

MEMORÁNDUM
PARA EL PRESIDENTE
(2018-2024)



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



CONSEJO DIRECTIVO DEL IMCO

01

02

03

Valentín Diez Morodo

04

Presidente del Consejo de Administración del IMCO

Presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE)

05

06

Roberto Newell García

07

Vicepresidente del Consejo de Administración del IMCO

08

José Luis Barraza González

09

Presidente de Grupo Impulso

10

Emilio Carrillo Gamboa

Socio Director de Bufete Carrillo Gamboa, S.C.

María Amparo Casar Pérez

Presidente Ejecutiva de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad

Juan Pablo Castañón Castañón

Presidente del Consejo Coordinador Empresarial

Eugenio Clariond Reyes-Retana

Presidente del Consejo de Grupo CUPRUM / Grupo Cleber

Luis de la Calle Pardo

Director General de De la Calle Madrazo Mancera, S.C.

Antonio del Valle Perochena

Presidente del Consejo de Administración de Grupo Kaluz

Felipe Estefan

Investment Principal, Governance and Citizen Engagement de OMIDYAR Network

Claudio X. González Laporte

Presidente del Consejo de Administración de Kimberly-Clark de México

Tomás González Sada

Presidente y Director General Ejecutivo de Grupo CYDSA

Gabriela Hernández Cardoso

Consultora en YALE Jackson Institute for Global Affairs

C.R. Hibbs

Presidenta C.R. Hibbs, LLC

Armando Paredes Arroyo Loza

Presidente Grupo APAL

Presidente de la Comisión de Competitividad del CCE

Antonio Purón

Fundador y Presidente de Organización Inoma

Director Emérito de McKinsey & Co.

Alejandro Ramírez Magaña

Director General de Cinépolis

Lorenzo Rosenzweig Pasquel

Director General del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C.

Jaime Serra Puche

Socio Director de SAI Consultores, S.C.

Daniel Javier Servitje Montull

Presidente y Director General de Grupo BIMBO

Vicente Yáñez Solloa

Presidente ejecutivo de la ANTAD

Jaime Zabłudovsky Kuper

Presidente Ejecutivo del Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo

RECONOCIMIENTOS

La octava edición del Índice de Competitividad Internacional (ICI), denominado en esta ocasión Memorándum para el presidente (2018-2014), es el resultado del intenso trabajo de todos los que colaboramos en el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Cada uno de nosotros invertimos largas horas en su realización y somos responsables del resultado.

La sección analítica de este reporte presenta 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 diferentes áreas, este reporte pretende convertirse en una ruta de riesgos y oportunidades para la próxima Administración. Los autores de esta sección en orden alfabético son: Alexandra Zapata, Ana Martínez, Anit Mukherjee, Aristóteles Núñez, Arturo Sarukhan, Fátima Masse, Ivania Mazari, Jesús Alarcón, Leopoldo Maldonado, Luis Mauricio Torres, Manuel Molano, Mariana Tapia, Max Kaiser, Melina Ramírez, Óscar Ruiz, Pablo Clark, Pedro Gerson, Pedro Vásquez Colmenares, Ramón Olivas, Regina Portilla, Ricardo Corona y Saúl Rodríguez, con la coordinación editorial de Fátima Masse y Juan E. Pardinás. Reconocemos también las ediciones y revisión de contenido de Pablo Montes y la corrección de estilo de César Ruiz.

La sección cuantitativa de este reporte fue dirigida y ejecutada en su mayoría por Melina Ramírez apoyada por Ivania Mazari quien revisó la base de datos y las cifras en los reportes, así como por Óscar Ruiz quien hizo las pruebas estadísticas y estimó los pesos de los indicadores y subíndices. También destaca el apoyo del resto del equipo profesional del IMCO en la definición y construcción de algunos indicadores.

Agradecemos al equipo de comunicación integrado por Enrique de la Sota, Romina Girón, Paola Gurrola, Marina Fortuño, Emir Herrera, José Hidalgo, Abigail Mendoza y César Ruíz, 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. De igual manera, agradecemos a los diseñadores Adolfo Pérez y Mayra Dorantes por su inagotable compromiso con esta institución.

Finalmente, reconocemos la labor exhaustiva de otros miembros del equipo del IMCO, entre ellos a Laura Serrano y Verónica Palacios, cuyo esfuerzo para la elaboración de este libro fue esencial.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a todas las instituciones e individuos que desde el surgimiento del IMCO han creído en nuestro trabajo. En particular, agradecemos al Consejo Mexicano de Negocios por su constante apoyo intelectual y económico, sin el cual la tarea del IMCO sería imposible. Asimismo, somos 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 Diez Morodo y a 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 uno de los temas abordados. 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.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

EQUIPO PROFESIONAL DEL IMCO

Gabriela Alarcón*	Manuel J. Molano	01
Jesús Alarcón	Pablo Montes	02
Fernando Alcázar	María Fernanda Muñoz*	03
Ingrid Chávez	Luis Ortíz	04
Pablo Clark	Verónica Palacios	05
Ricardo Corona	Juan E. Pardinás	06
Ana Cruz	Arturo Piñeiro	07
Enrique de la Sota	Regina Portilla	08
Agustín Díaz*	Adina Radosh	09
Diego Díaz	Melina Ramírez	10
Marina Fortuño	Itzel Rangel	
Carolina García	Saúl Rodríguez	
Pedro Gerson	César Ruiz	
Romina Girón	Óscar Ruiz	
Manuel Guadarrama	Sofía Saucedo*	
Paola Gurrola	Cecilia Serrano	
Alejandra Hernández	Laura Serrano	
Luis Alejandro Hernández	Ramiro Suárez	
Octaviano Hernández	Mariana Tapia	
Emir Herrera	Luis Mauricio Torres	
José Hidalgo	Alexandra Zapata	
Max Kaiser		
José María Macedo		
Ana Laura Martínez		
Ana Thaís Martínez		
Maira Anayatzin Martínez		
Fátima Masse		
Ivania Mazari		
Abigail Mendoza		
Guadalupe Mendoza		

Becarios y prácticas profesionales durante 2017:

Lia Bonamassa*, Ryan Cohen, Hugo Cruz*, Sarahí Frías, Michel Gamiño, Elías Merlo, Antonio Pineda, Octavio Pineda, Everardo Téllez, Jesús Israel Velázquez, Caitlyn Yates*

Con apoyo de Alan Chirino*, Rosalba González*,

Carlos González* y Guadalupe Velasco

*Personal que dejó de laborar en IMCO durante 2017

ÍNDICE

Consejo Directivo Consejo Directivo del IMCO	01
Reconocimientos y agradecimientos	02
Equipo profesional del IMCO	03
	04
	05
	06
1. MEMORÁNDUM PARA EL PRESIDENTE (2018 – 2024)	07
	08
I. Combatir la corrupción y reconstruir la seguridad pública	09
Integridad como el pilar de una economía sólida. Max Kaiser, Director de Anticorrupción del IMCO.	14
Entre percepciones y consecuencias: falta de evidencia para evaluar y transformar la justicia penal.	
Ricardo Corona, Director Jurídico del IMCO.	26
Protección a periodistas: fracaso institucional. Leopoldo Maldonado, Oficial del Programa de	
Protección y Defensa de Artículo 19.	36
II. Garantizar la continuidad de las reformas educativa y energética	
La reforma educativa frente al cambio de gobierno: una perspectiva para fortalecer su continuidad.	
Pablo Clark, Investigador del IMCO y Alexandra Zapata, Directora de Educación e Innovación Cívica del IMCO.	41
¿Qué hemos aprendido con la reforma energética? Lecciones y retos para una nueva Administración.	
Ramón Olivas Gastélum, Consultor.	48
III. Lograr una sociedad más sana y equitativa	
Retos y propuestas para medir la calidad en los servicios de salud. Fátima Masse,	
Consultora del IMCO e Ivania Mazari, Investigadora del IMCO.	58
Mercado laboral y pobreza en México: ¿Qué está fallando? Ana Martínez, Consultora del IMCO.	69
Discriminación en México: el desafío de evaluar políticas públicas.	
Melina Ramírez y Regina Portilla, Investigadoras del IMCO.	76

IV. Lograr finanzas públicas responsables, crecimiento económico y prosperidad individual

Barreras fiscales a la formalidad: una propuesta de reforma al ISR de asalariados en México.

Ana Martínez, Consultora del IMCO y Luis Mauricio Torres, Investigador del IMCO.

Pensiones: pesadilla hecha realidad. Pedro Vásquez Colmenares, Socio Director de Marpex Consultores.

V. Tecnología para un gobierno eficiente

La tecnología como factor de productividad y mejor gobierno en la función pública.

Pedro Gerson, Consultor del IMCO

La clave única de identidad como una herramienta para el desarrollo.

Anit Mukherjee, Investigador Asociado, Center for Global Development.

Electricidad: cómo el mercado y la tecnología pueden volvernos más eficientes.

Manuel Molano, Director General Adjunto del IMCO.

Consulta indígena en proyectos energéticos. Luis Mauricio Torres, Investigador del IMCO.

Sobrerregulación, el costo de la libertad económica en México.

Jesús Alarcón, Investigador del IMCO y Ricardo Corona, Director Jurídico del IMCO.

Hacia una política de datos. Óscar Ruiz, Científico de datos del IMCO y Pedro Gerson, Consultor del IMCO

VI. México es la economía número 15 del planeta: mapa de ruta para comportarnos como un actor global

¿Cómo relanzar la relación con Estados Unidos? Embajador Arturo Sarukhan, Director de CMM Washington, DC

El nuevo liderazgo mexicano: cuando la oportunidad se junta con la preparación. Regina Portilla, Investigadora del IMCO.

Migración: derechos para los que se van y también para los que llegan. Mariana Tapia, Investigadora del IMCO.

El reto del cambio climático más allá de 2018. Saúl Rodríguez, Investigador del IMCO.

2. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL 2017

		01
		02
		03
I. Resultados generales	193	04
II. Resultados por subíndice		05
Sistema de derecho confiable y objetivo	198	06
Manejo sustentable del medio ambiente	205	07
Sociedad incluyente, preparada y sana	213	08
Sistema político estable y funcional	221	09
Gobiernos eficientes y eficaces	229	10
Mercado de factores eficiente	236	
Economía estable	245	
Sectores precursores de clase mundial	252	
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	260	
Innovación de los sectores económicos	268	
III. Anexo Metodológico	275	

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

UNA RUTA DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Juan E. Pardiniás

@JEPardiniás

Director General, IMCO

En la política pública y la economía no existen los milagros, ni siquiera las alternativas perfectas. Las soluciones de una generación, con frecuencia, se convierten en los problemas de la siguiente. En la primera mitad de este sexenio se llevó a cabo una importante secuencia de reformas en distintos ámbitos de la vida política y económica del país.

Sin importar quién será la persona o el partido que gane las elecciones presidenciales del próximo 1 de julio, es fundamental para México que se asuma la necesidad de proteger y profundizar el camino que se ha avanzado.

En materia educativa, apenas hace unos años las preguntas más importantes eran ¿cuántos maestros hay en el sistema nacional de educación pública?, ¿dónde están esos profesores?, ¿a qué escuelas atienden y en qué turnos? Hoy las preguntas hacia el futuro son ¿cómo evaluamos a esos maestros? y ¿cómo logramos que la evaluación se asuma como una herramienta del mérito y la profesionalización y no como un mecanismo de sanción? Estas nuevas preguntas implicaron una compleja transformación política donde el Estado dio pasos importantes para recuperar la rectoría de la política educativa. Sería ominoso para los millones de estudiantes de educación básica y para los cientos de miles de maestros que han asumido con convicción estas nuevas reglas, que el gobierno entrante meta freno o reversa ante la reforma educativa.

La reforma energética puso a México al día con las condiciones del sector en el resto del mundo. En 2013, países con regímenes comunistas y economías cerradas como Cuba o Corea del Norte tenían mejores condiciones regulatorias para atraer inversión privada a sus respectivos sectores energéticos. Hasta hace unos años, México tenía que importar gas de países como Nigeria o Perú a costos mucho más altos que los que le ofrecía el mercado norteamericano de energía. Pemex era la única empresa que podía invertir, explorar y explotar los hidrocarburos que son propiedad del Estado mexicano. Hoy son 100 empresas las que participan en nuestros mercados de electricidad e

hidrocarburos.¹ La recuperación de la producción nacional de gas y petróleo dependerá en buena medida del clima de inversión y de las señales de certidumbre que envíe el nuevo gobierno.

En el ámbito de telecomunicaciones, a pesar de retrocesos recientes en el costo de las tarifas de interconexión, los mexicanos estamos mejor conectados con precios más bajos. El mercado de telecomunicaciones debe asegurar las condiciones de competencia para que el acceso a las nuevas tecnologías dependa de las dinámicas de la innovación, y no de la conveniencia de los jugadores dominantes del sector. La Comisión Federal de Competencia Económica ha dado pasos muy importantes para el fortalecimiento de su capacidad de investigación y sanción. Esto se ha convertido en una amenaza creíble en contra de quienes buscan extraer rentas, con modelos de negocio que se basan en aumentar las barreras de entrada a sus mercados, en perjuicio de los consumidores.

Los párrafos anteriores solo enumeran algunas de las reformas clave que se deben preservar y proteger durante el próximo gobierno y aún más adelante. En esta edición, el Índice de Competitividad Internacional 2017 busca delinear elementos necesarios para que este objetivo se cumpla, así como hacer énfasis en áreas de política pública que tienen un rezago de varios sexenios. Por eso, las páginas siguientes no buscan convertirse en el borrador de una agenda de gobierno, pero sí en un mapa de riesgos y oportunidades que se presentarán durante los próximos seis años.

El principal obstáculo para elevar la competitividad de México es la falta de Estado de derecho en dos de sus versiones más perniciosas: la corrupción y la impunidad. Una de las prioridades del próximo gobierno debe ser forjar la profesionalización de los ministerios públicos a nivel federal y estatal. Un sistema funcional de procuración de justicia, que esté blindado de presiones políticas, sentará las condiciones básicas para el funcionamiento del recién creado Sistema Nacional Anticorrupción. Además, se deberá reformar el Artículo 102 de la Constitución y posteriormente designar a los fiscales faltantes para tener un sistema completo que realmente sirva para combatir la impunidad en esta materia.

1. Karol García, "En puerta, inversiones por 219,000 mdd para proyectos energéticos en el país", *El Economista*, (2017), <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/23/puerta-inversiones-219000-mdd-proyectos-energeticos-pais>. (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Resolver la crisis de las pensiones implica enfrentar un problema político de corto plazo para aminorar un gravísimo problema económico de mediano y largo plazo. Esta es una crisis que se ha anunciado en los últimos 20 años. La falta de cobertura de trabajadores informales, la insuficiencia de las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el pasivo actuarial de más de 120% del PIB de sistemas para servidores públicos, solo podrán resolverse con una reforma estructural a la seguridad social.	01 02 03 04 05
Las campañas electorales, en México y el mundo, no se caracterizan por la profundidad de sus argumentos o el detalle de sus diagnósticos. El empeño fundamental de este proyecto del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) es sembrar preguntas y propuestas que, por estrategia de gobierno o por inevitabilidad del destino, tendrá que encarar la persona que ocupe la silla presidencial a partir del 1 de diciembre de 2018.	06 07 08 09 10

I. COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y
RECONSTRUIR LA SEGURIDAD PÚBLICA



INTEGRIDAD COMO EL PILAR DE UNA ECONOMÍA SÓLIDA



Max Kaiser

@MaxKaiser75

Director de Anticorrupción, IMCO

Crear riqueza a través de los negocios es el pilar de una economía sana y productiva. Para que la economía de mercado funcione se requieren reglas del juego aplicables a todos sus participantes. Durante la mayor parte del siglo XX esas reglas se concentraban en las acciones externas de las empresas: actos que los vinculaban con otros entes privados o con entidades del gobierno. Lo que sucediera en su interior era un asunto privado e inclusive protegido por el sistema legal.

Sin embargo, después de varios escándalos de corrupción como los que involucraron a empresas como Enron¹ o Siemens² el mundo se dio cuenta del alto costo económico y social que pueden provocar las empresas que cometen actos de corrupción como una práctica interna y generalizada de negocios.

Enron, una firma multinacional energética norteamericana, fue llevada a la bancarrota por sus administradores que, entre otras cosas, cometieron fraude contable, lavado de dinero, tráfico de información confidencial y conspiración. La empresa desapareció y sus accionistas perdieron más de 70 mil millones de dólares. La cara visible en el juicio fue el CEO de la compañía, Jeffrey Skilling. Skilling inicialmente fue condenado a 24 años de prisión y una multa de 183 millones de dólares. Tras ser escuchado su caso por la Suprema Corte de Justicia, su sentencia fue reducida a 14 años, y la multa a 45 millones de dólares, considerando que la disposición que obliga a otorgar servicios de manera honesta ("Honest services fraud statute", Código Criminal, Artículo 18, sección 1346) solo cubría ciertas conductas cometidas por Skilling.³

1. Richard A Oppel Jr. y Kurt Eichenwald. "Enron's collapse" *The New York Times* (2002) <http://www.nytimes.com/2002/01/16/business/enron-s-collapse-overview-arthur-andersen-fires-executive-for-enron-orders.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

2. Cary O'Reilly y Karin Matussek. "Siemens to Pay \$1.6 Billion to Settle Bribery Cases" *Washington Post* (2008) <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/15/AR2008121502926.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

3. Investopedia. "Enron Scandal: The Fall of a Wall Street Darling." Investopedia,

En el caso de Siemens, tras una investigación que descubrió sobornos operativos a gran escala en la consecución de contratos con gobiernos en países en vía de desarrollo, la empresa fue sancionada en Estados por el Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés) por una cantidad 800 millones de dólares, desagregada en una multa de 450 millones y una renuncia de utilidades por 350 millones.⁴

Después de estos grandes escándalos la política interna de las empresas se convirtió así en un asunto que preocupaba al orden jurídico, como en distintos momentos de la historia se reguló la parte laboral, la mercantil y la fiscal: para cuidar el orden social.

Las enormes pérdidas financieras, los altos costos económicos y humanos de los procesos judiciales, pero, sobre todo, el costo derivado de la mala imagen que estos escándalos ocasionaron, generó toda una nueva área jurídica, de conocimiento y de estrategia empresarial en el mundo desarrollado. Se trata de un conjunto de medidas sencillas y lógicas que traen enormes beneficios en el mediano y largo plazo en aquellas empresas que se rediseñan desde adentro, con base en criterios holísticos de integridad.

9 Sept. 2017, www.investopedia.com/updates/enron-scandal-summary/ (Consultado el 10 de octubre de 2017). Kristen Hays and Anna Driver. "Former Enron CEO Skilling's Sentence Cut to 14 Years." *Reuters*, (2013), www.reuters.com/article/us-enron-skilling/former-enron-ceo-skilling-sentence-cut-to-14-years-idUSBRE95K12520130621 (Consultado el 10 de octubre de 2017). Shaheen Pasha. "Ex-Enron CFO Andrew Fastow Faces 10 Years in Prison." *CNNMoney*, (2006) www.money.cnn.com/2006/09/21/news/newsmakers/enron_fastow/index.htm?postversion=200609211. (Consultado el 10 de octubre de 2017). Josh Friedman "Another Big Bank Settles Enron Suit." *Los Angeles Times*, (2005), www.articles.latimes.com/2005/jun/15/business/fi-enron15. (Consultado el 10 de octubre de 2017)

4. Cary O'Reilly and Karin Matussek. "Siemens to Pay \$1.6 Billion to Settle Bribery Cases." *The Washington Post* (2008) www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/15/AR2008121502926.html. (Consultado el 10 de octubre de 2017)

En las democracias desarrolladas, el tema de integridad de las empresas tiene por lo menos dos décadas en construcción. Este concepto, también conocido como “*compliance*” se refiere al conjunto de políticas, medidas, procesos, herramientas y estructuras internas que pueden implementar las empresas para prevenir, detectar y sancionar actos ilegales, fraudes económicos y actos de corrupción. Incorpora una serie de esfuerzos para poner la casa en orden, y al mismo tiempo sirve para ubicar y minimizar los riesgos de corrupción.

Poner la casa en orden es una forma de evitar riesgos, pero también una forma de crear valor a través de la integridad. Los principales socios comerciales de México cada vez más internalizan la idea de que “Clean Business is Good Business” (un negocio limpio es un buen negocio).

En México, empieza a difundirse la importancia del *compliance* en el desarrollo de un modelo de negocios. En México, como en el resto del mundo, la corrupción ocurre en la interacción entre actores de los sectores privados y públicos. La Encuesta Global de Fraude de Ernst & Young (EY) arroja que 82% de las compañías mexicanas considera que las prácticas de soborno y corrupción ocurren de manera común al interior de las organizaciones. Este indicador resulta alarmante al conocer que a nivel global el porcentaje alcanza apenas 39%. Además 34% de las compañías mexicanas recurre a prácticas como ofrecer viajes, conciertos o entradas a eventos deportivos para lograr negocios.

De acuerdo con los 2 mil 800 altos ejecutivos de 62 países sondeadas por EY, 70% de las firmas que opera en México justifica maquillar o modificar estados financieros para llegar a cifras contables, principalmente los cálculos de valuación y determinación de reservas.⁵

Es así como los pactos ilegales a través del soborno, las redes políticas y relaciones con grupos de poder parecían ser más importantes para las empresas que la capacidad de ofrecer bienes y servicios de calidad y a precios competitivos.

Es por esto que uno de los grandes cambios de paradigma derivado del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción fue la inclusión de las personas morales en el régimen de responsabilidades administrativas, y como responsables de actos criminales en el Código penal Federal. Con ello se reconoce finalmente que la corrupción suele tener por lo menos dos lados, dos actores. Y aunque se trata de actores con naturaleza jurídica y funciones sociales distintas, ambos tienen la capacidad de poner en riesgo la integridad del Estado.

5. Ernst & Young “Encuesta Global de Fraude 2016” Ernst & Young (2016) <http://www.ey.com/gl/en/services/assurance/fraud-investigation---dispute-services/ey-global-fraud-survey-2016> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas crea un régimen jurídico en el que las empresas pueden ser investigadas y sancionadas por autoridades administrativas. Pero también establece criterios para delimitar esa responsabilidad al reconocer como atenuante la existencia de una política interna de integridad. Se trata del nuevo régimen de *compliance* en México. Este texto se concentrará en esta Ley y el nuevo régimen que establece.

Riesgo y Confianza

Los crímenes económicos son un enorme riesgo para las empresas en el mundo, y por supuesto México no es la excepción. Según la Encuesta sobre Delitos Económicos 2016, realizada por Price Waterhouse Coopers,⁶ la prevalencia de dichos ilícitos en México es enorme. Los dos tipos de delitos más comunes en las empresas mexicanas son: malversación de activos (76%), seguido por sobornos y corrupción (21%). (Ver gráfica 1).

Como lo muestran las Gráficas 2 y 3, estos delitos generan enormes pérdidas económicas a las empresas, pero también daños colaterales de enormes proporciones. En la Gráfica 2 se muestra en porcentaje los diferentes rangos de daño en las empresas encuestadas, y en la Gráfica 3 se muestra el porcentaje de los tipos de daños causados. Como se observa, la ausencia de controles adecuados, y políticas claras de integridad, generan pérdidas anuales en las empresas que ascienden a más de un millón de dólares en 10% de las empresas encuestadas, entre cinco y 100 millones de dólares en el 3% y más de 100 millones en el 1%.

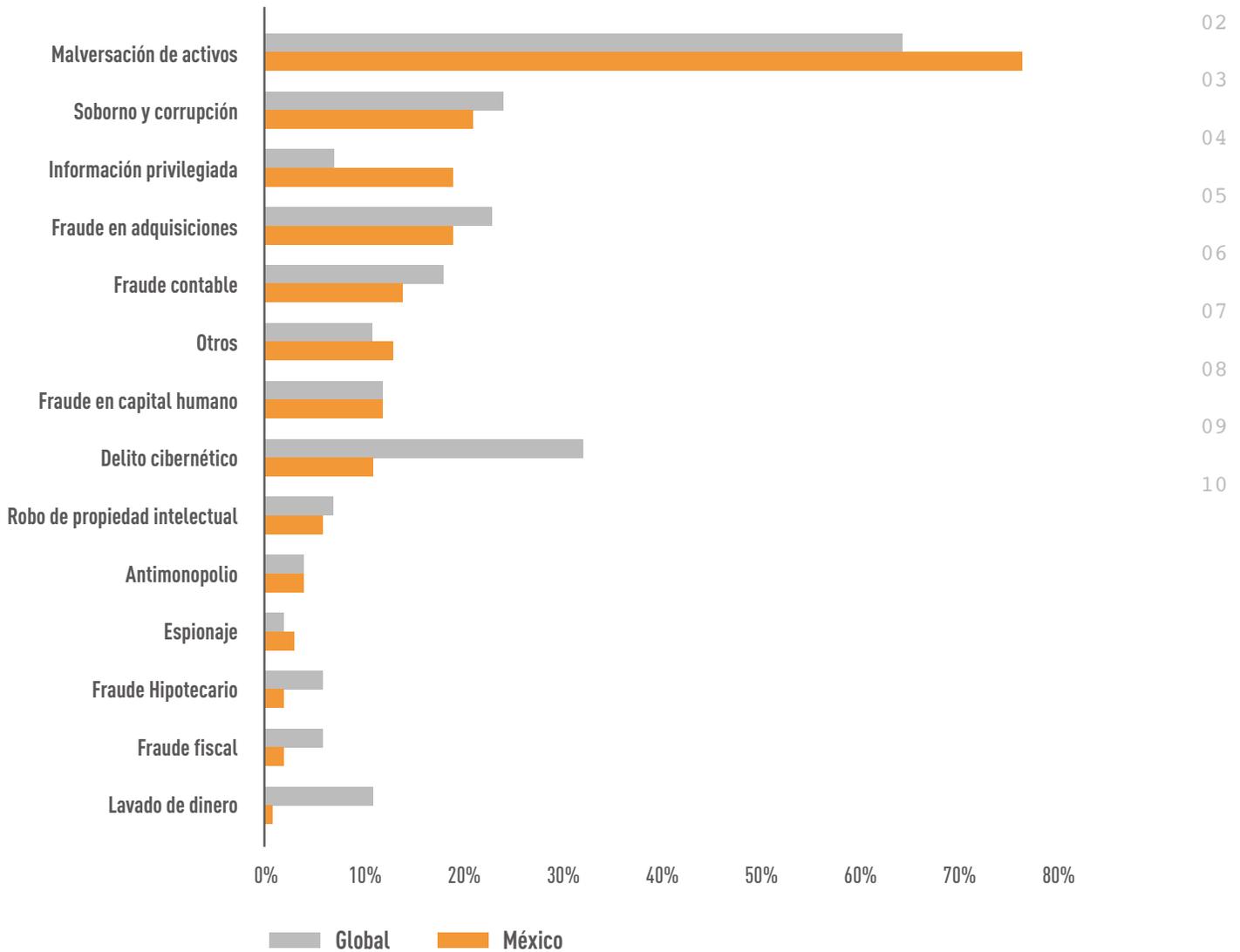
De acuerdo con este estudio, en México 64% de los delitos fueron cometidos por personas que laboran dentro de la empresa. Este dato es dos veces mayor al reportado en Estados Unidos, donde sólo 29% de los delitos fueron cometidos por personas internas.⁷ Esto sugiere un importante problema en las áreas de control interno y vigilancia de las empresas mexicanas. No sólo se carece del conocimiento básico sobre el tema de integridad, sino que también adolecen de estructuras precarias de control y vigilancia interna.

Pero no sólo se pierden oportunidades de negocio y crecimiento hacia el futuro. La confianza del público es un activo intangible que da valor a una marca. El riesgo de perder la confianza se

6. Price Waterhouse Coopers. “Encuesta sobre delitos económicos 2016- Suplemento México.” Price Waterhouse Coopers (2016). http://recursos.pwc.mx/hubfs/02Ebook_pdfs/20160322-gm-pub-gecsmx-2016-baja.pdf?hsCtaTracking=e8b1f29c-99ca-4cc3-ae0d-8198167d8c8c%7Cc5a892c2-3822-4aea-8b75-ecf8eadc6a1b (consultado el 13 de septiembre de 2017)

7. Price Waterhouse Coopers “Global Economic Crime Survey 2016: US Results” Price Waterhouse Coopers (2016) <https://www.pwc.com/us/en/forensic-services/assets/gecs-us-report-2016.pdf> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Gráfica 1. Tipos de delitos económicos, 2016



Fuente: Price Waterhouse Coopers, 2016

ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de las empresas en el mundo desarrollado, porque genera pérdidas gigantescas en el mediano y largo plazo. Como ejemplo, la compañía británica de telecomunicaciones BT perdió 8 mil millones de libras esterlinas en el valor de sus acciones en los primeros días del escándalo del que se le acusó a su división de negocios italiana, en enero de 2017.⁸ Las acciones del gigante de supermercados británico TESCO perdió 20% (20 mil millones de libras esterlinas) de su valor en acciones en 2016 por otro

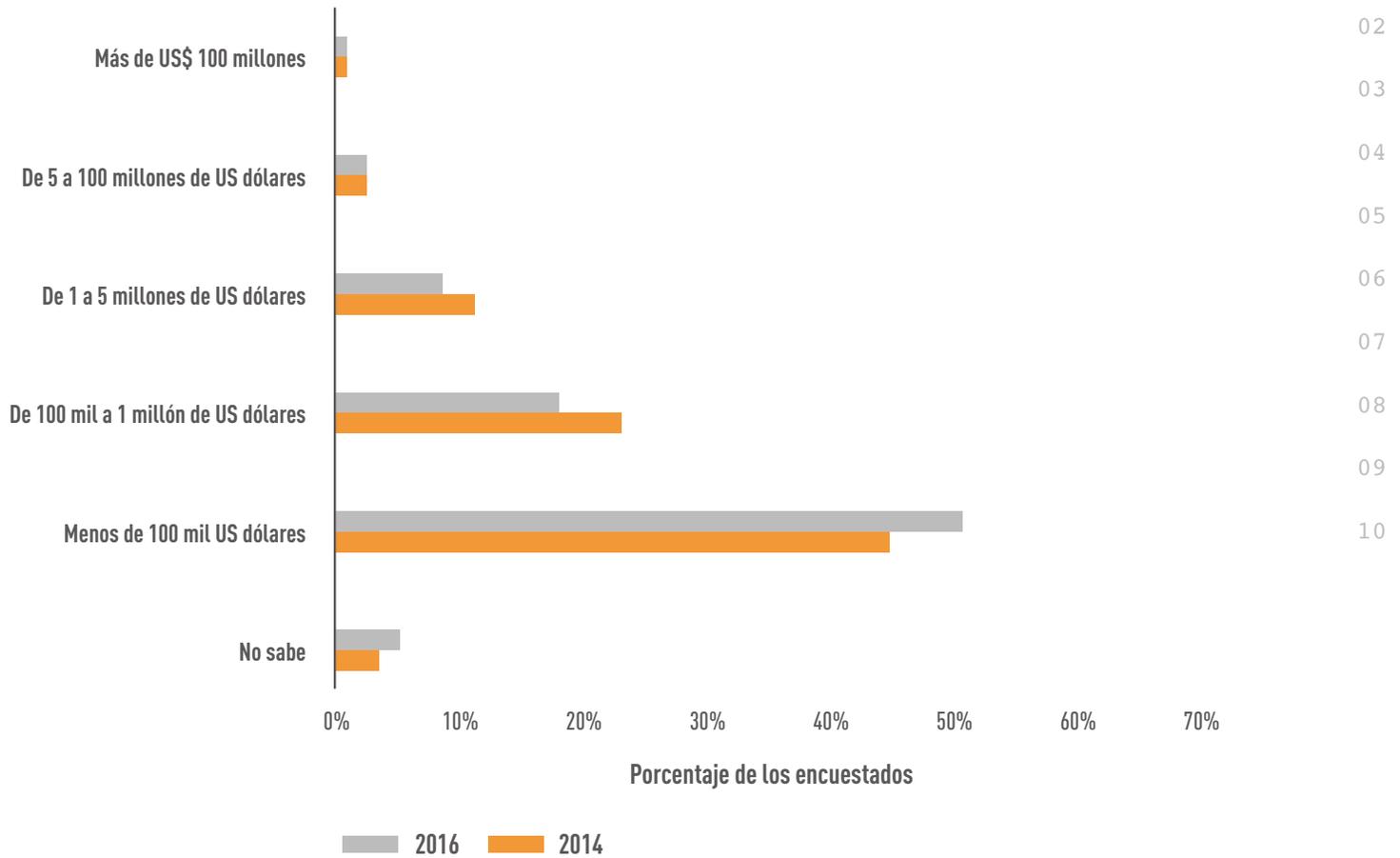
escándalo de contabilidad.⁹ JBS, un gigante emparador de carne de Brasil perdió 2.7 mil millones de dólares en valor de sus acciones debido a acusaciones de soborno a Michel Temer en mayo de 2017.¹⁰ Rolls Royce anunció que perdió 671 millones de libras esterlinas debido a convenios para apagar acusaciones de

8. Nick Fletcher. "BT loses almost £8bn in value as Italy accounting scandal deepens" *The Guardian* (2017) <https://www.theguardian.com/business/2017/jan/24/bt-loses-7bn-in-value-as-italian-accounting-scandal-deepens> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

9. Ben Chapman "Tesco sued for £100m by investors after accounting scandal wipes £2bn off company value" *The Independent* (2016) <http://www.independent.co.uk/news/business/news/tesco-sued-for-after-accounting-scandal-companys-value-down-a7389636.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

10. Bruno Federowski. "JBS shares lose one-third of value as investors fret over scandal fallout" *Reuters* (2017) <http://www.reuters.com/article/us-brazil-corruption-jbs/jbs-shares-lose-one-third-of-value-as-investors-fret-over-scandal-fallout-idUSKBN1811TQ> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Gráfica 2. Costo del fraude en México 2016



Fuente: Price Waterhouse Coopers, 2016

corrupción en su contra en 2016.¹¹ Volkswagen tuvo que reconocer un costo de 18 mil millones de dólares en 2016, relacionado con el escándalo que propició el descubrimiento de un dispositivo que escondía las emisiones reales de contaminantes en algunos vehículos.¹²

Hoy en día, en un mundo globalizado y frustrado por los altos niveles de corrupción, una manera lógica de generar confianza en el público es la capacidad de construir y mantener una imagen de integridad y responsabilidad. Esto se logra, entre otras medidas, a través de sistemas internos de cumplimiento que ponen a la integridad como principio rector de cada proceso.

11. Graham Ruddick "Rolls-Royce posts biggest loss in its history" *The Guardian* (2017) <https://www.theguardian.com/business/2017/feb/14/rolls-royce-posts-largest-loss-in-its-history-after-settling-bribery-charges> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

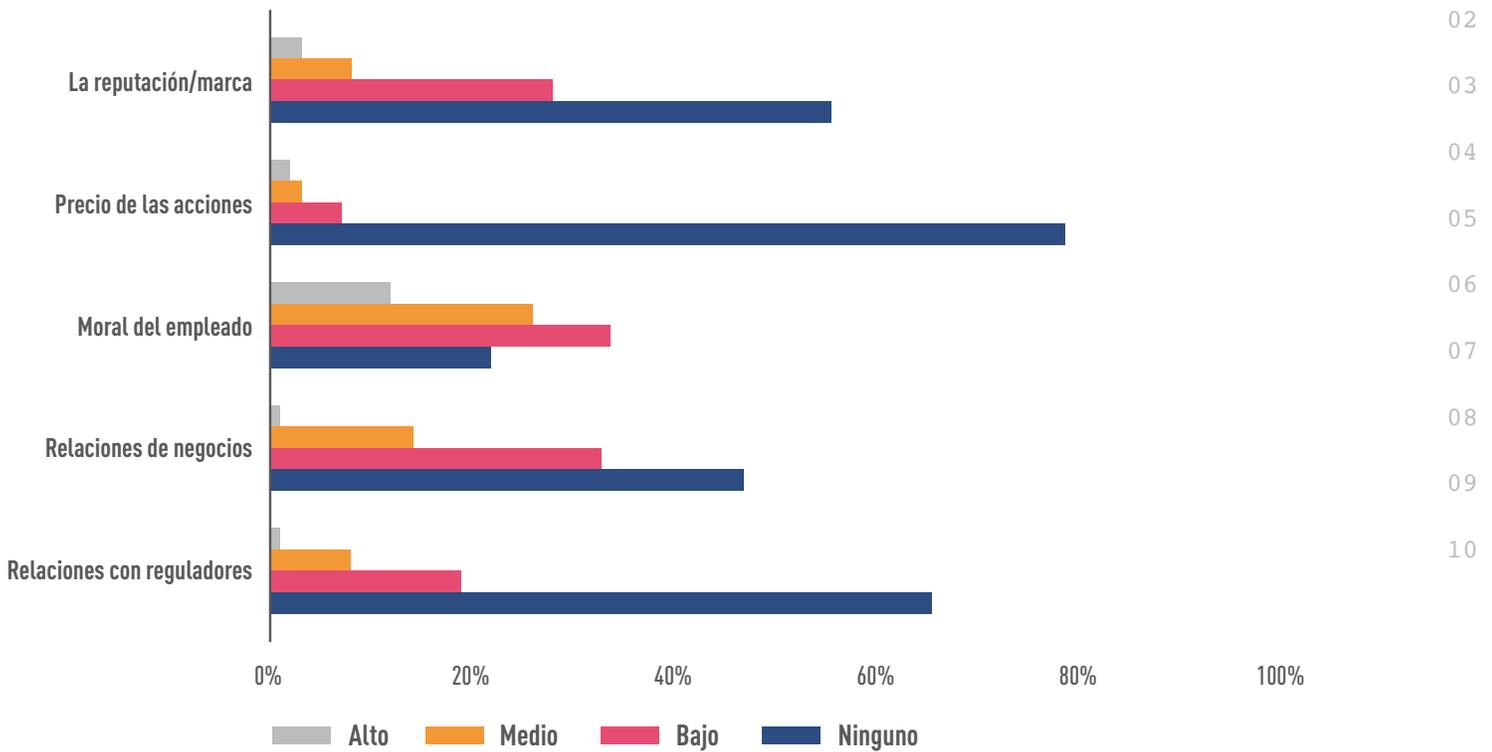
12. Sarah Sloat "Volkswagen Posts Deep Loss After Taking \$18.28 Billion Hit on Emissions Scandal" *The Wall Street Journal* (2017) <https://www.wsj.com/articles/volkswagen-posts-deep-loss-after-taking-18-28-billion-hit-on-emissions-scandal-1461333307> (Consultado el 10 de octubre de 2017)

En México éste parece ser un tema exclusivo de empresas grandes y modernas, las cuales están obligadas a tener sistemas de cumplimiento e integridad por mandato de leyes de otras naciones. Como se aprecia en la Gráfica 4, sólo 68% de las empresas con entre 101 y 500 empleados cuentan con un programa formal de cumplimiento (integridad) mientras que sólo 60% de las empresas de menos de 100 empleados cuentan con este tipo de programas. Estos datos contrastan de manera importante con los que arroja el mismo estudio para Estados Unidos, en donde 89% de las empresas cuentan con un programa formal de cumplimiento y el mismo porcentaje tiene un Código de Conducta que aplica en toda la empresa.¹³

Esto genera un enorme reto para nuestro país, toda vez que la gran mayoría de las empresas mexicanas son unidades económicas pequeñas y medianas. Estas empresas difícilmente podrán incorporar programas complejos de integridad, o

13. Price Waterhouse Coopers "Global Economic Crime Survey 2016: US Results" Price Waterhouse Coopers (2016) <https://www.pwc.com/us/en/forensic-services/assets/gecs-us-report-2016.pdf> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Gráfica 3. Daño colateral en México, 2016



Fuente: Price Waterhouse Coopers, 2016

rediseñarse en torno a este concepto sin ayuda externa. Sin embargo, los principios básicos de un buen programa de integridad (de los que se hablará más adelante) pueden ser aterrizados incluso en la empresa más pequeña. Por eso urge la creación de conocimiento básico y herramientas sencillas para que este tipo de unidades económicas entren de manera sencilla a esta nueva cultura corporativa.

La Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)

La nueva LGRA inaugura una etapa en la construcción de políticas de integridad al interior de las personas morales, sobre todo en aquellas que tienen alguna relación con el Estado.

El diseño de los artículos 24 y 25 de esta Ley surge de dos premisas fundamentales: las personas morales son ficciones jurídicas que solo pueden actuar a través de las personas físicas que las integran, y pueden expresar su voluntad a través de los actos de éstas. Por eso, cuando una persona física actúa a nombre o en representación de una persona moral, la compromete y le genera una responsabilidad. Es por estas dos razones que ahora las personas morales podrán ser sancionadas desde el régimen de responsabilidades administrativas.

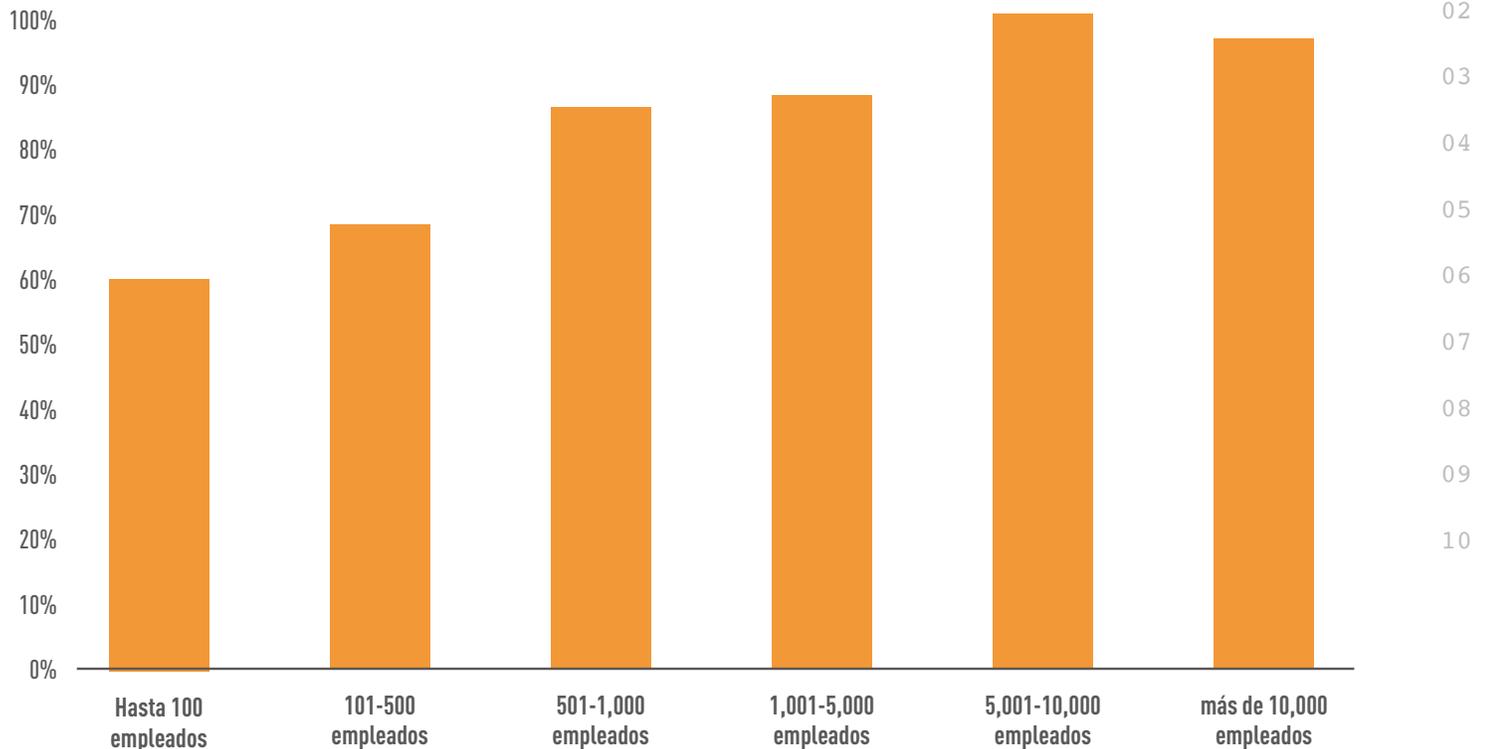
Artículo 24. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.¹⁴

Sin embargo, el rango de tamaños y formas en el mundo empresarial es enorme. Una empresa puede ser una pequeña sociedad capaz de controlar cada acto de todos sus miembros, o un complejo conjunto de estructuras y procesos que hace imposible conocer y controlar todo lo que sucede adentro.

En el primer tipo de empresas es relativamente sencillo enlazar los actos de las personas físicas con la responsabilidad de la persona moral. Sin embargo, en el caso de empresas medianas y grandes, el enlace entre la actuación de un individuo, y la responsabilidad de la persona moral, puede ser muy complicado. Es por esto que se vuelve tan relevante tener criterios objetivos que permitan reconocer las prácticas, principios y fines que persigue una empresa, para así poder establecer una responsabilidad. A estos criterios la LGRA les llamó “política de integridad de las personas morales”.

14. Ley General de Responsabilidades Administrativas (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Secretaría de la función Pública) artículo 24

Gráfica 4. Empresas que cuentan con un programa formal de cumplimiento* por tamaño de organización, en México



Fuente: Price Waterhouse Coopers, 2016

* El término *compliance* no tiene una traducción literal al idioma español. Se entiende como el conjunto de medidas, políticas, herramientas y proceso que permiten a una empresa tener una política de integridad.

Se trata de un conjunto de criterios razonables, lógicos y sencillos que le permitirán al Estado distinguir objetivamente entre una empresa que se dedica a violar la ley, de otra que simplemente fue víctima de alguno de sus miembros.

El artículo 25 recoge las mejores prácticas internacionales en siete criterios que buscan crear una nueva cultura de integridad empresarial en México:

- 1. Un manual de organización y procedimientos** que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura. La única manera de establecer controles adecuados es a través de la claridad sobre los distintos procesos, estructuras y métodos, y de la intervención de cada persona en ellos.
- 2. Un código de conducta** debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real. Conocer las tareas de cada quien y tener claro los procesos y responsabilidades

no son suficientes. Cada persona de la organización debe tener claro cómo puede hacer sus tareas, es decir, cuál es la conducta que se espera de ella, dentro de la organización. Se trata de un conjunto claro de directrices en positivo y de límites que deben conducir la actuación de cada quien. Una buena práctica es que este Código surja de la participación de todos o la mayoría de los miembros de la empresa, para que desde su nacimiento cuente con la legitimidad que se obtiene de la corresponsabilidad.

- 3. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría**, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización. De poco sirven las dos medidas anteriores si no se controlan adecuadamente. Tan importante es establecer criterios generales, como vigilar que los intereses privados no puedan prevalecer en la organización.
- 4. Sistemas adecuados de denuncia**, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas

internas o a la legislación mexicana. El mejor sistema de vigilancia es dotar a cada miembro de la organización del poder de señalar comportamientos inadecuados, de manera segura, pero sobre todo, eficaz. No hay mejor sistema de control que aquel que se deriva de la percepción de que cada colega de trabajo es un potencial denunciante, y que su denuncia puede tener consecuencias concretas.

5. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación

respecto de las medidas de integridad antes mencionadas. Las medidas institucionales anteriores serán poco eficaces si carecen de arraigo, conocimiento y aceptación. Un adecuado sistema de desarrollo personal al interior de una empresa debe no solo poner en conocimiento las medidas de integridad, sino que debe entrenar a cada persona respecto a situaciones reales y contextos concretos en los que pueda ponerse a prueba el código de conducta.

6. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación.

Las organizaciones privadas pueden evitarse enormes dolores de cabeza si cuentan con procesos adecuados de selección. Se trata de evitar la contaminación de la organización con personas que hayan probado ser tóxicas para las empresas a las que han pertenecido, o que tengan antecedentes de carácter judicial. Estas políticas no deben autorizar la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Los antecedentes penales no deben ser más que una alerta para ser considerada en la evaluación de riesgo para evitar discriminación.

7. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Un rasgo común en todas las personas físicas es que tienen intereses privados. Su incorporación a una organización no implica la renuncia a éstos, pero debe haber claridad sobre la posibilidad de que entren en conflicto con los intereses de la empresa. La transparencia es un buen antídoto que permite la creación de alternativas y salidas adecuadas.

Estas siete medidas al interior de una empresa son una base sólida para reconocer si la organización tiene a la integridad como una política central dentro de su desempeño. Es por esto que son un buen criterio para diferenciar entre responsabilidad empresarial y responsabilidad individual por actos de corrupción que puedan ocurrir.

Es importante señalar que la LGRA no establece estos siete elementos como requisitos o características que toda empresa debe incorporar. No existe en la LGRA la consideración de autoridades administrativas verificadoras, ni procesos de acreditación, ni trámites burocráticos. Se trata simplemente de siete elementos que pueden ser la diferencia entre una responsabilidad asignada a la persona moral o una sanción a un individuo concreto.

Las sanciones para particulares

Quizá uno de los elementos más innovadores y trascendentes de la LGRA es el régimen sancionador para particulares. El régimen anterior de responsabilidades administrativas, no solo carecía de facultades para someter a particulares a investigaciones administrativas, sino que además carecía de facultades para sancionar a personas físicas o morales que hubieran participado en actos ilegales.

El artículo 81 de esta nueva ley es muy contundente en la determinación de sanciones para personas físicas o morales involucradas en actos de corrupción. En el caso de las personas físicas, la sanción más importante es la indemnización por los daños o perjuicios causados a las Haciendas públicas federales, locales o municipales. Finalmente se considera a los particulares como corresponsables en el menoscabo del patrimonio del Estado, por un acto de corrupción.

No obstante, el nuevo régimen de responsabilidades para personas morales es aún más relevante. Ya que ahora una empresa podrá ser inhabilitada, suspendida, intervenida e incluso disuelta si se le encuentra responsable de un acto de corrupción. Así, una empresa que haya participado en un acto ilegal grave, podrá perder no solo la capacidad de interactuar con el Estado mexicano, sino que podrá también perder el nombre y la capacidad de hacer negocios como entidad jurídica. Las sanciones de suspensión y disolución se aplicarán cuando se demuestre alguno de estos elementos:

1. Cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios.
2. Cuando se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

Podrá considerarse como atenuante de la sanción cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado. Por el contrario, se considerará como agravante de la sanción cuando

el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas, no los denuncien.

La combinación de sanciones posibles que genera este nuevo régimen de responsabilidades administrativas es muy interesante. Por un lado, se castiga al servidor o servidores públicos involucrados, pero por el otro se sanciona también a las personas directamente involucradas, así como a la persona moral a la que representaban. En consecuencia, los casos de corrupción no sólo quedan en sanciones a individuos que pretendían ganancias extralegales, sino que es posible desarticular a redes completas que utilizaron empresas e instituciones para cometer actos de corrupción. Con esto se pretende provocar alerta en los empresarios, con la intención de que cuiden con mayor celo el uso de sus empresas en actos de corrupción.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa está facultado ahora para imponer una combinación de sanciones si lo considera pertinente. Además, como lo establece el artículo 83 de este ordenamiento jurídico, el fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público.

Las personas morales serán sancionadas por la comisión de faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella.

Para imponer estas sanciones el Tribunal tendrá que considerar:

- 1) El grado de participación del o los sujetos en la falta de particulares.
- 2) La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en la Ley.
- 3) La capacidad económica del infractor.
- 4) El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado.
- 5) El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

Herramientas básicas: El concepto de “Whistleblower”

Esta nueva cultura corporativa requiere herramientas concretas para desarrollarse en un país. Los grandes casos de corrupción en el mundo se han construido a través de informantes internos que además de confesar su participación en actos de corrupción, colaboran con la autoridad en la desarticulación de la red que los planeó y ejecutó.

Para la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) la protección de testigos y denunciantes es un aspecto estratégico en la lucha contra la corrupción. El artículo 8 de esta Convención establece la importancia de implementar sistemas que permitan la denuncia por parte de servidores públicos. Por su parte, el artículo 13 establece la necesidad de crear canales adecuados de denuncia para el público en general, incluyendo las denuncias anónimas. El artículo 38 pide la colaboración estrecha entre autoridades del sector público, y el 39 pide la colaboración entre estas y el sector privado, en la investigación y procuración de justicia por actos de corrupción. El artículo específico sobre el tema es el 37, que establece la necesidad de alentar a personas que hayan participado en actos de corrupción para que presenten información, a cambio de reducir su sanción o incluso obtener inmunidad si la información es trascendente.

Los nuevos artículos 88 y 89 de la LGRA establecen el procedimiento y las reglas que se deben observar para recibir denuncias y testimonios de personas que hayan participado en actos de corrupción, y la manera de considerar estos a la hora de emitir una resolución que pueda ser benéfica.

Artículo 88. *La persona que haya realizado alguna de las Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente.* Esta confesión se podrá hacer ante la Autoridad investigadora.¹⁵

La aplicación de este beneficio tiene por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares.

Para que proceda se deben cumplir varios requisitos:

- 1) Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa.

15. Ley General de Responsabilidades Administrativas (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Secretaría de la función Pública) artículo 88

- 2) Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió.;
- 3) Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa.
- 4) Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.
- 5) Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

Para que las empresas tengan la capacidad de realizar auto-denuncias, antes de ser sorprendidos por una autoridad, se requieren sistemas internos de control y vigilancia. Para poder administrar adecuadamente un caso de corrupción que los involucre, las empresas requieren sistemas capaces de identificarlos, y órganos autónomos que puedan llevar el caso de manera directa a la alta dirección de la empresa. Los sistemas de control, de auditoría interna y de denuncia que pide el artículo 25 de la LGRA tienen esta función.

Es importante notar que se trata de un modelo de cooperación diferente al de otras leyes por tres motivos:

1. La posibilidad de obtener un beneficio se pierde o se limita legalmente cuando la autoridad ya inició procesos contra posibles responsables. Esto pretende incentivar la cooperación en casos que habían escapado de la autoridad, y no sólo aquellos en los que el riesgo es enorme para el inculpado, porque ya están en curso.
2. El que denuncia debe ser uno de los inculpados. Esto evita que las acusaciones se utilicen como medios de ataque a competidores o rivales de cualquier naturaleza.
3. La cooperación debe ser continua y los datos aportados deben ser eficaces y verificables. Esto implica que el beneficio de la cooperación sólo existirá cuando la información o documentación aportada fue útil.

Estos tres elementos distinguen este modelo de cooperación de aquellos que ineficazmente se han utilizado en otros regímenes como el penal, en los que el beneficio puede obtenerse incluso iniciada la investigación, el que denuncia puede no ser un

inculpado en el delito específico (puede estar cumpliendo una pena por otro delito) y la información aportada puede no ser útil para obtener una condena.

Por otro lado, para lograr la eficacia de este modelo es importante desarrollar los mecanismos de protección a testigos y denunciadores que incorpora la LGRA. Es de trascendental importancia desarrollar criterios y políticas claras de protección, con obligaciones concretas para cada autoridad que interviene en el caso. Este régimen de protección requiere dinero, por lo que cobra aún más relevancia la capacidad del Sistema para generar sus propios recursos, a través de los sistemas de sanciones económicas.

Una vía interesante para aumentar el número de casos es la incorporación de un modelo probado en Estados Unidos (en la legislación llamada False Claims Act) en el que personas físicas y morales que investigan actos de corrupción por su cuenta, y aportan elementos suficientes para recuperar lo que el Estado había perdido por el acto de corrupción, pueden participar en un porcentaje de lo recuperado. La iniciativa ciudadana llamada "Ley 3 de 3" contenía un artículo que incorporaba este modelo, pero fue retirado en la discusión del Dictamen que fue votado en el Pleno de ambas Cámaras. Vale la pena recuperar esta discusión.

Un régimen eficaz

Este nuevo régimen de responsabilidades administrativas dependerá en buena medida de la voluntad proactiva del sector empresarial mexicano. Es imprescindible que los empresarios, como gremio, asuman el liderazgo en la transformación interna de las empresas y de sus políticas. El compromiso debe ser no sólo cambiar por obligación, sino por la convicción de que se requiere de una nueva cultura empresarial que a todos beneficia.

En el sector deben generarse incentivos positivos para quienes toman con responsabilidad esta transformación, así como incentivos negativos para aquellas empresas que quieran seguir haciendo negocios a costa del erario público y la integridad del Estado mexicano. Debe haber sanciones sociales y gremiales para aquellas empresas que deciden hacer negocios sucios, en detrimento de la imagen del empresariado mexicano.

La eficacia del sistema sancionador será clave en el desarrollo de una nueva cultura de integridad. En los últimos tres años, la Securities and Exchange Commission (SEC) de Estados Unidos ha reportado una cifra récord de cuatro mil millones de dólares de multas recuperadas en el último año. En 2017, reportó el ejercicio de 868 acciones en contra de empresas que violaron leyes que esta autoridad tiene a su cargo sancionar. Se trata de construir una eficaz palanca de desarrollo en torno a la integridad, como principio rector en la relación empresas/gobierno, pero al mismo

tiempo, un sólido régimen de vigilancia del Estado, con capacidad de investigación y de emitir sanciones eficaces.

IMCO PROPONE

El nuevo régimen de responsabilidades administrativas en México es un buen paso en la dirección correcta. No solo se contempla finalmente al actor que faltaba en el combate a la corrupción como corresponsable, sino que se genera la base para la construcción de una nueva política empresarial de integridad.

1 Agenda Legislativa

La LGRA se quedó corta en varios temas como la protección de testigos y denunciantes, y la importante herramienta de incentivos económicos para quienes ayuden a la autoridad a recuperar daños patrimoniales estatales. También, debe impulsarse la posibilidad de que los órganos anticorrupción puedan usar parte de estas recuperaciones económicas, para el desarrollo de sus propias capacidades. Esto deberá empujarse en una segunda ronda de reformas.

También será clave entrar a una segunda etapa de reformas que incluya las leyes de obra y adquisiciones, así como la ley de asociaciones público privadas. Todo esto, para crear un nuevo entorno de negocios, en el que la integridad sea un eje rector para fortalecer la economía de mercado.

2 Agenda de las Empresas

Será de trascendental importancia que el sector empresarial de manera proactiva proponga una nueva cultura de hacer negocios en México. Será también crucial que sean los propios empresarios quienes generen conocimiento, herramientas y métodos de autoevaluación, para los distintos gremios y sectores.

Será muy importante que las asociaciones de empresarios arropen a PyMES y cadenas de proveedores para ayudarles a incorporarse rápidamente a esta nueva cultura.

3 Agenda del Gobierno

Será vital que las distintas instancias del gobierno generen capacidades humanas y tecnológicas para poder detectar, investigar y sancionar actos de corrupción de las empresas, para generar los incentivos adecuados de inhibición de conductas.

Un ejemplo de esto será la nueva plataforma de contrataciones públicas que se desarrolla con la colaboración de organizaciones

internacionales y la sociedad civil mexicana. El proyecto es convertirla en un poderoso cerebro que tenga la capacidad de verificar riesgos de corrupción, pero también actos ilegales en todo el ciclo de la contratación pública. Con esto será posible identificar a las empresas que además de tener políticas de integridad, las cumplen en su desempeño cotidiano.

Esta plataforma deberá tener la capacidad de interactuar con otras, como los sistemas de información del sistema bancario, las bases de datos sobre trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, la plataforma digital del Servicio de Administración Tributaria, y otros que le permitan crear un mapa certero sobre empresas realmente íntegras, y otras que generan riesgos al gobierno y a la economía del país.

Asimismo, se deben crear nuevos cuerpos de servidores públicos altamente especializados en la detección e investigación de casos de casos de corrupción que involucren a empresas. Ésta ha sido una de las claves de éxito de las autoridades norteamericanas que año con año alcanzan records de sanciones y multas.

Todo esto puede hacerse desde el plano administrativo, sin necesidad de adecuaciones legislativas.

BIBLIOGRAFÍA

A Opiel Jr. R. y Eichenwald, K. "Enron's collapse" *The New York Times* (2002) <http://www.nytimes.com/2002/01/16/business/enron-s-collapse-overview-arthur-andersen-fires-executive-for-enron-orders.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

Barstow, D. y Xanic, A. "The Bribery Aisle" *The New York Times* (2012), <http://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html?pagewanted=all> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

Chapman, B. "Tesco sued for £100m by investors after accounting scandal wipes £2bn off company value" *The Independent* (2016) <http://www.independent.co.uk/news/business/news/tesco-sued-for-after-accounting-scandal-companys-value-down-a7389636.html> (Consultado el 13 de septiembre de 2017)

Ernst & Young "Encuesta Global de Fraude 2016" Ernst & Young (2016) <http://www.ey.com/gl/en/services/assurance/fraud-investigation--dispute-services/ey-global-fraud-survey-2016> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Federowski, B. "JBS shares lose one-third of value as investors fret over scandal fallout" *Reuters* (2017) <http://www.reuters.com/article/us-brazil-corruption-jbs/jbs-shares-lose-one-third-of-value-as-investors-fret-over-scandal-fallout-idUSKBN1811TQ> (consultado el 13 de septiembre de 2017)

Fletcher, N. "BT loses almost £8bn in value as Italy accounting scandal deepens" <i>The Guardian</i> (2017) https://www.theguardian.com/business/2017/jan/24/bt-loses-7bn-in-value-as-italian-accounting-scandal-deepens (consultado el 13 de septiembre de 2017)	01
Friedman, J. "Another Big Bank Settles Enron Suit." <i>Los Angeles Times</i> , (2005), www.articles.latimes.com/2005/jun/15/business/fi-enron15 . (Consultado el 10 de octubre de 2017)	02
Hays, K, and Driver, A. "Former Enron CEO Skilling's Sentence Cut to 14 Years." <i>Reuters</i> , (2013), www.reuters.com/article/us-enron-skilling/former-enron-ceo-skilling-sentence-cut-to-14-years-idUSBRE95K12520130621 (Consultado el 10 de octubre de 2017)	03
Ley General de Responsabilidades Administrativas (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Secretaría de la función Pública) artículo 24	04
Ley General de Responsabilidades Administrativas (México: Tribunal Federal de Justicia Administrativa/Secretaría de la función Pública) artículo 88	05
O'Reilly C. y Matussek, K. "Siemens to Pay \$1.6 Billion to Settle Bribery Cases" <i>Washington Post</i> (2008) http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/15/AR2008121502926.html (Consultado el 13 de septiembre de 2017)	06
Pasha, S. "Ex-Enron CFO Andrew Fastow Faces 10 Years in Prison." <i>CNNMoney</i> , (2006) www.money.cnn.com/2006/09/21/news/newsmakers/enron_fastow/index.htm?postversion=200609211 . (Consultado el 10 de octubre de 2017)	07
Price Waterhouse Coopers "Global Economic Crime Survey 2016: US Results" Price Waterhouse Coopers (2016) https://www.pwc.com/us/en/forensic-services/assets/gecs-us-report-2016.pdf (consultado el 13 de septiembre de 2017)	08
Price Waterhouse Coopers. "Encuesta sobre delitos económicos 2016- Suplemento México." Price Waterhouse Coopers (2016). http://recursos.pwc.mx/hubfs/02Ebook_pdfs/20160322-gm-pub-gecsmx-2016-baja.pdf?hsCtaTracking=e8b1f29c-99ca-4cc3-ae0d-8198167d8c8c%7Cc5a892c2-3822-4aea-8b75-ecf8eadc6a1b . (consultado el 13 de septiembre de 2017)	09
Ruddick, G. "Rolls-Royce posts biggest loss in its history" <i>The Guardian</i> (2017) https://www.theguardian.com/business/2017/feb/14/rolls-royce-posts-largest-loss-in-its-history-after-settling-bribery-charges (Consultado el 13 de septiembre de 2017)	10
Sloat, S. "Volkswagen Posts Deep Loss After Taking \$18.28 Billion Hit on Emissions Scandal" <i>The Wall Street Journal</i> (2017) https://www.wsj.com/articles/volkswagen-posts-deep-loss-after-taking-18-28-billion-hit-on-emissions-scandal-1461333307 (Consultado el 10 de octubre de 2017)	



ENTRE PERCEPCIONES Y CONSECUENCIAS: FALTA DE EVIDENCIA PARA EVALUAR Y TRANSFORMAR LA JUSTICIA PENAL

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Ricardo Corona

@RichCorona

Director Jurídico, IMCO

Las cifras que miden los niveles de violencia de un país son insuficientes para explicar las causas de los problemas en la operación de los sistemas de seguridad, procuración e impartición de justicia. Sin embargo, son los únicos insumos disponibles para el debate público y la construcción de políticas públicas. Ante ello, resulta pertinente cuestionar qué información falta para entender los retos que enfrentan los sistemas de justicia.

¡MÉXICO, EL SEGUNDO PAÍS MÁS VIOLENTO DEL MUNDO EN 2016!

El nueve de mayo de 2017 ese fue el encabezado de los diarios del país. Se trata de la conclusión del *International Institute for Strategic Studies* (IISS)¹ en el que se detalla que, debido al número de homicidios intencionados (dolosos), México se encuentra solamente por debajo de Siria y por encima de países como Irak, Afganistán, Yemen, Somalia, Turquía, Sudán del Sur o Nigeria.²

Para realizar dicho análisis, el instituto inglés determinó si un país está en conflicto armado tomando en consideración los siguientes criterios:

- Tiempo de duración de un conflicto
- Si la violencia es un riesgo para el Estado o el ciudadano
- Si está en juego el control del territorio
- Si el Estado ha reconocido la amenaza y ha respondido con uso de la fuerza

Esas conclusiones generaron la suspicacia de que realmente se pueda comparar la situación de violencia que enfrenta el país, con

1. Notimex, "México no es el segundo país más violento del mundo: SRE", *El Economista*, 10 de mayo de 2017, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/05/10/gobierno-tacha-erroneo-informe-sobre-seguridad>

2. *Ibidem*

otros que viven una franca condición de guerra civil. En Yemen se ha cerrado el aeropuerto de su capital a vuelos comerciales.³ En Somalia, los piratas se han dado el lujo de desaparecer un buque petrolero panameño.⁴ O peor aún, hay países latinoamericanos que no fueron considerados en el estudio del IISS pero que, según cifras del Banco Mundial (BM), en 2014 presentaron una cifra superior a los 15.7 homicidios por cada 100 mil habitantes registrados en México, como son: Honduras (74.6), Guatemala (31.2), Brasil (24.6) y el Salvador (64.2).⁵

Más allá de la metodología utilizada por el IISS y los contextos en los que parece que unas violencias son más parecidas a otras, el estudio de referencia muestra un inconveniente que no es ajeno a México: los datos disponibles tienen un alcance limitado. El número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes que utilizó el IISS, y al que también recurren el BM⁶ y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP),⁷ es indicativo de instituciones débiles. Son mediciones que resaltan la existencia de un fenómeno, pero su poder explicativo es limitado, ya que sólo refleja las consecuencias del problema y no sus causas, lo que impide estructurar decisiones de política pública adecuadas.

3. Meritxell Relajo, "Haciendo como que no hay guerra", *El País*, 24 de marzo de 2017, http://elpais.com/elpais/2017/03/23/planeta_futuro/1490265965_515070.html

4. Agencias, "Piratas somalíes capturan un petrolero en su primer secuestro de un buque comercial desde 2012", *El País*, 14 de marzo de 2017, http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489488069_261016.html

5. "Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)", Banco Mundial, acceso 23 de mayo de 2017, <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2014&start=2001&view=map>

6. *Ibidem*

7. "Incidencia delictiva del fuero común", Secretaría de Gobernación, acceso 23 de mayo de 2017, <http://secretariadodejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

INFORMACIÓN ADECUADA PARA ENTENDER LA VIOLENCIA Y LA IMPUNIDAD

La violencia no es una variable útil para entender las fallas del sistema de justicia penal (SJP). Una estadística completa tendría que explicar no sólo la consecuencia o qué pasó, sino las condiciones de infraestructura, procedimientos institucionales y recursos humanos que tiene a su disposición la autoridad para prevenir los delitos del futuro y castigar los crímenes del pasado inmediato. Por ello, a continuación se describen las principales características del SJP y las fuentes de información estadística oficial disponibles, con el fin de determinar si son suficientes para explicar el problema desde sus causas.

Reforma penal de 2008

Una de las principales funciones del Estado moderno es generar condiciones de certidumbre en la seguridad de las personas y de su patrimonio. Entre los cambios institucionales más relevantes del siglo XXI está la reforma penal de 2008⁸ que revolucionó al SJP al pretender mejorar la calidad de la impartición de justicia, a partir de un sistema de corte acusatorio con procedimientos que busquen esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños ocasionados por un delito sean reparados.⁹

Dentro de los principales argumentos que justifican el cambio de paradigma en el SJP, destacó la necesidad de empoderar a la víctima dentro del proceso. Antes de la reforma, primero tenía que enfrentarse a las autoridades (servidores públicos) y después a las leyes para hacer valer sus derechos.¹⁰ Ahora, el nuevo SJP se le otorga el derecho a ser asistida por un asesor jurídico durante el proceso y cooperar con el Ministerio Público en la investigación.

Nivel de implementación de la reforma de 2008

Para dar seguimiento a la implementación del nuevo SJP, se creó la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) con las siguientes funciones:

- Estudios y proyectos normativos 01
- Planeación y prospectiva 02
- Capacitación de los operadores (servidores públicos) 03
- Vinculación y operación 04
- Reorganización institucional 05
- Infraestructura y equipamiento¹¹ 06

También se desarrolló una metodología para sentar las bases operativas del SJP desde la federación y las entidades federativas.¹² En agosto de 2016 la SETEC determinó, como se muestra en la Gráfica 1, que casi todas las entidades implementaron el nuevo SJP.

La SETEC midió el nivel de implementación de acuerdo con la población efectivamente cubierta por el SJP y el desempeño de las entidades con base en los ejes estratégicos de: adecuación normativa, capacitación, infraestructura y equipamiento, gestión y reorganización institucional, y tecnologías de la información.

A pesar del esfuerzo que implicó para la SETEC realizar esa evaluación, no generó información relativa a la calidad del funcionamiento del nuevo SJP, a excepción de los datos sobre el establecimiento de las condiciones operativas. Con esto quedó pendiente el análisis de datos que van más allá del número de capacitaciones, leyes reformadas, recursos económicos destinados, compra de material o equipo, entre otros. En octubre 2016, tras cumplir su vigencia, desapareció la SETEC. En su lugar, se designó al SESNSP como responsable de realizar las acciones del Poder Ejecutivo en la implementación del nuevo sistema.¹³

Estadística oficial

La información de calidad es fundamental para tomar decisiones de política pública, por lo que se debe contar con estadísticas que reflejen el funcionamiento de la justicia penal. En política pública no se debe aislar el problema que se busca resolver de su contexto y utilizar información que describa solamente sus consecuencias. A continuación, se presentan los principales indicadores que se utilizan para tomar decisiones en materia de justicia penal.

11. "Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal", Secretaría de Gobernación, acceso el 12 de mayo de 2017, <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/InfoFinal2011>

12. "Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal", Secretaría de Gobernación, acceso el 15 de mayo de 2017, <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ManualGeneral>

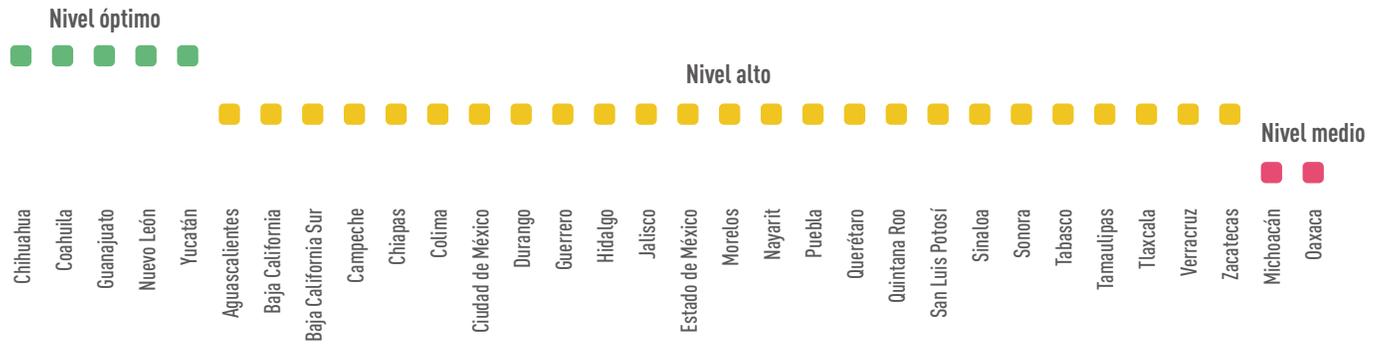
13. Antonio Baranda, "Desaparecerá Setec el 13 de octubre" *Reforma*, 6 de septiembre de 2016, sección Nacional. <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=933167&v=3>

8. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

9. "El Nuevo Sistema de Justicia Penal", Consejo de la Judicatura Federal, acceso el 23 de mayo de 2017, <http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/ElnuevosistemadeJusticiaPenalAcusatorio.pdf>

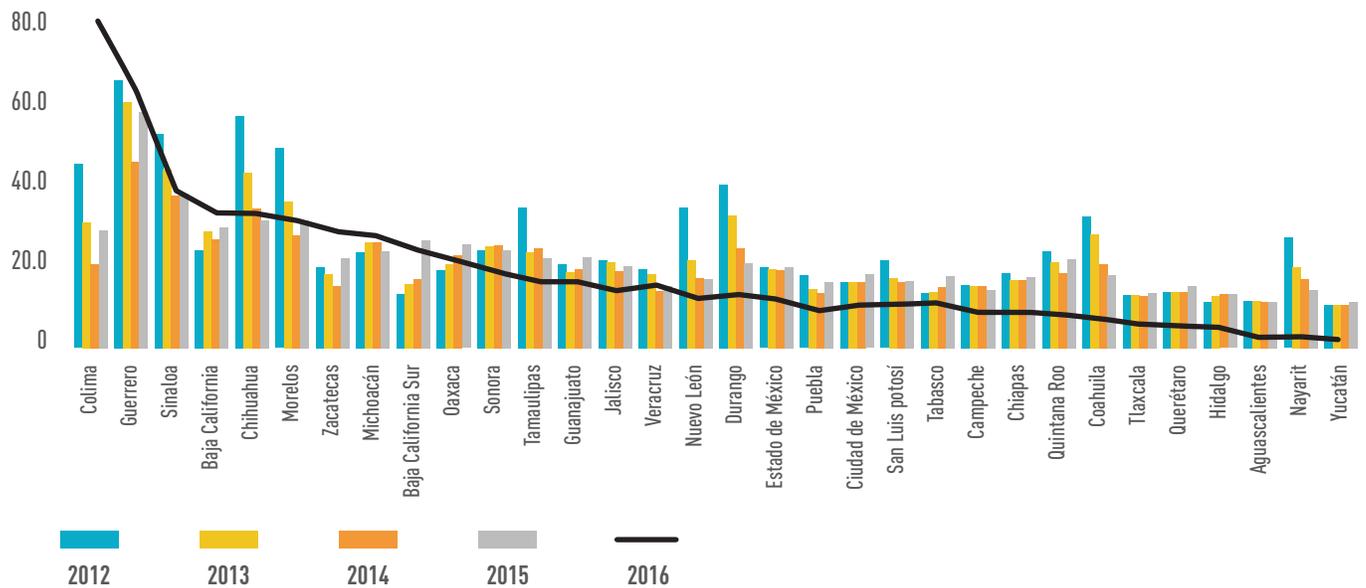
10. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

Gráfica 1. Nivel de avance en la implementación del NSJP (2016)



Fuente: SETEC

Gráfica 2. Tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2013-2016)

Homicidios por cada 100 mil habitantes

La Gráfica 2 presenta el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, que han registrado las entidades federativas en México durante el periodo 2013-2016. En ella se observa que, por ejemplo, Colima tuvo un descenso al pasar de 41.9 en 2012 a 13.9 en 2014. Sin embargo, en 2016 tuvo un repunte hasta llegar a 81.5 homicidios. Destaca también el caso de Nayarit, que pasó de 21.1 en 2012 a 2.3 en 2016.

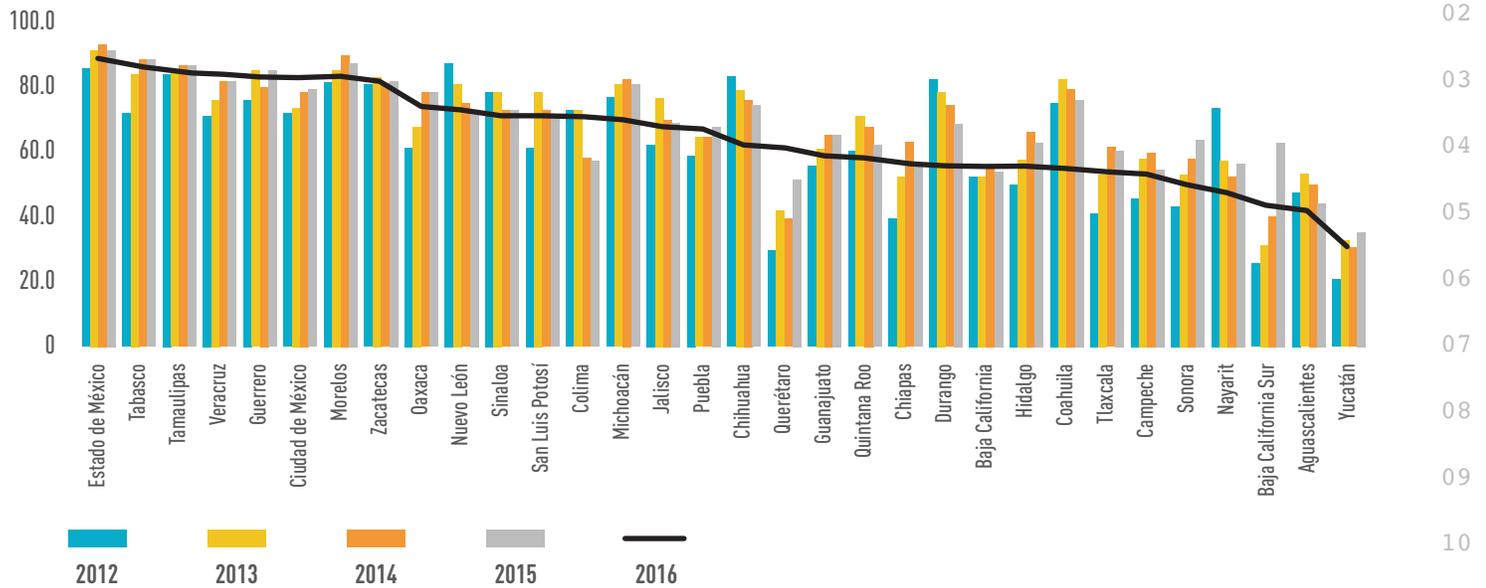
Ante esa información, la búsqueda de una explicación persuasiva por los aumentos y las caídas de este delito es limitada al no contar con insumos sobre la causalidad de esas muertes.

Percepción de inseguridad pública

Durante el periodo 2012-2016, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)¹⁴ muestra que, en promedio, poco más de 67% de la población se siente insegura. Sin embargo, no se nota una relación clara entre este indicador desagregado por entidad (Gráfica 3) y la tasa de homicidios dolosos (Gráfica 2). Por ejemplo, mientras que el Estado de México fue percibido como el más inseguro en 2016, tuvo cerca de 20% de los homicidios dolosos cometidos

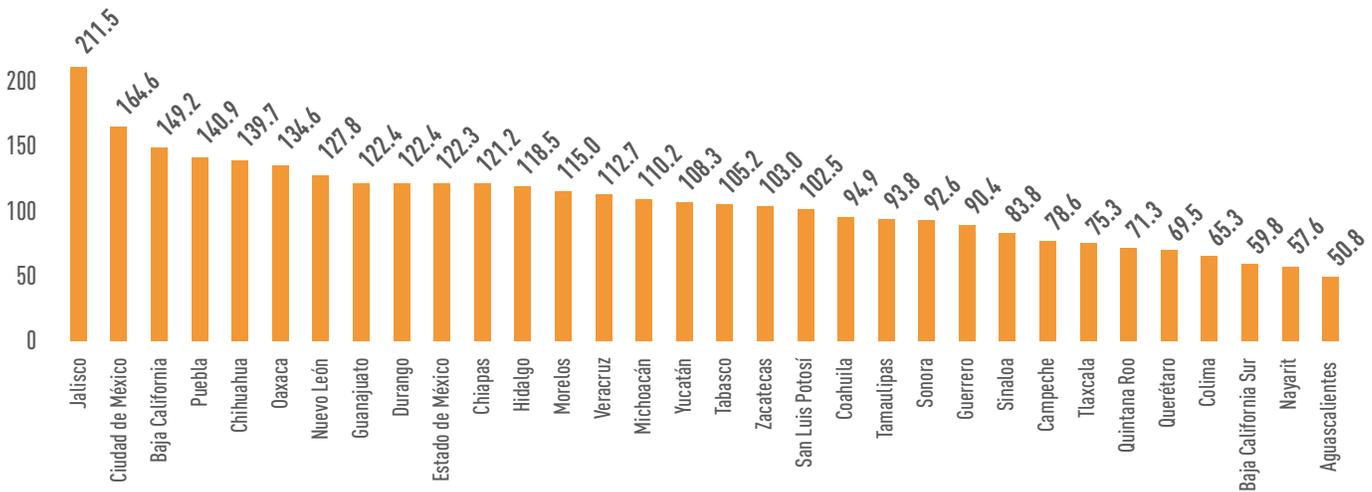
14. "Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, acceso el 28 de abril de 2017, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepciondes/>

Gráfica 3. Percepción de inseguridad pública (% de población), 2012-2016



Fuente: ENVIPE 2013-2016

Gráfica 4. Subsidio para la implementación del NSJP 2012-2016 (millones de pesos)



Fuente: SETEC 2012-2016

en Colima, el estado con mayor número de homicidios en 2016 ponderados por escala demográfica.

Presupuesto invertido en el nuevo sistema de justicia penal

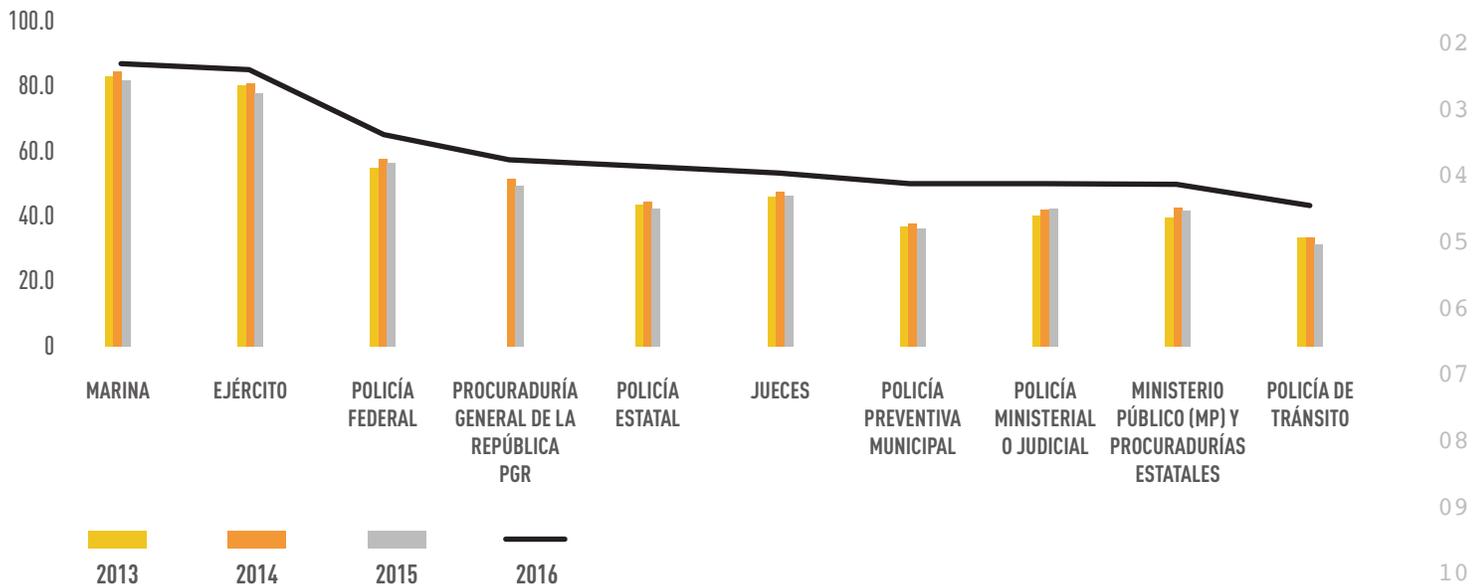
Toda política pública requiere de recursos económicos para no quedar en la lista de buenas intenciones. En la Gráfica 4 se observa que, para garantizar la implementación de la reforma al

SJP de 2008, cada entidad recibió de la federación un promedio anual de \$35.6 millones de pesos entre 2012 y 2016. En total se destinaron poco más de 6 mil 834 millones de pesos.¹⁵

Ahora bien, no basta con asignar dinero, ya que al ser público se debe utilizar con estricto apego a los principios de gasto público

15. Ese dato es lo invertido a través de SETEC, Banobras y los presupuestos locales.

Gráfica 5. Porcentaje de confianza en autoridades, 2013-2016



Fuente: ENVIPE 2012-2016

(eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez)¹⁶ y no limitarse a describir solamente en qué se gasta.¹⁷

Confianza en las autoridades

En 2016, la ENVIPE reportó que para las personas de 18 años o más, las autoridades menos confiables eran quienes intervienen en la procuración de justicia. Los peores niveles de confianza son: Policías de Tránsito (35.5%), Ministerio Público y Fiscalías (43.3%), Policía Ministerial o Judicial (43.6%) y Policía Preventiva Municipal (40.0%). Mientras que el Ejército y la Marina mostraron niveles de confianza promedio de 80.8% y 84.0%, respectivamente.¹⁸

Con la implementación de la reforma de 2008 se esperaba un impacto en la percepción de la ciudadanía. Sin embargo, desde 2013 la ciudadanía confía mucho más en las autoridades castrenses que ven en las calles, conteniendo una debilidad institucional que se traduce en violencia e impunidad.

EL RETO PARA LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La estadística disponible, y que sirve de fundamento para la mayoría de los estudios que se hacen en México, es insuficiente para describir las causas de la violencia y la impunidad.

Jurimetría

Tras ocho años de implementación del nuevo SJP y poco más de un año de su vigencia, aún no se cuenta con información sistematizada que describa cómo está funcionando. Solamente hay información del establecimiento de condiciones operativas. Ante esa situación, el siguiente paso que deben dar la federación y las entidades federativas es evaluar la calidad del desempeño de la impartición de justicia penal que permita explicar si todo el esfuerzo que hasta ahora se ha realizado cumple con la expectativa: un estado de derecho eficaz.

Partiendo de la premisa de que la metodología más adecuada es aquella que mejor permita resolver un problema, un análisis jurimétrico es la propuesta más adecuada para llevar a cabo dicha evaluación.¹⁹ Se trata de un recurso metodológico que permite evaluar la calidad del funcionamiento de todos los elementos que intervienen en un sistema jurídico (ya sean institucionales, humanos, operativos o normativos), a partir de evidencia verificable y documentada.

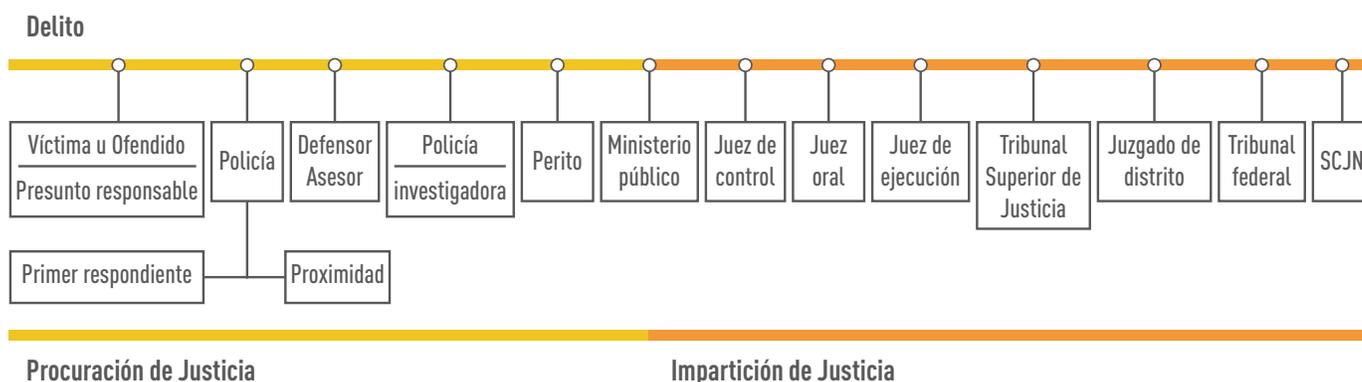
16. Artículo 134, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

17. Al respecto, el IMCO ha observado que no se realizan evaluaciones de calidad de ese gasto. En 2016 el IMCO participó en un ejercicio de Presupuesto Basado en Resultados en instituciones del sector justicia del estado de Jalisco. El resultado mostró que una de las principales debilidades es que se desconoce ese método y, como consecuencia, no hace el análisis de resultados del gasto destinado a la justicia. Ver en <http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2015/08/PbR-en-Instituciones-del-Sector-Justicia-Parte-1-de-2.pdf>

18. "Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, acceso 28 de abril de 2017, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepciones/>

19. Samuel González et al. *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, 2a ed. (México: Fontamara, 2006), 89.

Diagrama 1.



Para generar la información, la jurimetría se apoya principalmente en dos fuentes. La primera es acceder a evidencia empírica verificable que está contenida en expedientes legales totalmente concluidos, y la segunda, un sistema de entrevistas y encuestas que se aplican a todas las personas que intervienen en el sistema jurídico que sea objeto del análisis.

En ocasiones, el verdadero reto que enfrenta una metodología como la que se propone está en la voluntad política del tomador de decisiones. Ya que su implementación requiere del acceso total a fuentes de información que detallen las debilidades de un sistema, que durante los últimos años, ha cedido cada vez más espacio a la desconfianza ciudadana y a los delitos. No obstante, el uso de la jurimetría es totalmente viable en la federación y en todas las entidades federativas. Un ejemplo de ello es el estudio denominado “Nueve años de ocurrencias en justicia penal: evidencias para entender la crisis de impunidad”, que realizó el IMCO en el estado de Morelos en 2016.²⁰

En este estudio se analizó la etapa de procuración de justicia descrita en el Diagrama 1 que corresponde a aquella en la que operan las autoridades en que menos confía la ciudadanía.

Para generar la información, el Gobierno de Morelos permitió el acceso a las siguientes fuentes:

- 811 expedientes penales totalmente concluidos de los cuales:
 - 118 de robo y 56 de homicidio correspondían al anterior SJP
 - 554 de robo y 83 de homicidio correspondían al nuevo SJP

- 236 entrevistas a:
 - 49 policías de mando único
 - 54 policías investigadoras
 - 10 peritos
 - 63 ministerios públicos
 - 50 defensores públicos
- 282 encuestas ciudadanas a quienes hayan tenido contacto con el Sistema de Justicia Penal de Morelos.

Una vez que se recabó la información, fue sistematizada en cerca de 500 mil celdas de datos para evaluar la calidad con la que opera la procuración de justicia de Morelos, tras ocho años de proceso de implementación de la reforma de 2008 y determinar si mejoraron o no las cosas.²¹ A continuación algunos de los principales resultados del estudio.

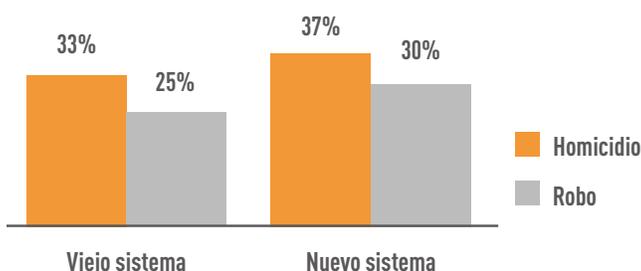
20. “Nueve años de ocurrencias en justicia penal: evidencias para entender la crisis de impunidad”, Instituto Mexicano para la Competitividad, acceso el 23 de mayo 2017, <http://imco.org.mx/justiciapenal/blog/2017/04/03/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/>

21. Morelos fue uno de los primeros estados en implementar el nuevo SJP desde 2008.

Análisis de Expedientes

La evidencia documentada en los expedientes mostró que, más allá de los reportes oficiales de implementación del nuevo SJP, el avance fue mínimo. La Gráfica 6 muestra que en el delito de homicidio, el nivel de cumplimiento de los requisitos mínimos en la integración de expedientes²² pasó de 33% en el viejo sistema a 37% en el nuevo sistema. En el delito de robo, se avanzó de un 25% en el viejo sistema, a 30% en el nuevo sistema. Es decir, la justicia penal mejoró, pero muy poco.

Gráfica 6. Cumplimiento de requisitos mínimos en el proceso



Fuente: IMCO 2017

En particular, el análisis destaca que la actuación del Ministerio Público, responsable de conducir la investigación, dista de lo que las normas sustantivas y procesales exigen para lograr una investigación criminal técnica y de calidad que permita el abatimiento de los niveles de impunidad. A pesar de que en caso de homicidio la investigación es más completa, la evidencia muestra que en ambos delitos las investigaciones son endebles.

A continuación, la Tabla 1 muestra el nivel de cumplimiento de algunos de los elementos esenciales que deben cumplir los Ministerios Públicos durante la integración de la carpeta de investigación.

Tabla 1. Desempeño del Ministerio Público en el nuevo SJP

	HOMICIDIO	ROBO
Ordena informe policial de investigación	100%	99.3%
Ordena la práctica de dictámenes periciales	96.4%	43.5%
Asigna asesor jurídico a la víctima/ofendido	30.4%	28.7%

22. Criterios evaluados para VSJP y NSJP disponible en bases de datos, acceso 10 de julio de 2017, <http://imco.org.mx/justiciapenal/blog/2017/04/03/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/>

	HOMICIDIO	ROBO
Ordena medidas para la protección de la víctima/ofendido	1.8%	0.2%
Ordena el aseguramiento de bienes relacionados con el delito	21.4%	4.9%
Solicita una orden de cateo ante un juez	3.6%	0%
Solicita la intervención de comunicaciones privadas ante un juez	0%	0%
Logra la vinculación a proceso del probable responsable del delito	3.6%	1.1%

Fuente: IMCO 2017

Encuesta ciudadana

Además de que 48% de los encuestados manifestaron que el servidor público le solicitó o insinuó un pago en el Ministerio Público, la Gráfica 7 muestra las razones por las que mencionaron que no regresarían al Ministerio Público.

Gráfica 7. Razones por las que la ciudadanía no regresa al MP



Fuente: IMCO 2017

Nota: las razones expuestas en la gráfica anterior son independientes y no excluyentes, ya que los encuestados podían responder más de una opción, según su experiencia.

Entrevista a servidores públicos

Sería un error considerar solamente las fallas de los servidores públicos, sin tomar en cuenta el ambiente y contexto laboral dentro del que se desempeñan. En las fallas detectadas en las entrevistas destacan las excesivas cargas de trabajo, la falta de un servicio civil de carrera, esquemas de colaboración con las demás autoridades, infraestructura, materiales, equipo, capacitación y mejores salarios.

Lo anterior muestra que el reto hacia adelante para la federación y las entidades federativas no está en delinear reformas e instituciones, sino en cumplir con la eficacia de la norma y cerrar la brecha que hay entre el texto en papel y la realidad que vive la ciudadanía que desconfía cada vez más en la autoridad.

El análisis jurimétrico realizado en Morelos es evidencia documentada de la viabilidad de implementar una metodología innovadora que ha permitido comprender, a partir de una visión sistémica sustentada en evidencia documentada verificable, las deficiencias institucionales en el SJP, y tener una comprensión de la violencia más allá del número de muertes intencionadas por cada 100 mil habitantes. A partir de esto sabemos puntualmente qué partes específicas del proceso de procuración de justicia no se llevaron a cabo conforme a lo estipulado en la reforma de 2008. Y además, fue posible incorporar la experiencia y nivel de conocimiento de los servidores públicos responsables, así como la opinión de usuarios del SJP. Con lo que fue posible comprender que el problema es mucho más complejo que falta de recursos o leyes deficientes.

Como resultado del análisis, en 2017 el Gobierno del estado de Morelos emprendió una serie de acciones para implementar las recomendaciones de mejora elaboradas por el IMCO que se sustentaron en tres ejes de acción:

- Mejorar las condiciones de operativas de policías, defensores públicos, peritos y ministerios públicos.
- Crear un Comité de Auditoría y Seguimiento con la participación de representantes de sectores público y privado.
- Crear la Unidad Especializada de Investigación del Delito de Robo y Homicidio.

LA EVIDENCIA HACE LA DIFERENCIA

México es una república con tres órdenes de gobierno soberanos. Sin embargo, resulta difícil explicarle a la ciudadanía cuál es la diferencia entre impartir justicia a nivel federal y estatal, o peor aún, cuál es la diferencia entre el sistema de justicia penal a nivel federal y a nivel estatal. El ciudadano no está involucrado con ese tipo de distinciones técnicas y no tiene por qué saberlas, ya que su papel es ser destinatario final de un SJP eficaz.

Si el objetivo es disminuir los niveles de violencia, se tiene que fortalecer el nuevo SJP y para lograrlo, el primer paso es contar con información útil que nos ayude a entenderlo en la operación de cada uno de sus componentes. El plazo para implementar el

nuevo SJP venció hace más de un año²³ y se buscó evitar una “prorroguitis”, similar a la ocurrida en otras reformas transversales como la de contabilidad gubernamental que se aprobó hace en 2008 y aún no se implementa cabalmente después de vencerse dos plazos establecidos en la norma.²⁴

Más allá de fechas fatales, este capítulo muestra la evidencia de un ejercicio que los gobiernos pueden iniciar en cualquier momento para atender la crisis de datos y evaluar el funcionamiento del sistema encargado de prevenir y contener la violencia. En caso de no hacerlo, la justicia mexicana seguirá expuesta a la falta de legitimidad, incertidumbre, impunidad, discrecionalidad y opacidad que hoy no alimentan más que al incremento de la desconfianza ciudadana en las autoridades, así como a la crítica procedente de estudios que no reflejan lo que realmente sucede en México.

BIBLIOGRAFÍA

Alejandro García, Juan, y García Marín, José María. *Manual de Historia del Derecho (Temas y antología de textos)*. Madrid: Distribuciones Fernández, 1997.

Baranda, Antonio. 2016. Desaparecerá Setec el 13 de octubre. *Reforma*, 6 de septiembre, sección Nacional.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. “CIDAC.” Acceso el 23 de mayo de 2017. <http://www.cidac.org/>.

Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 2014, última reforma.

Comisión para Conocer las Políticas y la Procuración de Justicia Vinculada a los Femicidios en el País de la Cámara de Diputados LX Legislatura. *Análisis Jurimétrico Prospectivo del impacto de las políticas públicas en materia de protección a los derechos humanos de las mujeres*. México: Lito Offset Alfaro Hermanos, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1917, última reforma.

Gobierno de la República. “Reformas en Acción.” Acceso 23 de mayo de 2017. <http://reformas.gob.mx>.

González R., Samuel et al. *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, 2a ed. México: Fontamara, 2006.

Honorable Congreso de la Unión. “Cámara de Diputados.” Acceso 23 de mayo de 2017. <http://www.diputados.gob.mx>.

23. 18 de junio de 2016

24. “Cumplimiento al acuerdo por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas estatales 2015”, Consejo Nacional de Armonización Contable, acceso 23 de mayo de 2017, <http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. "IJ UNAM." Acceso 23 de mayo de 2017, http://www.juridicas.unam.mx/ .	01
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. "IMCO." Acceso 23 de mayo de 2017. http://imco.org.mx/ .	02
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "INEGI." Acceso 23 de mayo de 2017. http://www.inegi.org.mx/ .	03
Roldán Xopa, José. <i>Derecho Administrativo</i> . México: Oxford, 2008.	04
Secretaría de Gobernación. "Diario Oficial de la Federación." Acceso 23 de mayo de 2017. http://www.dof.gob.mx/ .	05
Secretaría de Gobernación. "Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal." Acceso 15 de mayo de 2017. http://www.setec.gob.mx/ .	06
Torres Estrada, Pedro Rubén. <i>Reforma constitucional penal en México y su instrumentación</i> . México: Porrúa, 2012.	07
	08
	09
	10



PROTECCIÓN A PERIODISTAS: FRACASO INSTITUCIONAL

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Leopoldo Maldonado

@snaiperg

Oficial del Programa
de Protección y Defensa,
ARTICLE 19 Oficina para México
y Centroamérica

La prensa en México está bajo ataque. No hay duda de ello. Lo vemos en las estadísticas y lo conocemos a partir de las historias de cada periodista que sufre agresiones debido a su labor.¹ En ARTICLE 19 documentamos que cada 15.7 horas se agrede una/un periodista, presumiblemente en razón de su labor. El Estado mexicano ha fracasado de manera rotunda en brindar las condiciones mínimas de seguridad para realizar una labor informativa desinhibida, robusta, amplia.

En diversos foros la gente pregunta por qué poner tanto énfasis en la violencia contra la prensa si también son víctimas de la violencia generalizada “@s médic@s, taquer@s, taxistas, abogad@s, etc”. A reserva de conocer los casos específicos de estas personas que desempeñan diversas profesiones y oficios, no tenemos datos que se les ataque en razón de su labor. Ese es el punto medular de la problemática. En una sociedad que se dice democrática es inaceptable que 1.5 agresiones contra la prensa hayan sucedido durante los primeros seis meses del año. Y peor, que esas agresiones se perpetren con la firme intención de censurar y así ocultar irregularidades en el ejercicio de poder.

Las violencias física, psíquica e institucional se han convertido en una constante, en parte de nuestra cotidianeidad. Cuando esa violencia se utiliza para acallar voces que hablan sobre temas de interés público, la situación adquiere particular gravedad. No es casual que, de los seis periodistas asesinados durante el periodo de enero a junio 2017, cinco cubrieran principalmente temas de seguridad y justicia y uno tópicos de corrupción y política. Si a lo anterior se agrega que en lo que corre del año ya se han documentado nueve casos de intervenciones de comunicaciones a periodistas, se comienza a comprender cuáles son las fuentes de peligro para las y los periodistas.

1. ARTICLE 19, “Violencia contra la prensa en México durante el primer semestre de 2017”, ARTICLE 19 (2017) <https://articulo19.org/informesemestral2017/> (Consultado el 13 de octubre de 2017)

En efecto, en este país tocar los intereses de mafias políticas y económicas puede costar la integridad, y hasta la vida, de los y las periodistas. Escudriñar en la podredumbre de las relaciones de poder a nivel nacional y local es una labor de riesgo extremo, e inmediatamente puede detonar la persecución, espionaje, hostigamiento, y hasta ataques letales. Un amplio repertorio de formas y medios para inhibir el libre ejercicio periodístico se ha arraigado como *modus operandi* de los actores de poder.

En no pocas ocasiones, siete registradas el primer semestre de 2017, las comunicadoras y comunicadores se ven orillados a tomar medidas extremas como el desplazamiento. Nada peor que romper los vínculos sociales y afectivos con la familia y la comunidad, y muy probablemente, dejar de trabajar como periodista en el lugar de acogida.

No es menor que se presuma que 50% de las agresiones provengan de servidores públicos de distintos niveles. De hecho, esta cifra contundente explica en buena medida el desdén y la negligencia de las instituciones por brindar protección y garantizar el acceso a la justicia para los periodistas agredidos.

Para muestra un botón. De las 189 carpetas de investigación abiertas en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) desde junio de 2016 (cuando entró en vigor el sistema penal acusatorio a nivel federal), solamente una ha sido judicializada.² Por otro lado, el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas ha incorporado a 323 periodistas en riesgo. Eso evidentemente no ha tenido impacto en la disminución de las violencias contra la prensa. Al contrario, dado el carácter reactivo y estrictamente policiaco de las medidas, se antoja imposible revertir el patrón de violencia ascendente. Seguiremos insistiendo: de nada sirven las medidas de protección si no van acompañadas de una investigación diligente, imparcial y exhaustiva que identifique y lleve a los responsables ante una autoridad judicial.

Los problemas se arreglan aceptándolos, y un primer paso ha sido que dos altos funcionarios federales hayan aceptado

2. Francisco Reséndiz y Julián Sánchez. “Entra en vigor nuevo sistema de justicia penal” *El Universal* (2016) <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/06/18/entra-en-vigor-nuevo-sistema-de-justicia-penal> (consultado el 16 de octubre de 2017)

recientemente que el Estado es el principal agresor de la prensa.³ Ahora el siguiente paso es dejar ese discurso gubernamental que tiende a la victimización (“estamos rebasados”) y empezar a actuar como verdaderos órganos de Estado, con voluntad genuina de atajar los problemas.

¿No fue el discurso del presidente Enrique Peña Nieto y la Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO) del 17 de mayo un parteaguas en el compromiso institucional con la prensa? O más bien fue, como en muchos otros rubros de la agenda de derechos humanos de este país, un discurso más, una puesta en escena para calmar las presiones nacionales e internacionales.

Desafortunadamente meses después del anuncio de las “acciones” para proteger a la prensa, todo parece indicar que las instituciones han fracasado en esta esencial labor. Salta la duda sobre las razones de ese fracaso, pero las cifras sugieren que la censura (o autocensura) producto de la violencia es bastante funcional para muchos actores políticos y económicos.

La censura es una realidad en el México del siglo XXI. Mientras persista será prácticamente imposible avanzar hacia la consolidación de una verdadera sociedad democrática. De la misma manera, sin un flujo libre de información, en el contexto de violaciones generalizadas y graves a derechos humanos y altos de niveles de corrupción, se garantiza la perpetuación de las estructuras que favorecen estos males.

Ante esta realidad, es recomendable que el Estado mexicano adopte, en términos generales:

- Una política integral de protección a periodistas que atienda las violencias que se traducen en censura, mediante la efectiva coordinación interinstitucional entre los organismos del Estado competentes a nivel federal, estatal y municipal.
- La política integral debe prevenir las violaciones a los derechos humanos de las y los periodistas cometidas en razón de su labor, y en su caso, garantizar el acceso a la justicia, verdad y reparación integral cuando dichas violaciones son perpetradas.
- La misma política debe prever la regulación de la publicidad oficial, la derogación de los delitos que criminalizan la libertad de expresión, la definición de lineamientos de comunicación social que prohíban la criminalización y la mediatización de las agresiones contra la prensa, la autonomía del sistema de procuración de justicia

respecto al Ejecutivo Federal, así como la existencia de servicios periciales independientes. 01

- Abstenerse de cualquier acto de hostigamiento judicial, criminalización, persecución política, o intervención de comunicaciones, con el interés de inhibir la labor periodística. 02
- Asimismo, deben garantizarse y protegerse los derechos laborales en las empresas de medios de comunicación mediante las instituciones y mecanismos previstos en la Constitución y la legislación en la materia. 03

En específico, el Mecanismo de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas debe: 04

- Coordinar las iniciativas de los gobiernos estatales encaminadas a crear Unidades de Protección a periodistas para evitar la duplicidad de funciones, brindar certeza a los y las periodistas sobre sus atribuciones e implementar procedimientos claros, ágiles y transparentes para la atención de casos y la construcción de políticas preventivas integrales. 05
- Asumir una perspectiva integral de protección que trascienda al aspecto físico de las agresiones, y atienda las dimensiones psíquicas, digitales y judiciales. 06
- Generar una agenda interinstitucional que articule a los diversos órganos de Estado que la componen: FEADLE, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Comisión Nacional de Seguridad y Secretaría de Relaciones Exteriores. 07
- Establecer e implementar un mapeo de riesgos y agresiones contra periodistas a nivel nacional. 08
- Establecer un plan de trabajo con objetivos e indicadores claros. 09

Para la FEADLE: 10

- Construir un plan de trabajo que establezca líneas prioritarias (no exclusivas) de trabajo respecto a regiones con mayores incidencias de delitos contra la prensa, así como delitos más graves.
- Elaborar protocolos de investigación que prevea, entre otras cosas: priorizar como línea de investigación la labor periodística de las víctimas, la elaboración obligatoria de planes de investigación, una definición amplia de periodista que aborde todas sus manifestaciones, incluya la perspectiva de género, prevea mecanismos de atención, comunicación y coordinación con las víctimas

3. Colchero, Patricia y Sánchez del Pozo, Ricardo. 2017. “Libertad de expresión, derechos humanos y derecho a la información”. en el seminario *Violencia y Paz; Diagnósticos y propuestas para México*, (7 de agosto al 9 de agosto de 2017 en Ciudad de México)

y sus asesores jurídicos, esquemas de coordinación con delegaciones estatales de Procuraduría General de la República (PGR) y Fiscalías o Procuradurías locales.

- Incluir en sus protocolos criterios claros de atracción de los casos, que desarrollen de manera pormenorizada los supuestos previstos en el artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Crear la unidad de inteligencia y análisis de información que permita conocer los patrones de violencia, así como las personas, actores y organizaciones políticas, delincuenciales y partidistas que ponen en riesgo a la prensa en las diversas regiones o que se encuentran involucrados en otras investigaciones.
- Procurar la generación de mesas de investigación especiales por tipo de violencia y por regiones. Dichas mesas idealmente deben contar con Agentes del Ministerio Público, analistas de información y peritos.

Para los Gobiernos y Congresos de los estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias:

- Adoptar, participar y coordinar con las autoridades federales en la política integral de protección a periodistas.
- Crear las Unidades de Protección que se tienen previstas mediante convenios con Gobierno federal, con atribuciones perfectamente delimitadas, evitando los formulismos y formalismos. Se debe procurar que las Unidades se compongan por personas con conocimiento de la problemática que enfrenta la prensa, así como con capacidad de gestión ante las diversas instancias de seguridad y justicia locales.
- Crear las mencionadas Unidades mediante un proceso transparente y participativo en el que se involucren los y las periodistas organizados o no; proveyendo a dichas Unidades de recursos presupuestales y humanos suficientes.
- Construir y adoptar protocolos homologados de investigación de los delitos cometidos contra periodistas en razón de su labor, crear equipos, grupos o unidades de investigación especializadas dentro las Fiscalías o Procuradurías locales en su correcta aplicación.
- Abstenerse de criminalizar a la prensa desde los discursos oficiales, y por el contrario, reconocer la importante labor que realizan.

- En las entidades donde se mantengan vigentes, derogar los delitos contra el honor, "halconeos", "anti-memes" y ultrajes a la autoridad. 01
02
- Regular la asignación de la publicidad oficial. 03

¿Por qué es importante detener la violencia contra periodistas?

Manuel Molano

Hace algunos años, IMCO incluyó una variable de crímenes contra periodistas en sus índices de competitividad, y algunas personas estaban sorprendidas por ello. Algunos de nuestros críticos nos decían que los problemas de derechos humanos no tienen nada que ver con la competitividad de los países.

Como parte de nuestra labor de abogar por un México más competitivo, quienes trabajamos en el IMCO hablamos con inversionistas nacionales y extranjeros que tienen activos productivos en nuestro país, o que están en vías de adquirirlos. Una pregunta recurrente que recibimos de varios fondos de inversión extranjeros en México es por qué hay un descomunal número de agresiones contra los periodistas en el país. Un gerente de inversiones quiere estar seguro de que lo que lee en la prensa es imparcial y objetivo, y que el profesional de las noticias que lo reporta no está sujeto a ningún tipo de coerción o presión indebida. Es fundamental saber que quien reporta las noticias críticas para el funcionamiento de cualquier sociedad no está bajo amenaza de muerte, suya o de su familia.

El mantra institucional de IMCO es que las regiones competitivas son aquellas que de manera consistente atraen y forjan inversiones y talento. El respeto al estado de derecho, y a la vida de las personas, es fundamental para la competitividad de las naciones.

Sin embargo, ¿qué ocurre con los países donde no se respeta el estado de derecho o donde éste está torcido a favor de los criminales? Una hipótesis es que el tipo de inversiones y talento que atraen se enfocan a las actividades ilícitas que no se permiten en ningún otro lugar del mundo. Se requiere ingenio y capital para ser exitoso como asesino, defraudador, político corrupto, traficante de personas o de drogas, o financiador de ese tipo de actividades. Quien se dedica a eso, sabe que requiere formar una red de complicidades que facilite el florecimiento de esas maquinarias de extracción de recursos a la sociedad.

La actividad lícita que más sufre con el florecimiento del crimen organizado es el periodismo. A los dueños de los negocios criminales no les gusta que la prensa publicite sus fechorías, ya que ello llama la atención de los grupos sociales que podrían detener el avance de las empresas criminales. Si en un país el

crimen violento no se investiga y no hay consecuencias derivadas de quitarle la vida a otro, la extorsión y el homicidio en contra de los profesionales de los medios crece rápidamente.

Estas actividades tienen el grave problema que obstaculizan directamente el crecimiento de las actividades legales. También, usualmente son negocios que extraen rentas de manera violenta, por lo cual no crean valor para la sociedad, por el contrario, lo destruyen. Las sociedades en las que florece el crimen están destinadas al fracaso, porque nadie está dispuesto a vivir y sufrir bajo el yugo de los criminales.

La medición de la extensión del cáncer es otro problema recurrente. Dado que las actividades ilícitas no florecen al cobijo de las instituciones del Estado, es difícil encontrar registros estadísticos confiables sobre su prevalencia. En México, el problema de la mayoría de los crímenes es que quedan impunes, y los que se cometen en contra de los miembros de la prensa no son la excepción. La Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) ha compilado un Índice Global de Impunidad (IGI), cuyo objetivo es “visibilizar, en términos cuantitativos, el problema global de la impunidad y su efecto directo en otros fenómenos globales como desigualdad, corrupción y violencia”.¹ En el IGI 2016, que tiene datos para el 2015, México es uno de los países donde la medición es más alta, y donde en consecuencia la impunidad es mayor.² La impunidad relacionada con violaciones a los derechos humanos es más alta que en otros países de la región: es equivalente al 33% del valor del índice para México, cuando la general es de 17 a 20% para el continente americano.³

1/ Universidad de las Américas Puebla. “Índice Global de Impunidad 2017” UDLAP (2017) <http://www.udlap.mx/cesij/resumenejecutivo.aspx> (Consultado el 8 de septiembre de 2017)

2/ Universidad de las Américas Puebla., “IGI-MEX Índice Global de Impunidad México 2016,” UDLAP (2016), http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf (Consultado el 8 de septiembre de 2017) 22

3/ *Ibidem*, pág. 23.

Francisco Reséndiz y Julián Sánchez. “Entra en vigor nuevo sistema de justicia penal” *El Universal* (2016) <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/06/18/entra-en-vigor-nuevo-sistema-de-justicia-penal> (consultado el 16 de octubre de 2017)

Universidad de las Américas Puebla. “Índice Global de Impunidad 2017” UDLAP (2017) <http://www.udlap.mx/cesij/resumenejecutivo.aspx> (Consultado el 8 de septiembre de 2017)

Universidad de las Américas Puebla., “IGI-MEX Índice Global de Impunidad México 2016,” UDLAP (2016), http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf (Consultado el 8 de septiembre de 2017) 22

BIBLIOGRAFÍA

ARTICLE 19, “Violencia contra la prensa en México durante el primer semestre de 2017”, ARTICLE 19 (2017) <https://articulo19.org/informemesemestral2017/> (Consultado el 13 de octubre de 2017)

Colchero, Patricia y Sánchez del Pozo, Ricardo. 2017. “Libertad de expresión, derechos humanos y derecho a la información”. en el seminario *Violencia y Paz; Diagnósticos y propuestas para México*, (7 de agosto al 9 de agosto de 2017 en Ciudad de México)

II. GARANTIZAR LA CONTINUIDAD
DE LAS REFORMAS EDUCATIVA
Y ENERGÉTICA



LA REFORMA EDUCATIVA FRENTE AL CAMBIO DE GOBIERNO: UNA PERSPECTIVA PARA FORTALECER SU CONTINUIDAD

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Pablo Clark

@PabloClarkD

Investigador, IMCO



Alexandra Zapata

@AZapataH

Directora de Educación
e Innovación Cívica, IMCO

La reforma marca un parteaguas en las aspiraciones de nuestro sistema educativo. Si bien se mantienen desafíos importantes, la legislación actual representa un avance fundamental en la ruta para garantizar educación de calidad en nuestro país. Como parte del legado de reformas estructurales del gobierno de Peña Nieto destaca la reforma educativa, debido, en parte, a su gran complejidad política. Desde su arranque en 2013, el gobierno federal ha invertido una cantidad considerable de recursos y capital político en impulsar el nuevo marco legal de la educación pública en nuestro país. No obstante, frente al inminente cambio de administración federal en 2018, cada vez están más presentes las voces que cuestionan el futuro de la reforma.

En los próximos meses lo que se requiere con urgencia es redoblar esfuerzos en la implementación de la reforma, así como fortalecer la credibilidad de los procesos de evaluación, capacitación y asignación de plazas. La continuidad de la reforma pasa necesariamente por incrementar su legitimidad entre la sociedad en general y los docentes en particular. Profundizar las funciones de formación y desarrollo docente, garantizar el uso transparente y justo de los resultados y mejorar el flujo de comunicación con las escuelas son puntos claves para lograrlo. En la medida en la que se logren avances importantes en estos puntos, serán las propias comunidades educativas las que noten el beneficio del cambio y serán éstas las primeras en defender y encabezar la transformación educativa.

La magnitud de la oposición a la reforma es proporcional a la ambición de los cambios que se plantean. Las evaluaciones docentes son el elemento más controversial de la reforma educativa y, probablemente, el más susceptible a ser

abandonado. El argumento principal en contra de esta medida de la reforma es la percepción de la evaluación como “punitiva” y de carácter “laboral”. Estas críticas han permeado el magisterio como resultado de dos graves faltas. La primera es la poca confianza en los procesos y evaluaciones debido a la falta de transparencia y una mala estrategia de comunicación. Segundo, hay evidencia contundente que sugiere que las autoridades, estatales y federales, no han cumplido cabalmente con sus responsabilidades a raíz de la nueva legislación.

La resistencia por parte de los docentes a la evaluación es, en cierto grado, inevitable. Medir el desempeño en la enseñanza se percibe como “inherentemente imperfecto, incompleto y complejo”,¹ además, por los resultados que arroja, tiene el potencial de cambiar las relaciones dentro del sistema educativo. Es decir, esta oposición está asociada a la confusión de los docentes sobre los fines de la evaluación² y la incertidumbre sobre el impacto que puede tener en su trayectoria profesional.³ A lo anterior se le suma que los docentes perciben una falta de información clara y confiable sobre la evaluación, según datos del análisis de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la reforma educativa.⁴ Actores opuestos a la reforma han aprovechado ese vacío de información y confianza para tergiversar la evaluación y pintarla como una amenaza para todos los maestros.

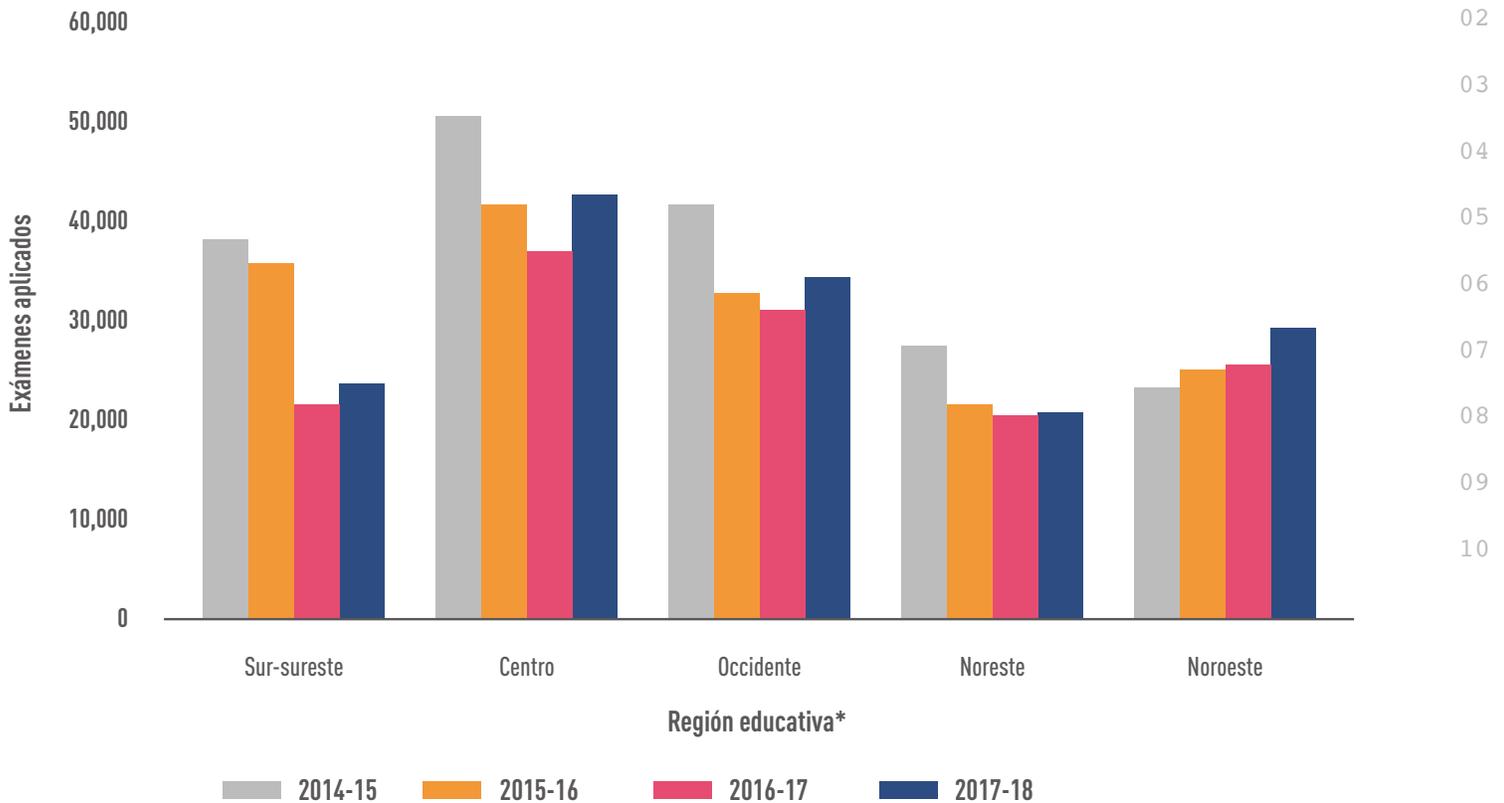
1. Mizala, Alejandra y Schneider, Ben Ross. “Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010)”, *Governance* 27, no. 1 (2014): 87–109. doi:10.1111/gove.12020

2. Santos del Real, Annette. “Áreas temáticas emergentes en la educación química: Evaluación docente” *Educación química* 32, no. 2 (2012). <http://www.scielo.org.mx/pdf/eq/v23n2/v23n2a5.pdf>

3. Aldrete López, Laura. “Una deuda pendiente de la reforma educativa: tutorías para los docentes.” *Distancia por tiempos*, abril 26, 2017. <http://educacion.nexos.com.mx/?p=524>. (Consultado el 20 de mayo de 2017)

4. OREALC/UNESCO. *Evaluación de Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en educación básica y media superior de México* (OREALC/UNESCO Santiago, 2016). * Regiones educativas: *Sur-sureste*: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; *Centro*: CDMX, el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; *Occidente*: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas; *Noreste*: Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas; *Noroeste*, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.

Gráfica 1. Evaluaciones de ingreso a la carrera magisterial región educativa (2014-2017)



Fuente: Elaboración IMCO con datos de Servicio Profesional Docente, SEP⁵ (al 28 de agosto de 2017).

¿Qué nos dicen los datos sobre la participación en las evaluaciones aplicadas hasta la fecha? En cuatro de las cinco regiones educativas en el país se observa primero una tendencia a la baja en el número de evaluaciones de ingreso al magisterio administradas al año desde 2014, especialmente en la región sur-sureste. Después de una relativa estabilización en los dos años intermedios, en 2017-2018 se observa ya un claro repunte, salvo la región noreste. (Ver gráfica 1).

Sin embargo, la menor participación en las evaluaciones no necesariamente es un reflejo de la falta de voluntad de los maestros. En distintos momentos durante los últimos cuatro años la SEP ha modificado -sin justificación- el programa de evaluaciones de desempeño para abarcar a menos docentes. Como se observa en la siguiente gráfica, las cifras de evaluación de ingreso y promoción han visto mucha mayor estabilidad que la evaluación de desempeño. Al paso actual, evaluar a la totalidad de los maestros que laboran en el sistema de educación pública tomaría por lo menos nueve años más.⁶ (Ver gráfica 2).

5. SEP. "Servicio Profesional Docente. Resultados de educación básica y media superior". <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

6. El cálculo se hace tomando: el total de maestros de EB y EMS en México según

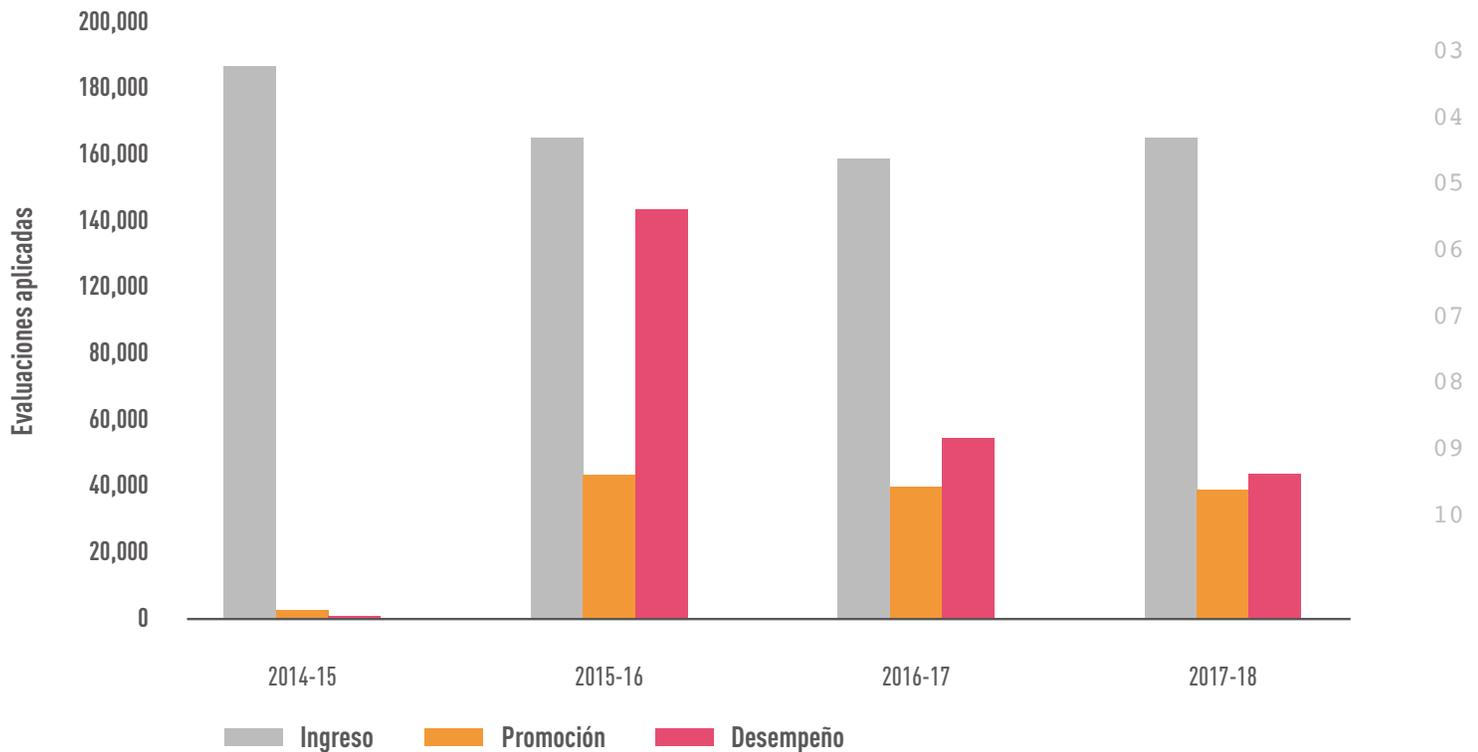
Las evaluaciones permiten identificar a los maestros más efectivos para retenerlos, así como a aquellos con ciertas carencias para capacitarlos y mejorar su desempeño. Sus resultados deben ser insumo fundamental para diseñar programas de formación más pertinentes, vinculados por medio de evidencia concreta a la situación real de la profesión. De igual manera, valorar aspectos clave de la formación y práctica docente también es necesario para asegurarse que todos los maestros, directivos y supervisores cumplan con niveles mínimos de desempeño profesional.⁷

Al mismo tiempo, la evaluación fomenta una cultura de mejora profesional basada en datos que, a su vez, se asocia con un mayor aprendizaje de los alumnos. Por ejemplo, Chile, país que implementó una reforma educativa similar a la mexicana, tiene evidencia contundente de una relación positiva entre el logro de

..... el informe del INEE 'Los Docentes en México. 2015', el número de maestros ya evaluados hasta hoy según el Servicio Profesional Docente 2018, y el número de maestros evaluados en la jornada 2015-2016 (el único año con evaluación de desempeño obligatoria).

7. OECD. *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*. OECD Publishing, (OECD Publishing, 2011), <https://www.oecd.org/edu/school/47730873.pdf>. (Consultado el 29 de mayo de 2017)

Gráfica 2. Evaluaciones por tipo y por año de aplicación



Fuente: Elaboración IMCO con datos de Presidencia de la República. 5to Informe de Gobierno. (al 4 de septiembre de 2017).

Nota: las cifras de desempeño de 2017-18 son preliminares pues se encuentran aún en proceso.

los estudiantes en la prueba nacional y el número de docentes de su escuela que obtienen buenos resultados en las evaluaciones.⁸

En el contexto mexicano, las evaluaciones tienen también otro tipo de utilidad: el de rendición de cuentas del sistema. Cuando los beneficios laborales de los docentes varían según el apoyo político del sindicato o autoridades locales, los incentivos favorecen la lealtad política más que el desempeño y el desarrollo profesional.⁹ Los mecanismos endebles de rendición de cuentas encuentran campo propicio a causa de equilibrios clientelares de captura de rentas, como por años ocurrió en nuestro sistema educativo. Cuando las capacidades de las autoridades locales para evitar tales prácticas son débiles, los mecanismos de monitoreo centralizados son los más efectivos para reducir la

captura de rentas y para reconocer a los docentes de manera meritocrática, transparente y justa.¹⁰

Ahora bien, para que el crecimiento magisterial realmente se base en mérito, es crucial que exista transparencia en cada paso de estos procesos, desde la publicación de las listas de vacantes hasta los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, a pesar de los cambios legislativos, en la mayoría de los procesos, la opacidad ha sido una constante, erosionando la confianza de los maestros y ciudadanos en la aplicación consistente de la ley. Para la mayoría de los estados, la falta de listas públicas del orden de prelación, la poca claridad en los catálogos de vacantes disponibles y en la asignación final de plazas impiden tener certeza de que el sistema beneficie a los mejores maestros. Es decir, la resistencia natural o esperada a la evaluación docente ha sido alimentada por la poca transparencia del gobierno.

8. Manzi, J., y Sclafani, S. *Report on In-Service Teacher Evaluation and Development Practices in Comparative Perspective*, (OECD Publishing, 2010). <https://www.oecd.org/edu/school/47730873.pdf>. (Consultado el 29 de mayo de 2017)

9. Mizala, Alejandra y Schneider, Ben Ross. "Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990-2010)", *Governance* 27, no. 1 (2014): 87-109. doi: 10.1111/gove.12020.

10. Bold, Molina y Safir, *Clientelism in the Public Sector: Why Public Service Reforms May Not Succeed and What to Do About It*. Banco Mundial, 2017.

La propia SEP, en septiembre de 2018,¹¹ reconoció que al hacer cruces con el pago de nómina federal, se detectó que el número de plazas ofertadas por concurso por las autoridades educativas estatales corresponden a porcentajes pequeños del total. De acuerdo a los datos de la Secretaría solo 25 o 30% de las vacantes totales se llenan respetando la ley. Los datos son consistentes con las denuncias de maestros y organizaciones civiles en las que señalan la persistencia de irregularidades en los procesos de asignación de plazas.¹² Esto es una grave violación a lo establecido por la reforma educativa, ya que, en el nuevo modelo educativo, la asignación de puestos y las promociones deben ser otorgadas por examen a los candidatos mejor preparados. Esto no puede estar sujeto a negociación y cualquier desviación de la norma es responsabilidad de las autoridades educativas.

La transparencia en el uso de los resultados es un mecanismo necesario para asegurarnos que la rendición de cuentas de la evaluación está funcionando. Es inconsistente e injusto exigirles a los docentes que aspiren a ganarse una plaza por concurso cuando una gran parte de los puestos vacantes se asignan por otros medios. Al día de hoy, apenas se comienza a desarrollar un mecanismo de uso obligatorio en las 32 entidades para garantizar y validar la transparencia del proceso de asignación de plazas. Desafortunadamente, para las autoridades federales no parece ser prioritario presionar a los gobernadores para asegurarse que este mecanismo se adopte rápidamente.

Una propuesta para encarar la opacidad es aumentar el nivel de participación de la sociedad civil. Una primera vía para esto es extender el proceso de observadores ciudadanos -actualmente limitado a las aplicaciones de exámenes- a la etapa de asignación de plazas como sucedió por primera vez en la Ciudad de México en febrero de 2017. El acceso pleno a las listas de prelación y a los catálogos de plazas, además del establecimiento de un mecanismo para dar seguimiento a los comentarios, quejas y denuncias de los observadores, son prerequisites indispensables para dar certidumbre a los procesos.

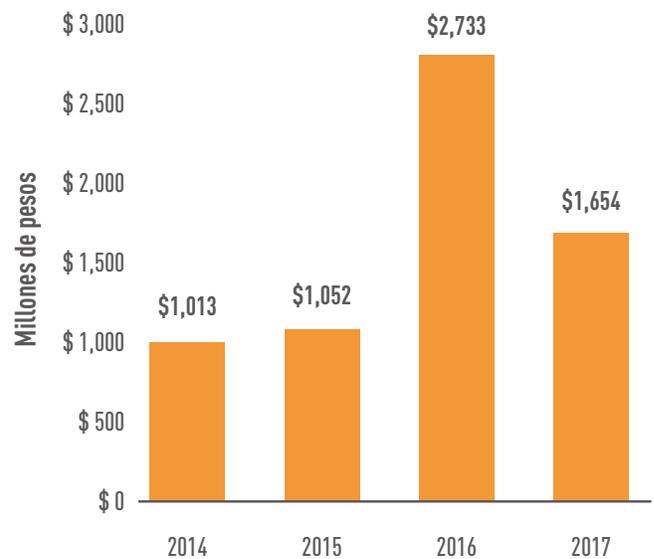
El segundo gran desafío que enfrenta la transformación educativa es la corresponsabilidad de las autoridades. Si bien la ley establece la obligación para los docentes de ser evaluados, también fija la obligación del estado para proveer capacitación y formación docente de calidad. No es justo calificar a los docentes respecto a elementos en los que no se les formó, ni es razonable exigirles mejorar en aspectos técnicos en los que no se les apoya con capacitación.

11. González, Isabella. "Admite SEP opacidad en oferta de plazas" *Reforma*. <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1209468&md5=7bc4fcaeb5aa1e1f977e47de262c18d2&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> (Consultado el 14 de septiembre de 2017)

12. Aprender Primero. "Amparo contra irregularidades en concurso de oposición, Tlaxcala." <http://www.aprenderprimero.org/web/2016/11/01/violacion-a-proceso-de-prelacion-tlaxcala/> (Consultado el 19 de mayo de 2017)

Este reto preocupa aún más ante los recortes presupuestales que se han hecho en el campo de capacitación docente. El presupuesto para el Programa para el Desarrollo Profesional Docente sufrió un recorte de mil 79 millones de pesos (mdp) en términos reales, equivalente a casi 40% del presupuesto asignado un año antes. Específicamente para formación docente en educación básica, el presupuesto se redujo en 50.3%, pasando de mil 869 a 929 mdp de 2016 a 2017.¹³ Esto a pesar de que el año actual integra el desafío adicional de capacitar a los maestros bajo un nuevo modelo educativo, lo cual implica cambios drásticos en el desarrollo de habilidades de enseñanza.

Gráfica 3. Presupuesto total del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (2014-2017)



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)¹⁴ utilizando el deflactor del PIB expresado en los Criterios Generales de Política Económica 2017,¹⁵ 2016¹⁶ y 2015.¹⁷

13. Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE). *Nota de Política Pública PIPE, Análisis del Presupuesto Educativo 2017*. (CIDE: México D.F., 2016)

14. SHCP. "Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto" http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

15. SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017" http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf

16. SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016" de 2017. http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/CGPE_2016.pdf

17. SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015" http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/criterios_generales_pe_2015.pdf

Un docente que a partir de su evaluación se le identifica como insuficiente, pero a quien o no se le asigna un tutor o no se le ofrece los materiales adecuados, no tiene ninguna relación o acercamiento con lo que se le examina, por lo que no percibirá que su evaluación sea útil o justa. A consecuencia de esta disparidad entre lo capacitado y lo evaluado, los objetivos de desarrollo profesional de la evaluación siguen siendo “un ideal inexistente”, ya que hasta ahora no existe una “recomendación ni evaluación diagnóstica seria que establezca los retos que deben ser atendidos para mejorar la función” de la formación docente.¹⁸

Existen varias estrategias para fortalecer la función de desarrollo profesional. La primera es flexibilizar el diseño de las carreras normales y los cursos de formación continua para ligarlos con la evidencia recabada en las evaluaciones.¹⁹ Mientras tanto, se tendrían que desarrollar mecanismos para asignar a los docentes a cursos específicamente vinculados a sus resultados en los exámenes. Además, se requiere mejorar el esquema de incentivos de las tutorías, para aumentar el número de docentes que se inscriben como tutores.²⁰ También es recomendable desarrollar nuevos programas de desarrollo profesional, los cuales en la experiencia de otros países han sido buenas oportunidades para introducir cambios más amplios a la estructura docente.²¹ Enfatizar la función de formación y desarrollo profesional de la evaluación no sólo ofrece resultados por sí mismos, sino también puede contribuir a una mayor aceptación y legitimidad de la reforma educativa entre el magisterio.

Los retos ya mencionados requieren de flujos de información confiable para su resolución. Los datos deben llegar, de manera ágil y oportuna, a las manos de todos los miembros de la comunidad educativa. De igual manera, las autoridades deben tener un mecanismo efectivo para recolectar evidencia directamente de la fuente escolar. Es urgente que la Secretaría avance, en cumplimiento con la ley, en la implementación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). La Ley General del Servicio Profesional Docente planteó una fecha límite de dos años para que el SIGED contara “-al menos- con la información de los docentes, su formación y trayectoria y las

plantillas de personal.”²² Al día de hoy han pasado dos años de retraso para el cumplimiento de este mandato legal.

La experiencia de otras reformas educativas en América Latina ha dejado claro el rol vital del acceso a la información para movilizar al público y atenuar el poder de sectores que se oponen a los cambios para defender sus intereses particulares.²³ Sin información relevante, es imposible fortalecer la capacidad de las comunidades escolares para involucrarse y, por ejemplo, monitorear si las plazas en su escuela han sido asignadas como un botín político o a candidatos bien preparados. Sin embargo, para que la información resulte en acción colectiva y en mejores resultados, habría que combinarla con un canal directo de denuncia,²⁴ el cual hasta ahora tampoco existe.

Bien dicen nuestros colegas de Mexicanos Primero que “no hay reforma sin reformadores”. La transformación educativa en México requiere de campeones que aterricen los cambios legislativos, de modelo curricular y de procesos en beneficio de sus estudiantes. Estos maestros, supervisores y asesores- agentes de cambio- necesitan capacidades, no alcanza con buenos deseos en la legislación y son las autoridades quienes tienen que dotar a estos agentes de las herramientas necesarias para generar una transformación.²⁵ La reforma avanzará en la medida en la que la comunidad educativa empiece a ver los cambios reflejados en mejores dinámicas escolares, maestros empoderados y preparados, y niños y jóvenes motivados por sus aprendizajes. Las comunidades educativas, no las autoridades, son quienes pueden lograr que las reformas perduren.

BIBLIOGRAFÍA

Aldrete López, Laura. “Una deuda pendiente de la reforma educativa: tutorías para los docentes.” *Distancia por tiempos*, abril 26, 2017, <http://educacion.nexos.com.mx/?p=524>. (Consultado el 20 de mayo de 2017)

Bold, Tessa., Molina, Ezequiel y Safir, Abla. *Clientelism in the Public Sector: Why Public Service Reforms May Not Succeed and What to Do About It*. Banco Mundial, 2017.

Gobierno de la República. “Resumen ejecutivo de la Reforma Educativa”. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/>

18. Aldrete López, Laura. “Una deuda pendiente de la reforma educativa: tutorías para los docentes.” *Distancia por tiempos*, <http://educacion.nexos.com.mx/?p=524>.

19. OREALC/UNESCO. *Evaluación de Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en educación básica y media superior de México* (OREALC/UNESCO Santiago, 2016) http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo_modelo/informes/OREALC-UNESCO-Ev-desempeno-Informe-Final.pdf (Consultado el 29 de mayo de 2017)

20. Aldrete “Una deuda pendiente de la reforma educativa: tutorías para los docentes”.

21. Mizala y Schneider. “*Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010)*”.

22. Vázquez Cuevas, Marisol, *Diagnóstico de los avances y rezagos del SIGED* (Instituto Belisario Domínguez, 2017)

23. Bold, Molina y Safir, *Clientelism in the Public Sector: Why Public Service Reforms May Not Succeed and What to Do About It*. Banco Mundial, 2017.

24. Ibid.

25. Mexicanos Primero. 2017. “La educación como proyecto social: el reto del ciclo escolar 2017-2018” http://www.mexicanosprimero.org/images/DC_en_rueda_de_prensa.pdf (Consultado el 11 de septiembre de 2017)

Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf. (Consultado el 20 de mayo de 2017)	SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017" P. 110. http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf (Consultado 11 de junio de 2017.)	01
González, I. "Admite SEP opacidad en oferta de plazas" <i>Reforma</i> . http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1209468&md5=7bc4fcaeb5aa1e1f977e47de262c18d2&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe (Consultado el 14 de septiembre de 2017)	SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016" P. 155. http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/CGPE_2016.pdf (Consultado 11 de junio de 2017.)	02
INEE. "Servicio Profesional Docente. Bases de datos del Servicio Profesional Docente." http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente/bases-de-datos-julio-spd (Consultado el 12 de junio de 2017)	SHCP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015" P. 198. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/criterios_generales_pe_2015.pdf (Consultado 11 de junio de 2017.)	03
Manzi, J., y Sclafani, S. <i>Report on In-Service Teacher Evaluation and Development Practices in Comparative Perspective</i> . OECD Publishing, 2010. https://www.oecd.org/edu/school/47730873.pdf .	SHCP. "Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto" http://www.transparenciapresupuestaria.un manual de estiloa.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos (Consultado 11 de junio de 2017.)	04
Mexicanos Primero. "Amparo contra irregularidades en concurso de oposición, Tlaxcala." http://www.aprenderprimero.org/web/2016/11/01/violacion-a-proceso-de-prelacion-tlaxcala/ (Consultado el 29 de mayo de 2017)	Vázquez Cuevas, Marisol, <i>Diagnóstico de los avances y rezagos del SIGED</i> (Instituto Belisario Domínguez, 2017)	05
Mexicanos Primero. 2017. "La educación como proyecto social: el reto del ciclo escolar 2017-2018" http://www.mexicanosprimero.org/images/DC_en_rueda_de_prensa.pdf (Consultado el 11 de septiembre de 2017)		06
Mizala, Alejandra y Schneider, Ben Ross. "Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010)", <i>Governance</i> 27, no. 1 (2014): 87-109. doi:10.1111/gove.12020.		07
OECD. <i>Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico</i> . OECD Publishing, 2011. https://www.oecd.org/edu/school/47730873.pdf .		08
OREALC/UNESCO. Evaluación de Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en educación básica y media superior de México. OREALC/UNESCO Santiago, 2016. http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo_modelo/informes/OREALC-UNESCO-Ev-desempeno-Informe-Final.pdf (Consultado el 29 de mayo de 2017)		09
Presidencia de la República. 5to Informe de Gobierno. 2017. http://cdn.presidencia.gob.mx/quintoinforme/Resumen_Ejecutivo.pdf (consultado el 8 de septiembre de 2017)		10
Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE). <i>Nota de Política Pública PIPE, Análisis del Presupuesto Educativo 2017</i> . CIDE: México D.F., 2016.		
Santos del Real, Annette. "Áreas temáticas emergentes en la educación química: Evaluación docente" <i>Educación química</i> 32, no. 2 (2012). http://www.scielo.org.mx/pdf/eq/v23n2/v23n2a5.pdf		
SEP. Servicio Profesional Docente. "Resultados de educación básica y media superior." Consultado el 21 de mayo de 2017. http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ (Consultado el 21 de mayo de 2017)		



¿QUÉ HEMOS APRENDIDO CON LA REFORMA ENERGÉTICA? LECCIONES Y RETOS PARA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN¹

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Ramón Olivas Gastélum

@RamonOGmx

Consultor

El Índice de Competitividad Internacional publicado en 2013 por el IMCO planteó que la Reforma Energética debía contar con cuatro objetivos estratégicos:

- Maximizar el valor de la renta petrolera
- Garantizar la seguridad energética y fortalecer la competitividad del país
- Convertir al sector en una palanca de desarrollo industrial y tecnológico
- Transformar la renta petrolera en bienestar de largo plazo²

Para entonces, era ya evidente que el modelo del sector energético con participación monopólica del Estado había encontrado su límite de viabilidad. Cuatro años más tarde, y ya en plena etapa de implementación, es posible mencionar diversos logros de la Reforma Energética en estos rubros, como también una cantidad importante de tareas pendientes que serán materia de discusión en el próximo sexenio.

A grandes rasgos, la inversión detonada a la fecha en exploración y extracción de hidrocarburos (65 mil millones de dólares), gas natural y petrolíferos (28 mil millones de dólares) y electricidad (126 mil millones de dólares) es de relevancia para el desarrollo de infraestructura en los próximos años y la apertura de los diferentes mercados con participación privada. Como ejemplo,

1. Para la realización de este ensayo se realizaron diversas entrevistas con expertos en el sector energético con el compromiso de no revelar su identidad, sin embargo, quisiera agradecerles enormemente su colaboración. Dichas entrevistas han sido complementadas con la experiencia del autor en los últimos doce años de trabajo en el sector energético.

2. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Índice de Competitividad Internacional 2013 "Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI"* (México: Impresos Villaflores, 2013).

existen actualmente 100 empresas mexicanas y de otros 18 países que cuentan con contratos para llevar a cabo proyectos tanto de hidrocarburos como de electricidad.³

Además, es importante destacar la inclusión de principios de transparencia y rendición de cuentas a lo largo de la cadena de valor del sector, así como la observación de derechos humanos para el desarrollo de infraestructura en comunidades indígenas. También ha marcado una importante diferencia una nueva visión en la planeación estratégica, la cual se lleva a cabo en la Secretaría de Energía y los entes reguladores, desplazando al modelo anterior de gestión desde las empresas paraestatales.

Sin embargo, a pesar de los avances, continuamos observando un franco deterioro en un número importante de estándares de seguridad energética para el sector hidrocarburos. Por ello, tanto el gobierno de México como la industria petrolera tienen claro que es necesario incrementar el volumen de las Rondas si deseamos contar con una participación importante de producción de hidrocarburos por parte de empresas privadas, en los próximos 15 años. Este parece ser el único camino para revertir la caída en la producción petrolera, incrementar las reservas de hidrocarburos y hacer frente a la creciente vulnerabilidad en la seguridad energética del país.

Además, existen todavía escollos importantes para convertir al sector en una palanca de desarrollo industrial y tecnológico. Quizás todavía un riesgo mayor para su viabilidad en el corto plazo es que la Reforma no ha logrado impactos en el desarrollo económico y social que puedan ser observados por la población, por lo que aún no cuenta con la confianza de los ciudadanos en estos primeros años de su implementación.

La parte más complicada de la implementación de la Reforma se verá en los próximos seis años. Por ello, la próxima administración deberá visualizar a la Reforma como un proceso con capacidad de aprendizaje, con disciplina institucional para evitar actos de corrupción y remediar las debilidades identificadas a la fecha en el entramado institucional del gobierno mexicano.

3. Karol Garcia, "En puerta, inversiones por 219,000 mdd para proyectos energéticos en el país", *El Economista*, (2017), , <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/23/puerta-inversiones-219000-mdd-proyectos-energeticos-pais>. (Consultado el 16 de agosto de 2017)

LA VIDA DESPUÉS DE LOS MONOPOLIOS

Uno de los temas más discutidos en el sector energético es la situación financiera de las Empresas Productivas del Estado (EPE) y sus implicaciones para el desarrollo de la industria en los próximos años. No existe duda acerca del rol preponderante que mantendrán Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en la próxima administración, pero existen visiones contrastantes sobre la manera en la cual las empresas del Estado deberán enfrentar los retos de un sector nacional abierto a la competencia.

A raíz de la caída en los precios internacionales de los hidrocarburos, las alertas han sonado particularmente por la falta de liquidez de Pemex. Al cierre de 2016, Pemex reportó activos por 107 mil millones de dólares⁴ y una deuda consolidada, sin incluir el pasivo laboral, de aproximadamente 100 mil millones de dólares.⁵ Este nivel de endeudamiento es el doble de British Petroleum (BP) -que tuvo que levantar capital y reestructurarse a raíz del costoso accidente de Macondo- y varias veces superior al de empresas internacionales como Exxon, Statoil o Chevron.⁶ El problema además es que la empresa requerirá levantar deuda adicional que podría elevar esta cifra hasta 125 mil millones de dólares al inicio de la siguiente administración,⁷ rebasando así la barrera psicológica de enfrentar pasivos superiores a los activos de la empresa.

Las razones del endeudamiento de Pemex son bien conocidas, entre ellas: alta carga fiscal, caída en la producción y una falta de planeación al interior de la empresa para realizar los ajustes necesarios previos al inicio de este ciclo de precios bajos de petróleo en un entorno abierto a la competencia. Donde la discusión se torna más interesante es en las acciones de reestructuración que debe llevar a cabo la empresa en los próximos años para revertir esta situación.

4. Global Credit Research, "Rating Action: Moody's affirms PEMEX's Aa3.mx/Baa3 national and global scale ratings; maintains BCA at b3 and negative outlook.", *Moody's Investor Services*, (2017). https://www.moody's.com/research/Moodys-affirms-PEMEXs-Aa3mxBaa3-national-and-global-scale-ratings-maintains-PR_365635. (Consultado el 17 de agosto de 2017)

5. *Ibidem*

6. Sergio Meana, "Deuda de Pemex, más que BP y Chevron juntas", *El Financiero*, (2016).. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/deuda-de-pemex-mas-que-bp-y-chevron-juntas.html> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

7. Antonio Hernández, "Prevé Fitch que carga fiscal eleve deuda de Pemex a 125 mmd", *El Universal*, (2017).

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/carera/finanzas/2017/02/3/preve-fitch-que-carga-fiscal-eleve-deuda-de-pemex-125-mmdd> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Uno de los puntos de convergencia en ese debate es en la necesidad de garantizar a Pemex mayor estabilidad sobre el rumbo de la empresa, lo cual implica brindar continuidad a la figura del Director General para que tome las decisiones estratégicas necesarias, particularmente en el tema de reducción de costos. Es importante visualizar que un golpe de timón que implique no continuar con los objetivos del Plan de Negocios 2017-2021 en la próxima administración puede ser causal de reducción de nota por agencias crediticias, lo cual provocaría el encarecimiento de la deuda y una espiral negativa en el nivel de endeudamiento de la empresa.

Si bien la licitación del bloque Trión captó mucha atención en los medios de comunicación, la adjudicación de solo tres *farmouts*⁸ (dos de ellos el pasado cuatro de octubre de 2017) podría interpretarse también como un fracaso en la incorporación de Pemex al nuevo modelo de exploración y extracción de hidrocarburos y pone en duda su capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades. En el corto plazo se necesitan más ejemplos de asociaciones de Pemex con privados para saber si realmente ha ocurrido un cambio cultural al interior de la empresa y si ha logrado identificar a los socios adecuados para sus actividades a futuro.

Actualmente las EPE se encuentran en un esquema de gobernanza híbrida, con un Consejo de Administración con consejeros independientes, pero también con asientos para la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Es decir, una empresa productiva con herencia paraestatal, con poca transparencia a los mercados en el manejo de sus finanzas y una fuerte vinculación a la estructura de la SHCP. Ambas EPE continúan siendo valoradas como empresas del Estado, con Directores Generales nombrados por el partido en el poder, limitando su actuación como directores ejecutivos que deben competir y tomar decisiones de negocios a largo plazo.

En varios países de América Latina, como es el caso de Brasil y Colombia, después de un primer proceso de apertura de mercado se otorgó a las empresas petroleras del Estado la posibilidad de levantar capital de los mercados como empresas públicas, mediante la colocación de un porcentaje de sus acciones en la bolsa de valores. Si bien esto generó inestabilidad en un inicio, a la larga esta acción ha dado mejores herramientas a las empresas del Estado para sobrellevar los ciclos de precios bajos.

8. En la industria petrolera, un *farmout* es una asociación estratégica entre una empresa que tiene derechos de explotación y producción de hidrocarburos con un tercero (o varios) a quien le transfieren algunos de esos derechos. Existen diversas alternativas contractuales para dicha transferencia (o migración) dependiendo de su objetivo.

Dar este paso en México no será una tarea sencilla, pues actualmente las finanzas corporativas de Pemex no cuentan con el nivel de transparencia que requiere la cotización en bolsa de valores. Esta apertura a los mercados requiere que el proceso de reestructuración iniciado hace un par de años se profundice, en línea con las mejores prácticas de contabilidad corporativa. Hasta entonces, la empresa estará en desventaja contra sus competidores si no cuentan con esta alternativa de financiamiento. Además, la ausencia de información bajo estándares financieros continuará generando incertidumbre a posibles inversionistas sobre su competitividad en el futuro.

Es de resaltar que Saudi Aramco, la mayor empresa petrolera estatal -valuada en 3 billones de dólares-, ha dado los primeros pasos para colocar 5% de su valor en acciones en los mercados financieros, un movimiento que ha generado mucha expectativa pues se convertiría en la oferta pública inicial más grande de la historia y una excelente referencia para el caso mexicano.⁹

Por ello, la próxima administración deberá:

- Realizar una reforma a los estatutos de Pemex y CFE para eliminar la herencia paraestatal en su Consejo de Administración y que sea este órgano de gobierno el encargado de elegir a su Director General, y no a través de un nombramiento del gabinete presidencial como sucede actualmente.
- Aprovechar las condiciones de un ciclo bajo de precios de petróleo para gestionar la salida ordenada de las EPE del control presupuestal al que se encuentran adscritas actualmente, sujetándolas a niveles de endeudamiento en línea con las mejores prácticas internacionales de la industria.

Además de los retos identificados al interior de las empresas del Estado, es importante también visualizar que su interacción con los nuevos jugadores del sector ha generado retos de regulación y mediación. Particularmente, la entrada de nuevos jugadores en exploración y extracción de hidrocarburos, la seguridad energética del gas natural, el transporte y comercialización de petrolíferos, y la incorporación de energías renovables requieren ahora de un enfoque basado en el aprendizaje y disciplina institucional, tanto en la planeación estratégica como de los órganos reguladores del sector.

Nuevas empresas petroleras en campo

Es importante reconocer que los procesos de licitación llevados a cabo por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), las Rondas, se han apegado a las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, para las empresas ganadoras el gran reto está en el próximo sexenio, cuando los resultados de las subastas cobren vida en las comunidades petroleras del Golfo de México, particularmente en aquellos proyectos en campos terrestres maduros.

La transición no se antoja sencilla. En primer lugar, la inactividad de Pemex como resultado de la caída del precio del petróleo ha mermado la actividad económica de los estados petroleros y generado tensión social al no contar con los recursos de otras épocas. Además, las empresas privadas que realizarán sus actividades donde antes operó Pemex no representan al Estado.

Ahora las instituciones del gobierno, y no la empresa petrolera, son las encargadas de facilitar la relación entre la industria y las comunidades donde se llevan a cabo los proyectos. En muchos de estos sitios el gobierno cedió por años o décadas el rol de gobernanza local a la empresa. Ante este vacío, ¿cómo saber cuáles son los ajustes presupuestales y de recursos humanos necesarios para que las instituciones regionales y locales recuperen estos espacios?

Los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional y local serán clave para identificar y atender estas insuficiencias. El gobierno, la industria y diversas organizaciones de la sociedad civil presentaron el pasado 31 de agosto de 2017 la candidatura de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), un estándar internacional enfocado a la promoción de la transparencia, la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas en el sector petrolero y minero.¹⁰ La entrada de México a EITI deberá guiar el debate de distribución de beneficios económicos y contraprestaciones en las comunidades y estados petroleros en los próximos años.

El otro escenario donde es importante visualizar la dinámica gobierno-industria-sociedad civil es en el desarrollo de los campos no convencionales a través de una futura licitación. Sin embargo, la expectativa de los actores del sector es que su explotación será mucho más complicada de lo que parece por sus componentes sociales y ambientales, en regiones del país poco acostumbradas a las actividades de la industria petrolera.

Para ello, el gobierno de México tendrá que aprender a diseñar las licitaciones de recursos no convencionales de forma

9. Ellen R. Wald, "The World's Biggest IPO Is Coming: What You Should Know About Aramco", *Forbes*, (2017). <https://www.forbes.com/sites/ellenwald/2017/02/25/the-worlds-biggest-ipo-is-coming-what-you-should-know-about-aramco/#6144c263535f> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

10. Secretariado Internacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, "Los Principios de EITI", Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). <https://eiti.org/es/documento/los-principios-del-eiti>.

adecuada, con consultas y consideraciones sociales y ambientales particulares, reconociendo en primera instancia que se trata de un juego distinto al de todas las subastas realizadas a la fecha.

Seguridad energética en gas natural

Al día de hoy, posiblemente el área más exitosa de la apertura de mercados sea el desarrollo del mercado de gas natural. El proceso inició a mediados de los noventa y de forma escalonada se han ido dando todos los pasos necesarios para la liberación de precios y el desarrollo de infraestructura, tanto en ductos de internación como en el desarrollo de una red de gasoductos con redundancia en sus operaciones en los puntos de consumo más importantes del país. La creación del Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENAGAS) a raíz de la Reforma Energética es el corazón de este nuevo mercado.

El pasado 8 de mayo se llevó a cabo la primera Temporada Abierta del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (SISTRANGAS). Con ella, 44% de la capacidad ahora pertenece a agentes distintos a Pemex,¹¹ lo cual debe facilitar la participación de más y nuevas empresas en el mercado de gas natural.

A pesar de esto, México continúa con una altísima dependencia de gas natural importado. Este año más de 80% del volumen consumido en el mercado nacional proviene del extranjero, en su mayoría de Estados Unidos.¹² Si bien la probabilidad de una suspensión de suministro por parte del vecino del norte es muy baja, la situación obliga a la próxima administración a buscar nuevas alternativas para mitigar este riesgo, reforzando legalmente la integración de un mercado energético regional. Por ello, la renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) se presenta como una gran oportunidad para abordar este tema. Al respecto, la Secretaría de Economía ha expresado que dentro de las prioridades del gobierno mexicano en las discusiones se encuentra el fortalecer la competitividad de América del Norte promoviendo la certidumbre del comercio y las inversiones en la región.

Por otra parte, en junio pasado la Comisión Reguladora de Energía (CRE) aprobó la eliminación del precio máximo de ventas de primera mano, buscando generar incentivos para la recuperación de la producción del hidrocarburo, particularmente en la región Sur-Sureste. Aunado a esto, sería valiosa una revisión sobre la materialidad del impacto de los incentivos de producción de gas

no asociado presentes en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como analizar la viabilidad técnica y financiera de que los 23 productores privados con contratos de gas natural adjudicados en las Rondas cuenten con motivos económicos suficientes para incrementar la producción contemplada originalmente en la licitación.

El desarrollo del mercado de petrolíferos

La apertura del mercado de combustibles líquidos es quizás el tema de mayor complejidad actualmente en la implementación de la Reforma, y el más susceptible a retrasos en su maduración. Aquí la analogía con el desarrollo de mercados de gas natural en el país permite entender las dificultades en las cuales se encuentra actualmente el mercado de combustibles líquidos. La diferencia más importante es que en el caso del gas natural se logró separar a Pemex de la infraestructura de logística y transporte a través de la creación del CENAGAS, lo cual no ha ocurrido en el caso de petrolíferos.

Además, el transporte de gas natural es, desde un punto de vista técnico, bastante más sencillo pues es un producto con pocas variaciones en su composición. En el caso de petrolíferos, los ductos transportan una cantidad amplia de productos para la atención de diversos mercados, con lo cual su operación y logística se complican conforme entren nuevos jugadores.

De igual forma, Pemex ha encontrado serias dificultades para encontrar socios en este segmento de la cadena de hidrocarburos. La falta de competitividad de Pemex, reflejada en accidentes, ineficiencias y paros no programados, ha derivado en la dependencia de importaciones en una amplia gama de petrolíferos. A diferencia de los *farmouts* y las asociaciones en exploración de hidrocarburos, la realidad es que en los procesos de refinación es mucho pedir a los participantes privados buscar asociaciones con Pemex sin incurrir en riesgos elevados. Dicho de otra forma, llevar a cabo una liberación de mercados de combustibles líquidos sin tener la oportunidad de privatizar activos presenta un dilema sumamente complicado de resolver en el esquema actual para Pemex.

Adicionalmente, el incremento en precios de las gasolinas de enero de este año demostró que este tema es delicado pues aún cuando la Reforma no ofreció reducir los precios, el entorno económico, político y social genera una gran presión. Si a esto se suma que se avecina un año electoral, se requerirá entonces de una definición de política pública que aborde este tema en una nueva administración. No se debe olvidar que las estaciones de servicio de diésel y gasolina serán el rostro de la Reforma para muchos habitantes del país.

11. Comisión Reguladora de Energía, "Avances en la Apertura del Mercado de Gas Natural" (11 de julio de 2017). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240233/Presentaci_n_ANIQ.pdf

12. Karol García, "México importa 81% del gas natural que consume", *El Economista*, (2017). <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/25/mexico-importa-81-gas-natural-que-consume>. (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Esta tensión entre la competitividad de Pemex y el desarrollo de un nuevo mercado debe ser resuelto desde el espíritu de la Reforma, dando los pasos necesarios para crear un Centro Nacional de Control de Petrolíferos, que recupere las capacidades técnicas existentes en Pemex desde la rectoría del Estado. A la vez, debe brindársele a la empresa la posibilidad de vender activos en refinación y petroquímica básica.

Finalmente, un tema que ha recibido poco análisis pero que será relevante a mediano plazo es el despegue en la comercialización de vehículos eléctricos. Sin buscarlo, es posible que en menos de seis años el país se encuentre ante una distorsión de mercado poco prevista: un sector energético con tarifas eléctricas subsidiadas para el segmento residencial y la venta de petrolíferos abierta a las fluctuaciones del mercado. No es difícil imaginar la elección entre cargar tu vehículo en casa con electricidad barata o en una gasolinera con precios variables. El potencial impacto de este escenario en las finanzas públicas sugiere la relevancia de analizar y prever sus implicaciones en la matriz energética del país.

El sector eléctrico y el despliegue de las energías renovables

Al analizar la experiencia en otros países que han establecido mercados eléctricos, la realidad es que existen mínimas experiencias de regresión a un modelo previo de integración vertical. Sin embargo, al igual que en el caso de las licitaciones petroleras, es crucial que la CRE y la Secretaría de Energía mantengan una vigilancia constante sobre la operación del mercado en manos del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE). México no se puede dar el lujo de sufrir una crisis energética por manipulación de precios como la experimentada en el estado de California en 2001.

Asimismo, actualmente existe también una gran inquietud acerca de los mecanismos mediante los cuales México podrá dar cumplimiento a sus metas de generación eléctrica a partir de energías renovables. El 24 de diciembre de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley de Transición Energética, en cuyo Artículo Tercero Transitorio se define que “La Secretaría de Energía fijará como meta una participación mínima de energías limpias en la generación de energía eléctrica del 25 por ciento para el año 2018, del 30 por ciento para 2021 y del 35 por ciento para 2024”.¹³ Posteriormente el 8 de septiembre de 2016, la Secretaría de Energía publicó la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios mediante la cual se ratificó las metas de porcentajes de participación de energía limpia.¹⁴

13. Ley de Transición Energética (México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015) artículo transitorio tercero

14. Consejo Consultivo para la Transición Energética, “Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios”

Las dos subastas eléctricas que ha realizado el gobierno de México representan un incremento de cinco mil megawatts (MW) en la capacidad del país, con una participación importante de 52 proyectos de energías renovables. Esto es una octava parte de la capacidad de generación que se requiere en los próximos 15 años, y la expectativa de la Secretaría es que la tercera subasta (en noviembre de 2017) permita triplicar la generación actual con base en estas tecnologías limpias.¹⁵

Sin embargo, el reto por delante no se encuentra solamente en la generación con fuentes limpias, sino en la capacidad de transmisión de la energía de los puntos de producción (alejados frecuentemente de las poblaciones urbanas) a los de consumo. El modelo de Temporadas Abiertas¹⁶ establecido en la administración pasada parece haber encontrado su límite en las experiencias negativas de Oaxaca y Baja California sin que la Reforma Energética haya logrado proveer de un instrumento eficaz de inversión pública o privada (o una combinación entre ambas) para el desarrollo de estos proyectos.

El Programa de Desarrollo del Sector Eléctrico Nacional 2017-2031 contempla que en los próximos 15 años se requerirán aproximadamente 13 mil millones de dólares de inversión en capacidad de transmisión, pero la prospectiva del sector no hace referencia a los mecanismos de financiamiento que se emplearán para conectar la capacidad de generación con la demanda. Tomando como referencia el diseño de la Fibra E,¹⁷ también en este espacio del sector energético existen oportunidades de interés para el sector privado y los mercados de capital. Por ello sería recomendable establecer una política sectorial que alinee las metas del país en energías renovables con fuentes de financiamiento públicas o privadas para el desarrollo de la red de transmisión del país.

Secretaría de Energía, (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/182202/20161110_1300h_Estrategia_CCTE-1.pdf

15. Secretaría de Energía, “Tercera Subasta Eléctrica podría triplicar la generación de electricidad con fuentes limpias: PJC” *Boletín de Prensa* 038, (2017).. <https://www.gob.mx/sener/prensa/tercera-subasta-electrica-podria-triplicar-la-generacion-de-electricidad-con-fuentes-limpias-pjc> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

16. El modelo de temporadas abiertas de reserva de capacidad de transmisión y transformación de energía eléctrica es un mecanismo de diseño, financiamiento y construcción de infraestructura creado en 2006 y regulado por la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Por medio de este procedimiento se busca fomentar el aprovechamiento de las fuentes renovables a gran escala mediante la participación de la Comisión Federal de Electricidad y empresas privadas.

17. La Fibra E (Fideicomiso de Inversión en Energía e Infraestructura) es un vehículo financiero creado por el gobierno en 2015 para la bursatilización de proyectos de energía e infraestructura maduros que permita levantar capital para nuevos proyectos del sector.

FORTALECER LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR

Los temas expuestos anteriormente expresan la necesidad de dibujar un panorama de fortalecimiento de la implementación de la Reforma basado en la experiencia a la fecha, atendiendo las áreas de oportunidad que se han identificado, así como los ajustes necesarios para el despliegue eficiente y eficaz de los diferentes mercados energéticos.

Otra de las consecuencias positivas de la Reforma ha sido la renovada relación con la Agencia Internacional de Energía (AIE). El 21 de junio de 2017, la Junta de Gobierno de la AIE aprobó por unanimidad la adhesión de México como su trigésimo país miembro. Ahora el Senado de la República deberá ratificar el Tratado Internacional, el cual establece las obligaciones internacionales de los países miembros. Entre ellas, obliga a contar con: a) inventarios de petróleo o equivalentes similares a 90 días de consumo por importaciones y b) un plan de respuesta a emergencias en caso de una interrupción en el suministro de combustibles fósiles a nivel global.

A cambio de estos compromisos México tendrá derecho, entre otras cosas, a asistencia técnica por parte de los expertos de la AIE y sus países miembros; participación en la Junta de Gobierno y Comités de la AIE para la adopción de políticas y mejores prácticas energéticas internacionales, acceso a las bases de datos y cooperación de la AIE y colaboración en acciones colectivas en casos de emergencias energéticas.¹⁸

Cumplir con los requisitos de la Agencia no será tarea sencilla, pero tendrá dos efectos positivos en el andamiaje institucional del sector. En primer lugar, brindará un objetivo concreto a la política de almacenamiento de combustibles que la Secretaría de Energía desea establecer antes del cierre de este año. Además, la entrada de México dará blindaje institucional y asistencia técnica para la implementación de la Reforma en los próximos años. Este Tratado, junto con la renegociación del TLCAN, posicionan al nuevo modelo de gobernanza de los hidrocarburos de México en el ámbito jurídico internacional.

Según sus facultades, los órganos reguladores CNH, CRE y Agencia de Seguridad, Energía y Medio Ambiente (ASEA) jugarán un papel crucial para dar cumplimiento a los objetivos que se han planteado dentro del arreglo institucional de la Reforma. Pero **¿cómo podrían los reguladores del sector garantizar el mejor desempeño?** En abril de este año, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó en

México un estudio especializado sobre la gobernanza y el ejercicio de los órganos reguladores del sector energético.¹⁹ Este ejercicio resultó de gran utilidad para diagnosticar los retos que cada una de las instituciones enfrentará en los próximos años y proponer acciones que permitan enfrentarlos de la mejor manera. Entre las recomendaciones presentadas destacan las siguientes a nivel normativo:

- Minimizar el traslape en las prioridades y metas de cada uno de los reguladores y comunicar activamente esta información a los interesados.
- Simplificar el contexto normativo de la ASEA mediante la consolidación de las diferentes leyes que rigen sus funciones, y considerar alinear su status jurídico al de CNH y CRE.
- Alinear los procesos normativos de los reguladores y mejorar la coordinación con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Estimular intercambios regulares y formales con el Congreso de la Unión para discutir el desempeño de los reguladores.

De estas recomendaciones es importante resaltar que actualmente la información regulatoria se presenta a medida que se va elaborando, sin dar mucha claridad sobre los siguientes pasos a la industria, la sociedad civil, ni al Poder Legislativo. De la misma forma con la que se cuenta con prospectivas y planes quinquenales para el sector, también es necesario elaborar un Plan Regulatorio que permita a los interesados visualizar la normatividad que se espera sea presentada en el corto, mediano y largo plazo.

El estudio también aporta recomendaciones a nivel presupuestal:

- Considerar contar con presupuestos multianuales para las actividades de los reguladores.
- Establecer fondos de contingencia que les permita suavizar la volatilidad de los ingresos de la industria.
- Abogar por una mayor autonomía en la gestión de los recursos y la introducción de incentivos para atraer y retener personal.

Dicho de otra forma, la perspectiva transexenal no debe estar limitada solamente a las actividades los órganos reguladores. También es necesario contar con recursos humanos capacitados y con posibilidades de crecimiento profesional dentro de las instituciones de gobierno.

18. Agencia Internacional de Energía, "Requisitos para la adhesión de un país candidato". Agencia Internacional de Energía, <https://www.iea.org/countries/membercountries/>

19. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), "Driving Performance of Mexico's Energy Regulators, The Governance of Regulators" (Paris: OECD Publishing, 2017). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en>.

Además, es evidente que cada una de las instituciones encontrará dificultades naturales al desarrollo de los mercados que regulan. En el caso de la CNH, existe el riesgo de que las próximas licitaciones se perciban como un proceso de forma mecánica, sin un conocimiento amplio de los recursos que se están subastando, especialmente en los sitios donde no se ha desarrollado abundante información sísmica.

Como se ha mencionado, el riesgo es doble, pues tanto el gobierno de México como la industria petrolera tienen claro que es necesario incrementar el volumen de las Rondas si deseamos contar con una participación importante de producción por empresas privadas en las próximas décadas. Las licitaciones deben seguir contando con la mayor transparencia para blindar dichos procesos.

Al respecto, también es importante resaltar el proceso de colaboración que lleva a cabo la CNH con la industria y organizaciones de la sociedad civil para brindar transparencia y dar seguimiento a la administración de los contratos petroleros, acorde a las mejores prácticas internacionales.²⁰ Este ejercicio seguramente brindará información de gran utilidad para los reguladores de otros sectores de la economía mexicana. En particular, la administración de los contratos petroleros aportará lecciones para la realización de licitaciones transparentes que pueden emplearse para el combate a la corrupción en los sectores de minería y comunicaciones y transportes, entre otros.

Por su parte, la CRE inició desde 2016 un proceso de reestructuración para atender a las necesidades de los participantes en electricidad y petrolíferos, dos segmentos en pleno desarrollo. El enfoque de este esfuerzo ha sido el de transformar el rol de regulador basado en la protección de la empresa pequeña vs. monopolio, a una visión enfocada a la eficiencia de los mercados y la reducción de costos.

No es un proceso fácil y no existen garantías para evitar retrasos, particularmente en el mercado de petrolíferos. Como se ha presentado, el hecho de que el Estado no sea el dueño de los poliductos genera dificultades técnicas importantes. Sin embargo, a partir del próximo año, el desarrollo del Sistema del Registro Estadístico de Transacciones Comerciales (SIRETRAC) permitirá monitorear la compra venta de combustibles líquidos y de paso, tiene el potencial de cerrar el mercado formal a las ventas informales de petrolíferos derivados de los robos de ductos.²¹

20. Natural Resource Governance Institute, "Mejores Prácticas Internacionales para la Transparencia en la Administración de Contratos", NRG (2017). <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/las-mejores-practicas-internacionales-de-transparencia-en-la-gestion-de>. (Consultado el 17 de agosto de 2017.)

21. Nayeli González, "CRE vigilará compra y venta de combustibles a partir de

Por otra parte, la ASEA representa a nivel institucional la parte más vulnerable de la implementación de la Reforma. De entrada, el no contar con un órgano colegiado con nombramientos vigentes más allá del 2018 le resta capacidad de gestión y la sujeta a los vaivenes políticos de la SEMARNAT. Además, como mostró el estudio realizado por la OCDE, todavía no cuenta con los recursos humanos ni financieros suficientes para el ejercicio de sus atribuciones.

Asimismo, cuenta con poca experiencia en la gestión y seguimiento necesarios para atender accidentes graves del sector. Esto es de gran relevancia si se considera que México no cuenta con el margen de maniobra para permitirse un accidente en aguas profundas como el ocurrido en Macondo. Es urgente la necesidad de modificar sus estatutos para alinear su capacidad regulatoria a las de la CNH y CRE. Por otra parte, la ASEA tiene temas pendientes muy relevantes como la regulación para yacimientos no convencionales y campos en aguas profundas, así como la consolidación del entramado institucional para la procuración de la justicia ambiental en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Las recomendaciones de la OCDE también se refieren a la coordinación interinstitucional en manos del Consejo Coordinador del Sector Energético (CCSE), abogando por la puesta en marcha de sus actividades como órgano de coordinación de alto nivel para la ejecución de la Reforma, con planes de trabajo transparentes y comités de apoyo, así como poderes para resolver controversias.

La relevancia del CCSE en el contexto de una transición entre sexenios es reconocida por todos los actores del sector energético. Sin embargo, al día de hoy no se cuenta con información pública sobre sus actividades y determinaciones, a pesar de que el Artículo 18 de sus reglas de operación requiere que las actas de cada sesión sean publicadas en el portal de internet de la Secretaría de Energía y los órganos reguladores que participan (CNH, CRE, CENAGAS, y CENACE).²² Con ello, los integrantes del CCSE están perdiendo la oportunidad de posicionar al Consejo como un portavoz de la implementación de la Reforma, con capacidad de reacción para desmitificar sus efectos adversos y dar la pauta sobre los objetivos del gobierno a futuro.

2018", *Excelsior*, (2017). <http://www.dineroenimagen.com/2017-05-18/86811> (Consultado 16 de agosto de 2017.)

22. Secretaría de Energía, "Reglas para la Operación del Consejo de Coordinación del Sector Energético", (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/132157/Reglas_de_Operacion_CCSE_rubri_cas.pdf. (Consultado 16 de agosto de 2017.)

CONCLUSIONES

La próxima administración tiene la oportunidad de plantear objetivos específicos que resuelvan los temas pendientes de la Reforma, profundicen en unos casos y cambien de orientación en otros, como reflejo de las lecciones aprendidas. Con la evidencia presentada en este trabajo es posible definir una agenda para fortalecer en el sector energético el ejercicio de coordinación interinstitucional y establecer los mecanismos que permitan construir sinergias con las políticas públicas que decida emprender el próximo gobierno. Esto puede llevarse a cabo mediante revisiones legislativas y a los reglamentos en función del análisis de la experiencia a la fecha y el establecimiento de mecanismos que conecten ejercicios de transición ordenada entre administraciones.

Para ello, hace falta hacer una pausa para revisar a detalle la evidencia de la implementación en los últimos cuatro años. Esta etapa se beneficiaría de una reflexión profunda sobre los diferentes modelos de desarrollo económico del sector, en particular de las experiencias en América Latina después de sus procesos de reforma energética. Colombia, Venezuela y Brasil ofrecen lecciones para México que van más allá de los meros estereotipos ideológicos que reflejan sus actuales gobiernos.

Por otra parte, algunos de los retos que se han mencionado son el resultado del crecimiento del sector y se irán resolviendo en la medida en la que se flexibilicen y mejoren las reglas del juego y se tenga mayor eficiencia en el trabajo de los órganos reguladores del sector. Sin embargo, es importante recordar que el sector energético mexicano no cuenta todavía con la receta del éxito, pues existen riesgos muy importantes por delante en los diversos frentes expuestos.

El aprendizaje de la apertura de mercados continuará por varios años. Mas allá de eso, esta Reforma es una gran oportunidad de reconstruir el potencial de las EPE, de romper con la visión del "proyectismo" y el "compadrazgo" en la opacidad que tanto hace falta, y de generar la coordinación que se requiere para el desarrollo de polos de crecimiento económico a lo largo del territorio nacional. Es en esta dimensión donde el sector energético y su modelo de gobernanza pueden trascender en el próximo sexenio, brindando lecciones y protocolos institucionales que resuenen en los demás sectores de la economía del país

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Internacional de Energía, "Requisitos para la adhesión de un país candidato". Agencia Internacional de Energía, <https://www.iaea.org/countries/membercountries/>

Comisión Reguladora de Energía, "Avances en la Apertura del Mercado de Gas Natural" (11 de julio de 2017). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240233/Presentaci_n_ANIQ.pdf

Consejo Consultivo para la Transición Energética, "Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios" Secretaría de Energía, (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/182202/20161110_1300h_Estrategia_CCTE-1.pdf

García, K. "En puerta, inversiones por 219,000 mdd para proyectos energéticos en el país", El Economista, (2017), <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/23/puerta-inversiones-219000-mdd-proyectos-energeticos-pais>. (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Global Credit Research, "Rating Action: Moody's affirms PEMEX's Aa3.mx/Baa3 national and global scale ratings; maintains BCA at b3 and negative outlook.", Moody's Investor Services, (2017). https://www.moody.com/research/Moodys-affirms-PEMEXs-Aa3mxBaa3-national-and-global-scale-ratings-maintains-PR_365635. (Consultado el 17 de agosto de 2017)

González, N. "CRE vigilará compra y venta de combustibles a partir de 2018", Excelsior, (2017). <http://www.dineroenimagen.com/2017-05-18/86811> (Consultado 16 de agosto de 2017.)

Hernández, A. "Prevé Fitch que carga fiscal eleve deuda de Pemex a 125 mdd", El Universal, (2017). <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2017/02/3/preve-fitch-que-carga-fiscal-eleve-deuda-de-pemex-125-mdd> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Competitividad Internacional 2013 "Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI". México: Impresos Villaflores, 2013.

Ley de Transición Energética (México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015) artículo transitorio tercero.

Meana, S. "Deuda de Pemex, más que BP y Chevron juntas", El Financiero, (2016). <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/deuda-de-pemex-mas-que-bp-y-chevron-juntas.html> (Consultado el 16 de agosto de 2017)

NaturalResourceGovernanceInstitute, "MejoresPrácticasInternacionales para la Transparencia en la Administración de Contratos", NRG (2017). <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/las-mejores-practicas-internacionales-de-transparencia-en-la-gestion-de>. (Consultado el 17 de agosto de 2017.)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), “Driving Performance of Mexico’s Energy Regulators, The Governance of Regulators” Paris: OECD Publishing, 2017.DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en .	01 02
Secretaría de Energía, “Reglas para la Operación del Consejo de Coordinación del Sector Energético”, (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/132157/Reglas_de_Operacion_CCSE_rubricas.pdf . (Consultado 16 de agosto de 2017.)	03 04 05
Secretaría de Energía, “Tercera Subasta Eléctrica podría triplicar la generación de electricidad con fuentes limpias: PJC” Boletín de Prensa 038, (2017). https://www.gob.mx/sener/prensa/tercera-subasta-electrica-podria-triplicar-la-generacion-de-electricidad-con-fuentes-limpias-pjc (Consultado el 16 de agosto de 2017)	06 07
Secretariado Internacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, “Los Principios de EITI”, Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). https://eiti.org/es/documento/los-principios-del-eiti .	08 09 10
Wald, E.R. “The World’s Biggest IPO Is Coming: What You Should Know About Aramco”, Forbes, (2017). https://www.forbes.com/sites/ellenwald/2017/02/25/the-worlds-biggest-ipo-is-coming-what-you-should-know-about-aramco/#6144c263535f (Consultado el 16 de agosto de 2017)	

III. LOGRAR UNA SOCIEDAD
MÁS SANA Y EQUITATIVA



RETOS Y PROPUESTAS PARA MEDIR CALIDAD EN LOS SERVICIOS DE SALUD

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Fátima Masse
@Fatima_Masse
Consultora, IMCO

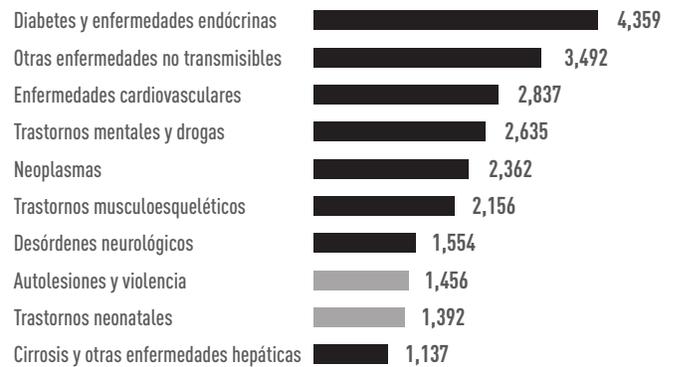
Ivania Mazari
Investigadora, IMCO

Rosa es una señora de 60 años a quien, como a miles de mexicanas, diagnosticaron con cáncer de mama. Lamentablemente, a pesar de una fuerte lucha, Rosa perdió la vida debido a su enfermedad. Ella al igual que seis mil 300 casos como el suyo están contabilizados en las estadísticas de mortalidad de 2015.¹ Sin embargo, con los datos actuales es imposible conocer su historia clínica. ¿Cuándo fue diagnosticada? ¿Qué medicamentos tomó? ¿Por cuánto tiempo? ¿En qué clínicas y hospitales la atendieron? ¿Cuántas veces estuvo hospitalizada y por qué razones? En resumen, no podemos evaluar la calidad del tratamiento y los servicios médicos a los que tuvo acceso. Por lo tanto, no es posible contar con la información necesaria para mejorar nuestro sistema de salud y, con ello, mejorar los diagnósticos y aumentar la calidad de vida de la población.

México es un país cuyo perfil epidemiológico se ha cargado hacia enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). En 1990, cinco de las 10 principales causas de discapacidad eran ECNT, mientras que para 2015 esta proporción aumentó a ocho de 10. Hoy, la diabetes, enfermedades cardiovasculares y otras enfermedades no transmisibles son las que generan la mayor carga para los mexicanos (ver Gráfica 1). Este tipo de padecimientos no sólo deterioran la calidad de vida de la población, sino también imponen una carga económica considerable. Tan sólo en 2013 los costos directos e indirectos de la diabetes ascendieron a casi 363 mil millones de pesos,

equivalentes a 2.25% del PIB de ese año,² según estimaciones de la Fundación Mexicana para la Salud A.C. (FUNSALUD).

Gráfica 1. Las 10 principales causas de muerte y discapacidad en México en 2015 (miles de AVAD por 100 mil)



Fuente: Global Burden of Disease 2015, publicado en 2016.

Notas: AVAD se refiere a años de vida ajustados por discapacidad. Esta gráfica muestra sólo las 10 principales causas de discapacidad, las cuales acumulan 80% del total de AVAD para México.

Ante este panorama, el gasto público en salud ha aumentado. Entre 2003 y 2013, este gasto pasó de 2.4 a 3.2% del PIB.³ Sin embargo, dicho gasto no se ha traducido en un mejor desempeño del sector. A pesar de que México lleva varios años esforzándose por lograr cobertura universal, en 2016 sólo 35% de la población económicamente activa reportó tener acceso a instituciones de salud.⁴ Además, México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con mayor gasto de bolsillo destinado a este rubro. El cual representa 45% del gasto total en salud y 4% del gasto de los hogares.⁵

2. Mariana Barraza-Llorenz et al., *Carga Económica de la Diabetes Mellitus en México* (México D.F.: Fundación Mexicana para la Salud, A.C., 2013), 4.

3. OECD, *OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016* (Paris: OECD Publishing, 2016), 13.

4. INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Tercer trimestre, 2016.

5. OCDE, op. cit., 16.

1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Registros administrativos. Mortalidad. 2015, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.html> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

El sector salud es clave para la competitividad del país. La literatura muestra que una mejor salud estimula el ingreso personal y nacional a través de una serie de efectos en educación, inversión, productividad, disponibilidad de recursos y demografía.⁶ Invertir en salud, es invertir en el talento de nuestro país. No obstante, dado un presupuesto público restringido es necesario gastar en servicios eficientes y de calidad con el fin de obtener los mejores rendimientos. Pero ¿qué son servicios de salud de calidad y cómo se miden?

La OCDE define a los servicios de salud de calidad como aquellos que aumentan la probabilidad de obtener resultados deseables y consistentes con el conocimiento profesional.⁷ Para tener una medición objetiva, estos servicios deben apegarse a los seis dominios que marca el Instituto de Medicina de Estados Unidos:⁸

- **Seguros:** evitan daños físicos a los pacientes al recibir servicios que buscan ayudarlos
- **Efectivos:** proveen servicios basados en evidencia científica para aquellos que se pueden beneficiar, evitando el mal uso de tratamientos para quienes no los necesitan
- **Centrados en el paciente:** garantizan que los valores, las necesidades y las preferencias del paciente guían todas las decisiones clínicas
- **Oportunos:** evitan retrasos que afectan a los pacientes y proveedores
- **Eficientes:** evitan desperdicios de material, equipo, ideas y energía
- **Equitativos:** proveen servicios de la misma calidad para todos

Este capítulo tiene el objetivo de analizar cómo se mide la calidad en los servicios de salud en México, cuáles son sus retos y cómo podrían mejorar estas mediciones. A partir de una revisión de la literatura y entrevistas con expertos del sector, se identificaron

6. Commission on Growth and Development, *Population Health and Economic Growth* (Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2008), https://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/489960-1338997241035/Growth_Commission_Working_Paper_24_Population_Health_Economic_Growth.pdf (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

7. Edward Kelley and Jeremy Hurst, "Health Care Quality Indicators Project: Conceptual Framework Paper", *OECD Health Working Paper No.23* (Paris: OECD Publishing, 2006), 10, <http://dx.doi.org/10.1787/440134737301> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

8. US Institute of Medicine, *Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century* (Washington: National Academies Press, 2001), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK222265/> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

los principales esfuerzos que se han hecho en nuestro país en los últimos años y se compararon con las mejores prácticas internacionales. Con base en este proceso, es posible concluir que en México los esfuerzos para medir calidad están tan fragmentados como el Sistema Nacional de Salud. Por lo mismo, éstos no cumplen con los estándares internacionales y faltan incentivos para robustecerlos. Por un lado, la oferta de servicios médicos tiene pocos incentivos para medir su desempeño, mientras que la demanda por este tipo de indicadores es débil. Para aminorar este problema, IMCO presenta 12 propuestas en la última sección.

Mejores prácticas internacionales

Aunque este tema no es tan reciente son pocos los países que destacan por tener mediciones objetivas sobre la calidad de sus servicios de salud. La iniciativa internacional más relevante es el proyecto *Health Care Quality Indicators* (HCQI) de la OCDE. El cual desde 2002 tiene el objetivo de medir y comparar la calidad en la provisión de los servicios de salud entre distintos países. Para ello, un grupo de expertos desarrolló un set de indicadores que miden la efectividad, seguridad, respuesta y centralidad en el paciente de los servicios en diferentes niveles de atención: primer nivel (incluyendo prescripciones médicas), segundo y tercer nivel (incluyendo errores médicos y complicaciones), salud mental, cáncer y experiencia del paciente. Los países deben reportar estos indicadores a la OCDE cada año, basándose en un manual de construcción muy específico para lograr que éstos sean realmente comparables. En 2015, México reportó ocho indicadores, sólo 10% de los 77 que solicita la OCDE.⁹ Destaca que éstos se relacionan con mortalidad, egresos hospitalarios y vacunación. Sin embargo, no hay información para resultados intermedios como casos de sepsis post-operatoria o diabéticos con medicación para controlar hipertensión.

Dentro de los países de la OCDE, destaca el caso de Inglaterra en donde existen incentivos económicos ligados al desempeño de los servicios de salud. Esto se hace a través del *Quality Outcomes Framework* (QOF), un programa que ofrece un pago adicional a las clínicas generales (similar a nuestro primer nivel) basado en el resultado de un avanzado sistema de indicadores.¹⁰ El esquema

9. Estos indicadores se pueden consultar en: http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

10. Los indicadores buscan medir el control de las principales enfermedades crónicas como asma o diabetes (ej. porcentaje de diabéticos con registro de examen de pies y clasificados por nivel de riesgo), el manejo riesgos de salud pública como tabaquismo y obesidad (ej. porcentaje de pacientes fumadores que reciben literatura y se les ofrece terapias apropiadas para dejar de fumar) y la implementación de medidas de prevención (ej. porcentaje de mujeres de menos de 54 años prescritas con algún método de anticoncepción. Fuente: *NHS Digital. Quality and Outcomes Framework – Prevalence, Achievements and Exceptions Report England 2015-2016* (England: Primary Care Domain NHS Digital, 2016), 5-8, <http://www.nhs.uk>

es voluntario, pero la mayoría de las clínicas participan debido a que es la única forma de completar el presupuesto que requieren. La lista de indicadores del QOF se endurece y modifica cada año y una parte está avalada por el *National Institute for Health and Care Excellence* (NICE), institución a cargo de las guías nacionales para mejorar el cuidado de la salud. Los pacientes, que tienen la oportunidad de cambiarse de clínica, pueden consultar los indicadores en una plataforma en línea.¹¹

El caso de Inglaterra es muy particular puesto que la mayoría de los servicios de salud están concentrados por el *National Health System* (NHS). Por el contrario, Estados Unidos tiene un sistema de salud mucho más fragmentado, por lo que se parece más al caso mexicano. En este país destaca un esfuerzo por parte de Grand Rounds, una empresa privada que califica el desempeño de 96% de los médicos del país, usando una base de datos que combina información curricular (ej. dónde estudiaron y quienes fueron sus maestros) y de reclamos de seguros (ej. con qué frecuencia solicitan ciertos estudios o procedimientos). Al combinar este algoritmo con los detalles del expediente médico de un paciente, *Grand Rounds* puede recomendar al mejor doctor para tratar cierto caso o quién debe dar una segunda opinión si el paciente tiene dudas sobre su diagnóstico o tratamiento. Aunque los individuos pueden contratar los servicios de esta plataforma, su mercado objetivo son las grandes empresas que quieren reducir sus costos en cuidados de la salud, así como disminuir las pérdidas de productividad por enfermedad. Actualmente cerca de 3 millones de empleados, de empresas como Costco, Wal-Mart y News Corp., por nombrar algunas, tienen acceso a este servicio.¹²

Y en México, ¿se mide la calidad en servicios de salud?

México ha hecho esfuerzos para medir las capacidades y resultados del Sistema Nacional de Salud (SNS).¹³ Sin embargo, al igual que el SNS, dichos esfuerzos están fragmentados entre instituciones y áreas de atención, como se resume en la Tabla 1 y se describe a profundidad en el resto de los párrafos de esta sección. Expertos en el sector señalan que México cuenta con registros demográficos confiables, los cuáles se usan en comparaciones internacionales y sirven para tener una noción

.....
content.digital.nhs.uk/catalogue/PUB22266/qof-1516-rep-v2.pdf (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

11. NHS Digital. *Quality and Outcomes Framework*, <http://qof.digital.nhs.uk/search/> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

12. *Ibíd.*

13. En México, el Sistema Nacional de Salud incluye al conjunto de entidades públicas -federales y locales-, del sector social y privado que prestan servicios de salud.

sobre el fin último del sector salud. No obstante, debido a que no existe una política que coordine los esfuerzos para medir calidad en atención médica, estas mediciones no son comparables entre instituciones, lo que reduce el impacto de los recursos que se han invertido en estas acciones. Por ello, faltan registros de prevalencia, resultados intermedios durante el tratamiento de enfermedades crónicas, abasto y entrega de medicamentos, seguridad intrahospitalaria y calidad en el trato al paciente, por mencionar algunos.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Tabla 1. Resumen de esfuerzos en México para medir calidad

	Institución a cargo	Iniciativa	Descripción	Observaciones IMCO
Sector Público	Dirección General de Información en Salud (DGIS), Secretaría de Salud (SS)	Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS)	Datos de cobertura, disponibilidad de recursos financieros, de infraestructura y de personal, uso de servicios, mortalidad hospitalaria e indicadores de gestión	Concentra indicadores de los diferentes miembros del SNS, pero carece indicadores sobre resultados intermedios
		Sistema Nacional de Información Básica en Materia de Salud (SINBA)	Parte de la creación de un padrón general de salud nominal utilizando la CURP como clave de identificación	Parece un paso clave, pero se desconoce el estatus de implementación
	Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCEs), SS	Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud (INDICAS)	Herramienta donde se reportan de voluntariamente indicadores de calidad sobre las unidades medicas	Es una de las iniciativas más relevantes en el tema, pero muy pocas unidades reportan datos
	Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud (SPPS)	Monitoreo Integral de Indicadores de Prevención y Promoción de la Salud (MIIPPS)	Es un tablero de control que sistematiza indicadores de los Programas de Acción Específica prioritarios	Agiliza la recolección y análisis de datos, pero la información no está en tiempo real
	Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud	Ranking de hospitales 2015	Documento que evalúa a todas las unidades hospitalarias de la Secretaría de Salud Federal y los Servicios Estatales con base en ciertos indicadores	Permite hacer comparaciones entre hospitales, pero se desconoce si se replicará el esfuerzo más adelante
	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (CENAPRECE)	Tablero de Control de Enfermedades Crónicas	Tablero de indicadores que permite conocer las morbilidades y tratamiento de pacientes con ciertas enfermedades, se puede desagregar hasta nivel clínica	Permite conocer casi en tiempo real la información, pero solo para las unidades de la SS
	Instituto Mexicano para el Seguro Social (IMSS)	Registros clínicos e indicadores de calidad	Cuenta con una amplia base de registros con los cuales da seguimiento a indicadores de calidad	Permite analizar y hacer comparaciones internas, pero no está homologado con las demás instituciones de salud y la evaluación no es sistemática
	Instituto de Seguridad y Servicios de Salud para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	Indicadores de calidad	Se da seguimiento a indicadores de eficiencia y calidad	Permite analizar la información a nivel clínica, pero no está homologado y no permiten una evaluación sistemática
	Sector privado	Distintos hospitales	Monitoreo interno	Algunas unidades privadas dan seguimiento a ciertos indicadores para contar con ciertas certificaciones

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de literatura y entrevistas con expertos.

La Secretaría de Salud (SS), como coordinador del SNS, construyó el Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS) que concentra las bases relacionadas con cobertura, disponibilidad de recursos financieros, de infraestructura y de personal, uso de servicios, algunos resultados como mortalidad e indicadores de gestión como detecciones de ciertas enfermedades. Las diferentes instituciones de salud tienen sus propios registros y reportan los indicadores requeridos al sistema a través de la Dirección General de Información en Salud (DGIS).

Por su parte, la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES) de la SS lleva el Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud (INDICAS), una herramienta voluntaria abierta para todo el SNS para monitorear indicadores de calidad en unidades médicas. INDICAS cuenta con 33 indicadores, de los cuales siete se basan en percepción del paciente (ej. porcentaje de usuarios que consideran bueno el trato recibido), siete relacionados con tiempos de espera (ej. tiempo promedio para recibir consulta), 10 sobre seguridad intrahospitalaria (ej. tasa de infecciones nosocomiales) y nueve sobre atención médica (ej. porcentaje de expedientes con tensión arterial en la última nota). Una de las deficiencias del sistema es la escasa cantidad de unidades que reportan. En el segundo cuatrimestre de 2017 solo 6.4% de las unidades médicas registradas en operación reportaron datos, de éstas sólo cuatro eran unidades privadas.¹⁴ Probablemente ésta sea una de las razones por las que, aunque INDICAS tiene información desde 2003, no se usa para medir a México en el proyecto HCQI de la OCDE (en los segmentos de *Experiencias del paciente y Seguridad*).

Las principales instituciones de seguridad social, el Instituto Mexicano para el Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios de Salud para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), también han tenido logros. El IMSS tiene más de 50 millones de registros clínicos por paciente desde hace una década y vigila 25 indicadores de calidad. El ISSSTE recolecta 44 indicadores de eficiencia y calidad para toda su red que incluyen resultados por clínica, productividad hospitalaria y tasa de infecciones. Sin embargo, los registros de ambas instituciones no están integrados entre ellos, ni con los registros similares de la SS (como el Sistema Nominal de Información en Enfermedades Crónicas -SIC). Por ello, no se pueden usar para evaluar sistemáticamente la calidad en los servicios. Además, los procesos administrativos no están articulados entre instituciones, por lo que no se pueden hacer comparaciones de eficiencia como costos unitarios por procedimiento.¹⁵

En aras de integrar los registros administrativos del SNS, el cinco de septiembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional de Información Básica en Materia de Salud (SINBA), el cual permitirá crear un padrón general de salud nominal que incluya el historial clínico, hospitalario y la información de última cita de urgencias de todos los asegurados, beneficiarios o usuarios de los servicios en salud, así como de los médicos. La CURP sería la llave para identificar a los beneficiarios. Aunque el proyecto ya cuenta con un manual publicado por DGIS, se desconoce su estatus actual.¹⁶

El año pasado, DataLab de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional desarrolló, por petición de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud (SPPS), un instrumento denominado Monitoreo Integral de Indicadores de Prevención y Promoción de la Salud (MIIPPS). Es un tablero de control que sistematiza 55 indicadores de los 14 Programas de Acción Específica (PAE) que se consideran prioritarios. Por el momento, MIIPPS no es público, pero agiliza la recolección de datos y facilita la toma de decisiones de la SS a través de mapas y gráficas. A pesar de esta ventaja, MIIPPS no se actualiza en tiempo real, debido a que, por barreras técnicas, no está conectado directamente a los registros administrativos de las instituciones responsables de los PAE.¹⁷

Existen otras herramientas para potenciar la información que proveen algunos indicadores de desempeño y así generar sana competencia entre unidades médicas. Una de ellas es el Tablero de Control de Enfermedades Crónicas a partir del SIC, desarrollados por la Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (CENAPRECE) y la Fundación Carlos Slim. Éste permite conocer de forma muy didáctica las morbilidades y tratamiento de pacientes con obesidad, dislipidemia, diabetes e hipertensión, y se puede desagregar hasta nivel clínica con lo que cualquier usuario podría hacer comparaciones. El tablero es público y se actualiza casi en tiempo real, pero sólo incluye información de 12,501 unidades médicas de la SS.¹⁸ Otra iniciativa que vale la pena destacar es el *ranking* de hospitales que hizo en 2015 la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud. Éste incluyó a todas las unidades hospitalarias de la Secretaría de Salud Federal y los Servicios Estatales de Salud con base en nueve indicadores de efectividad (ej. tasa de mortalidad intrahospitalaria), eficiencia (ej. porcentaje

14. Dirección General de Calidad y Educación en Salud, Portal INDICAS (2017), <http://dgces.salud.gob.mx/INDICASII/recibidas.php> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

15. OCDE, *op. cit.*, 83-84.

16. De abril a septiembre 2017, se buscó sin éxito hablar con funcionarios de DGIS.

17. Paul Hindriks, entrevista de IMCO, MIIPPS (28 de abril de 2017).

18. OMENT. *Tablero de Control de Enfermedades Crónicas* (2017), <http://oment.uanl.mx/tablero-de-control-de-enfermedades/> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

de ocupación) y pertinencia (porcentaje de cesáreas).¹⁹ Se desconoce si este ejercicio se actualizó en 2016 o si hay planes de replicarlo más adelante.

A pesar de que México se ha movido hacia un sistema de salud con cobertura universal, el sector privado tiene un peso importante. No obstante, esta parte del sector sólo reporta los datos que se le piden por ley, como información demográfica o los que solicita el Consejo de Salubridad General. Además, la Asociación Nacional de Hospitales Privados no publica información sobre sus recursos o desempeño. Esto no quiere decir que no se mida. Se sabe que algunos hospitales monitorean sus resultados para cumplir con certificaciones, incluyendo algunas extranjeras, lo que a su vez les permite hacer un diagnóstico interno objetivo y conocer su evolución en el tiempo. Sin embargo, la muestra de datos tiene un sesgo debido a que el paciente elige a sus médicos y centros de atención con base en recomendaciones, geografía y capacidad de pago.

RETOS PARA LA MEDICIÓN DE CALIDAD EN MÉXICO

Tras analizar los datos disponibles para México y compararlos con las mejores prácticas internacionales se puede concluir que la medición de calidad en los servicios de salud es deficiente porque la oferta de salud tiene pocos incentivos, ya sean legales o económicos, para hacerlo de forma articulada mientras que la demanda por estos datos es débil y está fragmentada. A continuación, se describen los ocho retos más importantes que se detectaron para nuestro país.

1. La Ley General de Salud (LGS) no obliga la medición de indicadores de calidad o desempeño. El Artículo 104 de la LGS enlista la información que debe recopilar la Secretaría de Salud para el proceso de planeación, programación, presupuestación y control del SNS. Se contemplan tres grupos de datos:

- a) Estadísticas de natalidad, mortalidad, morbilidad y discapacidad
- b) Factores demográficos, económicos, sociales y ambientales vinculados a la salud, y
- c) Recursos físicos, humanos y financieros disponibles para la protección de la salud de la población y su utilización.

19. Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud, "Mejores Hospitales de la Secretaría de Salud Federal y los Servicios Estatales de Salud", *Revista de la Dirección General de Evaluación del Desempeño* 1, no. 1 (noviembre 2015).

Con base en esto, es posible decir que cualquier esfuerzo por medir calidad en los servicios de salud es vulnerable a cambios administrativos al interior de la Secretaría o las instituciones de seguridad social. Además de que no existe una definición común para su medición, por lo que la mayoría de los indicadores no son comparables. (Para mayor detalle sobre este tema, se puede consultar el capítulo "Hacia una política de datos".)

2. A pesar de que la LGS mandata el levantamiento de estadísticas de morbilidad, no hay un registro completo de prevalencias y complicaciones. La SS publica los Anuarios de Morbilidad en donde se puede consultar el número de casos y la incidencia de varias enfermedades para el periodo 1984-2015. Sin embargo, por la forma en la que se recolectan los datos, esta base no permite calcular las prevalencias -el número total de casos en el país- ni cuáles de estos casos están complicados.²⁰ Por eso, la OCDE menciona en las notas técnicas del HCQI 2015 que México no mide prevalencia de diabetes. Una noticia alentadora en este rubro es que el Senado aprobó en abril 2017 unas reformas a la LGS que dan pie a la creación del Registro Nacional de Cáncer. Éste contendrá datos del paciente, fecha de diagnóstico de cáncer y sus características, tratamiento y supervivencia, entre otras cosas.²¹ Con esta iniciativa se institucionalizará un esfuerzo académico del Instituto Nacional de Cancerología que lleva dos años implementándose en Mérida, y lo dotará de recursos para ampliarlo a más zonas del país y generar un registro que sea representativo a nivel nacional.

3. La evaluación de la política de salud no se hace de forma independiente. La Dirección General de Evaluación del Desempeño es "el área coordinadora y normativa para la evaluación de los sistemas nacional y estatales de salud, así como de los programas y los servicios del sector salud".²² En principio, esta oficina es uno de los principales usuarios de la información que compila DGIS. Con ello, la SS es juez y parte dentro del proceso de evaluación de la política de salud, lo que resta transparencia y credibilidad. Además, no hay mecanismos claros de involucramiento de la sociedad civil ni de otros actores relevantes. Sin embargo, hay programas en donde se contempla la participación de estos actores. Tal es el caso de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control

20. Dirección General de Epidemiología. *Anuarios de Morbilidad 1984-2015*. <http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/anuario/html/anuarios.html> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

21. Dictamen de aprobación, Gaceta: LXIII/2SPO-127/70695, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=70695> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

22. Dirección General de Evaluación del Desempeño, <http://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/direccion-general-de-evaluacion-del-desempeno> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENPCSOD) para la que se creó el Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles (OMENT) cuyo Consejo Asesor está formado por organizaciones no gubernamentales, representantes de la industria y de la academia. Esto es un ejemplo más de la fragmentación de políticas y metodologías dentro del sector salud. Si bien tenemos buenas prácticas dentro de algunos programas, éstas no son realidad en la totalidad de los casos.

4. Unidades médicas carecen de incentivos económicos para medir desempeño.

Expertos en salud afirman que la mayoría del presupuesto de las unidades médicas se asigna con base en la población adscrita y número de consultorios o especialidades que atienden. Este proceso no toma en cuenta los resultados de sus servicios. Aunque la DGCEs otorga el Premio Nacional en Salud, el premio máximo de 650 mil pesos a los hospitales con mejor desempeño por categoría según los indicadores de INDICAS, pareciera no ser un incentivo suficiente. Por otro lado, destaca que sólo una parte mínima (1.25%) de la Aportación Solidaria Federal del Seguro Popular se asigna con base en desempeño. De acuerdo con la OCDE, este porcentaje debería de ser mayor para mejorar la calidad de los servicios.²³ Asimismo, la forma en la que se calcula el desempeño debería estar homologado con estándares internacionales y estimarse de forma transparente. De ser así, las clínicas y hospitales se beneficiarían de una práctica similar para alentar la mejora continua en calidad.

5. Los hospitales y clínicas certificados en México son una minoría.

Los establecimientos de salud se pueden certificar de forma voluntaria con el Consejo de Salubridad General (CSG), siempre y cuando cumplan con los estándares necesarios para brindar alta calidad en atención médica y seguridad a los pacientes. Este mecanismo sigue criterios que están homologados con otras mediciones o parámetros internacionales, como los del *Joint Commission International*. A pesar de que contar con esta certificación refuerza la imagen institucional de los hospitales, sólo siete de cada mil unidades médicas registradas contaron con un certificado vigente en junio 2017, esto equivale a 228 establecimientos.²⁴ Este dato resulta preocupante, pues refleja que hay pocos incentivos para que las unidades médicas se certifiquen.

6. Los pacientes no eligen a sus médicos o clínicas con base en desempeño profesional.

Los beneficiarios del sector público (ya sea por el Seguro Popular, el IMSS o el ISSSTE) tienen asignadas sus clínicas de primer nivel con base en su

domicilio. Por su parte, aquellos que acuden al sector privado, normalmente eligen a sus médicos o clínicas por referencias y capacidad de pago. Ya sea por diseño institucional o por falta de estadísticas, hoy ningún paciente puede considerar objetivamente el desempeño de las unidades médicas a las que acuden, como se hace en Francia donde el diario *Le Point* publica cada año un *ranking* de hospitales con base en un cuestionario.²⁵ Asimismo, sería deseable que la información en México permitiera desarrollar alguna plataforma tecnológica como *Grand Rounds* para elegir al mejor doctor para cada caso.

7. La mayoría de los programas de medicina en el país no generan una cultura orientada a la medición de resultados.

IMCO hizo una revisión de los 20 mejores planes de estudio de medicina, según un *ranking* que se hace con las calificaciones en el área de Conocimientos Médicos del Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas.²⁶ Se encontró que sólo 30% de estos programas incluyen una materia relacionada con calidad en los servicios de salud, de los cuales la mitad están en universidades públicas y la otra mitad en privadas. A juzgar por la información disponible en internet, el TEC de Monterrey pareciera ser una de las mejores prácticas nacionales con una materia que, entre otras cosas, les enseña a los futuros médicos cómo recolectar, analizar y utilizar datos sobre la seguridad del paciente. De acuerdo con la Clínica Mayo, las mejoras de calidad y la seguridad del paciente son dos componentes críticos para construir un nuevo paradigma sobre la práctica profesional en el sector salud.²⁷

8. Existen deficiencias técnicas para capturar información y consolidarla entre sistemas.

Cada institución de salud tiene sus propios sistemas informáticos y siguen sus propias metodologías para medir diversos indicadores, lo que complica la consolidación de datos a cargo de la Secretaría de Salud. Según expertos en el sector, una parte de esto se debe a falta de infraestructura y escaso presupuesto que deriva en servidores con capacidad insuficiente para almacenar datos en tiempo real y procesos que complican la recopilación de

25. François Malye et Jérôme Vincent, avec Catherine Lagrange, "Palmares des hôpitaux et cliniques : méthodologie de notre enquête", *Le Point* (2015), http://www.lepoint.fr/palmares-hopitaux/palmares-des-hopitaux-et-cliniques-methodologie-de-notre-enquete-20-08-2015-1957964_41.php (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

26. Foro ENARM, Mejores escuelas de medicina en México – Ranking 2017 (México, enero 2017), https://comunidadenarm.blogspot.mx/2017/01/mejores-escuelas-de-medicina-en-mexico_22.html (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

27. Terrence L. Cascino, MD, "Why is quality improvement/patient safety important in health professions education?", (Mayo Clinic, 2012), <http://qiresources.mayo.edu/> (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

23. OCDE, *op. cit.*, 128-130.

24. Consejo de Salubridad General, *Certificados de Establecimientos* (2017), http://www.csg.gob.mx/contenidos/certificacion/estable_de_atencion_medica.html (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

información (como escribir historias clínicas en papel). Pese a esta opinión, la proporción del presupuesto que asigna la SS a la compilación de información y medición de indicadores es similar a la que se destina en Inglaterra, un ejemplo mundial en términos de datos de salud. En 2016, la SS destinó 0.15% de su presupuesto total para DGIS, DGCEs y la Dirección General de Tecnologías de la Información.²⁸ En el mismo año, el presupuesto de NHS Digital (el proveedor de información nacional y sistemas informáticos en salud) fue equivalente a 0.21% del presupuesto total del NHS.²⁹ Si bien las proporciones presupuestales son parecidas, la disponibilidad de datos que ofrece cada institución dista bastante. Esto refleja ineficiencias al tener varias áreas encargadas de fines similares, así como ineficiencias para recolectar información entre todos los actores del SNS. Más aún, hace manifiesto la falta de una meta clara sobre la medición de calidad y desempeño de los servicios del cuidado de la salud.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA MEDICIÓN DE CALIDAD EN SALUD

La medición de calidad en los servicios de salud es una pieza clave para aumentar el retorno del presupuesto que se destina a ellos, y así cosechar todos los beneficios que genera tener una sociedad más saludable. Para ello, IMCO presenta 11 propuestas que debe considerar el/la próximo/a Secretari/a de Salud.

- 1. Medir prevalencia, complicaciones, tratamiento y sobrevida de la diabetes y las enfermedades cardiovasculares, que son de las primeras causas de discapacidad en México.** Esto se puede hacer siguiendo el ejemplo del Registro Nacional de Cáncer. Lo ideal sería que México tuviera un registro de enfermedades crónicas, como lo tiene Canadá. El *Canadian Chronic Disease Surveillance System* usa datos administrativos de las provincias y los territorios que están vinculados para estimar incidencia y prevalencia de 14 enfermedades crónicas, entre ellas diabetes, enfermedades mentales y una selección de padecimientos cardiovasculares. Además, incluye uso de servicios de salud y sus resultados.
- 2. Reformar la LGS para hacer obligatoria la medición de indicadores de calidad que, al menos, cumplan con los estándares de la OCDE.** Para ello, se puede tomar como ejemplo la medición de mortalidad en México, que es confiable

y comparable. Esto se debe a dos razones. Primero, el registro de mortalidad, además de que lo obliga la LGS, tiene una serie de implicaciones legales muy importantes por lo que la sociedad lo demanda. Es imposible heredar una propiedad o cobrar un seguro de vida sin comprobar la muerte del dueño por medio de un certificado de defunción. Segundo, México se apegó al compromiso que hizo con la OMS para catalogar las causas de muerte siguiendo la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE), lo cual aplica para todas las instituciones de salud. Lo mismo se podría hacer con los indicadores de calidad, de tal forma que todo el SNS los mida siguiendo la definición y los indicadores que maneja la OCDE en el proyecto HCQI. Con ello, se homologarían los indicadores entre instituciones y mejorarían las comparaciones a nivel local e internacional.

- 3. Crear una política nacional de datos en salud.** Esto con el fin de homologar los procesos de captura de registros y construcción de indicadores de calidad en salud (como los que se mencionan en el punto anterior) para todas las instituciones del SNS. Una política de este tipo, alinearía los esfuerzos de las diferentes instituciones y aumentaría los rendimientos del presupuesto que se destina a este fin.
- 4. Crear una autoridad independiente de la SS y de las instituciones de seguridad social que esté encargada de la evaluación de las políticas de salud, así como del monitoreo de calidad.** Esta fue una de las recomendaciones de la OCDE para México en 2016. Un organismo como este se convertiría en un usuario clave de los indicadores de calidad. Podría ser algo similar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), quien es reconocido por su credibilidad para medir los niveles de pobreza. En el caso de salud, sería fundamental que cuente con atribuciones suficientes para recopilar y analizar información sobre la provisión de servicios, publicar información que le sirva a los proveedores y a la sociedad en general, definir y monitorear estándares de calidad y sancionar a las unidades médicas que no cumplan con los estándares mínimos. Esta autoridad deberá ser totalmente transparente para legitimar su trabajo y facilitar la rendición de cuentas. Asimismo, debería incluir en su consejo o junta de gobierno a la sociedad civil, asociaciones de pacientes y otros actores relevantes. Además de tener un lugar dentro del Consejo Nacional de Salud y tener la posibilidad de hacer recomendaciones vinculantes.
- 5. Aumentar el porcentaje de la Aportación Solidaria Federal que se asigna por desempeño y calcularla con base en indicadores que sigan los estándares de la OCDE.** Esta modificación generaría incentivos para que los sistemas de salud estatales mejoren sus prácticas a fin de obtener

28. Cálculo propio con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. En el caso del presupuesto de la DGCEs sólo se consideró el presupuesto del Programa de Planeación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

29. Cálculo propio con base en los planes de negocio de NHS England y NHS Digital.

un mayor presupuesto. Asimismo, se puede aprovechar la política para obligarlos a adecuar sus sistemas informáticos para construir indicadores comparables con el resto de las instituciones de salud.

6. Diseñar un programa que ofrezca una compensación económica para las unidades médicas o los médicos que cumplan con ciertas metas de calidad.

El programa podría parecerse al inglés (*Quality Outcomes Framework*) y ser voluntario, siempre y cuando genere los suficientes incentivos para que las unidades o médicos quieran participar. Lo ideal será que la compensación se base en los mismos indicadores elegidos para medir calidad a través de todo el SNS. Además, para aumentar la credibilidad del programa, las metodologías y resultados deberán ser transparentes y auditables.

7. Generar incentivos para que los pacientes busquen atenderse en clínicas y hospitales certificados.

La certificación de establecimientos de atención médica es voluntaria, y esto es conveniente porque reduce las probabilidades de corromper el mecanismo. Sin embargo, en la medida en la que la sociedad lo demande, la certificación será una herramienta para promover la mejora continua de hospitales y clínicas. Para lograrlo, el ciudadano debe entender la importancia y las implicaciones que tiene para él tratarse en establecimientos certificados. Esto se podría lograr a través de campañas publicitarias y mayor difusión de resultados. En el sector público, para que esto sea efectivo, será necesario reformar los sistemas de salud para que los asegurados tengan el derecho de cambiarse de clínica por bajo desempeño, como se hace en el NHS en Inglaterra. El programa se podría complementar con ciertas penalizaciones económicas para aquellas clínicas que consistentemente pierdan pacientes. En el sector privado, las aseguradoras deberán mantener el convenio que se firmó en 2012 con la Asociación de Hospitales Privados, por el cual sólo se hacen pagos directos a hospitales certificados por el CSG.³⁰

8. Publicar los indicadores que se recopilan para los hospitales certificados.

Con ello se podría fomentar la autoevaluación y comparación con el resto del mercado. Este tipo de datos, en el largo plazo, podrían contribuir a la construcción de un *ranking* de hospitales que permita la toma de decisiones más informada por parte de los pacientes.

9. Incluir en todos los planes de estudio de medicina y enfermería una materia sobre calidad en los servicios de salud.

Seguir el ejemplo de Estados Unidos, donde la formación en mejoras de calidad es obligatoria para todos los

estudiantes de medicina. En la visión norteamericana, esto se concibe como un paradigma en administración de calidad, y está cargada hacia el uso de evidencia cuantitativa.³¹ En ese sentido, los programas en México deberían tener una materia obligatoria que enseñe las definiciones básicas de calidad en los servicios de salud, así como formas de medición y prácticas sobre el uso que se le puede dar a esta información y enfatizar la necesidad de recopilar y sistematizar datos para mejorar la práctica clínica.

10. Concretar la implementación del SINBA.

La normatividad que soporta el SINBA sugiere que esta herramienta, podría ser una solución para integrar los registros médicos de los derechohabientes del sistema público de salud. Con ello, se podrían hacer evaluaciones más completas sobre la prevalencia y el tratamiento de diferentes enfermedades crónicas.

11. Aumentar las capacidades tecnológicas del sector salud.

Esto implica invertir en mayor y mejor infraestructura, así como en personal capacitado para aprovechar al máximo la información que se genere. Lo ideal es que estos sistemas de información respondan a una meta superior: la mejora en la calidad de los servicios de salud. Asimismo, se pueden explorar nuevas tecnologías para el registro de expedientes médicos, como *Blockchain* y/o registros biométricos.

BIBLIOGRAFÍA

Barraza-Llorenz, Mariana, Verónica Judith Guajardo Barrón, Cristian Hernández Viveros, Francisco Javier Picó Guzman, y Erika Crable. *En Carga Económica de la Diabetes Mellitus en México*, 4. México, D.F.: Fundación Mexicana para la Salud, A.C., 2013.

BBC. «*La inesperada tercera causa de muerte en EE.UU.*» BBC Mundo, 4 de Mayo de 2016.

Cascino, Terrence L. «*Why is quality improvement/patient safety important in health professions education?*» Mayo Clinic. 2012. <http://qiresources.mayo.edu/>.

Claxton, Gary, Cynthia Cox, Selena Gonzales, Rabah Kamal, y Larry Levitt. «*Peterson-Kaiser Health System Tracker.*» Measuring the quality of healthcare in the U.S. Editado por Kaiser Family Foundation. 2015. <http://www.healthsystemtracker.org/brief/measuring-the-quality-of-healthcare-in-the-u-s/#item-start>.

30. Consejo de Salubridad General, *Estándares para Certificar Hospitales 2015*, 14, http://www.csg.gob.mx/descargas/pdfs/certificacion/estandares/2aEdicion-EstandaresHospitales2015_SE.pdf (Consultado el 4 de septiembre de 2017)

31. The Health Foundation, *Evidence scan: Quality improvement in training for healthcare professionals*, (2012), 4, <http://www.health.org.uk/sites/health/files/QualityImprovementTrainingForHealthcareProfessionals.pdf> (Consultado el 4 de septiembre de 2017).

Commission on Growth and Development. <i>Population Health and Economic Growth</i> . Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2008.	Secretaría de Salud. <i>Dirección General de Evaluación del Desempeño</i> . 15 de Febrero de 2016. http://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/direccion-general-de-evaluacion-del-desempeno .	01 02
Consejo de Salubridad General. <i>Certificados de Establecimientos</i> . 2017. http://www.csg.gob.mx/ .	Senado de la República. « <i>Dictamen de aprobación, Gaceta: LXIII/2SPO-127/70695</i> .» 25 de Abril de 2017. http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=70695 .	03 04
—. « <i>Estándares para Certificar Hospitales 2015</i> .» 2015. 14.	Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud. « <i>Mejores Hospitales de la Secretaría de Salud Federal y los Servicios Estatales de Salud</i> .» la Dirección General de Evaluación del Desempeño, n° 1 (Noviembre 2015).	05 06
Dirección General de Calidad y Educación en Salud. Portal INDICAS. 2017. http://dgces.salud.gob.mx/INDICASII/recibidas.php .	The Health Foundation. « <i>Evidence scan: Quality improvement in training for healthcare professionals</i> .» 2012. 4.	07
Dirección General de Epidemiología. <i>Anuarios de Morbilidad 1984-2015</i> . s.f. http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/anuario/html/anuarios.html .	US Institute of Medicine. « <i>Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century</i> .» NCBI. 2001. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK222265/ .	08 09
FOROENARM.ORG. <i>Mejores Escuelas de Medicina en México - Ranking 2017</i> . 2017. https://comunidadenarm.blogspot.mx/2017/01/mejores-escuelas-de-medicina-en-mexico_22.html .	Herper, Matthew. « <i>Should Big Data Pick Your Next Doctor?</i> » Forbes, Diciembre 2015.	10
Hindriks, Paul, entrevista de IMCO. MIIPPS (28 de Abril de 2017).		
Instituto Nacional de estadística y Geografía. <i>Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)</i> . 2016. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/ .		
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). <i>Registros administrativos Mortalidad</i> . 2015. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.html .		
Kelley, Edward, y Jeremy Hurst. « <i>Health Care Quality Indicators Project: Conceptual Framework Paper</i> .» OECD Health Working papaer No.23, 2006: 10.		
Malye , François, Jérôme Vincent, y Catherine Lagrange. « <i>Palmarès des hôpitaux et cliniques : méthodologie de notre enquête</i> .» Le Point, 2015.		
NHS Digital. « <i>Corporate Business Plan 2016/17</i> .» Septiembre de 2016.		
NHS Digital. <i>Quality and Outcomes Framework – Prevalence, Achievements and Exceptions Report England 2015-2016</i> . England: Primary Care Domain NHS Digital, 2016.		
NHS England. « <i>NHS Engalnd Business Plan</i> .» 31 de Marzo de 2016. https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2016/03/bus-plan-16.pdf (último acceso: 5 de Septiembre de 2017).		
OECD. <i>En OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016</i> , 13. Paris, 2016.		
OMENT. <i>Tablero de Control de Enfermedades Crónicas</i> . 2017. http://oment.uanl.mx/tablero-de-control-de-enfermedades/ .		
Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_Presupuestarios (último acceso: 5 de Septiembre de 2017).		



MERCADO LABORAL Y POBREZA EN MÉXICO: ¿QUÉ ESTÁ FALLANDO?

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Ana Laura Martínez

@MrsIgualdad

Consultora, IMCO

En su libro “Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”¹ Acemoglu y Robinson exponen las trayectorias opuestas del desarrollo económico de las dos Coreas. Mientras en Corea del Sur los jóvenes enfrentan incentivos a educarse, esforzarse y realizar su vocación profesional, sus vecinos del norte saben que sin importar su esfuerzo no podrán alcanzar sus sueños de ser más prósperos y realizarse profesional y económicamente. Los distintos incentivos, afectan de forma diferenciada las aspiraciones y los esfuerzos de los jóvenes en ambos países.

Si bien en nuestro país no existen obstáculos legales al desarrollo económico de nadie, las barreras que enfrentan millones de compatriotas para acceder a una educación de calidad y la falta de incentivos para desarrollarse y crecer en el mercado laboral hacen que millones de mexicanos se encuentran hoy excluidos de los mercados laborales formales, condenados a subsistir sin libertad para ejercer su vocación, desarrollar y aplicar sus habilidades.

A pesar de las diferentes reformas de las últimas cuatro décadas en distintos ámbitos de la economía mexicana, nuestro país aún no cuenta con instituciones económicas inclusivas² que promuevan la participación masiva de la población en actividades altamente productivas, donde los individuos sean capaces de explotar sus capacidades.

El acceso a la seguridad social y la pobreza

México es un país pionero en la medición de la pobreza desde la perspectiva multidimensional. Dicha perspectiva se basa en

la idea de que la pobreza debe entenderse como una serie de carencias en múltiples dominios que van desde la participación en la toma de decisiones colectivas, hasta el acceso a capital físico y los derechos sociales. Es decir, además de considerar el nivel de ingreso, debe considerarse la titularidad real de los derechos de los que todo miembro de una sociedad es merecedor.³

Bajo la perspectiva de pobreza multidimensional, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera que una persona está en situación de pobreza cuando tiene un ingreso menor a la línea de bienestar (valor mensual total de la canasta alimentaria y no alimentaria), y al menos una carencia en el espacio de los derechos sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social, servicios básicos y alimentación. Según CONEVAL, la falta de acceso a la seguridad social es la carencia más común entre los mexicanos pobres. Tan sólo dicha carencia contribuye con 36% de la intensidad de la pobreza.⁴

Como muestra la Gráfica 1, en 2014 70 millones de mexicanos -58% de la población total- no tenía acceso a seguridad social. Es decir, estaba excluida del derecho a servicios médicos, incapacidad laboral con goce de sueldo por enfermedad, accidente o maternidad y un esquema de ahorro para el retiro. Siendo una de las principales causas de dicha carencia la pertenencia al sector informal de la economía.

En México la segmentación de los trabajadores en formales e informales genera brechas salariales y de productividad muy importantes.⁵ Al respecto, con base en el seguimiento de 20 mil trabajadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) a lo largo de los cuatro trimestres de 2014, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) encontró conclusiones importantes en cuanto a la transición del mercado formal al informal y viceversa. De dicho estudio se concluye que: 7% de los trabajadores de la muestra transitó de un

3. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para medición multidimensional de la pobreza en México* (México: CONEVAL, 2009).

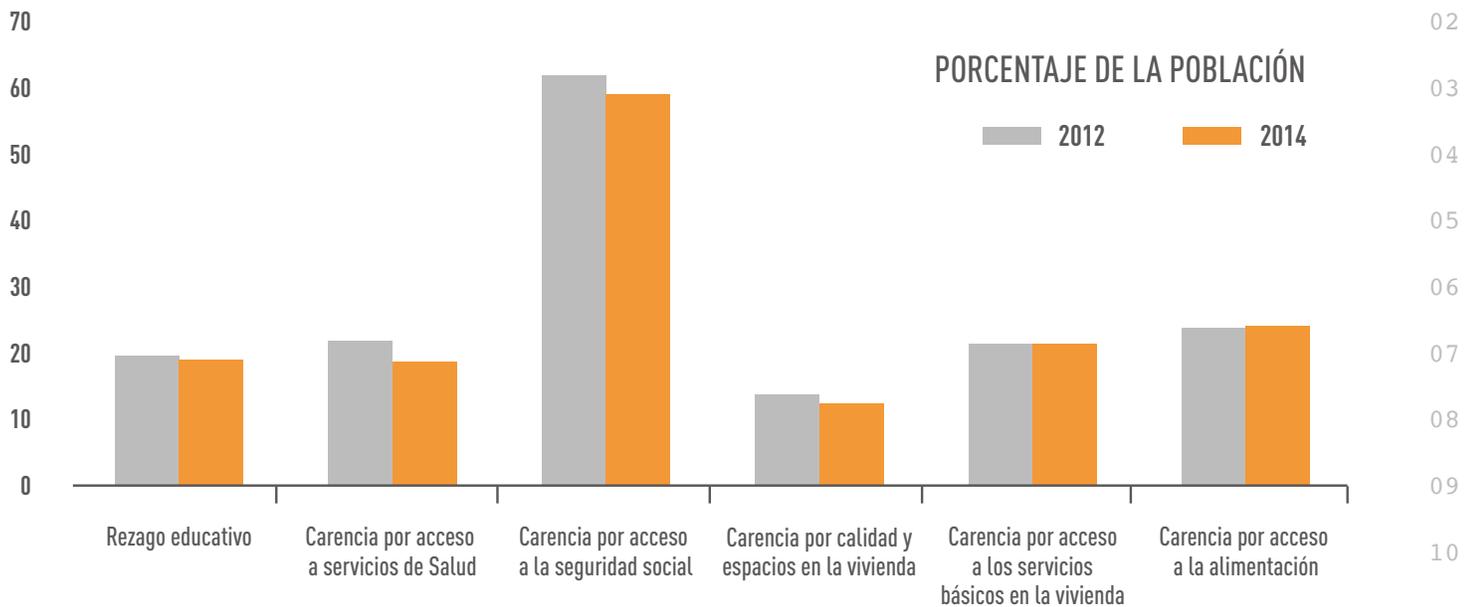
4. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad* (México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016), 81.

5. Santiago Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008).

1. Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por que fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (México: Crítica, 2013).

2. Las instituciones económicas inclusivas deben asegurar propiedad privada, un sistema legal justo y la provisión de servicios públicos que actúen como niveladores para facilitar el intercambio económico entre todas las personas.

Gráfica 1: Cambios en las dimensiones sociales de pobreza, 2012 – 2014.



Fuente: CONEVAL 2016, con base al MCS-ENIGH 2012 y 2014.

trabajo formal a uno informal durante 2014, con la consecuente reducción de su ingreso en 24%. De forma contraria, casi 8% de los trabajadores encuestados pasó de la informalidad a la formalidad con lo que su ingreso subió en promedio 15%. Los trabajadores que mantuvieron empleos formales tuvieron un ingreso promedio 97% mayor al de los que permanecieron en la informalidad.⁶

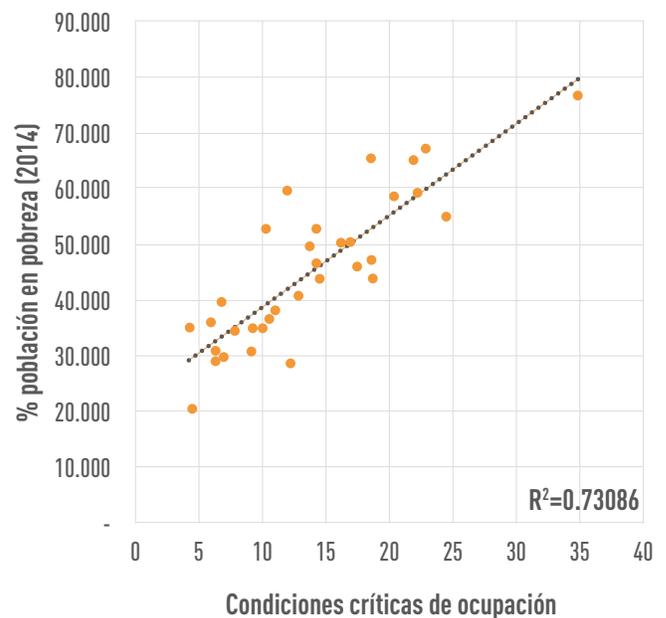
¿Existe relación entre el estatus laboral y el nivel de pobreza y bienestar de los mexicanos?

Es a partir del análisis anterior que se puede postular una hipótesis sobre la estrecha relación entre el estatus laboral, la pobreza y el desarrollo humano de los mexicanos. Para probar dicha hipótesis, en esta sección se analizan a nivel entidad federativa los datos de la ENOE al primer trimestre de 2017, las cifras de pobreza del CONEVAL y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), calculado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En primer lugar, un análisis de correlación a nivel estatal, arroja como resultado que los estados con mayor porcentaje de individuos con condiciones críticas de ocupación - aquellos que laboran menos de 35 horas a la semana más de 35 horas con

ingresos inferiores al salario mínimo y más de 48 horas semanales con ingresos de hasta dos salarios mínimos- presentan a su vez mayor pobreza y menores índices de desarrollo humano como muestran los Diagramas 1 y 2, respectivamente. Es decir, existe una fuerte correlación entre la seguridad laboral y el bienestar de los mexicanos.

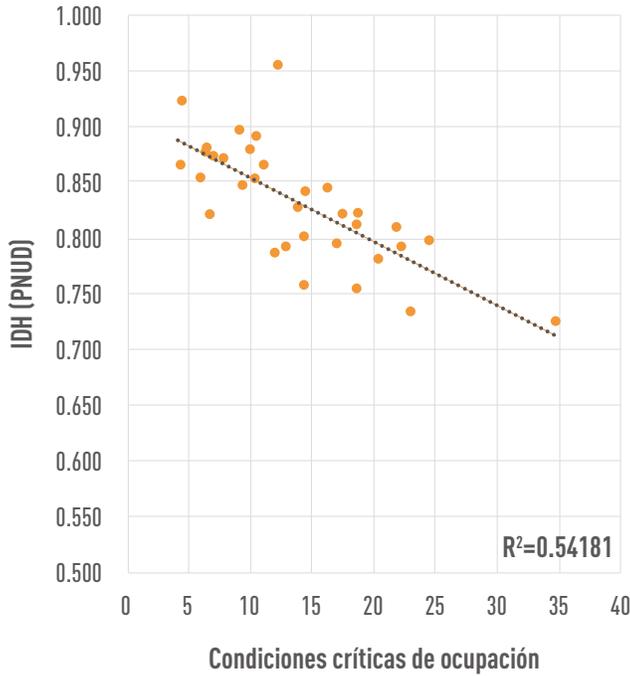
Diagrama 1. Relación entre el % de población en pobreza y la tasa de condiciones críticas de ocupación.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la ENOE 2017 y CONEVAL 2017.

6. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad* (México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016), 78.

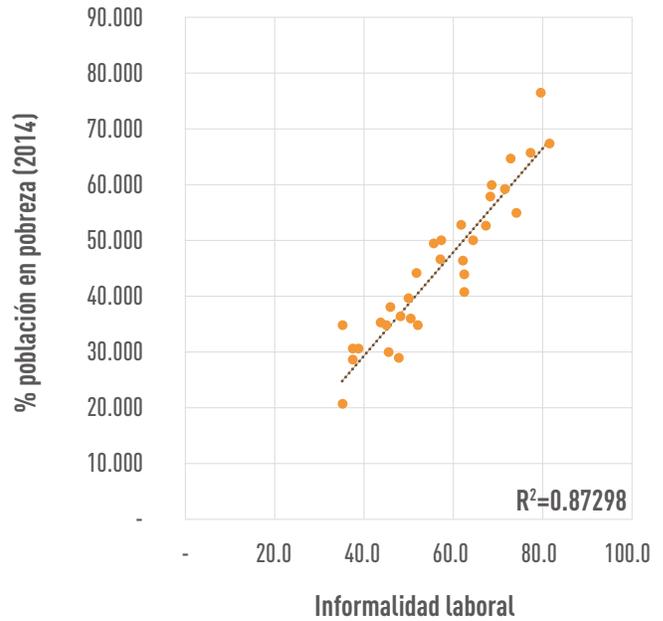
Diagrama 2. Relación entre el Índice de Desarrollo Humano y la tasa de condiciones críticas de ocupación.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la ENOE 2017 y el PNUD 2016.

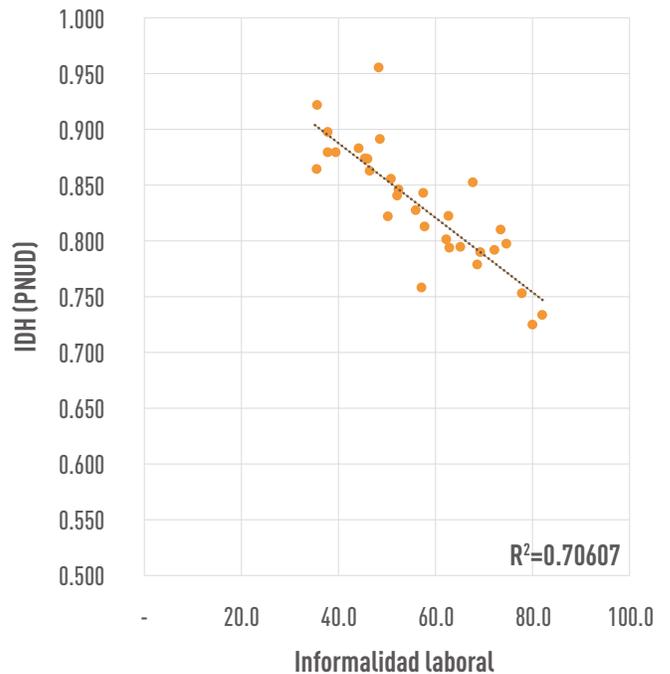
Por otra parte, la correlación entre la Tasa de Informalidad Laboral calculada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el porcentaje de pobres a nivel estatal es alta. La relación es tan fuerte que el coeficiente de correlación (R^2) entre ambas variables, es de 0.87.⁷ Es decir, el porcentaje de población que trabaja en la informalidad es un excelente predictor de la pobreza para los estados, como muestra el Diagrama 3. Por último, la informalidad también está relacionada de forma importante con el nivel de desarrollo humano en los estados. Al respecto el Diagrama 4 muestra una correlación negativa entre ambos.

Diagrama 3. Relación entre el % de población en pobreza y la tasa de condiciones críticas de ocupación.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la ENOE 2017 y CONEVAL 2017.

Diagrama 4. Relación entre el Índice de Desarrollo Humano y la tasa de informalidad laboral.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la ENOE 2017 y el PNUD 2016.

7. Valores significativos al 95% de confianza.

Tabla 1. Mercado Laboral y Pobreza

	critc	infor	ocu_forma	idh	pobreza
critc	1.0000				
infor	0.8509*	1.0000			
ocu_forma	0.6505*	0.7931*	1.0000		
idh	-0.7356*	-0.8396*	-0.5274*	1.0000	
pobreza	0.8549*	0.9343*	0.6947*	-0.8704*	1.0000

Fuente: Elaboración IMCO con datos ENOE 2017, CONEVAL 2017 Y PNUD 2016.

Finalmente, la Tabla 1 resume los coeficientes de correlación entre formalidad, condiciones críticas de ocupación, desarrollo humano y pobreza, fortaleciendo la evidencia en torno a la importancia del mercado laboral en la determinación de la pobreza y el bienestar en nuestro país.

En suma, en esta sección se muestra evidencia que apoya la hipótesis de que el estatus laboral (medido en base a las condiciones laborales o la pertenencia a la informalidad), presenta una relación estrecha con el nivel de desarrollo humano y de pobreza a nivel entidad federativa. Si bien, la información disponible no permite comprender el sentido de la causalidad entre las variables, la alta correlación entre ellas resulta de suma importancia desde la perspectiva de las políticas públicas. Más adelante se presentan algunas propuestas de cómo el Estado puede utilizar políticas públicas para aprovechar dicha correlación en beneficio de un mayor bienestar y menores índices de pobreza.

La disrupción tecnológica y el futuro del mercado laboral mundial

La persistencia de bajos niveles de desarrollo, pobreza y condiciones sub-óptimas en los mercados laborales de algunas entidades de la República ponen en entredicho la capacidad del mercado laboral para generar bienestar en todo México y deben encender una señal de alarma para el gobierno y el sector privado de nuestro país.

Más aún, dado que a la par de las consecuencias económicas de la “Gran Recesión”, el cambio tecnológico ha actuado como un fenómeno subyacente que ha complicado la recuperación económica mundial. De hecho, la Gráfica 2 muestra que la productividad total de los factores en Norteamérica no se ha recuperado desde la crisis financiera.

Finalmente, es importante mencionar que las consecuencias del cambio tecnológico en los mercados laborales han traído consigo no sólo efectos económicos sino también políticos y sociales. Fenómenos como el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos o el BREXIT en Reino Unido dan cuenta del poder disruptivo de la tecnología (y otros fenómenos derivados de la globalización y la migración) en los mercados laborales y con ello en la política. Sin duda vivimos momentos complicados para el factor trabajo que requieren de toda la atención de los gobiernos.

¿Qué hacer desde la perspectiva de política pública?

En las secciones anteriores se presentó evidencia de la estrecha relación entre el estatus laboral y el nivel de vida de los mexicanos. Además de las distorsiones en el mercado laboral, con su tendencia a fomentar la informalidad, los bajos niveles de educación y capacitación laboral son altamente preocupantes en el complejo panorama laboral mundial.

Ante este complicado escenario, IMCO propone las siguientes 10 acciones de políticas públicas con miras a disminuir las distorsiones del mercado laboral y capacitar a los trabajadores y empresas mexicanas para enfrentar los retos laborales del presente y el futuro:

- 1) Reducir las barreras de acceso de las personas al mercado laboral formal, reduciendo el gravamen al trabajo⁸ y financiando la afiliación a la seguridad social con impuestos al consumo, no con impuestos y contribuciones de nómina, en un sistema efectivo de acceso universal como el que proponen Antón et. Al. (2011). El estándar de los sistemas estatales de seguridad asistencial afiliados al Seguro Popular debe ser el

8. Ver capítulo sobre la propuesta para reducir el ISR de asalariados para los trabajadores de menores ingresos.

Gráfica 2: Crecimiento (%) de la Productividad Total de factores (2000- 2016)



Fuente: Conference Board: Total Economy Database™ - Growth Accounting and Total Factor Productivity, 1990-2016.

del IMSS, pero con fuentes de financiamiento ampliadas para mejorar la prestación de servicios del Instituto.

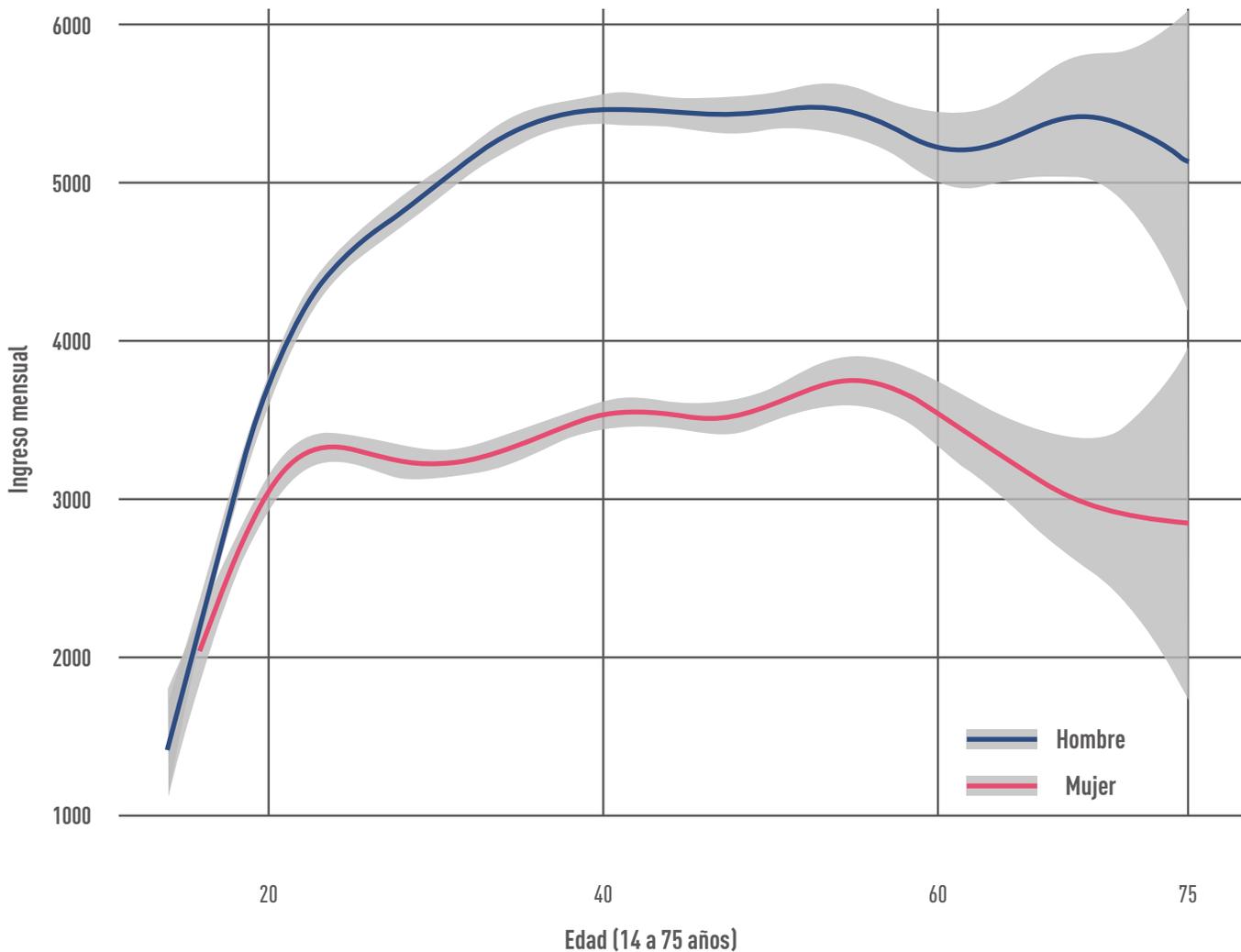
- 2) Introducir copagos y otros mecanismos que fortalezcan las finanzas del IMSS y que permitan un mejor uso de sus servicios, con el fin de que los servicios incluyan a un mayor número de mexicanos.
- 3) Facilitar las inversiones en capital humano, por ejemplo, a través de una mayor deducibilidad de la inversión de las familias en educación.
- 4) Mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, a través de la medición y publicación de parámetros de calidad educativa y desenlace en el mercado laboral de todos los oficios, profesiones y ocupaciones.
- 5) Promover de forma legal la eliminación de las brechas salariales entre hombres y mujeres (a trabajos iguales y resultados iguales, remuneraciones iguales). Es alarmante que mientras la tasa de participación de los hombres en el mercado laboral superó 80% en el periodo 2005-2015, la de las mujeres no rebasó 50%, según INEGI. Adicional a mejores salarios para las mujeres, políticas de horario flexible y trabajo desde casa,

así como acceso a guarderías resultan importantes para fomentar el empleo de la población femenina. (ver gráfica 3).

- 6) Construir una política de salarios mínimos que utilice las negociaciones contractuales de los sectores formales. Se propone usar los aumentos porcentuales promedio de dichos contratos para actualizar el salario mínimo aplicable el siguiente año. De esa manera, el salario mínimo tendrá un referente de mercado, permitiendo una actualización automática y en línea con el desempeño del mercado laboral
- 7) Impulsar empleos y sectores capaces de pagar mejores salarios. Como se ve en los diagramas del capítulo, las condiciones críticas de ocupación son un buen predictor de la pobreza estatal. En esta misma línea resulta importante mejorar las condiciones operativas y de acceso al crédito de las micro y pequeñas empresas que hoy en día son hasta en un 80% informales.

En conclusión, para mejorar los indicadores de bienestar e incentivar la inversión en capital humano, debe facilitarse la inclusión de todos los mexicanos y mexicanas al mercado laboral formal, simplificando las condiciones de acceso a la seguridad social. La evidencia presentada aquí apunta a que, de no hacerlo

Gráfica 3. Salarios medios para graduados de secundaria, por sexo y edad.



Fuente: IMCO, con datos de la ENOE 2005-2016, trimestres I-IV. Algoritmo de procesamiento en R de la ENOE de Rodrigo Franco (correspondencia personal).

a la brevedad, se corre el peligro de que el cambio tecnológico desplace un porcentaje muy importante de los trabajadores mexicanos con graves consecuencias tanto económicas como políticas y sociales.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2009. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México DF: CONEVAL.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2016. *Informe sobre Desarrollo Humano: México 2016*. México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2013. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. México: Crítica.

Antón, Arturo, et. Al. 2011. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.



DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO: EL DESAFÍO DE EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Melina Ramírez

@Melina_ARamirez

Investigadora, IMCO



Regina Portilla

Investigadora, IMCO

La discriminación es negación de la dignidad humana, afianza la pobreza, es tierra fértil para la violencia y cáncer para la democracia.¹

Cuando se habla de discriminación² ocurre lo mismo que cuando se habla de otros fenómenos como la corrupción: todos admitirán que es un problema, que es algo que tiene costos y que es algo que debe ser atendido y solucionado. Sin embargo, pocos admitirán o estarán conscientes de las acciones que, esporádicamente o de manera reiterada, llevan a cabo en contra de alguna persona o grupo y que constituyen un acto de discriminación. Aunque se reconoce el problema, poco se hace para mitigarlo ya sea porque no se conciben las consecuencias sociales y económicas de estos actos o porque se cree que estas actitudes están de alguna manera justificadas y por consiguiente no son discriminatorias.

La discriminación conlleva impactos negativos no solo en la vida de las personas que la sufren, sino también en la competitividad³ de un país. Por un lado, las personas se ven privadas de derechos y oportunidades y, por otro, se perpetúan contextos de

desigualdad que se materializan en violencia, pobreza y exclusión. Gary Becker, premio Nobel de economía en 1992, planteó que la discriminación tiene consecuencias tanto para las personas discriminadas como para las personas que discriminan.⁴ Por ejemplo, el autor encuentra que, si la discriminación presiona a la baja los salarios de los trabajadores negros en comparación con trabajadores blancos con las mismas habilidades, entonces empleadores que se niegan a contratar empleados negros pagarán más por preferir empleados blancos. Lo anterior genera costos por dos vías: los trabajadores negros reciben sueldos inferiores a los de los blancos y los empleadores con sesgos negativos hacia negros incurren en mayores gastos para alcanzar el mismo nivel de productividad.⁵

En México, la etnicidad y el tono de piel también impacta. Los mexicanos con tonos de piel más oscuros tienen menores ingresos y menor acceso a trabajos mejor pagados que aquellos de piel clara. Se ha encontrado también que cuando se tiene dos mexicanos con las mismas competencias, pero con distintos tonos de piel, el blanco tiene de 10 a 25% más probabilidad que el de piel oscura de estar en un nivel alto de riqueza.⁶ Entre otras cosas, dicho fenómeno provoca que los mexicanos de piel clara tengan tres veces más probabilidades que los de piel oscura de pertenecer al 30% de la población más rica. Por su parte, la discriminación laboral por género provoca que, en promedio, las mujeres perciban salarios inferiores al de los hombres⁷ en magnitudes que van desde 8.4% si observamos Quintana Roo hasta 23% si es el caso de Guerrero.⁸

4. La teoría se desarrolla en su libro *The Economics of Discrimination*.

5. Kevin N. Murphy, "How Gary Becker saw the scourge of discrimination", *Chicago Booth Review*, 15 de junio de 2015, consultado el 12 de julio de 2017, <http://review.chicagobooth.edu/magazine/winter-2014/how-gary-becker-saw-the-scourge-of-discrimination>

6. Altamirano, Melina y Guillermo Trejo, *The Mexican Color Hierarchy: How Race and Skin Tone Still Define Life Chances 200 Years After Independence*, *American Political Science Association*, octubre de 2016.

7. Los valores se refieren a la diferencia porcentual entre el salario de hombres y mujeres.

8. Valores obtenidos de la base de datos del Índice de Competitividad Estatal 2016: Puente entre dos Méxicos del IMCO. Corresponden al indicador *Equidad salarial*. Para más información al respecto se puede consultar el siguiente vínculo: <http://imco.org.mx/indices/#/un-puente-entre-dos-mexicos/introduccion>

1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México: resultados sobre diversidad sexual* (México: 2011), 11, consultado el 9 de mayo de 2017, <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-DS-Accss-001.pdf>

2. Por discriminación se entiende lo establecido en el artículo primero de la Ley para prevenir y eliminar la discriminación: "Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades".

3. Por competitividad entendemos la capacidad de generar, atraer y retener talento e inversión.

En este sentido y dada la discriminación focalizada, histórica y sistemática que sufren personas con determinadas características en México, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) identificó los siguientes grupos vulnerados:⁹

- 1) Mujeres
- 2) Niñas y niños¹⁰
- 3) Jóvenes
- 4) Adultos mayores
- 5) Personas con discapacidad
- 6) Indígenas
- 7) Afrodescendientes
- 8) Personas con VIH/Sida
- 9) Minorías religiosas
- 10) Personas con orientación distinta a la heterosexual
- 11) Migrantes y refugiados
- 12) Trabajadoras del hogar¹¹

Los individuos que pertenecen a uno o varios de estos grupos exhiben factores contextuales que limitan su inserción social y su desarrollo personal. Su situación de vulnerabilidad tiene tres características: exposición a riesgos, incapacidad de respuesta e inhabilidad para adaptarse. Los riesgos se refieren a cualquier obstáculo al desarrollo socioeconómico que dañe la cohesión social. La incapacidad de respuesta es consecuencia de activos¹² insuficientes y mecanismos de apoyo para enfrentar dichos riesgos que a su vez provoca que la persona no cuente con la habilidad para adaptarse positivamente a situaciones que le son adversas.¹³

9. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. "Discriminación en general" consultado el 26 de junio de 2017, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=46&id_opcion=38&op=38

10. En algunas secciones de este capítulo, se considerarán de manera conjunta a niñas, niños y jóvenes.

11. Información más detallada disponible en: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=46&id_opcion=38&op=38

12. Kaztman define activos como "el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o bien, disminuir su vulnerabilidad." Rubén Kaztman, "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", 5º Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación) (LC/R.2026), Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Banco Mundial Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Instituto Brasileiro de Defesa del Consumidor (IDEC),

13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Vulnerabilidad

Ahora bien, como se mostrará más adelante, no solo las personas cometen actos de discriminación, el Estado también discrimina mediante limitados o inexistentes programas sociales que atiendan las demandas y necesidades de todos los grupos vulnerados. Este tipo de prácticas discriminatorias son mucho más graves que las de los individuos porque, de acuerdo con las principales teorías del Estado,¹⁴ éste tiene como función esencial la consecución del bien común y, por consiguiente, no debería haber lugar para patrones de discriminación en el actuar de sus instituciones. Es por esto que el artículo 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) especifica 1) la responsabilidad del Estado de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas y, 2) la obligación de utilizar los poderes públicos federales para eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos el ejercicio de dicha libertad e impidan el pleno desarrollo de las personas.

No se pueden controlar las condiciones que provocan que algunas personas nazcan en determinados contextos y con características individuales que los coloquen en situaciones de discriminación y, por ende, de vulnerabilidad. No obstante, es obligación del Estado trabajar para contrarrestar las desigualdades generadas por dichas contingencias. Un Estado, en cualquiera de sus expresiones, no puede ni debe permitir que las acciones que desarrolle a través de sus instituciones perpetúen o incluso incrementen las diferencias y desigualdades entre individuos. "La distribución natural no es justa ni injusta, como tampoco es injusto que las personas nazcan en una determinada posición social. Estos son hechos meramente naturales. Lo que puede ser justo o injusto es el modo en que las instituciones actúan respecto a estos hechos".¹⁵

Es decir, si bien es imposible erradicar las diferencias existentes en un país tan diverso como el nuestro, se deben crear mecanismos de compensación que garanticen que aquellos que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad gocen de los bienes y servicios necesarios para ejecutar sus planes de vida. Se debe también comprender que es imposible atender a todos los sectores de la sociedad con una política homogeneizada y, por consiguiente, la perspectiva con la que se diseñan las políticas públicas debe transitar de un enfoque que busca proporcionar el mismo servicio a todas las personas a uno que busque adecuarse de manera específica a las necesidades y demandas de cada grupo de la sociedad en las distintas etapas de su vida.¹⁶

.....
sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. CEPAL (2002), consultado el 26 de junio de 2017, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf>

14. Se hace referencia a las teorías contractualistas de Hobbes, Locke y Rousseau.

15. Jonh Rawls, *Teoría de la justicia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), 104

16. https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/dk_d160_book_3_public_

Grupos vulnerados: características generales

01

Como se mencionó anteriormente, los grupos vulnerados sufren condiciones de discriminación focalizada, histórica y sistemática que les dificultan el acceso a bienes y servicios necesarios para su desarrollo. En la medida que dichas condiciones subsistan, se estará condenando a importantes sectores de la sociedad mexicana a menores niveles de ingreso y capital humano, afectando con ello la competitividad del país. Una cadena es tan fuerte como el más débil de sus eslabones; un país es tan competitivo como el más desfavorecido de sus ciudadanos.

02

03

04

Tabla 1. Estadísticas representativas de las condiciones de discriminación enfrentadas por los grupos vulnerados de México

05

Grupos vulnerados	Principales características
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH), 16% de las mujeres ha experimentado discriminación, hostigamiento, acoso o abuso sexual en los centros educativos a los que asistieron.¹⁷ En general, 21%¹⁸ afirma haber sido discriminada en sus centros de trabajo vía salarios inferiores por trabajo igual (52%),¹⁹ menores oportunidades para ascender (53%), menores prestaciones (34%), disminución en salarios o despidos por edad o estado civil (21%) o solicitudes de pruebas de embarazo (28%). • La discriminación que se ejerce en contra de las mujeres suele derivar en actos cotidianos de violencia que, debido a la resistencia estructural de las instituciones estatales, dejan impunes altas proporciones de feminicidios, violaciones sexuales y lesiones infligidas por razones de violencia intrafamiliar o de pareja.²⁰
Niños y niñas	<ul style="list-style-type: none"> • En 2014, 1 de cada 2 niños, niñas y adolescentes en México era pobre; 1 de cada 9 se encontraba en pobreza extrema.²¹ • La discriminación contra la niñez se deja ver de tres maneras: falta de acceso a la educación, violencia y falta de servicios básicos. De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) México, hay seis millones de niños y niñas de tres a 17 años que no van a la escuela. 35% de los y las niñas entre seis y nueve años han sufrido algún tipo de violencia.²² • El trabajo infantil promueve las situaciones de desigualdad y pobreza. Alrededor de 2.5 millones de niños y niñas de cinco a siete años trabajan y 46% de ellos no recibe algún ingreso por su trabajo.²³

06

07

08

09

10

[services_and_equality_henry_kippin.pdf](#)

17. Esta cifra corresponde a la ENDIREH 2006.

18. Esta cifra y las del resto del párrafo corresponden a la ENDIREH 2011.

19. Los porcentajes en paréntesis son con respecto al total de mujeres que sufrieron discriminación. La suma de los valores es mayor a 100 porque una misma persona puede experimentar discriminación por más de una vía.

20. *Ídem*

21. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. "Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014" (2015) consultado el 18 de julio de 2017, https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf

22. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. "Numeralias: Niños, niñas y adolescentes" (s.f.), consultado el 26 de junio de 2017, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=562&id_opcion=703&op=703

23. Ricardo A. Bucio Mújica. 2.5 millones de niños y niñas trabajan en México. *El Universal* (2016), consultado el 26 de junio de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/ricardo-bucio-mujica/nacion/2016/06/13/25-millones-de-ninos-y-ninas>

Grupos vulnerados	Principales características	
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • En México hay alrededor de 22 millones de jóvenes de 10 a 19 años y 50% de éstos sufre de discriminación por falta de políticas públicas que atiendan la carencia de oportunidades y las situaciones de pobreza y violencia en las que viven. Solo 54% forman parte de algún sistema educativo.²⁴ • México tiene la tasa más alta de embarazos adolescentes entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). De 2006 a 2014, se registraron en el país casi 100 mil nacimientos en niñas menores de 15 años. A esto se le suma que uno de cada cinco nacimientos en el país es de madres menores de 20 años.²⁵ • Cuando se trata de buscar trabajo, los jóvenes se enfrentan a escenarios con pocas oportunidades debido a una mala educación, falta de experiencia y capacitación. Los jóvenes suelen tener trabajos con bajos salarios y pocas prestaciones. 	01 02 03 04 05 06 07
Adultos mayores	<ul style="list-style-type: none"> • La población en México está conformada por más de 12 millones de adultos mayores de los cuales 80% vive en situaciones de pobreza y abandono. De acuerdo con el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), tres de cada cinco adultos mayores sufren de violencia familiar y de acuerdo con el CONAPRED, la edad es la tercera fuente de discriminación en México.²⁶ • Solo dos de cada 10 adultos mayores pueden satisfacer sus necesidades básicas, mientras que el resto vive en situación de pobreza. Aunque 26% de ellos se encuentra en algún sistema de pensiones, éstos suelen ser incapaces de cubrir sus necesidades básicas. Lo anterior provoca que 74% se vea forzado a buscar algún trabajo informal que, debido a su naturaleza, dificulta su acceso a servicios de salud.²⁷ 	08 09 10
Personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximadamente 6% de la población mexicana (7.1 millones de personas) vive con algún tipo de discapacidad ya sea por enfermedad, edad avanzada, nacimiento, accidentes o violencia.²⁸ Según la ENADID 2014, solo 47% de la población discapacitada de 3 a 29 años de edad asiste a la escuela mientras que la cifra para personas sin discapacidad es de 61%.²⁹ • Como consecuencia directa de lo anterior, se observan tasas de analfabetismo más altas entre discapacitados que entre personas no discapacitadas: 23% de las personas de 15 años o más contra 3.8%.³⁰ 	
Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • En México, aproximadamente 6.5%³¹ de la población habla alguna lengua indígena. • Los indígenas se encuentran entre los grupos más desaventajados a nivel nacional. Enfrentan: condiciones de pobreza (siete de cada 10 hablantes de lengua indígena son pobres), acceso limitado a servicios de salud (15 de cada 100 no contaban con afiliación a servicios de salud), altas tasa de analfabetismo (23% de los hablantes indígenas es analfabeta mientras que la tasa entre los no hablantes alcanza apenas 4.2%) y baja disponibilidad de agua entubada en sus hogares (14.3% no cuenta con este servicio). 	

24. Daniel Medina. "Save the Children: México excluye a su población adolescente y la deja a merced de la desigualdad" (2016), consultado el 29 de junio de 2017, <http://www.sinembargo.mx/27-04-2016/1653313>

25. Daniel Medina. "Niños y adolescentes de México sobreviven, pese a discriminación y violencia: Save the Children" (2016), consultado el 29 de junio de 2017, <http://www.sinembargo.mx/30-04-2016/1654764>

26. Rafael Pérez Cárdenas. "En pobreza y abandono, ocho de cada diez adultos mayores en México" *Formato Siete* (2016), consultado el 29 de junio de 2017, <http://formato7.com/2016/08/31/pobreza-abandono-ocho-diez-adultos-mayores-mexico/>

27. Idem

28. Los valores suman más de 100 porque una misma persona puede sufrir más de una discapacidad. Las discapacidades mencionadas son solo ejemplos. La encuesta considera también discapacidades para mover o usar brazo y manos, hablar o comunicarse y problemas mentales o emocionales.

29. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La discapacidad en México*, datos al 2014 (México: INEGI, 2016), consultado el 26 de junio de 2017, http://conadis.gob.mx/gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/La_Discapacidad_en_Mexico_datos_2014.pdf

30. Idem

31. Cifras citadas en esta sección corresponden a información de 2015.

Grupos vulnerados	Principales características	
Afrodescendientes	<ul style="list-style-type: none"> En 2015, 1.2% de la población de nuestro país era afrodescendiente. Los afrodescendientes exhiben niveles de analfabetismo mayores al 5.5% observado en el promedio nacional por lo que su escolaridad promedio también es baja (siete años). En relación con el drenaje, servicios sanitarios y agua potable, este grupo sufre de bajos niveles de acceso en comparación con el promedio nacional.³² Tienen grandes dificultades para acceder a servicios públicos básicos: 6.6% de los niños afrodescendientes no tiene registro de nacimiento y 18% no está afiliado a ningún sistema de salud. A su vez, 40% de la población económicamente activa no tiene prestaciones laborales y más de 40% no tiene servicios de salud por parte de su empleador.³³ 	01 02 03 04 05 06
Personas con VIH/ SIDA	<ul style="list-style-type: none"> Las principales actitudes de discriminación que enfrentan este tipo de personas son la negación de servicios de salud, el despido laboral, la expulsión de la escuela, el desalojo de una vivienda y la realización de pruebas de VIH en contra de su voluntad.³⁴ En México, de acuerdo con el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el SIDA, actualmente hay 140,676 personas que viven con VIH o SIDA. La mayoría de los casos se concentra en siete estados: Ciudad de México (14.6%), Estado de México (10.4%), Veracruz (8.5%), Jalisco (6.9%), Chiapas, (5.2%), Guerrero (5.1%) y Baja California (4.3%).³⁵ 	07 08 09 10
Minorías religiosas	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con datos de la ENADIS, la discriminación es el principal problema para tres de cada 10 personas perteneciente a alguna minoría religiosa. Aparte de la discriminación, estas minorías también mencionan la desigualdad y el rechazo como problemas. A pesar de que el número de católicos ha disminuido, 83% de los adultos en México se identifican bajo esa religión. Esto se ha dado junto con el aumento en el número de creyentes de otras religiones como el islam, el judaísmo y el protestantismo.³⁶ El CONAPRED reconoce que aquellas personas que no profesan la religión de la mayoría están más expuestas a actos discriminatorios ya que son vistos como amenazas a la identidad de un grupo o comunidad.³⁷ 	
Personas con orientación sexual distinta a la heterosexual	<ul style="list-style-type: none"> Aunque en los últimos años la comunidad LGBTTTI³⁸ ha ganado visibilidad en la agenda pública y, por ende, ha logrado la reivindicación de algunos derechos que hasta hace poco se les habían negado, la discriminación que sufren sigue siendo importante. Por ejemplo, de acuerdo con la ENADIS, 43% de los mexicanos no estaría dispuesto a que en su casa vivieran personas homosexuales y 42% no lo estaría en el caso de lesbianas. Adicionalmente, las personas están en desacuerdo con que se permita a parejas de hombres adoptar niños (la tasa de rechazo va desde 66% en contra en individuos de 12 a 17 años hasta un máximo de 82% presentado en adultos de 60 o más años). 	

32. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Perfil Sociodemográfico de la Población Afrodescendiente en México" (2017), consultado el 29 de junio de 2017,

33. Comisión Nacional de Derechos Humanos. "Estudio Especial de la CNDH sobre la situación de la población afrodescendiente de México a través de la encuesta intercensal 2015" (2016), consultado el 29 de junio de 2017, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_023.pdf

34. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Derechos humanos de las personas que viven con VIH o con SIDA* (México, 2014), 5-6, consultado el 26 de junio de 2017, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/1_Cartilla_VIH_sida.pdf

35. Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el SIDA, *Vigilancia Epidemiológica de casos de VIH/SIDA en México Registro Nacional de Casos de SIDA: actualización al 1er. trimestre del 2017* (México, 2017) consultado el 26 de junio de 2017, http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/220364/RN_1er_trim_2017.pdf

36. Michael Lipka. "A snapshot of Catholics in Mexico, Pope Francis' next stop" Pew Research Center (2016), consultado el 29 de junio de 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/02/10/a-snapshot-of-catholics-in-mexico-pope-francis-next-stop/>

37. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. "Discriminación Creencias Religiosas" (s.f.), consultado el 29 de junio de 2017, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=105&id_opcion=41&op=41

38. Las siglas LGBTTTI se refieren a personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travestis e Intersexual.

Grupos vulnerados	Principales características	01 02
Migrantes y refugiados	<ul style="list-style-type: none"> • CONAPRED identifica dos fuentes de discriminación cuando se trata de migrantes en México. Primero, se tiene la falsa creencia de que los migrantes no gozan de derechos al cruzar de manera ilegal a un país y, segundo, se les cataloga bajo estereotipos negativos de violencia y criminalidad. • De acuerdo con datos de la ENADIS, siete de cada 10 mexicanos discriminan a migrantes bajo la presunción de que causan división en la sociedad a la que llegan. Para los migrantes, la discriminación es el principal problema, seguido de la inseguridad.³⁹ • Los refugiados, es decir, migrantes que de manera oficial han solicitado asilo, también son considerados como grupo vulnerable. Mientras esperan la aprobación de un estatus de refugiados, estas personas se enfrentan a situaciones precarias, con pocas libertades y derechos y sin acceso efectivo a representación legal.⁴⁰ 	03 04 05 06
Trabajadoras del hogar	<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo doméstico remunerado es una actividad que ejercen de manera predominante las mujeres: una de cada 10 mujeres ocupadas es trabajadora remunerada del hogar mientras que menos de uno de cada 100 hombres trabajan en este sector. • Los problemas que enfrentan las trabajadoras domésticas se vinculan con la poca visibilidad que tienen, ya que la relación de trabajo surge y se desarrolla al interior de los hogares y permiten abusos como violación al derecho de descanso, a tener un horario definido, un contrato o prestaciones que se ofrecen en otros empleos.⁴¹ 	07 08 09 10

Recursos federales destinados a grupos vulnerados

El problema al que se enfrenta año con año la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es que los recursos disponibles son escasos y las necesidades y demandas de la ciudadanía son amplias, variadas y, en muchos casos, mutuamente excluyentes. Lo anterior implica no solo que no se podrá gastar en todo lo que se desea, sino que cada peso que se asigne a un programa es un peso que no se asignará a otro. En teoría, dicha escases obligaría a los diputados a decidir qué políticas públicas son prioritarias y, por consiguiente, qué programas recibirán una mayor proporción de recursos.

No es posible evadir el problema de la escases de recursos y siempre tendrán que elegirse determinados programas sobre otros. No obstante, es necesario recordar en todo momento que México es un país democrático y, como tal, debe estar entre sus objetivos asignar recursos pensando en el beneficio de la mayoría, pero también en la protección de los sectores más vulnerables. Como se mencionó en la introducción, no se pueden controlar las condiciones en que nacerá una persona, pero es imperativo evitar que las diferencias aumenten por las políticas que se adopten.

Esto no solo es una responsabilidad del Estado, sino también es una obligación legal del mismo. De acuerdo con la LFPED en su art. III, toda autoridad y órgano público federal deberá, a partir de sus competencias, incluir programas presupuestarios enfocados a atender a los seis grupos vulnerables identificados en la misma ley: mujeres, adultos mayores, niños y niñas, personas con discapacidad, indígenas y afrodescendientes.⁴² Esto lo pueden hacer de manera individual o coordinada y se debe apoyar del PEF para incluir los programas relevantes.

39. Ricardo Bucio Mújica. "Rechazan a migrantes siete de cada 10 mexicanos" El Economista (2012), consultado el 29 de junio de 2017, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/02/28/rechazan-migrantes-siete-cada-10-mexicanos-0>

40. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. "Discriminación Migrantes y Refugiados" (s.f.), consultado el 29 de junio de 2017, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=115&id_opcion=43&op=43

41. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México: resultados sobre trabajadoras domésticas* (México: 2011), consultado el 23 de junio de 2017, <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-TD-Accss.pdf>

42. La lista de grupos vulnerables establecido por la ley no actúa o limita la inclusión de otros grupos considerados vulnerables. Aquellos que se encuentra en la ley representan los mayores niveles de vulnerabilidad.

Siguiendo la metodología planteada por Mauricio Merino y Carlos Vilalta en “La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano”,⁴³ se analizaron los PEF correspondientes a lo que ha transcurrido del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2013 a 2017) con el objetivo de cuantificar los recursos que se han destinado a atender personas pertenecientes a grupos vulnerados. En promedio, de 2013 a 2017, se destinó aproximadamente un billón 418 mil millones de pesos anuales a programas que de manera directa implicaban un beneficio para algún grupo vulnerado. Esta cifra equivale a 36% de los recursos ejercidos por los ramos, entidades de control directo y empresas productivas de estado consideradas⁴⁴ y se ha incrementado en términos reales a una tasa de 7.1% anual para el mismo período. Ahora bien, aunque los recursos asignados son una importante proporción del presupuesto analizado, debe resaltarse que la forma en que éstos se distribuyen es muy heterogénea.

Si se observa la Tabla 2 resalta, en primer lugar, que durante el período observado los adultos mayores fueron quienes recibieron la mayor proporción de recursos y la brecha entre ésta y la que recibieron niños y jóvenes, que son los segundos más beneficiados, va desde un mínimo de 46 puntos porcentuales hasta un máximo de 58. Por su parte, las mujeres y los indígenas (tercer y cuarto grupo con mayor proporción de recursos) obtuvieron alrededor de la mitad de lo que fue asignado a niños y jóvenes. Quienes recibieron la menor proporción de recursos fueron las personas con discapacidad, los migrantes y refugiados y las personas con VIH/SIDA que, en conjunto, sumaron apenas 0.27% del presupuesto total asignado a grupos vulnerados en 2017.⁴⁵

Tabla 2. Asignación porcentual del presupuesto por grupo vulnerado

Grupo vulnerado beneficiado	Año				
	2013	2014	2015	2016	2017
Total	100	100	100	100	100
Adultos mayores	59.87	61.72	61.82	67.43	68.01
Niños y jóvenes ⁴⁶	13.62	12.86	12.86	11.90	9.96
Mujeres	6.77	6.82	7.03	6.50	5.77
Indígenas	5.74	5.25	4.70	4.39	4.07
Personas con discapacidad	0.45	0.30	0.23	0.23	0.20
Migrantes y refugiados	0.07	0.06	0.07	0.08	0.05
Personas con VIH/SIDA	0.032	0.027	0.031	0.030	0.026
Todos	6.81	6.49	6.45	6.72	5.69
Otros*	6.63	6.48	6.81	2.73	6.23

Fuente: Elaboración propia con información de los PEF 2013 a 2017.

Notas (*): En este grupo se considera la suma de los programas que benefician a más de un grupo a la vez. En específico: 1) Indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, niños y jóvenes, 2) Mujeres, adultos mayores, indígenas, niños y jóvenes, 3) Indígenas, niños y jóvenes, 4) Mujeres, adultos mayores, niños y jóvenes, 5) Adultos mayores, niños y jóvenes, 6) Migrantes y refugiados, niños y jóvenes, 7) Mujeres e indígenas.

43. Documento disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/La_desigualdad_Dtrato_CIDE_INACSS.pdf

En el estudio, los autores encuentran que a pesar de que se realizan políticas públicas para combatir la discriminación y mejorar las condiciones de cada grupo vulnerado, no se ha logrado beneficiar de manera sustancial a todos por igual. Hay grupos vulnerados que son excluidos de los programas presupuestarios y hace falta evaluaciones de impacto de los programas existentes. Lo anterior no sólo no soluciona la discriminación y la desigualdad que se vive en el país, sino que las acciones gubernamentales están perpetuándose.

44. Para ver la lista de los ramos, entidades de control directo y empresas productivas de estado consideradas, consultar Anexo 1 disponible al final del capítulo.

45. En este caso únicamente se están considerando los programas exclusivos para los grupos mencionados. No se están sumando recursos, por ejemplo, de programas que benefician a todos los grupos vulnerados de manera simultánea.

46. Las cifras sí consideran el presupuesto asignado a este grupo por conducto de la SEP.

En segundo lugar, podrá notarse que la fracción que recibieron los adultos mayores se incrementó de casi 60% en 2013 a 68% en 2017, mientras que la del resto de los grupos sufrió pérdidas: niños y jóvenes de casi 14% a 10%, mujeres de 6.7% a 5.7%, indígenas de 5.7% a 4%, personas con discapacidad de 0.45% a 0.2%, migrantes y refugiados de 0.07% a 0.05% y personas con VIH/SIDA de 0.032% a 0.026%. En tercer lugar, hay grupos que además de haber visto reducida su participación en el total del presupuesto asignado, sufrieron pérdidas reales. Así, los recursos asignados decrecieron a tasas anuales promedio de 1.1% para niños y jóvenes, 1.7% para indígenas y 12.2% para personas con discapacidad.

Por último, los grupos directamente ignorados⁴⁷ en la asignación presupuestal fueron los afrodescendientes, las minorías religiosas, las personas con orientación distinta a la heterosexual y las trabajadoras del hogar. Si bien los adultos mayores conforman 10.5%⁴⁸ de la población total del país y, por ejemplo, los afrodescendientes y discapacitados solo 1.2% y 6%, respectivamente, la desatención de los primeros y la pérdida de recursos de los segundos evidencian la discriminación que sufren tanto en la vida diaria como en la agenda nacional.

En este punto es importante resaltar que encontrar una política social universal que impacte de manera directa a todos los grupos vulnerables por igual es prácticamente imposible. Estudios apuntan a que la mejor manera de atender la vulnerabilidad de ciertos grupos y combatir las desigualdades es utilizar programas sociales focalizados.⁴⁹ Estos programas reconocen que, aunque existan políticas universales para la cobertura de servicios básicos, hay ciertos grupos que necesitan ayuda adicional para acceder a estos servicios. Para poder cerrar esta brecha en el acceso se necesita de programas que atiendan de manera específica las desigualdades generadas por los contextos o características individuales. Por ejemplo, una persona con discapacidad necesitará de herramientas de movilidad o los niños y jóvenes en comunidades marginadas necesitarán de escuelas de calidad cercanas.⁵⁰ Los programas deben considerar que existen obstáculos a la participación de estos grupos como,

47. Por grupos directamente ignorados nos referimos a grupos que no cuentan con programas presupuestales específicos para su condición de vulnerabilidad. Sin embargo, es probable que se beneficien de manera indirecta de otros programas (por ejemplo, afrodescendientes que reciben recursos de Prospera).

48. Cifras de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

49. Julie Van Domelen. "Reaching the Poor and Vulnerable: Targeting strategies for social funds and other community-driven programs" *World Bank* (2007). <http://www.preparecenter.org/sites/default/files/Targeting%20Strategies%20for%20Social%20Funds%20and%20Other%20Community-Driven%20Programs.pdf> (consultado el 17 de octubre de 2017)

50. Banco Mundial. "Targeted Services Delivery to the Poor". *World Bank* (2012) <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/social-protection-policy-brief-targeted-EN-2012.pdf> (consultado el 17 de octubre de 2017)

por ejemplo, la falta de tiempo o exclusión social, mismos que deben ser atendidos para lograr un impacto directo.

Lo que funciona con un grupo vulnerable no necesariamente funcionará con otro. Para esto es importante considerar una serie de enfoques que permitan atender de manera sustancial las desigualdades de cada grupo y, con base en análisis e investigaciones profundadas de sus necesidades, utilizar el mejor enfoque. En algunos casos, países han decidido utilizar el enfoque de la cadena de valor en donde se combina el crecimiento económico y la reducción de la pobreza con la integración de pequeñas y medianas empresas a cadenas de valor competitivas. Un enfoque que ha tenido gran éxito alrededor del mundo es el Enfoque de Capacidades (Sustainable Livelihood Approach) creado por Amartya Sen, premio nobel de economía en 1998 y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este enfoque establece que las personas tienen cinco tipos de activos⁵¹ en distintos grados y al combinarlos crean capacidades o *livelihood*. Aquellas personas que tienen pocos activos no pueden contar con capacidades sostenibles. Las personas que sufren discriminación o desigualdad tienden a tener pocos activos. Este enfoque propone que contrario a la tendencia por atender solo un tipo de activo en la vida de las personas, se debe tener programas holísticos que atiendan todos los diferentes tipos de activos y capacidades. Se reconoce que cada comunidad y/o grupo vulnerable cuenta con distintos tipos de activos para su subsistencia por lo que es necesario reconocer que existe un contexto específico para cada caso y por eso es necesario atender todas sus áreas de vulnerabilidad.⁵² El más común de los enfoques es el de mecanismos de protección social en donde a través de intervenciones, se pretende ayudar a los grupos más pobre y vulnerables de un país. Esta asistencia se puede dar a través de mecanismos de seguro social, transferencial de dinero condicionadas o no condicionadas, subsidios alimentarios, fondos sociales, entre otros.⁵³ Dependerá de cada gobierno elegir el enfoque que atienda de la manera más completa y efectiva a cada grupo vulnerable.

Una nota sobre evaluación de programas

Otro problema que no se puede ignorar es la ausente cultura de evaluación. La asignación de recursos debe responder a las demandas y necesidades de las personas, pero también a la

51. Estos cinco activos son: humanos, sociales, financieros, físicos y públicos.

52. Oxfam GB. "The Sustainable Livelihood Approach: Toolkit for Wales". *Oxfam International* (2013) <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-sustainable-livelihoods-approach-toolkit-for-wales-297233> (consultado el 17 de octubre de 2017)

53. Banco Mundial. "Protección Social" *World Bank* (2017) <http://www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview> (consultado el 17 de octubre de 2017)

evidencia. “En muchos casos, existe una enorme brecha entre saber qué necesitamos hacer y saber si lo hemos hecho bien. Una cosa es saber que la educación temprana debe ser una prioridad de inversión y otra saber si el programa preescolar financiado es efectivo.”⁵⁴ Gastar sin saber si las personas que deberían beneficiarse realmente se están beneficiando es otra forma en que las instituciones estatales perpetúan la desigualdad y la discriminación.

Hoy en día, se tiene poca información sobre el éxito o fracaso de los programas en operación porque éstos no se evalúan. Si se considera que las decisiones relacionadas con el gasto federal son tomadas por personas, es inevitable contar con un factor de subjetividad al momento de la asignación de recursos. En ocasiones, la asignación sigue una dinámica inercial en donde se replica el presupuesto de años pasados y gran parte de los cambios en programas sociales se dan sin algún estudio o evaluación previa. Los millones de pesos que se gastan de esta manera son dinero desperdiciado y oportunidades perdidas: cada peso que se gasta de manera injustificada es un peso que no ayudó a mandar niños a la escuela, a proporcionar tratamientos a personas con VIH/SIDA o a construir infraestructura en localidades indígenas.

Más programas no necesariamente implican mejores o mayores beneficios es por eso que el gobierno debe financiar aquellos programas que demuestren efectividad e impacto. Durante la administración de Barack Obama en EE.UU. se dieron grandes esfuerzos para evaluar, con base en evidencia, los programas sociales de dicho país concluyendo que 75% de los programas educativos o laborales tenían pocos o nulos efectos positivos sobre los beneficiados. Grandes programas estrella como *Head Start* para la educación primaria y *Drug Abuse Resistance Education* (DARE) para la prevención del abuso de sustancias demostraron que sus efectos eran menores y no duraderos. Esto sirvió para demostrar que muchos programas sociales con grandes cantidades de dinero no estaban produciendo los resultados deseados. En una economía de austeridad esto cobra aun mayor relevancia por lo que es necesario que los formuladores de políticas públicas evidencien cuáles programas funcionan y cuáles no.⁵⁵

Uno de los programas nacionales evaluados durante la administración de Obama fue *Success for All*. Este programa literario esta dirigido a niños y niñas en educación temprana desde Kinder 1 hasta segundo de primaria con altos niveles

de pobreza. Busca detectar y prevenir bajos niveles de alfabetización a través de tutores personalizados, programas de lectura, y creación de redes de apoyo conformadas por familiares y maestros.⁵⁶ Una prueba aleatoria controlada en 41 escuelas en 11 estados encontró mejores capacidades de lectura y comprensión en los estudiantes que formaban parte de *Success for All*.⁵⁷ Al demostrar impactos duraderos y de largo plazo, el gobierno le otorgó 50 millones de dólares más a su presupuesto. Desafortunadamente, no se puede decir lo mismo en el caso de programas sociales en México. En 2013, el presidente Enrique Peña Nieto presentó la Cruzada Nacional contra el Hambre como su principal política social en la que los tres niveles de gobierno unirán esfuerzos para combatir la pobreza alimentaria en más de 7 millones de mexicanos. En 2016, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encontró que el programa no ha logrado combatir el hambre. Además, se determinó que su mal diseño no permite evaluar los resultados, no existe un grupo objetivo determinado y hay grandes deficiencias en la coordinación entre los niveles de gobierno. La falta de una población objetivo es de los principales obstáculos para medir sus resultados. De los 90 programas federales que deberían de estar funcionando, solo 61 operaban y solo nueve tenían objetivos directamente asociados con el combate al hambre.⁵⁸ Ningún estado o dependencia reportó los recursos asignados y ejercidos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se ha sumado a estas denuncias de ineficiencia y opacidad en el programa.⁵⁹ Esto no es un hecho aislado ya que otros programas federales como el Seguro Popular, el Seguro de vida para jefas de familia y el Programa de Apoyo Alimentario también presentan grandes obstáculos para su evaluación.

Se requiere destinar espacio y dinero para evaluar, con base en evidencia, los programas sociales y así, poder administrar el gasto público de una manera más eficiente. Cada programa debe contar con bases para una evaluación rigurosa. Esto permitirá fortalecer los programas exitosos y eliminar o mejorar aquellos programas que no han mostrado impactos positivos. Esto puede no resultar políticamente atractivo para muchos, ya que varios actores verán

54. Jim Nussle y Peter Orszag, edit., *Moneyball for Government*, (Kindle edition: 2014), prefacio. Traducción propia.

55. Ron Haskin. “Social Programs That Work” *The New York Times* (2014), consultado el 10 de julio de 2017, <https://www.nytimes.com/2015/01/01/opinion/social-programs-that-work.html>

56. Tania L. Montalvo. “La Cruzada Nacional contra el Hambre no sirve para eliminar la pobreza alimentaria.” *Animal Político*. (2016) consultado el 30 de julio de 2017 <http://www.animalpolitico.com/2016/02/la-cruzada-nacional-contra-el-hambre-falla-en-eliminar-la-pobreza-alimentaria/>

57. Ron Haskin. “Social Programs That Work” *The New York Times* (2014), consultado el 10 de julio de 2017, <https://www.nytimes.com/2015/01/01/opinion/social-programs-that-work.html>

58. Tania L. Montalvo. “La Cruzada Nacional contra el Hambre no sirve para eliminar la pobreza alimentaria.” *Animal Político*. (2016) consultado el 30 de julio de 2017 <http://www.animalpolitico.com/2016/02/la-cruzada-nacional-contra-el-hambre-falla-en-eliminar-la-pobreza-alimentaria/>

59. Nayeli Roldán. “La Cruzada contra el Hambre ha fallado en sus objetivos; Coneval”. *Animal Político* (2016) consultado el 30 de julio de 2017 <http://www.animalpolitico.com/2016/12/cruzada-hambre-coneval/>

que sus programas “estrella” no han traído el beneficio esperado. Sin embargo, los problemas que se enfrentan a nivel nacional exigen soluciones y estas solo llegarán de la mano de programas que funcionen.

Para seguir los principios de costo-efectividad, los programas deben evaluarse con base en pruebas aleatorias controladas.⁶⁰ Éstas comparan la situación de un grupo que sí recibió asistencia con otro, estadísticamente idéntico, que no lo recibió de forma que cualquier diferencia entre grupos sea atribuible a la intervención del programa y no a factores externos. Si bien la evaluación de programas también cuesta, de acuerdo con el economista Jeffrey Liebman, “gastar unos cuantos cientos de millones adicionales al año en evaluaciones ayudaría a salvar decenas de miles de millones al enseñar qué programas funcionan y generar lecciones para mejorar aquellos que no”.⁶¹ En este sentido, el Departamento del Trabajo de EE.UU. utiliza hasta 0.5% de su presupuesto para evaluaciones⁶² y organizaciones como *Result for America* proponen que se reserve hasta 1% del presupuesto designado a programas sociales para realizar evaluaciones. Esto significaría que por cada 100 pesos que se gasten en programas para reducir la violencia, eliminar la pobreza, aumentar los niveles de educación o mejorar el sistema de salud, se debería gastar un peso para evaluarlos.

En nuestro país, el CONEVAL tiene entre sus funciones normar y coordinar la evaluación de programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas. Debido al tamaño de este organismo, no es posible que evalúe todos los programas vigentes, pero en una pequeña revisión de los que sí evalúa se observó que las matrices de indicadores de resultados de los programas suelen ser deficientes, ya sea porque las definiciones de sus indicadores son ambiguas, porque éstos no siempre son relevantes o porque se modifican y anulan comparaciones intertemporales. También se observa que la población objetivo no suele estar bien definida pues responde a una lógica de crear un programa para después buscar beneficiarios y no de identificar necesidades para después crear programas.⁶³

Por último, como medida complementaria a la evaluación, se

ha propuesto en la discusión pública la creación de un padrón único de beneficiarios vinculado a clave de identidad asociada a registros biométricos⁶⁴ que permita monitorear la asignación de recursos de manera integral. El objetivo es contar con un registro de todas las personas que reciben apoyos de algún programa social sin importar la dependencia que los otorgue. Si se cuenta con un padrón de este tipo, se podrán desarrollar estrategias integrales para los individuos y las familias porque los hacedores de política pública sabrán, por ejemplo, si una persona se está beneficiando de más de un programa, si lo está haciendo por duplicado o de manera complementaria⁶⁵ o si tiene familiares como hijos o padres que también estén recibiendo apoyos.

El padrón también permitiría una asignación más eficiente de recursos porque, al hacer evidente la duplicidad de programas, podrán eliminarse aquellos que estén atendiendo con el mismo propósito a los mismos individuos. No debe olvidarse que otorgar programas sociales a cambio de votos electorales es una práctica común en México. Los programas sociales se han convertido en la herramienta perfecta para la manipulación política por lo que un mayor control impactará de manera directa en el uso eficiente del dinero público. De esta manera, el padrón único, aunado a la evaluación de los programas existentes, se convierte en un mecanismo que ayudará a garantizar que la existencia de programas sociales dependa de sus resultados y no de las necesidades electorales o de la costumbre.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En México la discriminación se ejerce de ciudadano a ciudadano, pero también desde el Estado. Es decir, los individuos que se desenvuelven en contextos de desigualdad y vulnerabilidad deben enfrentar la exclusión social y el olvido en la agenda pública. Dado lo anterior, las oportunidades que tendrán la mayoría de las personas estarán determinadas por sus condiciones de origen. De 2013 a 2017 se destinó en promedio un billón 418 mil millones de pesos anuales a programas que de manera directa implicaban un beneficio para algún grupo vulnerado. Sin embargo, no todos los grupos recibieron el mismo apoyo: los adultos mayores recibieron 68% de los recursos, mientras los indígenas recibieron solo 4%. En términos intertemporales el fenómeno es el mismo: la proporción de recursos que recibieron los adultos mayores se incrementó cada año al tiempo que niños y jóvenes, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, migrantes y refugiados y personas con VIH/SIDA se redujo. Por

60. Organizaciones como Laura and John Arnold Foundation han impulsado el uso de ensayos aleatorios controlados para ayudar a determinar la efectividad de programas sociales.

61. John Bridgeland y Peter Orszag. “Can government play Moneyball?” *The Atlantic* (2013), consultado el 10 de julio de 2017, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/07/can-government-play-moneyball/309389/>

62. David Muhlhausen. “Government social programs: Triumph of hope over evidence” *The Heritage Foundation* (2015), consultado el 10 de julio de 2017, <http://www.heritage.org/welfare/commentary/government-social-programs-triumph-hope-over-evidence>

63. El Anexo 2 es una muestra de programas evaluados por CONEVAL.

64. Para saber más acerca de la clave única, consultar el capítulo *La clave única de identidad como una herramienta para el desarrollo* de Anit N. Mukherjee que se incluye en este libro.

65. Es decir, si está recibiendo recursos de dos programas que pretenden atender el mismo problema o si éstos cubren diferentes necesidades.

último, no fue posible identificar programas que atendieran de manera directa la problemática específica que enfrentan afrodescendientes, minorías religiosas, personas con orientación distinta a la heterosexual y trabajadoras del hogar. Es decir, la dinámica presupuestal actual, aunada a la inexistente cultura de la evaluación, evidencia la discriminación institucionalizada que se ejerce sobre los grupos vulnerados contemplados.

En este sentido y con el propósito de transitar hacia una asignación presupuestal que ayude a minimizar la desigualdad y la discriminación que enfrentan los grupos vulnerables se propone lo siguiente:

- **Incluir en la agenda pública a aquellos grupos vulnerados que hasta el momento no cuentan con programas que atiendan específicamente los problemas que enfrentan.** Hay grupos que hasta el momento no cuentan con programas diseñados para atender sus necesidades específicas. Si bien pueden ser beneficiados de manera secundaria por otro tipo de programa, de ninguna manera se puede continuar ignorando su existencia en la agenda pública nacional. Es cierto que más programas o mayor inversión no necesariamente implica mayores beneficios, por lo que es necesario contar con los programas adecuados para combatir la vulnerabilidad de todos los grupos. Estudios sobre el Estado de Bienestar en la Unión Europea han demostrado que la ayuda en programas sociales tiene mayores efectos positivos cuando se atiende al 20% de la población más pobre y se le dan las herramientas necesarias para salir de la pobreza. En México, el 20% de los más pobres reciben solo el 10% de los fondos sociales destinando a transferencias de efectivo.⁶⁶ Las futuras generaciones se benefician cuando se privilegian programas que atienden a las familias más pobres en lugar de programas universales.⁶⁷
- **Identificar necesidades y problemas para después asignar recursos.** La lógica con que se hace política pública en nuestro país es una lógica invertida: en vez de identificar problemas que afecten a un grupo específico y con base en eso asignar recursos a programas que tengan como objetivo solucionarlos, se crean programas, se les asignan recursos y después buscan beneficiarios. Como se puede observar en el Anexo 2, hay programas como Servicios de Guardería que no especifican su población objetivo. Se toma como base la capacidad instalada y no el número total de trabajadores con

derecho al servicio y que de hecho requerirán un lugar en las guarderías. Lo mismo ocurre con subsidios a programas para jóvenes cuya población objetivo “está en proceso de definición”. Es decir, hay recursos aprobados para programas que no saben quiénes serán los beneficiarios. Esta forma de gastar dinero provoca: 1) que lleguen apoyos a personas que no necesariamente los necesitan, 2) que no lleguen apoyos a quienes sí los necesitan, 3) que se desperdicien recursos en programas que no estén solucionando problemas. Debemos recordar que el presupuesto es escaso y cada peso que se asigna a un programa es un peso que no se asigna a otro, por lo tanto, es imperativo garantizar que aquello que se gasta tenga impactos positivos en la vida de los individuos.

- **Evaluar con base en evidencia la efectividad de los programas.** Es necesario saber que el dinero que se está gastando está cumpliendo con su objetivo. No podemos continuar asignado presupuesto a ciegas porque “es lo que siempre se ha hecho” o porque “parece que funciona”, debemos tener evidencia que justifique el gasto. Contar con evidencia rigurosa que permita determinar los resultados e impactos de los programas sociales ayudará a destinar recursos a aquellos programas que en realidad están cumpliendo. Esto permitirá contar con una mayor eficiencia presupuestal y con mejores programas sociales. Cada programa deberá estar justificado por estudios independientes y rigurosos que midan la eficacia de los mismos. Para asegurar que los programas sociales estén funcionando, hay diversas alternativas que van desde los ensayos aleatorios controlados, la asignación del 1% del presupuesto a evaluaciones o los bonos de impacto social. Los costos de contar con programas ineficientes van más allá del dinero público malgastado. Cada vez que una persona se acerca a un programa social que no funciona hay un costo humano en el beneficio que pudo haber recibido.
- **Condicionar las asignaciones presupuestales futuras al cumplimiento de objetivos específicos planteados al inicio de la implementación de los programas.** De nada serviría evaluar programas si estas evaluaciones se ignoran al momento de asignarles recursos. Las evaluaciones son valiosas en la medida que dan información para decidir objetivamente sobre la asignación de los recursos escasos: los programas que se deben continuar financiando son los que han probado funcionar y los que deben desaparecer o reformarse son aquellos que no han demostrado impacto alguno.
- **Crear un padrón único de beneficiarios de programas federales vinculado a clave de identidad asociada a registros biométricos.** Junto con la evaluación, contar con un padrón único ayudará a realizar asignaciones presupuestales

66. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. “Better Policies for Inclusive Development”. OCDE (2012). Consultado el 31 de julio de 2017 https://www.oecd.org/about/secretary-general/2012%2009_Mexico_Brochure_EN.pdf

67. Christian Bodewig. “Does high social spending help the poor? Evidence from the European welfare states” *The Brookings Institute* (2016), consultado el 10 de julio de 2017, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/01/13/does-high-social-spending-help-the-poor-evidence-from-european-welfare-states/>

más eficientes porque se minimizará la duplicidad de programas, así como su uso con fines clientelistas. Los programas sociales no son ni deben ser utilizados como billete de cambio en temporada electoral, deben ser medios para proveer a las personas de las herramientas que necesitan para superar las dificultades que enfrentan debido a características contingentes de su entorno. Cada peso que no se gaste en este sentido, es un desperdicio de recursos y de oportunidades.

- Experimentar programas con base en bonos de impacto social.** Otra forma en la que se pueden dar soluciones a los problemas específicos que sufren miembros de grupos vulnerados, es implementando bonos de impacto social. Los bonos de impacto social son “un mecanismo innovador de financiamiento mediante el cual un gobierno firma acuerdos con proveedores sociales de servicios como organizaciones no gubernamentales, empresas sociales o inversores que, a cambio de recursos, se comprometen a alcanzar resultados predefinidos por el programa.”⁶⁸ Debido a las necesidades muy puntuales y, en algunos casos, geográficamente específicas que tienen los grupos vulnerados, implementar este tipo de programas permitirá al gobierno federal no solo cumplir con su obligación de atender a estos sectores de la población, sino a garantizar que los recursos utilizados únicamente salgan de las arcas públicas cuando las metas se han cumplido. Hasta el momento, en otras partes del mundo los bonos de impacto social se han utilizado con éxito en políticas relacionadas con educación, justicia criminal y empleo.

Anexo 1. Ramos, entidades de control directo y empresas productivas de estado consideradas

IMSS	RAMO 17: Procuraduría General de la República
ISSSTE	RAMO 18: Energía
PEMEX (consolidado)	RAMO 19: Aportaciones a Seguridad Social
CFE	RAMO 20: Desarrollo Social
RAMO 01: Poder Legislativo	RAMO 21: Turismo
RAMO 02: Oficina de la Presidencia de la República	RAMO 22: Instituto Nacional Electoral
RAMO 03: Poder Judicial	RAMO 23: Provisiones Salariales y Económicas

RAMO 04: Gobernación	RAMO 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	01
RAMO 05: Relaciones Exteriores	RAMO 27: Función Pública	02
RAMO 06: Hacienda y Crédito Público	RAMO 31: Tribunales Agrarios	03
RAMO 07: Defensa Nacional	RAMO 32: Tribunal Federal de Justicia Administrativa	04
RAMO 08: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	RAMO 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	05
RAMO 09: Comunicaciones y Transportes	RAMO 35: Comisión Nacional de los Derechos Humanos	06
RAMO 10: Economía	RAMO 36: Seguridad Pública	07
RAMO 11: Educación Pública	RAMO 37: Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	08
RAMO 12: Salud	RAMO 38: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	09
RAMO 13: Marina	RAMO 40: Información Nacional Estadística y Geográfica	10
RAMO 14: Trabajo y Previsión Social	RAMO 41: Comisión Federal de Competencia Económica	
RAMO 15: Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	RAMO 48: Cultura	
RAMO 16: Medio Ambiente y Recursos Naturales		

68. Stellina Galitopoulou y Antonella Noya. “Understanding social impact bonds” OCDE (2016) consultado el 13 de julio de 2017 <http://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLux-WorkingPaper.pdf>

Anexo 2. Ejemplos de programas destinados a grupos vulnerables evaluados por CONEVAL

01

Programa	Institución	Clave	Población Objetivo (SÍ/NO)	Aclaración	Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) (SÍ/NO)	Aclaración
Servicios de Guardería	IMSS	E007	No	Se toma como población objetivo a la capacidad instalada debido a que no se cuenta con información del número total de trabajadores con derecho al servicio que requieren de un lugar en guardería.	Sí	El indicador de Fin corresponde a la Tasa de variación de los nuevos beneficiarios (usuarios) del servicio comparado con el ejercicio inmediato anterior. También se tiene un indicador de Propósito el cual representa la cobertura de la demanda de servicios de guardería y el indicador de satisfacción.
Subsidios a programas para jóvenes	SEDESOL	U008	No	La población objetivo está en proceso de definición.	Deficiente	Los indicadores de la MIR presentan áreas de mejora en relación a su definición y relevancia para la medición del desempeño del programa.
Seguro de vida para jefas de familia	SEDESOL	S241	Sí	En las ROP 2015 la PO son las jefas de familia en situación de vulnerabilidad social y la PA son los hijos de las jefas de familia afiliadas al PSVJF. En las ROP 2016 la PO y la PA son las jefas de familia en situación de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o por ingresos, y que la Población Beneficiaria son los hijos de las jefas de familia.	Deficiente	El programa debe desarrollar una Matriz de Marco Lógico que cuente con una lógica vertical y horizontal consistente ya que los indicadores de Fin y Propósito no permiten dar cuenta del avance del programa y los indicadores de componentes no integran dimensiones relevantes del mismo.

02

03

04

05

06

07

08

09

10

Programa	Institución	Clave	Población Objetivo (SÍ/NO)	Aclaración	Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) (SÍ/NO)	Aclaración
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	SS	S039	Sí	Se constituye por personas con discapacidad preferiblemente aquellas en situación de pobreza, que habiten en zonas urbanas y rurales, atendidas por el SNDIF, SEDIF, SMDIF y OSC en todo el territorio nacional (RO2015)	Sí	La MIR del programa ha sido modificada, por lo que no se puede describir la evolución de sus indicadores.
Comedores Comunitarios	SEDESOL	U009	Sí	La población objetivo es el subconjunto de la población potencial urbana y rural localizada en territorios con los siguientes criterios: a) En el sector urbano: AGEB con más de 300 habitantes que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas. b) En el sector rural: localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales	Deficiente	La SEDESOL no cumplió con la metodología del marco lógico y las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño para el diseño de la Matriz de Indicadores (MIR) 2014 del programa presupuestario U009 "Comedores Comunitarios", ya que no permite medir el cumplimiento de los objetivos del programa

Programa	Institución	Clave	Población Objetivo (SÍ/NO)	Aclaración	Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) (SÍ/NO)	Aclaración
Programa de Becas Nacionales	SEP	S243	Sí	Estudiantes, recién egresados/as, personal académico y profesores/as investigadores/as de instituciones del sistema educativo nacional de todos los tipos educativos, especificándose en los anexos y en las convocatorias de cada una de las becas las características sociales, económicas y académicas	Deficiente	La Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presenta inconsistencias. Las actividades no se encuentran agrupadas por componentes; algunas actividades son transversales y otras específicas a sólo algunos de los componentes. Las actividades desglosadas en la MIR no son consistentes con lo establecido en las Reglas de Operación.

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

IV. LOGRAR FINANZAS PÚBLICAS
RESPONSABLES, CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y PROSPERIDAD INDIVIDUAL



BARRERAS FISCALES A LA FORMALIDAD: UNA PROPUESTA DE REFORMA AL ISR DE ASALARIADOS EN MÉXICO

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Ana Laura Martínez

@MrsIgualdad

Consultora, IMCO



Luis Mauricio Torres

@MauAlcocer

Investigador, IMCO

México enfrenta un gran número de distorsiones al funcionamiento de su economía. En particular, poco o nada se ha hecho para solucionar las distorsiones que el sistema fiscal y la carga que imponen al mercado laboral. La falta de participación de los ciudadanos en el sistema fiscal causa, además, un debilitamiento del **contrato social** entre el gobierno y los ciudadanos. El contrato social es el acuerdo implícito entre los ciudadanos de un país y su Estado. Genera el marco de los derechos y obligaciones que adquieren ambos y da orden a sus interacciones. Dicho contrato tiende a fortalecerse bajo regímenes fiscales eficientes, donde el ejercicio del gasto público permite un piso común de acceso a derechos básicos. Cuando 57.2%¹ de los mexicanos subsisten en la informalidad, el contrato social pierde validez, el gobierno pierde legitimidad y la economía y la sociedad se polarizan en dos segmentos con características productivas y de bienestar muy distintas: el segmento formal y el informal.

Este ensayo analiza el esquema actual del impuesto sobre la renta de los asalariados y presenta una propuesta para su reforma con miras a mejorar el diseño del impuesto en pro de menores costos laborales y una mayor equidad y capacidad redistributiva del mismo.

¿Por qué reformar el ISR a asalariados en México?

Dentro de la literatura de impuestos óptimos, el marco teórico más usado suele ser el propuesto por Mirrlees,² según el cual un *impuesto óptimo*³ es aquel que toma en cuenta en su diseño tanto la eficiencia

recaudatoria como la equidad. En palabras simples: un impuesto es eficiente si logra generar un efecto neto positivo en la recaudación. Y es equitativo, si la tasa marginal de impuestos aumenta con el nivel de ingreso. Es decir, la equidad está determinada en función de: 1) la distribución de la carga fiscal respecto a los distintos niveles de ingreso y 2) de las preferencias distributivas del gobierno.

Contrario a lo propuesto por Mirrlees, la progresión de tasas impositivas que impone el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a asalariados en México no reconoce la distribución del ingreso. Este gravamen, impone altas tasas a individuos con ganancias muy pequeñas dificultando la recaudación y la pertenencia a la formalidad en el sector de menores ingresos, rompiendo el principio de equidad. Bajo esta premisa es que proponemos la **reducción de tasas impositivas marginales para los empleados de más bajos salarios**.

El principio de equidad impositiva resulta clave en un contexto de desigualdad tan marcada como en el caso de nuestro país. Con datos de la ENIGH 2014, la Gráfica 1 muestra que el ingreso trimestral corriente del conjunto de los hogares en los primeros siete deciles apenas equivale al ingreso de los hogares en el decil 10. La concentración del ingreso es tal, que un hogar en el decil siete tiene un ingreso trimestral corriente de poco más de una cuarta parte (26%) del ingreso de un hogar en el decil 10.

De acuerdo al coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso entre los deciles poblacionales, México es el segundo país más desigual de la OECD y uno de los 25 países más desiguales del mundo. Si bien esperaríamos que después de impuestos y transferencias la distribución del ingreso mejorara, esto no sucede. Mientras para el caso de los países pertenecientes a la OECD (excluyendo a México y Chile) el índice de Gini arroja un promedio de 0.48 antes de impuestos y transferencias, este cae a 0.31 después. Por el contrario, para el caso de México el Gini pasa de 0.48 a 0.46 después de impuestos y transferencias. Es decir baja 0.02 puntos mientras la media para los países de la OECD es de una reducción de 0.17.⁴

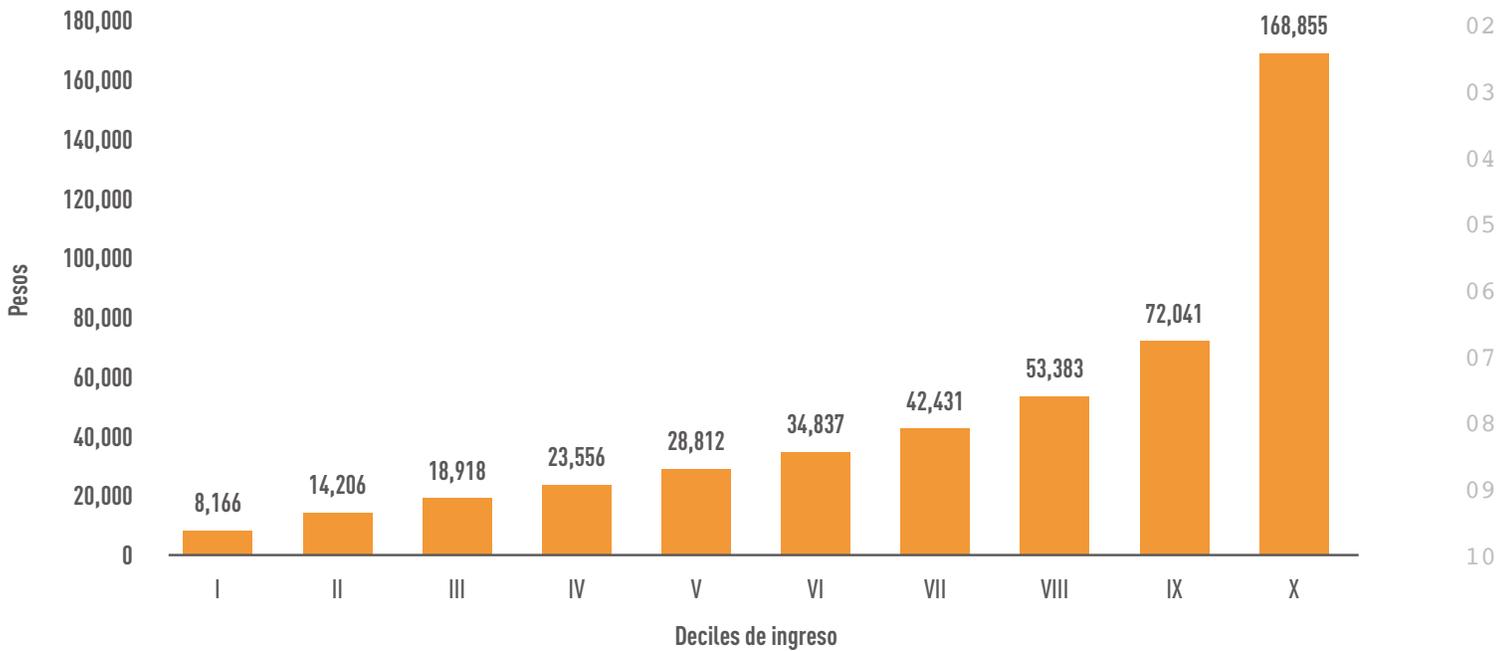
1. INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre 2017.

2. J.A. Mirrlees, "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation"; The Review of Economic Studies, Vol.38; No.2; Abril 1971.

3. Mirrlees entiende como *Impuesto Óptimo* a aquel que maximiza el bienestar social.

4. Roser, Max y Estebán Ortíz, "Income Inequality", OurWorldinData.org (<https://ourworldindata.org/income-inequality>)

Gráfica 1. Ingreso corriente trimestral promedio por hogar, por decil (pesos corrientes)

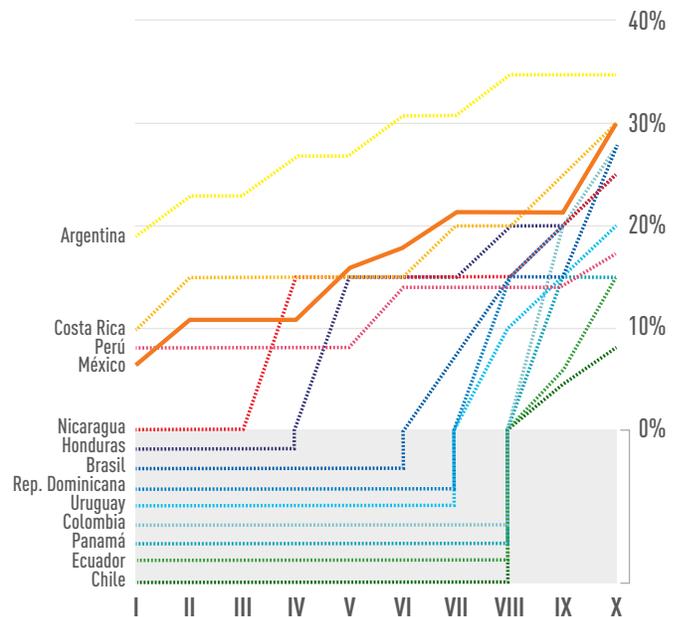


Fuente: Elaboración IMCO con datos de la ENIGH 2016.

Considerando específicamente el ISR a asalariados, un análisis comparativo de dicho impuesto en América Latina confirma su falta de equidad en el caso de nuestro país. La Tabla 1 muestra los resultados del ejercicio de calcular las tasas de ISR a asalariados que serían aplicadas a una familia mexicana típica de cada decil en distintos países de la región. Mientras que en la mayoría de los países analizados las familias mexicanas pertenecientes a los deciles del uno al siete enfrentan tasas netas muy bajas o cero, nuestro país (junto con Argentina) presenta tasas muy altas.⁵ La Gráfica 2 muestra que la carga impositiva en México crece a una velocidad mayor de lo que lo hace el ingreso en los primeros siete deciles.

Aun tomando en cuenta las deducciones y subsidios al trabajo, la tasa efectiva de ISR pagado por los trabajadores en México es positiva para salarios muy bajos. En contraste con el resto de la región, en nuestro país un trabajador que gana el salario promedio del sector formal, 9 mil 500 pesos mensuales, paga una tasa efectiva de ISR de 9%.⁶ Dicha tasa no es solo la más alta de los países evaluados de América Latina, sino también es la única diferente de cero. Incrementando con ello las barreras a la formalidad para los trabajadores de menores ingresos.

Gráfica 2. Progresión de alícuotas ISR personas físicas por país de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de CIAT y Leyes de Impuestos de los países.

5. Perú y Costa Rica por su parte tienen modelos de tasas únicas o "flat" y por tanto no son del todo comparables al caso mexicano.

6. Cálculos utilizando datos de OCDE, CIAT, BID. Taxing wages in Latin America and the Caribbean, OECD Publishing, Paris, 2016.

Tabla 1. Alicuotas de ISR a asalariados aplicadas en 2015 a una familia mexicana promedio en distintos países de América Latina (Tasas netas)

País	Decil de ingreso anual corriente según la ENIGH 2014									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Chile	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	8%
Ecuador	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	15%
Panamá	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	15%
Colombia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	19%	28%
Uruguay	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	15%	20%
Rep. Dominicana	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	20%	25%
Brasil	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	15%	15%	28%
Honduras	0%	0%	0%	0%	15%	15%	15%	20%	20%	25%
Nicaragua	0%	0%	0%	15%	15%	15%	20%	20%	25%	30%
México	6%	11%	11%	11%	16%	18%	21%	21%	21%	30%
Perú	8%	8%	8%	8%	8%	14%	14%	14%	14%	17%
Costa Rica	10%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Argentina	19%	23%	23%	27%	27%	31%	31%	35%	35%	35%

Fuente: Elaboración IMCO con datos del CIAT y Leyes de Impuestos de los países.

Si bien las reformas fiscales que inciden en el costo laboral suelen tener efectos importantes en la informalidad (ver el cuadro de texto sobre la reforma del 2012 en Colombia) es difícil predecir a priori sus efectos debido a la naturaleza multidimensional y compleja de dicho fenómeno.

En el caso mexicano, se ha argumentado⁷ que el sistema tributario y la regulación laboral son algunas de las causantes principales de la informalidad laboral. Dicho argumento aplica con mayor fuerza al grupo de asalariados, aquellas personas que reciben una remuneración por estar en la nómina de un empleador. La informalidad en dicho grupo es inusualmente alta en México como lo muestra la Gráfica 4. De hecho, dado el PIB per cápita de nuestro país el porcentaje de asalariados informales⁸ debería estar alrededor de 25% y no de 57% como lo muestra la gráfica. En otras palabras, deberíamos estar más cerca de Costa Rica, Brasil o Colombia y no de Perú o Guatemala.

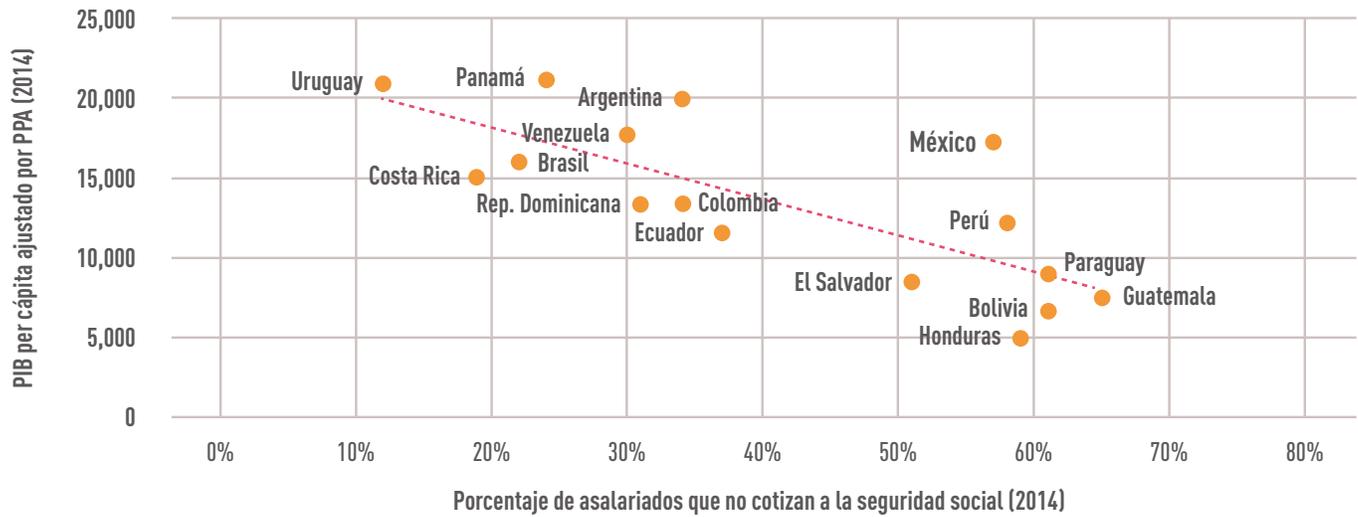
Reforma a los costos laborales en Colombia

En 2012, Colombia aprobó una reforma a la Ley 1607 con el objetivo disminuir la informalidad en la economía colombiana. La reforma principalmente consiste en la modificación de dos impuestos. Por un lado, la nueva ley busca reducir en 13 puntos porcentuales la tasa de impuestos a la nómina. Este gravamen es análogo a lo que conocemos en México como contribuciones a la seguridad social. Esto se logró eliminando contribuciones para capacitación laboral, un impuesto etiquetado para transferencias en especie para familias de bajos recursos y las contribuciones a salud. Por el otro, compensando la pérdida recaudatoria se creó un nuevo impuesto denominado

7. Santiago, Levy, "Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico", Brookings Institution Press, 2008.

8. En el contexto de trabajadores asalariados la informalidad se refiere a no pagar impuestos y no cotizar en la seguridad social.

Gráfica 4. Informalidad laboral de asalariados y PIB per cápita en América Latina



Fuente: Elaboración IMCO con datos del BID.

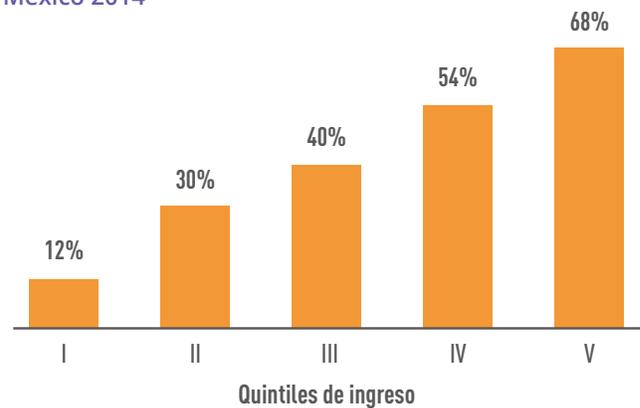
“Contribución Empresarial para la Equidad”. Este es equivalente a un Impuesto Sobre la Renta corporativa alternativo de 8%. Sin embargo, para dejar inalterada la carga fiscal sobre las empresas, el ISR se redujo de 33 a 25% simultáneamente. Aunque la tasa de ISR continúa siendo la misma en términos prácticos, se redujeron las posibilidades de deducción para las empresas incrementando la base gravable del impuesto.

Con estos movimientos fiscales se busca reducir el costo laboral de contratación desde el lado de la demanda de trabajo, es decir el que asumen las empresas directamente. El mecanismo permite trasladar esos costos de la contratación y pago de personal a un esquema menos directo al gravar las utilidades, sin incrementar las tasas para este tipo de impuesto. El nuevo impuesto es etiquetado para cubrir los servicios que antes se financiaban con las contribuciones de seguridad social vía nóminas.

Entre 2007 y 2013 la tasa de informalidad en Colombia se encontraba en cerca de 57% y a partir de 2013 este indicador ha descendido hasta cerca de 50%.⁹ (Ver gráfica 4).

Por otro lado, la Gráfica 5 muestra que la probabilidad de cotizar en la seguridad social se reduce de forma drástica para los tres primeros quintiles de ingreso resaltando la importancia de diseñar políticas públicas encaminadas a aminorar el sesgo a la informalidad que enfrentan los mexicanos más pobres.

Gráfica 5. Asalariados cotizantes a la seguridad social (en porcentaje del total de asalariados), por quintil de ingreso, México 2014



Fuente: Elaboración IMCO con datos del BID “Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS)” (junio 2016).

El impuesto al ISR de asalariados en nuestro país simplemente resulta muy caro para un segmento importante de la población, aumentando los incentivos a la informalidad.

Es, a partir de la evidencia anterior, que se argumenta que el diseño de ISR a asalariados en México debe reformarse para mejorar la eficiencia recaudatoria y respetar el principio de equidad tributaria.

9. Fondo Monetario Internacional (2017) y Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE) Colombia.

LA PROPUESTA IMCO

Ante esta realidad, IMCO propone reducir las tasas impositivas de ISR para los trabajadores que ganan hasta 10 mil 298 pesos al mes. Dicha reforma permitiría reducir los costos de formalización de los trabajadores más pobres. Potencialmente reduciendo los costos de formalización laboral para las empresas intensivas en mano de obra.

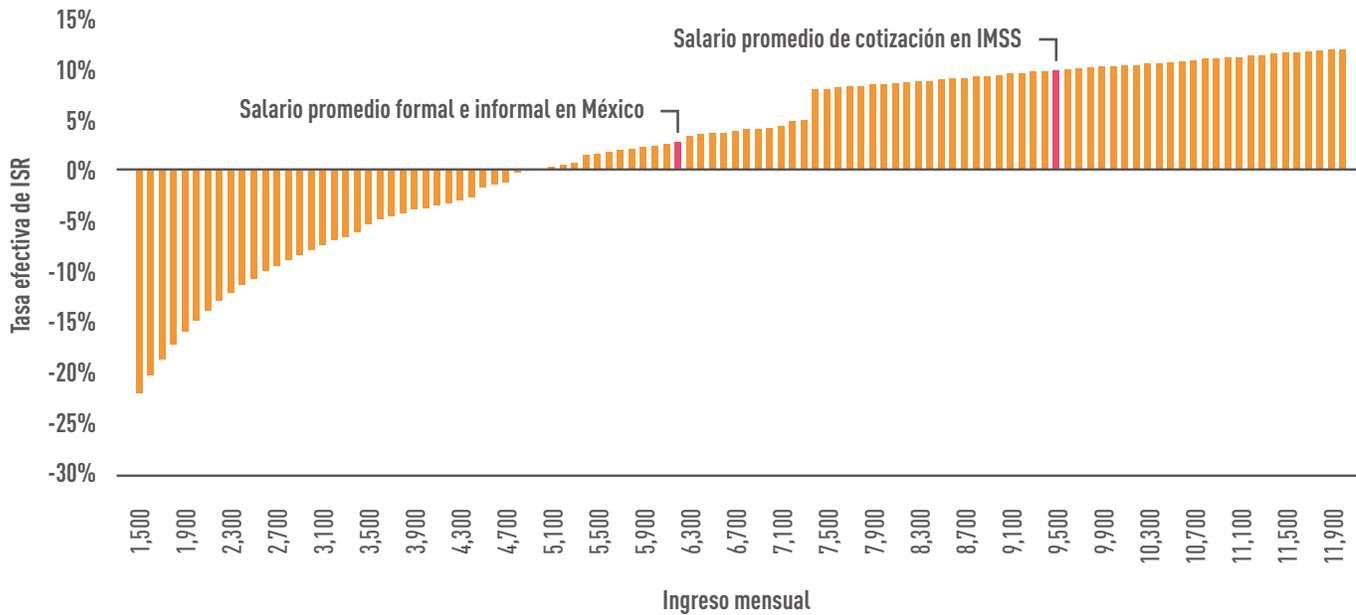
La Tabla 2 presenta las alícuotas vigentes en el ejercicio fiscal actual y las propuestas por IMCO. De acuerdo a esta propuesta, aquellas personas que ganan hasta 10 mil 298 pesos mensuales (123 mil 580 anuales) pagarían una tasa de ISR de 0%, así como una cuota fija de cero pesos. Esto equivale a reformar las primeras cinco tarifas o alícuotas de dicho impuesto.

Tabla 2. Alícuotas vigentes y propuesta IMCO

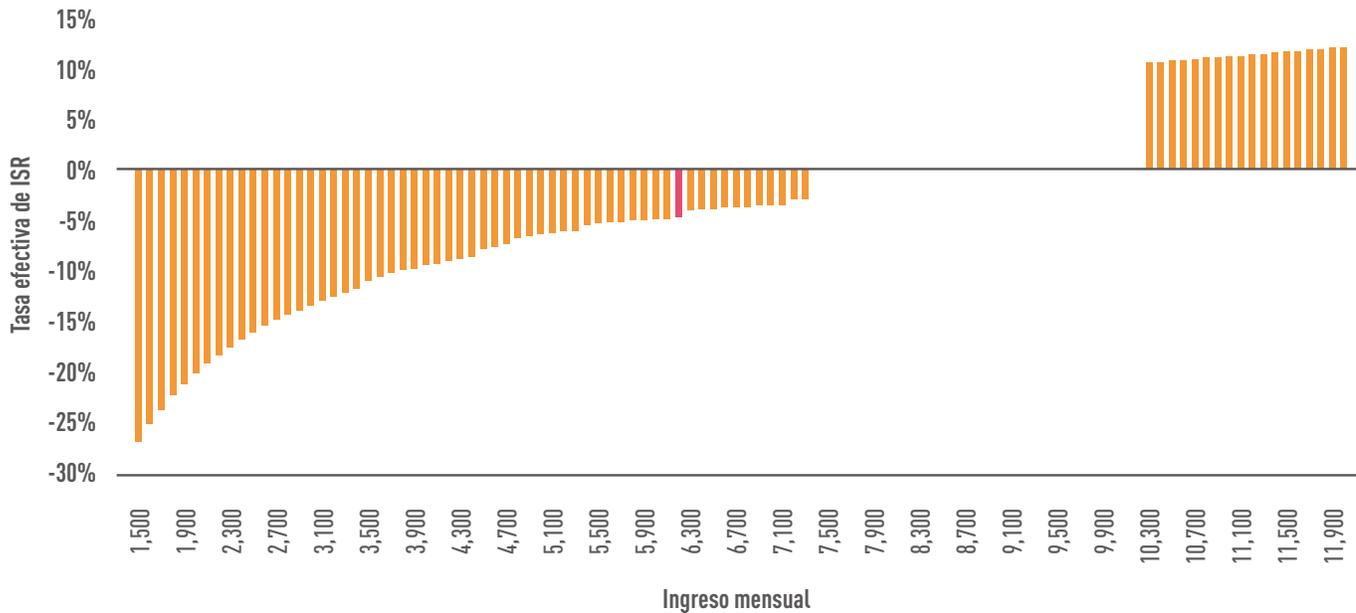
Esquema actual (Ingreso mensual)				Propuesta IMCO	
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior	Cuota fija	% Sobre excedente del límite inferior
0.01	496.07	0	1.92	0	0
496.08	4,210.41	9.52	6.40	0	0
4,210.42	7,399.42	247.24	10.88	0	0
7,399.43	8,601.50	594.21	16.00	0	0
8,601.51	10,298.35	786.54	17.92	0	0
10,298.36	20,770.29	1,090.61	21.36	1,090.61	21.36
20,770.30	32,736.83	3,327.42	23.52	3,327.42	23.52
32,736.84	62,500.00	6,141.95	30.00	6,141.95	30.00
62,500.01	83,333.33	15,070.9	32.00	15,070.9	32.00
83,333.34	250,000.00	21,737.57	34.00	21,737.57	34.00
250,000.01	En adelante	78,404.23	35.00	78,404.23	35.00

Fuente: Ley de Impuesto Sobre la Renta y propuesta de modificación.

Gráfica 6.1 Tasa efectiva de ISR por nivel de ingreso



Gráfica 6.2 Tasa efectiva de ISR por nivel de ingreso



Fuente: Estimaciones IMCO

La Gráfica 6.1 muestra las tasas efectivas de ISR (tomando en cuenta el subsidio al empleo a los trabajadores de más bajo salario) que pagan personas con distintos ingresos en tramos de 100 pesos bajo el esquema actual de ISR de asalariados. La Gráfica 6.2 muestra la tasa efectiva de ISR para los mismos tramos de ingreso si la estructura de las alícuotas siguiera la propuesta del IMCO. La eliminación de las primeras cinco alícuotas permite hacer que el trabajador promedio según datos de la ENOE que gana aproximadamente 6 mil 200 pesos al mes (que hoy paga una tasa efectiva de ISR de 3%) enfrente tras la reforma una tasa efectiva de ISR de aproximadamente -5%- dada la existencia del subsidio al empleo. Por su parte, el trabajador formal promedio cotizante del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que hoy gana 9 mil 500 pesos al mes, pagaría tras la reforma una tasa de ISR de 0%.

El impacto de la propuesta

01

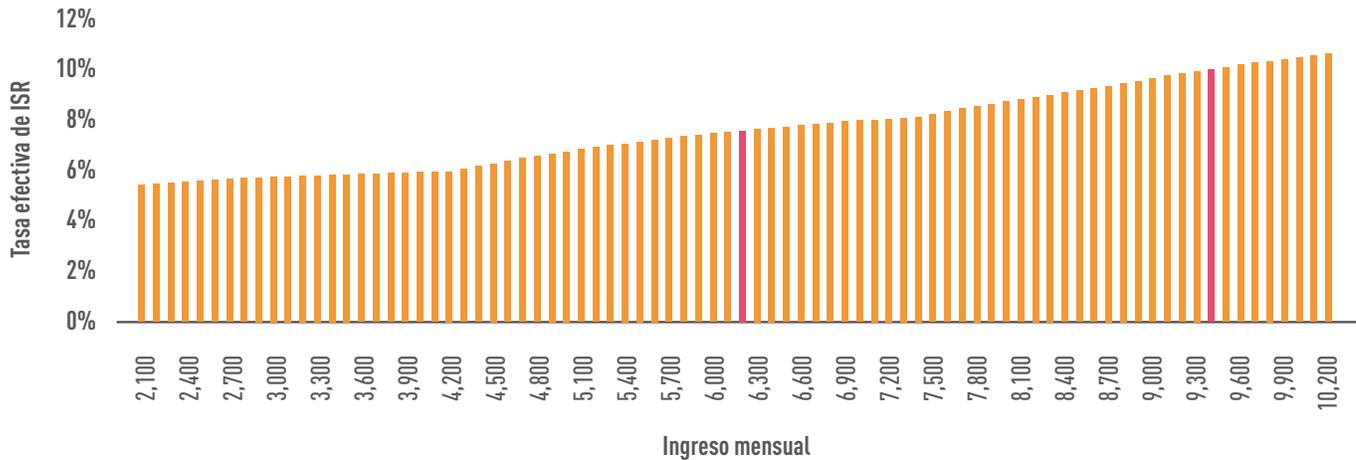
Si bien, es difícil predecir el impacto de la reforma en la informalidad. Podemos esperar que la propuesta tenga un impacto positivo sobre la población formal que hoy percibe hasta 10 mil 298 pesos mensuales: la liberación de entre 5.5% y 10.5% de su ingreso mensual. Así mismo, esperaríamos un aumento en la formalidad para dicho segmento de la población económicamente activa.

02

03

Gráfica 7. Porcentaje del ingreso liberado por rango salarial

04



05

06

07

08

09

10

Fuente: Estimaciones IMCO

De forma indirecta y en el mediano y largo plazo el efecto se observaría en nuevos trabajadores formales y tal vez en la decisión de contratación en las empresas. Los impuestos que los trabajadores deben pagar por laborar formalmente son un incentivo a trabajar en la informalidad, sobre todo para trabajadores de bajos ingresos. Reducir este impuesto a los salarios haría más atractivo el empleo formal para un segmento de los asalariados informales. Por otra parte, existe la posibilidad de que las empresas absorban el salario liberado por la reducción del ISR de trabajadores, manteniendo constantes los salarios netos aún si se reducen los salarios brutos ofrecidos. En este escenario, el ahorro para las empresas les permitiría liberar recursos para la contratación de más personal formal, a pesar de no observar un cambio en los salarios netos de los nuevos trabajadores.

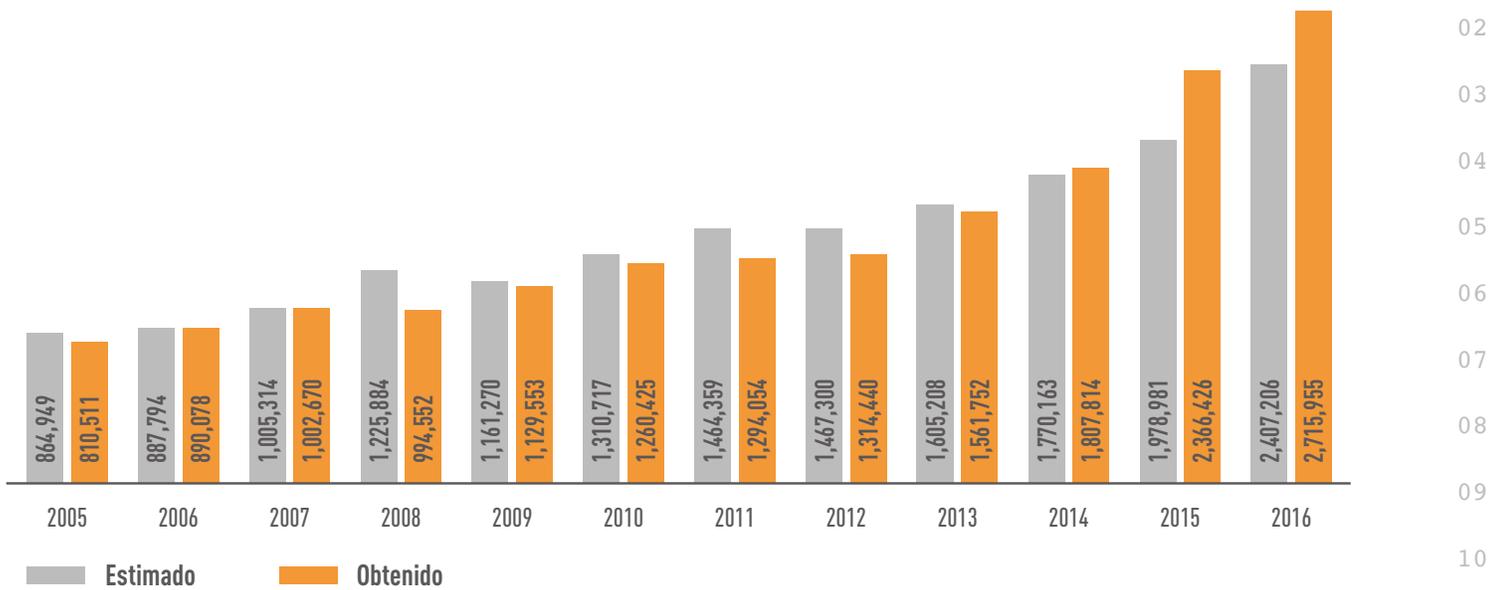
A su vez, la reforma tienen el potencial de modificar la recaudación fiscal en dos sentidos. En principio, el liberar ingreso de las familias con mayores necesidades de consumo implica que parte del ingreso liberado se destinará al consumo y, por tanto, puede potencialmente regresar a las arcas del estado en forma de IVA. De hecho, dadas las propensiones marginales al consumo promedio,¹⁰ podríamos esperar un aumento en el consumo de alrededor de 57 mil millones de pesos anuales. Por otra parte, de reducirse el sesgo a la informalidad para dicho segmento es probable que se incremente el número de trabajadores formales aumentando así la base gravable sobre la cual se aplican impuestos a la renta y otras contribuciones.

Dada la imposibilidad de estimar a priori el impacto en la formalidad, por ahora, de forma conservadora omitiremos los posibles efectos fiscales positivos y calcularemos tan sólo el costo fiscal proveniente de la reforma propuesta. Para ello, calculamos la pérdida de ingresos fiscales por el impuesto sobre la renta en cada tramo de ingreso multiplicado por el número de trabajadores que se encuentran en los rangos beneficiados por la propuesta.

Idealmente, la estimación del costo fiscal de la propuesta debería realizarse con información detallada a nivel de asalariado registrado en el Servicio de Administración Tributaria (SAT). A pesar de que el 14 de agosto del presente año el Secretario de Hacienda, José Antonio Meade informó sobre la publicación de una base de datos anónima con el número de asalariados que pagan ISR, consideramos que dicha base está incompleta toda vez que el número de registros fue de 4.6 millones, número inferior a lo registrado en las bases del IMSS y el ISSSTE que superan los 20 millones de registros. Hasta la fecha de publicación del presente artículo no nos fue posible conseguir la base corregida.

10. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales, 2016.

Gráfica 8. Ingresos tributarios (millones de pesos)



Fuente: Informes tributarios SAT

Otra opción es utilizar encuestas en hogares y para personas como las que aplica periódicamente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Una de ellas es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), pero esta presenta información sobre los ingresos laborales de las familias y no de individuos, con una metodología poco robusta para conocer si trabaja en la formalidad o informalidad. Otra es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que clasifica correctamente a formales e informales y presenta datos de ingreso laboral por persona, pero no logra cumplir con criterios mínimos para hacer estimaciones de tipo fiscal. Primero, existe un subreporte de ingresos que impide calcular correctamente el ISR pagado por asalariados. Cuando se calcula la suma del ISR de los trabajadores formales registrado en la ENOE¹¹ se obtiene una cifra que es 24% del ISR retenido por salarios que reporta el SAT para un mes comparable. Segundo, el subreporte refleja que el ingreso promedio de los formales es cercano a 7 mil 800 pesos mensuales, mientras que la cifra promedio reportada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es de 9 mil 500 pesos mensuales aproximadamente.

Sin una base de datos de contribuyentes, la base de trabajadores formales más cercana a los datos reales son los reportados ante el IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estas entidades concentran

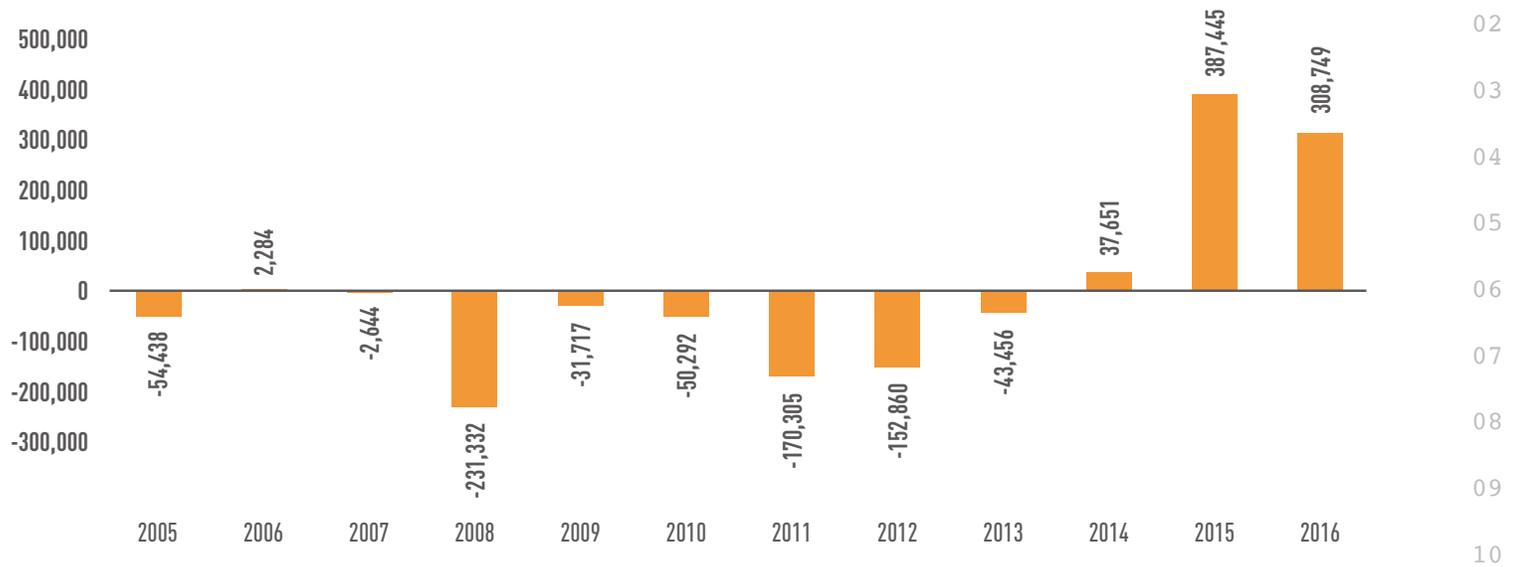
la mayoría de los registros de trabajadores formales. Con estos registros se puede calcular que el ISR retenido total es 51% de lo reportado por el SAT, sin embargo, la discrepancia reside en que tanto en IMSS como en el ISSSTE los salarios de cotización están topados. Esto último no tiene efectos sobre el cálculo de pérdida de ISR al implementar la propuesta IMCO debido a que el cambio en tasas afecta solo a trabajadores que se encuentran por debajo del tope de cotización.

Utilizando los datos del IMSS y del ISSSTE es posible conocer cuántos trabajadores se encuentran en cada nivel de ingreso. Un supuesto adicional del ejercicio es que cada salario se redondea al múltiplo de 100 inmediato siguiente para facilitar el cálculo de ISR de cada rango de ingresos. Así, conociendo el número de personas por rango de ingreso en múltiplos de 100 pesos se multiplica por la cantidad de ISR que debería retenerse para cada rango. Este cálculo se realiza para todos los trabajadores que serían afectados por la reforma siguiendo la legislación actual y posteriormente el mismo cálculo pero modificando las tasas de ISR de acuerdo a la propuesta.

Con este método se estima que la pérdida de recaudación del ISR a salarios ascendería a 73.9 mil millones de pesos, cifra que equivale a 11.5% del ISR total recaudado por salarios o 2.7% de los ingresos tributarios no petroleros. Costo que debe sopesarse contra el beneficio a aproximadamente 15.6 millones de personas, cerca de 74% del total de trabajadores registrados en los sistemas del IMSS e ISSSTE.

11. Se utilizaron datos al tercer trimestre de 2016 para minimizar los efectos calendario de otros meses en la cotización y número de trabajadores formales reportados.

Gráfica 9. Excedentes de ingresos tributarios (millones de pesos)



Fuente: Informes tributarios SAT

Por otra parte, las diferencias entre la recaudación proyectada por ISR en la Ley de Ingresos y la recaudación real ascienden a más de 170 mil millones de pesos tanto para el ejercicio fiscal del 2015 como del 2016. Es decir, el costo de la propuesta IMCO podría no afectar el presupuesto de gasto al compensarse con dicho superávit.

CONCLUSIÓN

Del análisis anterior es posible concluir tres puntos centrales:

- 1) La política fiscal y de seguridad social en México impone obstáculos para el acceso al mercado laboral.
- 2) Dicho problema de acceso al sector laboral formal es mucho más acentuado para los grupos de menor ingreso. En especial a los mexicanos pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso.
- 3) La informalidad laboral en los asalariados en nuestro país es atípica a su nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita, lo que nos permite reforzar nuestro argumento a favor de una reforma necesaria en la legislación fiscal que permita reducir los costos de laborar en la formalidad en México.

La propuesta de reforma presentada en este texto tiene el potencial de beneficiar a 15.6 millones de trabajadores que hoy cotizan en la formalidad. Más aún, reducir los impuestos al trabajo formal puede generar incentivos a la formalización de trabajadores que aún se encuentran fuera de los esquemas de seguridad social. Por otra parte, al disminuir la tasa impositiva

sobre los salarios, las empresas pueden ampliar su margen en las negociaciones salariales (sin afectar los ingresos netos de los trabajadores), generando incentivos a la apertura de nuevas plazas de trabajos formales, principalmente en sectores intensivos en mano de obra.

Mantener las distorsiones y la inequidad en el mercado laboral formal equivale no solo a obstaculizar el crecimiento económico de México, sino también el desarrollo personal de miles de mexicanos que hoy se encuentran excluidos de la formalidad, sentenciados a vivir a la sombra del aparato del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Recaudar no basta, los impuestos como herramienta de desarrollo*, Washington, D.C.: BID, 2013.
- Campos, Raymundo, Emanuel Chávez y Gerardo Esquivel. *Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible*, Premio Nacional de Finanzas Públicas, 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Política Tributaria en América Latina: Agenda para una segunda generación de reformas*, Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Daude, Christian, Ángel Melguizo and Alejandro Neut. "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable?", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, núm. 2011-14 (septiembre 2011): 1-29. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2011-14>. (Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017).

Fondo Monetario Internacional (FMI). Fiscal Monitor: Achieving More with Less. Washington, abril, 2017. https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017	01 02
Gómez, Juan Carlos, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá. <i>Evasión y equidad en América Latina</i> , Santiago de Chile: CEPAL, 2010.	03
Jiménez, Juan Pablo. <i>Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina</i> , Santiago de Chile: CEPAL 2015.	04
Levy, Santiago. <i>Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico</i> , Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.	05 06
Mascagni, Giulia, Mick Moore y Rhiannon McCluskey. <i>Tax revenue mobilisation in developing countries, issues and challenges</i> , Brussels: European Union, 2014. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433849/EXPO-DEVE_ET(2014)433849_EN.pdf . (Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017).	07 08 09
Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias & Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014</i> , Paris: OECD Publishing, 2016.	10
Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <i>Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2014</i> , http://www.gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y-recepcion-del-gasto-publico-por-deciles-de-hogares-y-personas-para-el-ano-2014-presentado-en-2016 . (Fecha de consulta: 31 de mayo de 2017).	



PENSIONES: UNA PESADILLA HECHA REALIDAD

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Pedro Vásquez Colmenares G*

@Pedro_VasquezC

Socio Director,
Marpex Consultores

UN TSUNAMI IRREVERSIBLE

Pocas *tsunamis* afectarán tanto la vida económica y social de México en los años próximos como el de las pensiones. Llevamos más de 20 años advirtiéndolo en privado y casi nada hemos hecho para detener la hemorragia. Tenemos un sistema general en el IMSS donde los trabajadores ahorran sumamente poco para su retiro y a millones les esperan pensiones insuficientes. Además, existen muchas obligaciones pensionarias en sistemas de beneficio definido, sobradamente concentradas en pocos trabajadores públicos, que ya drenan los presupuestos gubernamentales para financiar generosas pensiones desde los bolsillos de toda la población, aun cuando solo 40% de los mexicanos tienen protección pensionaria y el restante 60% nunca ha tenido seguridad social.²

Es poco lo que en México hemos discutido públicamente sobre este fenómeno, y menos aun lo que las instituciones han hecho por contener y reconducir un proceso inevitable: el envejecimiento creciente de nuestra población, así como el enorme costo social y financiero de este imparable cambio demográfico.

La seguridad social en casi todo el mundo ha emanado de los acuerdos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y buscado proteger a todas las personas de riesgos ciertos y significativos como la enfermedad (con un seguro de salud), los accidentes laborales (con un seguro de riesgos de trabajo), la incapacidad económica individual (con un seguro de invalidez) y la pobreza en la vejez (con un seguro de pensión).

1. * El autor es economista experto en temas de finanzas públicas, seguridad social, pensiones y salud. Actualmente es Socio Director en Marpex Consultores. Puede contactarle en Twitter @pedro_vasquezc o en el correo, pvc@marpex.com.mx

2. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, la tasa de informalidad laboral hacia finales de 2016 era de 57%. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo". INEGI, 2016.

México estableció su Seguridad Social con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 con miras a proteger a toda la población. En 1959 se dividió constitucionalmente la seguridad social entre trabajadores públicos y privados, creándose el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) además del IMSS, más bien como una medida política que como una decisión de diseño institucional. Casi 75 años después: i) sólo cuatro de cada 10 mexicanos tienen alguna protección pensionaria,³ ii) 70 millones navegan desprotegidos hacia la vejez,⁴ iii) el gasto pensionario se concentra en estratos de asalariados medios y altos lo que genera una alarmante inequidad sistémica y iv) en todo el país existen fuertes presiones de insolvencia financiera de los sistemas públicos de pensiones pues las obligaciones y beneficios se han aumentado en el tiempo y casi nunca se previó cómo financiarlas en el futuro. Todo este cuadro es un pésimo resultado institucional.

¿Qué nos pasó?

En México hemos dejado crecer el reto de las pensiones aun cuando el tema está vigente en todas las latitudes. Solo en lo que va del siglo XXI hemos visto decenas de reformas a los sistemas de pensiones que enfrentan el eterno problema: más gastos pensionarios y menos recursos para cubrirlos. Desde Argentina y Chile, pasando por Tailandia o Turquía, hasta Alemania, Italia, Grecia y España, cruzando por Francia, Irlanda, Estados Unidos, Perú o El Salvador, las pensiones se revisan y se discuten por el bien de la mayoría. Todos estos casos de reforma pensionaria se han hecho con mucha sonoridad y grandes sacrificios sociales, pero manteniendo la convicción de que la inacción es la mejor manera de perjudicar a los trabajadores y familias que se pretende proteger.

Poco se ha hecho para enfrentar los retos de las pensiones en México porque a) el problema está fragmentado en centenares de sistemas pensionarios, b) hay poca presión social del riesgo creciente de insolvencia de las pensiones, c) casi no ha

3. Ídem

4. Utilizando datos de la ENOE, de las más de 91.1 millones de personas de más de 15 años en el país, únicamente 22.6 millones se encuentran laborando en la formalidad con acceso a ahorro para el retiro.

existido planeación pública de largo plazo, d) los tomadores de decisiones prefieren “patear el bote” y heredar el problema a sus sucesores, e) el tema de las pensiones no tiene un dueño o responsable institucional único, f) las crisis económicas y las minorías legislativas desde 1997 han empañado la gravedad del asunto o extraído de la agenda el dilema de las pensiones, g) ningún político o funcionario quiere ser el mensajero de las malas noticias, y h) ningún partido quiere pagar el costo de proponer dolorosas soluciones para una gangrena irreversible. Ante todo esto, el problema se ha tapado cubriendo los déficit crecientes con recursos fiscales generales que debían servir para todas las prioridades sociales y no solo para subsidiar pensiones de una minoría.

Los sistemas de pensiones en el mundo se idearon a finales del siglo XIX y se reformularon en el hemisferio occidental después de la Segunda Guerra Mundial, esencialmente como esquemas previsionales contra la pobreza en la vejez. Lamentablemente, en México por varias décadas el fin último de las pensiones se distorsionó a favor de una concepción de pensiones meritorias o por antigüedad. Los sindicatos pugnaron insistentemente por mejores prestaciones a recibirse, cada vez más fácilmente y a cambio de, cada vez, menos años de servicio, sin importar la edad del beneficiario. En el siglo XX sucesivos gobiernos concedieron muchos beneficios de pensiones sin pensar en su fondeo de largo plazo. Así aparecieron miles de jóvenes pensionados a los 40 o 45 años de edad, por haber trabajado solo 25 años como azafatas de aviación, técnicos petroleros, enfermeras del IMSS o ISSSTE, o empleados de alguna paraestatal eléctrica o ferroviaria. Todas eran pensiones antes de la vejez, sin fondeo claro, pero pensiones legales que –al final del día– la sociedad debía fondear para estos trabajadores.

Esta visión meritoria de las pensiones es una seria distorsión acumulada que le obliga a la sociedad a cubrir mayores pensiones por más años de vida, a personas sanas y económicamente activas que dejan de producir y contribuir al crecimiento nacional y se convierten en obligaciones adelantadas de los sistemas de pensiones tanto de trabajadores públicos como privados. No podemos continuar con esta visión errónea e insostenible hacia delante.

Los retos fundamentales de las pensiones en este siglo

Resulta fundamental que los dirigentes nacionales a ser electos en México en 2018 distingan claramente las tres grandes dimensiones de la problemática de pensiones en México: (I) la enorme inequidad de la sub cobertura, (II) la insuficiencia del ciclo de acumulación por cuenta individual del IMSS, donde el sistema ofrecerá magras pensiones y (III) el riesgo generalizado

de incumplimiento de las centenas de sistemas públicos de pensiones, con un costo fiscal enorme para toda la nación.

Toquemos primero el reto de la sub cobertura. Un país que se diga competitivo es impresentable cuando un 60% de su población está marginada de la seguridad social establecida. Esta enorme sub cobertura es la cara más ominosa e injusta del capítulo de las pensiones en México. Podemos enfrentar los retos que se presentan en este artículo, pero no resolveríamos de fondo la cosas si no atendemos el tema de la pensión universal, que destine recursos fiscales generales con el objetivo colectivo de proteger en al menos un nivel a todos los mexicanos, sólo por el hecho de serlo.

El segundo problema es la insuficiencia del ciclo de acumulación de las pensiones por cuenta individual. La reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en julio de 1997, fue una reforma estructural que habilitó un gran sistema de ahorro previsional para los trabajadores. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), al 31 de julio de 2017 el sistema ya acumuló tres billones de pesos –o 15% del Producto Interno Bruto– en cuentas individuales de 50.2 millones de trabajadores. Sin embargo, este enorme ahorro total no será suficiente para generar pensiones dignas. En los últimos tiempos tanto instituciones nacionales como internacionales han documentado la urgencia de elevar las contribuciones a la seguridad social en el régimen del IMSS. Así pues, los niveles de ahorro obligatorio en el Sistema de Ahorro para el Retiro deben aumentarse tripartitamente para elevar las tasas de ahorro obligatorio durante el periodo de transición. El actual nivel de ahorro para el retiro en México, de 6.5% del ingreso mensual,⁵ es insuficiente y el más bajo de todos los países de la OCDE. Necesitamos más ahorro individual, pues los trabajadores apenas ahorran por disposición de Ley el 1.125% de su salario de cotización. De no hacerse este esfuerzo, siete de cada 10 trabajadores cotizantes a la Ley IMSS 1997 no lograrán ni siquiera una pensión de un salario mínimo.⁶

Finalmente, el tercer gran reto es el riesgo generalizado de incumplimiento de las centenas de compromisos públicos de pensiones. Existen 138 sistemas públicos de pensiones, sin contar los esquemas municipales. La inmensa mayoría de estos sistemas son financieramente inviables y deficitarios, pues ofrecen altos beneficios meritorios a trabajadores que cumplieron

5. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. “Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensión México”, OCDE (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf (Consultado el 21 de Agosto de 2017.)

6. Elizabeth Albarrán, “Retirados por aforé recibirán pensión de 2300 pesos”, El Economista, (2017), <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/07/03/retirados-afore-recibiran-pension-2300-pesos> (consultado el 21 de agosto del 2017.)

legalmente con las reglas del juego, pero en sistemas que nunca tuvieron resuelto su fondeo de mediano y largo plazo. Todos estos sistemas sólo subsisten absorbiendo recursos públicos que debieran dedicarse a cumplir los fines de las instituciones, lo que conlleva menos aulas, menos profesores en universidades, menos medicinas en hospitales, menos alumbrado y seguridad en ciudades, etc.

Al año 2010 el déficit actuarial de las pensiones públicas era 104% del PIB nacional. Para el año 2020 este déficit rebasará el 130% del PIB de México.⁷ Estamos hablando de un pasivo fiscal gigantesco que pagaremos todos los ciudadanos, y que beneficia únicamente a servidores públicos con pensiones de privilegio en los tres niveles de gobierno. Este problema no es del futuro, sino que ya está aquí, pues carcome las finanzas federales, estatales y municipales en la mayoría de los casos. Los responsables no han sido los trabajadores, sino los directivos de estos sistemas de pensiones en paraestatales, organismos públicos, entidades federativas, universidades públicas y municipios, que han dejado de actuar por muchos años y heredado el problema a sus sucesores u ofrecido sólo soluciones cómodas y cosméticas, haciendo el problema cada vez más grande y más difícil de resolver. Al no existir los incentivos correctos para formular las reformas pensionarias, es urgente e impostergable una reforma constitucional que obligue a la solución.

10 RECOMENDACIONES CLAVES PARA LA COMPETITIVIDAD Y VIABILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE MÉXICO

La competitividad económica y el sostenimiento del pacto social no serán posibles si se desatienden hacia delante los retos de las pensiones y no se reestructura la lógica de la seguridad social. Es un cambio trascendental que puede equivalerse a una revolución de la seguridad social en México, pero es indispensable para transitar en el siglo XXI hacia estadios de verdadera protección, equidad, justicia y bienestar social.

A continuación se presenta un decálogo de recomendaciones para el próximo mexicano o mexicana que gobierne México a partir de diciembre de 2018 en materia del sistema de seguridad social y la protección pensionaria. Evidentemente no se trata sí de una hoja de ruta que aborda los asuntos torales de la problemática y una manera frontal y estructural de enfrentar los desafíos.

7. Pedro Vázquez, *Pensiones en México: La próxima crisis* (México, Siglo XXI Editores, 2012)

1. Difundir el problema

El siguiente gobierno federal tiene la oportunidad de comunicar la urgencia del problema pensionario nacional y los efectos adversos del envejecimiento en la distribución del ingreso y la asignación de recursos públicos de los años por venir. Hay que hacer saber que hoy los cuantiosos recursos pensionarios (\$720 mil millones de gasto corriente solo a nivel federal en 2017⁸) ya carcomen el presupuesto nacional, y esto sin contar los déficit estatales, municipales, de muchas universidades autónomas y del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS. Es crucial formar opinión pública al respecto y generar una base de respaldo social ante el problema, basada en que nos encontramos frente a una gangrena que cada año que pase será más doloroso enfrentar.

2. Adoptar una visión política de derechos sociales en la seguridad social

El siglo XXI avanza en medio de drásticos cambios en los mercados laborales, la reconstrucción de las relaciones obrero-patronales, la aparición de múltiples formatos laborales remotos, temporales, por evento o por proyecto especializado, etc. Esta nueva realidad laboral choca inevitablemente con las premisas de la seguridad social del siglo XX, que nacieron basadas en la defensa de las relaciones laborales formales, fincadas a partir de la industrialización de los países y las reconstrucciones en las post-guerras.

Los nuevos formatos laborales de la globalización, junto con el imperativo creciente de proteger a toda la población y no solo a sectores formales o núcleos favorecidos, obligan a repensar los fundamentos de la seguridad dentro de nuestro pacto social. Por ende, es indispensable que se legislen las obligaciones ampliadas del Estado para ofrecer seguridad social universal, incluidas pensiones, a todos los segmentos de la población. Requerimos un nuevo paradigma de “derechos sociales universales” que proteja a todos los residentes en el país por el solo hecho de habitar en México y tener necesidades fundamentales. No debe haber mexicanos excluidos de la seguridad social en razón de su ingreso, su formato laboral o la actuación de su patrón. Esta visión política ya ha sido respaldada por actores en todo el espectro político. Urge que dicha visión sea adoptada por el nuevo gobierno.

8. Paulo Cantillo, “La razón por la que las pensiones se volvieron en una bola de nieve”, *El Dinero en Imagen*, (2016). <http://www.dineroenimagen.com/2016-09-12/77759>. (Consultado el 18 de agosto de 2017.)

3. Construir un Pacto Político por la Seguridad Social Universal

Sin lugar a dudas, las reformas estructurales de esta década serían impensables sin el Pacto por México que se construyó a finales del año 2012. Los pactos sirven para blindar las muchas coincidencias que hay entre los agentes políticos en el diagnóstico e instrumentación de políticas nacionales. El próximo titular del poder ejecutivo tiene la enorme responsabilidad de conformar un Pacto Político por la Seguridad Social Universal, como respuesta firme y funcional a la debilidad estructural vigente y su limitada cobertura.

El Pacto por México probó que sí es posible llegar a acuerdos de gran calado entre la clase política mexicana. Ante la división política vigente y la expectativa de que el partido ganador en las elecciones del 2018 no tendrá sino un tercio del electorado, sólo un pacto político permitiría actuar con firmeza y convicción para instrumentar los cambios profundos que exige el futuro. La seguridad social es un tema noble en naturaleza, y sus desafíos obligan a construir ese pacto en pos del bienestar general de la nación.

4. Reformar la Constitución para establecer una Seguridad Social Universal

Con base en el pacto político, es posible construir una reforma constitucional simple pero trascendente para reformular el futuro de las pensiones en particular, y de la seguridad social en lo general. En mi opinión, la reforma podría comprender, no limitativamente, los siguientes elementos:

- Reforma al Artículo 123 Constitucional, para proteger los derechos laborales y las prestaciones de la seguridad social otorgadas hasta ahora al amparo de derechos laborales, para pasar a un nuevo régimen de seguridad social por derechos universales.
- Reforma al Artículo 4 Constitucional para incluir la obligación del Estado Mexicano de ofrecer seguridad social basada en derechos sociales universales. Esta seguridad social debe guiarse por principios de universalidad de la cobertura, solidaridad social, seguridad y solvencia de los apoyos, y con la función de control en el Estado Nacional.
- Además, el propio Artículo 4 incluiría una Regla de Orden de la Seguridad Social, que estableciera claramente que los recursos fiscales generales no podrán utilizarse para financiar déficit pensionario de sistemas cerrados de trabajadores, sean del sector público, social o privado. De esta manera, los responsables de los

déficits pensionarios actuales ya no podrán evadir la responsabilidad de reformar sus sistemas, pues en fecha perentoria será ilegal financiarles artificialmente sus actuales desequilibrios financieros.

01
02
03

5. Promulgación de una Ley General de Seguridad Social Universal

Esta nueva Ley, reglamentaria del nuevo Artículo 4 Constitucional en materia de Seguridad Social Universal, establecería las nuevas obligaciones del Estado en la materia, definiendo tanto la edad mínima y revisable de retiro, como el piso de beneficios que todo mexicano debe tener en materia de riesgos de trabajo, invalidez, enfermedad, maternidad, desempleo, muerte y vejez. El Estado Mexicano sería legalmente responsable, por primera vez, de asegurar esta protección mínima para todos. Aquellas empresas, organismos, poderes públicos, gobiernos locales o instituciones que deseen lograr o continuar ofreciendo beneficios adicionales o condiciones más laxas que las de la Ley General, deberán sufragarlos con sus propios recursos, sin depender del erario público, ni desviar recursos de los fines sustantivos para los que fueron creados.

04
05
06
07
08
09
10

Esta Ley General debe ser la ley reglamentaria de nuestra nueva seguridad social para el siglo XXI. Sin estas nuevas reglas y definiciones, la seguridad social de México seguirá siendo funcionalmente pequeña, socialmente inequitativa y financieramente inviable.

6. Gestionar una etapa de transición para reformas pensionarias

Todas las reformas pensionarias cuestan. Se trata de contraer la brecha entre gastos e ingreso para darle solvencia a los sistemas, y eso requiere nuevos recursos, si no se opta por reducir las prestaciones. Es indispensable que el nuevo gobierno federal 2018-2024 enfrente con decisión esta necesidad, a sabiendas que los resultados sociales y financieros de las reformas no se verán necesariamente en el corto plazo.

No podemos aspirar a tener pensiones dignas de cuentas individuales si ahorramos muy poco. Es imperativo establecer esta etapa de transición para lograr niveles de ahorro obligatorio para el retiro de al menos del doble que lo actual en el régimen del IMSS.

Asimismo, la Federación debe destinar provisiones de ingresos extraordinarios a apoyar financieramente la transición de decenas de reformas pensionarias pendientes en entidades federativas, universidades públicas, y las generaciones de transición de trabajadores de Pemex, CFE y el IMSS. Sin estos apoyos, no es realista que estos gobiernos, instituciones o empresas sociales

puedan resolver sus serios problemas pensionarios.

Esta etapa de transición podría establecerse legalmente entre cinco y siete años para lograr que su vencimiento no coincida con año de elecciones federales intermedias o sexenales y no se politicen de más las discusiones de reforma. La fecha de fin de la transición coincidiría exactamente con la entrada en vigor de la Regla de Orden de la Seguridad Social ya comentada.

7. Creación de la pensión universal

Debe insistirse en la pensión universal general y fondeada. Desde septiembre de 2013 el Presidente sometió a revisión del Congreso una Iniciativa de Ley de Pensión Universal, misma que fue aprobada con diversos cambios y debilidades en la Cámara de Diputados y que está durmiendo en el olvido en la Cámara de Senadores desde 2014. La creación de la pensión universal en México es indispensable como instrumento de protección social universal, de justicia distributiva, de democratización de beneficios y de optimización del presupuesto federal.

En el diseño de la pensión universal deben asegurarse i) que este beneficio sea efectivamente universal, ii) que el nivel de la pensión sea relevante para combatir la pobreza alimentaria o asegurar un determinado nivel de bienestar, iii) los mecanismos ágiles de afiliación y acreditación, iv) las fuentes seguras de financiamiento federal con un esquema obligatorio de reservas y estudios actuariales, v) la no duplicación de prestaciones equivalentes en los estados y municipios como las pensiones “65 y más”, vi) la revisión sexenal de la expectativa de vida de los mexicanos para ajustar la edad legal de la vejez y vii) la compatibilidad con las pensiones garantizadas en los regímenes IMSS, ISSSTE e Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

8. Promover una reforma estructural a las pensiones del Seguro Social financiadas con el Sistema de Ahorro para el Retiro

La reforma de pensiones IMSS de 1997 y la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro fueron pasos excepcionales en la dirección correcta. Sólo que las condiciones económicas de aquel momento post-crisis de 1995 y las debilidades y confrontaciones legislativas posteriores a 1997 han retrasado y relegado la segunda parte de esta reforma.

Para avanzar en el siglo XXI, el pilar de capitalización individual de un Sistema Nacional de Pensiones requiere, al menos: a) elevar gradualmente las aportaciones obrero-patronales a cuando menos al doble de los niveles actuales, b) construir las conexiones legales y financieras con la nueva Pensión Universal, c) estimular y facilitar la afiliación y las aportaciones de trabajadores no formales, d) ofrecer estímulos fiscales relevantes al ahorro para

el retiro, e) continuar la mejora de procesos funcionales de las Afores con los trabajadores, f) abaratar los costos de operación y las comisiones a los trabajadores, g) ampliar y diversificar el régimen de inversión de las Afores, h) intensificar las inversiones de largo plazo, i) diseñar mecanismos que eleven la densidad (o continuidad) de cotización y j) promover una cultura del ahorro para el retiro desde la escuela y el seno familiar, entre otros.

9. Asignar a una sola entidad o institución la rectoría de los sistemas pensionarios

No se puede corregir lo que no se acepta, ni se puede asegurar la corrección necesaria sin un responsable designado. La crisis de las pensiones en México no tiene dueño y eso ha afectado terriblemente el escenario de su solución.

Por ende, es imperioso dotar a una sola entidad pública con las funciones y facultades para la rectoría y supervisión de los sistemas de pensiones con base en la nueva Seguridad Social Universal y la etapa de transición para las reformas pensionarias. No se trata de crear más instituciones públicas. La rectoría constitucional en pensiones puede dotársele a la actual CONSAR ampliándole su ámbito de acción y reformulando su gobierno interno, pero cuidando que sus facultades legales sean sólidas, sus capacidades de fiscalización suficientes y sus procesos resolutivos inatacables.

Sin un verdadero abanderado y garante de la previsión pensionaria, con dientes suficientes para hacer exigible el cumplimiento de las reformas, el sistema continuará hundiéndose en medio de la inacción, la inequidad social y la inviabilidad financiera.

10. Separación constitucional de la protección pensionaria y la de salud

Los principios que emanan de nuestros acuerdos dentro de la OIT nos permiten cumplir con precisión y flexibilidad las obligaciones en materia de seguridad social. La OIT permite a cada país que avance en función de su propia realidad y su punto de partida.

En el caso de México, para lograr un nuevo diseño sistémico de la seguridad social con equidad y eficiencia, resulta indispensable que desde la Constitución se separen legal, operativa y financieramente las prestaciones económicas (pensiones) de las prestaciones de salud. Aun cuando la nueva Seguridad Social Universal sea garante de todas estas coberturas, es inviable y pernicioso que se sostengan unidas institucionalmente, como es el caso del IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM.

La salud y las prestaciones económicas deben separarse porque a) cubren poblaciones distintas, b) requieren financiamientos

diferentes, c) tienen gestiones institucionales absolutamente desasociadas, d) la universalidad de derechos pensionarios debe operar con independencia del prestador de los servicios de salud, e) la administración de los grupos de riesgo en pensiones es totalmente distinta de la administración de riesgos por la transición epidemiológica y f) la velocidad con que crecerán los déficits pensionarios continuará, como ha sido el caso, poniendo en riesgo la oferta de los servicios médicos institucionales, entre otras. De ahí que la reforma al Artículo 4 Constitucional deben considerar expresamente la separación de estas prestaciones y la unificación de responsabilidades en un actual sector salud fragmentado.

De hecho, debemos reconocer que el siglo XX nos heredó una enorme carga fiscal en pensiones y que el siglo XXI la está acumulando una carga adicional en materia de salud. Se trata de dos temas sustantivos para la seguridad social de los mexicanos que exigen tratamientos profundos y por separado. Poco se ha hablado de esta separación, pero resulta estructural y definitiva hacia adelante.

EL FUTURO NOS ASECHA

En materia de pensiones el futuro ominoso ya está aquí. El envejecimiento de nuestra sociedad durante este siglo es un fenómeno probado, irreversible, inminente e implacable. Ante mayores presiones sociales por vejez, México necesita sacudirse la inacción y prepararse para este nuevo entorno socio-demográfico y económico.

Nuestro envejecimiento próximo traerá silenciosamente muchos cambios. Se elevará la tasa de dependencia social, ya que millones de adultos mayores dependerán para vivir del esfuerzo económico y social de las instituciones y las familias. Aparecerán nuevas necesidades de servicios para adultos mayores, con nuevas exigencias de infraestructura pública y urbana para servir a una población más vulnerable. Se acrecentarán las necesidades de servicios médicos para esta población envejecida, que conllevan un sinnúmero de nuevas acciones de prevención y atención y su consecuente costo fiscal. Se transformarán las relaciones sociales al transferirse las responsabilidades actuales a los hijos de los adultos mayores. Y en materia de pensiones se ampliarán los déficits de pensiones en centenares de casos esperando que el problema de inviabilidad se resuelva solo, para no fallarles a los trabajadores. Lamentablemente, en materia de pensiones, Dios no proveerá lo que nosotros no logremos resolver.

Si continuamos evadiendo el reto de las pensiones en sus tres dimensiones, nos estaremos apretando la soga al cuello. Ayer era mejor día para comenzar. Pero solo nos queda empezar hoy

mismo. El 2018 y la revisión natural de políticas públicas en año electoral es una oportunidad que no debemos desaprovechar para que los dirigentes del futuro sepan por dónde navegar. El Instituto Mexicano para la Competitividad contribuye con esta publicación a promover la revisión sistémica de nuestros riesgos y retos prioritarios.

BIBLIOGRAFÍA

Albarrán, E. "Retirados por aforé recibirán pensión de 2300 pesos", *El Economista*, (2017), <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2017/07/03/retirados-afore-recibiran-pension-2300-pesos> (consultado el 21 de agosto del 2017.)

Cantillo, P. "La razón por la que las pensiones se volvieron en una bola de nieve", *El Dinero en Imagen*, (2016). <http://www.dineroenimagen.com/2016-09-12/77759>. (Consultado el 18 de agosto de 2017.)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo". INEGI, 2016.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. "Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensión México", OCDE (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf (Consultado el 21 de Agosto de 2017.)

Vásquez, P. *Pensiones en México: La próxima crisis*, México, Siglo XXI Editores, 2012.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

V. TECNOLOGÍA PARA
UN GOBIERNO EFICIENTE



LA TECNOLOGÍA COMO FACTOR DE PRODUCTIVIDAD Y MEJOR GOBIERNO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Pedro Gerson¹

@ElPGerson

Consultor, IMCO

Una forma de entender la historia de la humanidad es a través de la innovación tecnológica (hacerlo nos pondría en la nada deleznable compañía de Platón, Adam Smith y Carlos Marx, entre muchos otros). La agricultura, la propiedad privada y el internet, por ejemplo, no solo fueron nuevas herramientas sino que representaron puntos de inflexión en la manera en la que construimos nuestra realidad. En menor o mayor escala, cada cambio tecnológico trae consigo nuevas formas de producción, comunicación y relación. Sin embargo, para que esto se materialice se requiere que los desarrollos tecnológicos sean utilizados. Hoy en día estamos sentados en tecnología que podría transformar cómo trabaja el gobierno, cómo se relaciona con los ciudadanos y, sin exagerar, la vida en democracia.

En este capítulo exploraremos qué puede significar para el gobierno la incorporación de (ya no tan) nuevas tecnologías digitales en su actuar cotidiano. La tecnología de la que hablamos no es revolucionaria. Todo lo contrario, mencionamos desarrollos que están al alcance de los gobiernos locales y el federal. Esto es importante porque significa que no se tienen que destinar demasiados recursos para lograr los cambios aquí propuestos.

Evidentemente incorporar esta tecnología implica romper paradigmas y atreverse a tocar los procesos y procedimientos de siempre. Sin embargo, vale la pena hacer el esfuerzo de sobreponerse a la resistencia al cambio porque los beneficios para la ciudadanía y el gobierno pueden ser inmensos. Hay muchos rubros en donde la mejora puede ser sustancial. Por ejemplo, está la trazabilidad del gasto público y la seguridad jurídica y económica de los actos comerciales y privados. No obstante, por cuestiones de espacio y tiempo este ensayo se enfoca en un aspecto: la prestación de los servicios públicos. Si bien los otros temas son importantes, oportunidad que presentan las tecnologías digitales para mejorar los servicios

públicos (y por ende la cotidianidad de las y los mexicanos) es enorme. Además, los otros temas se tratan de distintas formas en otros capítulos de este libro.

Prestación de los servicios públicos

Todos tenemos historias de terror de los trámites burocráticos. Llegar a la oficina pública con un fólter inflado de papeles y ser rechazado porque falta una segunda ronda de copias, o porque la copia no está certificada, o porque la fotografía no es del tamaño correcto, o porque las firmas entre los documentos no son exactamente igual, o porque la dirección es diferente, o todas las anteriores (y más). Estos obstáculos no son meras inconveniencias con las que tenemos que lidiar. Un simple cálculo de servilleta nos deja ver las evidentes pérdidas en productividad por los trámites de gobierno en el país. De acuerdo con datos INEGI,² en 2015, podemos estimar que mexicanos invirtieron, por lo menos, 560 millones de horas (lo que equivale a medio día laboral per cápita) en trámites gubernamentales.³ Por otro lado, cada trámite Kafkiano es una fuente (justificada) de enojo con un gobierno que parece no importarle ni la economía ni el tiempo de sus ciudadanos.

Una gran frustración es que el gobierno requiera los mismos documentos que él mismo emite de forma repetida de forma continua. Nos explicamos. El acta de nacimiento es un documento generado por el gobierno. También es un documento que distintas áreas de gobierno piden para realizar un trámite: sacar la Clave Única de Registro de Población (CURP), el pasaporte, inscribir a tus hijas a la escuela, etc. Otra frustración es la duplicidad de los requisitos. Por ejemplo, para sacar la credencial de elector es necesario presentar un acta de nacimiento. Para que un adulto tramite un pasaporte por primera vez es necesario que

2. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental" INEGI (2015) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/> (Consultado el 28 de noviembre de 2017)

3. Ídem. De acuerdo al ENCIG se realizaron poco más de 193 millones de trámites en oficinas de gobierno. La duración de estos varía dependiendo del tipo de trámite, sin embargo para hacer esta estimación tomamos el valor de los trámites más frecuentes (que son los más rápidos también). Estos toman en promedio 2 horas con 54 minutos. De ahí multiplicamos el tiempo promedio por el número de trámites.

1. Las ideas centrales para este capítulo provienen de una conversación con Aritsoteles Núñez el 01 de noviembre de 2017.

lleve una identificación oficial (que puede ser la credencial de elector) y el acta de nacimiento. Si el acta se utilizó para generar la identificación, ¿para qué se solicita de nuevo para un trámite en el cuál necesitas dicha identificación?

Estos sinsentidos tienen un impacto regresivo. Requerir actas de nacimiento para múltiples trámites obliga a las familias gastar dinero en sacar varias copias certificadas de dicho papel. Dado que el costo de los trámites es fijo, el porcentaje de este gasto relativo al ingreso aumenta para las familias más pobres. Es decir, para una persona que gana 5 mil pesos al mes un trámite de 100 pesos representa un mayor costo que para una que gana 20 mil.

La tecnología existente podría ponerle fin a estos sinsentidos. Para que esto suceda es necesario que el gobierno digitalice los documentos de identificación: acta de nacimiento, cédula profesional, credencial de elector, entre muchos otros, y los almacene en un repositorio interoperable por las distintas instancias de gobierno en la “nube”. Esto puede sonar a digitalizar los trámites, es decir, a hacer que sea posible realizar un trámite por internet. Sin embargo, nosotros estamos proponiendo algo más de fondo. No se trata de la digitalización trámites sino de nuestros expedientes personales. Debemos transitar a un mundo en que la célula básica de información sea electrónica y no en papel. Esto permite que el acceso y los cambios a la información se hagan de manera inmediata.

Una parte clave de este registro electrónico de expedientes personales, es que sea interoperable entre todas distintas dependencias a todos los niveles de gobierno. Interoperable quiere decir que cualquier instancia que tiene acceso al sistema puede consultar, cargar y descargar documentos. Obviamente habrá controles de quién dentro de las distintas instancias de gobierno puede tener acceso y para qué, pero lo importante es que el acceso sea posible. Esto permitirá que información que se genera en una dependencia del gobierno federal la pueda ver otra dependencia del gobierno municipal. Si esto no es posible el registro electrónico no sirve de nada, ya que las consultas estarían limitadas a cada área de gobierno, dejándonos en el mismo mundo de hoy.

El requisito de interoperabilidad puede sonar obvio pero no lo es. Ciudad de México, por ejemplo, no tiene acceso a los registros vehiculares de los estados aledaños. Esto impide que las cámaras de la ciudad que imponen infracciones al código vehicular funcionen plenamente. Si las bases se compartieran entre los distintos gobiernos, la multa por exceso de velocidad en Ciudad de México podría llegarle a la persona que tiene su vehículo registrado en Morelos.

Para garantizar la validez de los documentos en la nube es importante dos cosas. La primera es que todos vengan

acompañados de un sello electrónico único para cada persona y un certificado digital que sea completamente inalterable (este es el sistema que actualmente utiliza el Servicio de Administración Tributaria -SAT- para la Factura Electrónica). Con esto se impediría la falsificación. La segunda es que exista un protocolo estandarizado para toda la información que el estado mexicano produce. Esto quiere decir que haya un formato estándar para los campos de información (por ejemplo fechas o nombres) que tienen la documentación oficial y que estos se utilicen por todos los funcionarios públicos. Esto garantizará que la información sea verdaderamente interoperable.

Impactos de tener la información en la nube

Las mejores prácticas a nivel internacional mandatan que los funcionarios públicos deben ayudar a que los ciudadanos completen los trámites. Es decir, si te hace falta un documento, el funcionario público que te atiende tendría por obligación que ayudarte a conseguirlo. Como cualquier persona que haya ido a realizar un trámite puede constatar, esto casi nunca sucede. Sin embargo, un sistema como el que describimos permitiría que cada dependencia haga búsquedas en la nube para encontrar los documentos relevantes de los ciudadanos que atienden. En vez de que una ciudadana tenga que traer una carpeta con los cinco documentos necesarios para el trámite y su copia, el funcionario tendría que descargar de la nube los documentos que ya están en posesión del gobierno y la ciudadana solo llevar aquellos que o son privados o son específicamente requeridos para el trámite en cuestión (como podría ser una solicitud para hacer el trámite). Por ejemplo, al ir a inscribir a una hija a la escuela, la Secretaría de Educación Pública (SEP) podría acceder el acta de nacimiento y anexarla digitalmente al archivo de la niña sin necesidad de que los padres llevaran el acta de nacimiento de su hija.

La nube también permitiría que los ciudadanos accedan a sus documentos para generar “paquetes” que luego pueden usar para los fines que sean necesarios. Esto puede ser muy útil porque muchas veces los documentos que se requieren están en un lugar distinto a la persona o puede que hayan quedado destruidos. Una persona se pudo haber mudado temporalmente o pudo haber perdido todas sus pertenencias en un incendio. Si todos sus documentos importantes estuvieran en la nube, sería muy fácil para ella reponerlos.

Almacenar toda la información en un registro digital centralizado no solo significa que se aceleren los trámites, sino que también pueda existir una actualización en tiempo real de la información de los ciudadanos del país. Por ejemplo, cada consulta médica podría concluir con una actualización de nuestro historial médico en la nube. Esto permitiría que desde cualquier clínica del país, con los controles debidos, se consulten nuestros registros y así

poder atender cualquier emergencia o enfermedad de manera más eficaz. Esto eliminaría las múltiples ocasiones en que la gente es rechazada de un centro de atención de salud porque “esa no es su clínica”.

Otro ejemplo puede ser que la SEP centralice digitalmente los certificados de estudios. Esto permitiría que en cualquier momento de solicitar ingreso a cualquier escuela o universidad, las instituciones de educación puedan consultar el historial académico del solicitante. Lo mismo se podría hacer con las boletas de calificación, así actualizándose en tiempo real el historial académico de las y los mexicanos.

Evidentemente estos son solo algunos ejemplos de qué se podría lograr con el sistema que proponemos. En realidad todos los sectores del gobierno, desde el aparato de justicia hasta el regulador de la actividad económica, se podrían beneficiar de un sistema digital de documentos oficiales. Más aún los ciudadanos ahorraríamos tiempo, dinero y jaquecas en nuestra relación con el gobierno.

Obstáculos y preocupaciones

Una preocupación de tener toda la información de los ciudadanos en un “lugar”, o sea la nube, es que esto nos haría más vulnerables a que alguien robe o mal use nuestros datos personales. Tras casos como el robo cibernético de la lista nominal del Instituto Nacional Electoral que tenía Partido Movimiento Ciudadano, esta preocupación parece entendible.⁴ Sin embargo, con los adecuados protocolos de seguridad, se pueden evitar estos *hacks* al almacenar los documentos de manera electrónica y también tener un sistema mucho más seguro que el actual.

Hoy por hoy nuestros documentos personales están dispersos en varias secretarías de gobierno y a todos los niveles. No tenemos control alguno de los mismos. Si alguien obtiene nuestra acta de nacimiento, no tendremos forma de saber si fue en la oficina donde tramitamos el pasaporte, la cédula profesional, la universidad, etc. Si almacenamos todo en la nube, podemos construir una bitácora de todas las búsquedas registradas en el sistema, similar al que se tiene en el buró de crédito. Cada vez que cualquier ente pública o privada necesite un documento y lo consulte o descargue se generaría un registro que el ciudadano podría usar para ver cómo se está usando su información. Esto nos daría algo que hoy no existe: la certeza de saber cómo y quién está usando nuestros datos personales, generando mayor transparencia y mejor monitoreo de nuestra información.

Uno de los obstáculos es la resistencia que se pueda encontrar hacia adentro. Esto no solo ocurre a nivel de gobierno. Los seres humanos somos criaturas de hábitos, y transformarlos nos cuesta trabajo. Cuando uno de los autores intentó introducir una tecnología que mejoraría la productividad laboral en su lugar de trabajo, hubo tal renuencia de la mayoría de la institución (una institución vanguardista), que la tecnología no se impuso. Pedirles a los funcionarios que llevan operando bajo un mismo esquema por muchos años que cambien será cansado y difícil.

Hay evidencia de que esto sucede. En este sexenio se empezaron a emitir por primera vez copias certificadas de actas de nacimiento digitales. Sin embargo, muchas de las dependencias que piden este documento para sus trámites no aceptan la copia certificada digital porque no la toman como válida. Para remediar esto se requiere que el gobierno federal haga un programa muy amplio de capacitación y concientización del registro electrónico. Es importante que este proceso de capacitación no sea vea como algo al final y poco relevante. Todo lo contrario, de este proceso dependerá el éxito y la estrategia de implementación debe contemplarlo desde el inicio. Tiene que haber un periodo de tiempo entre el desarrollo inicial de la plataforma y la adopción de la misma para que los funcionarios sepan de su existencia y aprendan a usarla.

Por último, está la objeción de que lo que se propone es un sistema demasiado costoso. Hay varias respuestas a este argumento. La primera es que, como fue mencionado al inicio, la tecnología que se plantea ya existe en su mayoría. Esto significa que la inversión del gobierno no tiene que ser mayúscula. Por otro lado, el gobierno mexicano invierte muy poco en investigación y desarrollo (I y D) relativo al producto interno bruto. México invierte poco menos de 1% del PIB en I y D comparado con Israel quien invierte 4%, Corea 3.5%, E.U.A. 2.7%. O sea, aún si le tiene que destinar recursos al desarrollo de tecnologías, el país está muy por debajo de lo que se debería estar invirtiendo si es que se quiere tener un crecimiento similar al de los países mencionados.

Otra cosa que hay que recordar es que el gobierno no tiene que actuar solo. Cuando el SAT diseñó la Factura Electrónica se respaldó en varias empresas privadas que generaron las soluciones tecnológicas para el problema identificado. Hoy en día trabajan 77 empresas en conjunto con el SAT para la generación de Facturas Electrónicas. El gobierno puede y debe hacer alianzas con el sector privado para el desarrollo de la tecnología necesaria para tener un registro electrónico de información interoperable

4. Expansión. “Movimiento Ciudadano admite que subió los listados nominales a Amazon”. *Expansión* (2016) <http://expansion.mx/politica/2016/04/27/movimiento-ciudadano-admite-que-subieron-el-padron-electoral-a-amazon> (Consultado el 27 de noviembre de 2017)

Más allá de la productividad y la eficiencia

Si la digitalización genera un ahorro para el ciudadano y eficacia para el gobierno, podría también mejorar la confianza de los ciudadanos en su gobierno. Sabemos que un factor determinante para el éxito de las instituciones públicas es qué tanto los ciudadanos confían en ellas.⁵ De acuerdo a un estudio de PEW, en 2017, solo 17% de los mexicanos reportaron confiar “algo” o “mucho” en el gobierno.⁶ Es claro que parte de la desaprobación tiene que ver con temas atendidos en otros capítulos de este libro: los altos niveles de corrupción, la desigualdad creciente y la inseguridad rampante. Sin embargo, la insatisfacción también tiene que ver con que en nuestra interacción cotidiana con el gobierno -cuando hacemos trámites- pareciera que las autoridades quieren que vivamos en una frustración constante.

Para cambiar esto, es importante que las autoridades comiencen a implementar políticas públicas que eliminen esta frustración y nos faciliten la vida. La digitalización de nuestros expedientes personales puede hacer eso, y en consecuencia ayudar a regenerar un poco de confianza en las autoridades. Al fin y al cabo, si en nuestra cotidianidad comenzamos a percibir a un gobierno que se interesa por nuestro tiempo y dinero, quizá estemos más abiertos a creer en él.

IMCO PROPONE

- Es necesario evaluar con visión integral los actuales trámites y servicios para ver cómo un registro centralizado de trámites podría servir para hacerlos más sencillos y accesibles a la ciudadanía.
- Es importante garantizar que los titulares de las áreas encargadas en tecnologías de la información y comunicación (TIC) tengan experiencia en las mismas. Estas plazas en muchas ocasiones se ven como menores y, por ende, son propicias a que el nepotismo dicte quién ocupa el puesto de titular. Sin embargo, la complejidad de lo que aquí propuesto no es menor, lo cual genera la necesidad de tener gente capaz implementando esta política.
- Que la Comisión Nacional de Productividad articule una política transversal a todos los niveles del gobierno para garantizar la interoperabilidad de la plataforma propuesta.

5. Bo Rothstein. “Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down”. *Göteborgs Universitet* 80, No. 4 (2013) http://www.gu.se/digitalAssets/1470/1470629_804_2013_rothstein_1009-1032.pdf (Consultado el 27 de noviembre de 2017)

6. Richard Wike et al. “Many unhappy with current political system”. *Pew Research Center* (2017) <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/many-unhappy-with-current-political-system/> (Consultado el 27 de noviembre de 2017)

- Hacer una campaña de promoción de los trámites digitales para fomentar su uso y adopción. 01
- El gobierno debe negociar con las compañías telefónicas el acceso gratuito a las páginas gubernamentales desde los celulares -como existe para Facebook y WhatsApp en muchos planes- para que la población con celular inteligente pueda hacer los trámites de forma gratuita desde su celular. 02
- Se hace imperativa una Ley General de Servicios y Trámites, donde: 03
 - Se regule la actuación de los tres órdenes de gobierno 04
 - Se determine la mecánica de costos y, en su caso, la gratuidad de ciertos servicios públicos 05
 - Se fortalezca la actuación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria 06
 - Se establezcan directrices vinculantes para las oficinas y dependencias públicas 07
 - Se enarbole una visión transversal e integral que determine el alcance, naturaleza y periodicidad de los servicios 08
 - Se establezcan los principios de interoperabilidad, gobernanza y eficiente administración de los recursos y, se dote a la Cofemer de facultades sancionatorias y de defensa de los ciudadanos ante la actuación de las dependencias y entidades públicas 09
 - Obligue a las dependencias a transitar a trámites en su mayoría electrónicos 10
 - Impida la generación de nuevos trámites y servicios a nivel nacional bajo la lógica de los trámites análogos

BIBLIOGRAFÍA

Expansión. “Movimiento Ciudadano admite que subió los listados nominales a Amazon”. *Expansión* (2016) <http://expansion.mx/politica/2016/04/27/movimiento-ciudadano-admite-que-subieron-el-padron-electoral-a-amazon> (Consultado el 27 de noviembre de 2017)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental” *INEGI* (2015) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/> (Consultado el 28 de noviembre de 2017)

Rothstein, Bo. “Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down”. *Göteborgs Universitet* 80, No. 4 (2013) http://www.gu.se/digitalAssets/1470/1470629_804_2013_rothstein_1009-1032.pdf

[gu.se/digitalAssets/1470/1470629_804_2013_rothstein_1009-1032.pdf](https://www.gu.se/digitalAssets/1470/1470629_804_2013_rothstein_1009-1032.pdf) (Consultado el 27 de noviembre de 2017)

01

Wike Richard., Simmons, Katie., Strokes, Bruce., Janell, Fetterolf. "Many unhappy with current political system". *Pew Research Center* (2017) <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/many-unhappy-with-current-political-system/> (Consultado el 27 de noviembre de 2017)

02

03

04

05

06

07

08

09

10



LA CLAVE ÚNICA DE IDENTIDAD COMO UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO



Anit N. Mukherjee

@Anitnath

Investigador Asociado,
Center for Global Development

A nivel mundial, más de 1.5 mil millones de personas, casi un quinto de la población global, vive sin alguna forma de identidad legal.¹ Con la llegada de tecnologías digitales, especialmente las biométricas, este número está reduciéndose rápidamente. Muchos países están en el proceso de moverse hacia un sistema de identificación única, portable y que pueda ser autenticada en el punto de servicio. Esta “revolución de la identificación” está cambiando la manera en que las personas interactúan con el gobierno y el mercado. A su vez, el Estado trata de reorganizarse para proveer una mejor gobernanza que demandan los ciudadanos cada vez más. La capacidad de identificarse de manera única y autenticar su existencia está empoderando a los ciudadanos en la era digital y también está cambiando el paradigma de desarrollo, especialmente en áreas como ampliación del crédito, inclusión financiera, focalización de subsidios, nómina de gobierno y transferencias de dinero.

Diversos países siguen diferentes caminos sobre el rol de la identificación única en las políticas de desarrollo. El punto importante a resaltar es que este fenómeno no está restringido a países avanzados. De hecho, países en desarrollo son los que forman la masa crítica de naciones que están usando tecnologías digitales para desplegar infraestructura para una identificación única.

INDIA: CONSTRUYENDO LA BASE DE DATOS DE IDENTIFICACIÓN BIOMÉTRICA MÁS GRANDE DEL MUNDO

India, a pesar de sus muchos retos, ha inscrito prácticamente a todos sus residentes en su sistema de identidad única conocido como Aadhaar. Comenzando en 2011, en menos de seis años, más de 90% de los 1.25 mil millones de residentes se han inscrito en el sistema de identificación más innovador de los países en desarrollo. Cada habitante puede ahora autenticarse en bancos, oficinas de gobierno, tiendas y otros puntos de servicio a lo largo del país entregando únicamente su número de identificación Aadhaar y un escaneo de su iris o huellas digitales. Utilizando estos identificadores se pueden satisfacer requisitos de *Conoce a tu cliente* (*Know-Your-Customer, KYC*)² para la apertura de cuentas bancarias. Los beneficiarios del Sistema Público de Transferencias Financieras (*Public Distribution System*) -el programa de subsidio a alimentos más grande del mundo- y de distribución de fertilizantes para el sector agrícola se identifican cada vez más por medio de sus huellas digitales al momento de recibir las asignaciones subsidiadas. Encuestas en campo muestran que, a pesar de retos iniciales en la implementación de esta infraestructura digital, los beneficiarios observan una mejora en la manera en que acceden a los bienes subsidiados que otorga el gobierno, señalando menor corrupción y mejor administración en el nuevo sistema comparado con el anterior.³

El mismo sistema de identificación puede usarse en múltiples transacciones e interacciones: recibir pensiones y administrar programas de becas escolares, monitorear la asistencia de servidores públicos al trabajo o gestionar programas de subsidios para energéticos y fertilizantes. En India, el Aadhaar habilitó una

2. Los procesos de Conoce-A-Tu-Cliente (KYC por sus siglas en inglés) se refieren a los controles de supervisión para identificar a clientes nuevos e históricos en servicios comerciales, por ejemplo.

3. Anurodh Giri et al. Assessments of AeFDS (Aadhaar enabled Fertilizer Distribution System) Pilot. MicroSave (2017), 16 http://www.microsave.net/files/pdf/Assessment_of_AeFDS_Aadhaar_enabled_Fertilizer_Distribution_System_Pilot.pdf. (Consultado el 12 de septiembre de 2017)

1. Banco Mundial- “Identification for Development (ID4D): Making Everyone Count”. The World Bank. <http://pubdocs.worldbank.org/en/332831455818663406/WorldBank-Brochure-ID4D-021616.pdf>

reforma al subsidio de gas doméstico para cocinar modificando los subsidios al precio real para los hogares y convirtiéndolos en transferencias directas a sus cuentas bancarias. Esta es la reforma de transformación de un subsidio en especie a uno de transferencias de efectivo más grande del sector energético, con más de 150 millones de hogares recibiendo regularmente transferencias electrónicas de dinero. Actualmente, se están tomando medidas para extender el uso de este sistema a un espectro más amplio de aplicaciones, incluyendo el registro de propiedad e identificación de niños para programas alimentarios escolares. Los pagos digitales desde cualquier cuenta bancaria ligada al Aadhaar hacia cualquier otra cuenta son ahora posibles simplemente con el número de identificación Aadhaar del emisor a través de un enlace de pagos digitales completamente interoperable.

Algunos servicios digitales avanzados se encuentran en el mismo proceso. Los habitantes indios pronto podrán firmar documentos de manera electrónica y guardar credenciales clave, como copias digitalmente certificadas de documentos de nacimiento o trámites escolares, en un almacén digital seguro. Estos pueden ser compartidos a conveniencia con empleadores potenciales u otras entidades conectadas con el ecosistema digital del país. El proceso incluso distingue entre copias de certificados subidos al sistema por el aplicante y aquellos directamente emitidos y certificados por la autoridad relevante.

Identificación digital como un bien y servicio público

El sistema de identificación en India ofrece capacidades que exceden por mucho aquellas disponibles para los habitantes de otros países, incluso dentro de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Con un costo de registro menor a un dólar por persona, éste parece ser el sistema de identificación digital con menor costo per cápita por un margen considerable.⁴ Pero este es sólo uno de muchos programas de identificación transformadores que se han implementado hasta la fecha y que, en algunos casos, utilizan tecnología e innovación institucional considerable.

Estonia cuenta con el sistema líder de identificación digital (*e-ID system*), con una gran variedad de servicios públicos y privados proporcionados a través de un acceso electrónico vía remota. Este sistema se construye con base en el Registro Nacional de Población Central (*Central National Population Register*) y, de manera virtual, les proporciona a casi todos los proveedores de

servicios públicos y privados un número único de identificación personal. Los ciudadanos y residentes pueden utilizar una tarjeta o una identificación móvil basada en SIM para acceder a una variedad de servicios en línea cómo votar, presentar y checar una declaración de impuestos y abrir un negocio. También se pueden firmar documentos digitales con la completa autoridad legal de un documento firmado físicamente. Este acceso a servicios digitales se ha extendido a personas no residentes de Estonia a través de e-Residency, el primer sistema de "identificación global" en el mundo.

En países en desarrollo se están implementando a un ritmo sin precedentes programas de identificación nacional con el objetivo de proporcionar identificación "fundamental" (*"foundational" identification*) con una variedad de propósitos. Esto contrasta con los programas que surgieron desde hace 15 años, diseñados con un propósito particular o para apoyar algún servicio como acceso a la salud, programas de pensión o votaciones, denominados programas de identificación "funcional". De manera virtual, todos estos nuevos programas incorporan tecnología digital incluyendo la biométrica. Usar un identificador único para diferentes servicios reduce las ineficiencias inherentes a duplicar esfuerzos y más importante, por la inversión en recursos públicos limitados.

Moverse a un sistema de gobernanza basado en la identificación requiere reformas institucionales, así como cambios de conducta por parte del gobierno y de la ciudadanía. La tecnología es un facilitador de esta transformación, pero no es sustituto de una planificación y ejecución cuidadosa de políticas, así como de reformas regulatorias y administrativas. A menudo existe una tendencia de los sistemas de identificación a usar las tecnologías de vanguardia, lo que aumenta sustancialmente los costos del proyecto y crea oportunidades para la dependencia de un solo proveedor limitando su adopción.

Las tecnologías de identificación están evolucionando rápidamente y eso implica retos significativos para los gobiernos mientras tratan de concebir y desplegar infraestructura de identificación digital. De cualquier manera, los principios clave son claros. El sistema de identificación única (i) debe tener cobertura universal y accesibilidad, (ii) debe ser una identidad robusta para toda la vida, (iii) debe crear y sustentar confianza y (iv) debe ser financiera y operacionalmente sostenible. Es importante asegurar que todos los sistemas y bases de datos existentes estén armonizados en una arquitectura de identidad única para así asegurar su adopción y uso tanto por el sector público como el privado. Finalmente, los sistemas universales de identificación deben de estar contruidos sobre una base de inclusión con el objetivo de llegar a los sectores más vulnerables de la población. Con esto se cumpliría con su doble objetivo de ser un bien público y un servicio diseñado para mejorar la vida de las personas.

4. Instituto Mexicano para la Competitividad y Causa en Común. "Lecciones para México. Dos experiencias: La Clave Única de Identidad (UID) en India y la Identidad Digital en Estonia".(presentación, Tercer Foro Nacional Sumemos Causas. Por la seguridad, ciudadanos + policías, Ciudad de México, septiembre 25 2014)

Identificación Universal y los ODS

01

Por primera vez, la identificación es reconocida como un objetivo de desarrollo por la comunidad internacional. El Objetivo 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establece “para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”.⁵ No está claro cómo interpretar este objetivo o si una simple enumeración de aquellas personas con o sin identidad legal es una métrica suficiente. Asegurar que la existencia legal y registro de todos los miembros de una sociedad- sin importar su nivel de pobreza o marginación- es solo el principio.

02

03

04

05

06

07

Un sistema robusto de identificación diseñado e implementado con las aspiraciones de los ODS puede convertirse en un catalizador para alcanzar otros objetivos de desarrollo desde la inclusión financiera y la igualdad de género hasta sistemas de energía, de medio ambiente sustentable y subsidios racionalizados. Para que esto se convierta en una realidad, es necesario asegurar que los sistemas formales de identificación abran puertas a los ciudadanos en vez de aumentar trámites y dificultades. La tecnología para la identidad debe tener como principio resguardar el derecho a la privacidad y a la vez expandir libertades y el potencial de los individuos.

08

09

10

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial- *“Identification for Development (ID4D): Making Everyone Count”*. The World Bank. <http://pubdocs.worldbank.org/en/332831455818663406/WorldBank-Brochure-ID4D-021616.pdf> (Consultado el 29 de agosto de 2017)

Giri A., et al., *Assessment of AeFDS (Aadhaar enabled Fertilizer Distribution System) Pilot*. MicroSave (2017), http://www.microsave.net/files/pdf/Assessment_of_AeFDS_Aadhaar_enabled_Fertilizer_Distribution_System_Pilot.pdf (Consultado el 7 de septiembre de 2017)

Instituto Mexicano para la Competitividad y Causa en Común. *“Lecciones para México. Dos experiencias: La Clave Única de Identidad (UID) en India y la Identidad Digital en Estonia”*. Presentación en el Tercer Foro Nacional Sumemos Causas. Por la seguridad, ciudadanos + policías, Ciudad de México, septiembre 25 2014.

Programa de las Naciones Unidas. *“Objetivo 16: paz, justicia e instituciones fuertes”*. Organización de la Naciones Unidas. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-16.html> (Consultado el 29 de agosto de 2017).

5. Programa de las Naciones Unidas. *“Objetivo 16: paz, justicia e instituciones fuertes”*. Organización de la Naciones Unidas. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-16.html>



ELECTRICIDAD: CÓMO EL MERCADO Y LA TECNOLOGÍA PUEDEN VOLVERNOS MÁS EFICIENTES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Manuel Molano

@MJMolano

Director General Adjunto, IMCO

Este capítulo argumenta en contra de los subsidios directos al precio en el sector eléctrico. No es un elogio de la liberalización de precios del sector. Más bien intenta aportar elementos a favor de subsidios a la inversión en el sector eléctrico que permitan tener una estructura de precios más eficiente, donde gane tanto el consumidor como las empresas participantes, y el Estado no termine pagando.

El sector eléctrico mexicano (antes de que se convirtiera en un *mercado* eléctrico mexicano) vivía bajo la narrativa de ineficiencia inevitable. En una simplificación del argumento, la Comisión Federal de Electricidad diría esto: “Nuestros costos son \$1.65 / kwh. El precio que captamos del público es 1.30 / kwh. Por lo tanto, tendremos que subsidiar \$0.35 / kwh desde hoy hasta el final de los tiempos”.

El que paga el impuesto para generar esos recursos no está tan contento con esa forma de pensar. Durante muchos años, la fuente de financiamiento de estos subsidios era la renta petrolera. Las circunstancias actuales del mercado del petróleo, que parecen ser estructurales y duraderas, harán que los subsidios tengan que fondearse con impuestos al público.

Dado el escenario descrito párrafos atrás, pensaríamos que la tarifa es insuficiente. Un informe de la Comisión Reguladora de Energía¹ determinó que “En virtud de que los costos eficientes no serían alcanzables de manera inmediata se requiere diseñar un mecanismo de ajuste para trasladar a los usuarios, vía tarifas, las mejoras graduales en eficiencia y adaptación que alcance la CFE”. En 2012, el economista Roberto Newell escribió: “Una de las principales distorsiones de la economía mexicana son las

tarifas eléctricas, las que en promedio son mucho más altas que en otros países. Los niveles actuales de las tarifas derivan de la ineficiencia de la Comisión Federal de Electricidad y del hecho de que el gobierno aprovecha la condición monopólica del sector cobrando tarifas elevadas que exceden, por mucho, los precios que cobraría una empresa eficiente en competencia. Esto se debe a que (...) la CFE (...) emplea mucho más personal de lo que requiere para mantener sus niveles de producción; tiene un margen de reserva de generación eléctrica significativamente más alto de lo normal, y sufre pérdidas de electricidad debido a que un gran número de consumidores se cuelgan de la red sin pagar los costos correspondientes”.²

La primera parte del problema descrito por Newell es sindical y de objetivos del negocio (generar empleos vs generar utilidades). La reforma eléctrica en buena medida resuelve el problema relacionado a los objetivos de negocio, y empuja a las empresas productivas del Estado en las que se convirtió la CFE a hacer un uso más eficiente de los recursos humanos. El informe 2016 de la CFE revela que, en ese año, los ingresos aumentaron un 15.5%, los costos se redujeron en 30.8%, los gastos operativos se redujeron en 13.4%, y los gastos en servicios personales se redujeron en 3%.³ Es posible que los incrementos en los costos del gas hagan que 2017 no sea un año donde se pueda contar una historia tan feliz, pero sin duda los resultados de 2016 son un buen presagio para el éxito de la reforma eléctrica. La segunda parte del problema, referente al margen de generación, también empieza a resolverse a partir de la competencia entre generadores, tanto dentro como afuera de la CFE. La tercera parte del problema, el de los consumidores que se cuelgan ilegalmente de la red, es un problema de gobernanza y estado de derecho, que va mucho más allá del sector eléctrico, pero que sin duda incrementa notablemente los costos de la electricidad.

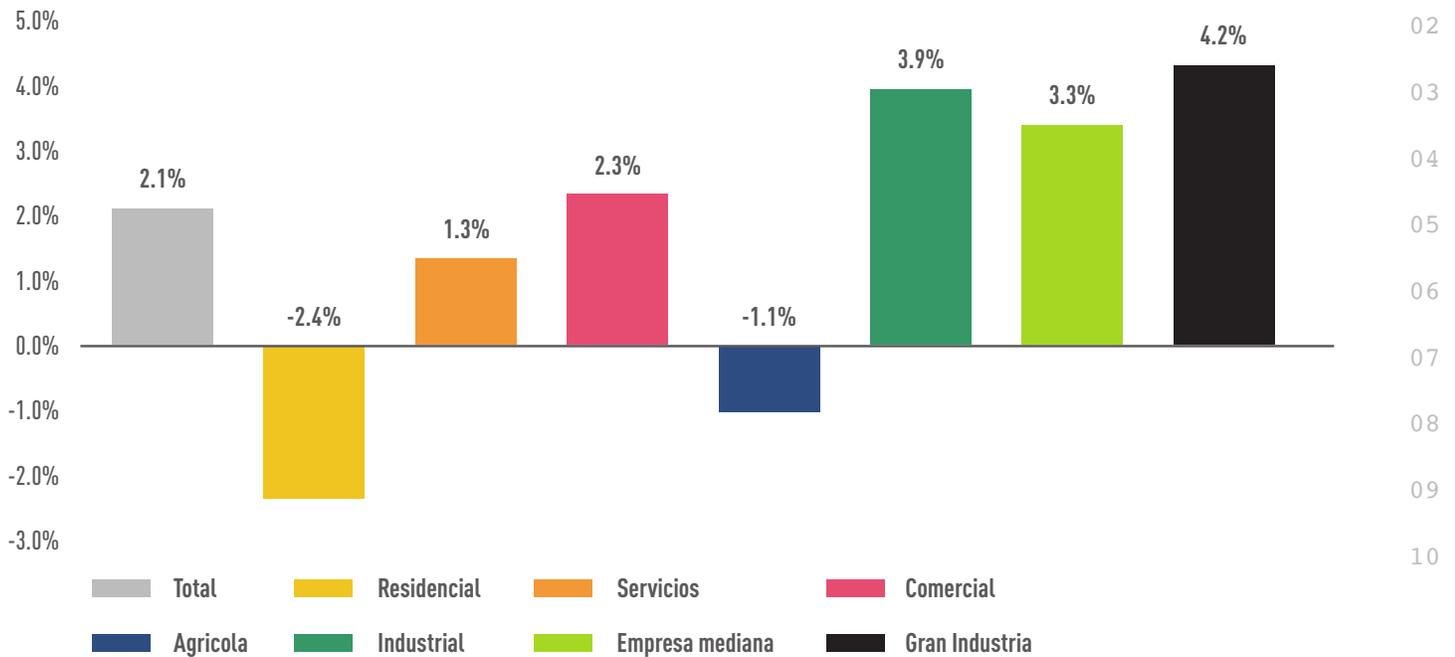
En años recientes, el discurso de tarifas altas por ineficiencia de la CFE ha cedido lugar a voces que claman que la tarifa que actualmente se cobra por la electricidad es insuficiente. En

1. Mercados Energéticos Consultores, “Estudio integral de tarifas eléctricas, Tareas 5.3.1, 5.3.2 y 5.4.1, informes No. 55 y 56, Propuesta de metodología de evaluación de la aplicación de metas de eficiencia y productividad en los costos de CFE, y propuesta de mecanismos que permitan reflejar en las tarifas las mejoras de eficiencia y productividad que alcance la CFE”, *Comisión Reguladora de Energía* (2007) <http://www.cre.gob.mx/estudios/sc0108inf55y56.pdf>. Consultado el 29 de agosto de 2017. Pp 2-3.

2. Roberto Newell, “IV. Abrir la CFE”, *Nexos* (2017) <http://www.nexos.com.mx/?p=14790>. Consultado el 29 de agosto de 2017.

3. Comisión Federal de Electricidad. “Informe Anual 2016”. *CFE* (2017) http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1_AcercadeCFE/Paginas/Informe_Anual_2016.aspx Consultado el 5 de noviembre de 2017. p 4,5.

Gráfica 1. Tasa promedio de crecimiento anual de los precios de electricidad (1997-2017)



Fuente: IMCO con datos de SIE-SENER, 2017.

2015, el promedio en dólares por kilowatt-hora (KW/h) era de 20 centavos de dólar en México, 21 en Francia e Inglaterra, 33 en Alemania y 37 en Brasil. Del otro lado del espectro, la electricidad en 2015 costaba 11 centavos de dólar en China y 12 en India.⁴ Hoy en México, la tarifa residencial de alto consumo (de las más altas) puede llegar hasta cuatro pesos por KW/h, pero los valores máximos, mínimo y promedio de todas las tarifas en la zona de carga “Valle de México Centro” de la CFE son 1.59 pesos el máximo, 0.71 pesos el mínimo, y 1.32 el promedio.⁵ Dado el tipo de cambio actual, eso ubica las tarifas mexicanas en niveles muy bajos a nivel internacional.

Es difícil hacer comparaciones, pero ciertas aplicaciones específicas pueden darnos una idea de los costos. Sabemos que la minería de *Bitcoin* es una actividad intensiva en electricidad, con equipos homogéneos, que se hace las 24 horas del día, y que actualmente es rentable en pocos lugares del mundo, de manera notable en China, donde la electricidad está subsidiada. A 11 ó 12 centavos de dólar (costo de electricidad estimado en China o India) una operación de minería de *Bitcoin* con la mejor eficiencia

disponible en el mercado⁶ produce una utilidad promedio del 326% sobre el capital invertido en electricidad (sin contar el costo de capital de la inversión en los equipos). A siete centavos de dólar por KW/h, precio estimado de la tarifa promedio en Valle de México Centro considerando un tipo de cambio de 19 pesos por dólar, una operación de minería de *Bitcoin* produce 631% de utilidad bruta.

El Estado mexicano, en su afán de acelerar la materialización de los beneficios de la reforma energética, redujo tarifas, lo cual obligó a incrementar el subsidio. Inevitablemente, el destino nos alcanzó y en enero de 2017 las tarifas industriales, residenciales de alto consumo y comerciales se elevaron, y se mantuvieron en el mismo nivel de las de bajo consumo (ver Gráficas 1 y 2). Este fenómeno se dio, en buena medida, por el incremento en los costos del gas, y por la reducción de la tarifa en términos de dólar. (Ver gráfica 1, 2 y 3).

4. Statista “Electricity prices by country in 2015”. Statista (2017) <https://www.statista.com/statistics/477995/global-prices-of-electricity-by-select-country/> Consultado el 23 de octubre de 2017.

5. Antonio Reyes “MEM México” Apple App Store, Versión 1.2 (2017). <https://itunes.apple.com/mx/app/mem-méxico/id1176344550?mt=8> Consultado el 23 de octubre de 2017.

6. Cercana a la del equipo Antminer S9 con una velocidad de procesamiento de 13.5 terahash por segundo. Ver <http://www.bitcoinminer.com/bitcoin-miner-antminer-s9/>

Gráfica 2. Tarifas promedio de electricidad, pesos por kWh (1997-2017)

01

02

03

04

05

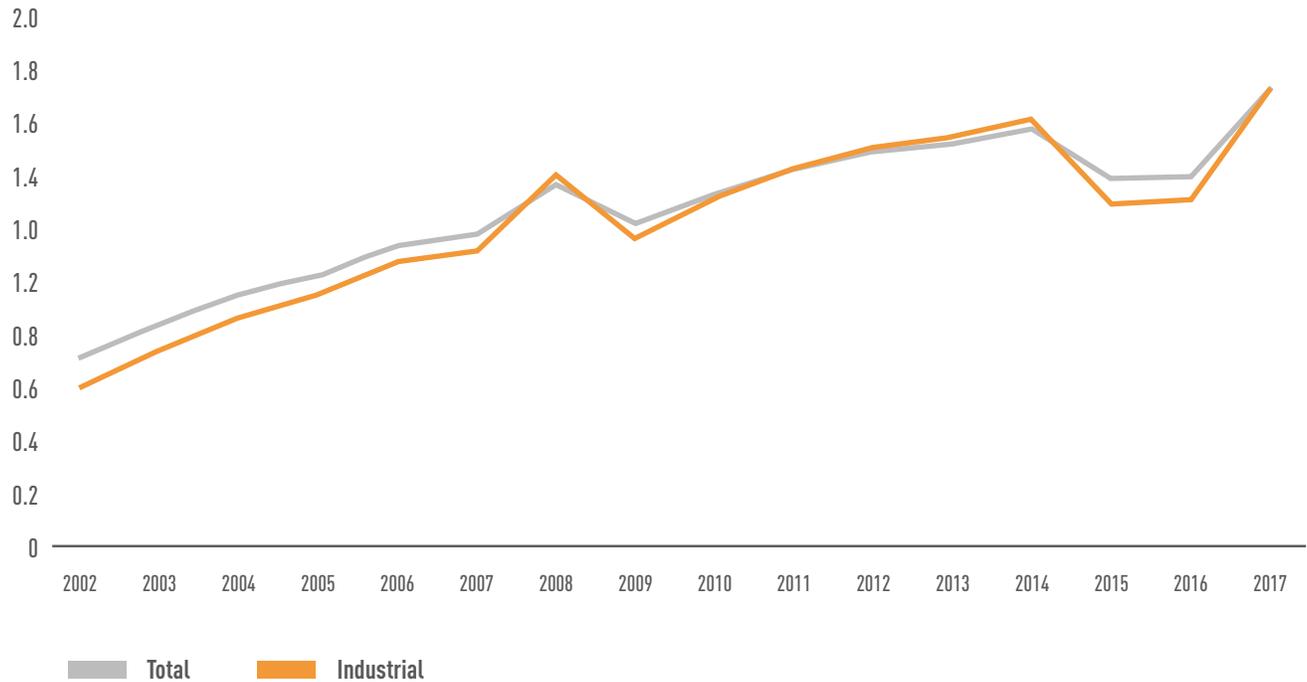
06

07

08

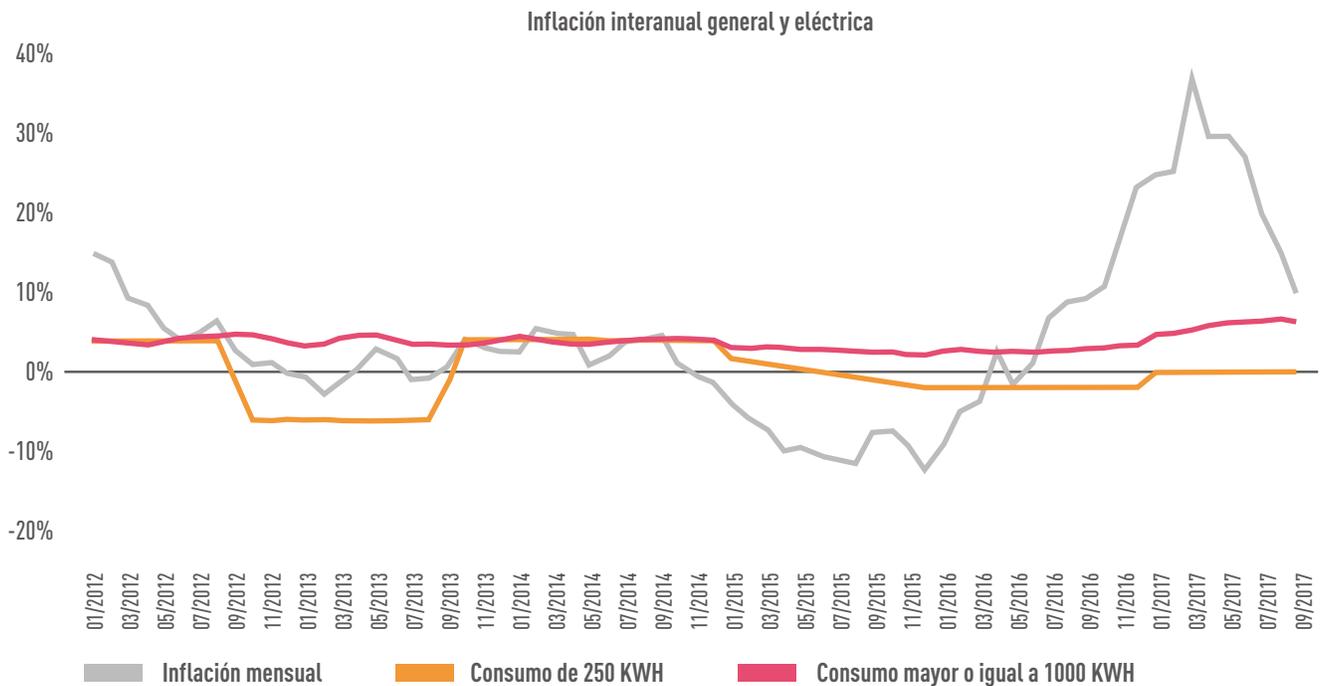
09

10



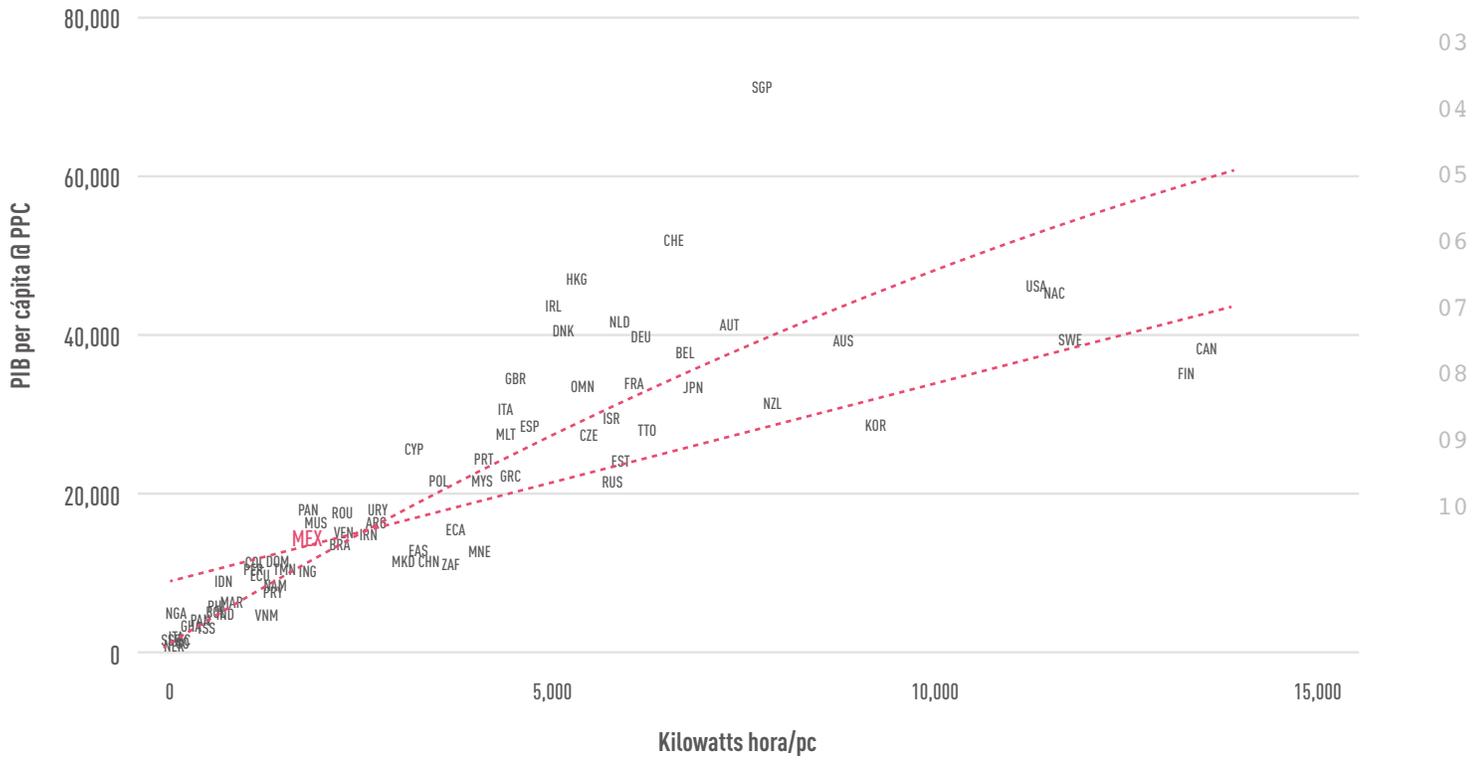
Fuente: IMCO con datos de SIE-SENER, 2017.

Gráfica 3. Inflación mensual y eléctrica



Fuente: Elaboración propia con datos del INPC por rubro de gasto (consulta en línea de los precios promedio del INPC), INEGI

Gráfica 4. Consumo eléctrico e ingreso a paridad de poder de compra (PPC), ambos per cápita, países seleccionados



Fuente: IMCO, con datos de Banco Mundial 2017

Notas: Modelo lineal: $y=10595.4 + 2.54 x$, $R^2=47\%$

Modelo cuadrático: $6.15826 x - 0.000100715 x^2$, $R^2=88\%$

La empresa pública, ante la creciente insuficiencia del subsidio federal, durante muchos años se convirtió en centro de decisión de tarifas diferenciadas que le permitieran realizar subsidios cruzados entre distintos tipos de consumidores. Ello llevó a discusiones de si la tarifa residencial de alto consumo es muy alta y la de consumo popular muy baja, o si el subsidio al agro era desproporcionado, o si el precio de la electricidad para la industria es muy alto.

Esa discusión no tiene solución ya que el problema mayor descrito al inicio de este capítulo, es el uso de promedios tarifarios y de costo para describir todas las situaciones posibles de producción de electricidad, transmisión, distribución y consumo en el país. Ese enfoque no toma en cuenta las necesidades diferenciadas de cada uno de los hogares y empresas consumidoras. Es una historia que busca discriminar consumidores para extraerles una renta monopólica, que se enfoca en pensar bajo qué circunstancias estaríamos dispuestos a pagar más por la electricidad.

Con este estado de cosas, no hay incentivos para pensar cómo podríamos hacerle para llevar electrones más baratos a Hermosillo o a Culiacán. No es una narrativa que nos permita comparar tecnologías en cada taller o en cada habitación de una casa y nos permita decidir qué fuente de electricidad hace más sentido en ese lugar. Es una manera de pensar que impone decisiones de inversión en ciertas tecnologías de generación, transmisión y distribución sin importar que unos consumidores sufran más las consecuencias de esas decisiones que otros. La CFE, un monopolio natural, no manda la señal correcta a los particulares para que decidan invertir en las innovaciones que les permitirían sacar agua de un pozo, coser una playera, o minar un *bitcoin* con un costo eléctrico más barato. Nuestro acceso al electrón más barato depende del sector de la economía en el que estamos y de la capacidad de nuestros representantes políticos para convencer al aparato del Estado que nos entregue ese escaso electrón que trae un más escaso subsidio del gobierno.

Lo más grave de esta historia es que los agentes privados reciben la señal de que el acceso a electricidad barata lo otorga el poder político, no la eficiencia y racionalidad en el consumo. Si quiere electricidad barata para su empresa, afiliese a una cámara gremial que cabildee bien, o haga su propio cabildeo con una coalición de legisladores y funcionarios amigos. Por ningún motivo vaya usted a pensar en meter motores más eficientes o paneles solares. Eso le costará mucho dinero, y mientras más invierta en eficiencia, menos podrá acceder a subsidios.

Esta situación llevó a diferenciar la tarifa no solamente por tipo de consumidor, sino también por el nivel de consumo en cada tipo de servicio. Si estoy por arriba del consumo para el tipo de servicio que tengo, me toca una tarifa más alta, sin importar qué tanto valor agrega lo que estoy haciendo. Muchas empresas y familias en todo el país, a pesar de estar conectados a la red eléctrica, están sub atendidos en sus necesidades. Una familia de clase media en el Noroeste de México decide usar el aire acondicionado en una sola habitación de su casa, donde tienen que vivir hacinados cuatro a seis miembros de familia, y es posible que su consumo eléctrico esté por debajo del nivel mínimo que necesitan para vivir decorosamente, aun comparando a México con países de nivel similar de desarrollo económico. (Ver gráfica 4).

México no parece estar fuera del rango de consumo eléctrico para países de su nivel de desarrollo (ver Gráfica 3). Sin embargo, en el rango de ingresos más altos, algunos países tienen ingresos por encima de lo que predeciría una trayectoria lineal (Singapur, Hong Kong, Alemania, Francia). Estos países producen más ingreso per cápita con menos kWh. Estados Unidos es menos eficiente que los anteriormente mencionados, pero está por encima de lo que predice el modelo lineal. México se parece en consumo eléctrico a países similares a nosotros en ingreso per cápita, pero la disyuntiva es si a futuro creceremos como Rusia (donde usan mucha electricidad para producir poco ingreso) o a Alemania (donde se usa la misma electricidad per cápita que en Rusia con el doble de ingreso).⁷ La diferencia entre Rusia y Alemania es asignar el fluido eléctrico a los usos más productivos, y parte de ello implica que los mercados envíen a través de los precios las señales correctas de cuáles son los usos más productivos de la electricidad.

La reforma energética fue una decisión de política pública que cambió las reglas del mercado eléctrico. Como dice el economista Luis de la Calle, “pasamos de un sector energético con dos agencias del Estado a tener un *mercado* de energía”. Sin embargo, por las implicaciones históricas, ideológicas y psicológicas, la parte de hidrocarburos capturó mucho más de la discusión mediática, de expertos y popular que el sector electricidad. La expropiación petrolera históricamente ha sido un

símbolo nacional, y la expropiación eléctrica no lo es. El sector eléctrico es menos entendido y menos estudiado, y la mayoría de los análisis sobre cómo hacer eficiente el sector electricidad en 2013-2015 eran más cualitativos que cuantitativos.

Un primer efecto de la reforma es la creación del CENACE, Centro Nacional de Control de Energía. El art. 108 de la Ley de la Industria Eléctrica establece la facultad que tiene el CENACE para recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y los Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).⁸ En este sentido, una vez que el CENACE ha recibido las ofertas de compra y venta de energía, lleva a cabo un despacho económico de las Unidades de Central Eléctrica para cada uno de los mercados. Como resultado de dicho despacho, se obtienen, entre otros, los PML⁹ de la energía, en cada [nodo]¹⁰ y en cada [nodo distribuido] del Sistema Eléctrico Nacional. Los PML reflejan sus componentes de energía, congestión y pérdidas.¹¹ El CENACE podría describirse como un salón de subastas que genera información cada hora sobre el mercado de potencia en México. Nada de esto existía antes de la reforma. Gracias a la creación de la agencia, el público en general tiene acceso a datos de precio sobre la electricidad en los 25 mil nodos de la red eléctrica nacional, que revelan oportunidades de mercado.

En lugar de pensar en cómo subsidiar todo el fluido eléctrico que se entrega en una ciudad mexicana como Puebla, la información del CENACE puede darnos información del *precio que deberíamos estar cobrando* por la electricidad en Puebla en cada momento del día. La pregunta que debemos hacernos es qué combinación de tecnologías de generación nos permitiría surtir la demanda de esa ciudad en algún momento del día, o en algún mes del año, al costo más bajo posible, sin necesidad de subsidios. Un generador independiente podría estar invirtiendo en las tecnologías que hacen sentido para surtir a esa ciudad (porque a lo mejor hay un ducto de gas cerca, o el potencial geotérmico o eólico es grande, o puede cogenerar en una planta industrial acerera o azucarera adaptada para ello). El mercado comienza

8. Secretaría de Gobernación (2014), “Diario Oficial de la Federación, 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”. *SEGOB* (2014)

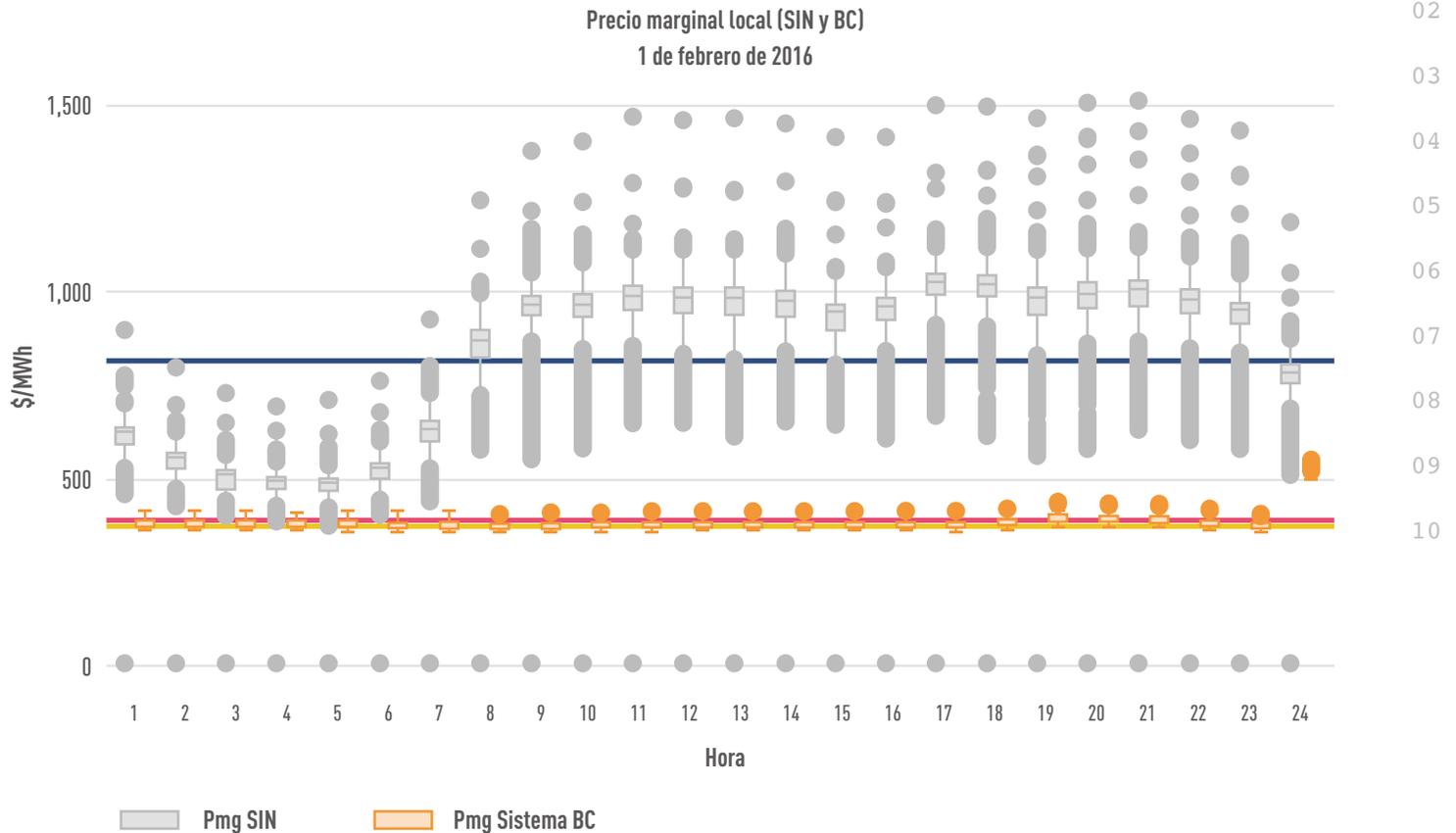
9. Precios Medios Locales.

10. El original de ley dice NodoP. Un NodoP o nodo de fijación de precios corresponde a uno o varios nodos de conectividad de la red, donde se modela la inyección o retiro físicos de energía y para el cual un Precio Marginal Local se determina para las liquidaciones financieras en el Mercado Eléctrico Mayorista. Centro Nacional de Control de Energía. “Sistema de Información del Mercado. Área Pública. Catálogo de NodosP” *CENACE* (2017) <http://www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/MercadoOperacion/NodosP.aspx>. Consultado el 29 de agosto de 2017.

11. Idem

7. A paridad del poder de compra.

Gráfica 5. Precio marginal y local, Baja California y Sistema Interconectado Nacional



Fuente: Datos del CENACE, 2017 y Martínez Velázquez, Carlos, 2017,

a usar esta información para negociar, por ejemplo, los precios de recompra de energía entre CFE y los nuevos propietarios de paneles solares que quieren vender energía a la red, y que no están dispuestos a que la CFE les compre sus excedentes a precio de único comprador.¹²

La Gráfica 4 nos muestra el precio marginal por megawatt-hora en cada hora del primer día de febrero de 2016, para el Sistema Interconectado Nacional (SIN), para el sistema de Baja California, y el promedio para Texas. El diagrama de caja y brazos nos muestra el precio marginal de cada una de las tecnologías de generación para cada hora del día. En la parte baja hay observaciones con precios cero (o cercanos a cero), que probablemente corresponden a generación mediante tecnologías limpias. En el caso de Baja California, seguramente corresponde a generación con geotermia. (Ver gráfica 5).

12. Dyna Meré “Detienen pánenes por tarifa solar” *Reforma* (2017) <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1114438&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1114438>. Consultado el 29 de agosto de 2017.

El problema con estos datos es que no sabemos al final cuánta energía despachó el CENACE de cada tipo para cada nodo de la red. Eventualmente esa información también debería hacerse pública. El gráfico nos muestra que el conjunto de nodos bajacalifornianos, comparado con el SIN, es eficiente. Eventualmente ello nos debería llevar a un precio menor de la electricidad en esa zona comparado con el resto del país, lo cual tendrá implicaciones para su desarrollo.

En contraste, zonas como el norte de la Ciudad de México, donde se tiene un alto porcentaje de pérdidas no técnicas (robos de electricidad), deberían tener precios medios locales altos, y el precio, combinado con comunicación adecuada de las razones por las cuales el precio es alto, debería enviar a la sociedad y a la autoridad una señal de que no hay que permitir los robos de electricidad.

Una vez que los precios de la electricidad en Oaxaca bajen debido a la instalación de nuevas turbinas eólicas, undimotrices¹³

13. La energía undimotriz se genera con el movimiento de las olas.

o ductos de gas, la gente de la zona probablemente tomará una actitud más amistosa hacia esos desarrollos y no permitirá que se les extorsione u obstaculice.

La conclusión de las líneas previas es que deberíamos desaparecer los subsidios a las tarifas de electricidad y deberíamos permitir que las tarifas para cada región reflejen los costos marginales, porque ello permite que el mercado se desarrolle hacia el conjunto de tecnologías y modalidades de consumo que permiten eficiencia.

Haría mucho más sentido dar un subsidio directo a los hogares más pobres para que tengan ingreso suficiente para adquirir electricidad a un precio que cubra el costo marginal. Dado que hay suficiente información sobre estos hogares (quiénes son, dónde están, cuál es su ingreso), los subsidios a la electricidad de los mexicanos más pobres deben entregarse a los hogares, no a la red.

Hacia una nueva generación de subsidios eléctricos

En lugar de subsidiar el fluido eléctrico, deberíamos estar subsidiando las inversiones que nos permitan un consumo más racional y eficiente de electricidad.

Mucha de la electricidad que consumiremos en el futuro se producirá por la eficiencia en generación, transmisión y distribución. Una matriz eléctrica que produce electricidad usando varias tecnologías eficientes, también diversifica los riesgos geopolíticos de depender de una sola fuente de abastecimiento del combustible idóneo hoy para la electricidad: el gas. Alemania ha invertido desde hace muchos años en energía solar, aunque la eficiencia de los paneles solares y el potencial de captación de fotones de ese país no son óptimos. Sin embargo, eso les ha permitido no depender tanto del gas ruso y de las condiciones que ese país impone a los países que dependen de ese energético. En el caso mexicano, la dependencia del gas de Estados Unidos, más aún bajo las dificultades recientes en el comercio entre ambos países, nos hacen pensar en que tenemos que diversificar los energéticos que usamos para producir electricidad.

Tecnologías como la generación distribuida (pequeños generadores solares en los techos de los hogares) pueden traer muchas innovaciones y desarrollos tecnológicos. Las preocupaciones por la inestabilidad en la red eléctrica resultante de usarla como banco de energía pueden resolverse con depósitos de agua, gravedad y generación con mini-hidroeléctricas. Es una oportunidad enorme también para las innovaciones en los materiales como litio, cobalto y otros para construir baterías, y abre la oportunidad para invertir

en otras tecnologías de almacenamiento eléctrico, como los supercapacitores.¹⁴

El economista mexicano Aldo Mussacchio y su coautor Sergio Lazzarini en su libro *Reinventing state capitalism: leviathan in business, Brazil and beyond*,¹⁵ postula que el Estado puede ser un gran socio para la innovación, porque a diferencia de los capitalistas de riesgo del sector, no tiene que salirse de cierta línea de investigación si no se desarrollan innovaciones de corto plazo. El Estado tiene una permanencia institucional mayor que el capital de riesgo, y puede ejecutar proyectos de innovación a más largo plazo, con mayor riesgo y mayor recompensa.¹⁶

Efecto de los subsidios a la electricidad en el crecimiento económico

¿Cuál sería el efecto en la economía mexicana de la eliminación del subsidio a las tarifas de electricidad? Para averiguarlo, corrimos el experimento en el modelo de equilibrio general GTAP. Encontramos que el cambio es casi neutral al ingreso nacional - la economía decrece ligeramente en -0.01% y los precios relativos en promedio crecen en 8.5%. Un cambio de esta naturaleza tendría un efecto importante en la inflación medida del año en que se opere. Sin embargo, el cambio sería neutral a la inversión y aumentaría el consumo de los hogares ligeramente (+0.6%).

El cambio en la composición sectorial si es importante. El gráfico 5 muestra que sectores como automotriz y ganadería se verían muy beneficiados a partir de la liberalización de subsidios, mientras que sectores como textil y confección perderían buena parte de lo que produce y vende su sector.

Una vez que el cambio se hace (ajuste de una sola vez), los efectos compuestos de una mayor tasa de crecimiento en sectores que pueden agregar más valor pueden ser importantes. Pero esos cambios no se verán en el corto plazo.

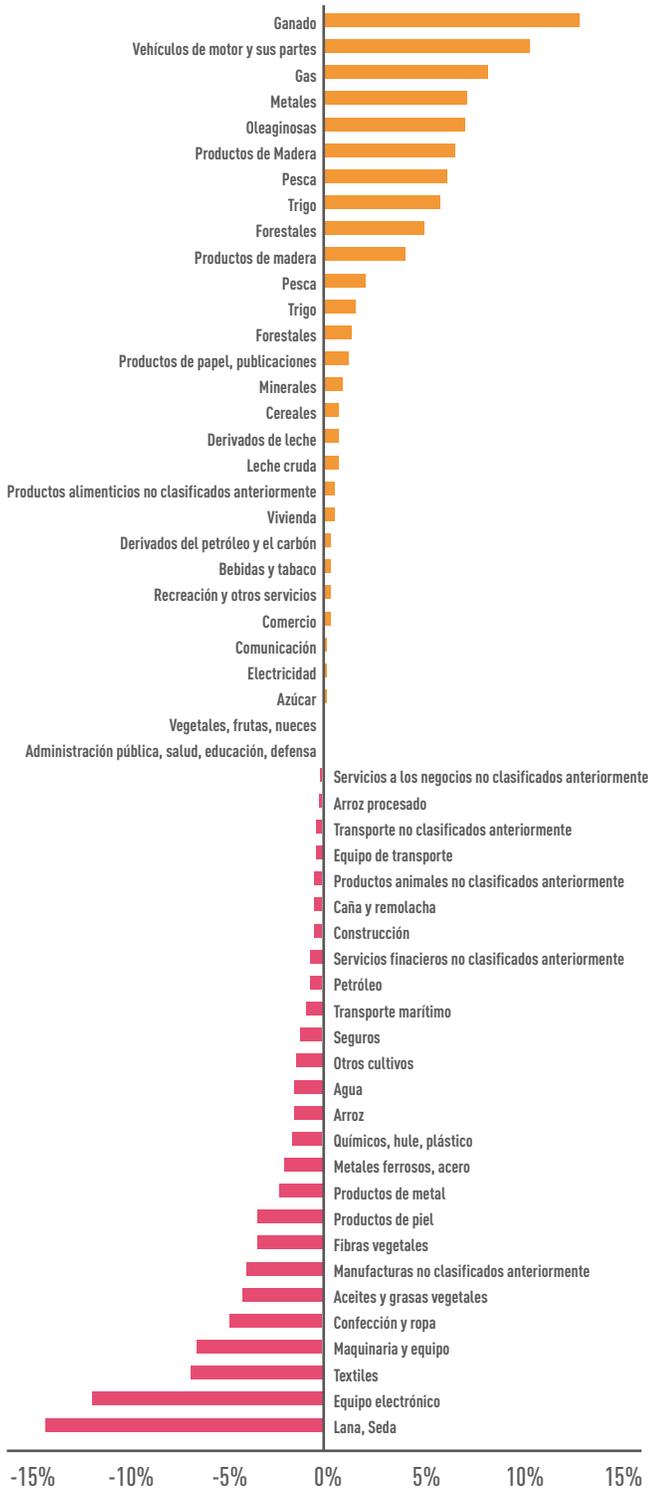
Dicho lo anterior, es importante eliminar estas distorsiones. Las ventajas comparativas de algunos sectores no pueden expresarse completamente, y la necesidad de reestructurar y mejorar la eficiencia en el consumo energético de algunos otros no se revela, debido a la existencia de estos subsidios.

14. Los supercapacitores son capacitores de gran tamaño. Al igual que los capacitores, se usan para almacenar energía. El método de almacenamiento de los capacitores es distinto al de las pilas, ya que se realiza sustentando un campo eléctrico. La carga es muy rápida, y aunque su descarga ocurre en una curva de voltaje descendente, pueden ser una opción viable de reemplazo de las baterías.

15. Aldo Musacchio y Sergio G. Lazzarini. *Reinventing State Capitalism, Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Nueva York: Harvard University Press, 2012.

16. Idem, pp. 259-276.

Gráfica 5. Efectos en el producto sectorial derivados de la eliminación de los subsidios a la electricidad (Resultados del modelo GTAP8)



Fuente: Estimaciones IMCO con el modelo de equilibrio general GTAP8

Hay otras maneras de reducir el costo de la electricidad que llega a los hogares, generando eficiencias en la red. Si la red eléctrica se usa para transmitir telefonía, datos, y televisión, además de electricidad, las finanzas de las empresas productivas del Estado y de los nuevos participantes privados podrán tener más ingresos por kWh, podrán invertir más y mejorar tanto su eficiencia como el alcance de la red. Estas opciones deben explorarse lo antes posible, incluso en alianza con el sector privado.

También, es importante incorporar criterios de equidad y eficiencia en la administración de subsidios. Los subsidios a capital para generar energía limpia y barata deben dirigirse a las personas y hogares que necesitan el apoyo. Los subsidios a clientes industriales tendrían que condicionarse fuertemente a innovar o generar energía con tecnologías más limpias y eficientes.

CONCLUSIONES

Los subsidios a la electricidad deben reducirse gradualmente hasta eliminarse. La sociedad debe estar enterada de la trayectoria de liberalización de los precios, y es necesario instrumentar de manera simultánea políticas de acompañamiento para que tanto empresas como hogares hagan las inversiones necesarias para ajustarse al cambio. De no hacerse así, el consumo eléctrico no se orientará a las actividades que más valor aportan a la sociedad, y hay pocos incentivos a la innovación para la eficiencia energética. La apertura del mercado eléctrico es una oportunidad importante para cambiar nuestra mentalidad sobre el tema. Es necesario destruir los mitos alrededor de la necesidad del subsidio de precio, y transitar a esquemas de subsidio directo a las familias, y generar eficiencias de red mediante el empaquetamiento de otros servicios.

Mercados liberalizados, como el del vecino Estado de Texas, en los Estados Unidos de América, tienen más tipos de contratos eléctricos al consumidor que planes de telefonía. “Los miércoles la electricidad es gratis”, “electrones verdes en oferta los sábados”, o “te financiamos tu turbina eólica, panel solar o megapila de litio” son algunas de las cosas que deberíamos leer en la publicidad de las empresas del sector eléctrico mexicano en el futuro cercano.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. “World Bank Open Data” *World Bank* (2017), <https://data.worldbank.org> Consultado el 29 de agosto de 2017.

Centro Nacional de Control de Energía. “Sistema de Información del Mercado. Área Pública. Catálogo de NodosP” CENACE (2017), <http://>

www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/MercadoOperacion/NodosP.aspx . Consultado el 29 de agosto de 2017.	01
Comisión Federal de Electricidad. “Informe Anual 2016”. CFE (2017) http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1_AcercadeCFE/Paginas/Informe_Anual_2016.aspx Consultado el 5 de noviembre de 2017.	02
Mercados Energéticos Consultores , “Estudio integral de tarifas eléctricas, Tareas 5.3.1, 5.3.2 y 5.4.1, informes No. 55 y 56, Propuesta de metodología de evaluación de la aplicación de metas de eficiencia y productividad en los costos de CFE, y propuesta de mecanismos que permitan reflejar en las tarifas las mejoras de eficiencia y productividad que alcance la CFE”, <i>Comisión Reguladora de Energía</i> (2007) http://www.cre.gob.mx/estudios/sc0108inf55y56.pdf . Consultado el 29 de agosto de 2017.	03
Reyes, Antonio “MEM México” Apple App Store, Versión 1.2 (2017). https://itunes.apple.com/mx/app/mem-méxico/id1176344550?mt=8 Consultado el 23 de octubre de 2017.	04
Meré, Dyna “Detienen paneles por tarifa solar” <i>Reforma</i> (2017) http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1114438&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1114438 . Consultado el 29 de agosto de 2017.	05
Martínez Velázquez, Carlos (2017), correspondencia personal con el autor, 3 de mayo de 2017.	06
Musacchio, Aldo y Lazzarini Sergio G. <i>Reinventing State Capitalism, Leviathan in Business, Brazil and Beyond</i> , Nueva York: Harvard University Press, 2012.	07
Newell, Roberto “IV. Abrir la CFE”, <i>Nexos</i> (2017) http://www.nexos.com.mx/?p=14790 . Consultado el 29 de agosto de 2017.	08
Secretaría de Gobernación (2014), “Diario Oficial de la Federación, 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”. <i>SEGOB</i> (2014) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014 . Consultado el 29 de agosto de 2017.	09
SIE-SENER “Sistema de Información Energética”, <i>Secretaría de Energía</i> (2017). http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&subAction=applyOptions . Consultado el 29 de agosto de 2017.	10
Statista “Electricity prices by country in 2015”. <i>Statista</i> (2017) https://www.statista.com/statistics/477995/global-prices-of-electricity-by-select-country/ Consultado el 23 de octubre de 2017.	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Índice Nacional de Precios al Consumidor” <i>INEGI</i> (2017) http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/inp/default.aspx Consultado el 7 de noviembre de 2017	



CONSULTA INDÍGENA EN PROYECTOS ENERGÉTICOS¹



Luis Mauricio Torres

@MauAlcocer

Investigador, IMCO

En 2014, el IMCO en su Índice de Competitividad Estatal exploró la teoría del freno y el acelerador como un posible escenario durante la implementación de las reformas estructurales aprobadas a principios del sexenio de Enrique Peña Nieto. Esto es, reconocer que a nivel local, los gobiernos estatales tienen amplias facultades e instrumentos de política pública que podrían frenar la correcta implementación del acelerador que el gobierno federal ha puesto a las reformas estructurales de 2013. Sin embargo, los intereses de autoridades estatales no son el único factor de riesgo para las reformas. Ya que el diseño regulatorio a nivel federal de los aspectos más finos de éstas puede tener deficiencias que generan lagunas legales y jurídicas que provocarían incertidumbre entre operadores privados, ciudadanos y autoridades. En este ensayo se aborda la consulta indígena en el marco de la reforma energética y cómo la regulación secundaria puede mejorar la certidumbre para la atracción y desarrollo de inversiones, así como dar certidumbre jurídica para comunidades y empresas sobre el proceso de consulta y sus implicaciones posteriores.

La consulta indígena

En México el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas se encuentra plasmada en la Constitución y en tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De acuerdo con este último documento,² del cual México es signatario,

1. Este ensayo documenta algunas de las preocupaciones y propuestas desde el punto de vista del derecho indígena, los inversionistas y las autoridades. Agradecemos a Fabricio Brodziak de Zuma Energía, Francisco López Bárcenas académico del Colegio de San Luis, Sylvia Aguilera del Centro de Colaboración Cívica, Ramón Olivas consultor del Natural Resource Governance Institute y Rodolfo Salazar de la Secretaría de Energía por permitirnos entrevistarlos y retomar sus comentarios.

2. Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. 130 p. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

“los gobiernos deberán consultar a los pueblos indígenas interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.” La consulta es un instrumento que debió ser elemental en el desarrollo de cualquier proyecto de infraestructura en el país, sin embargo, no necesariamente ha sucedido así.

La reforma energética ha dado pasos en la dirección correcta. La inclusión del mecanismo de consulta en la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos es un logro en sí mismo que incrementa la certeza jurídica en comparación con otros sectores. La consulta en estas leyes permite plasmar explícitamente la necesidad de realizar consultas a comunidades indígenas interesadas en el desarrollo de proyectos energéticos. Sin embargo, lejos de ser una implementación legal perfecta, aún tiene áreas de oportunidad.

La promulgación de nuevas legislaciones resuelve la pregunta sobre la necesidad de hacer una consulta para mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo. La implementación de estas consultas presenta nuevos retos y las preguntas sobre el cómo, cuándo o quién se vuelven más relevantes. Más allá de la inclusión de la consulta en la legislación del sector energético, el problema reside ahora en la adecuada implementación del ejercicio de este derecho.

¿A quién, cómo y cuándo se debe consultar?

El apego de la implementación a estándares internacionales es una buena noticia. Sin embargo, no es suficiente. Los estándares globales como los presentados por el Convenio 169 de la OIT no regulan de manera directa los procedimientos de consulta previa. Tampoco lo hacen los protocolos de gobierno, solo dan lineamientos generales sobre el proceso. En palabras de Pedro Joaquín Coldwell,³ actual Secretario de Energía, “la implementación de los procedimientos de consulta previa plantea retos

3. Pedro Joaquín Coldwell. “Desarrollo energético con consulta a los pueblos indígenas” El Financiero (s.f.) <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/desarrollo-energetico-con-consulta-a-los-pueblos-indigenas.html> (Consultado el 27 de noviembre de 2017)

mayúsculos, por ejemplo, en la identificación de las autoridades tradicionales, en la definición del sujeto colectivo de derecho, en la aplicación de estrategias de comunicación intercultural para la entrega de información, entre otros.”

La implementación de esfuerzos institucionales para definir estas tres variables estructurales de las consultas dará certeza jurídica a todas las partes involucradas. Por otro lado, un paso fundamental para el entendimiento mutuo entre las partes y la construcción de relaciones a largo plazo es el establecimiento de las reglas para el desarrollo de la consulta. La claridad es condición absolutamente necesaria para que tanto comunidades, como inversionistas, no se encuentren con cambios en las normas de negociación durante o posterior al acuerdo.

El Estado puede comenzar con una identificación de las autoridades tradicionales y un mapeo de las comunidades que podrían ser sujetas de derecho a la consulta. También se debe poner en blanco y negro cuál es el rol de las empresas en el proceso de consulta, cuáles son sus limitaciones y donde comienza la responsabilidad de las autoridades en la materia.

Las autoridades tienen también campo de acción para generar información y estándares transversales previos para los procesos de consulta, como por ejemplo una evaluación general sobre los impactos sociales y ambientales potenciales por región. Las reglas actuales exigen a las empresas producir con sus propios recursos evaluaciones de impacto social que sirven, entre muchas otras cosas, como insumo para que la Secretaría de Energía (SENER) emita un resolutivo que señale la necesidad (o no) de llevar a cabo una consulta. En la práctica, tanto empresas como consultorías privadas tienen parámetros limitados sobre las características de los estudios, sobre qué se busca y qué factores de riesgo se deben contemplar. No existe una radiografía oficial, reconocida en la ley, sobre los territorios indígenas, la relación de las autoridades locales con las delimitaciones políticas del territorio ni los mecanismos institucionales para un primer acercamiento. Tampoco existen lineamientos que determinen de forma clara a los sujetos definitivos de consulta. Ello hace necesario dotar de mecanismos legales y recursos para que SENER se asegure que la evaluación presentada por los promoventes privados es adecuada y contempla a todos los sujetos a ser consultados.

La definición de tiempos es otro punto relevante. Los desarrolladores de proyectos necesitan delimitación clara de los tiempos para llevar a cabo el ejercicio de consulta. Los costos en las proyecciones financieras de las inversiones tienden a estar relacionados con el tiempo: no es lo mismo incluir un costo en tiempo definido con un máximo, a la incertidumbre sobre el tiempo que tomará cumplir con el ejercicio de este derecho. Inclusive la tasa de interés, que determinan el costo de los préstamos, puede cambiar de un día a otro, volviendo el financiamiento más caro

en caso de retrasos. Desde la perspectiva de las comunidades es importante tener la información necesaria sobre los plazos en los cuales se llevará a cabo el ejercicio, de manera que exista suficiente tiempo para la libre determinación de los pueblos. Es imperante también definir la naturaleza previa de las consultas.⁴ ¿Previo a qué? ¿Qué trámites están condicionados a una consulta? ¿Cuáles no pueden siquiera iniciarse sin la conclusión de los acuerdos derivados de la consulta?

La consulta debe realizarse con suficiente tiempo para permitir a los pueblos determinar decisiones, generar consenso y construir confianza. El proceso que desemboca en el acuerdo es sumamente complejo, pero no debe ser eterno. No sólo las empresas e inversionistas quieren comenzar el desarrollo del proyecto de manera inmediata, también las comunidades que se inclinan a favor de ellos esperan recibir los beneficios de manera rápida. ¿Cuánto tiempo durará el proceso de consulta consumiendo tiempo, presupuesto y liderazgo de miembros de la comunidad? ¿En cuántos años se podrán observar los beneficios sociales y económicos derivados de los acuerdos de la consulta?

¿Qué pasa después de la consulta?

Tanto los resultados directos de la consulta como las etapas subsecuentes tienen áreas grises. Los mecanismos de establecimiento de acuerdos por medio de convenios o algún tipo de contrato no necesariamente son vinculantes. Para empresas y comunidades esto pone una barrera real para el cumplimiento de dichos acuerdos. En primer lugar, los resultados suelen no ser únicamente una negativa o afirmativa. Las resoluciones positivas para el desarrollo del proyecto pueden ser acompañadas por cláusulas, recomendaciones y condiciones estipuladas por las comunidades. Además de redactar una serie de beneficios compartidos entre los desarrolladores y las comunidades. No existen estándares de resoluciones ni de mecanismos de contratos como un instrumento jurídico entre partes.

Si bien un resultado obligado de las consultas es el acuerdo para atender los impactos negativos a través de acciones de mitigación y mecanismos de compensación, un tema clave es aclarar a qué beneficios de los proyectos de infraestructura deberían aspirar los pueblos y comunidades indígenas. En este punto existen muchas interrogantes. ¿En relación a qué deben ser estos beneficios: ¿a los impactos?, ¿al monto de inversión?, ¿a las utilidades?,

4. Tanto en la ley de la industria eléctrica (artículo 4) como en la de hidrocarburos (artículo 120) se menciona la naturaleza previa de la consulta indígena aunque ni en ellas ni en sus respectivos reglamentos se define esta característica de manera puntual. AÑADIR AL FINAL DE LA CITA 4. Ley de la Industria Eléctrica (México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014) art. 4. Ley de Hidrocarburos (México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014) art. 120

¿al tiempo de operación?, ¿al rezago en que se encuentran las comunidades? ¿Cuál es la cantidad justa de beneficios? ¿Quién debe proveerlos, el Estado o los inversionistas? ¿Qué pasa con los impuestos que pagan las empresas, deberían dirigirse a las comunidades impactadas? ¿Cuál es el papel del Estado en la provisión de los beneficios esperados por las comunidades, cuál el de las empresas?

Adicionalmente, el seguimiento de los acuerdos alcanzados es otro foco de atención. ¿En qué plataformas institucionales se pueden solucionar controversias y transformar conflictos? ¿Qué autoridad tienen la facultad y la obligación de dar seguimiento a los acuerdos, así como el manejo sustentable de los recursos? ¿Cuáles son los mecanismos de cumplimiento y sanción?

Los procesos de consulta y los estudios de impacto de los cuales derivan, sin duda, deben integrar componentes de riesgos. En etapas posteriores a la consulta, durante el desarrollo del proyecto y en las fases de operación deben existir mecanismos de evaluación de impacto y trabajos de mitigación. Si bien los convenios pueden hacer explícitos acuerdos para compartir beneficios, es necesario también medir la contribución de los proyectos al desarrollo regional.

Vivir en el litigio es vivir en el error

La falta de una estructura legal que regule de manera clara los procedimientos para ejercer la consulta indígena es un reto que se debe atender para solucionar la preocupación central en este tema: incertidumbre jurídica. Las comunidades deben participar en el proceso con certeza sobre el procedimiento, la información utilizada y el cumplimiento de los acuerdos. Los inversionistas deben cumplir con los lineamientos para el diálogo y respetar los derechos de comunidades. Al mismo tiempo, estos últimos necesitan definiciones claras, tiempos razonables para comunidades y empresas y certeza sobre los resultados para generar inversiones de largo plazo.

El limbo legal de la consulta, en algunos de sus componentes, ha permitido la existencia de controversias alrededor de los proyectos energéticos: procesos de consulta sin un límite temporal definido, juicios de amparo posteriores a la resolución de las comunidades, inversiones detenidas, incluso falta de financiamiento o mayor costo del mismo, por falta de certeza sobre el cumplimiento de trámites y procesos como el de consulta. Además, no es claro de qué manera se evaluará y se harán cumplir los acuerdos en el largo plazo: beneficios para las comunidades, permisos de tránsito, rediseño de proyectos y demás. Ni las comunidades ni los inversionistas deben vivir en litigios jurídicos por falta de estándares reglamentarios.

De los litigios también se aprende

Vivir en el litigio permanente es un error. Sin embargo, la ausencia total de estos mecanismos jurídicos no es óptimo. La regulación de las consultas debe ser suficientemente específica para disminuir el riesgo de controversias legales posteriores. También debe ser lo suficientemente flexible para permitirle a cada comunidad, a cada proyecto y a cada contexto tener un espacio de diálogo y acuerdo que se amolde a las necesidades propias como ha venido ocurriendo en algunos de los procesos más recientes. En este sentido, los litigios no van a desaparecer del todo, pero se pueden reducir y se puede aprender de ellos. Las controversias entre partes generan precedentes en la regulación y son un mecanismo de aprendizaje para comunidades, inversionistas, jueces y autoridades.

Por otra parte, se debe dejar una ventana abierta para que interesados con quejas puedan impugnar el proceso o el resultado de las consultas. Lo importante es generar instituciones sólidas para evitar extorsión, abusos, corrupción e intereses de personas sin un interés legítimo.

Hay que mejorar más allá de las reglas “a nivel de cancha”

Lo descrito anteriormente no es más que un síntoma de una problemática más grande. La consulta como instrumento de diálogo, negociación y acuerdo es, en la práctica, nuevo (aunque México es parte del Convenio 169 de la OIT desde 1990). Si bien la reforma energética lo incorpora dentro de su estructura legal, no existe una ley general de consulta que esté homologada con otras reglamentaciones jurídicas. No sólo son los proyectos energéticos los que harían uso de este instrumento, también los mineros y de infraestructura, por ejemplo. El marco jurídico mexicano aún contiene áreas en conflicto con la existencia de la consulta. Los esquemas de propiedad de tierra, amparos y la falta de capacidad técnica de jueces impiden una correcta resolución de las consultas.

La reglamentación de la consulta es definir las reglas a “nivel de cancha”. Pero el procedimiento no es un lineamiento de política pública amplia e integral. Ejemplo claro de esto es la carga de responsabilidades que asume la SENER para la implementación de las consultas. El diseño institucional importa. Si existiera una verdadera política de consulta, estas atribuciones serían dirigidas por la Secretaría de Gobernación o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en coordinación con las secretarías involucradas en el tipo de desarrollo específico. Secretaría de Comunicaciones y Transportes en temas de infraestructura, SENER, Comisión Nacional de Hidrocarburos o Comisión Reguladora de Energía para proyectos de hidrocarburos o generación eléctrica, Secretaría de Economía en proyectos mineros, complejos turísticos en la Secretaría de

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Turismo, y así sucesivamente.

Por un lado, algunas voces indican que esto es un síntoma de la falta de interés y voluntad política para atender verdaderamente las problemáticas indígenas y sus posibles conflictos. No existe experiencia suficiente de la consulta como un mecanismo de diálogo para el acuerdo. En contraposición, se ha utilizado en algunas ocasiones este instrumento democrático de manera reactiva como una respuesta ante la protesta de comunidades o como un trámite para legitimar las decisiones de negocio ya determinadas entre privados y autoridades.

¿QUÉ SE PUEDE TRABAJAR EN LA PRÓXIMA ADMINISTRACIÓN PARA FORTALECER EL MECANISMO DE CONSULTA?

1. Homologar regulaciones y legislaciones en materia de derecho a la consulta de manera integral. En este sentido una Ley General de Consulta Previa podría funcionar como un instrumento regulatorio que definiría de manera más concreta los procesos de consulta indígena tanto en el sector energético como en otros donde sea relevante.
2. Fortalecer la puesta en práctica de los principios rectores en materia de derechos humanos y empresas de la Organización de Naciones Unidas (ONU).
3. Las empresas deben ir más allá de la ley. Ninguna reglamentación de la consulta previa será suficiente para evitar conflictos en su totalidad. El cumplir con lo que la ley establece no necesariamente traerá legitimidad al desarrollo del proceso. Para ello las empresas deben incluir a todos los actores interesados, desarrollar mecanismos de comunicación efectiva no sólo con los líderes, sino también con la comunidad en su totalidad, buscar un balance de poderes en la comunidad y el territorio.
4. De las controversias laborales en México hemos aprendido que es mejor la conciliación que el litigio. Generar espacios ordenados de discusión es una buena práctica jurídica que se puede adoptar en los procesos de consulta.
5. Establecer disposiciones claras para llevar a cabo una Evaluación de Impacto Social de manera correcta y contextualizada, así como un proceso de construcción de confianza entre Estado, comunidades e inversionistas es clave para blindar los procesos de litigios subsecuentes. Además, una documentación exhaustiva del proceso y la toma de decisiones reducirá los riesgos jurídicos.

6. Determinar tiempos máximos para el proceso de consulta y toma de decisiones. Algunos criterios podrían ser periodos por fases del desarrollo del proyecto, el tamaño de la población o la existencia (o no) de autoridades tradicionales. Si no se realiza la consulta con éxito dentro de un periodo determinado, entonces se declara la negativa ficta, por ejemplo. 01
02
03
04
7. Clasificar los permisos, dictámenes y autorizaciones previos a la consulta como "declaración de intención". Es decir, condicionados al resultado de la consulta, y no pueden ser definidos como resolutivos o finales. De tal forma se respetaría el carácter de previo de acuerdo al 169 de la OIT, a la vez que se permite continuar la gestión de los trámites necesarios. 05
06
07
08
8. Profundizar en la reglamentación de las leyes de la industria eléctrica y de hidrocarburos en materia de consulta indígena. También definir atribuciones, responsabilidades y derechos de cada una de las partes involucradas en el proceso de consulta: comunidades, autoridades y desarrolladores de proyectos. 09
10
9. Establecer un mínimo de beneficios sociales y definir el papel del Estado y de las empresas en su provisión. Por ejemplo, se pueden tomar lecciones del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estado y Municipios Mineros.

BIBLIOGRAFÍA

Coldwell, Pedro Joaquín. "Desarrollo energético con consulta a los pueblos indígenas" El Financiero (s.f.) <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/desarrollo-energetico-con-consulta-a-los-pueblos-indigenas.html> (Consultado el 27 de noviembre de 2017)

Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. 130 p. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Ley de Hidrocarburos (México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014) art. 120

Ley de la Industria Eléctrica (México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014) art. 4



SOBREREGULACIÓN EL COSTO DE LA LIBERTAD ECONÓMICA EN MÉXICO

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Jesús Alarcón
Investigador, IMCO

Ricardo Corona
@RichCorona
Director Jurídico, IMCO

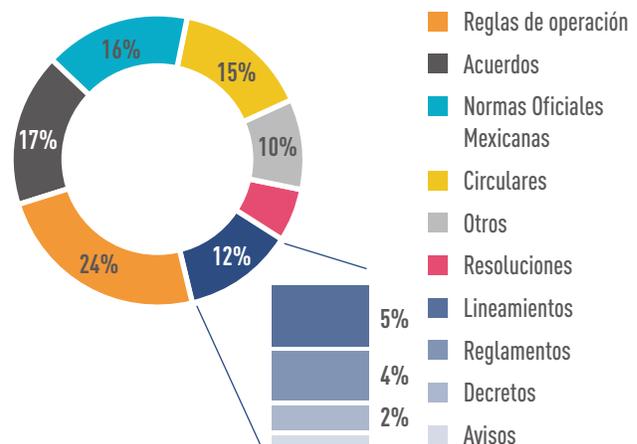
En una economía de mercado, la competencia es el medio más eficaz para la asignación de bienes y servicios en la sociedad, ya que promueve la libre interacción entre productores y consumidores. A través de ella, se maximiza el bienestar económico y social al producir de manera más eficiente y al menor costo posible. Sin embargo, hay situaciones en las que el mercado por sí solo no puede generar una asignación óptima de los recursos, ocasionando distorsiones o imperfecciones conocidas como fallas de mercado.¹

A partir de esa premisa, el Estado interviene en los mercados y regula a los agentes económicos con diversos objetivos, como son: promover la competencia y libre concurrencia en la economía, eliminar barreras en mercados concentrados, reducir asimetrías de información y minimizar el impacto de externalidades negativas, entre otros.² En este sentido, la regulación se convierte en un mecanismo de control gubernamental que crea condiciones de certeza jurídica para mejorar el funcionamiento de los mercados.³ Si bien es cierto que la regulación es necesaria en ciertos contextos, ésta puede llegar a ser abundante, redundante y confusa. El caso mexicano parece ser un ejemplo contundente de este problema.

EL COMPLEJO ENTRAMADO REGULATORIO EN MÉXICO

En México, los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen facultades para emitir reglas, trámites, permisos, licencias y concesiones en diversas áreas: medio ambiente, turismo, salubridad (animal, vegetal y humana), recursos minerales, construcción, energía, transporte, comercio, derechos humanos, etcétera. Se podría pensar que cada orden de gobierno tiene claramente definidas sus facultades respecto a *quién regula qué*. Sin embargo, la complejidad del marco normativo se incrementa significativamente en el *cómo* se regula. Como consecuencia de ello, existe un amplio catálogo de herramientas regulatorias: leyes, reglamentos, normas, acuerdos, decretos, lineamientos, avisos y resoluciones, entre otras.

Gráfica 1: Regulaciones federales por tipo de ordenamiento



Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2016 (periodo de muestra, 2009).⁴

La Gráfica 1 muestra cada uno de los principales eslabones normativos que conforman la cadena de regulaciones federales, según la frecuencia (en porcentaje) con la que se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Adicionalmente,

1. José J. Aguilar, Características Esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica, 1994

2. Anxo Penalonga Sweers, Economía (McGraw-Hill, 2012)

3. Comisión Federal de Mejora Regulatoria, ¿Qué es la regulación?, 2017.

4. COFEMER, 2016. ¿Qué es la regulación? En: <https://www.gob.mx/cofemer/acciones-y-programas/que-es-la-regulacion>

cada una de las 32 entidades federativas y los más de 2 mil 400 municipios emiten regulaciones y/o trámites a través de ordenamientos jurídicos similares.⁵ Como consecuencia, existen aproximadamente 150 mil regulaciones vigentes, de las cuales 60% corresponde a municipios, 30% a estados y 10% al gobierno federal.⁶ En estas condiciones de congestión regulatoria o sobrerregulación, es donde México enfrenta un serio problema que atenta contra la libertad económica del país.

LOS ALTOS COSTOS DE LA “TRAMITITIS”

Considerando el contexto regulatorio, no sorprende la inexistencia de un registro que cuantifique los trámites y servicios que existen en México. Al respecto, se estima que la cifra asciende a más de 130 mil en 300 de las 406 ciudades del país más grandes del país.⁷

En este sentido, la “tramititis” fomenta la desinformación y desconocimiento del marco regulatorio, además de incrementar el costo de su cumplimiento, pues es prácticamente imposible estar al tanto del cómo, cuándo, dónde y por qué de cada trámite. Como resultado, de acuerdo a los Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2017-2018 publicados por la COFEMER, la carga regulatoria para quienes realizan trámites y servicios federales representa un costo económico equivalente a 2.7%⁸ del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En otras palabras, el costo de las regulaciones federales en 2016 fue de 600 mil millones de pesos.⁹

Por otro lado, cumplir con un mayor número de trámites en los tres niveles de gobierno demanda más tiempo. De acuerdo al análisis del IMCO con datos del INEGI, un trámite federal o estatal tarda hora y media, mientras que uno municipal requiere hasta ocho horas.¹⁰ Esta situación afecta principalmente a las

micro y pequeñas empresas,¹¹ las cuales representan 99%¹² de los establecimientos en México.¹³ Sin embargo, las grandes empresas son las que identifican un mayor costo asociado al cumplimiento de las regulaciones, con un costo promedio de 2.29 millones de pesos por unidad económica (en contraste, la media a nivel nacional es de 49 mil pesos).¹⁴

A pesar de lo anterior, el tiempo y costo de los trámites no son los únicos obstáculos que enfrentan los mexicanos. Hay ocasiones en las que los eslabones normativos generan incertidumbre jurídica por las condiciones de discrecionalidad en las que se atienden los trámites y regulaciones. Algunos municipios donde se ha podido observar esa situación son:

- Campeche. La autoridad municipal tiene la facultad de negar la licencia, autorización o permiso para ejercer el comercio si, a su criterio, ya existe el número de comercios que satisfaga la demanda.¹⁵
- Chihuahua. La dependencia encargada de otorgar las licencias para fotógrafos y videógrafos, la Subdirección de Gobernación Municipal, puede suspender esta labor si a su juicio, considera que hay una oferta excesiva de dicha actividad.¹⁶
- Acapulco. La autoridad municipal debe considerar adecuadas las persianas, cortinas u otros materiales que utilicen los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas.¹⁷
- Guadalajara. Los establecimientos que vendan productos o sustancias nocivas para la salud, tales como pinturas en aerosol, pegamentos, diluyente o aguarrás deben contar con un registro de consumidores, en el cual se desglose la fecha, cantidad, producto, edad y datos de identificación. Dicho registro debe estar debidamente aprobado por la autoridad municipal correspondiente.¹⁸

11. Los establecimientos de las micro empresas tienen hasta diez personas, mientras que las pequeñas varían entre 11 y 50.

12. INEGI, Censos Económicos, 2014.

13. *Ibid.* A pesar de que las micro y pequeñas empresas representan el 99% de los establecimientos en México, generan el 19.3% de la producción bruta. En contraste, las grandes empresas constituyen el 0.2% de los establecimientos, pero generan 64% de la producción bruta.

14. INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016.

15. Reglamento para el Comercio en el Municipio de Campeche, Art. 19.

16. Reglamento de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios para el Municipio de Chihuahua, Art. 49.

17. Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez, Art. 195.

18. Reglamento para el Funcionamiento de Giros Comerciales, Industriales y de

5. La Federación y los gobiernos estatales emiten leyes, los municipios no. Asimismo, la facultad de emitir Normas Oficiales Mexicanas es exclusiva del gobierno federal.

6. Mario Emilio Gutiérrez Caballero, Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en la 36ª Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria, 2016.

7. *Ibid.*

8. COFEMER, Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2017-2018 de las Dependencias y Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal, 2017.

9. A pesar de la magnitud de la cifra, la labor de desregulación por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, redujo significativamente el costo respecto a 2012 (4.25% del PIB).

10. Análisis del IMCO con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2015. Los cálculos se realizaron para esta publicación.

Esos ejemplos representan algunos de los principales retos en materia de mejora regulatoria, en donde la normatividad otorga facultades discrecionales al servidor público para evaluar su cumplimiento. Esta coyuntura no sólo abre puertas a la corrupción (de acuerdo a INEGI, 12%¹⁹ de las personas que tienen contacto con servidores públicos son víctimas de corrupción), sino que también crea barreras a la formalidad.

LA INFORMALIDAD COMO UN EFECTO DE LA SOBRERREGULACIÓN

Uno de los retos más complejos que enfrenta la economía mexicana es la informalidad, la cual genera el 25% del PIB²⁰ y ocupa a 29 millones de personas.²¹ Esta condición representa una pérdida considerable de productividad, ya que la economía formal emplea a menos personas pero produce una mayor riqueza (por cada 100 pesos que se generan en México, 75 provienen del 45% de las personas que laboran en la formalidad).²² A pesar de esta situación, no existe una solución única para reducir la informalidad, pues existen diversas causas que contribuyen al fortalecimiento y perpetuidad de este problema. En este sentido, el exceso de regulaciones es un factor que incrementa el costo de cumplir con la normatividad vigente, lo que obstaculiza el acceso a la economía formal.

Sin embargo, es necesario hacer una distinción relevante: lo informal no necesariamente es ilegal, pues la distinción radica en el tipo de bien o servicio que se comercialice. Algunos ejemplos de informalidad se pueden observar en la venta de comida en la calle, en la prestación de servicios domésticos de limpieza, o al ser un transportista sin prestaciones de seguridad social. Por otro lado, hay situaciones donde la informalidad lucra de un mercado ilegal. Por ejemplo, la tala clandestina de árboles, narcotráfico, o la venta de productos pirata en la calle.

ESTUDIO DE CASO: A FALTA DE TALA REGULATORIA... TALA ILEGAL DE ÁRBOLES

De acuerdo a la Procuraduría de Protección Federal al Ambiente (PROFEPA), entre 30%²³ y 50%²⁴ de la madera que se produce en México es de procedencia ilícita. Dicho de otra manera, en promedio cuatro de cada 10 árboles que se talan no cuentan con la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).²⁵ Este escenario tiene las siguientes repercusiones:

- Deforestación indiscriminada al realizar esta actividad sin un control sustentable del capital forestal
- Reducción de 19% en la rentabilidad de los productores legales²⁶
- Menor recaudación fiscal, con una pérdida impositiva directa de más de 500 millones de pesos al año²⁷

A pesar de la magnitud del problema, la PROFEPA no cuenta con los recursos económicos y humanos para enfrentar esta situación. Este argumento se explica desde dos perspectivas:

1. La PROFEPA es la autoridad que vigila el cumplimiento de la normatividad de los recursos marinos, forestales, de la vida silvestre, contaminación atmosférica y residuos peligrosos. Es decir, su ámbito de competencia va mucho más allá del sector forestal.
 - Las inspecciones forestales representan 28%²⁸ del total que lleva a cabo la dependencia. Es decir, cada inspección tendría que abarcar una extensión de 11 mil hectáreas forestales para vigilar una vez al año los bosques y selvas del país.²⁹

23. Estimaciones de PROFEPA, en Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad (ENAIPROS) 2013-2018.

24. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS), Nota Informativa Número 15, 2007.

25. El aprovechamiento forestal en México está regulado principalmente por el gobierno federal a través de dos leyes: Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), así como sus respectivos reglamentos. Sin embargo, algunos estados pueden compartir esta atribución mediante convenios con la federación.

26. CCMSS, Nota Informativa Número 16, 2007.

27. Investigación IMCO con datos de INEGI, 2016 y PROFEPA, 2013.

28. En 2016, la PROFEPA realizó 3,435 inspecciones forestales de un total de 12,078.

29. Investigación IMCO con datos de INEGI, 2016 y PROFEPA, 2013.

Prestación de Servicios en el Municipio de Guadalajara, Art. 20.

19. INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2015.

20. INEGI, Medición de la Economía Informal, 2015. Cifra promedio entre 2003 y 2015.

21. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2016.

22. Investigación IMCO con datos de INEGI, 2015 y 2017.

- Los decomisos de madera representan sólo 0.3% de la producción anual.³⁰

2. Una investigación del IMCO calcula que el valor de la tala ilegal es de 2,650 millones de pesos al año, monto que equivale a 2.7 veces el presupuesto de la PROFEPA.³¹

De acuerdo con diversos expertos del sector, una de las causas de la tala ilegal es la costosa y excesiva regulación forestal.³² Los productores que respetan el Estado de derecho y la legalidad, deben cumplir al menos cuatro requisitos federales:

- 1) Elaborar un Programa de Manejo Ambiental
- 2) Realizar una Manifestación de Impacto Ambiental
- 3) Cumplir con la Norma Oficial Mexicana 152
- 4) Llevar a cabo el trámite SEMARNAT 03-003, cuyo proceso consiste de 20 pasos interpuestos entre dependencias federales y estatales, con una duración hasta de 11 semanas ³³

Además, los productores podrían requerir permisos estatales adicionales dependiendo la ubicación geográfica del predio a talar. En síntesis, para los productores es más costoso cumplir con el estado de derecho que rige la materia forestal. Por ello, para contener la tala ilegal, la cual representa uno de los mayores desafíos de la industria de la madera en México, se requieren dispositivos de control y justicia, además de fomentar la formalidad a través de la simplificación de trámites y requisitos normativos. En conclusión, este caso de estudio representa uno de los muchos ejemplos donde la sobrerregulación obstruye las vías de la formalidad, lo que abre las puertas a la informalidad e ilegalidad.

LA LEY GENERAL DE MEJORA REGULATORIA (LGMR): EL PRIMER PASO DE UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA

El efecto acumulativo de las regulaciones puede generar distorsiones que desincentiven la vocación empresarial, ocasionando pérdidas de productividad, recaudación y bienestar social. Con base en esta información y de acuerdo al marco de los

30. Banco Mundial, Justicia para los Bosques. Mejorando los Esfuerzos de la Justicia Penal para Combatir la Tala Ilegal, 2012.

31. IMCO, El Sector Forestal en México: Entendiendo su Rol en el Desarrollo Económico, 2017. El valor de la tala ilegal oscila entre 2 y 3.3 mil millones de pesos al año, mientras que el presupuesto de la PROFEPA en 2016 fue de 968.38 millones de pesos.

32. *Ibid.*

33. Para obtener más información acerca de las características, retos y regulaciones de esta industria, consultar el estudio del IMCO "El Sector Forestal en México: Entendiendo su Rol en el Desarrollo Económico".

Diálogos por la Justicia Cotidiana, el Ejecutivo federal encabezó la iniciativa de reforma constitucional para sumar esfuerzos hacia un Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. Esto representa un esfuerzo para combatir las ineficiencias regulatorias en México, las cuales potencialmente pueden afectar más a los agentes económicos que los problemas asociados a la inseguridad.³⁴

Dicha reforma da claridad a la mejora regulatoria como la política pública que está encargada de generar normas claras, además de procurar la simplificación de trámites y servicios, a fin de generar los mayores beneficios sociales con los menores costos posibles en los tres órdenes de gobierno.³⁵

Desde esa perspectiva, la publicación de la LGMR será uno de los principales logros de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y los diferentes actores involucrados en el tema. Este ordenamiento jurídico buscará establecer y homologar los principios con los que se regirá la política de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno. De forma específica, será novedosa por buscar regular, entre otros, los siguientes aspectos:

- La participación de académicos, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado en el nuevo Sistema Nacional de Mejora Regulatoria
- Fortalecer la consulta pública para que los ciudadanos puedan levantar quejas o inconformidades por cualquier trámite, regulación y/o abuso de autoridad que contradiga la LGMR
- Promover la transparencia para la evaluación de la conformidad mediante la creación de un padrón nacional de verificadores e inspectores³⁶
- Favorecer la reducción de la carga regulatoria actual
- Establecer la creación de un Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios, el cual sistematizará toda la información regulatoria del país en un mismo sitio

Esta reforma promete ser el primer eslabón para dar solución al problema de sobrerregulación que existe en el país. No obstante, su eficaz implementación será tarea de los gobiernos federal, estatal y municipal durante el proceso que se establezca para su implementación, es decir, al año de la publicación de la LGMR. En este periodo, las 32 entidades federativas crearán o modificarán

34. Francisco Lelo de Larrea Padilla, Subdirector de Análisis Económico del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (CEESP), en el Foro Internacional sobre Mejora Regulatoria, 2017.

35. Comisión Federal de Mejora Regulatoria, ¿Qué es la Mejora Regulatoria?, 2017.

36. Este punto implica que los agentes económicos que sean sometidos a revisiones por parte de la autoridad, podrán revisar que el servidor público efectivamente represente a la autoridad competente.

las leyes estatales de mejora regulatoria, homologando los criterios y lineamientos para consolidar el Catálogo de trámites y regulaciones en 2020.

En este contexto, el liderazgo del Ejecutivo federal será fundamental para encaminar esta nueva política de Estado, además de solventar los retos que surjan al implementar la LGMR. Este punto toma relevancia si se considera que, a partir del primero de diciembre de 2018, esta responsabilidad recaerá en un nuevo presidente de la República. Por esta razón, es necesario que la persona que ocupe el cargo en el próximo sexenio, mantenga en la agenda pública la relevancia de la mejora regulatoria. Asimismo, deberá designar adecuadamente al Comisionado que presidirá la nueva Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).

CONCLUSIÓN

El país enfrenta un serio problema de sobrerregulación en el que cada negocio, empresa y agente económico está obligado a cumplir con regulaciones federales, estatales y municipales. Esta situación eleva el costo y tiempo de trámites y servicios, lo que propicia otras distorsiones como la corrupción e informalidad.

La reforma en la materia ha establecido los cimientos para lo que potencialmente será una estructura sólida y sistémica del marco regulatorio nacional y transversal. El próximo presidente de México y los gobernadores que también sean elegidos, tendrán la oportunidad y responsabilidad de combatir la sobrerregulación que hoy le está costando tanto al desarrollo económico del país.

RECOMENDACIÓN PARA EL PRÓXIMO PRESIDENTE DE MÉXICO

El problema de sobrerregulación que ha heredado no se creó de un día para otro. De forma análoga, la solución requerirá tiempo y voluntad política. No basta con agrupar todo el marco regulatorio en un mismo sitio, pues lo importante para cada agente económico es identificar, conocer y acceder fácilmente a los trámites y regulaciones que le competen. Es fundamental proveer esta información independientemente del tamaño del negocio, el giro comercial y la ubicación geográfica.

Este objetivo se alcanzará eficientemente si combina tres factores: 1) el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), 2) la experiencia de estados y municipios comprometidos en la materia y 3) el conocimiento técnico del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, José. *Características Esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica*, 1994.

Banco Mundial. *Justicia para los Bosques. Mejorando los Esfuerzos de la Justicia Penal para Combatir la Tala Ilegal*, 2012.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). *Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2017-2018 de las Dependencias y Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal*, 2017.

COFEMER. *¿Qué es la Mejora Regulatoria?*, 2017.

COFEMER. *¿Qué es la Regulación?*, 2017.

Comisión Nacional Forestal. *Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad (ENAIPROS)*, 2013-2018.

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS). *Nota Informativa Número 15*, 2007.

CCMSS. *Nota Informativa Número 16*, 2007.

Gutiérrez Caballero, Mario Emilio. Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en la *36ª Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria*, 2016.

H. Ayuntamiento de Acapulco. *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez*, consultado en mayo 2017.

H. Ayuntamiento de Campeche. *Reglamento para el Comercio en el Municipio de Campeche*, consultado en mayo 2017.

H. Ayuntamiento de Chihuahua. *Reglamento de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios para el Municipio de Chihuahua*, consultado en mayo 2017.

H. Ayuntamiento de Guadalajara. *Reglamento para el Funcionamiento de Giros Comerciales, Industriales y de Prestación de Servicios en el Municipio de Guadalajara*, consultado en mayo 2017.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *El Sector Forestal en México: Entendiendo su Rol en el Desarrollo Económico*, 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censos Económicos*, 2014.

INEGI. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2015.

INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, 2016.

INEGI. *Medición de la Economía Informal*, 2015. Cifra promedio entre 2003 y 2015.

Lelo de Larrea, Francisco. Subdirector de Análisis Económico del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (CEESP), en el *Foro Internacional sobre Mejora Regulatoria*, 2017.

Sweers, Anxo Penalonga. *Economía*. McGraw-Hill, 2012.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



HACIA UNA POLÍTICA DE DATOS



Oscar Ruiz

@OscarRPriego

Científico de datos
principal, IMCO

Pedro Gerson

@ElPGerson

Consultor, IMCO

La Tabla 1 muestra las distintas categorías de tipos de datos con ejemplos y genera un ranking de acuerdo al potencial económico que representa tener estos datos abiertos, así como si estos datos son en su mayoría públicos o privados. Esta gráfica se utiliza a lo largo de todo el capítulo como punto de referencia.

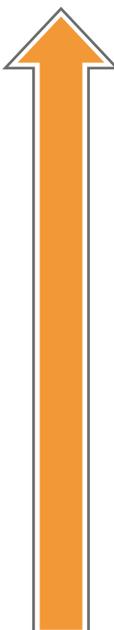
La promesa de las nuevas posibilidades analíticas que se crean a raíz de tener más datos que nunca y que las herramientas para procesarlos están al alcance de todos ha hecho soñar a muchos en un mejor y más próspero futuro. Si bien, como con toda moda, la euforia ya no es la misma que la de hace un par de años, las inversiones de muchos gobiernos, universidades y organismos multilaterales indican que el interés por el *Big Data* es generalizado.

Dentro de esta euforia, pocos se han detenido para analizar si existen o no las condiciones para que los países aprovechen las oportunidades que otorga el análisis de *Big Data*. Tal y como el nombre lo dice, para hacer análisis de grandes bases de datos se necesita primero datos y luego un gran volumen de los mismos. Es decir, antes de ver qué análisis puede servir se debe identificar qué datos están disponibles, cuáles se podrían generar y cuántos son.

Este capítulo se trata de este primer paso: el de los datos. El capítulo se divide en dos secciones, una dirigida al sector público y otra al sector privado. En la primera sección se describe qué puede y debe hacer el gobierno para mejorar la captura y uso de sus propios datos. La segunda, plantea cómo se debería aprovechar la generación de datos desde el sector privado y cómo garantizar la privacidad de los mismos. Ambas vertientes, en su conjunto, articulan una política de información congruente para el próximo presidente de México. Antes de pensar en lo *sexy* de herramientas como análisis de *Big Data* es necesario tener una política de datos que genere las condiciones para que estas herramientas sean de utilidad.

Tabla 1. Categorización y taxonomía de datos por su contribución al valor público

Número de instituciones de gobierno que divulgan datos públicos abiertos por categoría en México¹ (x = 92 instituciones²)

	Categoría de datos	Taxonomía de los datos	
<p>Valor económico de los datos abiertos (datos para uso comercial)</p> 	Datos geográficos	Información cartográfica Información sobre uso del suelo (datos catastrales) Datos espaciales / coordenadas geográficas Límites administrativos y políticos Información topográfica Datos sobre la elevación	01 02 03 04 05 06
	Datos ambientales y meteorológicos	Datos oceanográficos Datos hidrográficos Datos ambientales (calidad) Datos atmosféricos Datos meteorológicos (temperatura) Áreas naturales propensas al riesgo (inundaciones, actividad sísmica, etc)	07 08 09 10
	Datos económicos y de negocios ³	Información financiera Información de las empresas Economía y estadísticas Información sobre la industria y el comercio	
	Datos sociales	Información demográfica Encuestas de actitud Datos sobre salud/enfermedad Estadísticas sobre la educación y el trabajo	
	Datos de tráfico y transporte	Información de la red de transporte público Información del tráfico Estadísticas sobre transporte Datos sobre registro de automóviles	

	Categoría de datos	Taxonomía de los datos	
Valor gubernamental de los datos abiertos⁴	Datos de turismo y ocio	Información hotelera	01
		Estadísticas sobre el turismo	02
		Entretenimiento (local y nacional)	03
	Datos sobre agricultura, silvicultura, pesca e industrias extractivas	Uso de tierra rural (datos sobre el uso de tierra)	04
		Ingreso rural / uso de recursos	05
		Información de cultivo / cosecha de peces	05
		Datos sobre el ganado	06
		Minería	06
	Datos sobre recursos naturales	Petróleo y gas	07
		Información biológica y ecológica	08
		Información energética (consumo y recursos energéticos)	08
	Seguridad y orden público	Información geológica y geofísica	09
		Datos sobre crimen / convictos	10
Partidos políticos	Gastos y asignación presupuestaria federal		
Datos sobre el sistema legal	Leyes		
	Información sobre derechos y obligaciones		
	Información sobre la legislación		
	Información sobre las decisiones judiciales		
Datos sobre información científica y de investigación	Información de patentes y marcas registradas		
	Investigación de las universidades		
	Institutos de investigación financiados con fondos públicos		
Datos de contenido educacional	Investigación gubernamental		
	Trabajos académicos y estudios		
Datos de contenido de políticas y procedimientos	Material de conferencia		
	Comunicados de prensa del gobierno		
	Procedimiento local y nacional de los gobiernos		
Valor social de los datos abiertos	Datos de contenido cultural	Libros verdes (Green papers)	
		Material de museos y galerías	
		Sitios arqueológicos	
		Recursos de librerías	
		Archivos de radiodifusión de servicio público	
		Otras actividades públicas	

Notas: 1. No indicativo del conjunto total de datos por taxonomía de datos disponible en el portal central de la OGD en México. 2. Número total de instituciones públicas que respondieron a la encuesta de la OECD para público interesado. 3. No desagregado para incluir datos sobre la contratación y presupuestación pública. 4. El valor de la gobernanza de los OGD es transversal en valores como la transparencia, la rendición de cuentas, una mayor eficiencia pública y una prestación de servicios públicos más eficiente podría ser creado como resultado de la divulgación de cualquier taxonomía de datos

Fuente: Datos para instituciones públicas: OECD (2016), "OECD Survey on Open Government Data in Mexico". Encuesta administrada a través del sector público central mexicano entre 2015 y 2016 como parte de esta revisión. Categorías y taxonomía de datos: basada en OECD (2006). "Contenido de banda ancha digital: información y contenido del sector público", <http://dx.doi.org/10.1787/231534841283>

SECCIÓN I: DATOS GUBERNAMENTALES PARA EL GOBIERNO

Desde hace más de 100 años pensadores de distintas estirpes ideológicas han privilegiado el papel que la información tiene en la economía. El gran Liberal John Stuart Mill, en 1848, escribió que el gobierno tenía una forma “no autoritaria” de intervenir en la sociedad: la provisión de la información. De acuerdo con Mill, el gobierno tenía la capacidad de recolectar información que le podría ser útil a los individuos en la toma de decisiones acerca de sus negocios.¹ 80 años más tarde, el economista (y no gran admirador de Mill) John Maynard Keynes diría que los datos son esenciales para la salud económica de un país. En su ensayo “The End of Laissez Faire”, Keynes explica que para curar el desempleo y la baja productividad, es necesaria “en parte, la recolección y diseminación a gran escala... de todos los datos acerca de negocios que (puedan) ser de utilidad”.² Eventualmente, los gobiernos escucharon a estos (y otros) pensadores y empezaron a publicar la información que recolectaban.

Al mismo tiempo que se empezaba a liberalizar la información al público, los gobiernos aumentaron el tipo de datos que recolectaban. Esto se tradujo en la creación de institutos nacionales para la generación de estadística. Poco a poco estos institutos han ido recolectando información más variada. En un principio, se enfocaron en datos censales y demográficos e indicadores económicos básicos. Ahora, hacen censos para medir confianza en instituciones y experiencias de violencia. Este proceso de sofisticación no es una repercusión exclusiva de que la economía se ha vuelto más compleja (aumentando así las potenciales fuentes de información), sino de una verdadera convicción de que la recolección de datos duros puede generar mejores políticas públicas.

Hoy en día no solo las instituciones dedicadas a la recolección de información estadística - el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), por ejemplo - recaudan datos. Todas las áreas de gobierno necesitan y tienen unidades especializadas en la recolección y el almacenamiento de datos. Esto es necesario, ya que la información está en el centro de toda política pública. Un botón de muestra: para poder repartir apoyos gubernamentales, como lo hace la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de Prospera, se necesita saber dónde están, quiénes

son y cuántos recursos han obtenido sus beneficiarios. Para poder crear un programa de prevención de la violencia, como hace la Secretaría de Gobernación (SEGOB), se necesita saber qué tipo de violencia hay, dónde y cuáles son las características poblacionales en esas localidades (entre muchas otras cosas).

El tipo y variedad de información que recolecta el gobierno es enorme. En la página www.datos.gob.mx, repositorio que desde la publicación del Decreto en materia de Datos Abiertos en 2015 debe albergar la información pública del gobierno federal, tiene al menos 18 mil 500 bases de datos de 222 instituciones. Estas bases únicamente representan la información que puede ser pública y se concentra en el ámbito federal (si bien hay datos estatales y municipales, la cobertura es mucho menor).

Aunque México ha mejorado en la capacidad de recolección de información, esto no ha derivado en políticas públicas más eficientes. O, por lo menos, en políticas que tengan resultados tangibles. El gasto en Desarrollo Social entre 2008 y 2016 ha sido de poco más de 17.8 billones de pesos. En esos años el porcentaje de la población en situación de pobreza apenas disminuyó en 1.1%.³ Por otro lado, el GINI - indicador que mide la desigualdad - se mantuvo casi constante, pasando de 48.23 en 2008 a 48.21 en 2014 (ver Tabla 2).

1. John Stuart Mill, *Principles of Political Economy (Abridged)*, Ed. Stephen Nathanson. (U.S.A: Hackett Pub. Co. Inc., 2004)

2. John Maynard Keynes, *The End of Laissez-Faire*, (U.K: Hogarth Press, 1926). Accesado el 5 de mayo de 2017 (Traducción propia), <https://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>

3. Es cierto que en el último reporte del Conéval

Tabla 2. Gasto en Desarrollo Social 4

Año	Gasto en Desarrollo Social (millones de pesos)	Porcentaje de la población en situación de pobreza ⁴	Coefficiente de GINI
2005	815,443.20		51.11
2006	815,443.20		48.01
2007	1,002,477.10		
2008	1,125,183.30	44.2	48.23
2009	1,286,149.00		
2010	1,403,329.30	46.1	48.13
2011	1,493,503.10		
2012	1,661,339.30	45.5	48.07
2013	1,781,394.70		
2014	2,043,045.60	46.2	48.21
2015	2,150,995.6		
2016	2,233,396.7	43.6	

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Senadores, la Coneval y el Banco Mundial.

El gobierno no utiliza sus propios datos

Esta ineffectividad se debe principalmente a los problemas abordados en otros capítulos de este libro: altos niveles de corrupción e impunidad, poca productividad y poca innovación. Sin embargo, incluso si todas estas problemáticas fuesen atendidas, aún existiría un problema muy importante: el uso escaso de los datos que genera el gobierno. Esto quizá suene a un problema de segundo orden. No obstante, como ya se ha mencionado, los datos son esenciales para el mejoramiento de políticas públicas. El *Open Data Institute* (ODI) dice que los datos son como carreteras, solo que en vez de llevarnos a lugares nos llevan a las decisiones.⁵ Los datos generan la información y evidencia necesaria para respaldar una política u otra.

4. No se tiene una medición de la pobreza del Coneval más actual dado que los datos de 2015 no son comparables con los anteriores.

5. Anna Scott y Peter Wells, *Comment: What would an open data future look like?*, Open Data Institute. 25/05/2016. Consultado el 5 de mayo de 2017 (traducción propia), <https://theodi.org/blog/comment-what-would-an-open-data-future-look-like>

Uno de los problemas centrales es que las dependencias y el gobierno federal carece de una política de gobernanza de datos. La gobernanza de datos es la “administración de la disponibilidad, uso, integridad, calidad, consistencia y seguridad de la data⁶ que tiene una empresa o entidad. Es decir, es una política que genera protocolos para estandarizar los sistemas de captura y almacenamiento, las definiciones utilizadas por la organización y la forma de codificar, y que también distribuye claramente las responsabilidades por el almacenamiento, captura, actualización y evaluación de los datos.

Actualmente estos protocolos no existen para todos los datos del gobierno. De hecho, las dependencias administran sus datos de manera casi aleatoria. Hay bases de datos con muchos protocolos de actualización y acceso (las de la Plataforma México, por ejemplo) y otras que no tienen casi nada. O sea, cada dependencia decide cómo se escribe la fecha, si los nombres van en columnas juntas o separadas, si los estados tienen sus nombres completos o no, si el sexo se archiva con la letra M o la palabra masculino, etc. Este tipo de diferencias - aunque parezcan básicas - crean muchas dificultades para enlazar y analizar la información de dos o más dependencias. La Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, a través del Escuadrón de Datos, le da asesorías a las distintas dependencias de gobierno acerca de los protocolos para subir la información que hace pública. Sin embargo, esto sólo aplica a los datos que son abiertos. El Decreto de Datos Abiertos indica que las dependencias son las que decidirán qué información se hace pública y qué no.

Otro problema es que hoy por hoy cada área de gobierno crea, resguarda y usa sus propios datos, creando silos de información en cada dependencia de gobierno. Esto responde, evidentemente, al hecho de que cada área de gobierno es la que recaba su información y cada área también es responsable por observar las distintas normas en lo que se refiere a la protección de datos personales.⁷

Otra explicación es que algunas bases de datos se construyen en sistemas no propietarios del gobierno. Esto impide que se compartan de forma sencilla, ya que las dueñas de las bases no son las dependencias. Por ejemplo, SAP es una empresa de software que desarrolla sistemas de almacenamiento de

6. Valeh Namezoff, *Data Governance Roadmap for IT Executives*, Acolyst. Consultado el 5 de junio de 2017 (traducción propia), http://acolyst.com/wp-content/uploads/2013/04/Acolyst-Data-Governance-White-Paper_Final.pdf

7. En México, la protección de datos se formaliza jurídicamente en el 2002 con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley llevó a la creación de nuevas leyes en la materia, principalmente a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares en México del 2010, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2015 y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del 2017.

datos para el gobierno, dentro de ellas CompraNet. Si bien SAP proporciona información a la Secretaría de la Función Pública (SFP), esta dependencia no puede cambiar la forma en la que se captura o no puede ligar otros sistemas y otras bases a CompraNet de forma automática sin alterar el sistema de esa empresa.

Este es un gran problema porque si el gobierno pudiera compartir información de forma interna de forma más ágil, podría evitar esfuerzos dobles. Hay muchas encuestas o levantamientos de datos que pagan las dependencias, y que podrían ser útiles a más áreas. Por ejemplo, si la Secretaría de Economía levanta encuestas de las necesidades del mercado laboral, la Secretaría de Educación Pública (SEP) debería tener acceso inmediato a los resultados para su planeación de programas y cursos. Si la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) tiene datos muy específicos acerca de la condición de la infraestructura urbana o rural de una zona, la Secretaría de Salud, por ejemplo, podría usarlos para planear dónde construir hospitales.

Por último, hay un desconocimiento profundo de las distintas bases del gobierno que existen y su contenido. No existe un repositorio o fuente que diga qué datos existen, quién los tiene y el acceso que existe a los mismos. Sin saber esto, no hay forma de que la información producida por distintas áreas pueda ser utilizada de forma innovadora para generar mejores políticas públicas. Y, tampoco se pueden sumar esfuerzos entre las diferentes áreas gubernamentales para realizar un análisis de datos global.

Es cierto que hay buenos motivos para que ciertas áreas protejan su información. Plataforma México, por ejemplo, resguarda la información más sensible de seguridad nacional: nombres de la población penitenciaria, placas de vehículos investigadas en un crimen, nombres de personas en investigaciones vigentes, etc. Esta información es muy sensible dada su naturaleza y los detalles de los ciudadanos ahí mencionados. Además, no es claro que diversas áreas de gobierno se beneficiarían de tener esta información. Sin embargo, el universo de bases que deben ser resguardadas con distintos niveles de secrecía es pequeño. En realidad, hay mucho que podría ser abierto para todas las áreas de gobierno.

Los obstáculos expuestos, la normatividad, los sistemas, y la no estandarización de la información son eso: obstáculos. Ninguno impide en realidad que el gobierno empiece a compartir información de forma *intra*-gubernamental de manera más eficaz y automática.

Datos Abiertos: Una solución parcial

ODI define los datos abiertos como: “información que cualquiera pueda acceder, usar, o compartir”.⁸ Es claro que los Datos Abiertos son de gran utilidad e importancia (el IMCO ha impulsado la agenda de Datos Abiertos por mucho tiempo). De acuerdo a un estudio de la consultoría McKinsey de 2013, los datos abiertos pueden tener un valor de hasta tres billones de dólares anuales al permitir mayor “emprendimiento, la mayor segmentación de mercados, definición de nuevos productos y servicios, y mejorar la eficiencia y efectividad de operaciones”.⁹ Por su parte, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), asegura que los datos abiertos pueden “mejorar la gobernanza al aumentar la transparencia, apertura, integridad y participación pública en (todos los niveles de) gobierno”.¹⁰

De acuerdo con la OCDE, “México ha desarrollado e implementado una política nacional de datos abiertos ambiciosa que ha... abierto camino para éxitos significativos a nivel federal”.¹¹ Ahora bien, como la OCDE también menciona, aún hay mucho por hacer para que la agenda de datos abiertos llegue a su potencial. Entre otras cosas, se tiene que trabajar en la “institucionalización de los datos abiertos”¹² y en la demostración del valor creado por los datos abiertos.

Podemos pensar en que los datos abiertos son una solución parcial al problema intra-gubernamental de aprovechamiento de información sistematizada. Al fin y al cabo, los datos abiertos ponen a disposición de todos - incluyendo funcionarios del gobierno - los datos que genera el gobierno. Sin embargo, por su naturaleza los datos abiertos no son suficientes.

Para empezar, sin protocolos de unificación de estándares en el gobierno federal, los datos abiertos actualmente no son comparables. Como ya se mencionó cada dependencia pública lo que quiera, cómo quiera y cuándo quiera. A parte, los datos no se publican con un “Identificador” que permita unir distintos conjuntos de datos respetando la ley de privacidad. Esto hace

8. “What is Open Data?”, Open Data Institute. Accesado el 5 de mayo de 2017 (traducción propia), <https://theodi.org/what-is-open-data>.

9. James Manyika et al. “Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information.” *McKinsey Global Institute* (2013). Accesado el 2 de mayo de 2017 (traducción propia), <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information>

10. OECD, “Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation”, *OECD Publishing, Paris* (2016). Accesado el 2 de mayo de 2017 (traducción propia), <http://www.oecd.org/gov/open-government-data-review-of-mexico-9789264259270-en.htm>

11. *Ibid*, p. 13

12. *Ibid*, p. 80

muy difícil que distintas dependencias los utilicen como insumos para la generación de políticas públicas.

Otro problema mucho más fundamental es que de acuerdo al propio Decreto de Datos Abiertos, éstos tienen que ser gratuitos. Este requisito de gratuidad, si bien va de acuerdo al principio de que los datos abiertos deben ser utilizables por todos, implica forzosamente ciertas limitaciones. Los datos son costosos de mantener: hay que pagar la nómina de la persona que los crea, limpia, estandariza, revisa y publica, también hay que actualizarlos frecuentemente y, en ciertos casos, pagar por el almacenamiento o el tráfico que estas bases requieran o generen. Es decir, para lograrse tal y como está planteado el Decreto de Datos Abiertos, el gobierno tiene que generar un modelo de gestión de datos que le va a tener un impacto presupuestario.

Como se ha mencionado, ODI dice que los datos son como carreteras, ya que nos llevan a la toma de decisiones. Cómo las carreteras, debe haber algunas que son gratis y otros que no. El gobierno seguramente trabajará en publicar bases de datos que cree de forma regular y en las cuáles el costo marginal de publicación sea mínimo. Sin embargo, no todas las bases son así. Hay unas que requieren actualización constante, o que al publicarlas atraerán muchas preguntas que requerirán respuesta, y otras que generen tráfico que la dependencia no pueda pagar. Para estas tendrá que desarrollar un modelo de negocios que permita abrir los datos o - lo más probable - decidirá mantener sus bases cerradas.

A parte del problema económico - mismo que si se ve como prioridad, se puede resolver - los datos abiertos no cambian dos de los obstáculos ya anteriormente mencionados: la protección de datos personales y la necesidad de tener ciertas restricciones legales en la publicidad de ciertos datos. Estos aparentes "obstáculos" claramente tienen una razón de ser.

Ya desde los años setenta el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó varias resoluciones sobre la protección de datos personales, que derivaron en el Convenio núm. 108 en 1981 acerca del mismo tema.¹³¹⁴ Las restricciones en el uso y publicidad de los datos personales tienen que ver con garantizar nuestra privacidad, un derecho fundamental. Por otro lado, aunque haya un espectro de cuanta información sea necesaria

13. Florian Huber, "Tecnologías de información y comunicación (TIC), protección de datos y derechos humanos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en *Derecho y TIC: Vertientes Actuales*, Ed. Evelyn Téllez Carvajal. (UNAM: Ciudad de México, 2016).

14. Inclusive, hay quienes hablan que desde la Constitución de Weimar de 1919 ya existe la noción jurídica de que los funcionarios públicos tenían derecho a su información y a controlar su legado persona. Ver: Claudia Maldonado Otero, "Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares en México." *Acervo de la Biblioteca Jurídica UNAM*. Accesado el 3 de mayo de 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2958/18.pdf>

resguardar para la seguridad nacional o personal, la realidad es que hay alguna información que no deba ser pública. Por ejemplo, la dirección personal o salarios de los particulares, las carpetas de investigaciones criminales abiertas aún en curso.

Estas restricciones de publicidad nos llevan a la conclusión de que los datos abiertos sólo pueden ser una solución parcial para el problema de la subutilización de la información del gobierno.

IMCO PROPONE

1 Una política de datos de y para el gobierno

Es necesario que la próxima administración establezca una política de información que vaya más allá de los datos abiertos. A continuación se presentan los mínimos requeridos para crear una política de compartimiento de información intra-gubernamental (o inter-dependencia).

- Generar protocolos para que la información del gobierno se capture de forma similar. Si bien cada dependencia recabará información distinta (y también con distintas temporalidades) se podría homologar la estructura de las bases, los nombres de los archivos y cómo se captura cierta información (nombres, fechas, direcciones). Esto se vuelve aún más importante para los gobiernos locales en México que aún manejan mucha de su información en papel. El recabar información de manera similar no solo homologará el contenido de la información sino la forma de la misma, aumentando su interoperabilidad y accesibilidad.
- Desarrollar protocolos para compartir la información entre dependencias de una forma que resguarde la protección de datos personales. Por ejemplo, se podrían cifrar todos los registros de tal forma que cada persona física o moral pueda tener el mismo identificador en todas las bases de datos en las que aparece pero que este no sea un identificador (como su nombre, RFC o en caso de que se cree la clave de identidad única).
- Crear un catálogo central de las bases de datos que tiene cada dependencia con información detallada acerca de su contenido y su actualización. Este catálogo debe de estar disponible para todas las áreas de gobierno.
- Crear un área de gobierno especializada en compra de tecnología y creación/almacenamiento de información. Esta unidad deberá de dar consultoría a las dependencias para que compren tecnología a precios razonables y

para que si subcontratan el desarrollo de plataformas de información, la dependencia pueda usar la información cómo y cuándo quiera.

- Mantener la agenda de Datos Abiertos e incentivar a los gobiernos locales a adoptarla. Actualmente, en términos prácticos, esta agenda la llevan dos unidades del gobierno federal: la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (CEDN) y la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de Función Pública. Dado que lo que se busca es que haya mayor coordinación y homologación de información y procesos, es recomendable que el área con mayor interlocución en todos los niveles de gobierno consolide esta función. Si la próxima administración mantiene la CEDN, ésta es la indicada para llevar la batuta de la agenda de Datos Abiertos.
- Desarrollar capacidades en el gobierno en el uso y el análisis de datos. Anteriormente el gobierno era compuesto principalmente por abogados y politólogos. Luego, empezaron a llegar los economistas. Hoy, es de vital importancia que se busquen perfiles de analistas de datos y se creen áreas para las mismas.

SECCIÓN II: DATOS PÚBLICO-PRIVADOS/ PRIVADOS

La innovación por naturaleza tiene una fuerte tendencia a surgir fuera de los límites de la regulación.¹⁵ La brecha entre las instituciones públicas y el sector privado en el tema de innovación tecnológica es una constante. El incremento en el uso de las redes digitales y el enorme crecimiento del volumen de datos que se generan diariamente son fenómenos impulsados principalmente desde el sector privado.

Las empresas han transformado a la recolección y almacenamiento de datos en una parte esencial de su operación. En la oferta de servicios, es cada vez más difícil encontrar alguna que no involucre interacción con redes digitales. Cada cosa que se hace en las redes deja un rastro. El residuo digital adquiere cada día más valor y su análisis genera desde oportunidades de negocio hasta información de muy alto valor social.

La evaluación de los beneficios potenciales de recopilar este rastro digital apenas comienza. Algunas de las empresas o entidades que recopilan estos datos muestran dificultad para

explotarlos adecuadamente y otras, como Facebook, han construido negocios multimillonarios a partir de su uso. Con el surgimiento de nuevas tecnologías y técnicas de análisis enfocadas a grandes volúmenes de datos, esto está cambiando rápidamente, por lo que la expectativa es que el valor monetario de los datos almacenados se incremente sustancialmente en los próximos años.¹⁶

Un ejemplo del creciente uso de las redes digitales son las llamadas economías compartidas. La innovación y fortaleza de estos modelos de negocio radican en que permiten interacción inmediata entre los propietarios de activos y sus potenciales usuarios, todo a través de redes digitales. Como estos bienes están subutilizados la mayor parte del tiempo, crean una oferta inmediata en mercados cuyos precios son muy altos precisamente porque no es fácil conectar al dueño del activo con un usuario potencial. Uber, competidor de los taxis, y Airbnb, competidor de los hoteles, son los principales exponentes de este nuevo modelo de negocios.

Estos negocios no requieren ser dueños de los activos. Casi toda su operación recae en la administración y funcionamiento óptimo de sus plataformas, las cuales dependen en gran medida del análisis de los datos transaccionales. En almacenar, depurar y analizar la información de las transacciones está todo el valor del negocio.

La gran cantidad de datos almacenados, aunado al creciente valor de los mismos, puede hacer que el valor de mercado de estas empresas llegue a estar por encima del de empresas tradicionales. Un ejemplo de esto es de nuevo Facebook. La empresa de Mark Zuckerberg es propietaria de la información generada por los usuarios de su plataforma y por ello está valuada en 200 mil millones de dólares. United Airlines, propietaria de aeronaves, licencias de acceso a aeropuertos y rutas transoceánicas vale alrededor de 34 mil millones de dólares.¹⁷

Los nuevos gigantes del mercado son compañías que basan su negocio en *Data*. Alphabet (cuya principal subsidiaria es Google), Amazon, Apple, Facebook y Microsoft son las firmas con mayor valor monetario en el mundo. Entre todas ellas obtuvieron ganancias netas de más de 25 mil millones de dólares solo en el primer trimestre de 2017.¹⁸

16. Howard Baldwin, "Drilling into The Value of Data", *Forbes*, 23 de marzo de 2015, accesado el 4 de mayo de 2017, <https://www.forbes.com/sites/howardbaldwin/2015/03/23/drilling-into-the-value-of-data/#2313a3ed65fa>

17. Ibid.

18. The Economist, "The world's most valuable resource is no longer oil, but data", 6 de mayo de 2017, accesado el 9 de mayo de 2017, <https://www.economist.com/news/leaders/21721656-data-economy-demands-new-approach-antitrust-rules-worlds-most-valuable-resource>

15. William Mougayar, "Rethinking Regulation To Lag Innovation", *Startup Management*, 7 de enero de 2016, accesado el 2 de mayo de 2017, <http://startupmanagement.org/2016/01/07/rethinking-regulation-to-lag-innovation/>

El almacenamiento y explotación de datos genera ventajas competitivas. Su creciente valor genera fuertes incentivos para la adopción de procesos cerrados y opacos de almacenamiento, protección y uso de la información, donde los administradores de las plataformas en línea tienen derecho exclusivo de explotación de los datos y un absoluto control sobre el acceso a ellos.

A pesar de que han habido avances a nivel mundial en la regulación del manejo y protección de datos personales (como es el caso de la Unión Europea, explicado más adelante), una gran parte de usuarios en línea continúa siendo vulnerable al uso indebido de información, sobre todo en lo que respecta a la transferencia de datos a terceros.

Incluso en países que cuentan con una ley de protección de datos personales, esta ley no especifica claramente los elementos que se deben incluir en cada aviso de privacidad para obtener consentimiento para el uso de información personal. Esto limita el conocimiento sobre quién y cómo están siendo usados los datos personales y transaccionales.

En México, por ejemplo, las tres principales firmas que ofrecen servicios celulares en el país especifican en su aviso de privacidad que no se requerirá consentimiento del titular para la transferencia de datos personales cuando ésta se realice hacia sus sociedades controladoras, subsidiarias o afiliadas.¹⁹

Así, si un usuario quiere saber cuáles son las empresas ligadas al proveedor del servicio que tendrán acceso a su información personal, requiere invertir una cantidad de tiempo considerable. Además, aún obteniendo los nombres de cada una de estas empresas, saber a qué se dedica cada una de ellas y que uso le darán a sus datos es una tarea complicada. Dado que éstas son prácticas generalizadas, la única opción que tiene el usuario inconforme con los términos que establece el proveedor es quedarse sin el servicio.

El caso Google en la Unión Europea

Otro de los riesgos del creciente valor de los datos y de las ventajas competitivas de almacenarlos es el surgimiento de “monopolios en línea” o “monopolios de la información”. Un ejemplo muy bien documentado de monopolios en línea es el de Google en el mercado de los motores de búsqueda. El debate alrededor de Google ha alcanzado especial relevancia en la Unión Europea (UE), donde autoridades antimonopolio ya han tomado cartas en el asunto denunciando posibles prácticas monopólicas del gigante de internet. Si bien muchas de las prácticas están ligadas a los anuncios y servicios de publicidad,²⁰

la protección de datos personales, la privacidad y la propiedad de la información no están fuera de la discusión e incluso han cobrado una especial relevancia. 01 02

La UE recientemente reveló nuevas regulaciones sobre la protección de datos personales cuyo principal objetivo es regresar el control de estos a los usuarios que los generan. Como lo mencionan en documentos oficiales, una de las principales motivaciones de esta nueva regulación es “que los ciudadanos y empresas europeas puedan beneficiarse por igual de la economía digital”.²¹ Esta nueva regulación asegura que cada ciudadano recibirá información clara del uso de su información personal, además cualquier permiso otorgado para el uso de esta información deberá estar ligado a una acción clara y afirmativa, lo cual no sucede bajo el modelo estadounidense de protección de datos personales. 03 04 05 06 07 08

Se fortalece además la privacidad a través del “derecho a ser olvidado”, lo que implica que en el momento en el que una persona no desee que su información sea utilizada y no haya una razón legítima para que ésta sea almacenada, debe borrarse. Lo anterior, a su vez, da pie a la “portabilidad de la información”: si una persona desea que su información personal sea utilizada por cualquier otra empresa, proveedor o institución a cambio de un beneficio claro y explícito, como mejoras en algún servicio, o incluso si desea que sus datos sean utilizados para planeación y creación de políticas públicas en su beneficio, tiene la libertad de conceder permiso de uso bajo reglas claras. Es decir, la ley en la UE da al ciudadano un total control sobre sus datos personales. El individuo decide libremente quién hace uso de esta información y con qué propósito. 09 10

Esto tiene implicaciones en el tema de políticas antimonopolio. En el mercado de motores de búsqueda, el desempeño de los algoritmos depende enormemente de la información histórica de uso a la medida para cada usuario.²² Por ejemplo, estudios muestran que el desempeño de un motor de búsqueda aumenta en 31% por el simple hecho de tener acceso a una mayor cantidad de datos históricos.²³ Por esto, el derecho a

.....
alleging Google's comparison shopping and advertising-related practices breach EU rules. European Commission - Press Release, 14 de julio de 2016, accesado el 15 de mayo de 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2532_en.htm

21. European Commission, “How does the data protection reform strengthen citizens' rights?”, European Commission, (enero, 2016). Accesado el 17 de mayo de 2017, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/factsheets_2016/factsheet_dp_reform_citizens_rights_2016_en.pdf

22. Kira Radinsky, “Data Monopolists Like Google Are Threatening the Economy”, *Harvard Business Review*, 2 de marzo de 2015. Accesado el 17 de mayo de 2017, <https://hbr.org/2015/03/data-monopolists-like-google-are-threatening-the-economy>.

23. Eugene Agichtein, Eric Brill, Susan Dumais, “Improving Web Search Ranking by Incorporating User Behavior Information”, en SIGIR '06 Proceedings of the 29th

19. Aviso de Privacidad, <https://www.att.com.mx/tienda/aviso-de-privacidad/>

20. European Commission, *Antitrust: Commission takes further steps in investigations*

ser olvidado y la portabilidad de la información impactarían directamente la posición preponderante de Google en ese mercado. Ello las convierte en herramientas regulatorias importantes para combatir comportamientos monopólicos porque facilita la entrada a nuevos competidores y al desarrollo de mejores algoritmos.

Disponibles al mejor postor

Además del riesgo por comportamientos monopólicos, está el de la venta de información personal. El registro de transacciones ligadas a servicios en línea e incluso a servicios tradicionales cuya información es almacenada deriva en un alto volumen de información personal que, bajo las leyes sobre datos personales vigentes en los Estados Unidos, está disponible para ser adquirida por casi cualquier interesado.

En la más reciente elección presidencial de Estados Unidos (EE. UU.), la empresa Cambridge Analytica (CA) fue la encargada de la campaña publicitaria en línea de Donald Trump. Durante la Cumbre Concordia 2016, el CEO de CA reveló haber tenido acceso a información sobre los hábitos de consumo de cerca de 220 millones de ciudadanos estadounidenses.²⁴ De acuerdo a su presentación, esta información incluía datos sobre compra de automóviles, suscripciones a revistas e incluso afiliaciones a iglesias. En su sitio, la empresa revela tener acceso a cerca de cinco mil registros o puntos de información por persona con el objetivo de llevar a cabo análisis de comportamiento y diseño de mensajes publicitarios personalizados.

Actualmente, este tipo de empresas tienen acceso a grandes volúmenes de datos de diversas fuentes. Hay un mercado abundante para cualquier empresa que almacene la información transaccional de sus clientes. Los datos se han vuelto una fuente de ingresos para todo un ecosistema de negocios bajo un sistema que deja al ciudadano común en completa vulnerabilidad.

¿Qué pasa en México?

En México existe la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares.²⁵ En ella se establecen los límites y alcances de todo tratamiento de datos personales, el cual está sujeto al

.....
annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval Páginas 19-26 (Seattle, Washington, USA, 2006)

24. Cambridge Analytica, "About Us", Cambridge Analytica, accesado el 2 de mayo de 2017, <https://ca-political.com/ca-advantage>

25. Diario Oficial de la Federación, "DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.", http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010

consentimiento de su titular, salvo las excepciones previstas en la misma. Además, el reglamento de dicha ley describe, entre otras cosas, las medidas de seguridad y criterios de transferencia de información. Sin embargo, toda esa legislación enfatiza los mecanismos de tratamiento para que el titular realice acciones una vez que su información ya está en posesión de otra persona, no así la claridad en los lineamientos o criterios para obtener su consentimiento en el uso de su información. Esto último deriva en opacidad que impide que el titular de los datos entienda plenamente lo que está autorizando cuando acepta los términos y condiciones de algún servicio y peor aún, cuando su información es transferida a un tercero.

Aun cuando los negocios están obligados a proteger los datos de los clientes, a no venderlos y a hacer buen uso de ellos, en realidad la autoridad no tiene control ni conocimiento del uso que se le está dando a la información personal. Al igual que en EE. UU., los datos personales son activos disponibles al mejor postor. Peor aún, en México hay un mercado negro en donde se vende data que no debería estar en el público. En nuestro país se ha sabido de casos notorios de venta de padrones completos de clientes de tarjetas de crédito²⁶ e incluso el de las credenciales para votar. ¿A qué persona con un número de celular vigente no le han llamado para ofrecer algún servicio sin saber de dónde obtuvieron su contacto?

La discusión alrededor del acceso a datos y la propiedad de los mismos en México se centra en la apertura del gobierno hacia la ciudadanía (gobierno abierto). Esto sin duda es de suma importancia, sin embargo, entidades privadas que a través de la oferta de servicios almacenan y tienen acceso a la mayor cantidad de datos de alta calidad están fuera del debate, precisamente por no ser parte del gobierno.

Uber y Airbnb están siendo objeto de discusiones alrededor de la regulación del servicio para así evitar posibles efectos nocivos a la economía de dichos modelos de negocio. No obstante, el tema de la propiedad y uso de los datos generados por los usuarios está completamente ausente de la discusión.

Esto también aplica a las empresas encargadas de la administración de bienes públicos bajo esquemas de concesión como lo son las empresas de telecomunicaciones, operadores de transporte público o parquímetros donde los usuarios generan datos transaccionales, almacenan información de gran valor, pero mantienen un derecho exclusivo sobre la misma. En los actuales contratos de concesión o en las condiciones de los Permisos Administrativos Temporales y Revocables (como es el caso de los parquímetros) no se toca ni se discute la propiedad

26. María de la Luz González, "Su data de tarjetas, RFC, catastro se vende en web", *El Universal*, 21 de abril de 2010, accesado el 15 de mayo de 2017, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/674405.html>

de la información, la cual queda en manos del operador privado mientras que el gobierno de la ciudad únicamente recibe reportes periódicos de los niveles de operación en formatos que impiden su análisis. El acceso a estos datos en formatos adecuados que protejan la privacidad de los usuarios, permitiría tanto a la autoridad como a la ciudadanía utilizarlos para un mayor beneficio colectivo.

Propiedad y privacidad

Ante esta situación, como bien apuntan algunos expertos en el tema,²⁷ el mayor reto de la creciente capacidad para recolectar, almacenar y analizar grandes volúmenes de datos es repensar los conceptos de propiedad de la información y la protección de la privacidad. Lo que se debe de evitar es tanto la propiedad exclusiva de la información por parte de las empresas que la almacenan impidiendo su uso para el bien común, como esquemas donde el gobierno tenga completo control de los datos generados y donde el resto de la población no tenga la posibilidad de generar un sistema de contrapesos a la autoridad del gobierno. .

Para evitar el surgimiento de monopolios de la información y fomentar el uso de la información para el bien común a través del diseño de políticas públicas orientadas a datos, es clave adoptar un nuevo paradigma regulatorio donde la entidad que almacena la información no sea el dueño exclusivo de la misma, pero que sí tenga los incentivos necesarios para seguir almacenándola y explotándola de acuerdo a sus legítimos intereses competitivos.

Al mismo tiempo, el consumidor debe de tener el poder de saber qué uso se le está dando a su información. Tanto compañías en línea como las más tradicionales deben de ser transparentes en cómo usan los datos personales. El consumidor debe de tener también el poder de quitar y dar acceso a su información conforme a sus intereses.

Tener mecanismos que permitan al gobierno y a otros sectores de la sociedad acceder a diversas fuentes de datos bajo reglas claras y aprovechar en su totalidad las facilidades que la tecnología otorga para su almacenamiento y análisis significa aprovechar su potencial de transformación de la sociedad, de sus organizaciones e instituciones.

Ante un inevitable retraso en la regulación con respecto a los procesos de innovación de tecnologías,²⁸ la alternativa es pensar en el uso de las mismas redes digitales para ponerlas al servicio de las autoridades reguladoras. Esto permitiría cerrar la brecha

entre las instituciones y los procesos de innovación en los que se gestan modelos como los de activos compartidos. Actualmente ya hay intentos destacados²⁹ por implementar tecnologías en red como Blockchain³⁰ como herramientas para la regulación de la propiedad de los datos y al mismo tiempo aumentar la protección de información sensible que frecuentemente se encuentra expuesta a ataques.

La implementación de regulaciones alrededor de este tipo de tecnologías, cuyos alcances e implicaciones aún no son del todo claros, sin duda implica procesos largos y difíciles de discusión y de adecuación institucional. Sin embargo, la velocidad con la que avanzan y se desarrollan las tecnologías de la información obliga a que se le dé la relevancia requerida a estos temas y a que se incluyan al menos en las discusiones alrededor de las opciones de regulación de modelos de negocio que actualmente almacenan información valiosa para el bien público.

IMCO PROPONE

- Elevar la prioridad de la protección de datos personales, e incluir en la discusión quién es dueño de la información, quién puede utilizarla y con qué finalidad.
- Regresar el control de la información personal al titular de la misma, e impulsar cambios regulatorios que otorguen al titular de los datos completa propiedad de los mismos.
- Modificar la regulación para darle al consumidor el poder de quitar y dar acceso a su información de acuerdo a su libre albedrío.
- Diseñar mecanismos que permitan al gobierno acceder y usar la información para el bien público, anteponiendo la protección del usuario. Definir claramente en la legislación los casos en los cuales una entidad privada o de gobierno puede almacenar información personal así como el uso de la misma.
- Transparentar el uso que las empresas en línea y tradicionales le dan a los datos personales.
- Explorar la viabilidad del uso de herramientas tecnológicas en red como Blockchain y Bitcoin como herramientas para la regulación de la propiedad de los datos y al mismo tiempo aumentar la protección de información sensible que frecuentemente se encuentra expuesta a ataques.

27. A. Pentland, "Reality Mining of Mobile Communications: Toward a New Deal on Data", en *The Global Information Technology Report 2008-2009: Mobility in a Networked World*, ed. Soumitra Dutta e Irene Mia. *World Economic Forum*, (2009).

28. William Mougayar, *Opt. Cit.*

29. Enigma, <http://www.enigma.co/>, accesado el 7 de junio de 2017

30. Blockchain, <https://www.blockchain.com/about/>, accesado el 7 de junio de 2017

BIBLIOGRAFÍA

Agichtein, Eugene, Eric Brill, Susan Dumais, "Improving Web Search Ranking by Incorporating User Behavior Information", SIGIR '06 Proceedings of the 29th annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval, Seattle, Washington, USA, 2006

Baldwin, Howard, "Drilling Into The Value Of Data", Forbes, 23 de marzo de 2015, consultado el 4 de mayo de 2017, <https://www.forbes.com/sites/howardbaldwin/2015/03/23/drilling-into-the-value-of-data/#2313a3ed65fa>

Blockchain, <https://www.blockchain.com/about/>, consultado el 7 de junio de 2017

Cambridge Analytica, "About Us", Cambridge Analytica, consultado el 2 de mayo de 2017, <https://ca-political.com/ca-advantage>

Diario Oficial de la Federación, "DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.", consultado el 7 de mayo de 2017, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010

Economist, The "The world's most valuable resource is no longer oil, but data", 6 de mayo de 2017, consultado el 9 de mayo de 2017, <https://www.economist.com/news/leaders/21721656-data-economy-demands-new-approach-antitrust-rules-worlds-most-valuable-resource>

Enigma, <http://www.enigma.co/>, consultado el 7 de junio de 2017

European Commission, "Antitrust: Commission takes further steps in investigations alleging Google's comparison shopping and advertising-related practices breach EU rules. European Commission - Press Release", 14 de julio de 2016, consultado el 15 de mayo de 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2532_en.htm

European Commission, "How does the data protection reform strengthen citizens' rights?", European Commission, (enero, 2016). Consultado el 17 de mayo de 2017, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/factsheets_2016/factsheet_dp_reform_citizens_rights_2016_en.pdf

González, María de la Luz, "Su data de tarjetas, RFC, catastro se vende en web", El Universal, 21 de abril de 2010, consultado el 15 de mayo de 2017, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/674405.html>

Huber, F., "Tecnologías de información y comunicación (TIC), protección de datos y derechos humanos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en Derecho y TIC: Vertientes Actuales, Ed. Evelyn Téllez Carvajal. (UNAM: Ciudad de México, 2016).

Keynes, J.M., *The End of Laissez-Faire*, (U.K: Hogarth Press, 1926). Accesado el 5 de mayo de 2017 (Traducción propia), <https://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>

Manyika, James et al. "Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information." McKinsey Global Institute (2013). Accesado el 2 de mayo de 2017 (traducción propia), <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information>

Maldonado Otero, C., "Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares en México." Acervo de la Biblioteca Jurídica UNAM. Accesado el 3 de mayo de 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2958/18.pdf>

Mill, J.S., *Principles of Political Economy* (Abridged), Ed. Stephen Nathanson. (U.S.A: Hackett Pub. Co. Inc., 2004)

Mougayar, William, "Rethinking Regulation To Lag Innovation", Startup Management, 7 de enero de 2016, accesado el 2 de mayo de 2017, <http://startupmanagement.org/2016/01/07/rethinking-regulation-to-lag-innovation/>

Namezoff, V., *Data Governance Roadmap for IT Executives*, Acolyst. Accesado el 5 de junio de 2017 (traducción propia), http://acolyst.com/wp-content/uploads/2013/04/Acolyst-Data-Governance-White-Paper_Final.pdf

OECD, "Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation", OECD Publishing, Paris (2016). Accesado el 2 de mayo de 2017 (traducción propia), <http://www.oecd.org/gov/open-government-data-review-of-mexico-9789264259270-en.htm>

Pentland, Alex, "Reality Mining of Mobile Communications: Toward a New Deal on Data", en The Global Information Technology Report 2008-2009: Mobility in a Networked World, ed. Soumitra Dutta e Irene Mia. World Economic Forum, (2009).

Scott, Anna y Peter Wells, *Comment: What would an open data future look like?*, Open Data Institute. 25/05/2016. Accesado el 5 de mayo de 2017 (traducción propia), <https://theodi.org/blog/comment-what-would-an-open-data-future-look-like>

"What is Open Data?", Open Data Institute. Accesado el 5 de mayo de 2017 (traducción propia), <https://theodi.org/what-is-open-data>.

VI. MÉXICO ES LA ECONOMÍA NÚMERO
15 DEL PLANETA: MAPA DE RUTA PARA
COMPORTARNOS COMO UN ACTOR GLOBAL



¿CÓMO RELANZAR LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS?

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Embajador Arturo Sarukhan

@Arturo_Sarukhan

Director, CMM Washington, DC

Una relación en la encrucijada

Solamente tuvo que transcurrir un mes de gestión de la administración Trump para colocar a la relación bilateral entre México y Estados Unidos en su peor momento desde la década de los años ochenta. Y lo que está hoy en juego con la caída en barrena que experimentó la relación, sobre todo en los primeros meses de gestión del actual presidente estadounidense, no son sólo los enormes avances logrados en casi veinticinco años de interacción bilateral sino también el bienestar, la prosperidad y los derechos de 132 millones de mexicanos¹ que se encuentran a ambos lados del Río Bravo.² Es una verdad de Perogrullo pero eso no la hace menos relevante: no hay país en el mundo más importante para la seguridad, prosperidad y bienestar de Estados Unidos –y que incida en la vida diaria de tantos estadounidenses– que México, y viceversa. Por eso la declaración del entonces vocero de la Casa Blanca, Sean Spicer –en la antesala del primer viaje a México a principios de 2017 del secretario de Estado Rex Tillerson y del entonces secretario de Seguridad Interior de EE. UU., John Kelly– en el sentido de que las relaciones en aquel momento entre ambos países eran “fenomenales”, además de mostrar una ignorancia supina sobre lo que ha sucedido en la relación en décadas recientes, equivale a sugerir –o vender– que Atila el huno era un voluntario de la Cruz Roja.

Para entender cómo se ha transformado esta relación, y lo que hoy está en juego con las posturas y visión del nuevo gobierno estadounidense, es menester regresar por un momento al

1. Once millones de mexicanos están en EE. UU., amén de los 24 millones más que son mexicoamericanos, muchos de los cuales tienen la doble nacionalidad.

2. Consejo Nacional de Población (CONAPO). “Proyecciones de la población de México 2010-2050 y estimaciones 1990-2010”. CONAPO. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> (consultado el 12 de octubre de 2017)

Antonio Flores, Gustavo López y Jynnah Radford. “Facts on U.S. Latinos, 2015”. Pew Research Center. <http://www.pewhispanic.org/2017/09/18/facts-on-u-s-latinos-current-data/> (consultado el 12 de octubre de 2017)

nadir de la relación bilateral con Estados Unidos en tiempos modernos, y entender el arco de recorrido en la interacción de ambas naciones en las décadas subsecuentes. Un arco que nos llevó de ser “vecinos distantes”³ a socios estratégicos, y que ahora amenaza con convertirnos en vecinos confrontados, sobre todo si el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se colapsa.

La década de los años ochenta atestiguó algo que nunca se había dado antes –y que no se ha vuelto a repetir desde entonces– en la compleja relación entre ambos vecinos. Por quizá única vez en la historia de la relación México-EE.UU., Centroamérica era la prioridad de la política exterior mexicana durante ese periodo. Esto chocó de frente con uno de los tres principales ejes de acción de la política exterior de la Administración Reagan, que también fue Centroamérica. Desde atalayas, visiones ideológicas e intereses geopolíticos diametralmente opuestos, ambos gobiernos se confrontaron y chocaron. La disputa diplomática, que rebasó el entorno subregional y se propaló a organismos multilaterales y a relaciones con países extra-continetales, contaminó a la agenda bilateral en su conjunto. Y fue en medio de este choque que se dio una de las crisis bilaterales con Washington más severas para el México posrevolucionario: el secuestro, tortura y asesinato de un agente de la DEA en México, Enrique “Kiki” Camarena. La relación bilateral se colapsó y todos los temas de la compleja y amplia agenda cotidiana entre ambos países se descompusieron, pasando a la congeladora del *impasse* diplomático.

Sin embargo, en el transcurrir de 11 años, la relación que existía en los ochenta se vio profundamente transformada por dos momentos pivote, uno de los cuales se dio a los pocos años de este choque, en 1991, y el otro en 2001. Un lustro después de la crisis Camarena (que tendría un segundo episodio con el caso Álvarez Machain en 1990), y en gran medida impulsado por la convicción de que los cambios tectónicos que se avecinaban en el sistema internacional como resultado del colapso soviético, el fin de la Guerra Fría, el deshielo bipolar y lo que se convertiría en una década de hegemonía estadounidense en el mundo, afectarían profundamente a México, ambas naciones –y

3. Alan Riding, *Distant Neighbors; a Portrait of the Mexicans* (Nueva York: Random House) 1984

eventualmente junto con el otro país norteamericano, Canadá dieron un paso inédito al decidir iniciar la negociación de un tratado de libre comercio regional de vanguardia. Hoy el impacto del TLCAN es innegable. México y EE.UU. cuadruplicaron su comercio bilateral, el cual hoy representa un flujo comercial en ambos sentidos de 1.4 mil millones de dólares diarios.⁴ En 2015, el total del comercio trilateral de bienes, según las mediciones de las importaciones de cada país hechas por los otros dos integrantes del TLCAN, superó un billón de dólares, más del triple del valor nominal del comercio trilateral previo al TLCAN en 1993, que oscilaba en 306 mil millones de dólares.⁵ El comercio total de bienes entre los países del TLCAN creció más rápido que el comercio mundial durante los años noventa, se rezagó ligeramente más que las tendencias mundiales en la primera década de 2000 y se ha mantenido a la par de la expansión mundial desde 2008. Con plataformas de suministro y producción integradas, el TLCAN modificó de raíz la manera en la cual los tres socios norteamericanos competimos globalmente. Pero más que estos datos, el TLCAN detonó una convergencia económica y social entre ambos vecinos que además modificó el modo en la que las dos naciones interactuaban y se concebían una a la otra. Octavio Paz postuló que México y EE.UU. chocaban porque los estadounidenses no sabían escucharnos y los mexicanos no sabíamos cómo hablarles. En muchos sentidos, el TLCAN cambió esta dinámica: los estadounidenses comenzaron a escuchar y los mexicanos comenzamos a comunicarnos.

Pasaron cinco años más desde la entrada en vigor del TLCAN, y en el momento en que se transformaba el modelo maquilador de manufacturas entre México y EE.UU. para dar paso al paradigma actual de cadenas de proveeduría y plataformas de producción conjuntas, crecientemente de alto valor agregado, sucedió un acontecimiento externo que sacudió de manera profunda la relación bilateral. Los atentados terroristas de 2001 cambiaron de manera toral los imperativos de cooperación en materia de seguridad y cooperación para el intercambio de inteligencia entre ambos vecinos. A pesar de la lamentable incapacidad del Ejecutivo mexicano de articular un gesto de solidaridad y apoyo para con el pueblo y gobierno estadounidense en los días inmediatamente posteriores a los ataques en Nueva York y Washington, México rápidamente entendió que los imperativos del mundo pos-11/9 implicaban la necesidad de trabajar de manera radicalmente distinta con Washington. No sólo estaba en juego la viabilidad de la vital y vigorosa agenda comercial y económica transfronteriza

entre ambos países, sino también la de los propios intereses de seguridad nacional mexicanos.

A partir del TLCAN y de la cooperación en materia de inteligencia y seguridad, la relación gobierno a gobierno se transformó, ampliándose y profundizándose como nunca antes, con gobiernos de distinto signo partidista a ambos lados de la frontera entendiendo que cada nación jugaba un papel singular para la prosperidad, el bienestar y la seguridad de la otra. Bajo un principio de responsabilidad compartida, y evitando que diferendos en un tema contaminaran la relación en su conjunto, la agenda se transformó y adquirió tracción estratégica y tono muscular. Ello no quiere decir que todo desde entonces haya sido color de rosa. Con la asimetría real de poder, los supuestos y paradigmas geoestratégicos con los que operan ambas naciones y las diferencias aun profundas en materia de desarrollo, y con una de las agenda bilaterales más ricas pero a la vez más complejas en el mundo, es inevitable que hayan habido en estas últimas dos décadas diferendos y problemas. Pero ambas naciones entendieron que si una de ellas tenía éxito, el vecino también sería exitoso.

Esta es la historia –y la interconexión e interdependencia– que Trump y que quienes le rodean en la Casa Blanca ignoran. Y lo ignoran porque fue electoralmente expedito hacerlo pero también, porque en términos de la cinta “El Padrino”, para Trump esto es “personal”. Más allá de la decisión del empresario y ahora titular del Ejecutivo estadounidense de usar a México –y a los migrantes mexicanos– como piñata electoral para movilizar a un sector del electorado estadounidense, hay una agenda personal generada por dos proyectos inmobiliarios suyos que fracasaron en años recientes, uno en Quintana Roo y otro en Baja California Sur. De hecho, unos cuatro meses antes de que anunciara su campaña, Trump ya había tuiteado su malestar por la falta de estado de derecho y la corrupción en México, argumentando que ambos eran responsables del fracaso de sus proyectos, exigiendo en sendos tuits que México le resarciera los fondos perdidos en el proyecto de Baja California Sur. El hecho es que Trump, con su doctrina Sinatra de hacer las cosas “a mi manera” y una agenda articulada solamente en tres temas, la renegociación o denuncia del TLCAN, la construcción de un muro pagado por México y la deportación de millones de migrantes indocumentados, podría poner en jaque –o incluso torpedear– una relación bilateral vital para ambos pueblos. La amenaza que encarna Trump es devolvernos a lo descrito por el propio Paz en el sentido de que relación con EE.UU. siga siendo “la vieja relación entre el fuerte y el débil, oscilante entre la indiferencia y el abuso, la mentira y el cinismo.”⁶ México y EE.UU. tienen una de dos opciones: ser cómplices del fracaso o convertirse en socios del éxito.

4. Bureau of Western Hemisphere Affairs. “U.S. Relations with Mexico”. U.S. Department of State. <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm> (Consultado el 12 de octubre de 2017)

5. Government of Canada. “North American Free Trade Agreement (NAFTA)”. Government of Canada. <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/info.aspx?lang=eng> (consultado el 12 de octubre de 2017)

6. Octavio Paz. *México y Estados Unidos: Posiciones y contraposiciones* (México: Promexa Editores) 1979

Blindando la relación

Yendo hacia adelante y en el contexto de lo que resta de la administración Trump (ya sea en el escenario de un cambio en 2020 o el de una reelección), México tendrá que buscar para la relación bilateral con EE.UU. cómo establecer y acotar márgenes y contornos de negociación, reducir los márgenes y flancos de presión y ampliar los márgenes de maniobra en la agenda bilateral. Y como en cualquier contexto de política pública, en el corto y mediano plazo México deberá ampliar el espectro de actores que inciden en ella. Toda teoría de negociación estipula que cuando un tema político o de política pública camina bien, se debe mantener lo más acotado y lo más reducido posible el número de actores que impactan ese tema y los procesos de decisión y de opinión pública que inciden en él. Por el contrario, cuando un asunto de política pública camina mal, es fundamental ampliar el círculo de actores y factores de presión con objeto de abrir más frentes de presión y opinión. Claramente la agenda de México en EE.UU. no marcha bien por el golpeteo incesante a la que la ha sujeto el presidente Trump desde la campaña, pero particularmente desde la Oficina Oval. Si bien algunos de los integrantes de su equipo de la Casa Blanca que se dedicaron a alimentar, por razones de política interna, ese frente de contención con México ya no están en su cargo, la agenda diaria camina en algunos casos en piloto automático y en otros mantiene ciertos niveles de tracción. El hecho es que la única manera en que México podrá blindar, cara a un proceso electoral de medio término (noviembre de 2018) y a una intentona de reelección por parte de Trump, la agenda bilateral más compleja, amplia y diversa que EE.UU. mantiene con otro país en el mundo es trayendo a la mesa más actores –tanto en Washington como desde estados y ciudades– para incidir, opinar y presionar al Ejecutivo estadounidense.

Pero México también deberá invertir capital diplomático y real en la relación con EE.UU. Se dice fácil, pero como resultado de una serie de factores, algunos inconexos –y uno de ellos justificado, como la decisión del presidente Enrique Peña Nieto de cancelar su visita de trabajo a Washington en febrero de 2017 en respuesta a la emboscada diplomática a la que fue sujeto su gobierno por el presidente Trump– el hecho es que todo indica que este será el primer sexenio en mucho tiempo en el cual un mandatario mexicano no realiza un visita de Estado a Washington, no pronuncia un discurso en un foro público relevante en Washington y no se dirige en una sesión conjunta al Congreso de EE.UU. No hay que olvidar que México, después de Gran Bretaña, Francia e Israel, con ocho discursos de sus mandatarios ante sesiones conjuntas del Congreso, es el país que más ocasiones (con siete) ha sido invitado a dirigirse al Congreso estadounidense en sesión conjunta.

Sin descargo de la gran multiplicidad de temas y prioridades cotidianas en la agenda bilateral con EE.UU., hay seis vectores estratégicos fundamentales que debieran normar la agenda diplomática mexicana con EE.UU. en lo que resta de 2017 y durante 2018.

1) Contención. Uno de los principales objetivos mexicanos debe ser limitar y contener el daño –y el radio de impacto– de Trump sobre el conjunto de la agenda México-EE.UU. Ninguno de los dos países podemos darnos el lujo de que la agenda bilateral se detenga y se descarrile. Y si bien la persistente falta de cuadros nominados por la Administración Trump y confirmados por el Senado representa un obstáculo serio para México y sus esfuerzos por normalizar la interacción cotidiana con Washington en función de la necesidad de que esos subsecretarios, subsecretarios adjuntos y jefes de departamento que manejan el día a día de la agenda con México estén en funciones⁷ habrá que seguir trabajando en garantizar que los múltiples temas de la agenda en cada una de las dependencias del Ejecutivo estadounidense⁸ mantengan tono muscular y tracción. Para ello habrá que ir encontrando y desarrollando agendas de trabajo con objetivos claros y realistas que deriven en resultados y acciones concretas con las burocracias de carrera del Ejecutivo, tal y como se ha venido haciendo hasta ahora, por ejemplo, en materia del manejo bilateral y transfronterizo de los recursos acuíferos del Río Colorado.

2) Ampliación de actores. Una de las herramientas clave para blindar la agenda bilateral, contener al presidente estadounidense y mitigar el daño que éste pudiese generar en la relación México-EE.UU., es ampliar el número de actores que inciden y pesan en la agenda. Si bien la relación día a día con la Administración –en y desde Washington– es fundamental, son los legisladores (el Senado Republicano en particular en este momento) y las delegaciones legislativas en el Congreso, así como los gobernadores, alcaldes y empresas y empresarios relevantes, quienes deben ser activados para presionar a la Administración en Washington y construir cordones sanitarios en torno a temas específicos de la relación y de ésta en su conjunto. Como nunca antes, existe hoy la imperiosa necesidad de hacer diplomacia y cabildeo fuera de la capital estadounidense, de la periferia al centro, de afuera hacia adentro del *Beltway*.⁹ Para ello la presencia diplomática

7. El ejemplo más emblemático es que en la fecha de redacción de esta propuesta la Casa Blanca sigue sin siquiera nominar al Subsecretario de Estado Adjunto para el Hemisferio Occidental.

8. México es quizá el único país que en Washington tiene una huella diplomática de trabajo con cada una de las secretarías y agencias del gobierno federal y sus cuerpos civiles de carrera.

9. Beltway hace referencia al cinturón periférico que rodea a la ciudad de Washington.

mexicana no sólo tiene que abocarse de manera particular a construir y profundizar relaciones con actores políticos clave a nivel nacional (alcaldes, gobernadores, formadores de opinión, empresarios) con quienes existen coincidencias de agenda –o agendas económicas y comerciales significativas o comunidades diáspora o mexicoamericanas relevantes– sino a convertirlos en aliados de la relación en su conjunto o, alternativamente, de temas concretos y puntuales de nuestra agenda con EE.UU. Esa red y presencia de cabildeo integral de funcionarios mexicanos y de la diplomacia mexicana deben construirse sobre la red consular mexicana en EE.UU. (con 50 consulados,¹⁰ la más extensa que país alguno tiene en el extranjero), pero también debe estar articulado por la presencia constante en los 50 estados de funcionarios mexicanos de alto nivel interactuando con distintos accionistas de la relación con México. Ninguna relación bilateral de EE.UU. está tan enraizada en la política local como la que se tiene con México. No hay tema de la agenda diplomática con su vecino norteamericano que no sea a la vez un tema profundamente imbricado en la política interna estadounidense. Parafraseando el dicho de “Tip” O’Neill,¹¹ uno de los presidentes de la Cámara de Representantes más emblemáticos en la historia reciente de EE.UU., toda la política bilateral con México es local.¹² Ese principio es el que permitió al Estado mexicano tanto movilizar apoyos políticos y legales en el caso de las legislaciones estatales antiinmigrantes de la década pasada, como presionar y elevar –a través de un esquema quirúrgico de represalias– el costo económico y político a congresistas, gobernadores y a la propia Casa Blanca por el incumplimiento en materia de acceso de autotransporte mexicano a territorio estadounidense al amparo del TLCAN.

En este sentido y para garantizar el éxito en este vector estratégico, México tendrá que confrontar y revertir el saldo negativo que mantiene con ciertos estamentos del Partido Demócrata. Recomponer y reconducir la relación con ese partido será fundamental. No hay que olvidar que sectores y actores demócratas relevantes resienten profundamente el hecho de que a Trump se le hubiese abierto la oportunidad de viajar a México durante la campaña. Hoy son precisamente legisladores demócratas quienes se han opuesto, por ejemplo, a la financiación del muro, o los que en una votación para en su momento ratificar o no la renegociación del TLCAN podrían controlar los votos decisivos.

3) Vinculación temática. Durante las décadas posteriores a la suscripción del TLCAN, tanto México como EE.UU. comprendieron la imperiosa necesidad de evitar que diferendos en un tema de la agenda contaminaran a la agenda bilateral en su totalidad. Por ello, la agenda se compartimentalizó y se buscó evitar, como paradigma central de la relación, la vinculación temática entre temas y rubros distintos. Es decir, se construyó un acuerdo para garantizar que si había una discrepancia o un conflicto, por dar un ejemplo, en la exportación de jitomate mexicano a territorio estadounidense, ese diferendo no contaminaría el resto de la agenda comercial bilateral y ya no digamos a temas de manejo fronterizo o en materia de seguridad. Para Ciudad de México y Washington era patente que con la complejidad de la agenda ninguno de los dos gobiernos podía darse el lujo de que el resto de la agenda se detuviese por un desacuerdo en uno de sus rubros. Pero hoy, ante tiempos extraordinarios, se requieren de medidas extraordinarias. Más de dos décadas después de que este paradigma toral blindó la relación, tenemos hoy, ciertamente en México, la necesidad de revertirlo –aunque sea de manera temporal– y propiciar una vinculación temática. Primero, porque es la única manera en que México puede nivelar (relativamente) el terreno de juego y hasta un cierto grado zanjar la enorme asimetría real de poder que persiste entre ambos vecinos. Segundo, porque es una herramienta que puede permitir elevar los costos políticos (al interior de EE.UU. con esa multiplicidad de actores federales, estatales y locales) y diplomáticos del torpedeo constante al que han estado sujetos México y la relación por parte del presidente Trump. Pero esta herramienta sólo funcionará y tendrá credibilidad ante Washington si México demuestra que se está dispuesto a usarla. Su uso calibrado, incremental, y táctico debiera ser ya parte de la caja de herramientas diplomática con la que México está interactuando con EE.UU., y deberá ser instrumentada en su totalidad si el titular de la Oficina Oval decide denunciar –o sabotear– la renegociación exitosa del TLCAN, o inicia operativos de deportación de los llamados “Dreamers”¹³ y endurecimiento de medidas de seguridad fronteriza.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

13. Los Dreamers son niños y jóvenes que ingresaron a EE.UU. de manera irregular acompañando a sus padres, en la mayoría de los casos, y que a pesar de su condición migratoria han crecido y vivido en EE.UU., al que consideran su hogar. El nombre “dreamer” o soñador surge paralelamente del proyecto de ley bipartidista conocido como el “Dream Act”, el cual se presentó por primera vez en 2010 con objeto de protegerlos y otorgarles un estatus legal, pero que hasta el momento ha sido aprobado en el Congreso. En 2012, el presidente Obama decidió, ante el impasse legislativo y a través de un decreto presidencial, otorgarles protección vía una medida conocida como DACA, la cual fue derogada en septiembre 2017 por el presidente Trump. The White House. “Remarks by the President on Immigration”. The White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/15/remarks-president-immigration> (consultado el 12 de octubre de 2017)

10. Los dos países que siguen a México con el mayor número de consulados en EE.UU. son Gran Bretaña y Canadá, con 12 consulados cada uno.

11. Thomas Philip O’Neill, Speaker Demócrata por Massachusetts de la Cámara de Representantes, de 1977 a 1987.

12. “All politics is local”.

4) Litigación. México ha tenido éxito en el pasado reciente en procesos de litigio con EE.UU. Ya sea como revulsivos para atender disputas comerciales bilaterales al amparo de los apartados de resolución de controversias del propio TLCAN (los casos más recientes y emblemáticos como autotransporte, atún o etiquetado de origen), o con base en figuras como *amicus curiae* (amigo de la corte), México a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en abono a litigios presentados por organizaciones no gubernamentales estadounidenses en materia de derechos fundamentales (como lo que se hizo en 2010 con toda una serie de leyes estatales antiinmigrantes en estados como Arizona, Georgia, Virginia, Nevada o Carolina del Sur), o directamente ante tribunales internacionales, como con el caso Avena ante la Corte Internacional de Justicia,¹⁴ han recurrido a las cortes y a procesos legales para avanzar y proteger sus intereses en la agenda con EE.UU. En este sentido, ya sea en materia de política migratoria estadounidense, la construcción del muro y su impacto ambiental, las contradicciones en las que incurre EE.UU. entre su política interna en materia de drogas ilícitas y sus posiciones en materia de política internacional antidrogas, la venta ilícita y el trasiego de armas hacia territorio mexicano, o con respecto al propio TLCAN, México debe estar preparado y dispuesto para capitalizar el tono muscular adquirido en el pasado reciente con objeto de usar el amplio abanico de recursos legales a su disposición, tanto en EE.UU. como en organismos internacionales.

5) Profundizar la relación con la diáspora mexicana y organizaciones cupulares hispanas. A partir del arranque de la década de los noventa y durante casi más de una década, sucesivos gobiernos mexicanos concibieron a las organizaciones comunitarias mexicanas y al liderazgo hispano a nivel nacional en EE.UU. como un bloque relativamente monolítico y cooptable. Se asumía que eran, a grandes rasgos y en lo general, actores susceptibles para apoyar de manera natural la agenda mexicana en EE.UU. El proceso de cabildeo a favor de la ratificación del TLCAN en 1993 demostraría de entrada lo equivocado de esas visiones, particularmente con respecto a las organizaciones cupulares hispanas a nivel nacional. No obstante y a pesar de las lecciones que se deberían de haber aprendido y desprendido a raíz del proceso de ratificación del TLCAN, México entró al nuevo milenio

con visiones que permanecían ancladas en mecanismos clientelares y de cooptación que el Estado mexicano mantenía con organizaciones y federaciones de mexicanos en EE.UU. No fue sino hasta entrado el siglo XXI que se comenzó a transitar de modelos clientelares a mecanismos de co-accionismo tanto con las organizaciones comunitarias mexicanas como con las hispanas en Estados Unidos. En lugar de esperar en automático a que estos grupos se alineasen con la agenda mexicana en EE.UU., fue México el que comenzó a alinearse con las agendas de esos grupos y organizaciones en EE.UU. En lugar de suponer que serían las organizaciones hispanas las cuales arrojarían la agenda diplomática mexicana en EE.UU., fue México, a través de su embajada y red consular, la que empezó a apoyar a la diáspora mexicana y a la comunidad hispana en sus aspiraciones, objetivos y agenda en ese país. La red consular inició durante ese período un proceso difícil pero necesario para transitar de cooptar a facilitar las agendas mexicoamericanas en EE.UU. para recobrar legitimidad y para enviar la señal de que no existía, a la par de que se oficializaba y regulaba el voto de los mexicanos en el extranjero, una agenda político-partidista en y desde los consulados. Ese papel hoy se debe rescatar. La regresión lamentable experimentada en estos últimos años de retornar a algunos mecanismos de repartición de recursos sin ton ni son y de posible cooptación ha dañado la posición de México tanto entre organizaciones comunitarias mexicanas como con organizaciones cupulares hispanas. A medida de que el voto hispano en general –y el de los mexicoamericanos en lo particular– va cambiando el escenario político-electoral estadounidense, sobre todo en estados bisagra clave como son hoy Nevada, Colorado, Virginia, Carolina del Norte o Florida, México debe mandar una señal clave de alianza y apoyo para con ese sector de la sociedad, en EE.UU. y para los propósitos de sus agendas en EE.UU.

6) Diplomacia Pública. Si algo ha dejado en evidencia la campaña presidencial de Trump es el problema real de imagen que confronta México en EE.UU. y el saldo que éste dejará, pase lo que pase en estos próximos años, para las percepciones tanto de mexicanos como de estadounidenses con relación a la importancia que cada sociedad y nación tienen una para la otra. México acumula ya años aciagos en lo que respecta a su imagen en el exterior y a las percepciones negativas prevalecientes en EE.UU., tanto entre los formadores y tomadores de decisión en los ámbitos político y económico como entre la opinión pública en lo general. Trump articuló en su narrativa de campaña tres temas que lastimaban particularmente a México: la seguridad fronteriza (el muro), el nativismo y la xenofobia (los migrantes mexicanos) y el impacto de la globalización en el empleo y la economía estadounidense (el TLCAN como el “peor acuerdo comercial

14. La Corte falló en 2004, a raíz de una demanda presentada por la cancillería mexicana, en el sentido de que EE.UU. había violado obligaciones adquiridas bajo la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares al no permitir la representación consular mexicana para asistir a sus connacionales en condiciones de arresto por crímenes cometidos en ese país, y que posteriormente enfrentarían la pena de muerte. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). “La Corte Internacional de Justicia y la protección de los derechos del individuo: Caso Avena”. SCJN. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LIBRO%20CASO%20AVENA_0.pdf (consultado el 12 de octubre de 2017)

para EE.UU.). Ese alcahuateo político-electoral de México por Trump socavó aún más la precaria posición de nuestro país en el imaginario colectivo de un sector del electorado estadounidense.

La campaña presidencial estadounidense y sus secuelas a lo largo de este primer año de la Administración Trump refuerzan tres lecciones importantes para México. La primera es que nuestro problema estructural de imagen no podrá ser resuelto y mucho menos maquillado con el desembolso de recursos para despachos globales de relaciones públicas. Mientras México no logre cortar de tajo algunos de los nudos gordianos que tiene a su interior, como son la impunidad y opacidad groseras, un Estado de derecho frágil y la lacerante inequidad socioeconómica, será prácticamente imposible mover la aguja de las percepciones internacionales. Segundo, que hay vasos comunicantes entre las lecturas que se dan al interior de país y lo que se publica en el extranjero. En la medida en que periodistas y columnistas en México empezaron a derivar otras lecturas de las postrimerías del terremoto, los corresponsales de medios internacionales en México comenzaron naturalmente a reflejar esas mismas narrativas en sus notas. Y tercero, que son los factores de poder suave mexicano, la capacidad de sociedad y cultura mexicanas para atraer -tal y como ocurre con nuestras organizaciones de sociedad civil e industrias creativas o el talento y tenacidad de tantos millones de mexicanos- lo que da una voz inigualable a México en el mundo. Esto, convertido en una estrategia de difusión desde la sociedad civil, con el concurso y apoyo del sector privado, conforma la base para una estrategia de diplomacia pública integral, articulada desde México, a través de su Embajada en EE.UU. y su red consular, así como de los innumerables talentos mexicanos -científicos, artistas, intelectuales y académicos, empresarios y emprendedores, activistas y líderes comunitarios- en ese país.

Government of Canada. "North American Free Trade Agreement (NAFTA)" Government of Canada. <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/info.aspx?lang=eng> (consultado el 12 de octubre de 2017) 01

Paz, O. *México y Estados Unidos: Posiciones y contraposiciones*. México: Promexa Editores. 1979 04

Riding, A. *Distant Neighbors; a Portrait of the Mexicans*. Nueva York: Random House. 1984 05

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). "La Corte Internacional de Justicia y la protección de los derechos del individuo: Caso Avena". SCJN. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LIBRO%20CASO%20AVENA_0.pdf (consultado el 12 de octubre de 2017) 06

The White House. "Remarks by the President on Immigration". The White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/15/remarks-president-immigration> (consultado el 12 de octubre de 2017) 09

BIBLIOGRAFÍA

Bureau of Western Hemisphere Affairs. "U.S. Relations with Mexico". U.S. Department of State. <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm> (Consultado el 12 de octubre de 2017)

Consejo Nacional de Población (CONAPO). "Proyecciones de la población de México 2010-2050 y estimaciones 1990-2010". CONAPO. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> (consultado el 12 de octubre de 2017)

Flores A., López G., y Radford J. "Facts on U.S. Latinos, 2015". Pew Research Center. <http://www.pewhispanic.org/2017/09/18/facts-on-u-s-latinos-current-data/> (consultado el 12 de octubre de 2017)



EL NUEVO LIDERAZGO MEXICANO: CUANDO LA OPORTUNIDAD SE JUNTA CON LA PREPARACIÓN

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Regina Portilla

Investigadora, IMCO

Tanto el desarrollo económico como el social de un país se construye, en parte, desde la diplomacia. En un mundo interdependiente, las decisiones de inversión, logística, y desarrollo son forzosamente impactadas por acciones y decisiones exteriores. La diplomacia es el mecanismo mediante el cual todo país puede defender y hacer valer sus intereses y principios en el escenario internacional. Ésta es un arte¹ que en ocasiones no se acredita ya que la mayoría de sus acciones suceden con un perfil bajo. Los grandes tratados comerciales, los acuerdos para impulsar agendas de cambio social, los compromisos internacionales para combatir el cambio climático, los intercambios educativos y laborales, o las colaboraciones científicas son resultado de una diplomacia efectiva. Ser un “buen vecino” no es solo esencial para impulsar cualquier política exterior sino que es una obligación de cada país para contribuir a la buena gobernanza del sistema internacional.

Desde su independencia, nuestro país ha tenido altibajos en sus relaciones exteriores. Una de las épocas más importantes se dio durante la segunda mitad del siglo XX donde la diplomacia mexicana logró asentar al país como un líder regional. Por una parte, México representaba estabilidad política, a diferencia de sus contrapartes latinoamericanas quienes vivieron largos periodos de dictaduras, guerras civiles e inestabilidad política. México supo utilizar las ventanas de oportunidad disponibles para posicionarse como actor relevante en la pacificación de la región como lo fue el Grupo Contadora en 1983, el Acuerdo de San José en 1980 y el Mecanismo de Tuxtla en 1996.²

1. La diplomacia es definida como arte y ciencia. En el derecho internacional público se define como; la ciencia del conocimiento de las reglas relativas a las relaciones entre los Estados y el arte de la aplicación de estas mismas reglas.

2. El Grupo Contadora se creó en 1983 como un mecanismo de negociación y consulta entre México y países latinoamericanos que tenía el fin de pacificar la región centroamericana. El Acuerdo de San José nació en 1979 como iniciativa de los gobiernos de México y Venezuela en el cual se comprometían a un suministro constante de petróleo a los países centroamericanos y caribeños mientras se otorgaban créditos de hasta 30% de sus facturas petroleras con plazos largos

Desafortunadamente, México ha perdido el liderazgo diplomático que lo distinguió durante esa segunda mitad del siglo XX. El contexto nacional de las últimas décadas ha forzado a que el país voltee la mirada hacia el interior, y descuide, en consecuencia, sus relaciones exteriores. Este escenario junto con la falta de políticas adecuadas y efectivas fueron deteriorando la posición de México en el exterior. Es primordial para nuestro país recuperar su papel en el sistema internacional y para eso se requiere de un liderazgo regional con políticas exteriores adecuadas.

Las crisis en Centroamérica y sus repercusiones

Tradicionalmente, México ha mantenido una política de apertura a refugiados e inmigrantes que huyen de contextos violentos y opresores. Eso incluye desde los refugiados de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Civil Española hasta los latinoamericanos de países como Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Colombia y Brasil.³ Otro ejemplo fue el apoyo a más de 150 mil refugiados en la década de los ochenta como resultado de luchas internas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que culminó con la creación del Grupo Contadora. Este fue un mecanismo de resolución de conflicto y pacificación de la región liderado por México, con participación de otros países como Panamá, Venezuela y Colombia.⁴

.....
e intereses bajos. El Mecanismo de Tuxtla fue la institucionalización de los mecanismos de cooperación mexicanos en Centroamérica con el propósito de ampliar la cooperación.

3. Mónica Toussaint “Katya Somohano y Pablo Yankelevich (coords.), El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos” reseña de *El refugio en México: Entre la historia y los desafíos contemporáneos* por Katya Somohano y Pablo Yankelevich, *Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora 82* (2012) Consultado el 15 de mayo de 2017 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482012000100012

4. Bruno Figueroa Fisher “Breve historia de la cooperación internacional de México” *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, no.102 (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf> (Consultado el 24 de abril de 2017).

El caso más notorio es el de los refugiados guatemaltecos. A principios de 1980, México creó la Comisión Mexicana de Asistencia a Refugiados (COMAR)⁵ para brindar atención a esa población. Con la llegada masiva de hasta 43 mil refugiados, el gobierno reconoció que la situación no podía ser controlada y que no se podía asegurar el bienestar de los guatemaltecos. A partir de esto, se realizaron operaciones de reubicación en 57 campamentos en los estados de Campeche y Quintana Roo. Aunque no todos los programas de integración y repatriación fueron exitosos por falta de financiamiento o capacidades, los resultados generales fueron favorables ya que las condiciones de los refugiados mejoraron.⁶⁷ Esto también permitió que en años posteriores los migrantes pudieran regresar a Guatemala una vez terminado el conflicto. A su vez, también se les permitió obtener la nacionalidad mexicana a más de 10 mil refugiados apoyados de programas de integración definitiva.⁸

Al participar en los procesos de paz de países centroamericanos e implementar más de 4 mil 535 acciones de cooperación, México se consolidó como actor relevante y líder en la región. En palabras del embajador Bruno Figueroa, México consiguió “una asociación privilegiada en Centroamérica, lo cual, en lo político, se traduciría en la búsqueda de consensos regionales”.⁹ A pesar de ser una región conformada por países diversos en cuanto a modelos económicos y formas de gobierno, América Latina siempre fue un socio regional fundamental en las relaciones internacionales de nuestro país. Gracias a esfuerzos como Grupo Contadora, México estaba al centro de la negociaciones para el establecimiento de la paz en países centroamericanos.¹⁰

MÉXICO Y SU NUEVA DEBILIDAD DIPLOMÁTICA

México terminó el siglo XX con una amplia apertura comercial caracterizada por la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles

y Comercio¹¹ (GATT por sus siglas en inglés) en 1986 y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. México no solo sufrió un cambio económico y comercial, sino que también dio por terminado más de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para darle paso a una nueva administración federal liderada por otro partido. La llegada del Partido Acción Nacional (PAN) con Vicente Fox al poder cambió el escenario político del país. Con el llamado “bono democrático”, el gobierno de Fox estableció la defensa de los derechos humanos y la democracia al frente de su política exterior. En consecuencia, la política exterior durante su gobierno condenaba o premiaba causas y no estados. México, contrario a su historia, tomó una postura ideológica resonante.

El estandarte de la política exterior mexicana basada en derechos humanos, democracia y apertura económica, perjudicó la relación con otros países latinoamericanos. Un ejemplo de esto fue el voto de la delegación mexicana en la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas a favor de la visita de un representante de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos en Cuba. El voto de México sumado a las acusaciones del gobierno mexicano de que oficiales cubanos estaban interfiriendo en asuntos internos del país y la “falta” de diplomacia del presidente Fox, terminaron por dañar las relaciones con Cuba al punto de que ambos países retiraron a sus embajadores en 2004.¹² Las relaciones con Venezuela tampoco fueron óptimas. Por un lado, nuestro país era visto como el “cachorro del imperio”¹³ ya que defendía y promovía las iniciativas de EE.UU. Se le veía como el principal promotor del liderazgo estadounidense en la región. México solicitó que Venezuela retractara sus declaraciones y al no suceder esto, ambos países retiraron sus embajadores.

El surgimiento de Brasil como un nuevo líder regional frustró los esfuerzos mexicanos por posicionarse en la región. México fue excluido de ciertas iniciativas regionales pero a pesar de eso, logró ingresar como observador en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), una de las iniciativas regionales con mayor aspiración en ese momento conformada por Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Venezuela.¹⁴ Durante la competencia con Brasil por el liderazgo regional, México incurrió en varios

5. La COMAR ha sido ampliamente criticada en los últimos años por sus esfuerzos fallidos por brindarle atención a los migrantes que cruzan la frontera norte de México. Sus programas no han traído los resultados deseados y presentan cifras que son cuestionadas por distintas ONG.

6. Idem

7. De acuerdo con la COMAR, los refugiados guatemaltecos dejaron de necesitar ayuda alimentaria, y contaban con servicios de salud y educación.

8. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados: “El refugio guatemalteco” COMAR (s.f.) http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco Consultado el 23 de junio de 2017

9. Idem

10. Vladimir Sudarev. “México y América Latina: Nueva etapa de relaciones” Латинская Америка, No.6 (2013) http://www.ilaran.ru/pdf/2013/lberoamerica/lbA_2013_4/Sudarev.pdf Consultado el 24 de abril de 2017.

11. En 1995, tras la Ronda de Uruguay, se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

12. Ana Covarrubias. “El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión”. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* 325, no 44, (2016) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf> Consultado el 25 de abril de 2017.

13. Llamado así por Venezuela durante la Cumbre de Mar de Plata en 2005.

14. La adhesión de Bolivia ya fue aceptada por los estados Parte en 2015 y al momento se encuentra en proceso de ser aprobada por los Congresos de los estados Parte. Venezuela fue suspendida de la organización en 2016.

esfuerzos por participar en mecanismos de cooperación como el caso de Colombia y la mediación entre el gobierno y las guerrillas en 2004 y el Plan Puebla Panamá (PPP) en 2001 para convertir a Centroamérica y al sureste de México en un “polo de desarrollo”. Estos esfuerzos no dieron los resultados deseados, ya que el primero se vio frustrado por la falta de voluntad política y el PPP encontró problemas financieros.¹⁵

La política en tiempos de Felipe Calderón

En la administración del sucesor de Vicente Fox, Felipe Calderón, la llamada “guerra contra el narco” tomó gran parte de los esfuerzos del gobierno. A pesar de esto, el gobierno se dedicó a restaurar las relaciones truncas con algunos países latinoamericanos, principalmente con Cuba, Venezuela y Argentina. El objetivo era reposicionar a México en la región a través de una política pragmática y basada en el derecho, no en la ideología.¹⁶ A pesar de ciertos contratiempos, Calderón logró restablecer las relaciones con Cuba y designó a un nuevo embajador. Se abstuvo de realizar votos comprometedores en foros internacionales al reconocer el derecho internacional, la soberanía de los Estados y la no interferencia en asuntos internos como guía de la política exterior. A través de esfuerzos de cooperación y alianza, México también logró mejorar las relaciones con Brasil, Venezuela y Argentina.

Uno de los procesos de integración regional ambicioso y con éxito durante la administración de Felipe Calderón fue la creación de la Comunidad de América Latina y el Caribe (CELAC) misma que fue establecida por iniciativa de México. Nuestro país utilizó la Secretaría temporal del Grupo de Río¹⁷ como plataforma para impulsar la iniciativa. Fue en estos momentos que se pudo notar el poder diplomático del gobierno mexicano al lograr que la iniciativa paralela de Brasil para formar la Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC) se fusionara con el Grupo de Río para formar CELAC. Otro hito dentro de la política exterior de Calderón fue la creación de la Alianza del Pacífico (AP) en 2011 conformada por México, Colombia, Perú y Chile en la ciudad de Mérida.¹⁸ Esta unión creó una alianza entre los países latinoamericanos más grandes del Pacífico para mostrarse como un bloque unido ante foros e iniciativas en el área asiática del Pacífico dentro de la cual

destaca el tan sonado Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés). En ocasiones, la AP funciona como un frente a bloques y países con formas de gobierno contrarias como, por ejemplo, Venezuela y Bolivia.¹⁹

MÉXICO ANTE UN ESCENARIO DE INCERTIDUMBRE

Han pasado cinco años del gobierno priísta al mando de Enrique Peña Nieto, el cual se ha caracterizado por la frase “actor con responsabilidad global” aunque esto no quiere decir que haya cumplido su cometido. Peña Nieto ha puesto su atención en nuevos tableros como el mercado asiático y el europeo, mientras que la política con América Latina no ha logrado que México recupere su liderazgo en la región. Estos esfuerzos se vieron truncados cuando la situación de derechos humanos y de seguridad en el país forzaron a que el Presidente tuviera su completa atención al interior.²⁰ Ante los nuevos escenarios internacionales en donde los mecanismos multilaterales están siendo cuestionados y nuevos nacionalismos toman fuerza, se viven momentos de incertidumbre.

Los esfuerzos diplomáticos por retomar las relaciones con sus vecinos no tuvieron el alcance deseado pero aún así se lograron ciertos objetivos. Peña regresó la relación con Cuba a los años de gobernanza priísta en donde la ideología estaba en segundo plano y se favorecían las relaciones económicas y comerciales. No se ha podido decir lo mismo para el caso de Venezuela. Por una lado, México recibió a la esposa de Leopoldo López, una de las principales cabecillas del movimiento opositor venezolano. Lo cual causó tensiones entre los gobiernos. A esto se le ha sumado el liderazgo de México en los foros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para denunciar los abusos a derechos humanos que han sucedido durante la crisis en Venezuela.²¹ El objetivo de México detrás de esto es claro, se busca obtener un liderazgo en la región en un momento en el que América Latina se encuentra ante una crisis en su propio territorio.

El secretario general de la OEA, Luis Almagro, invocó la Carta Democrática Interamericana para poder encontrar una solución

15. Ana Covarrubias. “El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión”. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* 325, no 44, (2016) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf> Consultado el 25 de abril de 2017.

16. Idem

17. El Grupo de Río se conformó en 1986 tras la fusión de los países latinoamericanos miembros del Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora.

18. Vladimir Sudarev. “México y América Latina: Nueva etapa de relaciones” *Латинская Америка*, No.6 (2013) http://www.ilaran.ru/pdf/2013/lberoamerica/lbA_2013_4/Sudarev.pdf Consultado el 24 de abril de 2017.

19. BBC. “La Alianza del Pacífico, el bloque latinoamericano que prospera mientras todos los demás se agrietan” BBC Mundo. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-36709925> Consultado el 23 de junio de 2017

20. Ana Covarrubias. “El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión”. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* 325, no 44, (2016) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf> Consultado el 25 de abril de 2017.

21. Alfredo Meza y Javier Lafuente. “Venezuela acusa a México de ser “cómplice” de la oposición y estar detrás de las protestas” *El País*, (2017) http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/26/mexico/1493174399_690989.html Consultado el 27 de abril de 2017.

a la situación en Venezuela. México ha sido gran promotor de esta decisión lo que demuestra la disposición de nuestro país de seguir la vía diplomática y del derecho.²² La crisis que se está viviendo en Venezuela es una gran oportunidad para que México asuma un liderazgo en la búsqueda de soluciones, pero este deberá ser cauteloso y pragmático para evitar causar bloques y dividir a la región. Para obtener este liderazgo, México también deberá ser proactivo en la búsqueda de soluciones y deberá buscar aliados en el proceso. México puede y debe estar al centro de toda solución que busque resolver la gran amenaza de Venezuela a la estabilidad y paz de la región. La salida de Venezuela de la OEA, si no es suspendido antes, tardará en ser efectiva pero los votos de los países latinoamericanos en las reuniones de la organización, en especial de países como Colombia y Perú, demuestran que México puede tener aliados que respalden sus iniciativas.

La situación interna en México con la lucha contra el narcotráfico, la impunidad y los altos niveles de corrupción, las grandes desigualdades y la falta de competitividad han causado que no cuente con las herramientas necesarias para representar un liderazgo en la región. México perdió la reputación que tenía al exterior. Perdió su lugar como líder. México ha tenido ventanas de oportunidad que no ha sabido aprovechar y que por consiguiente se han desperdiciado. Desde el “bono democrático” con Fox hasta el “país de las reformas” con Peña Nieto. Se debe tener en mente que las “ventanas de oportunidad” no pueden prosperar si la situación interna se encuentra debilitada. No se puede tener una fortaleza al exterior si se cuenta con grandes debilidades al interior.

No se puede hablar de un nuevo escenario mexicano sin tocar el tema de la relación con EE.UU. Es una relación compleja y dependiente que por nuestra historia y nuestra situación geográfica es imposible, y aún menos recomendable, ignorar. La relación más grande que tiene México en números es con EE.UU. y no solo en el tema comercial sino también en términos de frontera, migración, cruces y cooperación. En nuestra frontera del norte, cruzan alrededor de un millón de personas al día y más de 400 mil vehículos.²³ El 80% de las exportaciones mexicanas son a EE.UU. En 2015, nuestro intercambio comercial fue más allá de los 500 mil millones de dólares, cifra mayor a la suma del intercambio de EE.UU. con Japón, Alemania y Corea

del Sur (483 mmdp) en el mismo año.²⁴ Estudios del Woodrow Wilson Center han llegado a concluir que con la alta integración causada por el TLCAN, es imposible afirmar que un producto es totalmente estadounidense, mexicano o canadiense. Como resultado de la integración manufacturera de la región, los países no venden entre ellos productos terminados sino que terminan los productos entre ellos. Se estima que durante su proceso de producción, un automóvil cruza la frontera entre los tres países de la región un promedio de ocho veces. Sin ignorar la necesidad de contar con competencia entre productores de EE.UU. y México, estos han pasado de ser competidores a compañeros de negocios que buscan impulsar la competitividad de la región.²⁵

México necesita de buenas relaciones internacionales para impulsar su agenda nacional. El éxito de nuestros objetivos domésticos dependerán de una correcta política exterior. Para esto, necesitamos re direccionar nuestras políticas y re pensar nuestra manera de actuar.

IMCO PROPONE

1 El poder blando mexicano

Promover el poder blando²⁶ de México es indispensable si se quiere un liderazgo regional. En teoría, el poder blando está conformado por las expresiones culturales de un país, sus valores políticos y su comportamiento al interior y exterior de sus fronteras. Para fortalecerlo, se puede hacer uso de dos principales herramientas: la imagen de México (en ocasiones llamada Marca País) y su presencia en foros internacionales. El término Marca País (MP) se utiliza para hacer referencia al uso de conceptos y técnicas de mercadotecnia corporativa en los países con el objetivo de mejorar su reputación a nivel internacional.²⁷ Se llevan a cabo grandes campañas de imagen para atraer inversión, aumentar las exportaciones, mejorar la competitividad del país y fortalecer su poder blando. Esto

24. Presidencia de la República. “Relación México – Estados Unidos”. *Gob.mx/Presidencia* (2016) <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

25. Christopher Wilson. “A regional manufacturing platform” The Woodrow Wilson Center/Mexico Institute. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a_regional_manufacturing_platform.pdf (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

26. Con poder blando se hace referencia a la influencia económica o cultural que le otorga poder a una Nación. En palabras de Joseph Nye “la habilidad de un país de persuadir a que otros hagan lo que se quiere sin el uso de fuerza o coerción”

27. , Pauline; Wiseman, Geoffrey (2013). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practice*. New York: Oxford University Press. p. 354.

22. BBC Mundo. “Qué es la Carta Democrática de la OEA y qué consecuencias puede tener para Venezuela”. BBC (2017) http://www.bbc.com/mundo/america-latina/2016/05/160531_venezuela_almagro_oea_que_es_carta_democratica_maduro_ps Consultado el 25 de junio de 2017

23. Christopher Wilson. “A regional manufacturing platform” The Woodrow Wilson Center/Mexico Institute. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a_regional_manufacturing_platform.pdf (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

va mucho más allá de la concepción tradicional de promover el turismo. Una de las estrategias exitosas ha sido vincular a las compañías con percepciones positivas del país para así aumentar las exportaciones. Se ve a las compañías como aliados y principales promotores. Con base en una política transversales y que abarque estados y ciudades, nuestro país puede utilizar su cultura, geografía, gastronomía e industrias de entretenimiento como principales fuentes de promoción en su MP.

Una de las bases para una campaña exitosa de MP es la calidad del producto que se está vendiendo, en este caso, el país. La MP no pretende solucionar problemas que se originan en malas políticas públicas o en contextos sociales de desigualdad y abusos. Simplemente buscan potencializar la imagen de un país para convertirla en un activo. Estas herramientas deben de ser utilizadas con cautela ya que los resultados pueden ser desastrosos si se pretende resolver una mala política con una buena campaña de mercadotecnia.²⁸ Una buena reputación se gana, no se regala. Un gran ejemplo de una MP que trató de vender un producto erróneo fue la gran promoción del “Mexican Moment” durante el sexenio de Peña Nieto. Durante sus primeros años, Peña Nieto impulsó una serie de reformas estructurales para promover el crecimiento del país. Dentro de las más famosas se encontraba la reforma energética y la de educación. Utilizando este *momentum*, la revista Time le dedicó su portada en 2014 al Presidente bajo el lema “Saving Mexico” (Salvando a México). La baja popularidad del presidente Peña, los niveles de violencia, el surgimiento de autodefensas y el bajo crecimiento económico causó un gran revuelto y desconecto entre la población con la portada de Time ya que parecía dibujar un México inexistente.²⁹ Con el paso del tiempo, los medios internacionales dejaron de exponer este México lleno de promesas a reportar una visión crítica de la realidad. Casos como Ayotzinapa y la desaparición de los 43 estudiantes normalistas, las matanzas a civiles en Tlatlaya, los altos niveles de violencia, el aumento en la pobreza, el bajo crecimiento de la economía, la imperante corrupción e impunidad voltearon la mirada de las expectativas.³⁰

Tomando todo la anterior en consideración, resulta importante contar con una congruencia entre la agenda que se promueve en el exterior y la situación interna del país. No se puede promover

una agenda de lucha antidrogas o derechos humanos, si esta no se promueve dentro de las fronteras. Un paso en la dirección correcta en este tema fue la participación activa de México en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), misma que le consiguió la co-presidencia en 2015. Esta alianza busca ser un plataforma de dialogo y colaboración entre el gobierno y sociedad civil para atender asuntos apremiantes en el país y transitar hacia un “gobierno abierto” y transparente. En su momento, esto permitió que México se dibujara como un país comprometido con la transparencia y más aún como un país de buenas prácticas.³¹ Su política interna le otorgaba legitimidad a su agenda internacional en materia de transparencia. Lamentablemente, esta iniciativa se ha desvirtuado ocasionando que organizaciones de sociedad civil se retiraran bajo argumentos de espionaje y violaciones a la libertad de sus miembros por parte del gobierno mexicano.³²

La otra herramienta para promover el poder blando mexicano es la presencia proactiva de nuestro país en los foros internacionales. Foros y alianzas como el G20, la Alianza del Pacífico, la OEA y Naciones Unidas, representan plataformas que potencializan por el peso de sus miembros en las economías o por su importancia en la toma de decisiones. A su vez, estas alianzas son oportunidades para que México encuentre mecanismos de cooperación que le otorguen un papel activo en diversas regiones. Las plataformas internacionales son herramientas para que México promueva su cultura y valores. La reputación e imagen de un país en el exterior también dependerá de la percepción de su impacto global más que sus activos.³³ La participación de México como observador militar en la misión de las Naciones Unidas en Colombia para vigilar el establecimiento de los acuerdos de paz es un gran paso proactivo que demostrará presencia y solidaridad en la región.³⁴

2 Diplomacia Mexicana 2.0

El sistema internacional se está enfrentando a nuevas políticas donde impera la post-verdad y donde los nuevos nacionalismos están tomando fuerza. La tendencia hacia estos nuevos

28. Lee Hudson. “Nation Branding explained”. *Council on Foreign Relations* (2007) <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/nation-branding-explained/p14776>. Consultado el 11 de mayo de 2017

29. Daniel Hernández. Saving Mexico? Selling Mexico? Slaying Mexico?. *Vice News* (2014) https://www.vice.com/en_us/article/nnqz3x/saving-mexico-selling-mexico-slaying-mexico (Consultado el 29 de junio de 2017)

30. Sin Embargo. Del “Saving Mexico” al “salvador que no fue”, *Newsweek* critica la falta de resultados de Peña. (2015) <http://www.sinembargo.mx/30-11-2015/1567141> Consultado el 29 de junio de 2017

31. La institucionalización del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) como organismo autónomo y con participación ciudadana ha sido visto como una buena práctica.

32. Animal Político. Sociedad civil denuncia espionaje y rompe con la Alianza por el Gobierno Abierto. (2017) <http://www.animalpolitico.com/2017/05/espionaje-alianza-gobierno-abierto/> consultado el 29 de junio de 2017

33. Vadim Volos “Nations as brands: Why global perception matters”. *GfK Global* (2017) <https://blog.gfk.com/2017/02/nations-as-brands-why-global-perception-matters/> Consultado el 11 de mayo de 2017

34. Ana Lagner. “México hace cambio radical a política de no intervención”. *El Economista* (2016). <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/05/11/mexico-hace-cambio-radical-politica-no-intervencion> Consultado el 11 de mayo de 2017

nacionalismos que ven a las relaciones internacionales como un juego de suma cero en donde los intereses nacionales chocan con los intereses globales, ha causado que varios países se cierren ante posibles escenarios de cooperación internacional.³⁵ Países como EE.UU., Rusia, Turquía, Reino Unido y China han volteado de un nacionalismo cívico a un nacionalismo excluyente basado en la raza.³⁶ Esto perjudica los mecanismos de cooperación internacional existentes y amenaza las posibles alianzas.

Con una diversidad de ideologías y agendas en el sistema internacional, México necesita de nuevas herramientas de política exterior. Es aquí en donde el principio de no intervención (guía histórica en la diplomacia mexicana) debe mutar para adecuarse a nuevas realidades y contextos. Este principio nace con el objetivo de proteger la soberanía de los estados y buscar que las relaciones internacionales se basen en parámetros jurídicos y no políticos. Se espera que con ello los estados resuelvan sus problemas internos para no llegar a afectar la paz y seguridad del sistema internacional.³⁷ Se debe reconocer que un concepto tradicionalista del principio de no intervención es insuficiente e ineficaz ante las nuevas realidades. Es necesario pasar del concepto tradicional restrictivo de cualquier acción o pronunciamiento a uno en donde exista mayor libertad de actuar. Esto de ninguna manera invita a que México cruce la delgada línea entre el derecho internacional y la interferencia en asuntos internos. Es por eso que cualquier acción proactiva deberá guiarse por el derechos internacional. Aún así, estas acciones podrán causar distanciamientos entre otros países y en ocasiones enfrentamientos. Por eso es necesario reconocer que no siempre un política proactiva es la más adecuada pero que en ocasiones es la necesaria. A su vez, si estamos dispuestos a voltear el reflector a situaciones en otros países, debemos estar preparados para que ese reflector también apunte hacia nuestra propia situación interna. Volviendo a hacer énfasis en lo ya mencionado, esta política no invita a que México realice acciones que perturben el orden internacional. Cada acción proactiva deberá ser resultado de análisis profundos sobre el contexto y la situación para determinar el mejor camino para México. No siempre el mejor camino es un política proactiva, en ocasiones deberá ser una política defensiva o de no intervención.

Para tener una participación efectiva y profesional en las relaciones internacionales, se necesita hacer mención al cuerpo profesional diplomático encargado de promover y ejecutar la política exterior de México: el Servicio Exterior Mexicano (SEM). Este cuerpo diplomático es considerado como un ejemplo de servicio profesional de carrera y como un gran activo dentro del gobierno. A pesar de esto, los mecanismos de ascenso y desarrollo se han visto desvirtuados ante situaciones de nepotismo. No se puede conformar un servicio de carrera cuando los puestos de altos mandos se encuentran fuera de la contienda ya que son otorgados como premio por parte de las élites políticas. La falta de lineamientos en política exterior hace más difícil poder realizar actividades congruentes y bajo un solo objetivo ya que estos están a merced del grupo en el poder. Es necesario darle un espacio adecuado al SEM para que continúe con su profesionalización. Se deben crear más espacio de desarrollo y capacitación con la flexibilidad necesaria para que los miembros del SEM continúen con su carrera. Si se considera que el SEM ha perdido hasta 40% de su poder adquisitivo en los últimos años,³⁸ se debe poner sobre la mesa la necesidad de reevaluar la tabulación de salarios en los niveles medios y bajos para que estos puedan cumplir con las demandas y necesidades de sus integrantes.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

3 Diversificar relaciones

El argumento de que México debe diversificar sus relaciones comerciales no es algo innovador y menos aún algo nuevo en las conversaciones de política exterior. Desde hace varias décadas, los presidentes de México han tratado de impulsar agendas comerciales que permitan diversificar las relaciones de nuestro país. Cada una con su propio enfoque y su nivel de éxito. Lo que pocas agendas han logrado hacer es pasar de un enfoque basado plenamente en exportaciones a uno que reconozca la importancia de la importaciones. La visión simplista que privilegia las exportaciones como impulsores del desarrollo y desprecia el papel de las importaciones como una fuente de diversificación para los consumidores y no logra ver el panorama completo de los beneficios comercio en ambos sentidos. La falsa creencia de que las importaciones, y por ello los déficits comerciales afectan de manera negativa al crecimiento económico ha tomado más fuerza en los últimos años. Lo que los partidarios de esta ideología logran ignorar es la relación de las importaciones con el consumo, la inversión y el gasto público. El gobierno y los consumidores terminan por hacer uso de las importaciones al mismo tiempo que un producto importado

35. The Economist. "The new nationalism" (2016) <https://www.economist.com/news/leaders/21710249-his-call-put-america-first-donald-trump-latest-recruit-dangerous> Consultado el 29 de junio de 2017.

36. The Economist. "League of nationalist" (2016). <https://www.economist.com/news/international/21710276-all-around-world-nationalists-are-gaining-ground-why-league-nationalists> Consultado el 29 de junio de 2017

37. Ignacio Roncagliolo. "El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual" *Revista Ius et Praxis*, 21, no.1 <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v21n1/art13.pdf> Consultado el 11 de mayo de 2017

38. Jorge Suárez-Velez. "México no tiene política exterior". *El Financiero*. (2014) <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mexico-no-tiene-politica-exterior.html> Consultado el 11 de mayo de 2017.

termina como inversión en el país (por ejemplo una maquinaria importada en un fábrica local). Todo esto contribuye de manera positiva al crecimiento económico.³⁹ De la misma manera en que las exportaciones ayudan a llegar a nuevos mercados y obtener mayores ingresos del exterior, las importaciones fomentan la competitividad del país y la innovación de los productores locales mientras ayudan a que los consumidores obtengan más opciones de productos y precios más bajos.⁴⁰

Desde la entrada del TLCAN, EE.UU. ha logrado posicionarse como el principal destino de las exportaciones mexicanas. Considerando que 80% de los productos de México terminan en este país, nuestra relación comercial merece un acercamiento particular. Esta interdependencia toma más relevancia cuando se considera que México es el segundo mercado de exportaciones estadounidenses después de Canadá. Las exportaciones de EE.UU. a México en 2015 fueron mayores a las que se realizaron a China y Japón en conjunto.⁴¹ Cada minuto estos dos países comercializan un millón de dólares en bienes y servicios.⁴² En muchos casos, el comercio de México con ciertas entidades de EE.UU. tiene dimensiones mayores a aquellas con otros países. Tomando como ejemplo a Texas, el comercio con este estado es nueve veces más grande que el comercio con toda América Latina.⁴³ Para 30 de 50 entidades de EE.UU., México es el primero, segundo o tercer socio comercial.⁴⁴ Esta existente codependencia nos hace repensar nuestras estrategias de política exterior en donde se presentan dos fuertes herramientas de acción. Por un lado, esta potente relación comercial de ciertos estados de EE.UU. con el mercado mexicano hace que cualquier alteración en la dinámica, como una disminución en las exportaciones a/o desde México, perjudique las economías estatales. Esto resultaría en una presión interna al gobierno de

EE.UU. para solucionar cualquier disrupción en tratados de libre comercio. Las acciones y/o demandas de gobiernos estatales en EE.UU. pueden ayudar a reforzar las estrategias de política exterior y comercial del gobierno mexicano.

Este proceso de diversificación es un proceso paulatino que debe buscar encontrar socios comerciales con capacidad para exportar hacia México. Los agricultores en Canadá, Argentina, Australia y Brasil serán un buen lugar donde comenzar.⁴⁵ Reducir nuestra dependencia a pocos mercados también nos ayudará ante cualquier disminución o desabastecimiento de ciertos productos de los cuales dependemos en gran medida. Un ejemplo claro es el de gas natural. México depende en gran medida de las importaciones de este energético que vienen de Estados Unidos. Una diversificación de socios para importación de gas natural es necesario para la seguridad energética mexicana. En el tema del gas natural también se debe mencionar el desarrollo y explotación de yacimientos dentro de territorio nacional. La búsqueda de nuevos socios en la importación de insumos claves como granos o gas debe ponderar el aumento del precio derivado de costos de transporte y logística con un aumento de la certidumbre geopolítica en el abastecimiento de estos productos.

Una diversificación no solo trata de temas comerciales sino también políticos. Relaciones políticas más profundas ayudarán a México a posicionarse en nuevos tableros. Se debe apostar por aquellas alianzas y/o socios que tengan las mejores propuestas ante el futuro previsible. Para ello, se deben buscar estados similares a México ya sea en su desarrollo económico, en su sistema político o en su geografía ya que este tipo de alianzas tienen más posibilidades de consolidarse. Los miembros del G20 y de la Alianza del Pacífico representan socios potenciales con grandes promesas a futuro. México debe continuar, y en su caso profundizar, las relaciones con estos miembros.⁴⁶ La Alianza del Pacífico es una iniciativa relativamente joven pero con grandes promesas. Los cuatro países miembros, México, Chile, Perú y Colombia, ocupan los primeros lugares en el ranking de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial. Juntos, representan el 39% del PIB de América Latina y el Caribe, representan el 50% del comercio exterior de la región y 44% de la inversión extranjera directa.⁴⁷ Esta región representa grandes oportunidades de crecimiento económico, comercial y tecnológico por lo que debe considerarse en los planes de acción a futuro. Tener un lugar

45. Idem

46. Carlos de Icaza & Érika Ruiz Sandoval. "México, actor con responsabilidad global: jugador en nuevos tableros. *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 100, (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/icazaruiz.pdf> Consultado el 24 de abril de 2017.

47. Alianza del Pacífico. Abecé: Alianza del Pacífico. (s.f.) <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4441> Consultado el 29 de junio de 2017

39. Jeffrey Dorfman. "The Trade Deficit Matters, But Not How You Think" *Forbes Magazine* (2017) <https://www.forbes.com/sites/jeffreydorfman/2017/03/12/the-trade-deficit-matters-but-not-how-you-think/#362c6f376058> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

40. Daniel Griswold. "Rising Exports – and Imports – Are good news for U.S. economy". *The Cato Institute* (2011) <https://www.cato.org/blog/rising-exports-imports-are-good-news-us-economy> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

41. Presidencia de la República. "Relación México – Estados Unidos". *Gob.mx/Presidencia* (2016) <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

42. Christopher Wilson. "A regional manufacturing platform" *The Woodrow Wilson Center/Mexico Institute*. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a_regional_manufacturing_platform.pdf (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

43. Rafael López. "Ocho estados de EU acaparan 63.7% de exportaciones a México" *Milenio* (2017) http://www.milenio.com/politica/estados-estados-unidos-exportaciones-mexico-tlc-california-texas-milenio_0_895110528.html (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

44. Presidencia de la República. "Relación México – Estados Unidos". *Gob.mx/Presidencia* (2016) <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

en la mesa de negociaciones en la región Asia Pacífico le dará a México un as bajo la manga ante posibles alteraciones en el sistema internacional. Su impacto e incidencia sería aún mayor si se impulsa desde la Alianza del Pacífico.

CONCLUSIONES

Las relaciones exteriores de México no están en su mejor momento. La política exterior de nuestro país carece de liderazgo y acción. Es por esto que es necesario desarrollar lineamientos de política exterior que permitan favorecer los intereses nacionales y promover nuestra agenda internacional. México necesita modificar su política si se pretende contar con una liderazgo en la región. Necesitamos de nuevas herramientas para hacer frente a los desafíos internacionales. Para esto se requiere de una diplomacia proactiva que busque fortalecer el poder blando mexicano y diversificar sus relaciones. Para poder contar con poder blando se necesitará de una mayor presencia en los foros internacionales y de una campaña efectiva de Marca País. Nuestra diplomacia también requerirá de principios que se adapten a las nuevas realidades y de un Servicio Exterior Mexicano capacitado y reconocido. Diversificar las relaciones comerciales de México nos ayudará a reducir cualquier dependencia y nos dará presencia en nuevos mercados. Las recomendaciones mencionadas son solo los primeros pasos para que México encuentre una posición privilegiada en el sistema internacional. Se debe contar con continuidad y constancia en los lineamientos y acciones futuras. Solo así podremos nuevamente decir que nos encontramos en una nueva época de oro de la diplomacia mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza del Pacífico. Abecé: Alianza del Pacífico. (s.f.) <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4441> Consultado el 29 de junio de 2017

BBC Mundo. "Qué es la Carta Democrática de la OEA y qué consecuencias puede tener para Venezuela". BBC (2017) http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2016/05/160531_venezuela_almagro_oea_que_es_carta_democratica_maduro_ps Consultado el 25 de junio de 2017

BBC. "La Alianza del Pacífico, el bloque latinoamericano que prospera mientras todos los demás se agrietan" BBC Mundo. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-36709925> Consultado el 23 de junio de 2017

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados: "El refugio guatemalteco" COMAR (s.f.) http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco Consultado el 23 de junio de 2017

Covarrubias A. "El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión". *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* 325, no 44, (2016) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf> (Consultado el 25 de abril de 2017).

Daniel Hernández. Saving Mexico? Selling Mexico? Slaying Mexico?. Vice News (2014) https://www.vice.com/en_us/article/nnqz3x/saving-mexico-selling-mexico-slaying-mexico (Consultado el 29 de junio de 2017)

De Icaza C y Ruiz Sandoval E. "México, actor con responsabilidad global: jugador en nuevos tableros. *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 100, (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/icazaruiz.pdf> (Consultado el 24 de abril de 2017).

Dorfman, J. "The Trade Deficit Matters, But Not How You Think" *Forbes Magazine* (2017) <https://www.forbes.com/sites/jeffreydorfman/2017/03/12/the-trade-deficit-matters-but-not-how-you-think/#362c6f376058> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Drezner, D.V "Can America lead in the age of Trump?" *The Washington Post* (2017) https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/06/05/can-america-lead-in-the-age-of-trump/?utm_term=.b1677bf8fb84 (Consultado el 17 de julio de 2017)

Figueroa Fisher B. "Breve historia de la cooperación internacional de México" *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, no.102 (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf> (Consultado el 24 de abril de 2017).

Griswold, D. "Rising Exports – and Imports – Are good news for U.S. economy". *The Cato Institute* (2011) <https://www.cato.org/blog/rising-exports-imports-are-good-news-us-economy> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Hudson L. "Nation Branding explained". *Council on Foreign Relations* (2007) <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/nation-branding-explained/p14776> (Consultado el 11 de mayo de 2017)

Kerr, Pauline; Wiseman, Geoffrey (2013). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practice*. New York: Oxford University Press. p. 354.

Lagner A. "México hace cambio radical a política de no intervención". *El Economista* (2016). <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/05/11/mexico-hace-cambio-radical-politica-no-intervencion> (Consultado el 11 de mayo de 2017)

López, R. "Ocho estados de EU acaparan 63.7% de exportaciones a México" *Milenio* (2017) http://www.milenio.com/politica/estados-estados-unidos-exportaciones-mexico-tlc-california-texas-milenio_0_895110528.html (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Maihold, G. "BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global". *Revista Mexicana de Política Exterior* no. 100, (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/maihold.pdf> (Consultado el 24 de abril de 2017)

Meza A. y Lafuente J. "Venezuela acusa a México de ser "cómplice" de la oposición y estar detrás de las protestas" *El País*, (2017) http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/26/mexico/1493174399_690989.html (Consultado el 27 de abril de 2017).

O'Sullivan. M.L.. "How Trump Is Surrendering America's Soft Power" *Bloomberg* (2017) <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-06-02/how-trump-is-surrendering-america-s-soft-power> (Consultado el 17 de julio de 2017)

Pardinas, J.E. "Diversificar importaciones". *Reforma* (2017). http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diversificar-importaciones/ (consultado el 25 de septiembre de 2015)

Presidencia de la República. "Relación México – Estados Unidos". *Gob. mx/Presidencia* (2016) <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Richard Wike et al. "U.S. Image Suffers as Publics Around World Question Trump's Leadership" *Pew Research Center* (2017) <http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/> (Consultado el 17 de julio de 2017)

Roncagliolo I. "El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual" *Revista Ius et Praxis*, 21, no.1 <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v21n1/art13.pdf> (Consultado el 11 de mayo de 2017)

Sarukhan A. "Poder blando mexicano". *El Universal* (2014) <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/07/71606.html> (Consultado el 23 de mayo de 2017)

Sin Embargo. Del "Saving Mexico" al "salvador que no fue", *Newsweek* critica la falta de resultados de Peña. (2015) <http://www.sinembargo.mx/30-11-2015/1567141> Consultado el 29 de junio de 2017

Suárez-Velez J. "México no tiene política exterior". *El Financiero*. (2014) <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mexico-no-tiene-politica-exterior.html> (Consultado el 11 de mayo de 2017).

Sudarev V. "México y América Latina: Nueva etapa de relaciones" *Латинская Америка*, No.6 (2013) http://www.ilaran.ru/pdf/2013/Iberoamerica/lbA_2013_4/Sudarev.pdf (Consultado el 24 de abril de 2017).

The Economist. "League of nationalist" (2016). <https://www.economist.com/news/international/21710276-all-around-world-nationalists-are-gaining-ground-why-league-nationalists> Consultado el 29 de junio de 2017

The Economist. "The new nationalism" (2016) <https://www.economist.com/news/leaders/21710249-his-call-put-america-first-donald-trump-latest-recruit-dangerous> Consultado el 29 de junio de 2017.

Toussaint M. "Katya Somohano y Pablo Yankelevich (coords.), El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos" reseña de *El refugio en México: Entre la historia y los desafíos contemporáneos* por Katya Somohano y Pablo Yankelevich, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora 82 (2012) Consultado el 15 de mayo de 2017 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482012000100012

Volos V. "Nations as brands: Why global perception matters". *GfK Global* (2017) <https://blog.gfk.com/2017/02/nations-as-brands-why-global-perception-matters/> (Consultado el 11 de mayo de 2017)

Wilson, C. "A regional manufacturing platform" *The Woodrow Wilson Center/Mexico Institute*. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a_regional_manufacturing_platform.pdf (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Wolf, M. "Donald Trump and the Surrendering of U.S. Leadership" *The Financial Times* (2017) https://www.realclearpolitics.com/articles/2017/06/01/donald_trump_and_the_surrendering_of_us_leadership_134041.html (Consultado el 17 de julio de 2017)



MIGRACIÓN: DERECHOS PARA LOS QUE SE VAN Y TAMBIÉN PARA LOS QUE LLEGAN

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Mariana Tapia

@ttmiami

Investigadora, IMCO

Durante más de 50 años México fue un país expulsor de migrantes hacia Estados Unidos. En la última década, los flujos de personas en ambos países han cambiado y, con ellos, el enfoque de la política pública que México debe implementar. Actualmente nuestro país tiene el triple papel de ser expulsor, país de tránsito y, más que nunca, un receptor, tanto de migrantes, como de mexicanos que regresan de Estados Unidos.

Nuestro país ha enfrentado a la migración de forma ambivalente. Por un lado, ha implementado algunos programas exitosos para sus ciudadanos—tanto los repatriados como los emigrantes. Pero por otro, ha fracasado en garantizar la seguridad y el acceso a servicios públicos y justicia de aquellos que transitan por o se refugian en México. El segundo caso es de particular preocupación, ya que representa una potencial crisis humanitaria. El escenario internacional actual no es el ideal para buscar mecanismos de cooperación bilateral con Estados Unidos, pero es urgente diseñar las políticas necesarias para gestionar adecuadamente este fenómeno.

¿Cómo ha cambiado el flujo migratorio hacia y desde México?

Aunque la presencia de comunidades mexicanas en varios países de América Latina, así como en Francia, Alemania, España y Reino Unido es grande, la migración de mexicanos a la Unión Americana ha influido más que ninguna otra en las decisiones de política en México. Se calcula que 11.7 millones¹ de mexicanos con distintos estatus migratorios viven actualmente en Estados Unidos. Entre 1980 y 2012, los mexicanos fueron el grupo migrante más grande en ese país.² Es en parte por esto que, a

pesar de las asperezas históricas, en los últimos años, México ha intentado mantener una relación favorable para los mexicanos. El principal ejemplo de lo anterior ha sido el de la búsqueda de cooperación para garantizar el respeto a los derechos laborales de los mexicanos en Estados Unidos. Por el contrario, en el país vecino la cooperación binacional parece más la excepción que la regla.

El único ejemplo de cooperación en el plano migratorio se dio por la necesidad estadounidense de mantener activa su industria agrícola durante los años de guerras. En 1910, 1920 y 1940, México y Estados Unidos firmaron acuerdos bilaterales de trabajo temporal. La última ola de estas visas de trabajo (principalmente mano de obra agrícola poco calificada) se conoce como el segundo Programa Bracero—el más grande de empleo temporal que ha implementado Estados Unidos—y dio entrada a 4.6 millones de trabajadores mexicanos. Aunque al inicio el programa fue útil para reducir la migración ilegal, en la década de los sesenta, ésta repuntó. La diferencia entre el primer programa y la etapa final del segundo fue que muchos empleadores en granjas contrataron trabajadores en el mercado negro.³ Sin embargo, debido a las reglas del programa, los indocumentados eran candidatos a ser legalizados sin ninguna sanción.

Desde el final del programa de trabajo temporal en 1964, no se han presentado acuerdos bilaterales sobre migración⁴ y paradójicamente, es a partir de entonces cuando la migración (legal e ilegal) inicia una etapa de crecimiento constante. En la década posterior al programa, los inmigrantes mexicanos pasaron del seis al ocho por ciento del total, sin embargo, una década más tarde, en los ochenta, este grupo ya era el más

En: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/mexican-born-population-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>

3. Michael A. Clemens, Carlos Gutierrez y Ernesto Zedillo, Una frontera común, un futuro común una propuesta para la regulación de la movilidad laboral entre EE.UU. y México, Center for Global Development, 2016, p. 7 en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-shared-border-shared-future-report-es.pdf>

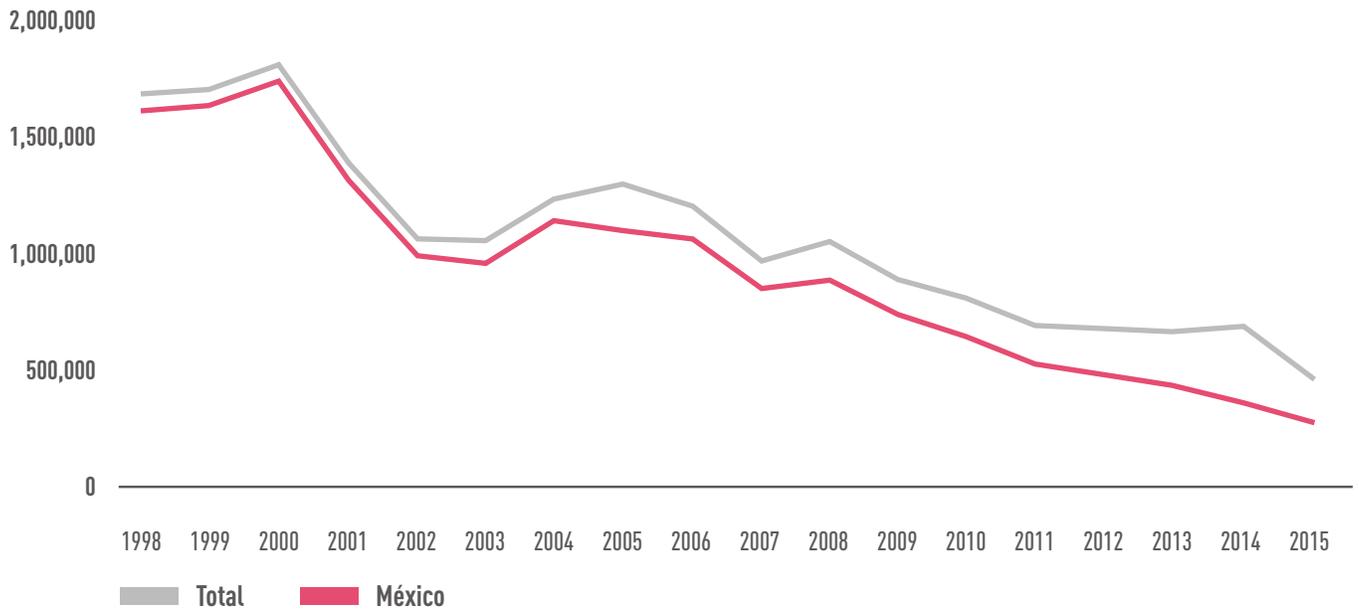
4. Los Presidentes Vicente Fox y George W. Bush estuvieron cerca de lograr un acuerdo en 2001. El esquema de cooperación bilateral reconocía la importancia de los trabajadores mexicanos para ambas economías y buscaba garantizar la migración digna, legal y ordenada. La última reunión se llevó a cabo el 7 de septiembre de 2001, solo 4 días antes de los atentados terroristas en Nueva York y Washington, las negociaciones nunca se retomaron.

1. Jie Zong y Jeanne Batalova, "Mexican Immigrants in the United States", Migration Policy Institute, (2016), consultado el 28/04/2017, <http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states>

2. Migration Policy Institute (MPI) Data Hub, Mexican-Born Population Over Time, 1850-Present,

Gráfica 1. Indocumentados mexicanos y total de detenidos en la frontera sur de Estados Unidos (años fiscales)

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Fuente: IMCO con datos de los Anuarios estadísticos de inmigración 1998-2015, Homeland Security, disponibles en: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2015>

numeroso (con 15.6% del total de migrantes) en Estados Unidos. El punto máximo de la inmigración llegó en el 2000 cuando los mexicanos alcanzaron casi el 30%⁵ y a partir del 2010, este grupo ha empezado a descender.

La caída en el número de mexicanos viviendo y entrando a Estados Unidos no tiene solo una explicación. Se reconocen dos factores determinantes para esto. En primer lugar, el descenso de los salarios poco calificados en Estados Unidos como producto de la crisis de 2008 ha hecho menos atractivo el riesgo de cruzar sin un trabajo seguro o mal pagado. El segundo argumento es que la política estadounidense de endurecer la frontera sí ha tenido un efecto disuasorio.⁶ Actualmente, la frontera más larga y más transitada del mundo, cuenta con más de 126 mil kilómetros de barda, reja fronteriza o vehículos de barrera, 21 mil agentes patrullando, y un presupuesto aproximado de cuatro mil millones de dólares anuales. Además del control fronterizo,

se han endurecido también los castigos para los mexicanos⁷ que intentan cruzar ilegalmente.

Como una consecuencia combinada de ambos factores, la Gráfica 1, muestra que la migración de mexicanos ha alcanzado su punto mínimo en 40 años.⁸

Otra vez, los cambios en el flujo migratorio entre México y Estados Unidos requieren que nuestro país adapte sus políticas a nuevas dinámicas, a continuación, se exploran los principales retos de política pública que se avecina con el regreso de mexicanos de todas las edades de Estados Unidos. (ver Gráfica 1).

Integrar a los mexicanos que regresan y a sus familias

Entre 2009 y 2015, más de 2 millones 600 mil connacionales fueron repatriados.⁹ Un hallazgo reciente, y muy relevante para

5. Jie Zong and Jeanne Batalova, Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States, "Mexican Immigrants," Migration Policy Institute, en: <http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states#Mexican>

6. Andrew Selee, A New Migration Agenda Between the United States and Mexico, The Wilson Quarterly, The Wilson Center, 2017 <http://wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/a-new-migration-agenda-between-the-united-states-and-mexico/>

7. A diferencia de los centroamericanos que pueden solicitar asilo y se les deja en libertad mientras pueden ver a un juez de migración, los mexicanos son devueltos a México inmediatamente (por medio de un procedimiento llamado "formal removal"), lo que les hace acreedores a una sanción administrativa e incluso cárcel si vuelven a intentar entrar ilegalmente.

8. Selee, A., op. cit.

9. Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM. En: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas consultado el 28 de abril de 2017

la política mexicana, es que el porcentaje de deportados que planean o intentan regresar a Estados Unidos cayó 80% entre 2005 y 2015.¹⁰

Además, entre 2009 y 2014, el 77% de los mexicanos que volvieron a México argumentaron razones como *reunirse con su familia, falta de trabajo en Estados Unidos o estudios finalizados*, como sus razones para volver.¹¹ De acuerdo con el Pew Research Center, el cambio demográfico de quienes vivieron en Estados Unidos por temporadas largas, también ha motivado su regreso, pues los mayores de 40 años tienen más conocidos en México que en Estados Unidos, por lo que su red social es más fuerte en nuestro país.¹²

Durante los años de emigración constante a Estados Unidos, México consolidó una red fundamental de atención y ayuda a los derechos de los connacionales en ese país. Algunos ejemplos de esto son el modelo de consulados móviles para atender a migrantes alejados de las ciudades y que ha sido adoptado por otros países. Otros ejemplos son la creación del Instituto de Mexicanos en el Exterior, o la coordinación entre el gobierno mexicano y organizaciones de la sociedad civil americana que implementan trabajo social en las comunidades menos asimiladas a la cultura norteamericana.

Si bien todavía hay mucho por hacer para los connacionales en los Estados Unidos, especialmente dadas las nuevas adversidades que enfrentan bajo el gobierno de Donald Trump, hay un reto aún más desatendido en nuestro territorio. Es innegable que nuestro país se beneficiará de las habilidades adquiridas en esos años de los mexicanos que regresen, siempre y cuando se identifiquen las formas de aprovecharlas. Por eso, es sumamente importante que el gobierno diseñe programas para facilitar el regreso de los paisanos. Lo anterior no sólo se refiere a la protección consular durante las repatriaciones, sino también a un tratamiento integral, que abarque desde la orientación para quienes regresan, hasta su integración por medio de trámites ágiles, garantías al respeto de sus derechos y educación.

10. Migration Policy Institute, *Recognizing Changing Enforcement and Crossing Trends at the U.S.- Mexico Border*, 4 de mayo de 2017, en: <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/powerpoints/2017.5.4-Event%20PWRPNT-%20Recognizing%20Changing%20Enforcement%20and%20Crossing%20Trends%20at%20the%20U.S.-Mexico%20Border.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2017

11. INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014*, Población migrante internacional de retorno según sexo, y su distribución porcentual por causa de retorno

12. Ana Gonzalez-Barrera, "More Mexicans Leaving Than Coming to the US", noviembre 2015, Pew Research Center, en: http://www.pewhispanic.org/files/2015/11/2015-11-19_mexican-immigration_FINAL.pdf, consultado el 24 de abril de 2017

Educación

En el tema educativo, resalta la modificación a la Ley General de Educación y la Creación del Sistema Nacional de Créditos Revalidación y Equivalencias de Estudios (SINCREE) para hacer más sencilla la movilidad de estudiantes a México.¹³ Esta política beneficiará tanto a los *dreamers* que están regresando como a aquellos deportados por la administración de Barack Obama que no habían podido reintegrarse a la vida académica, en conjunto hablamos de al menos 200 mil jóvenes. Aunque esta medida es buena debido a que reduce el tiempo y número de trámites para integrarse al sistema educativo, no garantiza que los estudiantes tendrán lugar dentro del mismo, ni que se incorporarán a un modelo educativo bilingüe o similar al estadounidense.

Si bien se está haciendo buen trabajo en lo administrativo, se deben atender las carencias de nuestro sistema educativo en términos de capacidad. Si DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) se termina bajo la nueva administración en EEUU, la carga del sistema educativo podría aumentar de manera considerable, pues la organización *dreaminmexico.org* estima que en Estados Unidos viven 1.26 millones de jóvenes indocumentados mexicanos.¹⁴ Por su parte el sistema universitario en nuestro país está saturado: el 90 por ciento de los jóvenes que solicitan ingresar a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), o a la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) son rechazados por falta de cupo en esas instituciones.¹⁵ A nivel nacional, el número de egresados de educación media superior que ingresan a una universidad crece en promedio en 40 mil estudiantes por año,¹⁶ por lo que será necesario explorar los patrones de inmigración de los próximos años para orientar la oferta a los estados que le pueden dar atención.

Empleo

Recordemos que una de las razones principales para emigrar es la falta de empleos bien pagados en México. Aprovechar el capital humano que regresa a México implica también que nuestro país debe crear empleos formales de calidad, pero también facilitar el acceso a servicios financieros, créditos y flexibilidad para emprender nuevos negocios, para quienes quieran hacerlo.

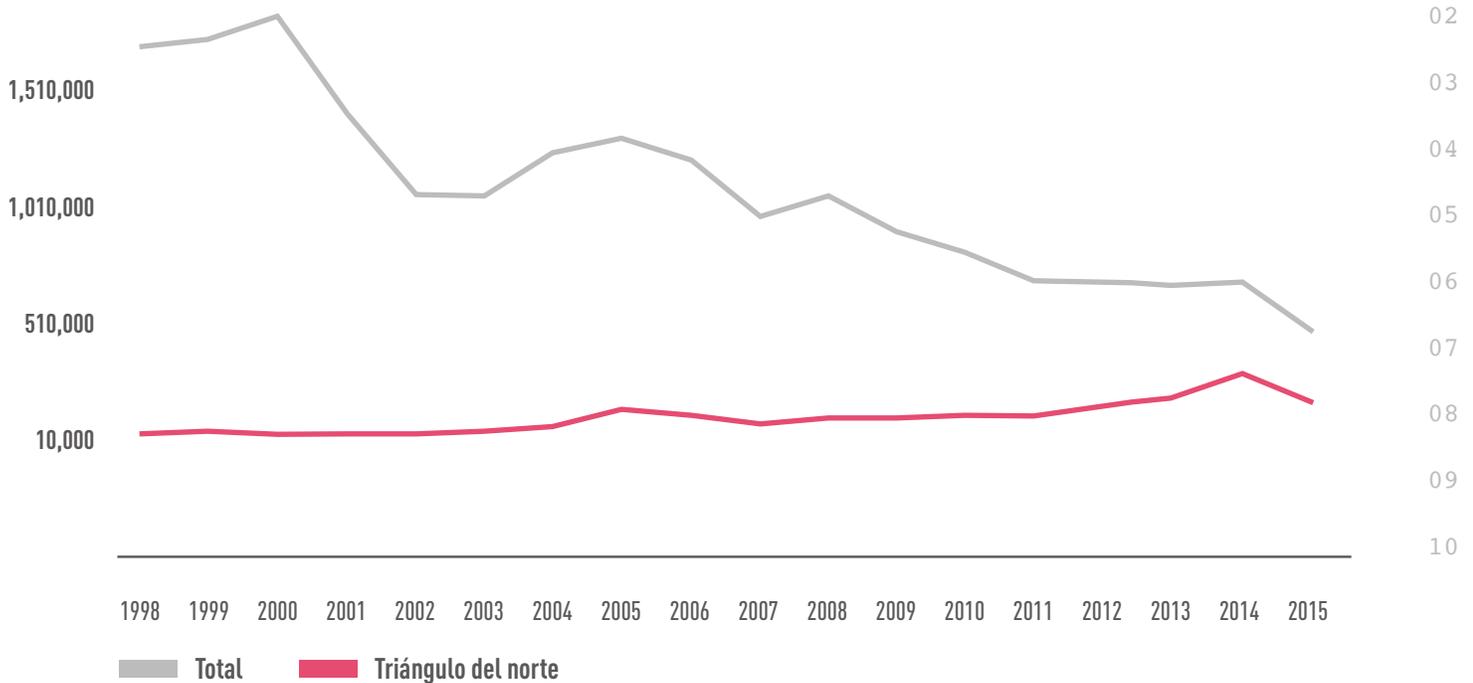
13. Secretaría de Educación Pública, Comunicado 98, en: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-98-publica-sep-nueva-normatividad-para-facilitar-el-ingreso-de-estudiantes-migrantes-al-sistema-educativo-nacional?idiom=es>

14. Dream in Mexico, About, *dreaminmexico.org*

15. Rosalía Servín, "Rechazados por UNAM, IPN y UAM, 9 de cada 10 aspirantes a licenciatura", *El Universal*, 20 de julio de 2014

16. Malo, Salvador y Alfonso Hernández, "Oferta y demanda de educación superior", *Revista Este País* (2014), <http://archivo.estepais.com/site/2014/oferta-y-demanda-de-educacion-superior/> consultado el 23 de noviembre de 2017

Gráfica 2. Indocumentados detenidos totales y provenientes del “Triángulo del Norte” en la frontera sur de Estados Unidos (años fiscales)



Fuente: IMCO con datos de los Anuarios estadísticos de inmigración 1998-2015, Homeland Security, disponibles en: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2015>

En consecuencia, es fundamental lograr acuerdos con las instituciones financieras privadas para que reconozcan la matrícula consular como un documento de identidad y así facilitar la inclusión de los repatriados al sistema financiero mexicano.¹⁷ La inclusión financiera es un elemento fundamental de la integración a la economía formal en nuestro país. Otra posible solución sería fortalecer el programa de expedición de identificaciones para votar para mexicanos en Estados Unidos, de esta forma, en caso de que regresen a México, lo harían con una identificación oficial mexicana que les permite realizar todos los trámites en el país.

Por último, vale la pena fortalecer los mecanismos de apoyo para recuperar los bienes de los mexicanos repatriados que lo necesiten. Actualmente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) ofrece asesoría para traer bienes y dinero desde Estados Unidos. Los activos más móviles son relativamente fáciles de trasladar, pero será necesaria ayuda legal especializada para aquellos bienes que toman más tiempo (como liquidar propiedades o vender coches).

17. Es común que muchos mexicanos que salieron jóvenes del país no hayan sido registrados o no conserven documentos de identidad en México. A su regreso, el gobierno mexicano les da una matrícula consular que es cada vez más reconocida por instancias de gobierno, pero no por empresas privadas.

De país de tránsito a receptor: el problema de los derechos humanos

La política migratoria estadounidense será más estricta durante la administración de Donald Trump que en el periodo de Barack Obama.¹⁸ Independientemente de la construcción de un muro en la frontera—lo que, en caso de suceder, tomará al menos cinco años después de que se apruebe el presupuesto necesario—Estados Unidos ha implementado políticas que ya están afectando a nuestro país.

Aunque desde 2013, China e India son las principales nacionalidades reportadas por los inmigrantes a la entrada de Estados Unidos, a nuestro vecino del norte le preocupa la entrada de centroamericanos indocumentados, en particular de Guatemala, Honduras y el Salvador. Estos tres países conforman la región conocida como el *Triángulo del Norte*; la más violenta del planeta. Se estima que 10% de la población del Triángulo se ha desplazado a otros países.¹⁹ Hombres, mujeres y niños que

18. Durante la administración Obama, el énfasis de la seguridad fronteriza se centró en los flujos de alto riesgo, como drogas y armas. Lo anterior, provocó que muchas políticas no escritas se implementaran para dar un respiro al sistema de observancia legal en Estados Unidos, en lo que se refiere a los migrantes.

19. Danielle Renwick, “Central America’s Violent Northern Triangle”, Council on Foreign Relations, enero de 2017, en: <http://www.cfr.org/transnational-crime/central-americas-violent-northern-triangle/p37286>

intentan dejar su lugar de origen a causa de la violencia, cruzan a Belice, Panamá, Costa Rica, Nicaragua o Panamá, pero sobre todo, Estados Unidos y México. La Gráfica 2 muestra el crecimiento de inmigrantes detenidos en la frontera sur de Estados Unidos provenientes de esa región. En 2014, los indocumentados del Triángulo sumaron 42% de todos los detenidos en la frontera sur. Aunque ese año representa el pico de detenciones de centroamericanos, la tendencia se mantendrá alta mientras la violencia en la región no disminuya. (Ver gráfica 2).

Entre 400 y 500 mil migrantes indocumentados intentan entrar por la frontera sur de México cada año. Aunque la mayoría tiene la intención de llegar a Estados Unidos, México necesita estar preparado para que un número importante de centroamericanos intente quedarse en México en los próximos años, debido al endurecimiento de la frontera estadounidense.

Ante el creciente cruce de centroamericanos y la presión estadounidense a México por frenarla, nuestro país inició con el Programa de la Frontera Sur (PFS) en 2014. Este utiliza recursos de la Iniciativa Mérida (102 millones de pesos en 2015 y poco más de 93 millones al siguiente año), para incrementar la seguridad en la frontera entre Guatemala y México. Los objetivos que se presentaron oficialmente sobre el PFS se pueden resumir en: garantías para el paso formal y ordenado, mayor infraestructura y equipo para garantizar la seguridad de los migrantes en los 12 pasos fronterizos oficiales, trabajo con organizaciones y redes de apoyo a migrantes para proveerles servicios, corresponsabilidad regional y coordinación interinstitucional.²⁰

En el primer año de implementación del PFS, el número de detenidos incrementó en 50%, como se puede ver en la Tabla 1. Entre 2013 y 2016, 89% de las detenciones de indocumentados en México corresponden a personas de las tres nacionalidades del Triángulo del Norte.²¹ Este nivel de detenciones es señal de que nuestro país ha sido un gran aliado para Estados Unidos en la detención y deportación de indocumentados centroamericanos, pero un enemigo para la migración segura de miles de personas.

20. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración, noviembre de 2015, p. 57, en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Documento_Analisis.pdf

21. SEGOB, Unidad de Política Migratoria, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM, Anuarios Estadísticos 2013 a 2016, en:

Tabla 1. Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria mexicana, según país de nacionalidad

País	2013	2014	2015	2016
El Salvador	14,610	23,131	35,390	34,265
Guatemala	31,188	47,794	83,745	63,016
Honduras	34,110	47,521	58,814	54,950
Otros	6,390	8,703	20,192	36,364
Total	86,298	127,149	198,141	188,595

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

Al cerrar ciertas vías y hacer más peligrosas otras (como el tren conocido como la Bestia),²² los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) han propiciado que los migrantes busquen rutas donde son más vulnerables a redes de prostitución, tráfico de personas y otros tipos de crimen organizado. Por ejemplo, muchos migrantes se han transportado por vías marítimas o rutas alejadas de las vías del tren y de los albergues.²³

A pesar de la creación de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM) de la Procuraduría General de la República (PGR) y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación,²⁴ la victimización de migrantes va en aumento. Además de casos emblemáticos como la masacre de San Fernando en 2010 donde miembros de los Zetas asesinaron a 72 migrantes, se han presentado otros de menor escala, pero que denotan una violencia sistemática contra ese grupo. En Oaxaca, Chiapas y Tabasco los delitos contra este grupo han aumentado hasta 25 veces entre 2014 y 2015. En otros estados es más complicado contabilizar los delitos. Tal es el caso de Veracruz donde no se reportan cifras específicas para migrantes, o de Coahuila donde las cifras de delitos reportados por los refugios de migrantes y las autoridades difieren hasta en 80%.²⁵ Si, al conteo anterior agregamos que en los últimos diez años se han encontrado 1,075 fosas clandestinas con más

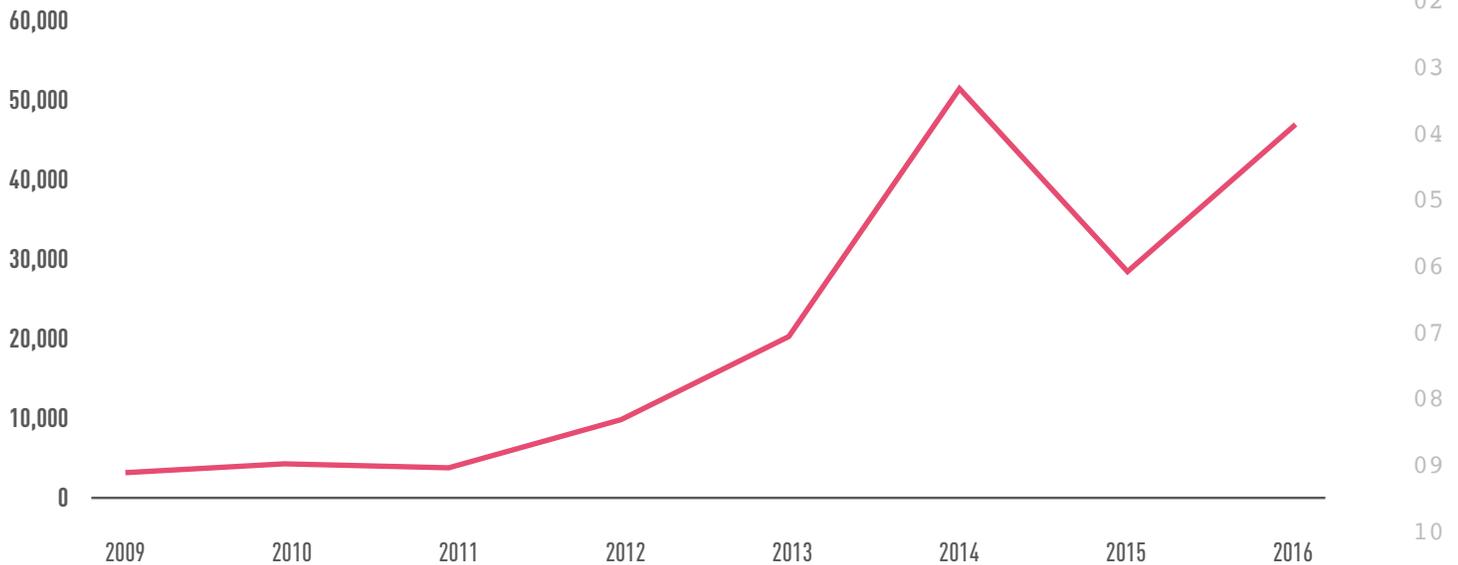
22. A partir del PFS, se han hecho modificaciones a "la Bestia" para evitar que indocumentados se puedan sujetar del tren, o hay agentes en él para disuadirlos de subir. Si bien el objetivo inicial es reducir el número de accidentes (ya que el tren es de carga), esta política ha tenido un efecto contrario, pues los migrantes caminan por las vías y son víctimas de asaltos, robos y violaciones por parte de grupos delictivos.

23. Ximena Suárez, José Knippen, Maureen Meyer, A Trail of Impunity: Thousands of Migrants in Transit Face Abuses amid Mexico's Crackdown, WOLA, 2016, en: <https://www.wola.org/analysis/a-trail-of-impunity/>

24. Equipo de coordinación para que los familiares de migrantes víctimas en México puedan acceder a la justicia mexicana desde Estados Unidos o Centroamérica.

25. Por ejemplo en 2014, Casa del Migrante en Saltillo reportó 149 delitos, mientras que la autoridad local registró 28.

Gráfica 3. Menores indocumentados sin acompañar provenientes del Triángulo del Norte en la frontera sur de Estados Unidos (Años fiscales)



Fuente: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

de 2 mil cuerpos y que no es difícil imaginar la posibilidad de que una cantidad importante de esas víctimas sean migrantes indocumentados, la cifra podría aumentar.

A parte de esto, migrantes y asociaciones de protección han documentado detenciones aleatorias del tren “La Bestia” con el propósito de asegurar indocumentados que viajan ahí.²⁶ También se ha reportado que agentes del Grupo Beta de ayuda humanitaria del INM denuncian a los migrantes con autoridades migratorias después de ayudarlos.²⁷

La ineficacia de estas oficinas está ligada a las carencias estructurales de las mismas. Las dos unidades carecen de presupuesto y capital humano suficientes. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, no se incluyó un presupuesto específico para la UIDPM y su mecanismo de apoyo. A septiembre de 2016, dicha unidad tenía cinco agentes de ministerio público (MP), y dos investigadores, lo que explica que a la fecha no haya sentencias condenatorias de ninguno de los casos presentados.

México está incurriendo en faltas graves de derechos humanos, pero la situación puede empeorar. En nuestro país los migrantes se han convertido en uno de los grupos más vulnerables, no solo

frente a la delincuencia, sino también ante las instituciones del Estado.

A lo anterior se suma otra crisis: la de los menores no acompañados y las personas que buscan refugio. Los menores representaron el mayor número de llegadas a la frontera sur de Estados Unidos en 2016 y los primeros meses de este año,²⁸ como muestra la Gráfica 3. La mayoría de ellos buscan refugio dado que son víctimas de la violencia en sus países. Según la legislación estadounidense, los menores sin acompañar tienen derecho a ser entrevistados por un funcionario de migración para evaluar si son candidatos a recibir refugio.²⁹ (Ver gráfica 3).

En México, los menores sin acompañar gozan de este mismo derecho³⁰ y además se les debe canalizar a estancias del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), no a centros de detención migratoria, como a los adultos. La Tabla 2 muestra el número de menores migrantes detenidos, y aquellos que fueron presentados y admitidos en algún centro del DIF estatal, municipal, centros de atención a menores, o refugios. La estadística de nuestro país no distingue a los menores entre 12

26. Animal Político, Programa Frontera Sur: Una cacería de Migrantes, “Adiós a la Bestia: Patrullas y muros para frenar a los migrantes”, <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

27. Animal Político, Programa Frontera Sur: Una cacería de Migrantes, “Grupo Beta: La “cara amable” del INM que traiciona al migrante”, en: <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

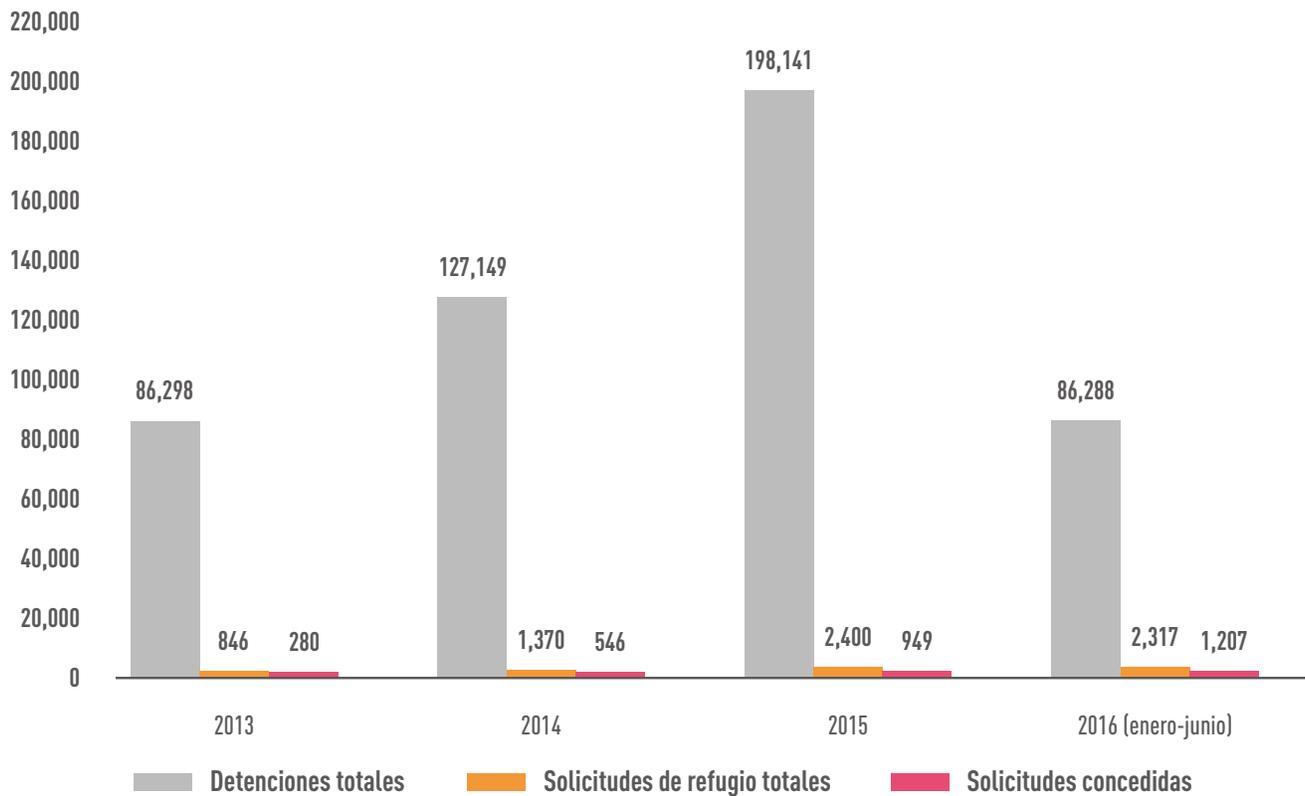
28. WOLA, Advocacy for Human rights in the Americas, Fact Sheet on the U.S-Mexico Border, 25/01/2017, en: <https://www.wola.org/2017/01/fact-sheet-u-s-mexico-border/> consultado el 4 de mayo de 2017

29. Nicholas Kulish, Vivian Yee, Caitlin Dickerson, Liz Robbins, Fernanda Santos y Jennifer Medina, Trump’s Immigration Policies Explained, 21 de febrero de 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/02/21/us/trump-immigration-policies-deportation.html> consultado el 2 de mayo de 2017

30. Según el artículo 112 de la Ley de Migración

Gráfica 4. Migrantes detenidos y solicitudes de refugio concedidas en México

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Fuente: IMCO con datos de WOLA, A Trail of Impunity, 2016

y 17 años acompañados de los no acompañados, sin embargo, la diferencia es tal, que queda claro que las autoridades no están enviando a todos los menores que requieren una atención especial a los centros determinados por la legislación en materia de migrantes.

Tabla 2. Menores presentados ante la Autoridad Migratoria y presentados y admitidos en el DIF, 2013-2016

País	2013	2014	2015	2016
Total de menores presentados ante la Autoridad Migratoria*	9,630	23,096	38,514	40,114
Menores no acompañados entre 0 y 11 años	29	1,853	2,457	2,176
Presentados ante el DIF	19	2,449	7,216	7,446
Admitidos en el DIF	16	2,041	6,257	6,095

*Incluye de 0 a 17 años. Los anuarios estadísticos de SEGOB solo distinguen los menores no acompañados en el grupo de 0 a 11 años. Fuente: anuarios estadísticos de política migratoria SEGOB 2013 a 2016 y Respuesta solicitud de información sobre menores presentados ante el DIF folio: 0411100058917

En cuanto a los adultos en México, según los artículos 13, fracción III; 52, 74 y 109, fracción II de la Ley de Migración, el personal migratorio debe proveer a las personas de información sobre su estatus y la posibilidad de buscar refugio en México. No obstante, la implementación del PFS, no ha sido acompañada de una estrategia para evaluar adecuadamente a estas personas, ni para hacer expeditos los trámites necesarios. La Gráfica 4 muestra la relación entre personas detenidas y las solicitudes de refugio concedidas. Los migrantes suelen no recibir información completa sobre este derecho o los procedimientos son tan lentos que deciden desistir de la solicitud, ya que tienen que enfrentar el proceso en detención en estaciones migratorias.

Tijuana: la pequeña Haití

Después del terremoto de 2010, Estados Unidos permitió la entrada de haitianos a su país. Aunque se presentaban en la frontera sur de Estados Unidos sin visa, la política estadounidense fue no aplicarles una deportación acelerada y admitirlos mientras las cortes de migración emitían una resolución para sus casos. En términos prácticos, esto dificultaba ubicarlos una vez que la resolución de sus permisos de estancia o sus citas en las cortes estaban listas, por lo que terminaban quedándose indefinidamente en Estados Unidos sin importar si era de forma legal o no.

En septiembre de 2016, Estados Unidos suspendió las prerrogativas para los haitianos. Muchos de ellos se quedaron “varados” en Tijuana y otras ciudades de Baja California. Actualmente, se estima que 4,500 haitianos viven ahí sin acceso a servicios básicos como vivienda alimentación o salud. Los únicos albergues disponibles son financiados y operados por la iniciativa privada sin apoyos públicos. Mientras tanto, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) dijeron al New York Times en enero de 2017 que no desean fomentar más migración de este tipo. Ante una solicitud de información sobre los recursos que la SRE ha destinado a esta población, la respuesta fue que “no se cuenta con un monto destinado a los programas de atención a la población proveniente de Haití en Tijuana, así como en otras ciudades del estado de Baja California, solo se ha brindado apoyo dentro de las funciones cotidianas de áreas como la subdirección de Regulación Migratoria y en su caso los extranjeros de origen haitiano que se han encontrado alojados dentro de la Estación Migratoria de este Instituto Nacional de Migración en Baja California.”

Una política migratoria más dura en Estados Unidos, lejos de desincentivar la migración, incrementa las vías informales y peligrosas de migrar. Sin empleos, servicios y acceso a reconocimiento de su situación migratoria, la pequeña Haití de Tijuana es solo un ejemplo de los retos que enfrentará México en los próximos años.

Solicitud de información Folio 0411100054117

IMCO PROPONE

1 Nuestra política como país de tránsito y receptor de migrantes

La Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría General de la República deben crear nuevos programas que reflejen la realidad de México como país de tránsito. Las políticas de reintegración, migración y reconocimiento de refugiados deben obedecer a una planeación que refleje las posibilidades programáticas y presupuestarias de nuestro país, pero que demuestren conocimiento y sensibilidad sobre la dinámica actual de la migración que proviene del sur.

En 2018, México y otros países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU) firmarán un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada. México debe participar en su redacción y garantizar su cumplimiento, tanto en la legislación nacional, como en la relación con los países del Triángulo del Norte y Estados Unidos.

La discusión con Estados Unidos sobre la cooperación bilateral en el terreno migratorio debe distinguir entre la necesidad de una frontera segura (de tráfico de armas, drogas y personas), y el problema migratorio y la seguridad humana y de respeto a los derechos humanos. Los recursos para hacer fronteras más seguras provenientes de la ayuda internacional no deben enfocarse solo en capturar migrantes en tránsito a Estados Unidos sin proteger a grupos vulnerables como niños y potenciales refugiados.

Intensificar la protección jurídica de los migrantes que son víctimas de delitos de tráfico. Se debe de terminar con la impunidad con la que gozan los traficantes y trabajar en el desmantelamiento de redes criminales, las cuales operan frecuentemente con la complicidad de autoridades mexicanas. Por último, es fundamental acabar con la criminalización de los inmigrantes, quienes suelen tener un peor trato durante su paso por México, que a su llegada a Estados Unidos.

2 Para los mexicanos que regresan y que viven en Estados Unidos

México debe incluir las preocupaciones de seguridad y derechos laborales en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN). La interdependencia económica de los tres países no puede estar aislada de la movilidad laboral de los tres mercados.

En el plano laboral, las instancias que apoyan a los migrantes en retorno, como el INM, deben vincularse con las dependencias

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

mexicanas de apoyo al empleo y con la iniciativa privada para canalizar la nueva oferta de trabajo que regresa al país. Dado que, en México más de 56% de la población³¹ que tiene un empleo lo hace en un esquema informal, se deben priorizar los programas de capacitación, revalidación y certificación de capacidades—más que los apoyos al autoempleo—para incrementar el número de opciones formales a las que los mexicanos que regresan puedan incorporarse.

Incorporar en los planes y programas de desarrollo objetivos de la Agenda 2013 relacionados con la migración. El principal ejemplo es el de crear empleos formales, que agreguen valor y que apoyen el emprendimiento. Los incentivos fiscales para las empresas que emplean mexicanos repatriados o migrantes y los integren a los sistemas de ahorros para el retiro, así como al sistema de salud y seguridad social, podrían ser una opción.

Incrementar las capacidades de los consulados para otorgar documentos de identidad, como actas de nacimiento, a mexicanos en el exterior. El 17 de mayo en Houston, Texas, se llevó a cabo este trámite por primera vez. Este programa deberá de incrementar sus capacidades para garantizar que las personas susceptibles de ser repatriadas puedan integrarse de forma más sencilla a su llegada a México. Asimismo, se debe incrementar el flujo de información, tanto en México como en Estados Unidos sobre estas opciones para los mexicanos que potencialmente volverán al país.

La nueva postura estadounidense frente a la migración ofrece una oportunidad para que México capte talento proveniente de nacionalidades que nuestro país vecino rechaza. México se ha beneficiado antes de la migración de personas vulnerables en sus países de origen y que buscan nuevas oportunidades—como los españoles y los judíos en el Siglo XX. Nuestra economía puede ser más competitiva si se facilitan las posibilidades de entrada para científicos, académicos y otros profesionistas de las nacionalidades a las que Estados Unidos les ha cerrado la puerta.

BIBLIOGRAFÍA

Animal Político, Programa Frontera Sur: Una cacería de Migrantes, “Adiós a la Bestia: Patrullas y muros para frenar a los migrantes”, <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

Animal Político, Programa Frontera Sur: Una cacería de Migrantes, “Grupo Beta: La “cara amable” del INM que traiciona al migrante”, <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración*, noviembre de 2015, p. 57, en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Documento_Analisis.pdf

Clemens, Michael A., Carlos Gutierrez y Ernesto Zedillo, *Una frontera común*, un futuro común una propuesta para la regulación de la movilidad laboral entre EE.UU. y México, Center for Global Development, 2016, p. 7 en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-shared-border-shared-future-report-es.pdf>

Dream in Mexico, About, dreaminmexico.org

Gonzalez-Barrera, Ana, “More Mexicans Leaving Than Coming to the US”, noviembre 2015, Pew Research Center, en: http://www.pewhispanic.org/files/2015/11/2015-11-19_mexican-immigration_FINAL.pdf, consultado el 24 de abril de 2017

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (ENADID) 2014, Población migrante internacional de retorno según sexo, y su distribución porcentual por causa de retorno

___, Indicadores de ocupación y empleo al segundo trimestre de 2017

Kulish, Nicholas, Vivian Yee, Caitlin Dickerson, Liz Robbins, Fernanda Santos y Jennifer Medina, *Trump’s Immigration Policies Explained*, 21 de febrero de 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/02/21/us/trump-immigration-policies-deportation.html> consultado el 2 de mayo de 2017

Migration Policy Institute, Data Hub, *Mexican-Born Population Over Time*, 1850-Present, en: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/mexican-born-population-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>

Migration Policy Institute, *Recognizing Changing Enforcement and Crossing Trends at the U.S.- Mexico Border*, 4 de mayo de 2017, en: <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/powerpoints/2017.5.4-Event%20PWRPNT-%20Recognizing%20Changing%20Enforcement%20and%20Crossing%20Trends%20at%20the%20U.S.-Mexico%20Border.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2017

Renwick, Danielle, “Central America’s Violent Northern Triangle”, Council on Foreign Relations, enero de 2017, en: <http://www.cfr.org/transnational-crime/central-americas-violent-northern-triangle/p37286>

Secretaría de Educación Pública, Comunicado 98, en: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-98-publica-sep-nueva-normatividad-para-facilitar-el-ingreso-de-estudiantes-migrantes-al-sistema-educativo-nacional?idiom=es>

Secretaría de Gobernación, *Unidad de Política Migratoria*, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM. En: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas consultado el 28 de abril de 2017

31. INEGI, Indicadores de ocupación y empleo al segundo trimestre de 2017.

SEGOB, <i>Unidad de Política Migratoria</i> , con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM, Anuarios Estadísticos 2013 a 2016, en:	01
	02
Selee, Andrew, <i>A New Migration Agenda Between the United States and Mexico</i> , The Wilson Quarterly, The Wilson Center, 2017 http://wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/a-new-migration-agenda-between-the-united-states-and-mexico/	03
	04
	05
Servín, Rosalía, “Rechazados por UNAM, IPN y UAM”, 9 de cada 10 aspirantes a licenciatura, El Universal, 20 de julio de 2014, en http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/rechazados-por-unam-ipn-y-uam-de-cada-10-aspirantes-a-licenciatura.html	06
	07
Suárez, Ximena, José Knippen, Maureen Meyer, <i>A Trail of Impunity: Thousands of Migrants in Transit Face Abuses amid Mexico’s Crackdown</i> , WOLA, 2016, en: https://www.wola.org/analysis/a-trail-of-impunity/	08
	09
WOLA, <i>Advocacy for Human rights in the Americas</i> , Fact Sheet on the U.S- Mexico Border, 25/01/2017, en: https://www.wola.org/2017/01/fact-sheet-u-s-mexico-border/ , consultado el 4 de mayo de 2017	10
Zong, Jie y Jeanne Batalova, “ <i>Mexican Immigrants in the United States</i> ”, Migration Policy Institute, (2016), consultado el 28/04/2017, http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states	
Zong, Jie y Jeanne Batalova, “ <i>Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States</i> ”, “ <i>Mexican Immigrants</i> ”, Migration Policy Institute, (2017), consultado el 8 de junio de 2017, http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states#Mexican	



EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO MÁS ALLÁ DE 2018

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Saúl Rodríguez

@SaulRogz

Investigador, IMCO

La evidencia científica sumada al impacto registrado de eventos climáticos como huracanes, inundaciones y sequías han cambiado la discusión en torno al cambio climático. Actualmente, el debate ha dejado de centrarse en si éste existe, si es posible relacionarlo con la actividad humana o cuándo sentiremos sus consecuencias, para convertirse en una problemática actual, de alcance global, y que requiere la intervención inmediata conjunta no solo de los gobiernos sino también de la sociedad y de la industria a nivel mundial.

Después de años de negociaciones, la firma del Acuerdo de París en 2016 representó un paso conjunto de más de 190 líderes mundiales para combatir los efectos del cambio climático y mantener el incremento de la temperatura del planeta por debajo de la línea de los 1.5°C. A pesar de que Estados Unidos, segundo país emisor de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel mundial,¹ decidió salir del Acuerdo por una decisión de Donald Trump, las empresas y gobiernos estatales estadounidenses, así como el resto de los países integrantes del Acuerdo, han determinado mantener, y en algunos casos intensificar, su visión de economía baja en carbono. Si bien, el Acuerdo de París es un buen inicio aún está lejos de ser la solución de la problemática climática, por lo que es necesario aclarar inquietudes relacionadas con el financiamiento, transparencia y cumplimiento de las metas, para evitar que el Acuerdo quede en sólo buenas intenciones.

Como parte de los países firmantes del Acuerdo, México ha trabajado en la construcción de un marco regulatorio para disminuir sus emisiones de GEI a la atmósfera, además de aminorar los efectos del cambio climático. Sin embargo, para cumplir con las metas establecidas hace falta eliminar barreras en los planos regulatorio, financiero e institucional que incentiven la entrada del sector privado en aquellas acciones de mitigación

1. Banco Mundial, "Emisiones de CO2", Banco Mundial, https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year_high_desc=true (Consultado del 26-06-17).

que resulten económicamente atractivas. Es necesario también, mantener una visión de largo plazo del tema ambiental, para la cual es necesario contar con mecanismos de seguimiento que permitan evaluar el nivel de avance y gasto de la política ambiental, y con ello la estrategia para combatir el calentamiento del planeta.

El cambio climático representa tanto un reto como una oportunidad para dinamitar el desarrollo de una economía baja en carbono. En caso de no aceptar el reto, México no solo perderá una oportunidad que varios países ya están tomando, sino que además seguirá recibiendo los impactos de eventos climáticos cada vez más intensos y frecuentes.

El cambio climático y sus riesgos

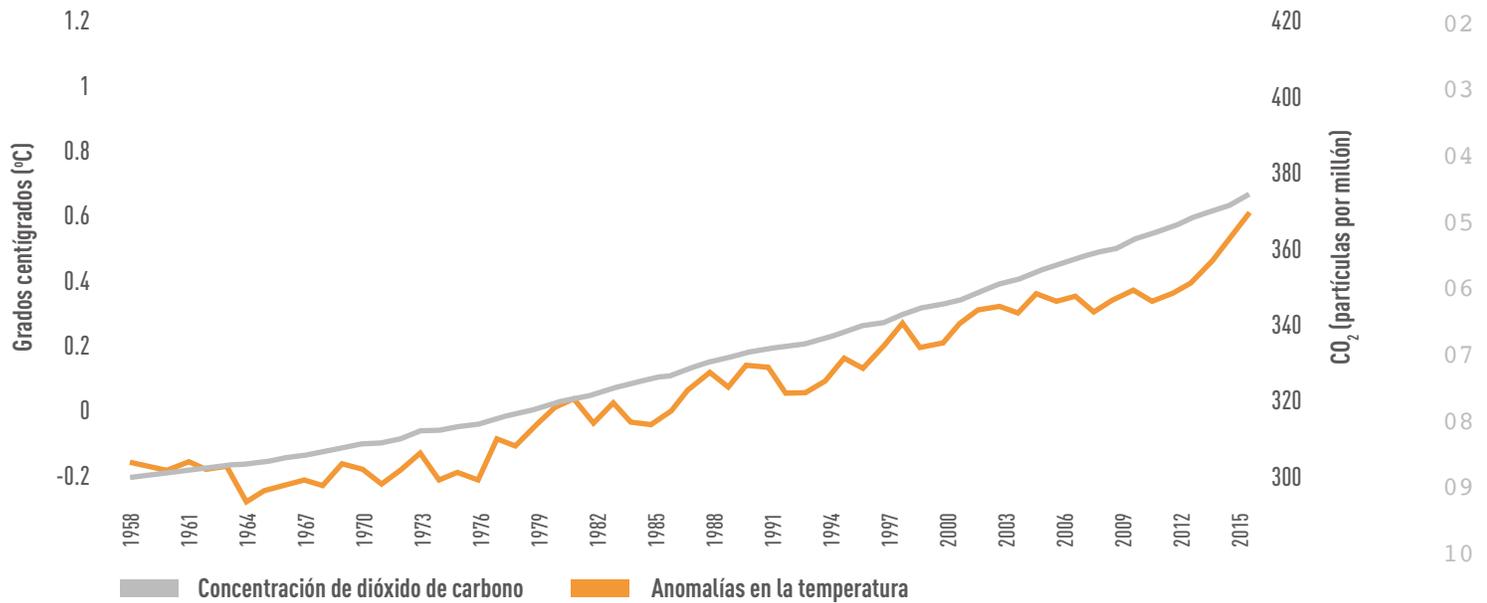
Si bien siempre existe un factor de incertidumbre al modelar algo tan complejo como el clima del planeta, la comunidad científica ha llegado a un consenso sobre la relación entre la actividad humana de los últimos 50 años y las anomalías climáticas. Esta afirmación la comparten entre el 90 y 100% de los científicos que estudian el tema.²

Uno de los efectos del incremento en las emisiones de GEI debido a la quema de combustibles fósiles o la deforestación es el aumento en la temperatura global (ver Gráfica 1). De mediados del siglo pasado a la fecha, la temperatura de la superficie terrestre ha aumentado 1.1°C mientras que la superficie oceánica 0.2°C (hasta 700 metros de profundidad).³

2. J. Cook, et al, "Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming", *Environmental Research Letters* Vol. 11, no. 4, (2016), DOI:10.1088/1748-9326/11/4/048002 (Consultado el 30-06-17).

3. National Aeronautics and Space Administration, "Global climate change: evidence", National Aeronautics and Space Administration, <https://climate.nasa.gov/evidence/> (Consultado el 25-06-17).

Gráfica 1. Cambios en la temperatura global y concentración de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera



Fuente: National Aeronautics and Space Administration (NASA)⁴ y National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)⁵ 2017

Nota: Se comparó la temperatura promedio de cada año con el promedio de partículas registrado entre 1950 y 1980.

Este aumento en la temperatura ha provocado el derretimiento de la nieve en las zonas montañosas, así como el hielo en los polos. Se estima que de 2002 a la fecha Groenlandia y la Antártida han perdido un promedio anual de 287 y 125 kilómetros cúbicos (km³) de hielo respectivamente,⁶ valor equivalente a 4.8 veces el volumen anual de agua concesionado al 2015 en México tanto para consumo humano como otras actividades productivas.⁷ A lo anterior se suma un aumento del nivel del mar de aproximadamente 20 centímetros durante el último siglo y la acidificación de los océanos en 30% desde el inicio de la Revolución Industrial.⁸

De no emprender acciones para mitigar las emisiones de GEI a la atmósfera, se espera que estos cambios en el clima continúen e inclusive se intensifiquen. El grupo de expertos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) pronostica que la inacción conllevaría a un aumento en la temperatura global de 1.4 a 5.6°C, así como de 0.4 a 1.5 centímetros en el nivel del mar durante el próximo siglo. Dichos cambios vendrían acompañados de sequías, incendios, ondas de calor y eventos hidrometeorológicos más fuertes y con mayor frecuencia, además de cambios en los ciclos pluviales. Ante este escenario, el cambio climático jugaría un papel de acelerador y potenciador de problemas mundiales ya presentes, como migración, conflictos por recursos básicos como agua y comida, además de la pérdida de capital natural.

4. National Aeronautics and Space Administration, "Global climate change: global temperature", National Aeronautics and Space Administration, https://climate.nasa.gov/system/internal_resources/details/original/647_Global_Temperature_Data_File.txt (Consultado el 25-06-17).

5. National Oceanic and Atmospheric Administration, "Global climate change: carbon dioxide", National Aeronautics and Space Administration, ftp://afpt.cmdl.noaa.gov/products/trends/co2/co2_mm_mlo.txt (Consultado el 25-06-17).

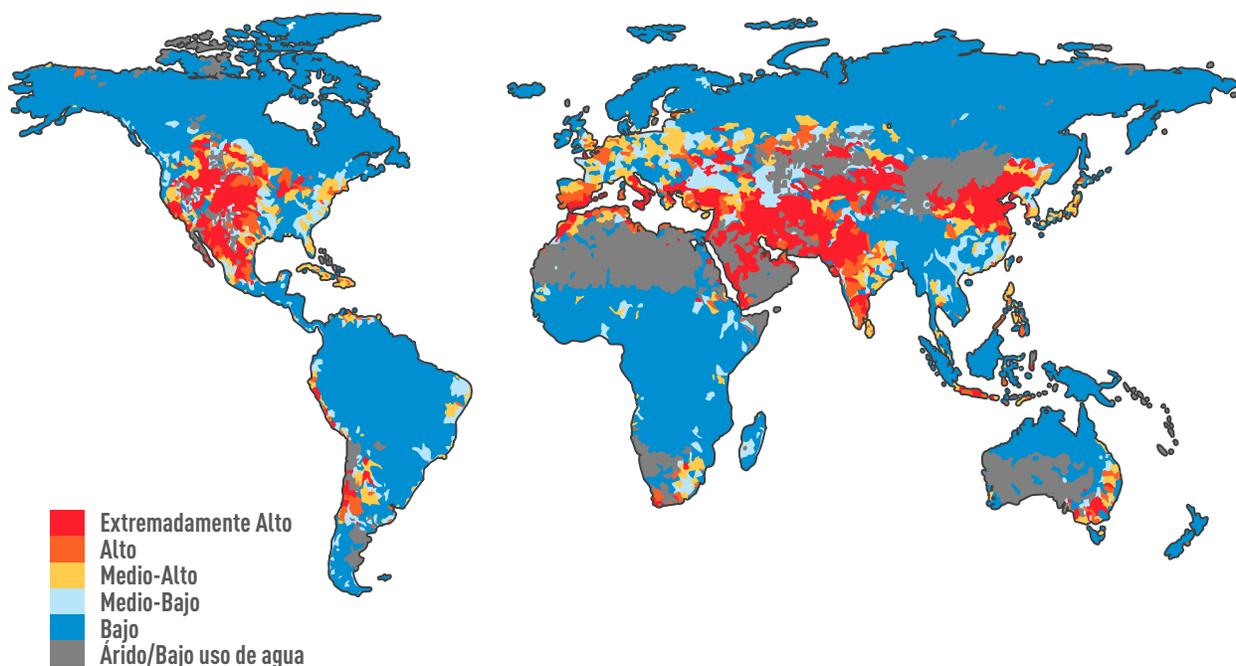
6. National Aeronautics and Space Administration, "Global climate change: land ice", National Aeronautics and Space Administration, <https://climate.nasa.gov/vital-signs/land-ice/> (Consultado el 25-06-17).

7. Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México*, Comisión Nacional del Agua, 2016, <http://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM2016.pdf> (Consultado el 26-06-17).

8. Este fenómeno se debe a que los océanos absorben el dióxido de carbono emitido a la atmósfera.

Un ejemplo es el caso del agua. En ciertas regiones del mundo se espera, por un lado, una menor oferta debido a la reducción en la disponibilidad del recurso hídrico,⁹ y por el otro una mayor demanda asociada al desarrollo económico y crecimiento poblacional.¹⁰ En ese sentido regiones como Medio Oriente, el Norte de África y países como Australia, México, India, Chile y Mongolia sufrirían escasez de agua, puesto que el cambio climático enfatizará el nivel de estrés hídrico que experimentan actualmente (ver Mapa 1).¹¹

Mapa 1. Nivel de estrés hídrico esperado para 2030



Fuente: World Resources Institute (WRI), 2016

México, un país especialmente vulnerable y afectado por el cambio climático

El cambio climático no es un fenómeno que se espera impacte o esté impactando de manera homogénea a todos los países. Incluso a nivel subnacional existen regiones más afectadas que otras, es por esto que identificar zonas vulnerables al cambio climático es un paso clave para prevenir y aminorar sus efectos.

México es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático.¹² Al interior de la República, también existen disparidades para dichos efectos. El Instituto Nacional de Cambio Climático (INECC) encontró que, de los 2 mil 456 municipios en los que se divide el país, 480 (20%) tienen un nivel de vulnerabilidad al cambio climático muy alto o alto, 888 municipios (36%) un nivel medio y los 1,088 restantes (44%) un nivel bajo o muy bajo. De los municipios con nivel muy alto o alto 65% se concentra en el suroeste del país,¹³ 26% en el oriente¹⁴ y el 9% restante en diversas zonas del territorio nacional.¹⁵

9. Se toma en cuenta un aumento en la temperatura del planeta de 2.6 a 4.8°C para 2100 con respecto a niveles de 1986-2005.

10. Considerado un escenario "business as usual".

11. World Resources Institute, "Aqueduct Water Risk Atlas", World Resources Institute, <http://www.wri.org/applications/maps/aqueduct-atlas/#x=8.00&y=0.45&s=ws!20!28!c&t=waterrisk&w=def&g=0&i=BWS-16!WSV-4!SV-2!HFO-4!DRO-4!STOR-8!GW-8!WRI-4!ECOS-2!MC-4!WCG-8!ECO-2!&tr=ind-1!prj-1&l=3&b=terrain&m=group> (Consultado el 26-06-17).

12. Climate Vulnerable Forum, *Climate Vulnerability Monitor: A guide to the cold calculus of a hot planet*, Climate Vulnerable Forum, 2012, <http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/09/CVM2ndEd-FrontMatter.pdf> (Consultado el 22-06-17).

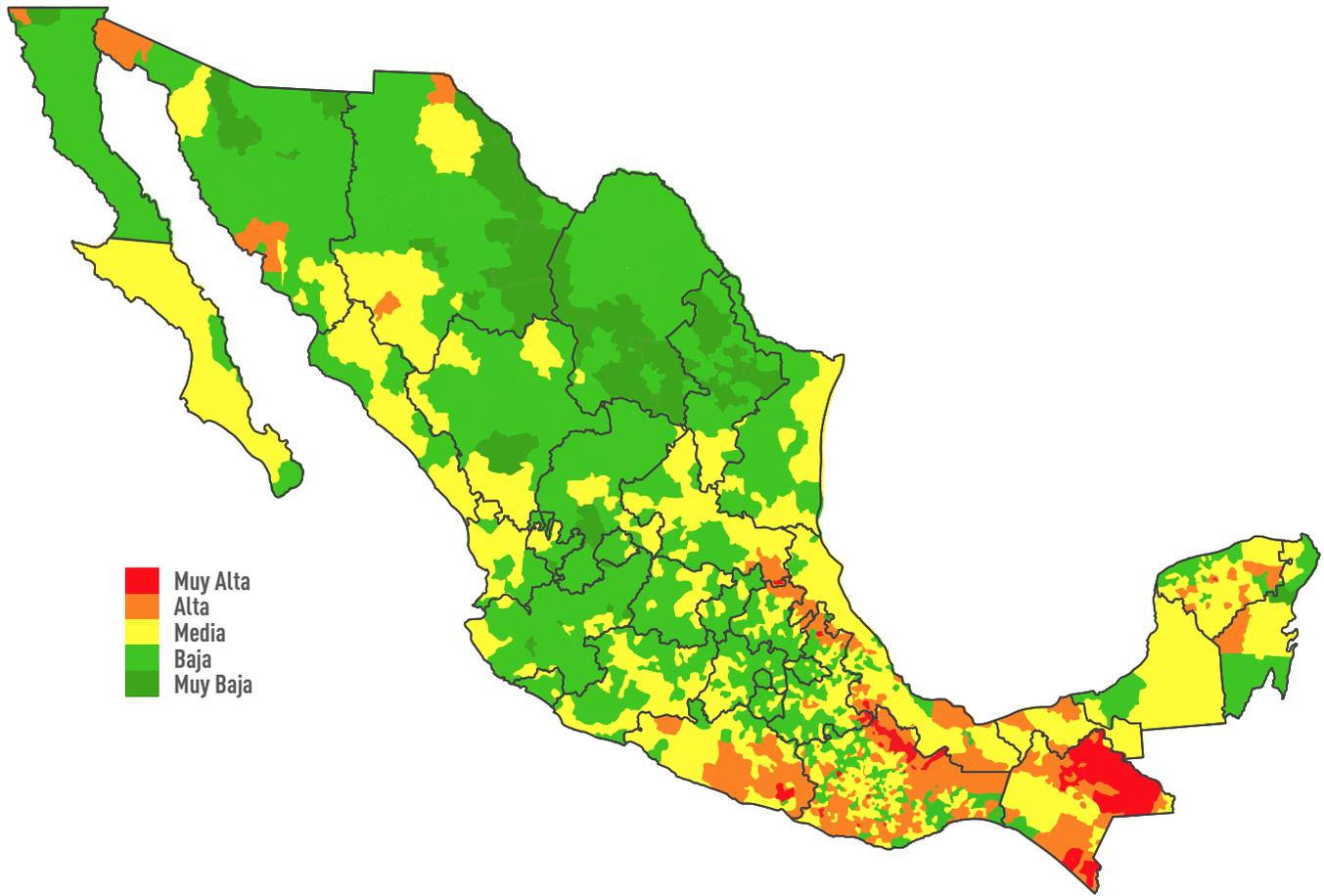
13. Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

14. Hidalgo, Puebla y Tlaxcala.

15. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, "Vulnerabilidad al cambio climático en los municipios de México", Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático,

Mapa 2. Nivel de vulnerabilidad al cambio climático en los municipios mexicanos¹⁶

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 2013

Dicha vulnerabilidad se refleja en el impacto, tanto físico como económico que dejan a su paso los eventos climáticos extremos, mismos que con el cambio climático se vuelven más recurrentes y fuertes. Los daños suelen potenciarse cuando se presentan cerca de poblaciones marginadas, asentamientos irregulares o en zonas del territorio con degradación ambiental.

De acuerdo con los datos del Global Climate Risk Index (GCRI) para 180 países, en los últimos 20 años (1996-2015) se registraron alrededor de 11 mil eventos climáticos extremos,¹⁷ los cuales tuvieron como consecuencia más de 528 mil muertes y pérdidas por poco más de tres trillones de dólares (PPP).¹⁸ El GCRI coloca a México en el lugar 44 dentro de los países más afectados, con 144 muertes anuales promedio (lugar 23) y una pérdida promedio anual de 0.19% del Producto Interno Bruto (PIB) (lugar 72). A su vez, existen otras estimaciones de los impactos derivados de eventos climáticos en el país. Por ejemplo el gobierno mexicano estimó los costos asociados a fenómenos hidrometeorológicos, ocurridos entre 2001 y 2013,¹⁹ en poco más de 338 mil millones de pesos y 2.5

<http://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/vulnerabilidad-al-cambio-climatico-en-los-municipios-de-mexico> (Consultado el 20-06-17).

16. Es importante mencionar que aunque ambos consideran el cambio climático no existe una relación directa entre el "Mapa 1. Nivel de estrés hídrico esperado para 2030" y el "Mapa 2. Nivel de vulnerabilidad al cambio climático en los municipios mexicanos". En el caso del Mapa 1 se considera la demanda y oferta de agua esperada a 2030, en cambio el Mapa 2 refleja el grado de susceptibilidad o de incapacidad para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos.

17. Tormentas tropicales, eléctricas y de nieve, tiempo severo, granizo, tornados, mareas, inundaciones, deslizamientos de tierra, heladas, incendios forestales y sequías.

18. Paridad de poder adquisitivo.

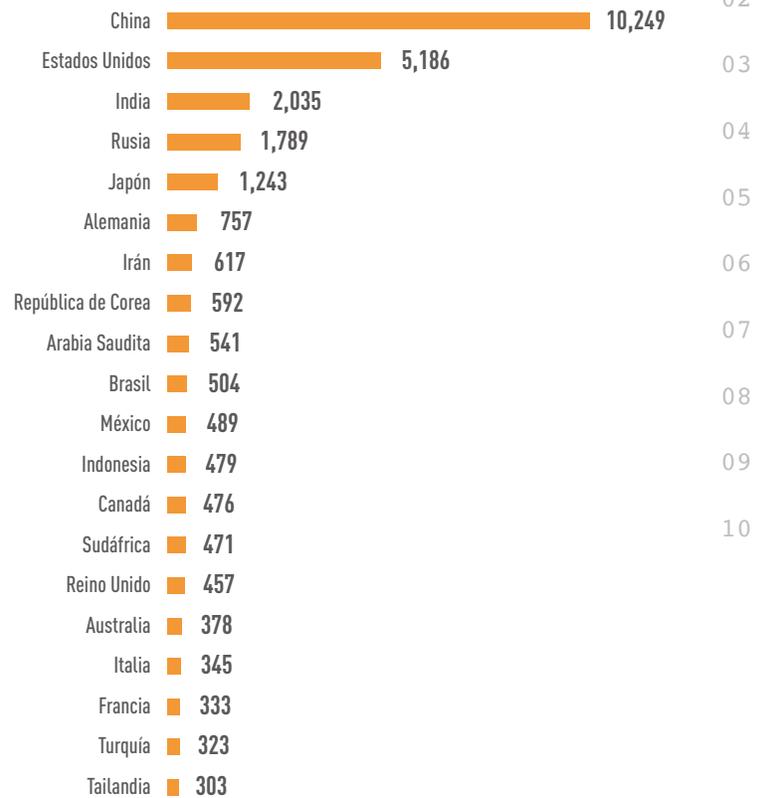
19. Como referencia, entre 1970 y 2013 se formaron en el país 22 ciclones que alcanzaron nivel tres en la escala Saffir-Simpson. De 2000 a la fecha se han presentado cinco sequías importantes. En particular la de 2011 afectó 90% del territorio nacional.

millones de personas afectadas.²⁰ Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estimó el costo de los desastres naturales²¹ ocurridos en México entre 1990 y 2015 en poco menos de 37 mil millones de dólares, además de 4 mil 331 muertos y 13.5 millones de afectados.²²

La esperanza de los Acuerdos de París

El cambio climático es un fenómeno global por lo que se requiere de una respuesta conjunta a nivel internacional, donde la inacción no es una opción. En 2016 con la firma de los Acuerdos de París,²³ por primera vez en la historia más de 190 países se unieron para comprometerse a disminuir sus emisiones de GEI a la atmósfera, lo que representa un paso enorme a encaminar esfuerzos por la lucha frente al cambio climático. Si bien la salida de Estados Unidos, el segundo emisor de GEI con poco más de 14% de las emisiones a nivel mundial registradas en 2013²⁴ (ver Gráfica 2), afecta directamente el impacto de los Acuerdos, empresas con sede en Estados Unidos como Apple, Google, Amazon y Microsoft, e inclusive algunos estados como California, Washington y Nueva York han decidido mantener e intensificar su visión de economía baja en carbono.

Gráfica 2. Principales países emisores de gases de efecto invernadero en 2013 (Megatoneladas de CO₂)



Fuente: Banco Mundial, 2013

Aunque la firma del Acuerdo representa un avance para implementar políticas orientadas a mantener el calentamiento del planeta por debajo de los 2°C, y limitar este valor a un máximo de 1.5°C, además de posicionar el tema del cambio climático en la agenda global, existen inquietudes sobre los puntos prácticos de los mismos. La principal preocupación es el modelo de “contribuciones voluntariamente determinadas a nivel nacional” por parte de los gobiernos, lo cual deja el cumplimiento de las metas y el éxito de los Acuerdos en manos de la buena voluntad de los líderes mundiales.

En este mismo sentido, hace falta definir temas que no se terminaron de cubrir en las negociaciones iniciales, como el flujo de los 100 billones de dólares anuales que a partir de 2020 los países desarrollados aportarán para acciones climáticas en países en vías de desarrollo, cómo se asignarán estos recursos, se transparentarán, además de cómo se les dará seguimiento y medirá su impacto. Otro punto es la forma en que se certificará y dará transparencia tanto a las emisiones totales como a la mitigación asociada de cada país. Si bien cada país debe replantear sus compromisos cada cinco años, estos podrían quedarse cortos. De acuerdo con Nature Climate Change mantener el calentamiento del planeta en un límite de 1.5°C

20. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf (Consultado el 20-06-17).

21. Eventos meteorológicos (temperaturas extremas y tormentas), hidrológicos (inundaciones, deslizamientos y erosión por actividad del mar) y climatológicos (sequías e incendios).

22. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Análisis costo-beneficio de medidas de adaptación al cambio climático en áreas urbanas de América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2017, <http://www.unep.org/americalatinacaribe/sites/unep.org.americalatinacaribe/files/An%C3%A1lisis%20costo-beneficio%20de%20medidas%20de%20adaptaci%C3%B3n%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico%20en%20%C3%A1reas%20urbanas%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf> (Consultado el 05-07-17).

23. United Nations Framework Convention on Climate Change, “The Paris Agreement”, United Nations Framework Convention on Climate Change, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php (Consultado el 15-07-17).

24. Banco Mundial, “Emisiones de CO₂”, Banco Mundial, https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year_high_desc=true (Consultado del 26-06-17).

para 2100 requeriría acelerar la transición hacia cero emisiones netas de carbono del sistema energético en 2060.²⁵

El rol de México en la lucha contra el cambio climático

En 2013, México se posicionó en los primeros 15 países con más emisiones GEI (1.4% de las emisiones totales) en el mundo. Como se ha mencionado previamente en este capítulo, nuestro país no sólo es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, sino que, tanto la población como los recursos naturales ya se han visto afectados por este. De acuerdo con los escenarios planteados antes, se espera que dichas afectaciones continúen e inclusive se agraven. Ante la amenaza que representa el cambio climático, el país ha instaurado un marco regulatorio encaminado a enfrentar el reto. Esto mediante la creación y seguimiento de diversas acciones, como son:

- 2012 – Aprobación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC).
- 2013 – Instalación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y el Consejo de Cambio Climático (C3), aprobación del nuevo Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40 y el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC 2014-2018).
- 2014 – Entrada en operación del Fondo de Cambio Climático y el impuesto al carbono, expedición del Reglamento del Registro Nacional de Emisiones, instalación de Sistema Nacional de Cambio Climático y actualización del Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de efecto Invernadero.
- 2015- Entrega de los compromisos 20-30 de la Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional de México (INDC, por sus siglas en inglés).

A nivel internacional, los compromisos de México presentados y aprobados en los Acuerdos de París contemplan tanto metas de mitigación como de adaptación al cambio climático. Estas metas a su vez se dividen en *no condicionadas* (alcanzables con recursos propios) y *condicionadas* (requieren de apoyo internacional).

Se contempla una meta no condicionada de reducir 22 y 51% de las emisiones de GEI y carbono negro, respectivamente para 2030, lo que implicaría una disminución en la intensidad

de carbono de alrededor de 40% entre 2013 y 2030. En caso de contar con apoyo internacional, también implicaría políticas como la adopción de un precio internacional del carbono, ajustes a aranceles por contenido de carbono, cooperación técnica, acceso a recursos financieros de bajo costo y a la transferencia de tecnología. Con esto, las reducciones del país podrían llegar a 70% en el caso del carbono negro y 36% en GEI al 2030, tendencia consistente con la reducción esperada por la LGCC: 50% emisiones menos con respecto a la línea base del año 2000 en 2050.²⁶

Entre las principales metas planteadas para el tema de adaptación están: fortalecer la capacidad de los sistemas naturales o sociales para recuperarse o soportar los efectos derivados del cambio climático en 50% de los municipios identificados como de alta vulnerabilidad del país, generar sistemas de prevención y alerta temprana en todo el país ante eventos hidrometeorológicos extremos y fortalecer acciones tanto de protección como restauración de ecosistemas. Además, se busca alcanzar la tasa cero de deforestación. Las metas condicionadas incluyen el desarrollo de capacidades, la transferencia de tecnológica, además del financiamiento para implementar políticas de adaptación.²⁷

Aunque llevar a cabo estas acciones podría parecer un lujo para México, la realidad es que su cumplimiento representa la oportunidad de obtener beneficios económicos, así como la mitigación potencial y posibles co-beneficios derivados de su implementación (ver Figura 1). Dichos beneficios han sido documentados por organizaciones como el Banco Mundial (WB, por sus siglas en inglés), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), así como el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) en diversos estudios.²⁸ Estos análisis

26. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf (Consultado el 20-06-17).

27. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf (Consultado el 20-06-17).

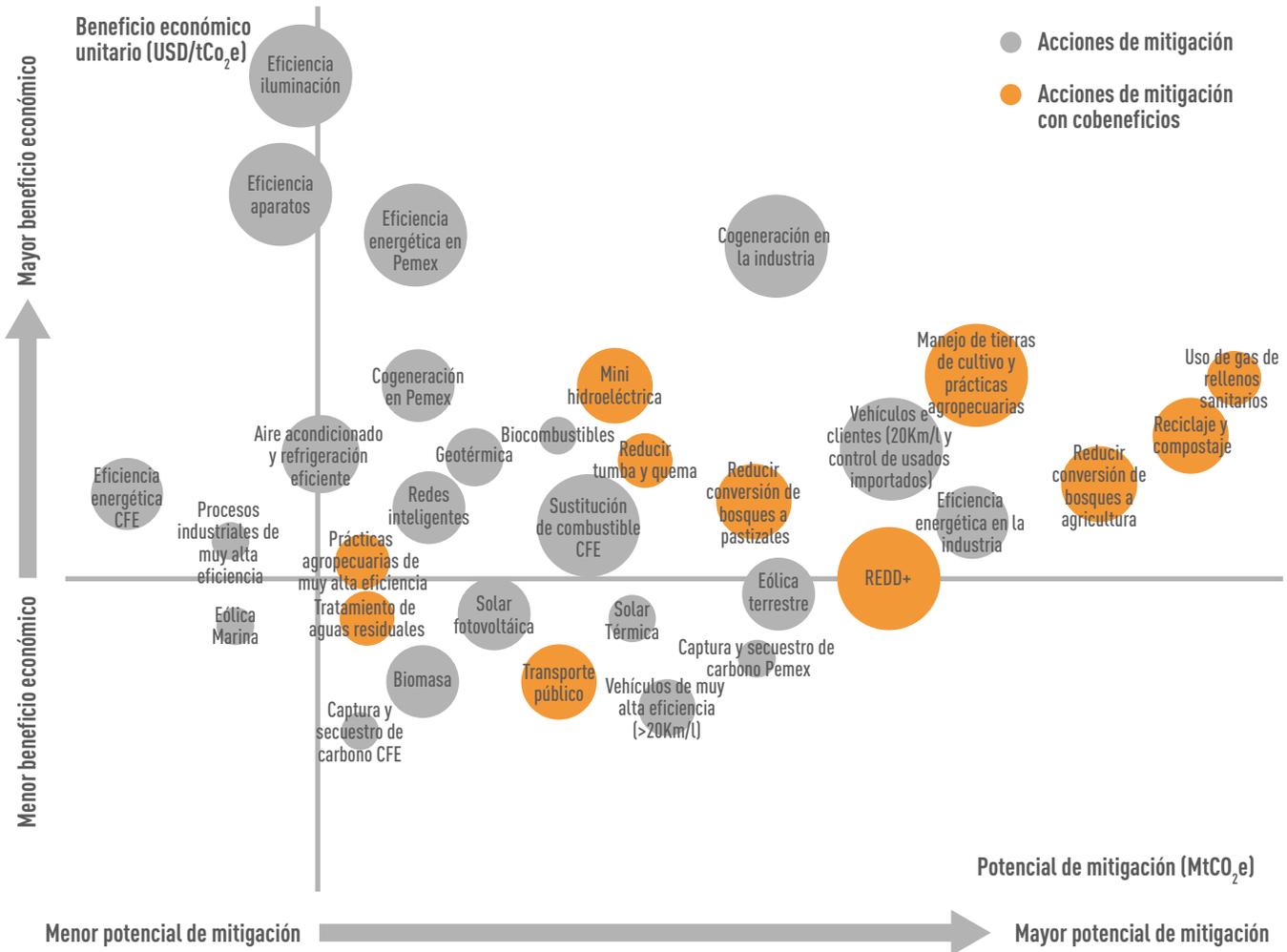
28. Cada una de las instituciones mencionadas ha realizado diversos estudios en relación al potencial de mitigación de GEI de diversas acciones en México y su rentabilidad, algunos de los más importantes son: Banco Mundial, *México: estudio sobre la disminución de emisiones de carbono*, Banco Mundial, 2009, <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/695641468050941688/pdf/524580PUBOSPAN1pment0Mexico1Spanish.pdf> (Consultado el 05-10-17). Instituto Mexicano para la Competitividad, *Programa Especial de Cambio Climático para el periodo 2012-2020 con acciones adicionales y análisis de potencial*, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2012, http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/6/pnuma_documento.pdf (Consultado el 05-10-17). Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México al 2020 en el contexto de la cooperación internacional*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2010, http://www2.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial_

25. J. Rogelj, et al, "Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5°C" *Nature Climate Change* 5, 509-527, (2015), DOI: 10.1038/NCLIMATE2572 (Consultado el 24-06-17).

permiten identificar tanto las medidas que podrían financiarse con ayuda del sector privado, al ser económicamente atractivas, como aquellas que tendrían un mayor impacto en la mitigación de GEI y sus co-beneficios asociados.

Esta priorización de las medidas de mitigación resulta crucial para la asignación de presupuesto, factor que se ha vuelto cada vez más relevante ante los recientes recortes al gasto en el sector. En los últimos diez años la participación del gasto en el ramo de medio ambiente y recursos naturales en el presupuesto de egresos de la federación pasó del 1.52% registrado en 2008 a 0.74% en 2017. Esta caída en la participación del ramo implicó un recorte de 2015 a 2017 de casi 32 mil millones de pesos, cifra que representa una caída del 47% en el presupuesto.²⁹

Figura 1. Matriz de acciones de mitigación en el mediano plazo (2020-2050)³⁰



Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013

Nota: El tamaño de los círculos representa la viabilidad de los proyectos dadas las condiciones actuales, mientras más grande el círculo, mayor viabilidad.³¹

mitigacion_GEI_Mexico_2020_COP.pdf (Consultado el 05-10-17).

29. Cámara de diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación* (años de 2008 a 2017, Diario Oficial de la Federación, (Consultado el 23-06-17).

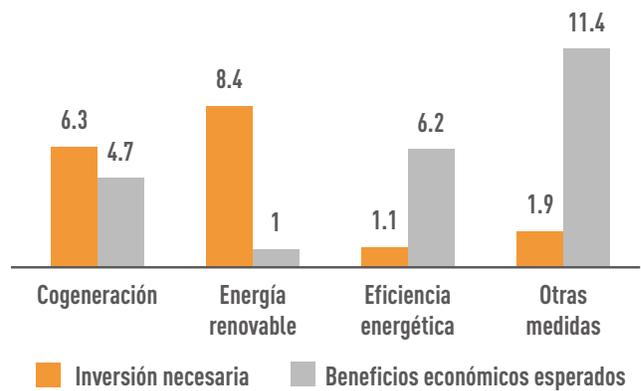
30. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013, http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf (Consultado el 01-07-17).

31. La Figura 1 analiza el potencial de mitigación, beneficios económicos y viabilidad de diversas acciones de mitigación. Es importante mencionar que este análisis fue publicado en 2013, por lo que algunas de estas acciones puede que hayan cambiado derivado de factores como el desarrollo tecnológico.

La creación de un ambiente que incentive la entrada de capital privado en aquellas medidas de mitigación económicamente atractivas, mediante la remoción de barreras tanto institucionales como regulatorias y financieras, no sólo es necesario para cumplir las metas de planteadas por el gobierno mexicano sino implicaría liberar recursos gubernamentales para la ejecución de otras medidas menos atractivas económicamente, pero de alto impacto debido a la mitigación de GEI y co-beneficios asociados.

Actualmente en México, es posible atribuir alrededor de una tercera parte de las emisiones GEI generadas en el país al sector privado. Se espera que para 2020, su aportación llegue al 40%, emisiones derivadas de la generación y consumo de energía, procesos industriales y transporte de mercancías.³² Ante este escenario se considera que el sector tiene potencial para implementar medidas costo-eficientes de reducción de emisiones con un valor de 40 millones de toneladas de CO₂e (MtCO₂e)³³ en 2020. En su conjunto, esta mitigación equivale a casi la quinta parte de la meta de mitigación establecida por México en los Acuerdos de París.³⁴ Llevar a cabo estas medidas por parte del sector privado requeriría una inversión³⁵ acumulada a 2020 de 18 mil millones de dólares e implicaría beneficios netos³⁶ acumulados de 23 mil millones de dólares a 2020 (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Relación beneficio-inversión de las medidas costo-efectivas a 2020 (miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES) y World Wildlife Fund (WWF), 2014.

La implementación de medidas de mitigación no sólo implicaría un beneficio derivado de la disminución de emisiones de GEI, sino el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales sin comprometer el desarrollo económico del país. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estimó que en 2015 la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales generó costos de 785 mil y 123 mil millones de pesos, respectivamente. La suma de ambos valores equivale a 5% del PIB. En la degradación ambiental la principal participación corresponde al costo necesario para resarcir los efectos de la contaminación del aire (64%), seguido por el de restaurar y mantener la productividad en los suelos erosionados (10%), costos de tratamiento, manejo y disposición final de los residuos que no reciben un tratamiento adecuado (7%) y el restante (3%) en el costo de reducir o eliminar la contaminación del agua. En el caso del agotamiento de los recursos el mayor costo corresponde a hidrocarburos (9%), seguido por agua subterránea (3%) y recursos forestales (2%) (ver Gráfica 4).³⁷ La tasa media de crecimiento anual de estos costos entre 2003 y 2015 fue de 2% para agotamiento y 4% para degradación.

Además, de acuerdo al estudio “Análisis de metodologías, variables, requerimientos y justificación del enfoque y modelo para la estimación de los costos económicos del cambio climático” publicado en 2016 por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) los beneficios en términos de pérdidas evitadas para México derivados de la implementación de los INDC se estiman entre los 100 y 800 mil millones de dólares.³⁸

32. Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable – World Wildlife Fund, Sector privado y crecimiento bajo en carbono en México, Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable – World Wildlife Fund, 2014, http://www.cespedes.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe_8pc_wwf_cespedes_final.pdf (Consultado el 01-07-17).

33. 40% - cogeneración (industria y sector petrolero), 25% - energía renovable (eólica, solar, minihidro y geotermia), 12.5% - eficiencia energética (transporte e industria), 17.5% - otras medidas (sustitución de combustibles en transporte e industria).

34. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf (Consultado el 20-06-17).

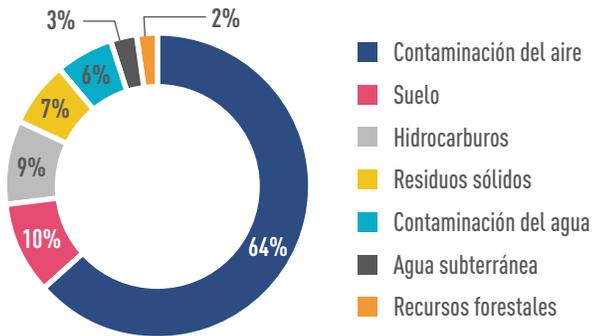
35. No considera inversiones asociadas a la transmisión de electricidad ni al transporte y distribución de gas natural.

36. El beneficio económico se obtiene de la diferencia entre los ingresos esperados y la inversión.

37. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuentas Económicas y Ecológicas de México”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ee/> (Consultado el 28-06-17).

38. Millones de dólares de 2005.

Gráfica 4. Participación de los costos de agotamiento y degradación ambiental



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015

RECOMENDACIONES

El combate al cambio climático no es algo nuevo para México. Nuestro país ha trabajado en la construcción de un marco regulatorio y en el diseño de una estrategia para alcanzar la meta de mitigación de GEI establecida previamente en la LGCC, para lo cual ha implementado medidas tanto de mitigación de emisiones de GEI como de adaptación al impacto de eventos climáticos. A pesar de estos avances, diversos expertos consideran que la política climática del país se queda corta para alcanzar las metas establecidas en el Acuerdo de París. Esto debido a que consideran que el desempeño en temas de eficiencia energética en transporte y edificios, reducción de deforestación y energías renovables se ha mantenido en un nivel medio, mientras que el desempeño en cuestiones de eficiencia energética en industria ha sido bajo. Inclusive consideran que la ambición de las metas de reducción planteada por el país no es consistente con el objetivo mundial de mantener el calentamiento del planeta por debajo de los 2°C.³⁹

Para evitar el incumplimiento de las metas establecidas se recomienda:

- **Participación no solo del gobierno.** Con la posibilidad de financiamiento por parte del sector privado de medidas económicamente atractivas y con un importante potencial de mitigación, el papel del gobierno podría encaminarse a eliminar barreras y activar las palancas necesarias para facilitar la ejecución de estas medidas por parte de particulares, por ejemplo:

- **Normas de eficiencia energética.** Acelerar la actualización de normas de eficiencia energética implicaría una transición hacia productos menos contaminantes y un ahorro tanto en el consumo de combustibles como de electricidad. 01 02 03
- **Transformar el modelo regulatorio.** En lugar de que el marco regulatorio actual se enfoque en otorgar permisos como los de aprovechamiento y producción, elevando así los costos de entrada, éste debería enfocarse en la inspección. Para ello es necesario un sistema de monitoreo y seguimiento robusto basado en incentivos para la autoevaluación de los propios productores. 04 05 06 07
- **Acceso a infraestructura.** Promover la ampliación de la infraestructura necesaria que facilite el acceso y transporte de bienes de consumo así como insumos productivos. Esto incluye la ampliación de las líneas de transmisión y distribución de electricidad en zonas con potencial de desarrollo de proyectos de generación tanto mediante energías renovables como de sistemas de cogeneración. Además de la expansión de la red de gasoductos, lo cual permitiría la sustitución de combustibles en industria. 08 09 10
- **Transparencia de la información.** La falta de información genera incertidumbre y desconfianza para la inversión, por lo que la existencia de sistemas de información concentrados, que se mantengan actualizados, con el máximo nivel de desagregación posible y que mantengan su credibilidad, es fundamental para incentivar la inversión.
- **Mantener una visión de largo plazo.** Tomando en cuenta el horizonte de los compromisos firmados en el Acuerdo de París a 2030. Si bien la voluntad política no es suficiente, es necesaria, por ello México debe mantener una visión de largo plazo en el tema ambiental, más allá de cada sexenio, lo que implica el seguimiento, tanto a la estrategia nacional, como a los compromisos firmados por México en París. Para esto se requiere la creación de mecanismos de monitoreo que permitan rastrear y transparentar los recursos destinados a la implementación de aquellas medidas que impacten en la mitigación y adaptación. De esta manera se podrá evaluar la efectividad del gasto, así como de la política ambiental.

Transitar hacia una economía baja en emisiones, y por consiguiente la implementación de medidas de mitigación, no es un llamado a la caridad sino a atender una oportunidad real de crecimiento sustentable para el país.

39. Climate Transparency, *Brown to Green: Assessing the G20 transition to a low-carbon economy*, Climate Transparency, 2017, <http://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2016/08/Brown-to-Green-Assessing-the-G20-transition-to-a-low-carbon-economy.pdf> (Consultado el 15-07-17).

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, “Emisiones de CO₂”, Banco Mundial, https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year_high_desc=true (Consultado del 26-06-17).

Banco Mundial, *México: estudio sobre la disminución de emisiones de carbono*, Banco Mundial, 2009, <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/695641468050941688/pdf/524580PUBSPAN1pment0Mexico1Spanish.pdf> (Consultado el 05-10-17).

Cámara de diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación* (años de 2008 a 2017), Diario Oficial de la Federación (Consultado el 23-06-17).

Climate Transparency, *Brown to Green: Assessing the G20 transition to a low-carbon economy*, Climate Transparency, 2017, <http://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2016/08/Brown-to-Green-Assessing-the-G20-transition-to-a-low-carbon-economy.pdf> (Consultado el 15-07-17).

Climate Vulnerable Forum, *Climate Vulnerability Monitor: A guide to the cold calculus of a hot planet*, Climate Vulnerable Forum, 2012, <http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/09/CVM2ndEd-FrontMatter.pdf> (Consultado el 22-06-17).

Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México*, Comisión Nacional del Agua, 2016, <http://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM2016.pdf> (Consultado el 26-06-17).

Instituto Mexicano para la Competitividad, *Programa Especial de Cambio Climático para el periodo 2012-2020 con acciones adicionales y análisis de potencial*, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2012, http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/6/pnuma_documento.pdf (Consultado el 05-10-17).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf (Consultado el 20-06-17).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cuentas Económicas y Ecológicas de México*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ee/> (Consultado el 28-06-17).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, Visión 10-20-40, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013, http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf (Consultado el 01-07-17).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México al 2020 en el contexto de la cooperación internacional*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2010, http://www2.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial_mitigacion_GEI_Mexico_2020_COP.pdf (Consultado el 05-10-17).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Vulnerabilidad al cambio climático en los municipios de México*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, <http://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/vulnerabilidad-al-cambio-climatico-en-los-municipios-de-mexico> (Consultado el 20-06-17).

J. Cook, N. Oreskes, P. Doran, W. Anderegg, B. Verheggen, E. Maibach, J. Carlton, S. Lewndowsky, A. Skuce, S. Gree, “Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming”, *Environmental Research Letters* Vol. 11, no. 4, (2016), DOI:10.1088/1748-9326/11/4/048002 (Consultado el 30-06-17).

J. Rogelj, G. Luderer, R. Pietzcker, E. Kriegler, M. Schaeffer, V. Krey, K. Riahi, “Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5°C” *Nature Climate Change* 5, 509-527, (2015), DOI: 10.1038/NCLIMATE2572 (Consultado el 24-06-17).

National Aeronautics and Space Administration, “Global climate change: evidence”, National Aeronautics and Space Administration, <https://climate.nasa.gov/evidence/> (Consultado el 25-06-17).

National Aeronautics and Space Administration, “Global climate change: global temperature”, National Aeronautics and Space Administration, https://climate.nasa.gov/system/internal_resources/details/original/647_Global_Temperature_Data_File.txt (Consultado el 25-06-17).

National Aeronautics and Space Administration, “Global climate change: land ice”, National Aeronautics and Space Administration, <https://climate.nasa.gov/vital-signs/land-ice/> (Consultado el 25-06-17).

National Oceanic and Atmospheric Administration, “Global climate change: carbon dioxide”, National Aeronautics and Space Administration, ftp://aftp.cmdl.noaa.gov/products/trends/co2/co2_mm_mlo.txt (Consultado el 25-06-17).

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Análisis costo-beneficio de medidas de adaptación al cambio climático en áreas urbanas de América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2017, <http://www.unep.org/americalatinacaribe/sites/unep.org.americalatinacaribe/files/An%C3%A1lisis%20costo-beneficio%20de%20medidas%20de%20adaptaci%C3%B3n%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico%20en%20%C3%A1reas%20urbanas%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf> (Consultado el 05-07-17).

United Nations Framework Convention on Climate Change, “The Paris Agreement”, United Nations Framework Convention on Climate Change, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php (Consultado el 15-07-17).

World Resources Institute, “Aqueduct Water Risk Atlas”, World Resources Institute, <http://www.wri.org/applications/maps/aqueduct-atlas/#x=8.00&y=0.45&s=ws!20!28!c&t=waterrisk&w=def&g=0&i=BWS-16!WSV-4!SV-2!HFO-4!DRO-4!STOR-8!GW-8!WRI-4!ECOS-2!MC-4!WCG-8!ECOV-2!&tr=ind-1!prj-1&l=3&b=terrain&m=group> (Consultado el 26-06-17).

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

I. RESULTADOS GENERALES



ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL 2017

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

¿QUÉ MIDE EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL?

<h2>43</h2> <p>PAÍSES</p>	<h2>10</h2> <p>SUBÍNDICES</p>	<h2>129</h2> <p>INDICADORES</p>
---------------------------	-------------------------------	---------------------------------

NÚMERO DE INDICADORES POR SUBÍNDICE

13  DERECHO

10  AMBIENTE

19  SOCIEDAD

9  POLITICO

11  GOBIERNOS

10  FACTORES

14  ECONOMÍA

19  PRECURSORES

15  RELACIONES

9  INNOVACIÓN

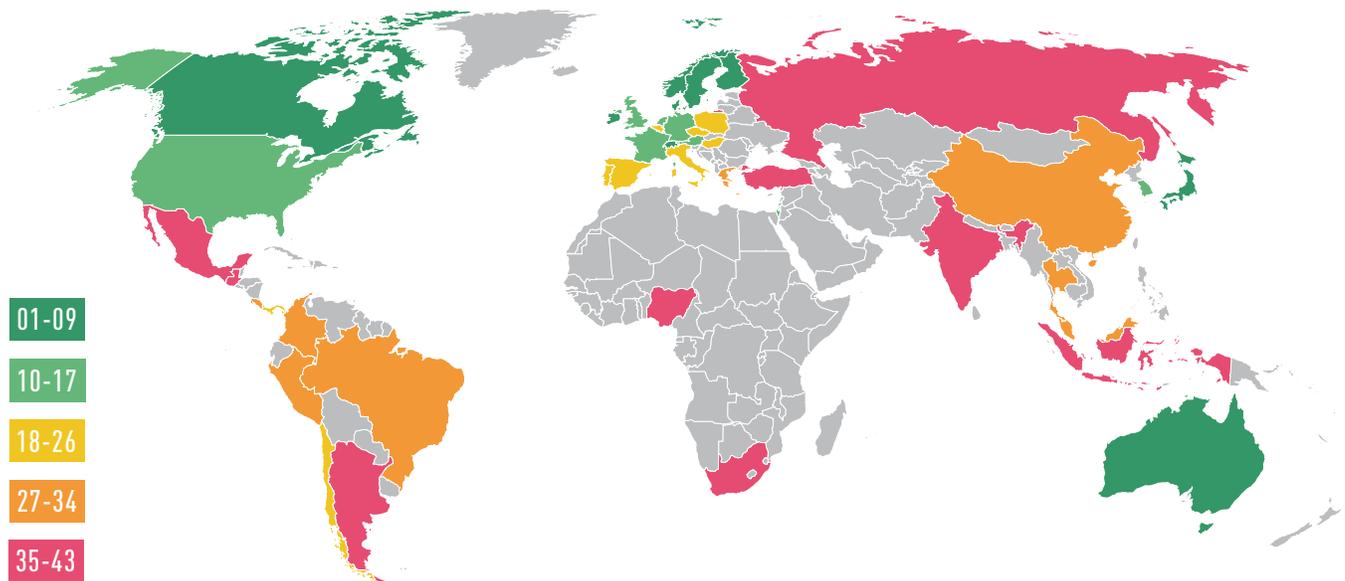


RESULTADOS GENERALES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El Índice de Competitividad Internacional 2017 (ICI) mide la capacidad de las economías más importantes del mundo para generar, atraer y retener talento e inversión que se traduzcan en mayor productividad y bienestar para sus habitantes. Un país competitivo es aquel que, consistentemente y más allá de las posibilidades intrínsecas que ofrezcan sus propios recursos y capacidades, resulta atractivo para el talento y la inversión. Para medir esto, el ICI está compuesto por 129 indicadores, categorizados en 10 subíndices¹ que evalúan distintas dimensiones de la competitividad de los 43 países considerados.²

En esta edición se modificaron algunos indicadores con base en criterios de disponibilidad de la información, así como de oportunidad de los temas abordados. Adicionalmente, la metodología para la asignación de los pesos de los indicadores se modificó para homogeneizar la construcción del ICI con las versiones 2016 del Índice de Competitividad Urbana y el Índice de Competitividad Estatal (ver Anexo Metodológico). Lo anterior impide realizar comparaciones directas entre esta edición y la 2015, por lo que se construyeron las series de todos los indicadores de 2001 a 2015, para analizar la evolución de los países a través del tiempo con los cambios incorporados en esta edición.



- | | | | |
|-------------------|---------------------|------------------|-----------------|
| ● 1. Noruega | ● 12. Holanda | ● 23. Chile | ● 34. Colombia |
| ● 2. Suiza | ● 13. Francia | ● 24. Hungría | ● 35. Turquía |
| ● 3. Suecia | ● 14. Austria | ● 25. Polonia | ● 36. México |
| ● 4. Irlanda | ● 15. Corea del Sur | ● 26. Panamá | ● 37. Rusia |
| ● 5. Canadá | ● 16. EUA | ● 27. Malasia | ● 38. Argentina |
| ● 6. Dinamarca | ● 17. Israel | ● 28. Costa Rica | ● 39. Sudáfrica |
| ● 7. Finlandia | ● 18. Bélgica | ● 29. Grecia | ● 40. Indonesia |
| ● 8. Japón | ● 19. Rep. Checa | ● 30. Perú | ● 41. Guatemala |
| ● 9. Australia | ● 20. Italia | ● 31. China | ● 42. India |
| ● 10. Reino Unido | ● 21. Portugal | ● 32. Tailandia | ● 43. Nigeria |
| ● 11. Alemania | ● 22. España | ● 33. Brasil | |

1. Los subíndices que componen este índice son: Sistema de derecho confiable y objetivo (Derecho), Manejo sustentable del medio ambiente (Ambiente), Sociedad incluyente, preparada y sana (Sociedad), Sistema político estable y funcional (Político), Gobiernos eficientes y eficaces (Gobiernos), Mercado de factores eficiente (Factores), Economía estable (Economía), Sectores precursores de clase mundial (Precursores), Aprovechamiento de las relaciones internacionales (Relaciones) e Innovación y sofisticación en los sectores económicos (Innovación)

2. Los países que forman parte de la muestra son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Holanda, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Malasia, México, Nigeria, Noruega, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía.

TRES PRIMEROS LUGARES

1º NORUEGA

Noruega lidera en el Índice general debido a que se encuentra entre los mejores tres países en seis de los 10 subíndices. Obtiene el primer lugar en Ambiente y Sociedad, el segundo en Derecho, Político y Gobiernos y el tercero en Factores. El séptimo lugar en Economía, ayuda a consolidar su posición como el país más competitivo.

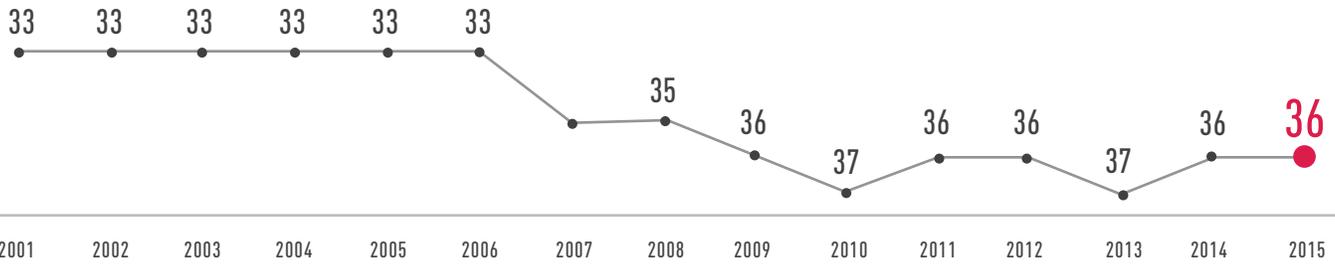
2º SUIZA

La segunda posición de Suiza se debe a que se encuentra entre los 10 mejores lugares en 9 de 10 subíndices. Resaltan particularmente la primera posición en Economía, la segunda en Factores, la tercera en Derecho, la cuarta en Ambiente y Relaciones y la quinta en Gobiernos.

3º SUECIA

Suecia alcanza el tercer lugar en el Índice general debido a que se ubica dentro de los 10 mejores lugares en 8 subíndices. Destacan su primera posición en Político, su segunda en Ambiente y su tercera en Gobiernos.

DESEMPEÑO DE MÉXICO



CAMBIOS DE MÉXICO POR SUBÍNDICE (2013-2015)

POSICIÓN GENERAL 2013 **37** > 2015 **36** | EL MEJOR 2015  NORUEGA

DERECHO



40 (2013) → 39 (2015)

EL MEJOR FINLANDIA

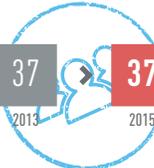
MEDIO AMBIENTE



35 (2013) → 34 (2015)

EL MEJOR NORUEGA

SOCIEDAD



37 (2013) → 37 (2015)

EL MEJOR NORUEGA

SISTEMA POLÍTICO



21 (2013) → 20 (2015)

EL MEJOR SUECIA

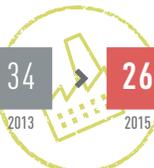
GOBIERNOS



32 (2013) → 32 (2015)

EL MEJOR DINAMARCA

MERCADO FACTORES



34 (2013) → 26 (2015)

EL MEJOR IRLANDA

ECONOMÍA



26 (2013) → 23 (2015)

EL MEJOR SUIZA

PRECURSORES



37 (2013) → 37 (2015)

EL MEJOR ISRAEL

R. INTERNACIONALES



34 (2013) → 28 (2015)

EL MEJOR IRLANDA

INNOVACIÓN



26 (2013) → 26 (2015)

EL MEJOR COREA DEL SUR

En términos generales, la posición de México en los distintos subíndices es muy estable, lo que es evidente en los casos de Sociedad, 01
Gobiernos, Precursores e Innovación. Sin embargo, hay cambios que se deben explicar. Los seis lugares que avanzó en Relaciones son 02
consecuencia de menores aranceles tanto agrícolas como manufactureros, mayor número de socios comerciales efectivos, menores 03
barreras ocultas a la importación y mayor inversión extranjera directa promedio. Además, en Economía avanzó tres lugares gracias 04
a mejores tasas de crecimiento del PIB, tanto en el último año como en el promedio de los últimos cinco, y menor variabilidad en la 05
inflación observada en los últimos 10 años. 06

PRINCIPALES CAMBIOS DE MÉXICO: COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL 2013-2015 07

DERECHO	México ha perdido posiciones de manera sistemática en Derecho desde el máximo alcanzado en 2005, lo que se debe a cierto grado de debilidad en sus instituciones y al creciente contexto de inseguridad. No obstante, entre 2013 y 2015 subió un lugar para alcanzar la posición 39. 08	09
AMBIENTE	México ganó una posición en Ambiente, pasando del lugar 35 en 2013 al 34 en 2015. Esto, en parte, fue consecuencia de un mayor porcentaje de energía consumida proveniente de fuentes no contaminantes, así como mayores tasas de empresas certificadas como limpias y con ISO 14001. 10	11
SOCIEDAD	México mantuvo la posición 37 en Sociedad entre 2013 y 2015. Aunque hubo cambios importantes como disminuciones en la tasa de analfabetismo, la mortalidad infantil y los embarazos adolescentes, estas mejorías no fueron suficientes al compararlas con los avances observados en el resto de los países de la muestra. Lo anterior explica el estancamiento que nuestro país ha presentado de manera histórica en este subíndice. 12	13
POLÍTICO	Después de haber alcanzado la posición 18 de 2001 a 2005, México cayó a la posición 20 en Político en 2015, un lugar menos que en 2013. Las debilidades existentes en términos de corrupción, libertades civiles, derechos políticos, estabilidad política y libertad de prensa explican esta situación. 14	15
GOBIERNOS	En Gobiernos, México presenta una tendencia a la baja desde 2003, sin embargo se estancó en la posición 32 entre 2013 y 2015. Lo anterior es consecuencia de las pérdidas en la efectividad del gobierno y del deterioro de las finanzas públicas medidas en términos de balance presupuestario y nivel de deuda del gobierno central. 16	17
FACTORES	Menor informalidad, mayor eficiencia energética y una pérdida de la productividad total de los factores inferior al promedio de los países evaluados, provocaron que México avanzara ocho posiciones en Factores, pasando del lugar 34 al 28 entre 2011 y 2015. 18	19
ECONOMÍA	Después de un periodo de recuperación que inició en 2006, México alcanzó en 2015 su mejor posición histórica (lugar 23) producto de avances en materia de crecimiento del PIB y libertad para competir. 20	21
PRECURSORES	México se ha mantenido alrededor de la posición 37 en los últimos 15 años en Precursores como consecuencia de un atraso importante en prácticamente todos los indicadores. Sin embargo, los casos de pérdidas de electricidad, índice de desempeño logístico de transporte, rotación de activos bursátiles e índice de competencia de Boone son más graves porque los retrocesos de México contrastan con los avances del resto de los países evaluados. 22	23
RELACIONES	A partir de 2011 es posible observar un avance en la posición de México en Relaciones, pasando del lugar 34 al 28 en 2015, principalmente por la política de desgravación arancelaria y por una mayor apertura comercial. 24	25
INNOVACIÓN	En Innovación, México no ha logrado mejorar desde 2008 pese a haber presentado avances en el periodo 2001-2005. Entre 2011 y 2013, se mantuvo estancado en la posición 26. Lo anterior es consecuencia de mejorías por debajo del promedio en gasto en investigación y desarrollo, coeficiente de inversión y artículos científicos y técnicos. Esto implica que para avanzar en este subíndice, México no solo tiene que mejorar, sino debe hacerlo por encima del promedio de los países considerados en este estudio. 26	27

I. SISTEMA DE DERECHO
CONFIABLE Y OBJETIVO



I. SISTEMA DE DERECHO CONFIABLE Y OBJETIVO

El subíndice *Derecho* tiene el objetivo de medir el estado de la seguridad pública y jurídica de un país. La existencia de reglas claras e instituciones sólidas es indispensable para garantizar a los individuos un alto nivel de calidad de vida y un ambiente de negocios confiable para recibir sus inversiones. La tasa de homicidios, la confianza en la policía, la protección a los derechos de propiedad y el tiempo para resolver quiebras son algunos de los indicadores que se consideraron en la evaluación de este subíndice.



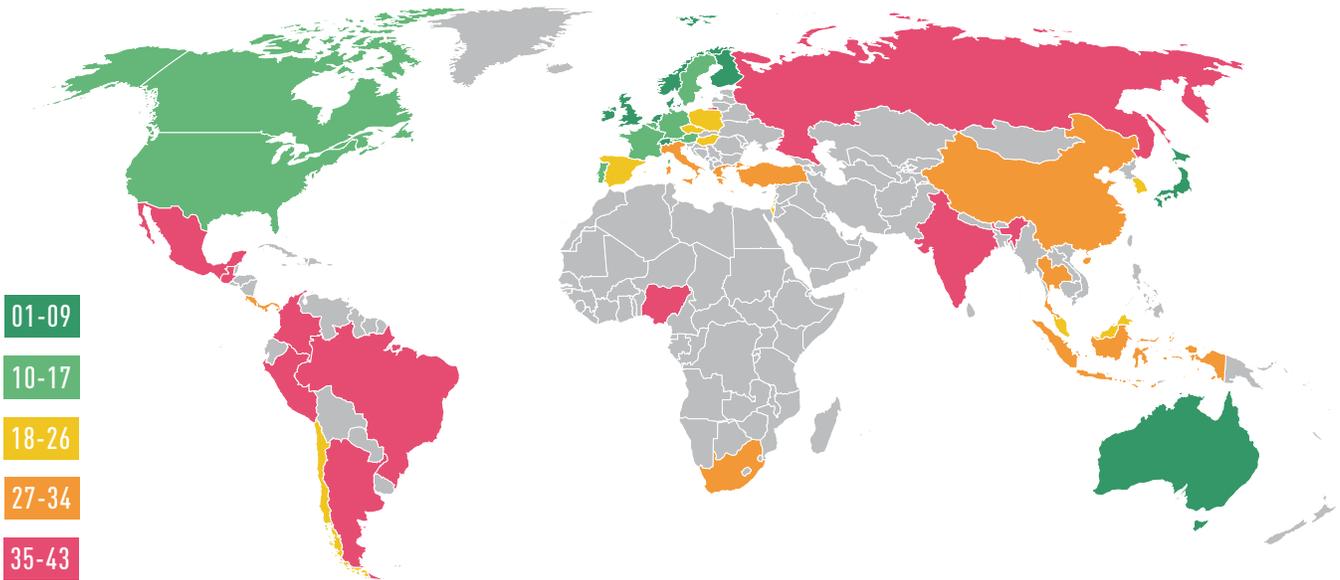
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|------------------|---------------------|------------------|---------------------|
| ● 1. Finlandia | ● 12. Austria | ● 23. Polonia | ● 34. Panamá |
| ● 2. Noruega | ● 13. Alemania | ● 24. España | ● 35. Perú |
| ● 3. Suiza | ● 14. Bélgica | ● 25. Costa Rica | ● 36. Rusia |
| ● 4. Irlanda | ● 15. EUA | ● 26. Hungría | ● 37. Argentina |
| ● 5. Australia | ● 16. Francia | ● 27. Italia | ● 38. India |
| ● 6. Dinamarca | ● 17. Portugal | ● 28. Indonesia | ● 39. México |
| ● 7. Japón | ● 18. Malasia | ● 29. China | ● 40. Brasil |
| ● 8. Reino Unido | ● 19. Chile | ● 30. Grecia | ● 41. Nigeria |
| ● 9. Holanda | ● 20. Corea del Sur | ● 31. Sudáfrica | ● 42. Colombia |
| ● 10. Suecia | ● 21. Rep. Checa | ● 32. Turquía | ● 43. Guatemala |
| ● 11. Canadá | ● 22. Israel | ● 33. Tailandia | |

MAPA DE POSICIONES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º FINLANDIA

Finlandia obtiene el primer lugar debido a que en ocho de los 13 indicadores fue el país con mejor desempeño. Obtuvo 9.1 puntos de 10 disponibles en el índice de costos de la delincuencia en los negocios, posicionándose como el mejor país en este indicador. Adicionalmente, la fortaleza de sus instituciones le permitió obtener 6.7 puntos de siete en el índice de confianza en la policía, ocho de 10 en el índice de imparcialidad de las cortes, 9.4 de 10 en el índice de independencia del poder judicial y 9.1 de 10 en el índice de protección de derechos de propiedad. Por último, fue el país mejor calificado en los índices de estados frágiles y estado de derecho, respectivamente.

2º NORUEGA

Noruega se encuentra en segundo lugar debido a que, junto con Finlandia, fue uno de los países que obtuvo la máxima calificación en el índice de desaparecidos. En términos de cumplimiento de contratos, fue el país que menos días promedio requirió para ejecutarlos con 280, mientras que la media exhibida por los países evaluados fue de 604. La solidez de sus instituciones provocó que obtuviera la segunda posición en el índice de independencia del poder judicial y la tercera en los índices de imparcialidad de las cortes y estados frágiles. La cuarta posición en el índice de estado de derecho y en tiempo para resolver quiebras, ayudaron a consolidar su segundo lugar en este subíndice.

3º SUIZA

Al igual que Finlandia y Noruega, Suiza obtuvo la máxima calificación en el índice de desaparecidos. Adicionalmente, fue el segundo país con la tasa de homicidios dolosos más baja (0.5 por cada 100 mil personas) y el segundo con las calificaciones más altas en los índices de imparcialidad de las cortes y protección de derechos de propiedad. Los bajos costos de la delincuencia en los negocios, así como su fortaleza institucional reflejada en la quinta posición alcanzada en los índices de estados frágiles y estado de derecho, permitieron que Suiza se colocara en el tercer lugar de este subíndice.

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

México avanzó del lugar 40 al 39 debido a que subió posiciones en cuatro de los 13 indicadores que conforman este subíndice y a que mantuvo su posición en otros cuatro. Los avances pesaron ligeramente más que los retrocesos. En la gráfica se observa que en este subíndice nuestro país ha perdido posiciones de manera sistemática desde el máximo alcanzado en 2005. Esto se debe en mayor medida al deterioro de los indicadores relacionados con violencia y fortaleza de instituciones.

03

04

05

Principales cambios en indicadores

06

Entre 2013 y 2015, los indicadores en los que México mostró mayores cambios fueron: protección a acreedores, índice de estado de derecho, homicidios dolosos, imparcialidad de las cortes, confianza en la policía y protección de derechos de propiedad. En términos de avances, el índice de protección a acreedores mejoró su calificación de siete a 10, el índice de estado de derecho mejoró de -0.57 a -0.47 y el índice de y el índice de protección a derechos de propiedad de 4.9 a 5.2. Por el contrario, la mayor caída que experimentó México fue en el índice de imparcialidad de las cortes, donde la calificación cayó de 3.7 en 2013 a 3.4 en 2015. El índice de confianza en la policía también se contrajo (la calificación se redujo de 3.0 a 2.8).

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS²

Protección a acreedores

10 de 12 puntos

México, junto con Costa Rica y Hungría, se encuentra en la cuarta posición en este indicador. Su calificación es superior en cuatro puntos al promedio observado en los países evaluados y apenas 1.3 puntos inferior al promedio de los tres primeros lugares.

Cumplimiento de contratos

389 días

En promedio, a los países evaluados les toma 604 días hacer cumplir un contrato, mientras que a México le toma solo 389. Sin embargo, nuestro país se encuentra casi 100 días por encima del promedio de los tres países más eficientes.

Tiempo para resolver quiebras

1.8 años

Ligeramente por debajo de la media de los países evaluados, México se encuentra en la posición 20 con 1.8 años promedio para resolver quiebras. No obstante lo anterior, los tres países mejor evaluados logran resolver sus quiebras con solo una tercera parte del tiempo que le toma a nuestro país.

2. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

DEBILIDADES

Costos de la delincuencia en los negocios

2.8 de 10 puntos

Los niveles de inseguridad en México han impactado de manera importante los costos de hacer negocios en nuestro país. De acuerdo con datos del Fraser Institute, en 2015, nuestro país obtuvo apenas 2.8 puntos de 10 posibles. Lo anterior posiciona a México como el segundo país peor evaluado de la muestra.

Confianza en la policía

2.8 de siete puntos

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, los niveles de confianza en la policía en México se han mantenido muy bajos. En 2015, el país obtuvo solo 2.8 puntos de siete disponibles. Dicho valor es considerablemente inferior al promedio de 4.8 puntos de los países evaluados. Lo anterior ubicó a nuestro país en la posición 40 de 43.

Homicidios dolosos

16.3 homicidios por cada 100 mil personas

La larga crisis de inseguridad que ha vivido el país provoca que éste sea el sexto país de la muestra con mayor tasa de homicidios, únicamente por arriba de Sudáfrica (32.1), Guatemala (31.5), Colombia (26.1), Brasil (25.6) y Panamá (19.1). Las últimas posiciones en este indicador han sido una constante para México desde 2001.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE DERECHO

01

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Desaparecidos (Índice (0= 50 o más desaparecidos; 1= 1 a 49 desaparecidos; 2= sin desaparecidos))	Sí	0	0	=	1.6	2
Homicidios dolosos (Homicidios por cada 100 mil personas)	No	18.6	16.3	✓	5.5	0.4
Costos de la delincuencia en los negocios (Índice (1-10))	Sí	2.80	2.83	✓	6.0	8.6
Confianza en la policía (Índice (1-7))	Sí	3.0	2.8	✗	4.8	6.4
Imparcialidad de las cortes (Índice (1-10))	Sí	3.7	3.4	✗	5.1	7.7
Independencia del poder judicial (Índice (1-10))	Sí	3.66	3.68	✓	6.1	9.2
Protección de derechos de propiedad (Índice (1-10))	Sí	4.9	5.2	✓	6.6	9.0
Piratería Informática (Porcentaje del software instalado en computadoras personales que no cuenta con la debida licencia)	No	54	52	✓	43	18
Protección a acreedores (Índice (0=débil to 12=fuerte))	Sí	7	10	✓	6.0	11.3
Tiempo para resolver quiebras (Años)	No	1.8	1.8	=	2.0	0.6
Cumplimiento de contratos (Días promedio)	No	389	389	=	604	292
Índice de Estados Frágiles (Índice (0-120))	No	73	72	✓	49	20
Índice de Estado de Derecho (Índice (-2.5, 2.5))	Sí	-0.6	-0.5	✓	0.7	2.1

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

01

1 Mejorar el Sistema Nacional de Seguridad Pública

- Avanzar en el cumplimiento de los acuerdos del CNSP, principalmente en los siguientes temas:
 - Bases de datos interoperables y administración de información
 - Informes policiales homologados
 - Mandamientos judiciales
 - Registro Nacional de Armamento y Equipo
 - Información penitenciaria
 - Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública
 - Registro Nacional de Vehículos
- Desarrollar indicadores de evaluación de calidad de las políticas de seguridad pública implementadas por el Estado con el objetivo de contar con evidencia empírica que permita evaluar su eficacia. Este proceso requiere del gobierno, la sociedad civil, la academia, el sector privado y la ciudadanía y debe estar enfocado en los siguientes ejes:
 - Prevención social de la violencia y delincuencia
 - Participación ciudadana
 - Rendición de cuentas
 - Servicio Civil de Carrera para ministerios públicos y peritos
 - Certificación Policial
 - Acuerdos reparatorios
 - Certificación y Acreditación de los Centros de Evaluación y Control de Confianza
 - Certificación de las Unidades de Medidas Cautelares
 - Consolidación del Sistema de Justicia Penal
 - Certificación de Centros Penitenciarios
 - Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
 - Mecanismos de vigilancia, supervisión y sanción de servidores públicos
 - Evaluación de calidad del gasto público en Seguridad Pública
- Proveer a la policía de los elementos mínimos para su adecuado funcionamiento. La responsabilidad de un policía en el recién implementado sistema de justicia penal es compleja y de la mayor importancia para generar los elementos indispensables para la adecuada procuración de justicia. Ante esto, es fundamental que los cuerpos policiacos de los tres órdenes de gobierno cuenten con lo siguiente:
 - Oportunidades de estudios, especializaciones y certificaciones con validez estatal y nacional
 - Condiciones laborales dignas que contemplen salarios competitivos, vivienda, seguro de salud y vida, becas para sus hijos, programas de interacción y vinculación social, entre otros
 - Instalaciones y equipos de trabajo modernos
 - Mecanismos de monitoreo y supervisión permanente de su desempeño
 - Reconexión con la ciudadanía mediante mecanismos de proximidad, difusión, evaluación e interacción social
 - Programas de interacción con los distintos cuerpos policiacos del país
 - Creación de una Unidad de Defensa de los Derechos de la Policía que contemple asistencia legal, psicológica y médica
 - Capacitación profesional y técnica, continua y monitoreada
 - Herramientas tecnológicas para generar información georreferenciada
 - Interacción con instituciones homólogas a fin de colaborar en labores de prevención e investigación de los delitos
 - Generar diagnósticos de calidad del desempeño de instituciones involucradas con el funcionamiento del sistema de justicia penal mexicana. Principalmente en lo que corresponde a la procuración de justicia. La

02

03

04

05

06

07

08

09

10

función de la Secretaría Técnica de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) transitó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Sin embargo, aún no se ha generado información que detalle la calidad con que está funcionando. Ante ello se recomienda:

- Contar con una metodología integral que ayude a evaluar la calidad con la que se procura y administra justicia en el país. Dicha metodología deberá de ser en coordinación con instancias ya sean del sector público o privado y especialistas en el tema, y
- Evaluar y dar seguimiento a la consolidación del sistema de justicia penal en cada una de las entidades federativas, a partir de mecanismos cuantitativos y cualitativos, basados principalmente en evidencia empírica.

- Contemplar y definir adecuadamente la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), dentro y fuera del procedimiento
- Crear un Consejo de Control y Vigilancia con la participación del gobierno, sociedad civil y academia
- Fortalecer áreas de asuntos internos
- Digitalizar expedientes criminales para facilitar el seguimiento y control de cada una de las investigaciones.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



2 Iniciar la transición de la PGR a la Fiscalía General de la República

Contar con instituciones autónomas en materia de procuración de justicia, otorga ventajas al no estar supeditadas directamente a un poder. Es necesario reformar el Artículo 102 constitucional y una ley especializada que regule los contrapesos internos e interacción de la FGR con otros poderes. Para lograr esas condiciones se requerirá:

- Dignificar la trilogía investigadora en la etapa de procuración de justicia (policía, perito y ministerio público) en condiciones salariales y de infraestructura. Crear un servicio civil para cada una de estas áreas. El servicio profesional de procuración de justicia se debe convertir en una exitosa escalera de ascenso social y de prestigio ciudadano.
- Generar un esquema de incentivos sujeto a la calidad de su desempeño
- Revisar, evaluar y en su caso, modificar los mecanismos de política criminal y preventiva para combatir, disminuir y contener eficazmente los índices delictivos
- Evaluar y reconfigurar los modelos de investigación del delito, para contar con protocolos y manuales de actuación adecuados
- Efectuar un diagnóstico de calidad del desempeño a la Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso

II. MANEJO SUSTENTABLE DEL MEDIO AMBIENTE



II. MANEJO SUSTENTABLE DEL MEDIO AMBIENTE

El subíndice *Medio ambiente* mide la capacidad de los sectores productivos y de la población para relacionarse de manera sostenible y responsable con los recursos naturales y su entorno. Éste provee información sobre la situación del agua, el aire y el suelo, así como sobre las capacidades para enfrentar las consecuencias del cambio climático y generar energía más limpia. El subíndice refleja la sustentabilidad ambiental como condición indispensable para generar crecimiento y desarrollo en el largo plazo.



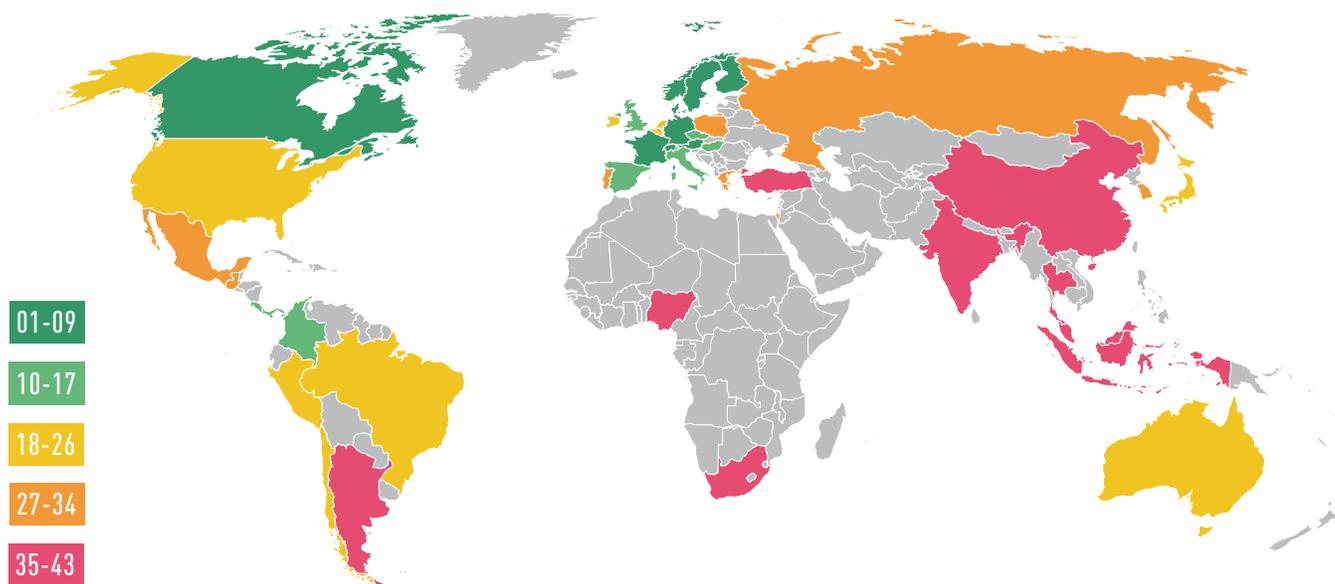
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|-------------------|------------------|---------------------|---------------------|
| ● 1. Noruega | ● 12. Rep. Checa | ● 23. Australia | ● 34. México |
| ● 2. Suecia | ● 13. Panamá | ● 24. Japón | ● 35. Turquía |
| ● 3. Canadá | ● 14. Colombia | ● 25. EUA | ● 35. Argentina |
| ● 4. Suiza | ● 15. España | ● 26. Holanda | ● 37. Tailandia |
| ● 5. Francia | ● 16. Hungría | ● 27. Grecia | ● 38. Nigeria |
| ● 6. Finlandia | ● 17. Italia | ● 28. Polonia | ● 39. Malasia |
| ● 7. Austria | ● 18. Brasil | ● 29. Corea del Sur | ● 40. Indonesia |
| ● 8. Dinamarca | ● 19. Perú | ● 30. Portugal | ● 41. China |
| ● 9. Alemania | ● 20. Irlanda | ● 31. Rusia | ● 42. Sudáfrica |
| ● 10. Costa Rica | ● 21. Chile | ● 32. Guatemala | ● 43. India |
| ● 11. Reino Unido | ● 22. Bélgica | ● 33. Israel | |

MAPA DE POSICIONES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º NORUEGA

Noruega obtiene el primer lugar debido a que se encuentra entre los primeros 10 lugares en ocho de los 10 indicadores que componen este subíndice. En términos de gestión del agua, fue el segundo país con mayores recursos hídricos renovables (73 mil 595 metros cúbicos por persona) y el quinto con menor estrés hídrico. Asimismo, fue el cuarto con mayor consumo de energía proveniente de fuentes no contaminantes (casi 40% del total de energía consumida), el sexto con menores emisiones de CO2 (136 toneladas por millón de dólares de PIB) y el octavo con mayor proporción de empresas certificadas como limpias (459 certificados ISO 14001 por millón de PEA). Por último, fue el quinto país con mayor proporción de áreas naturales protegidas (casi 32% del área terrestre total) y el séptimo con menor uso de pesticidas (1.1 kilogramos por hectárea de tierra cultivable).

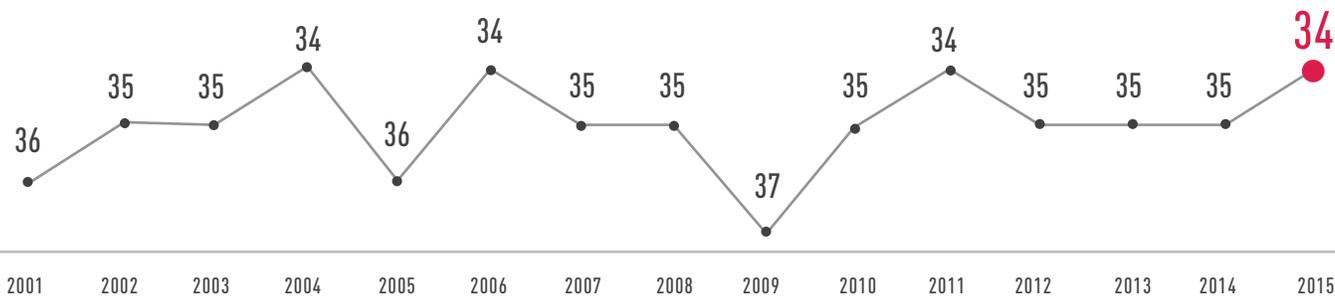
2º SUECIA

Suecia alcanza el segundo lugar en este subíndice porque se colocó entre los 10 mejores países en seis de los 10 indicadores considerados. Fue el segundo país con mayor consumo de energía proveniente de fuentes no contaminantes (casi 50% del total de energía consumida), también el segundo con menores emisiones de CO2 (80 toneladas por millón de dólares de PIB) y el tercero con mayor proporción de empresas certificadas como limpias (710 certificados ISO 14001 por millón de PEA). El uso que hizo de pesticidas y fertilizantes en la agricultura fue bajo: mientras que, en promedio, los países evaluados utilizaron 10.5 kilogramos de pesticidas y 244 kilogramos de fertilizantes por hectárea de tierra cultivable, Suecia utilizó, solo 0.7 kilogramos de los primeros y 82 kilogramos de los segundos. Lo anterior colocó a Suecia en el quinto y octavo lugar en cada uno de estos indicadores.

3º CANADÁ

Canadá alcanzó la tercera posición en este subíndice gracias a la disponibilidad de recursos hídricos renovables (79 mil 351 metros cúbicos por persona), a la proporción de energía consumida proveniente de fuentes no contaminantes (24%) y al bajo uso de pesticidas (1.9 kilogramos por hectárea de tierra cultivable). En dichos indicadores ocupó el primer, sexto y décimo lugar, respectivamente.

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

México avanzó una posición en este subíndice al pasar del lugar 35 al 34. Esto se debió a que subió en seis indicadores, se mantuvo en tres y empeoró solamente en uno. Salvo en el caso de áreas naturales protegidas, que avanzó por haber empeorado menos que el promedio de los países evaluados, las posiciones ganadas por México en los cinco indicadores restantes se debieron a mejorías absolutas en el desempeño de cada uno de ellos.

03

04

05

Principales cambios en indicadores

06

Los indicadores en los que México mostró mayores cambios fueron: superficie forestal perdida, fuentes de energía no contaminantes, uso de pesticidas y empresas certificadas como limpias. La superficie forestal que se perdió en nuestro país de 2014 a 2015 fue de casi la mitad de lo perdido de 2012 a 2013, mientras que el porcentaje de la energía que consumimos y que proviene de fuentes no contaminantes se incrementó de 4.9 a 6.2%. Por último, la tasa de empresas certificadas como limpias creció 24% al pasar de 19.7 a 24.3 empresas certificadas con ISO 14001 por millón de PEA.

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS²

Uso de fertilizantes en la agricultura

82 kilogramos por hectárea de tierra cultivable

México es uno de los países con menor uso de fertilizantes por hectárea de tierra cultivable. Mientras que el promedio de la muestra es de 244 kilogramos, nuestro país utiliza solo 82. Sin embargo, parte del desempeño de este indicador se explica por el retraso en el que se encuentra el campo mexicano.

Superficie forestal perdida

0.26% de la superficie forestal total

México se encuentra en la posición 14 en este indicador al perder menos bosque que el promedio de los países evaluados. Mientras la superficie forestal en el país disminuyó 0.26%, en el resto de los países lo hizo 0.54% en promedio.

2. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

3. Mayores valores en este indicador son menos deseables. Mayor valor en el índice implica mayor estrés hídrico experimentado por el país.

DEBILIDADES

Estrés hídrico³

3.6 de cinco puntos

De los 43 países evaluados, México es el cuarto con mayor estrés hídrico. El país tiene una calificación 3.6 cuando el promedio de los países evaluados es de apenas 2.1.

Empresas certificadas como limpias

24 empresas certificadas con ISO 14001 por millón de PEA

Mientras en el mundo en promedio hubo 240 empresas certificadas como limpias por cada millón de PEA, en México solo hubo 24. En este indicador nuestro país no solo se ha posicionado en los últimos lugares desde 2001, sino que, pese a aumentar el número de certificados por millón de PEA, este crecimiento no ha sido de la misma magnitud que el observado en la muestra. Lo anterior deriva en que, también desde 2001, se han perdido posiciones de manera sistemática.

Áreas naturales protegidas

13.4% del área terrestre total

Aunque el país ha incrementado el territorio considerado como área natural protegida, éste es poco en comparación con el resto de los países evaluados. Mientras México protege menos de 14% de su territorio continental, el promedio de los 43 países considerados es de 20%.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE AMBIENTE

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Fuentes de energía no contaminantes (Porcentaje de la energía consumida)	Sí	4.9	6.2	✓	13.4	48.1
Emisiones de CO2 (Toneladas por millón de dólares de PIB)	No	424	419	✓	366	84
Recursos hídricos renovables (Metros cúbicos por persona)	Sí	3,306	3,216	✗	13,697	68,420
Estrés hídrico (Índice (0-5) , menos es mejor)	No	3.57	3.60	✗	2.1	0.2
Áreas naturales protegidas (Porcentaje del área terrestre total)	Sí	13.5	13.4	✗	20.1	36.8
Superficie forestal perdida (Porcentaje de la superficie forestal total)	No	0.43	0.26	✓	0.54	0.07
Uso de fertilizantes en la agricultura (Kilogramos por hectárea de tierra cultivable)	No	79	82	✗	244	24
Uso de pesticidas (Kilogramos por hectárea de tierra cultivable)	No	4.8	4.5	✓	10.5	0.4
Empresas certificadas como limpias (Certificados ISO 14001 por millón de PEA)	Sí	19.7	24.3	✓	239.7	762.1
Índice de vulnerabilidad a efectos del cambio climático (Índice (0-100))	Sí	56.9	56.7	✗	66	80

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

01

02

1

Mejorar la calidad de la regulación ambiental para facilitar su cumplimiento

- **Otorgar más capacidades a las agencias de protección del ambiente.** Instituciones como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial (ANSEA) deben estar al margen de las coyunturas políticas y los cambios de administración. Para ello deben contar con autonomía de presupuesto y gestión. Esto también implica que sus titulares deberían ser nombrados por el Congreso y su vigencia debería ir más allá del sexenio. Por otro lado, sus decisiones deberían tener un carácter vinculatorio, por ejemplo, al revisar el otorgamiento de permisos con posibilidad de revocación temporal o de forma permanente, así como denunciar ante la Procuraduría General de la República cualquier actividad que pudiera constituir un delito.
- **Ampliar el impuesto al carbono y etiquetar la recaudación para fomentar su captura.** En México, no se etiqueta la totalidad de lo recaudado por impuesto al carbono. Dichos ingresos deben emplearse en su totalidad para incentivar la reducción de emisiones o fomentar su captura. Dos ejemplos a los que debe darse prioridad son los proyectos de biogás en ciudades, o los de captura de carbono en bosques mexicanos. Además se deben reducir las exenciones actuales al gas natural y a la turbosina una vez que se encuentre en pleno funcionamiento el mercado de energía eléctrica y el mercado de hidrocarburos en el país.
- **Incluir las externalidades como criterio esencial en los proyectos para determinar la asignación de obra pública y precios de venta al mercado.** El costo de las externalidades de cualquier actividad como explotación de hidrocarburos, obras de infraestructura, desarrollos turísticos o subastas en el sector eléctrico debe incluirse como un componente adicional. Para determinar el costo que los proveedores del bien o servicio deberán pagar a la sociedad, las externalidades deberán estimarse a partir de metodologías avaladas internacionalmente a través de una institución como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

- **Transformar el marco regulatorio para incentivar el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.** Los trámites para obtener permisos de aprovechamiento forestal son complejos, tardados, costosos y poco eficientes, por lo que se propone cambiar este enfoque de entrega de permisos de aprovechamiento por el modelo europeo, el cual se basa en la inspección. Para lograr este cambio no es necesario modificar la regulación, sino crear un sistema de monitoreo apoyado en el uso de imágenes satelitales, acompañado de incentivos para la autoevaluación de los propios productores. Con estos cambios se promovería el aprovechamiento sustentable de los bosques mexicanos además de los servicios ambientales que estos brindan.

03

04

05

06

07

08

09

10

2

Revertir el deterioro de los acuíferos

Actualmente, cerca de una tercera parte de los acuíferos del país se encuentran sobreexplotados por la falta de políticas adecuadas en el uso del recurso hídrico, tanto en el sector agrícola como en el urbano. En este sentido se sugiere:

- **Fortalecer la gobernanza del agua.** Es necesario otorgar mayor autonomía a los consejos de cuenca y a sus organismos auxiliares para permitir el desarrollo de planes efectivos y generar recursos que les permitan llevar a cabo sus tareas. También es importante balancear a los sectores representados en estos consejos. Asimismo, se deberán rediseñar los Planes Rectores para la gestión del agua de los consejos de cuenca, integrando diagnósticos de vulnerabilidad y medidas de adaptación como instrumentos vinculantes.
- **Crear mercados eficientes de agua con tarifas que reflejen el costo real de provisión y tratamiento del agua, así como su escasez.** Para lograr esto el primer paso es mantener actualizado el inventario de concesiones otorgadas por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) e impulsar una política de instalación y operación de micromedidores que permita conocer el volumen exacto consumido por usuario. Adicionalmente, se requiere que, en la modificación de la legislación estatal, se determine que los consejos de cuenca sean quienes establezcan las tarifas (y no los congresos locales) para evitar su uso político.

3

Sustituir incentivos contradictorios por políticas de mercado

Uno de los problemas de la política actual son los objetivos encontrados de las distintas medidas en materia ambiental. Para lograr una mayor efectividad de las mismas se sugiere:

- **Desacoplar subsidios a los recursos naturales y condicionar apoyos.** Mantener subsidios tanto al agua como a la electricidad ha provocado el uso ineficiente, así como la extracción excesiva del recurso hídrico. Dado lo anterior, se propone que en lugar de asumir la pérdida administrativa en Hacienda y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) debido al subsidio en la tarifa 09 de electricidad para el bombeo agrícola, estos recursos sean empleados en la instalación y promoción tanto de tecnologías como de prácticas de riego más eficientes. Un esquema alternativo es que los apoyos productivos al campo (PROAGRO productivo y PROGAN) se condicionen a la creación de servicios ambientales y que se evalúe su impacto a través de proyectos piloto. Otra opción es retirar los subsidios tanto a la electricidad para bombeo como al agua y sustituirlos por esquemas de financiamiento para la adquisición de tecnologías de riego más eficientes, además de la divulgación y capacitación de buenas prácticas para un manejo adecuado del recurso hídrico, sumado a programas de reconversión de cultivos con alta demanda de agua por otros menos demandantes, esto acorde a la disponibilidad del recurso.
- **Crear mercados ambientales como mercados de carbono o de agua.** Estos sistemas, que si bien no están presentes en México, representan una opción atractiva por ser los más efectivos para establecer un límite, ya sea a la extracción de agua, emisión de carbono u otros contaminantes, así como una opción para conseguir financiamiento.
- **Dar incentivos fiscales por eficiencia en el uso de agua, energía y manejo de residuos a empresas que inviertan en tecnologías limpias.** Un caso de éxito es el documentado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde, al condonar el impuesto al valor agregado (IVA) a inversiones ambientales en el sector manufacturero colombiano, se tuvo un impacto significativo en la reducción de la contaminación del aire y del agua en ese país.⁴

4

Revertir la pérdida de biodiversidad de manera más efectiva

México es considerado uno de los 10 países con mayor biodiversidad en el mundo. Sin embargo, el cambio de uso de suelo y la ingobernabilidad en algunas zonas del país están devastando gran parte de este patrimonio natural. En este sentido sugerimos:

- **Planificar con base en el territorio.** A través del uso de información georreferenciada con la clasificación de la vocación del suelo forestal, ya sea productiva, de conservación o restauración, así como otras características del entorno, se debe establecer un plan de acción para mantener e incrementar los recursos forestales del país. Para esto es necesaria la creación de un catastro rural que permita ordenar el uso de suelo. Para acelerar la creación de un catastro rural se propone que el registro por parte de ejidos, comunidades u otros propietarios, sea un requisito para acceder a cualquier apoyo federal, como los recibidos en programas forestales. La creación de esta base de datos ayudaría a tomar decisiones más informadas, con lo que se promovería el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en las zonas con potencial productivo, así como la restauración de los suelos para su posterior conversión a otras actividades productivas con mayor potencial o simplemente para convertirse en suelo de conservación.
- **Preservar las áreas naturales protegidas a través del uso intensivo de nuevas tecnologías.** Las áreas naturales protegidas deben ser ejemplo de la presencia del Estado y del cumplimiento de la ley. En este sentido, tecnologías como drones, radares e imágenes satelitales son esenciales para el monitoreo del patrimonio natural del país. Es necesario reorganizar las facultades de las autoridades involucradas para evitar concurrencias y vacíos legales e institucionales. En última instancia, es deseable que solo exista una autoridad responsable.

4. OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012 disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167742-en>

5

Incrementar los recursos para mejorar la movilidad urbana y reducir los incentivos al uso del vehículo privado.

México necesita ciudades densas, orientadas al crecimiento vertical y que favorezcan los tipos de movilidad más sustentables. El gobierno federal puede incidir en la movilidad y el desarrollo urbano por medio de:

- **Impulsar el desarrollo ordenado de nuestras ciudades.** Sin planeación, las ciudades se expanden de forma horizontal, lo que provoca pérdida de biodiversidad y mayores emisiones. En diciembre de 2016, el gobierno federal creó el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) como herramienta para crear reservas de tierra disponible para el desarrollo urbano. Es prioritario vigilar y garantizar que el INSUS cumpla con las funciones para las que fue creado. A la fecha ha implementado solo un programa de escrituración de viviendas y uno más de apoyo a la regularización de asentamientos irregulares. Sin embargo, para prevenir el crecimiento desorganizado en las periferias de las ciudades se requiere que también incida sobre el ordenamiento de los terrenos disponibles (privados y públicos) y vigile que no se especule con los precios. Asimismo, se debe garantizar una política de cero tolerancia a los nuevos asentamientos irregulares en el mediano y largo plazo.
- **Priorizar el gasto público orientado a infraestructura de transporte público y no motorizado.** De acuerdo con un estudio del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), la mayor parte de los recursos públicos de movilidad se destinan a mejorar y construir nuevas vialidades, lo que se traduce en transporte público descuidado e insuficiente y mayores incentivos para el uso del vehículo privado. La inversión en infraestructura de transporte público deberá ser una prioridad para el gobierno federal por medio de apoyos a los presupuestos de proyectos locales que mejoren la calidad, seguridad y cobertura del transporte público masivo.
- **Crear una política de estacionamientos máximos en lugar de mínimos.** La regulación en varias ciudades mexicanas está diseñada para obligar a viviendas, establecimientos mercantiles, instituciones de salud y educativas a contar con un mínimo de estacionamientos sin importar qué tan bien conectada esté la zona donde se ubican. Las normas de construcción deben establecer

topes de estacionamiento a las nuevas construcciones en zonas con acceso a transporte público masivo, y cobrar por el exceso de estacionamiento que se construya ahí. Los recursos recaudados deberán utilizarse para invertir en transporte público eficiente, suficiente y seguro en las zonas que lo necesiten.

6

Incentivar el uso de mejor tecnología, tanto para el transporte ligero como el pesado.

Puesto que el uso del transporte motorizado es necesario, se debe garantizar que éste sea de la mejor calidad disponible.

- **Actualizar las Normas Oficiales Mexicanas NOM 044 y NOM 042.** Actualmente, nuestro país tiene dos generaciones de retraso tecnológico en el tipo de tecnología de los vehículos ligeros y pesados nuevos que se comercializan. La tecnología obsoleta emite más contaminantes y desaprovecha los beneficios de los combustibles ultra bajos en azufre (UBA). Es urgente que México actualice la normatividad y garantice que las unidades más modernas (mismas que se producen en nuestro país para exportación) estén disponibles en el mercado en un tiempo razonable.
- **Garantizar el abasto de combustibles UBA en todo el territorio nacional.** Para aprovechar e incentivar el uso de la mejor tecnología en los vehículos, es necesario que el diésel ultra bajo azufre (DUBA) esté disponible en todo el país y no solo en corredores comerciales y zonas fronterizas, como sucede actualmente.
- **Transitar al uso de vehículos que utilicen energías alternativas a los hidrocarburos.** Las tecnologías híbridas, eléctricas y motores a gas tendrán un rol fundamental en la calidad del aire de las ciudades del futuro. El gobierno federal debe incentivar el uso de estos vehículos por medio de incentivos fiscales, pero también propiciando la ampliación de la red de estaciones de carga para vehículos eléctricos y a gas.



III. SOCIEDAD INCLUYENTE,
PREPARADA Y SANA



III. SOCIEDAD INCLUYENTE, PREPARADA Y SANA

El subíndice *Sociedad* mide la calidad de vida de los habitantes de un país a través de tres áreas: inclusión, educación y salud. Éstas dan un indicio de los esfuerzos de un Estado para proveer a sus ciudadanos de servicios públicos básicos que les permitan desarrollar su capital humano. En la era del conocimiento, dicho capital representa el principal componente de una sociedad competitiva y atractiva para el talento y la inversión.



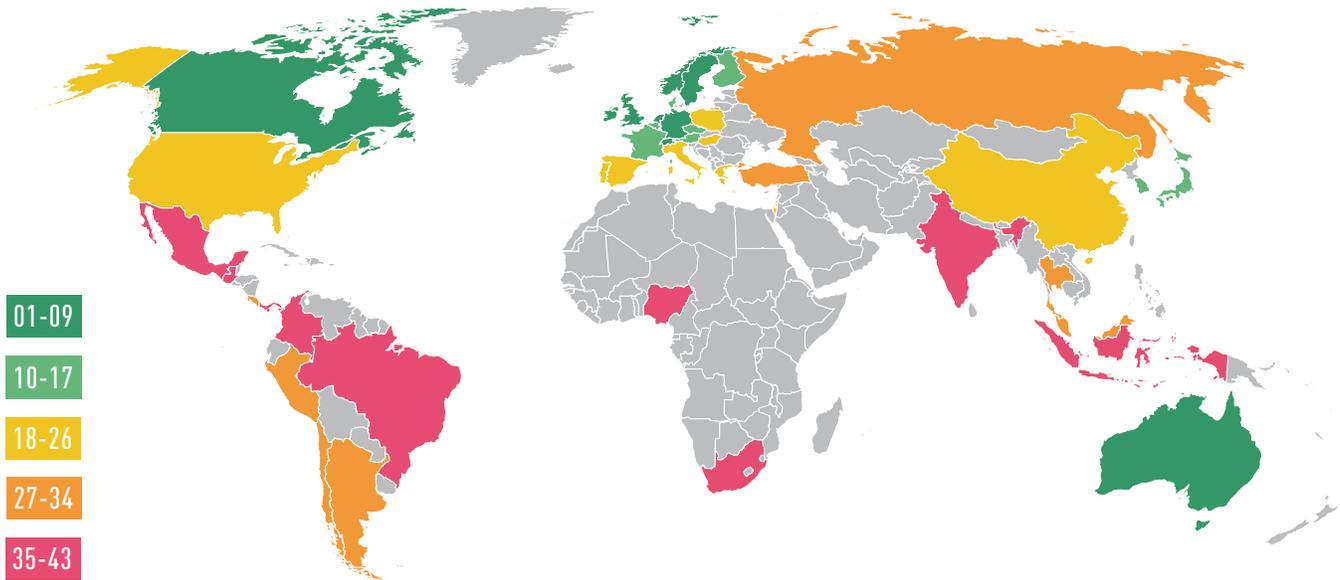
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|---------------------|------------------|------------------|---------------------|
| ● 1. Noruega | ● 12. Dinamarca | ● 23. Grecia | ● 34. Perú |
| ● 2. Canadá | ● 13. Bélgica | ● 24. Hungría | ● 35. Brasil |
| ● 3. Reino Unido | ● 14. Japón | ● 25. Portugal | ● 36. Colombia |
| ● 4. Holanda | ● 15. Austria | ● 26. China | ● 37. México |
| ● 5. Irlanda | ● 16. Rep. Checa | ● 27. Tailandia | ● 38. Panamá |
| ● 6. Australia | ● 17. Francia | ● 28. Chile | ● 39. Sudáfrica |
| ● 7. Suecia | ● 18. Polonia | ● 29. Rusia | ● 40. Indonesia |
| ● 8. Suiza | ● 19. EUA | ● 30. Argentina | ● 41. Guatemala |
| ● 9. Alemania | ● 20. Israel | ● 31. Malasia | ● 42. India |
| ● 10. Finlandia | ● 21. España | ● 32. Costa Rica | ● 42. Nigeria |
| ● 11. Corea del Sur | ● 22. Italia | ● 33. Turquía | |

MAPA DE POSICIONES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º NORUEGA

Noruega obtiene el primer lugar debido a que en cuatro de los 19 indicadores fue el país con mejor desempeño. Fue uno de los 21 países que lograron garantizar al total de su población acceso al agua y uno de los 16 que no tuvo analfabetismo. Asimismo, fue el país con menor desigualdad en el ingreso (índice de Gini de 24) y con la menor brecha de género (0.85 puntos de uno como máximo). Las bajas tasas de mortalidad infantil (2.6 muertes de menores de cinco años por cada mil nacidos vivos) y embarazos adolescentes (5.9 nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años) al igual que una escolaridad promedio elevada (12.7 años) ayudaron a consolidar el primer lugar de Noruega en este subíndice.

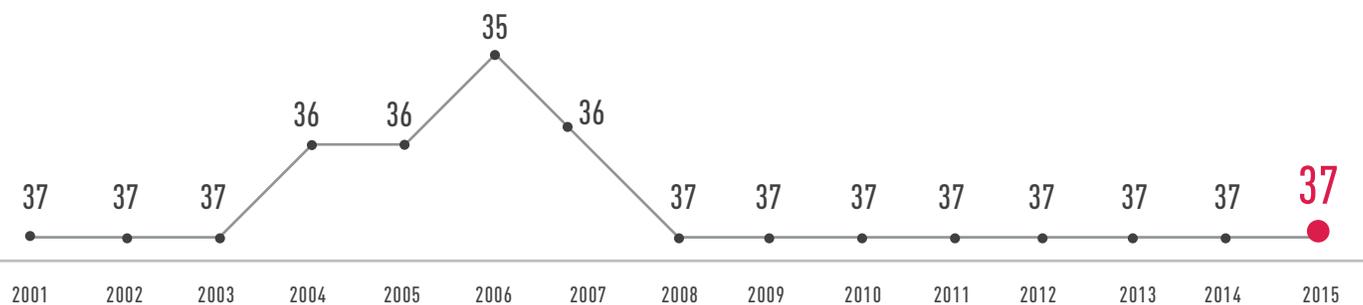
2º CANADÁ

Canadá se encuentra en segundo lugar debido a que, junto con Noruega, fue uno de los 16 países que logró erradicar el analfabetismo. En la misma línea educativa, fue el segundo país con mayor calificación en la prueba PISA (521 de mil, mientras que el promedio de los países evaluados fue de 464) y el cuarto con la mayor escolaridad promedio (13.1 años, mientras que el promedio de la muestra fue de 10.3). Por último, en términos de salud fue el noveno con la esperanza de vida más alta (82.1 años) y el décimo con el menor gasto en salud por cuenta propia (13.5% del gasto total en salud).

3º REINO UNIDO

Reino Unido, al igual que Noruega, logró garantizar que toda su población tuviera acceso a agua y nadie fuera analfabeta. Adicionalmente fue el país con la escolaridad promedio más alta (13.3 años), el tercero con la prevalencia de diabetes más baja (4.7% de la población entre 20 y 79 años), el quinto con el menor gasto en salud por cuenta propia (9.7% del gasto total en salud) y el décimo con la menor desigualdad en el ingreso (índice de Gini de 31).

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

México mantuvo la posición 37 en este subíndice. A pesar de que mejoró su lugar en cinco de los 19 indicadores que conforman este subíndice, empeoró en tres y no sufrió cambios en los 11 restantes. En la gráfica se observa que en este subíndice México no ha logrado mejorar desde 2008 pese a haber presentado avances en el periodo 2003-2006.

03

Principales cambios en indicadores

04

México vio reducida de manera significativa su cobertura a nivel preescolar pues ésta pasó de 102.4%² de los niños en edad de asistir a preescolar a solo 68.8%. Esta contracción le costó a nuestro país 26 posiciones perdidas en el ranking de este indicador. En términos de analfabetismo, fue posible una reducción de 6.0 a 5.5% de la población de 15 años o más. Sin embargo, aunque este fue un importante avance interno, en términos comparativos con los países considerados en este estudio el esfuerzo fue insuficiente y provocó la pérdida de dos posiciones. En el sector salud también hay algunas mejoras: se redujo la mortalidad infantil (la tasa pasó de 14.5 muertes de menores de cinco años por cada mil nacidos vivos a 13.2), hubo un decremento en los embarazos adolescentes (de 64.7 a 62.2 nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años) y aumentó la cobertura de vacunación (de 86 a 92% de bebés vacunados contra sarampión y DTP). Sin embargo, la prevalencia de diabetes y los impactos en salud por obesidad y sobrepeso crecieron entre 2013 y 2015.

05

06

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS³

En este subíndice México no presenta indicadores que puedan ser considerados como fortalezas

DEBILIDADES

Prevalencia de diabetes

15.8% de la población entre 20 y 79 años

Casi 16% de la población entre 20 y 79 años en México tiene diabetes tipo 1 o 2. Esta proporción es más del doble del promedio de 7.7% exhibido por los países analizados. Lo anterior ubica a nuestro país en el penúltimo lugar de la lista solo detrás de Malasia (17.9%).

Gasto en salud por cuenta propia

43.4% del gasto total en salud

En México, 43.4% del gasto en salud proviene directamente de los ingresos familiares. Dicha cifra es la sexta más alta de los países analizados (lugar 38). En promedio, en los países evaluados, solo 24.7% del gasto se financió de esta manera. Los únicos países que presentaron cifras superiores a las de México fueron: Nigeria (72.4), India (61.9), Guatemala (51.7), Indonesia (47.3) y Rusia (47.3).

Embarazos en adolescentes

62.2 nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años

El número de nacimientos en mujeres adolescentes en México es más del doble del promedio de los países analizados. Aunque las cifras presentadas por el indicador van a la baja, en nuestro país hay poco más de 62 nacimientos por cada mil adolescentes, mientras que, en esta muestra de 43, el promedio fue 25.6. Lo anterior ubica a México en la posición 38 del presente indicador.

2. Valores superiores a 100% son atribuible a niños que no están en edad de asistir al preescolar pero aun así se encuentran inscritos en alguno nivel de éstos.

3. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE SOCIEDAD

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Índice de GINI (Índice (0-100))	No	48.14	48.10	✓	38	25
Índice Global de Brecha de Género (Índice (0-1))	Sí	0.692	0.699	✓	0.723	0.841
Mujeres en la PEA (Porcentaje de las mujeres mayores de 15 años)	Sí	45.1	45.7	✓	52.4	65.5
Dependientes de la PEA (Porcentaje de la población total)	No	34.7	34.1	✓	34.1	27.4
Acceso a agua (Porcentaje de la población total)	Sí	95.6	96.1	✓	97	100
Acceso a alcantarillado (Porcentaje de la población total)	Sí	84	85	✓	90	100
Analfabetismo (Porcentaje de la población de 15 años o más)	No	6.0	5.5	✓	4.0	0.0
Cobertura en nivel preescolar (Porcentaje de la población en edad de asistir a preescolar)	Sí	102.4	68.8	✗	85.5	118.9
Escolaridad promedio (Años)	Sí	8.6	8.5	✗	10.3	13.2
Calidad educativa (Calificación (0-1000))	Sí	417	416	✗	464	522
Nivel de inglés (Índice (0-100))	Sí	49.8	49.9	✓	64	100
Esperanza de vida (Años)	Sí	76.5	76.9	✓	77.7	83.4
Mortalidad infantil (Muertes de menores de 5 años por cada mil nacidos vivos)	No	14.5	13.2	✓	12.0	2.5
Cobertura de vacunación (Porcentaje promedio de bebés vacunados contra sarampión y DTP)	Sí	86	92	✓	93	99
Embarazos adolescentes (Nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años)	No	64.7	62.2	✓	25.6	2.8
Impactos en salud por sobrepeso y obesidad (DALYs por cada 100 mil personas)	No	2,392	2,488	✗	1,769	759
Prevalencia de diabetes (Porcentaje de la población entre 20 y 79 años que tiene diabetes tipo 1 o 2)	No	12.6	15.8	✗	7.7	3.8
Gasto en salud por cuenta propia (Porcentaje del gasto total en salud)	No	44.0	43.4	✓	24.7	5.8
Camas de hospital (Camas de hospital por cada mil personas)	Sí	1.6	1.7	✓	4.0	12.5

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

INCLUSIÓN

1 Reducir la informalidad para combatir la pobreza

En México, se considera que una persona está en situación de pobreza cuando tiene un ingreso menor a la línea de bienestar y al menos una carencia en el espacio de los derechos sociales. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la falta de acceso a la seguridad social es la carencia más común entre los mexicanos pobres, afectando a 85% de ellos. Por lo tanto, la informalidad, entendida como falta de acceso a la seguridad social, contribuye con 36% de la intensidad de la pobreza.⁴ Dado lo anterior, se proponen las siguientes medidas para combatir la informalidad:

- **Reducir el costo de laborar en la formalidad.** Mientras un mercado laboral eficiente debe ser un igualador de oportunidades, en México la segmentación de los trabajadores en formales e informales genera brechas salariales y de productividad muy importantes.⁵ De hecho, gracias a una evaluación de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con datos del 2014, se sabe que **los trabajadores que mantuvieron empleos formales tuvieron un ingreso promedio 97% mayor al de los que permanecieron en la informalidad.**⁶ ¿Por qué a pesar de esta prima salarial 57% de los mexicanos son informales? Tan sólo en el diseño de una de las cargas fiscales del sector laboral, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) de asalariados, vemos que **la progresión de tasas impositivas que éste considera no reconoce la distribución del ingreso. Este gravamen, impone altas tasas a individuos con ganancias muy pequeñas dificultando la recaudación, fomentando la informalidad y rompiendo el principio de equidad.** Bajo esta premisa, es necesario reducir las tasas impositivas de los empleados de más bajos salarios.

4. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad* (México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016), 81.

5. Santiago Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008).

6. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad* (México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016), 78.

- **Educación basada en competencias.** Los últimos 10 años desde la crisis financiera mundial de 2008 han dado prueba del poder del cambio tecnológico para destruir empleos en los países más avanzados del orbe. Ante este poder es necesario adecuar los planes educativos para que la mano de obra del país pueda adaptarse a dichos cambios. En especial es necesario avanzar en la educación dual o educación basada en competencias, que es aquella que entrelaza la experiencia práctica con el conocimiento.
- **Participación de las mujeres en el mercado laboral.** Es necesario implementar políticas públicas que permitan aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Mientras que la tasa de participación de los hombres en el mercado laboral superó 80% de 2005 a 2015, la de las mujeres no rebasó 50% según INEGI. Políticas como acceso a guarderías resultan claves para ello.

EDUCACIÓN

1 Cumplir con las responsabilidades que establece la Reforma Educativa para el Estado

- **Cumplir en tiempo y forma con las evaluaciones que mandata la Ley del Servicio Profesional Docente en todas las entidades federativas.** De igual manera se debe cumplir con las disposiciones que en la misma Ley se señalan para los docentes que no cumplan con sus funciones y con el proceso de evaluación. Para ello, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de mayor autonomía para ser la única autoridad capaz de establecer y modificar el calendario nacional de evaluaciones de alumnos y docentes.
- **Crear el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).** A pesar de la importancia que tiene el SIGED en la legislación y a pesar de que el Nuevo Modelo Educativo lo considera como uno de los instrumentos más importantes para descargar a los docentes de labores administrativas, no hay evidencia de que en la práctica opere un sistema de información nacional para guiar la política educativa y generar alertas y datos en tiempo real.

2 Crear mecanismos efectivos para garantizar transparencia y confianza en el proceso de asignación de plazas

- **Implementar eventos de asignación de plazas abiertos a la ciudadanía.** El acompañamiento ciudadano no puede estar limitado a la aplicación de exámenes. Es vital que los maestros y ciudadanos puedan validar que el orden de asignación de plazas se de conforme a los resultados de las evaluaciones.
- **Cumplir con acceso pleno a las listas de prelación y a los catálogos de plazas, además de establecer un mecanismo para dar seguimiento a los comentarios y denuncias de los observadores.** Sin información relevante es imposible fortalecer la capacidad de los ciudadanos para involucrarse. El acceso a la información y un canal directo de denuncia son prerrequisitos indispensables para que los procesos dentro del sistema educativo gocen de credibilidad y respeto.

3 Fortalecer el uso de los resultados de la evaluación para la formación y desarrollo docente

- **Flexibilizar el diseño de las carreras normales y los cursos de formación continua para ligarlos directamente con la evidencia recabada en las evaluaciones.** Los resultados de las evaluaciones deben ser insumo para diseñar programas de formación más pertinentes, vinculados por medio de evidencia concreta a la situación real de la profesión.
- **Desarrollar mecanismos para asignar a los docentes cursos de fortalecimiento profesional específicamente vinculados a sus resultados en los exámenes.**
- **Mejorar el esquema de incentivos de las tutorías para aumentar el número de docentes que se inscriben como tutores.** Los incentivos actuales no han sido suficientes para que maestros experimentados se inscriban como tutores para apoyar a docentes de primer ingreso y a aquellos con resultados insuficientes.
- **Garantizar el presupuesto de los programas de formación docente.** El compromiso de las autoridades con la reforma educativa debe reflejarse en el

presupuesto asignado a este rubro, el cual sufrió un recorte significativo en 2017.

4 Crear mecanismos efectivos para transparentar y monitorear el gasto público en materia educativa

La información contenida en el SIGED, junto con los padrones de escuelas beneficiadas por distintos programas de gobiernos federal y estatal, deben permitir la creación de presupuestos por escuela. Esta información es indispensable para transparentar la cifra exacta de recursos destinados a cada plantel y así incrementar la capacidad de la comunidad educativa de monitorear el gasto.

5 Hacer corresponsables a los gobiernos estatales en materia educativa

El gobierno federal debe definir claramente las responsabilidades de los gobiernos estatales y publicar indicadores que permitan dar seguimiento a esfuerzos y compromiso de cada estado. La falta de transparencia, mal manejo de procesos de evaluación o asignación de plazas, uso indebido de recursos educativos o falla para reportar ausentismo magisterial deben tener sanciones claras y públicas. En 2018, 23 de los 32 gobiernos estatales no tendrán cambio de gobierno, su seguimiento ininterrumpido a la implementación de la Reforma y el Nuevo Modelo Educativo es crucial.

SALUD

1 Transformar el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a las enfermedades crónicas

Ocho de las 10 primeras causas de discapacidad y muerte en México corresponden a enfermedades crónicas no transmisibles. Entre ellas destacan la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer.⁷ Este tipo de padecimientos no solo deterioran la calidad de vida de los pacientes y sus familias, sino también tienen un impacto económico considerable. Por

7. Institute for Health Metrics and Evaluation. *Global Burden of Disease 2015*, University of Washington, <http://www.healthdata.org/data-visualization/gbd-compare>.

ejemplo, según estimaciones de la Fundación Mexicana para la Salud A.C. (FUNSALUD), en 2013 la diabetes generó costos directos e indirectos de casi 363 mil millones de pesos.⁸ Para hacer frente a esta situación, se recomienda:

- **Generar estadísticas que permitan medir las prevalencias, al menos de las enfermedades crónicas que más afectan a los mexicanos, así como el tratamiento y la sobrevida de estos casos.** Actualmente, no existe una cifra nacional sobre la prevalencia total de diabetes, enfermedades cardiovasculares o cáncer. Tampoco es posible encontrar datos con respecto a los tratamientos que reciben estos pacientes o sus periodos de sobrevida. Destaca que en abril de 2017, el Senado aprobó la creación del Registro Nacional del Cáncer, el cual concentrará la historia clínica de los pacientes de cáncer. Sin embargo, no se han observado esfuerzos de esta magnitud para otras enfermedades. La falta de estadísticas limita la capacidad de toma de decisiones, e incluso puede llevar a resultados indeseables. Por ello, es fundamental invertir una parte del presupuesto de salud para superar las barreras técnicas y políticas que impiden generar mejores estadísticas de salud.
- **Crear una autoridad independiente de la secretaría de salud y de las instituciones de seguridad social que esté encargada de la evaluación de las políticas de salud.** Siguiendo una de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),⁹ esta autoridad se podría convertir en algo similar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), quien es reconocido por su credibilidad para medir los niveles de pobreza. En el caso de salud, sería fundamental que cuente con atribuciones suficientes para recopilar y analizar información sobre la provisión de servicios, publicar información que le sirva a los proveedores y a la sociedad en general, definir y monitorear estándares de calidad. Esta autoridad deberá ser totalmente transparente para legitimar su trabajo y facilitar la rendición de cuentas. Asimismo, debería incluir en su consejo o junta de gobierno a la sociedad civil, asociaciones de pacientes y otros actores relevantes. Además de tener un lugar dentro del Consejo Nacional de Salud y tener la posibilidad de hacer recomendaciones vinculantes.

- **Incrementar las capacidades del personal de salud para la detección temprana y la educación del paciente.** De acuerdo con la OCDE, los sistemas de salud con mayor calidad, como el de Inglaterra, tienen un primer nivel muy desarrollado. Esto incluye a personal de salud, incluyendo a enfermeras y promotores, capacitado y con recursos suficientes para dar seguimiento de largo plazo, fomentar el autocuidado y realizar pruebas de laboratorio para detectar padecimientos crónicos desde sus primeras etapas.

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



8. Mariana Barraza-Llorenz et al., *Carga Económica de la Diabetes Mellitus en México* (México D.F.: Fundación Mexicana para la Salud, A.C., 2013), 4.

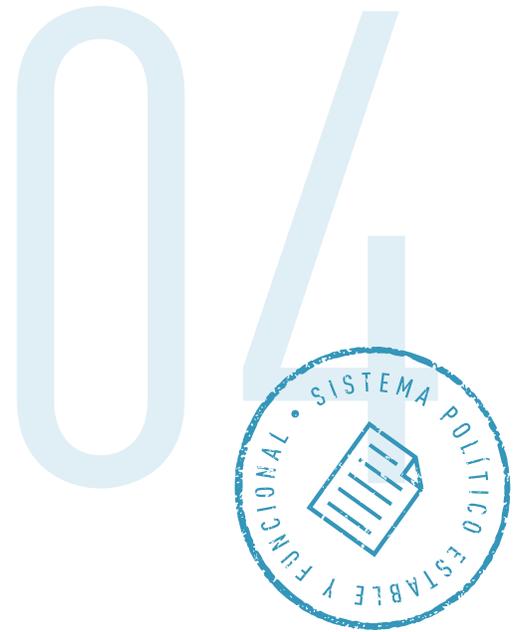
9. OCDE, *OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016* (Paris: OECD Publishing, 2016), 16.

IV. SISTEMA POLÍTICO
ESTABLE Y FUNCIONAL



IV. SISTEMA POLÍTICO ESTABLE Y FUNCIONAL

El subíndice *Político* califica la calidad del sistema político a partir de su legitimidad democrática, representatividad, estabilidad y respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos. Se incluyen indicadores sobre participación en los procesos electorales, acceso a información pública, riesgo bélico, interferencia militar y corrupción.



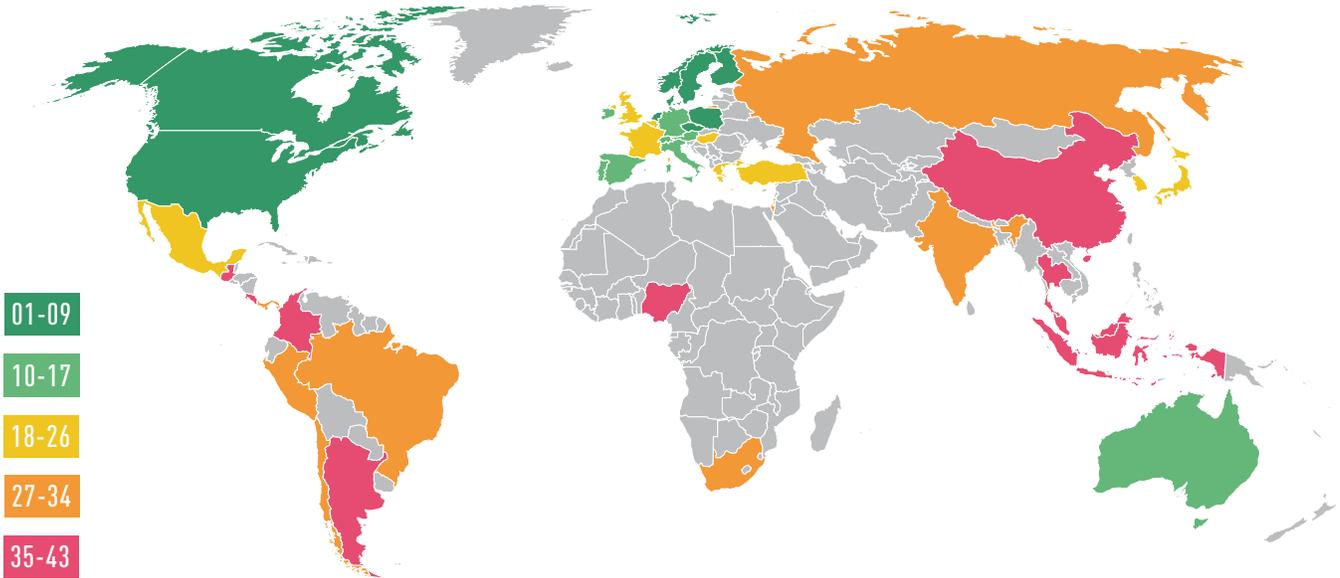
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|-----------------|---------------------|-------------------|------------------|
| ● 1. Suecia | ● 12. Alemania | ● 23. Reino Unido | ● 34. Rusia |
| ● 2. Noruega | ● 13. Austria | ● 24. Francia | ● 35. China |
| ● 3. Dinamarca | ● 14. Australia | ● 25. Grecia | ● 36. Indonesia |
| ● 4. Rep. Checa | ● 15. Suiza | ● 26. Turquía | ● 37. Argentina |
| ● 5. Canadá | ● 16. España | ● 27. Chile | ● 38. Colombia |
| ● 6. Polonia | ● 17. Irlanda | ● 28. Panamá | ● 39. Costa Rica |
| ● 7. Finlandia | ● 18. Bélgica | ● 29. India | ● 40. Nigeria |
| ● 8. EUA | ● 19. Corea del Sur | ● 30. Perú | ● 41. Guatemala |
| ● 9. Holanda | ● 20. México | ● 31. Brasil | ● 42. Malasia |
| ● 10. Italia | ● 21. Japón | ● 32. Sudáfrica | ● 43. Tailandia |
| ● 11. Portugal | ● 22. Hungría | ● 33. Israel | |

MAPA DE POSICIONES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



- 01-09
- 10-17
- 18-26
- 27-34
- 35-43

LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º SUECIA

Suecia obtiene el primer lugar debido a que en cuatro de los nueve indicadores fue el país con mejor desempeño. Fue uno de los 18 países evaluados que The Economist consideró nada propenso a sufrir conflictos armados internos, uno de los 24 que según Freedom House más respeta los derechos políticos en términos de elecciones libres y justas y uno de los 23 que también según Freedom House más respeta las libertades civiles de su población. A su vez, fue el segundo país que mayor libertad de prensa exhibió, el tercero con menor percepción de corrupción y el cuarto con mayor participación electoral.

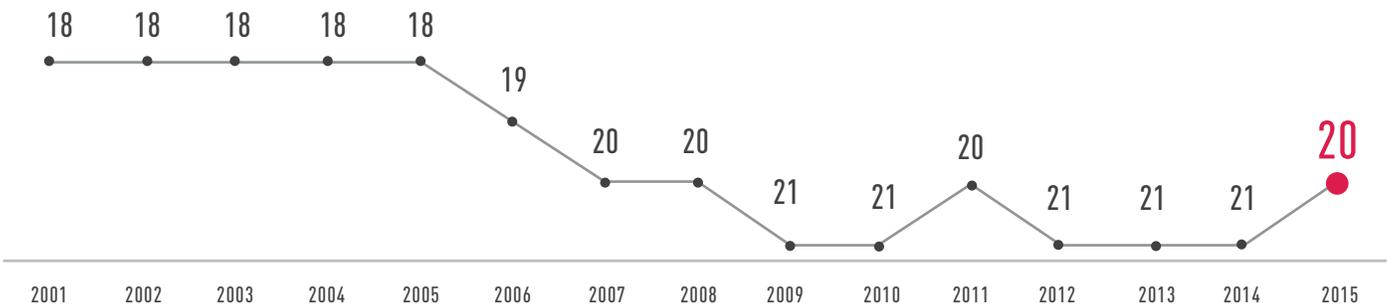
2º NORUEGA

Noruega se encuentra en segundo lugar debido a que, junto con Suecia, fue uno de los países con mayor respeto a los derechos políticos y a las libertades civiles de sus ciudadanos. Adicionalmente, fue considerado uno de los países con menor riesgo de interferencia militar en el estado de derecho o proceso político y con mayor libertad de prensa. La amplia disponibilidad de información pública (tercer lugar), la alta estabilidad política (cuarto lugar) y la baja percepción de corrupción (tercer lugar) ayudaron a consolidar la posición del país en este subíndice.

3º DINAMARCA

Al igual que Suecia y Noruega, Dinamarca fue uno de los países con mayor respeto a los derechos políticos y a las libertades civiles de sus ciudadanos. También fue uno de los 18 países evaluados que el Fraser Institute consideró con poca interferencia militar en el estado de derecho o en el proceso político.

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

Pese a no haber avanzado posiciones en ningún indicador, México logró ganar un lugar en este subíndice. La principal explicación de lo anterior es que, en promedio, todos los países empeoraron su desempeño en cinco de los nueve indicadores considerados y México, aunque también empeoró, lo hizo en menor proporción. Como se muestra en la gráfica, México alcanzó el lugar 18 en el periodo 2001-2005. Sin embargo, desde ese último año se observó una tendencia a la baja que nos ha mantenido atorados entre los lugares 20 y 21 desde 2007. Esa situación se explica por el estancamiento y pérdidas de posiciones en términos de corrupción según Transparencia Internacional, estabilidad política según el Banco Mundial y libertades civiles, derechos políticos, y libertad de prensa según Freedom House.

03

04

05

06

Principales cambios en indicadores

El cambio más importante fue la reducción en el índice de estabilidad política y ausencia de violencia que redujo su valor en 19.9%. También los índices de inferencia militar en el estado de derecho o en el proceso político y de libertad de prensa empeoraron de 5.8 a cinco puntos en el primer caso y de 61 a 64 puntos en el segundo.²

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS³

Disponibilidad de información pública

68 de 100 puntos

México se encuentra en lugar 11 en este índice del Open Data Watch. Sin embargo, su puntaje (68) está relativamente alejado del promedio de los tres primeros lugares (79).

DEBILIDADES

Índice de percepción de corrupción

35 de 100 puntos

De acuerdo con la calificación obtenida en este índice elaborado por Transparencia Internacional, México es el quinto país con peor desempeño. Se encuentra en la posición 39 por los 35 puntos obtenidos. Dicha cifra es considerablemente inferior al promedio de 58 que se observó entre los países evaluados en este estudio y le permitió estar solo por arriba de Argentina (32), Rusia (29), Guatemala (28) y Nigeria (26).

Libertad de prensa⁴

64 de 100 puntos

De acuerdo con el índice de Freedom House, México obtuvo 64 puntos. Dicha calificación colocó a nuestro país en la posición 38 de 43. Esta calificación refleja el contexto de inseguridad y violencia que la prensa mexicana ha enfrentado al menos desde 2003.

Participación electoral

47.7% de los registros

México fue el sexto país con menor participación electoral. Mientras, en promedio, los países evaluados presentan participaciones de 65.3% de su padrón electoral votando en las últimas elecciones de congreso, nuestro país alcanzó apenas la cifra de 47.7%. La brecha con respecto a los tres países con mayor participación electoral es más amplia si se considera que el promedio de éstos es de 88.8% de su padrón electoral.

2. En este índice, más no es mejor.

3. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

4. Mayores valores en este indicador son menos deseables. Mayor valor en el índice implica menor libertad de prensa en el país.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE POLÍTICO

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Estabilidad política y ausencia de violencia (Índice (-2.5,2.5))	Sí	-0.7	-0.9	×	0.2	1.2
Interferencia militar en el estado de derecho o en el proceso político (Índice (1-10))	Sí	5.8	5.0	×	8.0	10.0
Índice de factibilidad de conflicto armado (Índice (1-5))	Sí	4	4	=	4	5
Derechos políticos (Índice (1-7))	No	3	3	=	2	1
Libertades civiles (Índice (1-7))	No	3	3	=	2	1
Libertad de prensa (Índice (0-100))	No	61	64	×	36	10
Índice de Percepción de Corrupción (Índice (0-100))	Sí	34	35	✓	58	90
Disponibilidad de información pública (Índice (0-100))	Sí	68	68	=	54	79
Participación electoral (Porcentaje de los registrados)	Sí	47.7	47.7	=	65.3	88.8

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

01

02

1 Consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Con el objetivo de mantener y concretar el propósito de las reformas constitucionales de julio de 2016, sin erosionar el espíritu de los cambios, es fundamental que la redacción de las leyes secundarias esté acompañada de un constante diálogo del apoyo de la sociedad civil. Entre los temas fundamentales a trabajar están:

- **Fortalecer e impulsar los sistemas anticorrupción locales y homologar la legislación.** Es indispensable que los gobiernos estatales cumplan en su totalidad con la implementación de los sistemas estatales anticorrupción y se realice la armonización adecuada. Que se asegure que los códigos sustantivos en materia penal tipifiquen los delitos vinculados con hechos de corrupción conforme a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- **Crear o fortalecer las fiscalías especializadas anticorrupción.** Los órganos acusadores, con autonomía política, son fundamentales para activar el poder del Estado en la investigación de hechos delictuosos. Contar con el personal con las capacidades necesarias para investigar los delitos por hechos de corrupción es fundamental para sancionar a quien menoscabe el patrimonio público y la confianza ciudadana. Esto significa que ministerios públicos, policías y peritos deberán contar con capacitaciones, condiciones materiales y equipos adecuados para desempeñar su función.
- **Promover la firma de un “Acuerdo anticorrupción para Norteamérica” en el marco de la renegociación del Tratado de Libre Comercio** con la finalidad de homologar las prácticas anticorrupción en las empresas de la región. Es decir, prevenir estos hechos en el sector privado mediante la adopción de mecanismos como:
 - Contrataciones públicas
 - Blanqueo de capitales y lavado de dinero
 - Protección a denunciantes
 - Responsabilidad de las personas jurídicas colectivas
 - Protección de testigos, peritos y víctimas
 - Protección de denunciantes

- Consecuencias de los actos de corrupción 03
- Cooperación con autoridades encargadas de hacer cumplir la ley 04
- Cooperación entre organismos nacionales y sector privado 05
- Secreto bancario⁵ 06
- **Establecer y/o fortalecer los programas con enfoque de estado de derecho.** Instauración de un catálogo de estándares mínimos de cumplimiento en las empresas, mediante normas o reglas de actuación en concordancia con los ordenamientos internacional y nacional, respectivamente.⁶ La persona moral que tienen una participación sustantiva en el cumplimiento de las normas, deberá acreditar que su programa de cumplimiento se sustenta en un diagnóstico preliminar, que el personal conoce el programa y que éste es supervisado por un oficial responsable o de cumplimiento.⁷ Para que esto pueda ser exitoso se necesita de por lo menos contar con las siguientes cinco fases:
 1. Realización de un diagnóstico institucional que incluya la detección y eliminación de riesgos de infracciones que la empresa pudiese generar dependiendo de su actividad y/o giro comercial
 2. Elaboración de protocolos que contengan de reglas mínimas y de autorregulación
 3. Capacitación y evaluación periódica del personal de la empresa en temas de compliance
 4. Contar con un sistema de denuncias interno y externo
 5. Contemplar un sistema de supervisión y sanción liderado por un oficial de cumplimiento⁸

03

04

05

06

07

08

09

10

5. Programa anticorrupción de ética y cumplimiento para las empresas: Guía Práctica de la UNODC. En: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-85255_Ebook.pdf Fecha de consulta: 06 de agosto de 2017.

6. Ontiveros, Alonso, Miguel. ¿Para qué sirve el *compliance* en materia penal? En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4032/14.pdf> Fecha de consulta: 06 de agosto de 2017, p.141.

7. Ontiveros, Alonso, Miguel. ¿Para qué sirve el *compliance* en materia penal? En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4032/14.pdf> Fecha de consulta: 06 de agosto de 2017.

8. *Ídem*

2

Modificar las reglas a través de las cuales los partidos políticos tienen derecho al financiamiento público

Actualmente para el sostenimiento de actividades ordinarias, los partidos políticos reciben financiamiento público anualmente de conformidad con la siguiente fórmula: se multiplica **el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral** por el **65%** del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. Adicionalmente reciben recursos públicos para las actividades tendientes a la obtención del voto:

- En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto **equivalente al cincuenta por ciento** del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.
- En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña **un monto equivalente al 30%** del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

El Congreso de Jalisco presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa que reforma los artículos 41 de la Constitución y 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Con esto se pretende que la fórmula para el financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de actividades permanentes ordinarias sea la siguiente: multiplicar **la votación válida emitida** en la elección federal inmediata anterior en la que se eligió a los diputados por el principio de mayoría relativa, por el 75% de la Unidad de Medida y Actualización vigente en el país.

En pocas palabras, el financiamiento dejaría de estar en función del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para estar en función de la suma de votos totales depositados en las urnas, menos los votos nulos.

Asimismo, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes puede tomarse como referencia la constitución del Estado de Jalisco, la cual fue reformada recientemente, **derivado de una iniciativa del diputado Pedro Kumamoto**, para que

la fórmula de asignación sea multiplicar el padrón electoral por 20% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

3

Centralizar la organización de elecciones

La reforma electoral de 2014 convirtió al Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral (INE), **le dotó de más atribuciones**, incluyendo la asimilación de actividades propias de los órganos electorales locales o la atracción de asuntos competencia de estos últimos. A pesar de ello, las elecciones recientes siguen demostrando la **fragilidad de los órganos electorales de los estados**, poniendo en tela de juicio su autonomía e independencia. Ante esta situación, reformar la Constitución para que **el INE sea el único organizador de todas las elecciones en los tres niveles de gobierno** debe ser la ruta para organizar nuestro sistema electoral sin esta duplicidad en los niveles de autoridad. Esto conllevaría no solo a la desaparición de los organismos públicos locales, sino también de las autoridades jurisdiccionales locales en materia local permitiendo un mayor control, eficiencia y eficacia de todos los procesos electorales del país.

4

Mejorar el acceso a las candidaturas independientes

Si bien el derecho a ser votado a través de una candidatura independiente ya está reconocido en nuestra legislación, cada entidad federativa las ha regulado de manera diferente. No en pocos casos, los requisitos establecidos para las candidaturas independientes dificultan considerablemente el ejercicio de esta figura ya sea por la cantidad de firmas que requieren para el registro o por el número de días que ponen como límite para obtenerlas. En este sentido, y con el propósito de uniformar la regulación en esta materia, es deseable que los diferentes estados del país implementen las disposiciones consideradas en el Código Electoral de Jalisco que marcan como requisito para registrar candidaturas independientes a gobernador, diputados y presidentes municipales, presentar firmas por el equivalente a tan solo el uno por ciento de la lista nominal.

Adicionalmente, debería establecerse cantidad mínima de días para la recolección de firmas. En un análisis realizado a los códigos electorales estatales o sus equivalentes, se observa que, en promedio, son 47 los días que se otorgan a un ciudadano interesado en registrarse como gobernador o presidente municipal. Sin embargo, hay estados que otorgan solo 10 o 12 días. En este sentido, se considera que 45 días es un mínimo razonable para que se pueden recabar las firmas necesarias.

5

Establecer la segunda vuelta en las elecciones

La fragmentación del poder representa para México un escenario donde el aumento del número de partidos políticos y candidatos independientes no siempre se ve reflejado en una mejora en la calidad de las opciones para los ciudadanos. Las elecciones recientes han demostrado que se pueden **ganar los comicios con una legitimidad de apenas una fracción de la población**. La consecuencia de esto es que la estrecha base de legitimidad se puede convertir en una **debilidad estructural** del sistema político mexicano. Establecer la segunda vuelta dotaría al sistema político mexicano y sus actores de una mayor legitimidad y, por ende, habilitaría la posibilidad de una mejor gobernabilidad y capacidad operativa ante las demandas cada vez más complejas de una democracia competitiva. Dado lo anterior, es necesario impulsar una reforma que, en el supuesto de que ningún candidato o candidata presidencial obtenga un porcentaje de votación por encima de un umbral de 50%, se convocara a una nueva elección entre los dos candidatos o candidatas punteros. En el caso de que en la primera vuelta haya un ganador contundente, en la segunda jornada electoral, únicamente se llevarán a cabo los comicios para senadores y diputados federarles.



01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

6

Facultar a la SCJN a presentar iniciativas relativas a su organización y funcionamiento

El principio de división de poderes se traduce en la práctica en la existencia de un **sistema de pesos y contrapesos** que contempla facultades como la del derecho de presentar iniciativas de leyes. En este sentido, la SCJN, como máximo tribunal constitucional, cumple con la función tanto de racionalizar nuestro sistema de justicia como de balancear los órganos políticos y los órdenes de gobierno y obviamente no se pretende cambiar la naturaleza de sus funciones con esta propuesta. El objetivo se limita a otorgarle el mismo derecho con el que cuentan el Ejecutivo y Legislativo Federales, así como todos los poderes judiciales locales: presentar iniciativas de ley en lo referentes a su organización y funcionamiento.

Al otorgar dicho derecho se busca disminuir el desequilibrio que existe entre poderes, pero también se busca la eficiencia de su labor. La Corte se encuentra en las mejores condiciones para conocer las exigencias de la impartición de justicia en el ámbito federal y, en consecuencia, es la más indicada para determinar y proponer modificaciones a su estructura. Se espera que con esta facultad se adecuen las responsabilidades de cada uno de sus órganos internos y, con eso, se garantice una impartición de justicia pronta y expedita.

V. GOBIERNOS
EFICIENTES Y EFICACES



V. GOBIERNOS EFICIENTES Y EFICACES

El subíndice *Gobiernos* considera la forma en que éstos son capaces de influir positivamente en la competitividad de sus países. En particular, se mide el impacto de las políticas e instituciones de gobierno en la competitividad de los mercados mediante tres ejes: 1) el costo de hacer negocios, asociado a trámites e interacción con autoridades, 2) la calidad de la regulación sectorial y promoción de la competencia y 3) la suficiencia y eficiencia del gasto público.



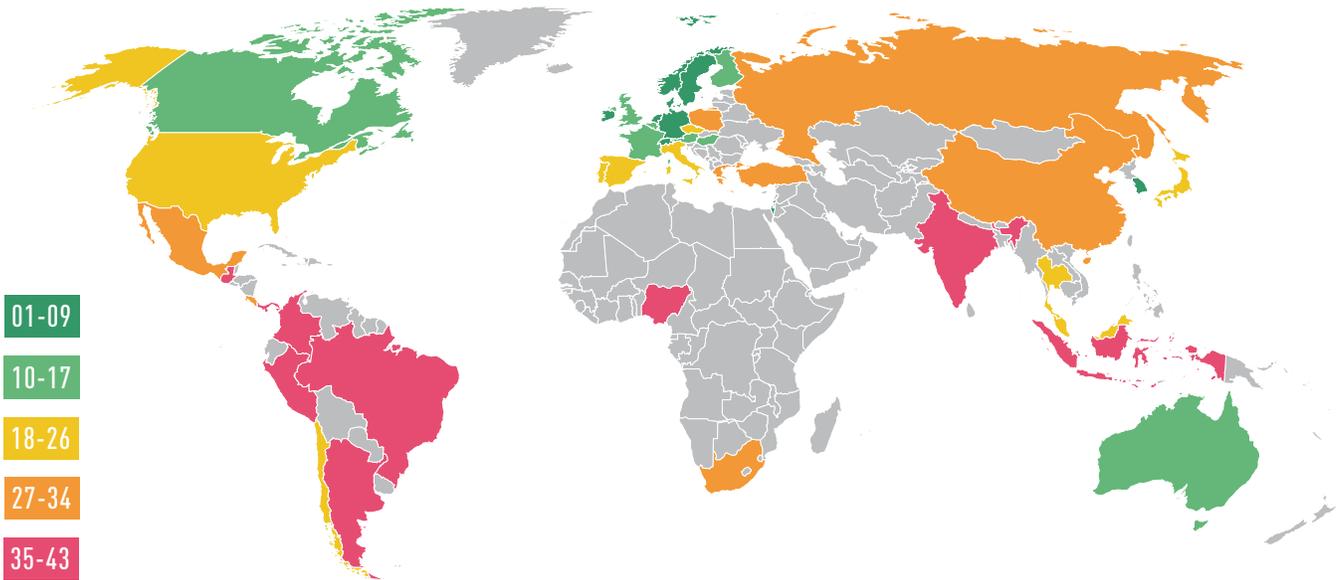
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|--------------------|-------------------|---------------------|------------------|
| ● 1. Dinamarca | ● 12. Austria | ● 23. España | ● 34. Costa Rica |
| ● 2. Noruega | ● 13. Australia | ● 24. EUA | ● 35. Perú |
| ● 3. Suecia | ● 14. Francia | ● 25. Japón | ● 36. Colombia |
| ● 4. Holanda | ● 15. Reino Unido | ● 26. Portugal | ● 37. Guatemala |
| ● 5. Suiza | ● 16. Canadá | ● 27. Grecia | ● 38. Indonesia |
| ● 6. Irlanda | ● 17. Hungría | ● 28. Sudáfrica | ● 39. Panamá |
| ● 7. Corea del Sur | ● 18. Chile | ● 29. Rusia | ● 40. India |
| ● 8. Israel | ● 19. Tailandia | ● 30. Turquía | ● 41. Argentina |
| ● 9. Alemania | ● 20. Malasia | ● 31. Polonia | ● 42. Nigeria |
| ● 10. Bélgica | ● 21. Italia | ● 32. México | ● 43. Brasil |
| ● 11. Finlandia | ● 22. Rep. Checa | ● 33. China | |

MAPA DE POSICIONES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º DINAMARCA

Dinamarca obtiene el primer lugar debido a que, en ocho de los 11 indicadores que componen este subíndice, estuvo entre los primeros 10 lugares. En términos de finanzas públicas, fue el país que más ingresos fiscales tuvo como porcentaje de su PIB (35.6%) y fue el octavo con mejor balance presupuestario (superávit de 7.1% del PIB). Por su parte, en el contexto empresarial, resalta que fue el noveno país que menor tiempo exigió de sus ejecutivos para tratar temas burocráticos y el tercero que más facilitó la apertura de empresas (tres días promedio) y que menos gravó a éstas (26% de las utilidades). Por último, también obtuvo el tercer lugar en el índice de efectividad del gobierno y el noveno en tiempo para preparar y pagar impuestos (130 horas mientras que el promedio de la muestra fue de 272).

2º NORUEGA

Noruega alcanza el segundo lugar en este subíndice porque en seis de los 11 indicadores considerados se colocó entre los 10 mejores. Fue el segundo país con mayor calificación en el índice de efectividad del gobierno y el tercero en tiempo para pagar y preparar impuestos (83 horas) y en presupuesto balanceado (superávit de 8.7% del PIB). El número de días requeridos para abrir empresas, así como la deuda total del gobierno central presentaron bajos valores: mientras que, en promedio, los países evaluados requirieron de 16 días para abrir una empresa y la deuda total de su gobierno central ascendió a 64% del PIB, Noruega solo requirió de cuatro días y dicha deuda alcanzó apenas 21% del PIB.

3º SUECIA

Suecia alcanzó la tercera posición en este subíndice debido a que fue el segundo país que menor tiempo exigió de los altos ejecutivos para tratar con temas burocráticos. La buena recaudación como porcentaje de su PIB (26.1%), la efectividad de su gobierno (1.8 puntos de un mínimo de -2.5 y un máximo de 2.5) y las pocas horas requeridas para preparar y pagar impuestos (122 horas), ayudaron a consolidar la posición de este país en este subíndice.

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

México mantuvo la posición 32 en este subíndice. A pesar de que mejoró en dos de los 11 indicadores que conforman este subíndice, empeoró en seis y no sufrió cambios en los tres restantes. En la gráfica se observa que en este subíndice México no ha logrado mejorar de manera considerable desde que inició su caída en 2003. Lo anterior es consecuencia principal de las pérdidas en la efectividad del gobierno y del deterioro de las finanzas públicas medidas en términos de balance presupuestario y nivel de deuda del gobierno central.

03

04

05

Principales cambios en indicadores

06

Los indicadores en los que México mostró mayores cambios fueron: índice de efectividad del gobierno, ingresos fiscales, deuda total del gobierno central, presupuesto balanceado y tiempo para preparar y pagar impuestos. En términos de avances, el tiempo para preparar y pagar impuestos se redujo de 334 horas a solo 286 y los ingresos fiscales aumentaron de 10.7 a 13.1% del PIB. No obstante lo anterior, no fue posible mejorar el balance presupuestario ni el nivel de la deuda total del gobierno central. En el primer caso, el déficit aumentó de 2.5 a 2.9% del PIB y, en el segundo, la deuda pasó de 37 a 45% del PIB. Ambos retrocesos se suman a una reducción en la calificación obtenida en el índice de efectividad del gobierno.

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS²

Impuesto sobre el ingreso

13.8 de un ingreso igual al PIB per cápita del país

México ocupa el lugar 13 en este indicador con una tasa impositiva de 13.8% sobre el ingreso. Dicha cifra es inferior en poco más de cuatro puntos porcentuales a la presentada en promedio por los países evaluados (18%).

Deuda total del gobierno central

45% del PIB

Para 2015, el nivel de la deuda total del gobierno central todavía pudo considerarse como una fortaleza para México por estar debajo del promedio de los 43 países incluidos en este estudio (45 contra 64%). No obstante, este tipo de deuda ha presentado una preocupante tendencia al alza: de 2001 a 2015 ésta se duplicó, lo que podría convertirse en una debilidad estructural para el país.

Facilidad para abrir una empresa

8 días

Con un promedio de ocho días para abrir una empresa, México se encuentra en el lugar 20 en este indicador que reporta Doing Business. El valor presentado por nuestro país representa la mitad del tiempo que toma abrir una empresa, en promedio, en los países considerados.

2. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador. Adicionalmente, aunque México se encuentra en la primera posición en el indicador de Miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto, dicha posición la comparte 30 países adicionales que también son miembros de esta iniciativa en favor de la transparencia. Al ser una variable dicotómica (se mide la pertenencia o no pertenencia) no se incluye un análisis de ésta.

DEBILIDADES

Tiempo para preparar y pagar impuestos

286 horas

De acuerdo con el Banco Mundial, en México se requieren cerca de 286 horas para preparar y pagar impuestos, 5% más que el promedio de los países analizados y 276% más que los tres primeros lugares. Lo anterior posiciona a nuestro país en el lugar 38 de este indicador únicamente por arriba de Brasil (2 mil 600), Nigeria (908), Panamá (417), Argentina (405) y Chile (291).

Índice de efectividad del gobierno

0.2 de un rango que va de -2.5 a 2.5 puntos

México se encuentra en la posición 34 de este indicador con 0.21 puntos de un rango que va de -2.5 a 2.5 puntos. Dicha calificación es menor a la obtenida en promedio por el resto de los países (0.9 puntos). Las últimas posiciones han sido una constante en este tema para México, pues a lo largo del período 2001-2015, la mejor posición alcanzada fue la 30 en 2012.

Índice de calidad de gobierno electrónico

0.6 de un punto

Con base en el puntaje otorgado por la Organización de las Naciones Unidas a México, éste dispone de un gobierno electrónico de menor calidad que el resto de los países evaluados en este estudio. Mientras que, en promedio, la media de nuestra muestra alcanza los 0.7 puntos, México tan solo tiene 0.6 puntos. Dicha calificación nos coloca en el lugar 33 de la muestra.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE GOBIERNOS

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Índice de efectividad del gobierno (Índice (-2.5, 2.5))	Sí	0.3	0.2	×	0.9	1.9
Miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (Índice (1=sí participa, 0=no participa))	Sí	1	1	=	1	1
Índice de gobierno electrónico (Índice (0-1))	Sí	0.598	0.596	×	0.70	0.91
Facilidad para abrir una empresa (Días promedio)	No	8	8	=	16	2
Tiempo de altos ejecutivos a temas burocráticos (Índice (1-10))	No	4.69	4.72	×	3.3	1.2
Tiempo para preparar y pagar impuestos (Horas)	No	334	286	✓	272	76
Presupuesto balanceado (Superávit como porcentaje del PIB)	Sí	-2.5	-2.9	×	0.9	10.0
Deuda total del gobierno central (Porcentaje del PIB)	No	37	45	×	64	11
Ingresos fiscales (Porcentaje del PIB)	Sí	10.7	13.1	✓	17.4	32.2
Impuesto sobre el ingreso (Porcentaje de un ingreso igual al PIB per cápita)	No	13.3	13.8	×	18.0	2.8
Carga impositiva (Porcentaje de las utilidades)	No	52.5	51.8	✓	46.3	24.3

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

1 Emitir la Ley General de Archivos

La política de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas se nutre principalmente de la creación, manejo y resguardo de los archivos. Sin la constancia que los actos públicos dejan, cualquier régimen democrático se ve comprometido. Así, conforme a su relevancia, el cuidado y disponibilidad de los archivos debe tener una dimensión de política de Estado, y al mismo tiempo, estar desvinculada del control político. En este sentido, es necesario:

- **Regular la política nacional de sistematización de documentos en papel y datos electrónicos.** La ley debe otorgar absoluta independencia al órgano encargado de resguardar y administrar la memoria histórica del país. Deben ser los especialistas en archivología, historiadores, y conocedores del derecho a la privacidad y transparencia los ejecutores de esta política nacional.
- **Regular la armonización del Sistema Nacional de Archivos frente a otros sistemas nacionales como el de transparencia, fiscalización y anticorrupción, entre otros.** Los archivos son un elemento esencial para reducir la opacidad y mejorar la calidad de los gobiernos.

2 Limitar gasto en comunicación social

Este tipo de gasto se define como el presupuesto destinado a cubrir la publicidad de las labores de un gobierno para comunicar a la ciudadanía el quehacer gubernamental. Sin embargo, ha quedado demostrado la falta de parámetros y criterios claros que regulen su contenido y prevengan el abuso de este concepto.

De igual forma, en la práctica existe una incapacidad de distintos organismos de fiscalización y control para supervisar que materialmente se lleve a cabo la comunicación social de forma correcta. Además, se ha documentado que las partidas asignadas en los presupuestos de egresos a este concepto no son respetadas y se terminan ejerciendo hasta tres veces más de los recursos presupuestados.

Los beneficios sociales de este tipo de gasto son prácticamente nulos. En contraste, los costos son altos y afectan no solo la disponibilidad de recursos económicos, sino que generan distorsiones en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información. En este sentido, la comunicación

social no debe de ir acompañada de “publicidad de funcionarios públicos”. El gasto en publicidad oficial es un desperdicio de recursos que se tiene que limitar y controlar. Por ejemplo, en el caso de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios se establece un límite de 0.3% de su presupuesto a los gastos en comunicación social.

3 Consolidar un servicio civil de carrera funcional en áreas clave de las administraciones públicas

Las últimas administraciones han fracasado en el establecimiento de un servicio civil de carrera que funcione adecuadamente. Parte fundamental de un buen gobierno es contar con una administración pública técnica, especializada e independiente que permita la implementación de las políticas públicas de la forma más eficiente.

En este sentido, el servicio civil en México tiene que ser un sistema de administración y gestión de recursos humanos basado en reglas y procedimientos que permitan la igualdad de oportunidades en el ingreso al sector público. De igual manera, debe asegurar el desarrollo profesional y una carrera en el sector público, basado en reglas y principios meritocráticos, enfocado a satisfacer de forma efectiva y especializada las demandas que enfrenta la administración pública.

Actualmente, existen modelos exitosos como el del Banco de México, el INEGI y el Servicio Exterior que podrían servir de guía para la implementación en áreas clave de las administraciones públicas como finanzas, fiscalización, control, transparencia e impartición de justicia.

4 Crear Consejos Fiscales y de Infraestructura

La responsabilidad hacendaria no es cuestión menor. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene a su cargo la proyección y estimación de una serie de variables sobre el comportamiento de la economía. Año con año, se han realizado reajustes y correcciones a dichas estimaciones. Estos constantes cambios han generado un dejo de incertidumbre, con un enorme costo a nivel país. Por ello, el Fondo Monetario Internacional recomendó a México “elevar la discusión fiscal”.

Al respecto, la autorización y revisión de los paquetes económicos para cada ejercicio fiscal se lleva a cabo por el Congreso de la Unión. Sin embargo, la discusión se ha limitado a la aprobación de lo que el gobierno presenta. Por ello, se requiere un órgano técnico e independiente encargado de generar sus propias proyecciones y estimaciones que sirvan de contrapeso y mejoren la certidumbre del país en materia económica. De igual forma, es necesario alentar la conformación de un modelo nacional, como la conformación de un Consejo Fiscal, técnicamente robusto de sostenibilidad de las finanzas públicas en sus distintas dimensiones: ingresos, deuda y gasto.

Este Consejo deberá contar con facultades para asesorar a las comisiones de hacienda y presupuesto, proporcionar información a los legisladores, realizar análisis económico, elaborar estudios, analizar el paquete económico, participar en foros y solicitar información a entes públicos. Cabe mencionar que este tipo de órganos no son una peculiaridad o un lujo burocrático, tal como lo demuestran los más de 30 órganos técnicos en materia fiscal y hacendaria existentes en el mundo.

El Consejo Nacional de Infraestructura deberá de establecer criterios de evaluación de impacto y costos de oportunidad sobre los proyectos del gobierno federal destinados a mejorar la conectividad, reducir costos de logística y mejorar el transporte de bienes y personas.

5 Consolidar la Fiscalía General Autónoma

En 2018 dejará de existir la Procuraduría General de la República (PGR) para dar paso a la Fiscalía General de la República (FGR). Una verdadera transformación institucional que mejore la procuración de justicia requiere asegurar el funcionamiento de sus condiciones mínimas de operación. En este sentido, la propuesta se perfila a consolidar la operación de la FGR a partir del aseguramiento de los requisitos mínimos necesarios para que opere adecuadamente. Principalmente los que garanticen:

- Servicio civil de carrera con un adecuado esquema de incentivos para los ministerios públicos.
- Fortalecimiento de la Visitaduría (Unidad de Asuntos Internos)

Un diseño correcto del FGR será un faro guía para el establecimiento de las fiscalías a nivel estatal. En particular, el nombramiento del Fiscal General debe ser una decisión que genere confianza y arraigo en nuestra sociedad. Como defensora de la nación, y no solo del gobierno, la nueva Fiscalía General requiere de autonomía política y un amplio respaldo social para enfrentar a quienes incumplen la ley y el Estado de Derecho.



01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

VI. MERCADO DE
FACTORES EFICIENTE



VI. MERCADO DE FACTORES EFICIENTE

El subíndice *Factores* mide la eficiencia de los mercados de factores de producción, principalmente el laboral y de energía. Se incluyen indicadores sobre la productividad del trabajo, el valor agregado de la industria y la agricultura, la flexibilidad de las leyes laborales y la eficiencia energética. Aquellos países donde los trabajadores son más productivos y donde se utiliza la energía de manera más eficiente, son más atractivos para el talento y la inversión.

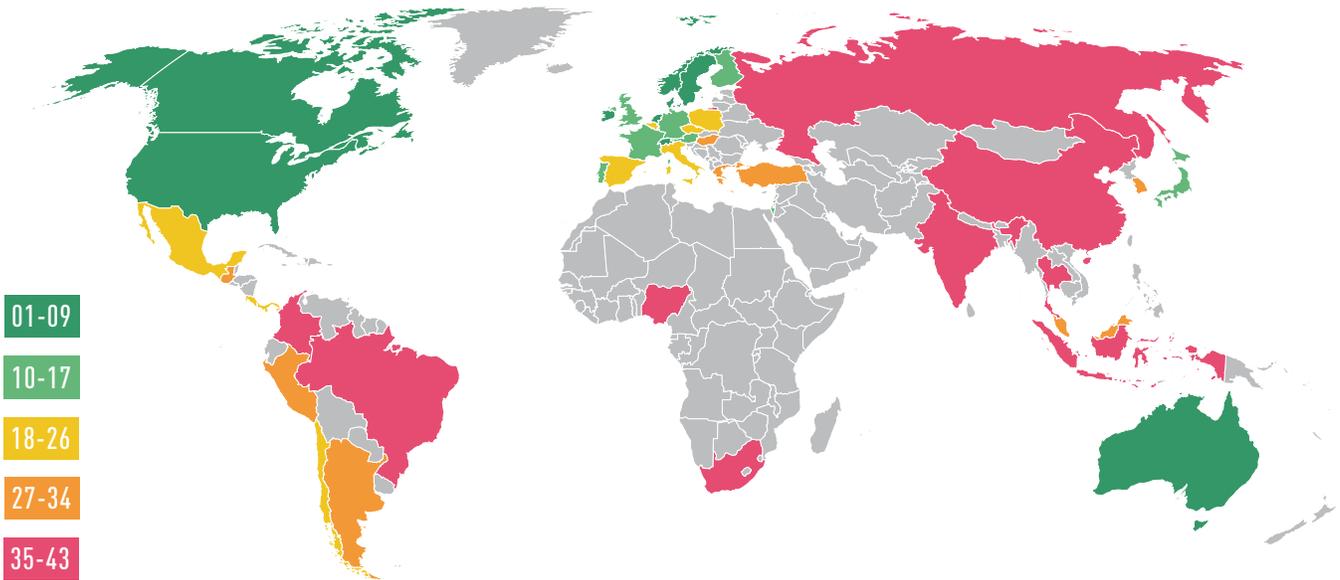


01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|-------------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| ● 1. Irlanda | ● 12. Japón | ● 23. Rep. Checa | ● 34. Malasia |
| ● 2. Suiza | ● 13. Finlandia | ● 24. Chile | ● 35. Colombia |
| ● 3. Noruega | ● 14. Israel | ● 25. Costa Rica | ● 36. Sudáfrica |
| ● 4. Dinamarca | ● 15. Austria | ● 26. México | ● 37. China |
| ● 5. EUA | ● 16. Portugal | ● 27. Argentina | ● 38. Brasil |
| ● 6. Suecia | ● 17. Francia | ● 28. Corea del Sur | ● 39. Indonesia |
| ● 7. Holanda | ● 18. España | ● 29. Grecia | ● 40. Tailandia |
| ● 8. Australia | ● 19. Bélgica | ● 30. Hungría | ● 41. Nigeria |
| ● 9. Canadá | ● 20. Italia | ● 31. Turquía | ● 42. India |
| ● 10. Reino Unido | ● 21. Panamá | ● 32. Perú | ● 43. Rusia |
| ● 11. Alemania | ● 22. Polonia | ● 33. Guatemala | |

MAPA DE POSICIONES



01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º IRLANDA

Irlanda obtiene el primer lugar debido a que en cinco de los 10 indicadores que componen este subíndice se ubicó entre los primeros cinco lugares. En términos laborales fue el segundo país con la mayor edad de retiro (66 años), con la mayor productividad media del trabajo (136 mil 667 dólares de 2010 por persona económicamente activa) y con el mayor crecimiento de la productividad total de los factores (3.43%). Asimismo, fue el que mayor valor agregado generó en su industria (277 mil 789 dólares por trabajador industrial), el cuarto que usó de manera más eficiente su energía (19.3 dólares PPC por kilogramo equivalente de petróleo) y el séptimo con mejor calificación en el índice de transparencia y regulación de la propiedad privada.

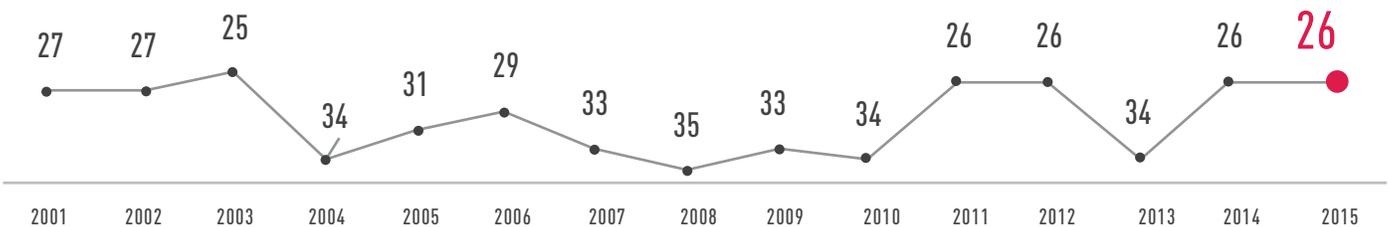
2º SUIZA

Suiza alcanza el segundo lugar en este subíndice porque en siete de los 10 indicadores considerados se colocó entre los 10 mejores. Fue el tercer país con la mejor calificación en el índice de economía informal, con mayor productividad media del trabajo (130 mil 90 dólares de 2010 por persona económicamente activa), con mayor valor agregado de la industria (174 mil 14 dólares por trabajador industrial) y con mayor eficiencia energética (20.5 dólares PPC de PIB por kilogramo equivalente de petróleo). La flexibilidad de sus leyes laborales y la transparencia y regulación de la propiedad privada que lo colocaron en la novena y décima posiciones, respectivamente, ayudaron a consolidar la posición de Suiza en el subíndice.

3º NORUEGA

Noruega alcanzó la tercera posición en este subíndice gracias a la productividad media del trabajo (168 mil 748 dólares de 2010 por persona económicamente activa) y a la edad de retiro (67 años). En dichos indicadores fue el país con el mejor desempeño. Asimismo, el segundo lugar obtenido en el índice de economía informal (ocho de 10 puntos) y en el valor agregado de la industria (211 mil 933 dólares por trabajador industrial) al igual que el cuarto lugar en valor agregado de la agricultura (113 mil 15 dólares por trabajador agrícola), contribuyeron al buen desempeño de Noruega en este subíndice.

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

México subió ocho posiciones al pasar del lugar 34 al 26 puesto que, pese a haber perdido posiciones en dos indicadores y haberse mantenido en uno, logró ganar lugares en siete de los 10 indicadores evaluados en este subíndice. En la gráfica se puede ver que México ha tenido un comportamiento errático que va desde un lugar 34 (2004, 2010, 2013) hasta un lugar 25 (2003). Las mejorías son principalmente atribuibles a posiciones ganadas en el crecimiento de la productividad total de los factores y eficiencia energética.

03

04

05

Principales cambios en indicadores

06

Los indicadores en los que México mostró mayores cambios fueron: crecimiento de la productividad total de los factores, valor agregado de la industria, valor agregado de la agricultura, índice de economía informal y eficiencia energética. En términos de avances, los dólares PPC de PIB por kilogramo equivalente de petróleo aumentaron de 10.5 a 11.9, es decir, la eficiencia energética se incrementó en 13.3%. Adicionalmente, la calificación en el índice de economía informal pasó de 2 a 2.3 puntos de 10 posibles y la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores, aunque sigue siendo negativa, aumentó casi un tercio (pasó de -1.54 a -0.54%). Por el contrario, tanto el valor agregado en la industria como el valor agregado en la agricultura se redujeron, respectivamente, en 18.8 y 9.8%.

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS²

Edad de retiro

65 años

Con una edad de retiro de 65 años, México no solo ocupa la sexta posición de este indicador, sino que se coloca 3.2 años por encima del promedio de los 43 países.

Eficiencia energética

11.9 dólares PPC de PIB por kilogramo equivalente de petróleo

México se encuentra en la posición 18 de este indicador al producir 11.9 dólares de PIB por cada kilogramo equivalente de petróleo. Dicha cifra lo coloca justo en la media de los países evaluados.

DEBILIDADES

Economía informal

2.3 de 10 puntos

De acuerdo con datos del International Institute for Management Development, la informalidad económica en México es un problema más grave que en el promedio de los países que exhiben una calificación de 4.9 puntos. Lo anterior coloca a nuestro país en la posición 40 solo por encima de Colombia, Hungría y Grecia.

Valor agregado de la agricultura

5 mil 278 dólares por trabajador agrícola

México se ubica en la posición 34 en este indicador debido a que cada trabajador agrícola produce 5 mil 278 dólares, mientras que el promedio de los países seleccionados es de aproximadamente 40 mil dólares.

Crecimiento de la productividad total de los factores

-0.54%

El país se ubica entre los peores 11 en este indicador. Sin embargo, debe considerarse que éste es un indicador muy volátil por lo que el mal desempeño del país en 2015 puede atribuirse a dicho comportamiento y no necesariamente a una situación de largo plazo.

2. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE FACTORES

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Edad de retiro (Años)	Sí	65.0	65.0	=	61.8	66.3
Flexibilidad de las leyes laborales (Índice (1-10))	Sí	5.8	5.5	×	6.4	8.7
Economía informal (Índice (0-10))	Sí	2.0	2.3	✓	4.9	8.1
Productividad media del trabajo (Dólares 2010 por persona económicamente activa)	Sí	21,166	21,225	✓	56,576	145,168
Crecimiento de la productividad total de los factores (Índice (1-10))	Sí	-1.54	-0.54	✓	0.02	3.59
Valor agregado de la industria (Dólares por trabajador industrial)	Sí	32,443	26,357	×	63,975	221,246
Valor agregado de la agricultura (Dólares por trabajador agrícola)	Sí	5,851	5,278	×	38,895	190,460
Eficiencia energética (Dólares PPC de PIB por kilogramo equivalente de petróleo)	Sí	10.5	11.9	✓	11.8	20.9
Cambio en inventarios (Porcentaje del PIB)	No	0.56	0.53	✓	0.32	-1.71
Transparencia y regulación de la propiedad privada (Índice (1-5))	No	2.9	2.7	✓	2.4	1.3

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

Para mejorar la competitividad de los mercados de factores en México, se proponen las siguientes acciones:

PRODUCTIVIDAD Y FORMALIDAD LABORAL

1 Reformar el sistema de seguridad social para trabajadores

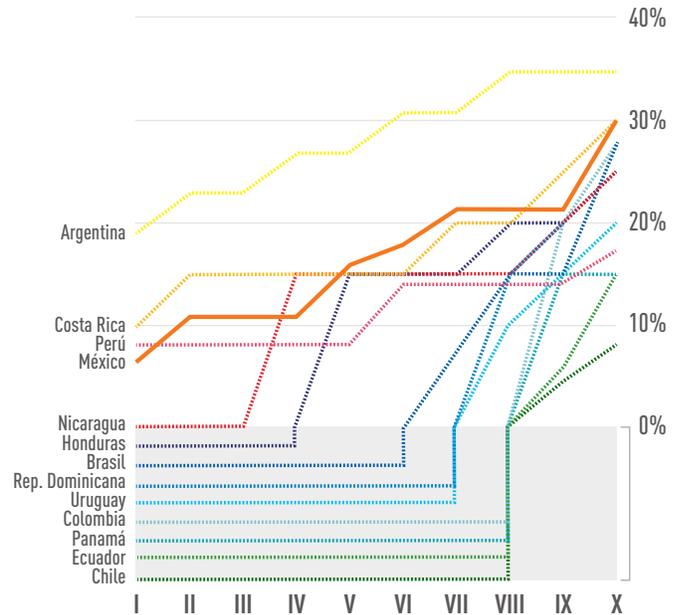
El esquema actual de seguridad social para trabajadores no incentiva correctamente la generación de empleos formales y productivos. Durante años el IMCO ha planteado que la implementación de un sistema de seguridad social universal desvinculado del estatus ocupacional de las personas reduciría las disparidades en el costo de contratar personal formal o informal. Esta propuesta impulsada por Santiago Levy³ permitiría corregir las distorsiones del sistema actual que puede desincentivar en el largo plazo la creación de nuevas plazas de trabajo formales. La propuesta debe ir acompañada de un esquema de protección ante el despido como un seguro de desempleo. En este sentido, el seguro de desempleo financiado con aportaciones de empresas y trabajadores es un mecanismo de flexibilización del mercado laboral, ya que es un precursor de la eliminación del mecanismo de liquidación laboral.

2 Reducir la tasa efectiva de ISR para los trabajadores de ingresos más bajos

La política fiscal que regula las relaciones de trabajo asalariado en México también contribuye a la falta de generación de empleos formales. Recientes análisis de IMCO apuntan que la estructura de cobro del Impuesto sobre la Renta (ISR) de asalariados comienza a imponer tasas nominales y efectivas a trabajadores con salarios bajos muy altas en comparación con otros países de América Latina.

Una propuesta para mejorar la equidad del cobro de este impuesto implicaría la reducción de tasas de ISR y cuotas fijas contenidas en la Ley de ISR de manera que los trabajadores de los primeros siete deciles pagaran una tasa sustantivamente menor a la actual.

Gráfica VI.3. Alícuotas de ISR personal por decil de ingreso corriente anual en México



Fuente: IMCO con datos del CIAT y ENIGH 2014

JUSTICIA Y FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL

1 Monitorear el proceso de articulación de las reformas laborales

En materia laboral las reformas han avanzado de manera gradual pero sostenida en los últimos años. En 2012 se logró la aprobación de nuevas legislaciones que ofrecían mayor flexibilidad laboral. Posteriormente se alcanzaron reformas en materia procesal que implicaron la eliminación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y su eventual articulación al poder judicial. Este proceso de articulación e implementación de la reforma es crucial para mejorar la justicia laboral y debe ser monitoreado y evaluado para que tenga el alcance esperado.

3. Levy, Santiago. "Seguridad social universal: Un camino para México." Nexos, Noviembre 1, 2012. <http://www.nexos.com.mx/?p=15047>

2 Acelerar la transición a juicios orales basados en trámites y expedientes electrónicos

En la práctica los litigios laborales no son orales. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje están redactando una propuesta de Código Nacional de Procedimientos Laborales. Este código debe implementar correctamente la oralidad de los juicios para hacerlos más ágiles. Adicionalmente, es necesario crear reglas para la presentación electrónica de demandas y promociones, así como para la consulta en línea de notificaciones y expedientes laborales.

INVERSIONES DE CAPITAL

1 Desarrollar capacidades de la fuerza laboral frente a los procesos de automatización del trabajo

Un análisis del IMCO con base en el trabajo de Frey y Osborne (2013)⁴ revela que cerca de 35% de la PEA ocupada en México labora en empleos que tienen una probabilidad muy alta de ser automatizadas en los próximos 10 ó 20 años. La automatización de procesos tanto en industrias como en servicios tiene el potencial de elevar la productividad. Sin embargo, también puede hacer obsoletas las habilidades de sectores enteros de trabajadores. Las personas con ocupaciones intensivas en trabajo mecánico o repetitivo son las más vulnerables a estos cambios tecnológicos. En principio la política pública debe enfocarse en hacer que las inversiones en máquinas, robots y programas computacionales sean un complemento del trabajo y no un sustituto perfecto. Esto se logrará únicamente con capacitación laboral que permita a los trabajadores adquirir habilidades para operar nuevas tecnologías. De lo contrario, los mercados laborales podrían experimentar un desequilibrio importante en las siguientes décadas.

4. Frey y M. Osborne, The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? 2013. <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>

5. Fondo Monetario Internacional (FMI). Fiscal Monitor: Achieving More with Less. Washington, abril, 2017. <https://www.imf.org/en/Publications/FMI/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>

2 Identificar y corregir disparidades tributarias entre tipos de activos y fuentes de financiamiento

De acuerdo con un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional⁵ eliminar las distorsiones de disparidades tributarias que discriminan entre tipos de bienes capital, fuentes de financiamiento, formalidad de empresas y tamaño de empresas puede contribuir un cuarto de punto porcentual al crecimiento económico de los países en desarrollo.

Estas disparidades se ven reflejadas, por ejemplo, en la diferencia que existe entre la tasa marginal efectiva impuesta a la compra de maquinaria y la que corresponde a estructuras y edificios. Esta diferencia puede orillar a los inversionistas a hacer compras de capital a bienes de capital menos rentables, pero con ventajas tributarias. De igual manera las disparidades se observan entre fuentes de financiamiento. Si las tasas impositivas sobre la inversión financiada con capital son más altas que las impuestas sobre el financiamiento de deuda, se corre el riesgo de reducir el incentivo a gastar menos en inversiones que necesitan de recursos patrimoniales como el de investigación y desarrollo.

3 Reducir el ritmo y la magnitud del endeudamiento público para liberar recursos prestables a la inversión privada

Con datos de Banco de México es posible observar que los requerimientos financieros del sector público como porcentaje del PIB han pasado de 27.5% en 2007 a 47.2% en 2016. Es decir, la razón de deuda pública sobre PIB se ha multiplicado casi por dos en los últimos 10 años con efectos directos poco visibles sobre la economía o el bienestar de las familias. El endeudamiento público puede actuar en detrimento de la inversión privada ya que absorbe recursos prestables de los mercados de crédito que podrían ser usados por empresas. Es necesario disminuir el riesgo de desplazamiento de recursos reduciendo las distorsiones que pueda imponer el endeudamiento público en los mercados crediticios.

EFICIENCIA ENERGÉTICA Y GENERACIÓN ELÉCTRICA LIMPIA

1 Promover la concientización social sobre la eficiencia energética

Actualmente existen 30 normas técnicas obligatorias (NOM) que disponen criterios de eficiencia energética para motores industriales, electrodomésticos, sistemas de alumbrado, edificaciones y vehículos, entre otros. Sin embargo, los beneficios económicos de estas normas solo se verán reflejados con la sustitución de equipos y aparatos por parte de los consumidores. Por ejemplo, en el sector doméstico, las acciones de eficiencia energética permiten reducir el consumo eléctrico hasta en 34%, lo que representa un ahorro por hogar entre mil 938 y 19 mil 378 pesos al año (según el tipo de tarifa).

2 Crear NOMs para la construcción, operación y mantenimiento de equipo para generación distribuida y redes inteligentes

La generación distribuida de producción de electricidad utiliza tecnologías (usualmente renovables) a pequeña escala y cercana los usuarios finales. Es importante contar con estándares no solo para el equipo, sino para su instalación tecnológica. Esto se vuelve aún más importante para el mercado de energía a pequeña escala.

3 Asegurar que el cumplimiento de los compromisos de generación de energía limpia en el mercado de certificados sea creíble

Ante el nuevo mercado de energía eléctrica en el país se debe maximizar la forma de potenciar las energías renovables y promover su inversión. Esta propuesta implica que la forma en que se cobre la multa en el caso de incumplimiento sea efectiva para que incentive la viabilidad del mercado, independientemente del monto de la multa. Este factor ha permitido que el mercado de California, Estados Unidos, tenga un cumplimiento anual del 98%.

4 Dar incentivos a inversiones en generación distribuida a través de diferenciar los Certificados de Energía Limpia (CELs) por escala de producción

Los CELs son títulos emitidos por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que acredita la producción de energía eléctrica a partir de energías limpias. La norma debe permitir a los pequeños productores menores a 10kW de capacidad instalada (usuarios residenciales y comerciales) obtener más certificados por la misma unidad de energía que un gran productor. También se les puede permitir amortizar los pagos de cada certificado en el futuro desde el primer año para facilitar su financiamiento.

PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA

1 Autorizar y regular la producción comercial de productos agrícolas genéticamente modificados

Entre 1984 y 2014 la productividad agrícola de México ha crecido menos de 2% anualmente. México debe instrumentar políticas que permitan la investigación, siembra, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados, incluso en cultivos sensibles como el maíz, con el fin de elevar la productividad por hectárea e incentivar innovaciones útiles para las necesidades específicas del país (por ejemplo, resistencia a sequía, o investigación en maíz blanco). La introducción de estos productos debe estar acompañada de una restricción de su venta y siembra en zonas donde pueda verse afectada la biodiversidad. México debe invertir en que los agricultores conozcan y usen paquetes tecnológicos de mayor productividad. Una política pública inteligente en el tema de organismos genéticamente modificados (OGM) buscaría un equilibrio entre los intereses de los grupos conservacionistas, quienes tienen por objetivo preservar la información genética del maíz y otros granos, y el aumento de la productividad del sector.

En general, los paquetes tecnológicos deberían intensificar la productividad por hectárea, para que el país pueda dedicar una mayor superficie a otros fines, como agroproductos con mayor valor agregado, o la conservación ambiental. Una política pro-OGM podría ser útil para preservar el capital natural, siempre y cuando los incentivos, zonas y temporadas de veda y usos específicos estén claramente regulados y para la autoridad sea fácil hacer cumplir la regulación. El control biológico de plagas es una tecnología superior al control químico, y el reto de la

regulación es administrar los nuevos riesgos y complicaciones que pueden resultar de su uso.

Las prohibiciones al uso de OGMs pueden propiciar el uso indebido y la introducción de variedades que no fueron desarrolladas para México. Los subsidios al agricultor deberían estar en función del uso de tierra, agua e insumos, premiando a quien adopte tecnologías que faciliten un uso más racional de estos recursos escasos.

2 Subsidiar a consumidores, no a productores de alimentos: instrumentar programas similares a los cupones de comida de Estados Unidos, a través de tarjeta electrónica, que permitan a los beneficiarios adquirir alimentos en cualquier establecimiento al mayoreo o menudeo

De esta forma se estimula el crecimiento de las redes de distribución privadas, lo cual ayuda a crear infraestructura en zonas de bajo desarrollo. Esto implica que el papel del Estado se limite a ser un mecanismo financiero y de supervisión. En esta línea, se deben eliminar subsidios a productos de bajo valor agregado, como el maíz, y aumentar apoyos para administrar riesgos climáticos, de precio y de mercado en productos de alto valor agregado.

3 Organizar el sistema de propiedad de la tierra

Ante las dificultades para que los ejidos cambien su régimen de propiedad a uno de propiedad privada, México debería unificar las bases de datos de Registro Público de la Propiedad y catastros con el Registro Agrario Nacional (RAN), con el fin de dar transparencia al mercado de tierra y evitar conflictos de régimen jurídico y de propiedad. Por otra parte, es necesario profesionalizar el derecho ejidal mediante asesoría del Poder Judicial. En este sentido, se debe también hacer pública la información de las decisiones de las asambleas ejidales, así como los procesos de decisión colectiva para evitar esquemas clientelares como votaciones a mano alzada y coerción al interior de los ejidos.

Por otra parte, la prescripción de los asuntos agrarios debería limitarse a un plazo razonable, por ejemplo de 15 años, con el fin de evitar litigios interminables en materia agraria. De igual manera, se deben hacer cumplir los contratos en el sector ejidal dando las garantías a la inversión en ese sector que se establecen en los tratados comerciales internacionales.



01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

VII. ECONOMIA ESTABLE



VII. ECONOMÍA ESTABLE

El subíndice *Economía* mide las principales características económicas de los países. Dentro de este subíndice se incluyen indicadores sobre el crecimiento de la economía, la volatilidad de los precios, la situación de la deuda y las libertades de mercado. Los países con economías estables y mercados competidos atraen más talento e inversión y son, por lo tanto, más propensos a una mayor generación de empleo y riqueza.



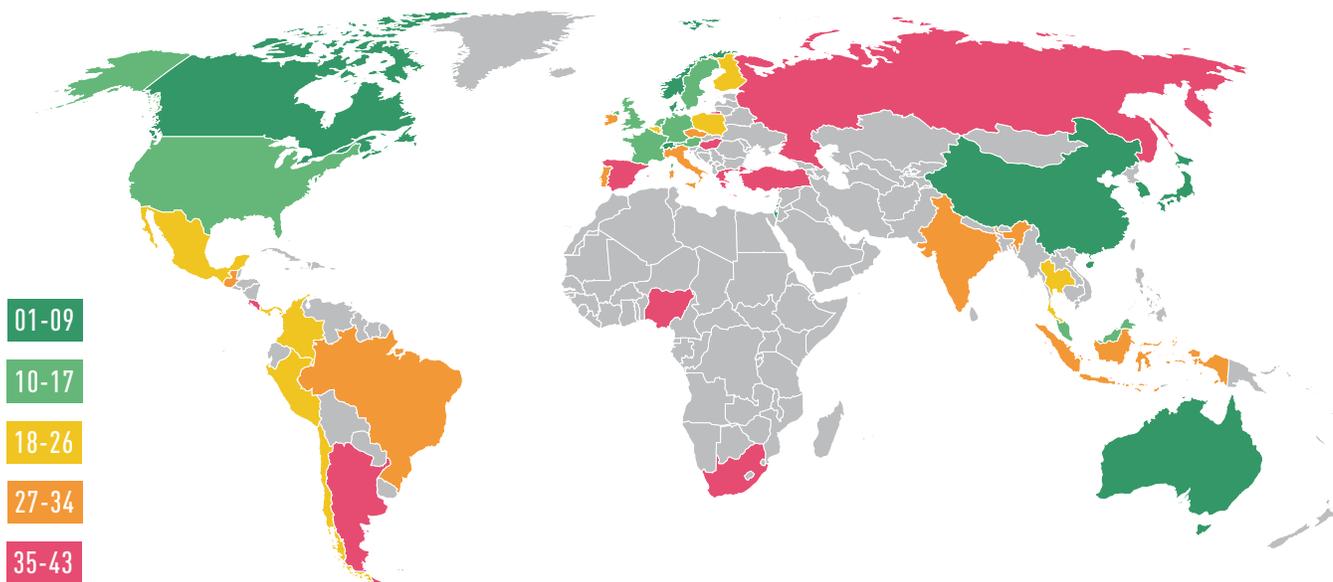
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|--------------------|-----------------|------------------|------------------|
| ● 1. Suiza | ● 12. Francia | ● 23. México | ● 34. Guatemala |
| ● 2. Japón | ● 13. Suecia | ● 24. Finlandia | ● 35. España |
| ● 3. Corea del Sur | ● 14. Malasia | ● 25. Colombia | ● 36. Hungría |
| ● 4. China | ● 15. Austria | ● 26. Panamá | ● 37. Turquía |
| ● 5. Australia | ● 16. EUA | ● 27. Rep. Checa | ● 38. Costa Rica |
| ● 5. Canadá | ● 17. Holanda | ● 28. Italia | ● 39. Sudáfrica |
| ● 7. Noruega | ● 18. Tailandia | ● 29. Brasil | ● 40. Nigeria |
| ● 8. Dinamarca | ● 19. Perú | ● 30. Irlanda | ● 41. Rusia |
| ● 9. Israel | ● 20. Polonia | ● 31. Portugal | ● 42. Grecia |
| ● 10. Alemania | ● 21. Chile | ● 32. Indonesia | ● 43. Argentina |
| ● 11. Reino Unido | ● 22. Bélgica | ● 33. India | |

MAPA DE POSICIONES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º SUIZA

Suiza obtiene el primer lugar debido a que en nueve de los 14 indicadores que componen este subíndice, se encuentra entre los primeros 10 lugares. Fue el país que menor inflación promedio exhibió en el periodo 2010-2014 (0%), el que presentó mayores reservas con respecto al valor de sus importaciones (1 mil 754 dólares por cada mil de importaciones) y uno de los 11 países que obtuvo la calificación más baja en el índice de control de precios² elaborado por The Economist. Asimismo, fue el cuarto con mayores activos tanto del sector financiero como de los depositantes. Mientras que, en promedio, los países evaluados solo alcanzaron valores de 186 y 101% del PIB, respectivamente, las cifras de Suiza ascendieron a 351 y 174% del PIB. Por último, fue el sexto con la calificación más alta en el índice de libertad para competir de The Economist y el décimo con la menor tasa de desempleo (4.7% de la PEA).

2º JAPÓN

Japón alcanza el segundo lugar en este subíndice porque en siete de los 14 indicadores considerados se colocó entre los 10 mejores. Al igual que Suiza fue uno de los 11 países que obtuvo la calificación más baja en el índice de control de precios, pero también fue el segundo con menor inflación promedio (0.4% anual en promedio de 2010 a 2014) y mayores activos de los depositantes (184% del PIB). La amplia libertad para competir (cuatro de cinco puntos posibles en el índice de libertad para competir), la baja tasa de desempleo (3.6% de la PEA contra 8% del promedio de los países considerados en este estudio) y los activos del sector financiero (equivalentes a 267% del PIB contra 186% del promedio de la muestra) ayudaron a consolidar la posición de Japón en este subíndice.

3º COREA DEL SUR

Corea del Sur alcanzó la tercera posición en este subíndice gracias a la baja tasa de desempleo (3.5% de la PEA), el bajo nivel de su deuda externa (30% del PIB), los altos activos de los depositantes (equivalentes a 152% del PIB) y el alto nivel de reservas (683 dólares por cada mil de importaciones). En dichos indicadores ocupó el quinto, sexto, séptimo y décimo lugar, respectivamente.

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.
2. Dicho índice mide el nivel de intervención que tiene el gobierno de un país para imponer los precios de ciertos bienes y servicios. Mayores valores del índice no son

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

México avanzó del lugar 26 al 23 ganando así tres posiciones en este subíndice. A pesar de haber perdido lugares en ocho indicadores y haber permanecido sin cambios en dos más, los avances que consiguió en los cuatro indicadores restantes fueron lo suficientemente grandes como para compensar el efecto negativo o neutro de los primeros. La gráfica muestra que México ha recuperado posiciones en el subíndice después del mínimo observado en 2006. El resultado de 2015 es la mejor posición histórica del país y es producto de un mayor crecimiento del PIB y una mayor libertad para competir.

03

04

05

Principales cambios en indicadores

06

Los indicadores en los que México mostró mayores cambios fueron: crecimiento del PIB, crecimiento promedio del PIB, inflación, inflación promedio y deuda externa. En términos de avances, tanto el crecimiento del PIB como el crecimiento promedio de éste, fueron mayores. Así, el primero pasó de 1.4 a 2.5% y, el segundo, de 2.0 a 3.4%. La inflación promedio también presentó mejoras pues se redujo de 4.4 a 3.9%. Por último, y en sentido contrario, la deuda externa se extendió en siete puntos porcentuales, de 19 a 26% del PIB.

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS³

Variabilidad de la inflación

Desviación estándar de los últimos 10 años: 0.6

La estabilidad de largo plazo que exhiben los precios en México coloca a nuestro país en la primera posición.

Deuda externa

26% del PIB

México ocupó en este indicador la cuarta posición. Su fortaleza radica en mantener una deuda externa equivalente a 26% del PIB, valor considerablemente inferior al promedio de 129% que presentan los países evaluados. Sin embargo, es necesario no perder este indicador de vista, ya que de 2013 a 2015 se observó un salto de siete puntos porcentuales.

Control de precios

1 de 5 puntos

Con base en cifras de The Economist, y tomando en cuenta nuestra muestra de 43 países, México se encuentra en la posición 12. Nuestro país comparte dicho lugar con 22 países adicionales que, al igual que nosotros, ejercen relativamente pocos mecanismos para influir precios en la economía.

deseables porque implican mayores controles de precios en la economía de país en cuestión.

3) Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

DEBILIDADES

Activos del sector financiero

46% del PIB

El país se ubica entre los cuatro peores en este indicador, únicamente por arriba de Argentina (20%), Nigeria (30%) e Indonesia (42%). Las últimas posiciones han sido una constante en este tema para México, pues a lo largo del período 2001-2015 la mejor posición alcanzada fue la 38 en 2001.

Activos de los depositantes

40% del PIB

De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, los activos de los depositantes en México se han mantenido regularmente en niveles muy bajos. En 2015, el país tenía activos por solo 40% del PIB, muy por debajo del promedio de 101% que presentan los 43 países incluidos en el presente estudio.

Libertad para competir

3 de 5 puntos

México se ubica en el lugar 30 en este indicador elaborado por The Economist. Con tres puntos, el país se colocó por debajo de la media muestral en un punto.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE ECONOMÍA

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Crecimiento del PIB (Porcentaje)	Sí	1.4	2.5	✓	3.0	13.6
Crecimiento promedio del PIB (Tasa promedio de los últimos cinco años)	Sí	2.0	3.4	✓	2.8	7.9
Variabilidad del crecimiento del PIB (Desviación estándar de los últimos 10 años)	No	2.9	2.8	✓	2.5	0.9
Inflación (Porcentaje anual)	No	3.8	2.7	✓	2.2	-1.3
Inflación promedio (Promedio de los últimos cinco años)	No	4.4	3.9	✓	3.3	0.4
Variabilidad de la inflación (Desviación estándar de los últimos 10 años)	No	0.61	0.60	✓	1.6	0.6
Desempleo (Porcentaje de la PEA)	No	4.9	5.2	✗	8.0	1.9
Deuda externa (Porcentaje del PIB)	No	19	26	✗	129	13
Calificación de deuda (Índice (0-20))	Sí	14	14	=	15	20
Activos del sector financiero (Porcentaje del PIB)	Sí	44	46	✓	186	644
Activos de los depositantes (Porcentaje del PIB)	Sí	38	40	✓	101	185
Reservas (Dólares por cada mil de importaciones)	Sí	437	414	✗	521	1668
Control de precios (Índice (0-5))	No	1	1	=	1	0
Libertad para competir (Índice (1-5))	Sí	3	3	=	4	5

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

1 Instaurar un consejo fiscal independiente

Siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁴ y otros organismos, se propone la creación de un consejo fiscal que emita opiniones técnicas y neutrales que contribuyan a mejorar el desempeño fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este consejo sería análogo a los existentes en 36 países⁵ y estaría conformado por expertos en econometría y finanzas públicas. Aunque el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) ya cumple con algunas de esas funciones, su modelo de gobernanza no garantiza su independencia. Por ello, el pasado 28 de marzo se presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados que propone la creación de un Órgano Técnico de las Finanzas Públicas del Poder Legislativo Federal en sustitución del CEFP con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas de las Cámaras del Congreso y fungir como un contrapeso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para ello se requiere modificar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Será necesario blindar la composición del Consejo de la interferencia política de los partidos en el Congreso.

2 Poner un techo a la deuda pública de cada ejercicio fiscal

Experiencias pasadas de nuestro país y presentes en países hermanos como Venezuela apoyan la necesidad de especificar en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) un límite máximo para el déficit presupuestario, así como cláusulas estrictas sobre las acciones a tomar de superarse dicho límite y reglas claras para regresar al techo de financiamiento tras una desviación. Actualmente, por la regla de balance estructural, el gobierno federal prevé el déficit del siguiente año (en la Ley de Ingresos) con base en proyecciones macroeconómicas que no necesariamente se cumplen, lo que genera incertidumbre a los mercados además de poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. Mientras, el monto del techo de la deuda es

discutible⁶, lo importante es determinarlo a priori de forma que los mercados tengan certidumbre y el déficit sea más fácil de controlar. En general, dicho porcentaje no debe superar 1.5% del PIB en épocas de recesión, con su respectivo plan de pagos.

3 Aumentar la productividad para lograr un crecimiento sostenido del PIB

La Productividad Total de Factores (PTF) es para los economistas la parte no explicada por la cantidad de factores (capital y trabajo) que se utilizan en la producción. Es decir, representa la tecnología que permite transformar dichos factores en producción. Entre más eficiente es un país en el uso de sus recursos, mayor será la productividad total de factores y por tanto el PIB de dicho país. De hecho, de acuerdo a algunos economistas, la productividad total de factores es el motor real del crecimiento económico, al grado de que se le puede atribuir hasta 60% de crecimiento de una economía.⁷ En el caso de nuestro país, si se analizan datos de la PTF (producidos por el Conference Board⁸) se puede ver que su promedio de crecimiento en el periodo 1990-2016 es cercana a cero (-0.1). Es decir, la productividad total de factores lleva casi dos décadas estancada. No importa en cuanto aumente la inversión en capital o la cantidad de horas trabajadas, mientras no se eleve la productividad será difícil que el PIB aumente a tasas superiores a 2.7% (promedio de crecimiento del PIB en el mismo periodo). Para ello es necesario incentivar la inversión en investigación e innovación en las empresas mexicanas. Especialmente dada la estructura económica de nuestro país, existe el gran reto de mejorar la eficiencia de las micro y pequeñas empresas que representan 99% del total de empresas de acuerdo al Censo Económico 2014⁹ y generan 56.6% del empleo según la misma fuente.

6. Alemania, por ejemplo, permite un monto máximo de deuda de 0.35% del PIB nominal en condiciones normales.

7. Easterly, William & Ross Levine, 2001, It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models, The World Bank Economic Review, Vol. 15, No.2, p.p. 177-219.

8. Conference Board: Total Economy Database™ - Growth Accounting and Total Factor Productivity, 1990-2016.

9. INEGI, Censo Económico 2014.

4. Xavier Debrun, Xiaoxiao Zhang, and Victor Lledó, 2017, "The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage," IMF Policy Paper.

5. International Monetary Fund. Western Hemisphere Dept, 2015, "Mexico: 2015 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report" IMF Country Report No. 15/313.

6 Aumentar el crédito a las MIPYMES

01

02

En línea con el punto anterior, es indispensable mejorar la inclusión financiera de los sectores más pobres de la población y las empresas más pequeñas de forma que aumente la inversión y con ello la productividad. Si bien el crédito puede no ser el vehículo ideal, actualmente es casi el único medio de financiamiento por lo que es necesario mejorar el acceso a éste. En el caso de las micro empresas, el acceso al crédito sigue siendo una barrera importante para su crecimiento.

03

04

05

06

07

De acuerdo a datos del Censo Económico 2014, tan sólo 14.2% de las micro empresas contaba con crédito contra 40.7% de las medianas y el 36.8% de las grandes. En general, el crédito doméstico al sector privado como porcentaje del PIB es muy bajo para nuestro país, alcanzando a penas 31.4% del PIB contra 53.3% promedio para los países de América Latina y tasas mayores a 100% del PIB para los países avanzados.¹⁰ Si bien la Reforma Financiera del gobierno actual (promulgada el 9 de enero del 2014) buscaba principalmente reducir los costos del crédito, sus resultados han sido pobres con respecto al crédito empresarial- sobre todo en el segmento de las microempresas.

08

09

10

Es necesario comprender mejor por qué las micro y pequeñas empresas se encuentran aún rezagadas de la banca comercial. Si bien una política exitosa ha sido el programa “Crédito PyME” de NAFINSA que busca incentivar el crédito a las MIPyMES al fungir como su aval, éste no ha logrado ayudar a las empresas que venden menos de 4 millones de pesos al año, rango en el cual se encuentran las micro empresas. Que el Estado funja como aval de las MIPyMES ha probado ser eficiente. Sin embargo, se necesita asegurar que los bancos presten a las empresas que venden menos de dicho rango pues es donde se encuentran la mayoría de las empresas del país.



10. World Bank, 2014, Development Indicators.

VIII. SECTORES PRECURSORES
DE CLASE MUNDIAL



VIII. SECTORES PRECURSORES DE CLASE MUNDIAL

El subíndice *Precursores* mide la calidad y eficiencia de los sectores financiero, de telecomunicaciones y de transporte. Estos sectores son de gran importancia pues se les considera como condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo debido a su incidencia directa en muchos otros sectores de la economía. Los sectores precursores conforman una infraestructura logística, financiera y de telecomunicaciones que facilita el intercambio comercial, la provisión de servicios de punta, la innovación y el desarrollo de productos y empresas. Por ello, su buen funcionamiento es una condición necesaria para atraer y retener talento e inversión.

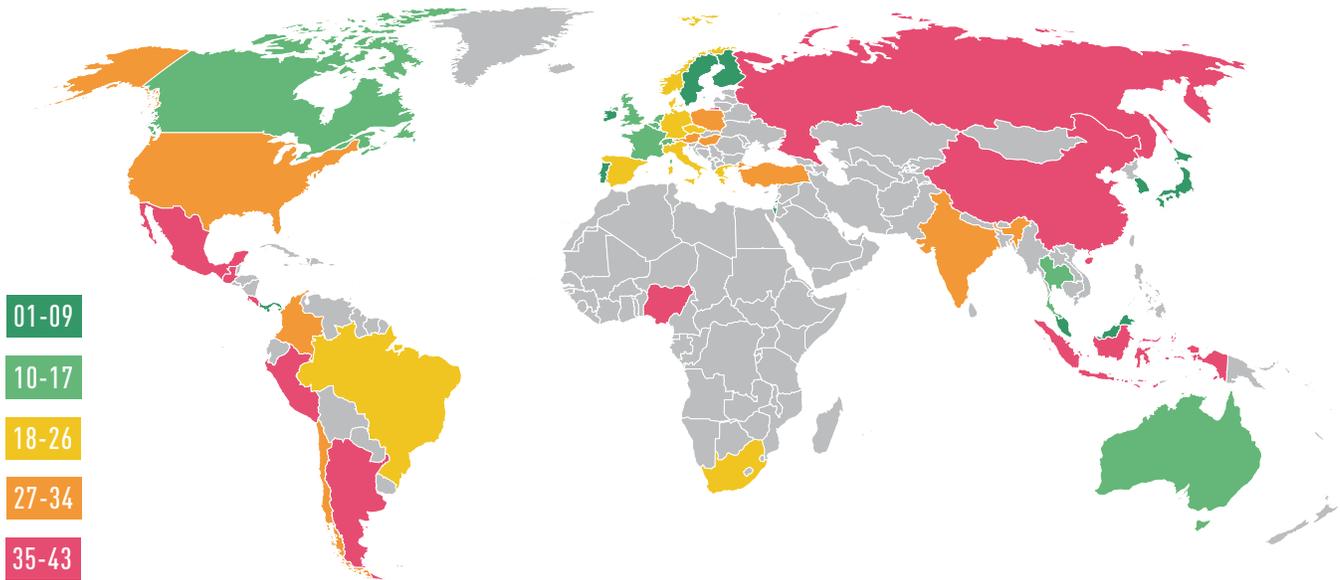


01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|--------------------|-------------------|------------------|---------------------|
| ● 1. Israel | ● 12. Bélgica | ● 23. Brasil | ● 34. India |
| ● 2. Panamá | ● 13. Canadá | ● 24. Grecia | ● 35. Rusia |
| ● 3. Corea del Sur | ● 14. Holanda | ● 25. Rep. Checa | ● 36. Argentina |
| ● 4. Portugal | ● 15. Australia | ● 26. Sudáfrica | ● 37. México |
| ● 5. Finlandia | ● 16. Tailandia | ● 27. Austria | ● 38. China |
| ● 6. Japón | ● 17. Reino Unido | ● 28. Chile | ● 39. Guatemala |
| ● 7. Suecia | ● 18. Noruega | ● 29. EUA | ● 40. Perú |
| ● 8. Malasia | ● 19. Italia | ● 30. Polonia | ● 41. Indonesia |
| ● 9. Irlanda | ● 20. Alemania | ● 31. Hungría | ● 42. Costa Rica |
| ● 10. Suiza | ● 21. Dinamarca | ● 32. Colombia | ● 43. Nigeria |
| ● 11. Francia | ● 22. España | ● 33. Turquía | |

MAPA DE POSICIONES



LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º ISRAEL

Israel lidera este subíndice debido a que fue el país con mayor capitalización en el mercado de valores (micro) (23.7% del PIB), uno de los 12 con mayor proporción de carreteras pavimentadas (100%) y el quinto con menores pérdidas de electricidad (4.2% del total de la energía generada). Dichas cifras contrastan con el promedio observado en los países evaluados donde la capitalización del mercado de valores (micro) alcanzó apenas 2.8% del PIB, las carreteras pavimentadas solo 66% del total y las pérdidas de electricidad hasta 8.3% del total de lo generado. A su vez, alcanzar la posición 11 en el índice de infraestructura portuaria y la 17 en gasto en tecnologías de la información (2 mil 73 dólares por persona económicamente activa), permitieron consolidar la posición de Israel en este subíndice.

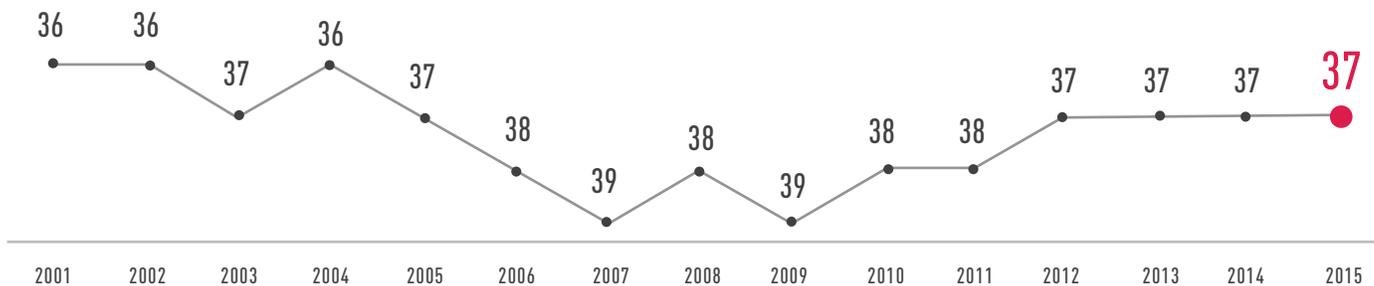
2º PANAMÁ

Panamá alcanza la segunda posición debido al desarrollo de su sector transporte. Evidencia de lo anterior se encuentra en el primer lugar alcanzado en el índice de transporte intraurbano de alta capacidad y en el tráfico portuario de contenedores (159.5 unidades equivalentes a 20 pies (TEU) por millón de dólares de PIB), así como en el segundo lugar obtenido en flujo de pasajeros aéreos (6.38 pasajeros por persona económicamente activa). Es importante también mencionar la octava posición obtenida en el índice de competencia de Boone.

3º COREA DEL SUR

Corea del Sur alcanzó la tercera posición en este subíndice gracias a las bajas pérdidas de electricidad (3.3% de la energía total generada), a los servidores seguros de internet (2 mil 320 por millón de personas), a la capitalización del mercado de valores (micro) (9.4% del PIB) y al margen de intermediación (1.7 puntos porcentuales).

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

México mantuvo la posición 37 en este subíndice. A pesar de que mejoró su lugar en cuatro de los 19 indicadores que conforman este subíndice, empeoró en cinco y no sufrió cambios en los 10 restantes. La gráfica muestra que México se ha mantenido alrededor de la posición 38 en los últimos 15 años como consecuencia de un atraso importante en prácticamente todos los indicadores. En el caso de pérdidas de electricidad, índice de desempeño logístico de transporte, rotación de activos bursátiles, cambio en empresas listadas e índice de competencia de Boone los retrocesos de México se enfrentan con los avances del resto de los países evaluados.

03

04

05

Principales cambios en indicadores

06

Los indicadores en los que México mostró mayores cambios fueron: servidores seguros de internet, usuarios de internet, gasto en tecnologías de la información, líneas móviles, flujo de pasajeros aéreos, capitalización del mercado de valores, cambio en empresas listadas, rotación de activos bursátiles e índice de competencia de Boone. En términos de avances, resaltan particularmente aquellos relacionados con telecomunicaciones. Así, las tasas de servidores seguros de internet y de usuarios de internet se incrementaron, respectivamente, en 49.7 y 32.1%, mientras que el gasto en tecnologías de la información creció de 427 a 527 dólares por persona económicamente activa. En sentido contrario, la tasa de líneas móviles se contrajo en 2.5% al pasar de 863 a 841 líneas por cada mil personas y la rotación de activos bursátiles cayó seis puntos porcentuales.

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS²

Riesgos de seguridad energética

733 puntos

Aunque México se coloca en la tercera posición en este indicador al haber obtenido 773 puntos, es necesario no perder de vista la evolución de este índice dadas las relaciones actuales con Estados Unidos y la enorme dependencia de nuestras importaciones de gas.

Índice de competencia de Boone³

-0.15 puntos

México es el sexto país con el índice más bajo. Lo anterior implica que en nuestro país el sector financiero es relativamente eficiente sin que esto implique utilidades desproporcionadas para los intermediarios.

Margen de intermediación

2.8 puntos porcentuales

México se encuentra en la decimoquinta posición en este indicador con un margen de intermediación de 2.8 puntos porcentuales, muy por debajo del promedio de los países analizados que es de 5.4 puntos porcentuales.

2. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

3. Mayores valores en este indicador son menos deseables. Mayor valor en el índice implica menor competencia en el sector financiero del país. Para saber más sobre qué mide este indicador, consultar el Anexo Metodológico.

DEBILIDADES

Líneas móviles

841 líneas móviles por cada mil personas

México es el cuarto país con menor disponibilidad de líneas móviles. Nuestro país, con 841 líneas, únicamente se ubica por encima de Nigeria (828), Canadá (820) e India (771). Cabe destacar que, en 36 de los 43 países evaluados, se tiene más de una línea móvil por persona.

Pérdidas de electricidad

14.3% de la energía total generadas

Las altas pérdidas de electricidad han sido una constante en nuestro país, ya que representaron 14.3% del total de la energía generada en 2015. Esta cifra es superior al valor medio de 8.3% de los 43 países analizados.

Penetración del sistema financiero privado

Valor de los créditos bancarios equivalente a 54% del PIB

Aunque entre 2001 y 2015 el valor de los créditos bancarios en México se incrementó de 28% a 54% del PIB, su ampliación no ha sido lo suficientemente rápida como para compensar el rezago existente. Dado lo anterior, la penetración promedio de los países evaluados no solo es 2.4 veces superior a la de México, sino que lo coloca en la posición 37.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE DERECHO

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Riesgos de seguridad energética (Índice (-∞, ∞))	No	809	773	✓	1,059	746
Pérdidas de electricidad (Porcentaje de la energía generada)	No	14.31	14.33	✗	8.3	3.5
Líneas móviles (Líneas por cada mil personas)	Sí	863	841	✗	1,231	1,638
Usuarios de internet (Usuarios por cada 100 personas)	Sí	43.5	57.4	✓	69.8	95.5
Servidores de internet seguros (Servidores por millón de personas)	Sí	26	39	✓	764	2,749
Gasto en tecnologías de información (Dólares por persona económicamente activa)	Sí	427	527	✓	1,713	4,795
Transporte intraurbano de alta capacidad (Índice (0-∞))	Sí	0.24	0.24	=	0.45	1.50
Carreteras pavimentadas (Porcentaje del total de carreteras)	Sí	38.6	39.4	✓	66	100
Flujo de pasajeros aéreos (Pasajeros por persona económicamente activa)	Sí	0.66	0.80	✓	3.38	21.00
Índice de desempeño logístico (transporte) (Índice (1-5))	Sí	3.09	3.12	✓	3.5	4.1
Índice de infraestructura portuaria (Índice (1-5))	Sí	3.20	3.23	✓	4	5
Tráfico portuario de contenedores (Unidades equivalentes a 20 pies (TEU) por millón de dólares de PIB)	Sí	3.9	4.3	✓	13.3	88.7
Penetración del sistema financiero privado (Créditos bancarios como porcentaje del PIB)	Sí	49	54	✓	129	278
Margen de intermediación (Puntos porcentuales)	No	2.9	2.8		5.4	0.4
Capitalización del mercado de valores (Porcentaje del PIB)	No	2.9	2.8	✓	5.4	0.4
Capitalización del mercado de valores (micro) (Porcentaje del PIB)	Sí	0.5	0.5	✓	2.8	14.8
Cambio en empresas listadas (Número)	Sí	7	-4	✗	21	220
Rotación de activos bursátiles (Porcentaje de la capitalización promedio del mercado)	Sí	31	25	✗	62	276
Índice de competencia de Boone (Índice (-∞, ∞))	No	-0.14	-0.15	✓	-0.05	-0.40

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

01

02

1 Reestablecer un equilibrio regulatorio en materia de telecomunicaciones mediante

la homologación de las legislaciones estatales y normas municipales con las disposiciones federales en materia de compartición de infraestructura pública entre órdenes de gobierno. Para ello, se sugiere que el IFETEL o la Secretaría de Comunicaciones y Transporte desarrollen leyes o reglamentos modelo para su implementación en estados y municipios para la modificación de los vigentes. De esta forma, los gobiernos locales tendrán un marco de referencia para la discusión del tipo de adecuaciones que más conviene para quitarle trabas a la inversión en infraestructura de Telecom.

2 Financiar Pymes a través del mercado de capitales

Uno de los principales obstáculos para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas (Pymes) es la falta de acceso a fuentes diversificadas de financiamiento. En México la política pública se ha enfocado en programas de asistencia y particularmente al financiamiento vía crédito. Sin embargo, es posible que el crédito no sea el vehículo ideal para financiar Pymes debido a que éstas tienen características particulares de riesgo, retos de gobierno corporativo y productividad. Tanto en el mundo desarrollado con mercados financieros profundos y sofisticados, como en países en desarrollo, existen ejemplos de mercados alternativos bursátiles y mecanismos innovadores de financiamiento para Pymes por medio del mercado de capitales. Para trabajar en este sentido sugerimos:

- **Modificar la regulación para crear una plataforma en línea que permita a las Pymes levantar capital mediante la emisión de acciones.** Actualmente no existe una plataforma a través de la cual una Pyme pueda realizar ofertas públicas ni pueda intercambiar títulos accionarios. Esto genera un vacío entre mecanismos de fondeo tradicionales como los créditos y la cotización en la Bolsa Mexicana de Valores. Existen casos de éxito de estos mercados en Estados Unidos (Nasdaq, por ejemplo, para los valores tecnológicos, pero también intercambios como Pinksheets y OTCBB para las empresas pequeñas) y también en países menos desarrollados como Kenia, donde existen plataformas basadas en dispositivos móviles que permiten a las empresas levantar capital.

- **Generar un programa gubernamental que dé calificaciones de riesgo a las Pymes.** Un problema usual es la falta de información y preparación de las Pymes al momento de querer acceder al mercado de capitales. Por un lado, los inversionistas no cuentan con certeza de la confiabilidad de la inversión y por el otro, los empresarios no cuentan con información sobre la debilidad en su estructura de negocios, contable o legal. La creación de un esquema de calificación de Pymes en aspectos contables, fiscales y legales, podría ayudar a reducir el problema de riesgo moral y a la vez mejorar la asesoría a las Pymes.

- **Fortalecer la eficiencia de los juicios mercantiles.** En México realizar juicios es caro y tardado. De acuerdo con datos del Banco Mundial, un juicio mercantil en nuestro país toma en promedio 334 días y su costo es de 26.5% de la demanda. Una buena justicia mercantil promueve que los individuos busquen hacer negocio más allá de su círculo de conocidos, dada la certeza de la protección de su inversión. Por ello, se requieren acciones en dos rubros: 1) modernizar los sistemas de gestión para contar con expedientes en línea y contar con procesos virtuales y 2) capacitar a litigantes en la implementación de los juicios orales mercantiles que están siendo introducidos en México.

3 Mejorar la eficiencia en logística del país

De acuerdo con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en México el costo de la logística representa cerca de 20% de las ventas, mientras que en otras partes del mundo representa 9%.⁴ Aunque gran parte de la agenda logística se ha centrado en una mayor inversión en infraestructura, se requieren acciones de inteligencia y honestidad que van más allá de los elevados presupuestos que contempla el actual Plan Nacional de Infraestructura. Entre las acciones más importantes se encuentran:

- **Reconocer la saturación de carreteras, e invertir en medios alternativos de transporte de carga y pasajeros, como los trenes.** México podría privilegiar

4. Guasch, J.L. (2011). La logística como motor de la competitividad en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

la inversión al interior de las ciudades para resolver problemas de última milla, que reduzca el costo promedio de la construcción de infraestructura mediante acciones enérgicas contra la corrupción en el sector, y empaquetar varios servicios en un mismo derecho de vía.

- **Mejorar la inspección aduanera.** Existen distintas medidas para lograr esto, entre las que destacan: 1) establecer una sola inspección en las fronteras para todos los productos con formatos prellenados, 2) permitir el pase automático para aquellas mercancías que cumplan con estándares internacionales y que tengan un historial de riesgo bajo, 3) estandarizar los procesos de verificación e incluirlos dentro de los estándares de los productos para que los que cumplan cierto estándar ya no tengan que ser verificados, 4) reconocer los procesos de verificación de otros países para reducir las barreras sanitarias; y 5) Elevar el valor de la franquicia de envío libre de impuestos, con un mecanismo de revisión anual.
- **Crear un marco regulatorio para la logística a través de una ley paraguas para reducir los costos y la incertidumbre de los procesos logísticos en el país.** Por ejemplo, para el caso del cabotaje entre puertos mexicanos, es decir, para transportar mercancía de un puerto mexicano a otro se necesita conocer las reglas de inspección y de arribo de cada puerto, lo que hace complejo el proceso. Una ley paraguas que homologue este tipo de normativas y leyes a nivel nacional podría ser de gran ayuda.
- **Promover mayor competencia en servicios logísticos.** La reforma a la ley financiera ha dado un primer paso para incrementar la competencia entre almacenes. Sin embargo, aún falta trabajar para acotar el poder monopólico que pueden imponer transportistas locales, así como generar más información y sistemas de indicadores para comparar costos, inseguridad y calidad de los servicios logísticos en distintos mercados y rutas.

4

Consolidar el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en el país

- **Hacer un proyecto piloto para reducir el uso de efectivo.** La penetración de telefonía celular del país se acerca a 100%, por lo que utilizar este dispositivo para pagos y transacciones financieras debería ser una prioridad nacional para reducir los costos de las transacciones y para reducir los incentivos al crimen,

la corrupción y la economía informal. Una forma de empezar es que los tres niveles de gobierno trabajen para que en una zona de México todas las transferencias públicas se hagan por esta vía y, a partir de ahí, poco a poco cambiar la regulación y los mecanismos de pagos entre el resto de los agentes económicos. Las empresas públicas como CFE deberían transitar a administrar menos efectivo, especialmente en las ciudades donde existe una alta densidad de la red de bancarización y otros medios alternos de pago, como las tiendas de conveniencia.

- **Concluir el proyecto de conectar al país no sólo a través de la estrategia de México Conectado, sino a través de alianzas público privadas utilizando la banda de 700Mhz para proveer cobertura social.**
- **Liberar el espectro.** La creciente demanda de servicios de datos de banda ancha móvil requiere de una estrategia más eficiente y expedita de liberación de espectro en el país, a través de licitaciones transparentes, como sucede en la mayoría de los países de la OCDE. Por ejemplo, la Comisión Europea anima a sus estados miembros a introducir enfoques basados en mercado para el manejo del espectro. Sus características son un proceso transparente, resultados explicables y eficiencia económica, ya que este enfoque permite que los solicitantes que más valoran el espectro sean quienes lo utilicen.

5

Asegurar un mercado energético competitivo y transparente

- **Implementar un sistema como el Sistema General de Regalías de Colombia, para dar mayor transparencia a los ingresos petroleros.** Este sistema reúne información sobre el pago de regalías al Estado y su transferencia a departamentos y municipios que identifica reportes periódicos en un mapa, incluyendo información sobre ingresos, beneficiarios y proyectos financiados con regalías. De esta forma el público puede analizar los reportes sobre ingresos petroleros, así como su contribución al presupuesto y al Fondo Mexicano del Petróleo.
- **Impulsar la generación distribuida.** La segunda ola de transformación de los mercados de electricidad en el mundo es la democratización de dicha red a través de la generación distribuida. La producción de electricidad en el centro de consumo es para muchos el futuro del sector energético. El año pasado, General Electric

lo llamó su nuevo “100 billion business”. La reforma energética mexicana no contempla muchas regulaciones para asegurar el buen funcionamiento de este mercado. Son muchos los factores clave para detonar este segmento de suma importancia para la competitividad del país, entre los que destacan: la regulación técnica relacionada con redes inteligentes y protocolos de comunicación abiertos, esquemas de financiamiento *ad hoc* diferenciados para pequeños productores, contratos simplificados para que cualquiera pueda vender energía a la red, y la normatividad necesaria para la construcción, operación y mantenimiento de estas nuevas generadoras de energía a pequeña escala.

- **Diversificar la matriz energética.** No sólo importa el costo de la energía en un país, sino la certidumbre de poder generarla. En este sentido, la alta dependencia de México al gas de Estados Unidos podría ser preocupante, las ocasiones que hemos importado gas de otras regiones el costo ha sido 10 veces mayor. Por ello, se requiere trabajar en:

- Diferenciar los certificados de energía limpia por tamaño de productor, dando beneficios adicionales a los pequeños productores.
- Dar mayor certidumbre sobre la expansión de la red, punto que deberá establecerse en las reglas de mercado del sector, ya que el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) puede celebrar contratos y asociaciones con particulares para servicios auxiliares.
- Incluir externalidades y pagos por servicios ambientales en el precio de la electricidad. Por ejemplo, en áreas cercanas a suelo de conservación se puede aprovechar el uso del biogás para reducir la demanda de madera, lo que evitará la degradación del suelo y el ecosistema de una forma económicamente viable, lo que podría generar pagos por servicios ambientales.



01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

IX. APROVECHAMIENTO DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES



IX. APROVECHAMIENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El subíndice Relaciones internacionales califica el grado con el cual los países capitalizan su relación con el exterior para elevar su competitividad. Por ello, el subíndice considera indicadores relacionados con las organizaciones internacionales a las que pertenece, los socios comerciales efectivos que tiene, el tamaño de comercio exterior, el tránsito de turistas internacionales y el flujo de capitales.



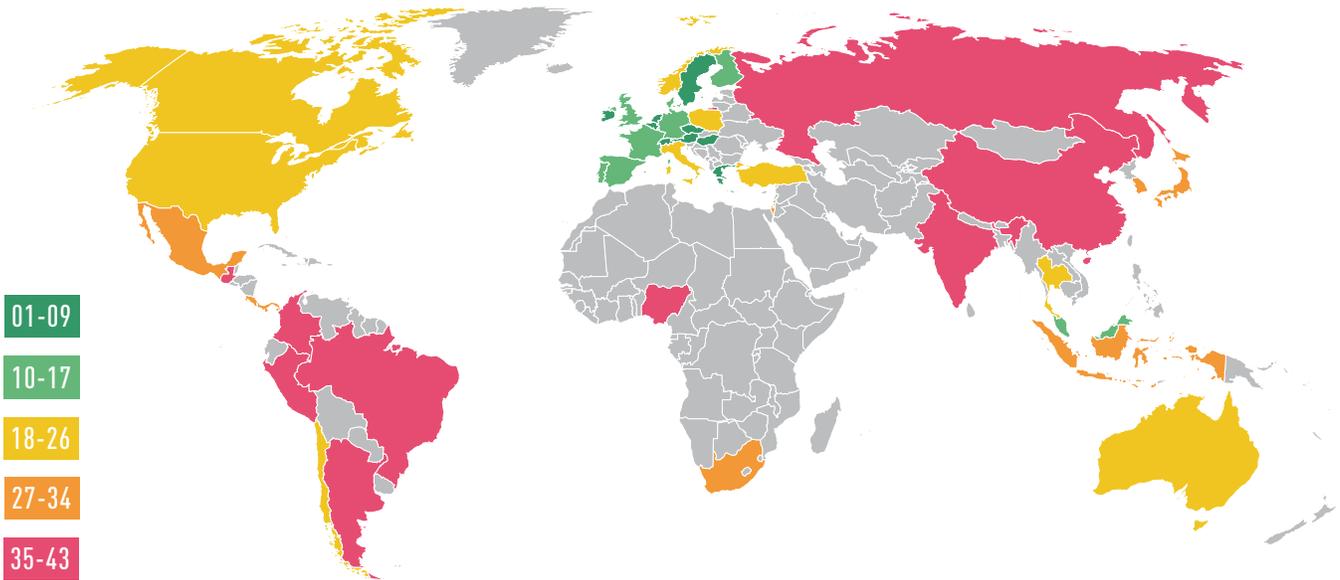
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|-----------------|-------------------|---------------------|-----------------|
| ● 1. Irlanda | ● 12. España | ● 23. Turquía | ● 34. Panamá |
| ● 2. Holanda | ● 13. Francia | ● 24. EUA | ● 35. China |
| ● 3. Bélgica | ● 14. Alemania | ● 25. Chile | ● 36. Perú |
| ● 4. Suiza | ● 15. Finlandia | ● 26. Canadá | ● 37. Rusia |
| ● 5. Austria | ● 16. Malasia | ● 27. Corea del Sur | ● 38. India |
| ● 6. Rep. Checa | ● 17. Reino Unido | ● 28. México | ● 39. Guatemala |
| ● 7. Suecia | ● 18. Noruega | ● 29. Israel | ● 40. Brasil |
| ● 8. Hungría | ● 19. Italia | ● 30. Sudáfrica | ● 41. Colombia |
| ● 9. Grecia | ● 20. Australia | ● 31. Japón | ● 42. Argentina |
| ● 10. Dinamarca | ● 21. Polonia | ● 32. Costa Rica | ● 43. Nigeria |
| ● 11. Portugal | ● 22. Tailandia | ● 33. Indonesia | |

MAPA DE POSICIONES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º  IRLANDA

Irlanda obtiene el primer lugar debido a que en nueve de los 15 indicadores que componen este subíndice se ubicó entre los primeros 10 lugares. En términos de comercio internacional, fue el país con mayor apertura comercial (el valor de sus importaciones y exportaciones equivalió a 216.2% del PIB), junto con otros 13 países fue el quinto con mayor número de acuerdos comerciales vigentes (36), el sexto con menores barreras ocultas a la importación (7.8 puntos de 10 como máximo en el índice de barreras ocultas a la importación del Fraser Institute) y el octavo con menores aranceles agrícolas (0.8% tasa media ponderada).² Asimismo, fue el primero con mayores ingresos por turismo (5,434 dólares por persona económicamente activa), el segundo con mayor inversión extranjera directa promedio recibió en el periodo 2010-2014 (21 mil 883 dólares por persona económicamente activa), el tercero con menor gasto militar (0.4% del PIB) y el cuarto con mayor flujo de pasajeros aéreos internacionales (1 mil 931 llegadas internacionales por cada mil personas).

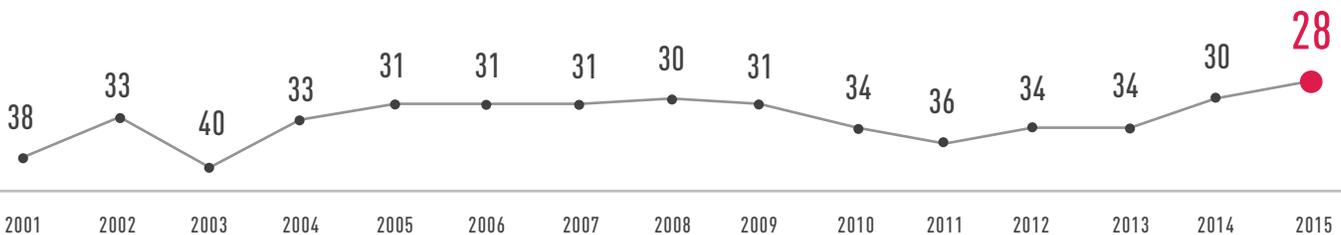
2º  HOLANDA

Holanda alcanza el segundo lugar en este subíndice porque en seis de los 15 indicadores considerados se colocó entre los 10 mejores. En general, el país aprovechó mucho mejor sus relaciones comerciales que el resto de la muestra. Evidencia de lo anterior se encuentra en el hecho de que fue uno de los cuatro países con mayor número de acuerdos comerciales vigentes (37), el segundo con mayor número de socios comerciales efectivos (220), el quinto con mayor apertura comercial (el valor de sus importaciones y exportaciones equivalió a 154.1% de su PIB) y el octavo con menores aranceles agrícolas (0.8% tasa media ponderada).³ La alta inversión extranjera directa que recibió en el periodo 2010-2014 (24 mil 957 dólares por persona económicamente activa) ayudó a consolidar la posición de Holanda dentro de este subíndice.

3º  BÉLGICA

Al igual que Irlanda y Holanda, Bélgica fue uno de los 16 países con menores aranceles agrícolas. Fue tercer país con mayor apertura comercial (el valor de sus importaciones y exportaciones equivalió a 164.2% de su PIB) y con mayor inversión extranjera directa promedio para el periodo 2010-2014 (9,403 dólares por persona económicamente activa). También fue uno de los 13 países que se colocaron en el quinto lugar por mayor número de acuerdos comerciales vigentes (36) y con mejor calificación en el índice de barreras ocultas a la importación (7.9 de 10 puntos disponibles).

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

2. Esta posición se comparte con 16 países adicionales.

3. Posición que comparte con Irlanda y 15 países adicionales.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01

Principales cambios en posiciones

02

México avanzó seis lugares en este subíndice, ubicándose así en el lugar 28. El país ganó posiciones en siete de los 15 indicadores que conforman el subíndice, retrocedió en seis y se mantuvo en misma posición en dos. En la gráfica se muestra que México, desde 2011 ha mejorado su posición principalmente por la política de desgravación arancelaria y por una mayor apertura comercial.

03

04

Principales cambios en indicadores

05

Los indicadores en los que México mostró mayores cambios fueron: aranceles agrícolas, aranceles manufactureros, barreras ocultas a la importación, apertura comercial, ingresos por turismo, flujo de pasajeros aéreos internacionales y gasto militar. En términos de retrocesos, el único de importancia es el sufrido en gasto militar, ya que éste se incrementó de 0.6 a 0.7% del PIB. Por el contrario, son varios los avances registrados. El comercio internacional se expandió pues el valor de las importaciones y exportaciones pasó de 64.4 a 72.8% del PIB y, tanto las barreras ocultas a la importación como los aranceles agrícolas y manufactureros, se redujeron. En el caso de estos últimos, resalta la magnitud del cambio pues, mientras que en 2013 los aranceles agrícolas eran de 10% y los manufactureros de 3.7%, en 2015 eran de solo 0.5 y 0.9%, respectivamente. Por último, en el sector turístico hubo un aumento de 16.2% en los ingresos por turismo y de 21.9% en el flujo de pasajeros aéreos internacionales.

06

07

08

09

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

10

FORTALEZAS⁴

Aranceles manufactureros

0.9% tasa promedio ponderada

De 2001 a 2015 se ha observado una tendencia a la baja en los aranceles manufactureros que imponen los países. No obstante lo anterior, México, con una tasa promedio ponderada de 0.9%, tiene una clara ventaja sobre el promedio de 2.7% presentado por los 43 países evaluados.

Aranceles agrícolas

0.51% tasa promedio ponderada

Al igual que los aranceles manufactureros, los aranceles agrícolas han experimentado una reducción desde 2001. Sin embargo, el proceso ha sido mucho más drástico en México por lo que en 2015 alcanzó la posición cinco con la tasa promedio ponderada de 0.51%.

Gasto militar

0.7% del PIB

En promedio, los países evaluados han reducido su gasto militar. Así, de 2001 a 2015, la proporción del PIB destinada a este sector pasó de 1.9 a 1.6%. Sin embargo, México ha seguido la dinámica contraria y ha incrementado su gasto militar de 0.5 a 0.7% en el mismo periodo. Aunque la conjunción de estos fenómenos ha provocado que nuestro país pierda una posición en este indicador, la cifra presentada en 2015 (0.7% del PIB) equivale a menos de la mitad del promedio presentado por los 43 países de este estudio. Lo anterior coloca a México como el séptimo país con menor gasto militar de la muestra, en proporción al tamaño de su economía.

4. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

DEBILIDADES

Diversificación de las exportaciones

81% de las exportaciones se envían al principal socio exportador

La cercanía de México con Estados Unidos ha fomentado una baja diversificación para los mercados de exportación. Con 81% del total de las exportaciones enviadas a dicho país, México no solo se colocó considerablemente arriba del promedio de los países evaluados (23%), sino que se convirtió en el país con menor diversificación de sus exportaciones.

Diversificación de las importaciones

47% de las importaciones provienen del principal socio importador/principal socio exportador

Al igual que en las exportaciones, se observa una baja diversificación en las importaciones mexicanas (47% proviene de Estados Unidos), por lo que México se encuentra en la penúltima posición de este indicador.

Ingresos por turismo

305 dólares por persona económicamente activa

A pesar de la diversidad cultural y ecológica de nuestro país, ésta no ha podido capitalizarse de manera más efectiva. Dado lo anterior, México recibe ingresos por turismo muy inferiores a los presentados, en promedio, por los países considerados en este estudio. Específicamente, los países evaluados reciben ingresos turísticos de mil 658 dólares por persona económicamente activa, cifra 5.4 veces superior a los 305 dólares recibidos por México.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE RELACIONES INTERNACIONALES

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Organizaciones internacionales a las que pertenece (Número)	Sí	73	73	=	72	90
Acuerdos comerciales (Número)	Sí	15	13	×	22	37
Socios comerciales efectivos (Número de países con lo que se realizaron operaciones de importación o exportación)	Sí	213	215	✓	204	220
Apertura comercial (Porcentaje del PIB)	Sí	64.4	72.8	✓	78.3	184.3
Diversificación de las exportaciones (Porcentaje de las exportaciones totales que se envían al principal socio exportador)	No	79	81	×	23	9
Diversificación de las importaciones (Porcentaje de las importaciones totales que provienen del principal socio importador)	No	49	47	✓	23	10
Barreras ocultas a la importación (Índice (1-10))	Sí	5.6	6.5	✓	6.4	8.5
Aranceles agrícolas (Porcentaje)	No	10.0	0.5	✓	2.1	0.3
Aranceles manufactureros (Porcentaje)	No	3.7	0.9	✓	2.7	0.3
Inversión extranjera directa neta (Dólares por persona económicamente activa)	Sí	861	470	×	2,514	21,784
Inversión extranjera directa neta promedio (Dólares por persona económicamente activa (promedio de cinco años))	Sí	472.0	546.4	✓	2,365.0	18,747.5
Variabilidad de la inversión extranjera directa neta (Desviación estándar de los últimos 10 años)	No	102.2	148.0	×	2,288.3	29.5
Ingresos por turismo (Dólares por persona económicamente activa)	Sí	263	305	✓	1,658	4,978
Flujo de pasajeros aéreos internacionales (Turistas por cada mil personas)	Sí	195	238	✓	658	2,359
Gasto militar (Porcentaje del PIB)	No	0.6	0.7	×	1.6	0.1

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

1 Asegurar la apertura económica

A pesar de los embates recientes de la administración de Donald Trump, el comercio internacional libre es una de las maneras de asegurar que haya competencia interna en cualquier economía. Los ataques recientes contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no pueden ser más que una estocada que impulse a nuestro país a defender lo que tanto nos ha costado construir en materia de apertura económica. Si bien nos ubicamos en un punto intermedio de apertura a nivel mundial (para 2016 nuestro arancel promedio simple de Nación Más Favorecida (NMF) fue de 5.6% y el promedio ponderado de 3.86%) existen barreras arancelarias y no arancelarias que detienen efectivamente importaciones. Aún nos quedan muchas barreras por eliminar sobre todo en productos agroalimentarios, calzado, prendas de vestir, plásticos, químicos y acero. Debemos avanzar en la apertura y diversificar tanto nuestras importaciones como exportaciones.

2 Asegurar en la renegociación del TLCAN que los intereses de los consumidores estén correctamente representados

El mayor beneficio derivado del TLCAN fue para los consumidores, ya que el Tratado implicó una mayor competencia en la economía mexicana, y un mayor acceso a diversidad de bienes y servicios a un menor precio. La reapertura de las negociaciones puede ayudar a resolver algunas de las cosas que no funcionaban bien en el Tratado, pero también puede resultar en una nueva oportunidad para que prevalezcan en el tratado ideas proteccionistas. Dado que la administración Trump ha dado señales de un claro proteccionismo comercial es importante que esas ideas no se reproduzcan en grupos de mexicanos que tienen una visión similar del mundo.

2 Dotar de mayor certidumbre a la inversión privada

Actualmente, el artículo 27 constitucional condiciona la expropiación de propiedad privada a la existencia de una “causa de utilidad pública”. Sin embargo, los criterios de la SCJN sobre este concepto dejan todavía mucho margen de interpretación. Lo mismo ocurre con la definición de “interés público” que el citado artículo utiliza de manera intercambiable con “causa de

utilidad pública”. Esta vaguedad terminológica que hace muy fácil para el gobierno justificar una expropiación pues en la mayoría de los casos el Estado tiene amplias facultades para declarar cualquier política pública como “causa de utilidad pública”. Dado lo anterior, proponemos incorporar al artículo 27 constitucional el texto íntegro del artículo 1110 del TLCAN. La experiencia demuestra que tras la entrada en vigor de dicho tratado mejoraron las condiciones de certidumbre a la regulación de la expropiación, al introducir normas mucho más específicas para la protección de las inversiones en diversas industrias.

2 Enfocar la renegociación del TLCAN en el fortalecimiento de México y de la región a través de distintos mecanismos de cooperación

La coyuntura política actual requiere que los textos de negociación del TLCAN sean abiertos y transparentes, es decir, que sean incluyentes e integren la opinión del sector privado, académicos y organizaciones de la sociedad civil. La renegociación del TLCAN con Estados Unidos y Canadá debe enfocarse en el fortalecimiento de la región y en la modernización de las normas de comercio, destacando las ventajas competitivas de México en industrias estratégicas como la manufacturera y automotriz.

Por su parte, es fundamental garantizar la seguridad energética de Norteamérica, por lo que la negociación debe incluir aspectos como: flujos de inversión, transferencias tecnológicas y comercio de hidrocarburos entre los tres países.

El TLCAN ha impulsado la competitividad de la economía mexicana desde su implementación, sin embargo, existen áreas de oportunidad en las que se debe trabajar. Una de ellas es la seguridad de la región, la cual debe integrar los servicios de inteligencia de las tres naciones para mitigar el riesgo de ataques terroristas y reducir la violencia del crimen organizado. Asimismo, se debe crear infraestructura que mejore la conectividad, integración y comunicación entre los países que integran el TLCAN. En este sentido, el puente peatonal entre los aeropuertos de Tijuana y San Diego, Cross Border Xpress, es un ejemplo notable de cooperación regional y urbana entre México y Estados Unidos. La relación con EUA es demasiado importante para centrarla exclusivamente en el vínculo entre Washington y la Ciudad de México.

2 Intervenir el mercado laboral mexicano con políticas laborales sensatas parecidas a las existentes en Estados Unidos y Canadá

Los objetivos de negociación de los Estados Unidos establecieron que los temas laborales estarán incluidos en el cuerpo del TLCAN, no en un acuerdo paralelo. Eso implica que México tendrá que intervenir en sus mercados laborales, y dicha intervención seguramente tendrá que parecerse al tipo de políticas que existen en Estados Unidos y Canadá en la materia. Debe existir un compromiso de adopción en este sentido por parte de nuestro país.

Hay dos ámbitos de política que seguramente habrán de evaluarse como condicionantes para ser exitosos en la renegociación del TLCAN: salarios mínimos y sindicalización. En el caso de los salarios mínimos, México podría comprometerse a una política de salarios mínimos que tome como referencia los contractuales del año inmediato anterior, con el fin de que el salario mínimo tenga un referente de mercado. En el tema sindical, las reformas recientes a la Ley Federal del Trabajo han avanzado de manera importante. No obstante, será importante dar señales de que en México existe una efectiva libertad de asociación laboral, como hacer que la toma de nota para un sindicato nuevo sea un proceso más objetivo y no político.

3 Incluir en el cuerpo del TLCAN el tema ambiental

Es importante que México defienda los avances recientes como el impulso que se ha dado a las energías renovables y la liberalización del sector energético como medidas que están mejorando la eficiencia energética nacional y que por ende resultan en una menor huella de carbono.

4 Instrumentar un mecanismo anual para revisar la franquicia libre de impuestos tanto para pasajeros como vía correo y mensajería

La franquicia actual, de 300 dólares para pasajeros internacionales y de 50 dólares para paquetes postales, es demasiado baja. Parte de la razón por la cual es tan baja es que el valor no ha reconocido el aumento de la inflación en dólares a lo largo del tiempo.

5 Flexibilizar las libertades del aire

México, a través de 45 convenios aéreos internacionales, permite cuatro libertades para empresas extranjeras por lo que aún hay oportunidad de flexibilizar el marco normativo y permitir la quinta y sexta libertades con países dispuestos a ser recíprocos. Es decir, México debería otorgar el derecho de embarcar y desembarcar entre dos países utilizando una aerolínea de un tercer país, con la ruta comenzando o finalizando en el país bandera. Inclusive se podría abrir al cabotaje para ciertas rutas, es decir, permitir que aerolíneas extranjeras vuelen entre dos destinos en México. La liberalización de la política aérea puede proveer mayor conectividad y diversificación de turistas, especialmente para destinos que viven enteramente del tráfico aéreo como Los Cabos o Huatulco. La salida de Mexicana de Aviación muestra cómo la competencia que se detonó en este mercado en los últimos siete años logró mover a más pasajeros con menor cantidad de aviones y mejores tarifas.

6 Crear una frontera sur digna para reducir el tráfico ilegal de personas, armas y mercancías. Para cumplir con este objetivo es necesario:

- **Implementar servicios de inteligencia y vigilancia de clase mundial.** A través de una patrulla fronteriza con radares y drones se podrá vigilar de forma más adecuada una frontera que hoy carece de controles efectivos.
- **Regularizar el estatus de la población migrante que se interna para que sea más sencillo que aquellos trabajadores que cruzan para trabajar en territorio mexicano puedan ser reconocidos de forma más fácil, sean legales y puedan ejercer derechos.**

7 Promover el turismo médico

México se ha posicionado como uno de los cinco mercados más importantes para el turismo médico mundial pese a la falta de infraestructura en el sector. Por ello, se sugiere:

- **Trabajar, en el marco de la renegociación del TLCAN, en una agenda intensiva de mejoras a servicios de salud para lograr las certificaciones necesarias y mejorar los procesos para hacer valer los derechos de los pacientes.** En México sólo ocho de los más de 3 mil hospitales existentes cuentan con una certificación

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

de la Joint Commission International de Estados Unidos, factor fundamental para detonar el turismo médico. Este tipo de certificaciones permitirá a los hospitales mexicanos probar ante aseguradoras extranjeras que cumplen con los estándares internacionales de procesos, higiene, capacitación de sus médicos y condiciones de sus quirófanos. Por ello, se requiere trabajar en un programa público-privado que facilite la obtención de dichas certificaciones, así como transformar la forma en que funciona la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) para garantizar transparencia en todos los casos y reducir la posibilidad de conflicto de interés por parte de los médicos.

- **Generar incentivos fiscales para promover ciudades de la salud.** México compite con Costa Rica, Brasil y Colombia por turismo médico. Los tres países han creado estímulos para crear aglomeraciones médicas (clínicas y hospitales especializados) conectados con otros centros médicos del mundo para captar este sector turístico en crecimiento. México debería pensar en políticas de infraestructura, así como incentivos para fomentar dichas aglomeraciones con importantes economías de escala que le permitan competir en este sector tan redituable.
- **Crear capital humano de calidad.** Asegurar que el inglés sea una de las materias clave para enfermeras y doctores a lo largo de toda su carrera. Abrir nuevos intercambios para ambas profesiones, así como becas para promover prácticas profesionales en centros médicos en el extranjero y para atraer talento extranjero a los centros médicos mexicanos.

- **Instaurar un sistema de puntos como el canadiense para estimular la migración de individuos con capital humano necesario en industrias como la educación, energía, manufactura y servicios.** El déficit de maestros de inglés, ingenieros y otros profesionales puede cubrirse con migrantes talentosos que apoyen al capital humano nacional. 01
02
03
04
- **Generar equivalencias para la revalidación de estudios técnicos, profesionales y de posgrado con todos los países con quienes tenemos tratados de libre comercio, y eliminar el procedimiento de revalidación discrecional de estudios que hoy realiza la Secretaría de Educación Pública.** 05
06
07
08
- **Crear una política explícita, clara y abierta de migración que contemple a refugiados y desplazados y que permita la inserción de los migrantes en la cultura del país.** Para ello se deben revisar las prácticas de detección de migrantes ilegales por parte del Instituto Nacional de Migración y considerar una política de cuotas para migrantes con ciertos perfiles de países en conflicto, para convertir a México en un ejemplo regional del trato a estos grupos. 09
10



5 Promover una apertura migratoria en el país

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, en México, menos de 0.9% de la población es migrante, lo cual nos pone en una de las últimas posiciones del mundo en términos de asimilación de migrantes. Por ello, proponemos:

- **Reformar la ley de naturalización para dotar a los mexicanos naturalizados de derechos políticos plenos y brindarles la posibilidad de acceder a la doble nacionalidad.** A pesar de que es relativamente fácil acceder a la nacionalidad mexicana, ésta es restrictiva para los naturalizados, quienes no pueden acceder a una segunda nacionalidad o cuentan con tratos diferenciados dentro de las leyes militares, aeronáuticas, políticas e incluso de la constitucionales.

X. INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS



X. INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS

El subíndice *Innovación* mide la capacidad de los países para competir con éxito en la economía global, particularmente en sectores de alto valor agregado intensivos en conocimiento y tecnología de punta. El subíndice considera la complejidad económica de los países, así como la habilidad para generar y aplicar conocimiento nuevo vía investigación y patentes. Un país que cuenta con sectores económicos innovadores es capaz de atraer y retener más inversión y talento.



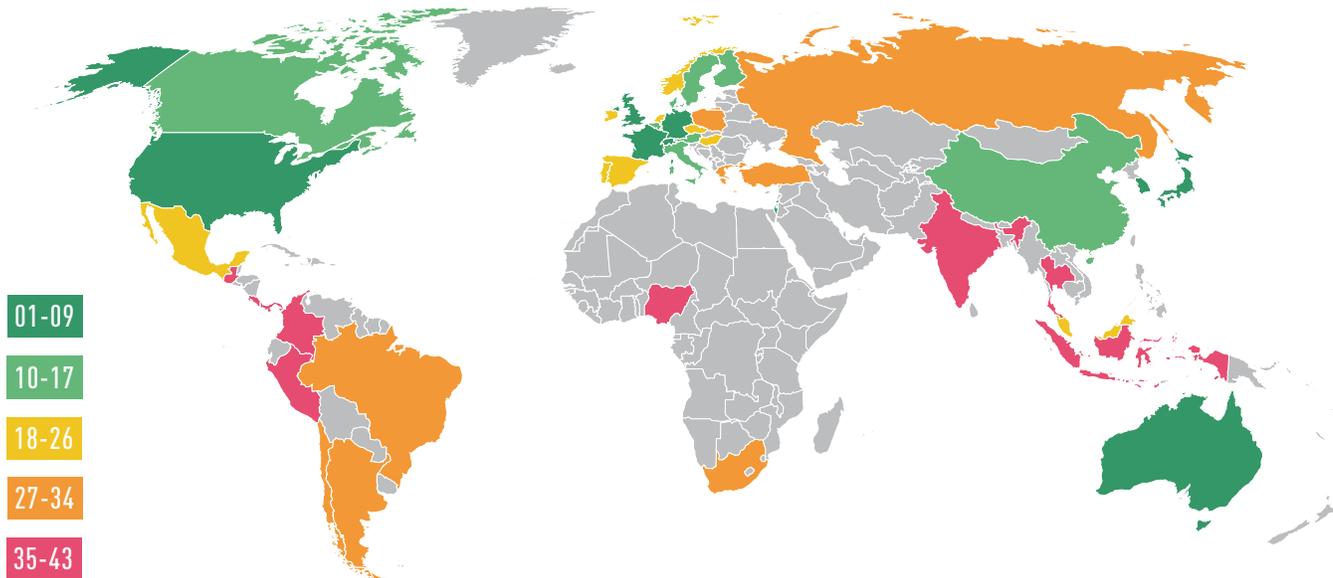
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

RESULTADOS GENERALES

- | | | | |
|--------------------|------------------|---------------------|------------------|
| ● 1. Corea del Sur | ● 12. Austria | ● 23. Portugal | ● 34. Polonia |
| ● 2. Japón | ● 13. Finlandia | ● 24. España | ● 35. Costa Rica |
| ● 3. Israel | ● 14. Suecia | ● 25. Hungría | ● 36. Colombia |
| ● 4. EUA | ● 15. Canadá | ● 26. México | ● 37. Tailandia |
| ● 5. Suiza | ● 16. China | ● 27. Grecia | ● 38. Panamá |
| ● 6. Australia | ● 17. Bélgica | ● 28. Brasil | ● 39. India |
| ● 7. Alemania | ● 18. Malasia | ● 29. Argentina | ● 40. Perú |
| ● 8. Francia | ● 19. Irlanda | ● 30. Turquía | ● 41. Guatemala |
| ● 9. Reino Unido | ● 20. Holanda | ● 31. Rusia | ● 42. Indonesia |
| ● 10. Dinamarca | ● 21. Rep. Checa | ● 32. Sudáfrica | ● 43. Nigeria |
| ● 11. Italia | ● 22. Noruega | ● 33. Chile | |

MAPA DE POSICIONES

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10



LOS TRES MEJORES DEL MUNDO¹

1º COREA DEL SUR

Corea del Sur obtiene el primer lugar debido a que en cinco de los nueve indicadores que componen este subíndice, se encuentra entre los primeros 10 lugares. Fue el país que mayor proporción de su PIB destinó a gasto relacionado con investigación y desarrollo (4.5%) y el que más aplicaciones de patentes tuvo por cada millón de la PEA (8 mil 24 aplicaciones). Asimismo, fue el cuarto con mayor complejidad económica y con mayor proporción de su población habitando en grandes ciudades (58.4% de la población total) y el séptimo con mayor número de empresas dentro de las Fortune 500 (17).

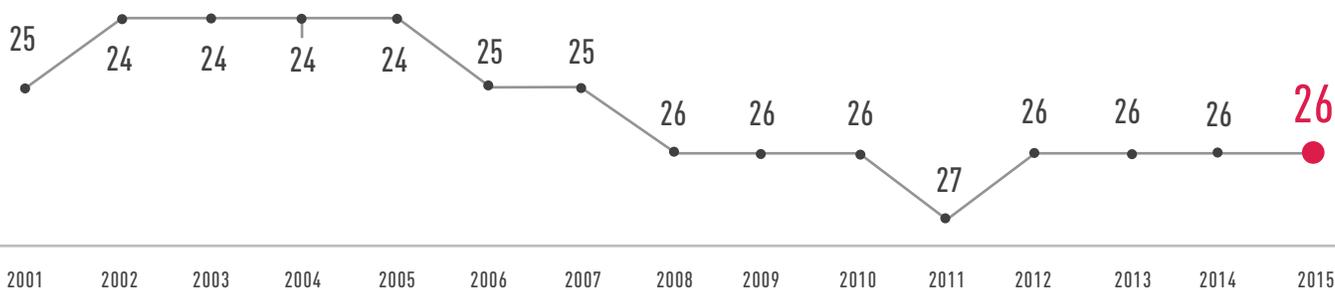
2º JAPÓN

Japón alcanzó la segunda posición en este subíndice gracias a su complejidad económica (calificación más alta en el índice de complejidad económica de Harvard), su población en grandes ciudades (72.2% de la población total) y sus aplicaciones de patentes (4 mil 893 aplicaciones por millón de PIB). Su gasto en investigación y desarrollo (3.63% del PIB), considerablemente superior al promedio de los países considerados en este estudio (1.64% del PIB), y el número de empresas en Fortune 500 (54) también fueron factores relevantes.

3º ISRAEL

Israel alcanza el segundo lugar debido a su buen desempeño en gasto en investigación y desarrollo, empresas certificadas y población en grandes ciudades. Mientras que, en promedio, los países evaluados presentaron gasto en investigación y desarrollo equivalente a solo 1.64% del PIB, Israel alcanzó la cifra de 4.10%. Asimismo, las mil 792 aplicaciones de patentes por millón de PEA y las 2 mil 357 empresas certificadas con ISO 9001, por millón de PEA, fueron considerablemente superiores a los valores promedio de la muestra de 828 aplicaciones de patentes y 827 empresas certificadas. Por último, ser el segundo país con mayor proporción de su población total viviendo en grandes ciudades (66.2%) y el décimo con mayor proporción de sus exportaciones consideradas como de alta tecnología (19.7%), consolidaron la posición de Israel en este subíndice.

DESEMPEÑO DE MÉXICO



1. En el Anexo metodológico se puede consultar la lista de los indicadores que forman este subíndice, así como sus unidades y fuentes.

PRINCIPALES CAMBIOS (2013-2015)

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

Principales cambios en posiciones

México mantuvo la posición 26 en este subíndice. A pesar de que mejoró su lugar en tres de los nueve indicadores que conforman este subíndice, empeoró en dos y no registró cambios en los cuatro restantes. En la gráfica se observa que México no ha logrado mejorar en este subíndice desde 2008 pese a haber presentado avances en el periodo 2001-2005. Lo anterior es consecuencia de avances por debajo del promedio en el gasto en investigación y desarrollo, en el coeficiente de inversión y artículos científicos y técnicos. Esto implica que México no solo tiene que mejorar, sino debe hacerlo más que el promedio de los países considerados en este estudio.

Principales cambios en indicadores

Los indicadores en los que México mostró mayores cambios fueron: empresas certificadas con ISO 9001, coeficiente de invención, gasto en investigación y desarrollo, artículos científicos y técnicos y exportaciones de alta tecnología. En términos de retrocesos, el único de importancia es el sufrido en exportaciones de alta tecnología, ya que éstas se redujeron de 15.9 a 14.7% de las exportaciones manufactureras. Por el contrario, son varios los avances registrados. La tasa de empresas certificadas con ISO 9001 creció 32.4%, la de artículos científicos y técnicos 11.1% y el coeficiente de invención 12%.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS²

Población en ciudades grandes

47.4% de la población total viviendo en ciudades de 500 mil o más habitantes

México se encuentra en la octava posición de este indicador debido a que cerca de 48% de su población vive en ciudades con más de 500 mil personas. Dicha cifra es 15 puntos porcentuales superior a la media de los 43 países analizados.

Empresas nacionales en el Fortune 500

3 empresas

En 2015, los 43 países considerados en este estudio tenían 485 de las 500 empresas consideradas en el Fortune 500 (226 se encontraban en Estados Unidos o China). México, con tres empresas en esta lista, obtuvo la posición 17 en el ranking de este indicador.

Exportaciones de alta tecnología

14.7% de las exportaciones manufactureras

Debido a que 14.7% de las exportaciones manufactureras de México son de alta tecnología, el país se ubica en la posición 18 y ligeramente por arriba de la media de 14.1%. Preocupa, sin embargo, que este valor se reduce a través del tiempo pues pasó de 22.1% en 2001 a 14.7% en 2015.

2. Se considera que existe una fortaleza solo si México se encuentra dentro de los primeros 20 lugares del ranking del indicador.

DEBILIDADES

Gasto en investigación y desarrollo

0.56% del PIB

A pesar de los incrementos que ha habido en México en gasto destinado a investigación y desarrollo, éstos han sido insuficientes. Nuestro país se encuentra entre los 10 peores lugares de este indicador con solo 0.56% del PIB destinado a este tipo de gasto. La cifra anterior contrasta con el promedio de 1.64% exhibido por los países considerados en este estudio.

Artículos científicos y técnicos

267 artículos publicados por millón de PEA

México ha incrementado las publicaciones de artículos científicos y técnicos desde 2001. Sin embargo, desde ese año y hasta 2015 la mejor posición alcanzada en este indicador fue la 32 que sostuvo de 2001 a 2003. En México hubo 267 artículos publicados por millón de PEA en 2015. Dicha cifra equivale a solo 13% del promedio observado en los países evaluados y a 5.8% del promedio de los tres primeros lugares.

Empresas con ISO 9001

130 empresas certificadas por millón de PEA

Con únicamente 130 empresas certificadas por cada millón de PEA, México muestra el rezago que presenta en este sentido en comparación con la muestra. Los promedios presentados por el total de los países evaluados y los tres primeros lugares son de 827 y 3 mil 337 empresas por cada millón de PEA, respectivamente.

RESULTADOS POR INDICADOR DEL SUBÍNDICE INNOVACIÓN

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	México			Promedio países evaluados (2015)	Promedio de tres mejores (2015)
		2013	2015	CAMBIO		
Gasto en investigación y desarrollo (Porcentaje del PIB)	Sí	0.50	0.56	✓	1.64	4.08
Coefficiente de invención (Aplicaciones de patentes por millón de PEA)	Sí	284	318	✓	828	5,518
Artículos científicos y técnicos (Artículos publicados por millón de PEA)	Sí	241	267	✓	2,016	4,631
Exportaciones de alta tecnología (Porcentaje de las exportaciones manufactureras)	Sí	15.9	14.7	✗	14.1	32.2
Índice de Complejidad Económica (Índice $(-\infty, \infty)$)	Sí	1.1	1.0	✗	0.7	2.0
Empresas en Fortune 500 (Número de empresas)	Sí	3	3	=	11	93
Empresas ISO 9001 (Empresas certificadas por millón de PEA)	Sí	98	130	✓	827	3,337
Población en grandes ciudades (Personas viviendo en ciudades de 500 mil o más habitantes como porcentaje de la población total)	Sí	47.2	47.4	✓	32.0	63.9
PIB en servicios (Porcentaje del PIB total)	Sí	62.1	63.6	✓	66.8	79.6

Fuente: IMCO

IMCO PROPONE

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

1 Enfocar un porcentaje de la inversión pública de investigación y desarrollo hacia la demanda

En México los recursos para fomentar la innovación vienen en su mayoría del sector público (60%). Se estima que de éstos, 90% se destinan a investigación académica. Para democratizar los esfuerzos para fomentar la innovación y llevarlos a todos los sectores se sugiere:

- **Complementar los incentivos salariales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) a través de un fondo de incentivos y de bonos otorgados en función del número de patentes registradas o el número de empresas creadas con sus estudiantes que generan ventas.** Los incentivos actuales son principalmente determinados en función del número de publicaciones, esto no incentiva la investigación aplicada y potencialmente productiva.
- **Flexibilizar los fondos de inversión pública en innovación.** Esto significa asignar un porcentaje de estos fondos (entre 15% y 20%) por medio de un concurso internacional para encontrar e implementar soluciones a problemas nacionales como el aprovechamiento de energía solar en los hogares. Actualmente la inversión pública se asigna a centros de investigación públicos y universidades públicas con montos crecientes e inerciales.

2 Cambiar el modelo de educación terciaria

- **Implementar modelo de educación superior más flexible que incorpore un tronco común en la primera mitad de los años de la carrera e integre módulos de especialización en la segunda mitad.** Este modelo reduciría los costos asumidos y el estrés generado en jóvenes de 18 años que deben de decidir sobre su futuro a esa edad, motivándolos además a continuar su especialización. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hay una fuerte tendencia a buscar este tipo de modelo educativo entre los jóvenes que deciden buscar mejores opciones educativas fuera de su país.

- **Cambiar el modelo educativo.** Incentivar en los estudiantes la búsqueda activa de fuentes de información, soluciones a problemas prácticos y trabajo en equipo a través de un nuevo enfoque de los programas de estudio. De esta forma el profesor no es la fuente última de la verdad, sino una guía para los proyectos.
- **Desarrollar nuevas capacidades.** Además de ampliar las materias e infraestructura que permita a estudiantes estar al día en el uso de nuevas tecnologías y herramientas, es necesario incluir materias técnicas, sociales, ambientales y financieras dentro del tronco común de los programas educativos.
- **Obligar a las Universidades a llevar un seguimiento puntual y a transparentar el posicionamiento de sus egresados en el mercado laboral.**

3 Mejorar esquemas de financiamiento público para innovación

De acuerdo con los fondos de inversión especializados en alta tecnología e innovación, sí hay dinero público para proyectos, sin embargo, hace falta que estos proyectos sean orientados al mercado. Éste es, ante los ojos de los emprendedores, uno de los problemas más importantes. Atender la falta de información en el mercado y acercar buenas ideas con potenciales inversionistas con medidas como:

- **Incorporar fondos para la recuperación de la inversión inicial para empresas pequeñas y medianas dependiendo de su impacto por sector.** El Centro Nacional para la Producción de Tecnologías Limpias y Ambientales es uno de los programas más exitosos de inversión en tecnologías en Colombia. Esta agenda incentiva la recuperación de hasta 25% de la inversión inicial en tecnologías limpias, dependiendo de su impacto ambiental. El éxito del programa ha atraído la inversión del gobierno suizo.³
- **Verificar que los solicitantes de financiamiento público no se encuentren en el buró de crédito.**

3. OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012 disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167742-en>

4

Mejorar el flujo de información entre sector académico y sector productivo

- **Fomentar el acercamiento de la academia y las empresas privadas a través de una plataforma digital.** En otros países han funcionado programas de internships o prácticas profesionales que no solo forman parte de la calificación de los estudiantes, sino que permiten que las empresas incorporen estudiantes que les ayuden a encontrar mejores soluciones a problemas reales. Otra buena práctica es que estos problemas a los que se enfrentan las empresas se propongan como proyectos prácticos para estudiantes durante las clases y se otorguen premios económicos a las soluciones.
- **Crear más programas de estancias para estudiantes universitarios y de incubación con multinacionales.** Ampliar los programas doctorales de vinculación práctica (académicaindustrial, similar al modelo inglés de doctorados prácticos) enfocados en el desarrollo de profesionales especializados en industria.
- **Ofrecer programas de mentorías a emprendedores que incluyan capacitación financiera, administrativa y fiscal.**



01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

5

Promover mayor protección a los derechos de autor a través de:

- **Reformar la Ley Federal del Trabajo (LFT) para fomentar asociaciones entre trabajadores innovadores y empresas.** De acuerdo a lo establecido en la LFT reformada en 2008, las innovaciones en el centro de trabajo son propiedad de la empresa. Un esquema que permita hacer spin-offs de innovación y que haga socios a los trabajadores innovadores puede propiciar un mayor crecimiento de la innovación en el trabajo.

III. ANEXO METODOLÓGICO



ANEXO METODOLÓGICO

01

02

GENERALES

El objetivo del Índice de Competitividad Internacional 2017 (ICI) es aportar información útil para diseñar, priorizar y dar seguimiento a las políticas públicas nacionales que fomenten la competitividad y el desarrollo económico de México. Lo anterior, a partir de una definición clara de competitividad y del análisis del desempeño de México a través del tiempo y en relación con las principales economías del mundo.

Conceptualmente definimos competitividad como la capacidad de las ciudades, estados o países de generar, atraer y retener talento e inversión. Tanto el talento como la inversión tienden a gravitar hacia los lugares donde es posible obtener mejores retornos. En un país atractivo para el talento y la inversión podemos esperar un alto nivel de productividad en las empresas y en las personas, así como de altos niveles de prosperidad y bienestar.

Adicionalmente, es también importante identificar los factores que contribuyen a la competitividad. IMCO identificó 10 diferentes factores asociados a ella. Estos factores surgen de la teoría económica, la experiencia internacional y el sentido común. Cada factor dio origen a un subíndice de tal manera que fuera posible caracterizar la relación de cada uno con la definición de competitividad.

Por último, se identificaron indicadores que contribuyeran claramente a cada factor, tratando de eliminar redundancias. Así se determinó un universo inicial de indicadores y se recopilaron los datos correspondientes para todos los países del estudio. El conjunto final de 129 indicadores para 43 países fue el resultado de un proceso intenso de revisión donde se emplearon herramientas de análisis estadístico y econométrico con el objetivo de corroborar (i) que las variables estuvieran correlacionadas con la inversión y talento y (ii) que se excluyeran variables redundantes.

¿QUÉ HACE EL ÍNDICE?

- Compara transversalmente y a través del tiempo la posición relativa de los 43 países en torno a los 10 subíndices mencionados que tienen un impacto en la competitividad.

- Comprueba que los 10 subíndices afectan positivamente la competitividad de un país (alta correlación con la inversión y con el talento).
- Asigna una calificación de 0 a 100 a cada país, tanto globalmente como para cada subíndice.
- Complementa la información que proveen otros indicadores internacionales y nacionales al brindar una perspectiva más amplia y específica para los 43 países, lo que permite elaborar análisis de sensibilidad para sugerir agendas prioritarias de política pública.

03

04

05

06

07

08

09

¿QUÉ NO HACE EL ÍNDICE?

10

- No pretende ser un modelo de equilibrio general ni parcial.
- No permite realizar predicciones ni determinar causalidad en relación con la inversión ni el talento de los países.
- No hace explícitas las interacciones entre los indicadores considerados.

Variables ancla

La base del índice son los indicadores de inversión y talento que componen la definición y, por consiguiente, la medición de competitividad. El resto de los indicadores pertenecientes a los 10 subíndices son comparados contra los primeros para poder establecer relaciones que permitan orientar el diseño de políticas públicas. La construcción del índice está en función y gira en torno a los primeros y por lo mismo los llamamos variables ancla.

INVERSIÓN Y TALENTO

La medición de inversión que se considera tanto para países como para estados es la formación bruta de capital fijo dividida entre la PEA mientras que el talento se define como la proporción de la Población Económicamente Activa con educación superior.

Finalmente, para obtener una medición objetiva de competitividad, se calcula una variable sintética promediando talento e inversión como variables normalizadas.

SELECCIÓN DE INDICADORES

01

Los 129 indicadores agrupados en los 10 subíndices de competitividad cumplen con las siguientes condiciones:

02

- Son publicados regularmente
- Proviene de una fuente neutral de reconocido prestigio
- Son de fácil interpretación y sus metodologías de cálculo son transparentes y públicas
- No son redundantes: cada variable aporta información adicional a la que aportan las otras

03

04

05

06

07

De la edición 2015 a la 2017 se eliminaron tres indicadores: Encarcelados sin sentencia (Derecho), Efectividad en la implementación de políticas públicas (Gobiernos) y Liberalización del mercado energético (Factores) y se agregó solamente uno: Disponibilidad de información pública (Político). Así, de los 129 indicadores que integran el índice internacional 2017, 128 se utilizaron también en su versión anterior lo que implica que, entre el índice anterior y el actual, se preserva una similitud de 97.7%.

08

09

10

Todos nuestros indicadores se construyen a partir de los últimos datos disponibles, los cuales generalmente presentan un desfase de uno a dos años. Para la actualización del Índice de Competitividad Internacional 2017 se utilizaron datos al corte de 2015, por ser éstos los últimos disponibles para la mayoría de las fuentes.

Debido a valores no disponibles en las fuentes utilizadas, ya sea por periodicidad o porque algún país considerado en este índice no se considera en la fuente original, 19% de las observaciones fueron imputadas con base en tendencias o últimos valores disponibles. Adicionalmente, para aquellos países y variables que no contaban con información suficiente para extrapolar datos se utilizó un método neutral de imputación. Dicho método consiste en asignar a cada observación omitida el valor del indicador que mantendría inalterada la calificación promedio del país en el subíndice al que pertenece. De esta manera las imputaciones no inducen cambios en la posición relativa de los países en el subíndice.

A continuación, se describe qué mide cada subíndice, así como los indicadores que se emplearon para cada uno de ellos.



SISTEMA DE DERECHO CONFIABLE Y OBJETIVO

01

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Derecho tiene el objetivo de medir el estado de la seguridad pública y jurídica de un país. La existencia de reglas claras e instituciones sólidas es indispensable para garantizar a los individuos un alto nivel de calidad de vida y un ambiente de negocios confiable para recibir sus inversiones. La tasa de homicidios, la confianza en la policía, la protección a los derechos de propiedad y el tiempo para resolver quiebras son algunos de los indicadores que se consideraron en la evaluación de este subíndice.

1 Desaparecidos	<p>Qué mide: La intensidad de las desapariciones que presenta un país entendiendo éstas como casos en los que personas han desaparecido potencialmente a manos del Estado y por motivaciones políticas.</p> <p>Unidades: Índice (0= 50 o más desaparecidos; 1= 1 a 49 desaparecidos; 2= sin desaparecidos).</p> <p>Fuente: CIRI Human Rights Data Project, The CIRI Human Rights Dataset; 2001-2011.</p>
2 Homicidios dolosos	<p>Qué mide: El número de homicidios dolosos reportados como indicador del nivel de inseguridad y violencia en el país.</p> <p>Unidades: Homicidios por cada 100 mil personas.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>
3 Costos de la delincuencia en los negocios	<p>Qué mide: Los costos que la delincuencia y la violencia han generado a los empresarios en determinado país. Se realiza a través de una encuesta de opinión.</p> <p>Unidades: Índice (1-10).</p> <p>Fuente: Fraser Institute, Economic Freedom of the World Index; 2005-2014.</p>
4 Confianza en la policía	<p>Qué mide: El nivel de confianza en que la policía haga cumplir la ley. Se realiza a través de una encuesta de opinión.</p> <p>Unidades: Índice (1-7).</p> <p>Fuente: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2015-2016; 2006-2015.</p>
5 Imparcialidad de las cortes	<p>Qué mide: La capacidad del sistema judicial para resolver controversias entre individuos y empresas. Se realiza a través de encuestas de opinión.</p> <p>Unidades: Índice (1-10).</p> <p>Fuente: Fraser Institute, Economic Freedom of the World Index; 2001-2014.</p>
6 Independencia del poder judicial	<p>Qué mide: El grado de independencia del sistema judicial. Se realiza a través de encuestas de opinión.</p> <p>Unidades: Índice (1-10).</p> <p>Fuente: Fraser Institute, Economic Freedom of the World Index; 2001-2014.</p>

7	Protección de derechos de propiedad	<p>Qué mide: La probabilidad de que una propiedad sea expropiada, así como la eficacia con la cual las leyes protegen la propiedad privada.</p> <p>Unidades: Índice (1-10).</p> <p>Fuente: Fraser Institute, Economic Freedom of the World Index; 2001-2014.</p>	01 02 03
8	Piratería Informática	<p>Qué mide: La penetración del uso de software ilegal (“pirata”) en un país.</p> <p>Unidades: Porcentaje del software instalado en computadoras personales que no cuenta con la debida licencia.</p> <p>Fuente: BSA The Software Alliance, Shadow market. 2011 BSA Global Software Piracy Study y Aprovechando las oportunidades a través del cumplimiento de licencias. Encuesta Global de Software de BSA.; 2007-2011, 2013, 2015.</p>	04 05
9	Protección a acreedores	<p>Qué mide: El grado con que las leyes regulan la bancarrota y sus daños colaterales para proteger a los deudores y a los acreedores.</p> <p>Unidades: Índice (0=débil, 12=fuerte).</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2004-2015.</p>	06 07
10	Tiempo para resolver quiebras	<p>Qué mide: Los años promedio que toma la resolución de una quiebra desde el momento en que ésta es declarada.</p> <p>Unidades: Años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2003-2015.</p>	08 09
11	Cumplimiento de contratos	<p>Qué mide: El número promedio de días requeridos para la ejecución de contratos de negocios.</p> <p>Unidades: Días promedio.</p> <p>Fuente: The World Bank, Doing Business; 2003-2015.</p>	10
12	Índice de Estados Frágiles	<p>Qué mide: La propensión que tiene un país de enfrentar revoluciones, guerras civiles o conflictos étnicos.</p> <p>Unidades: Índice (0-120).</p> <p>Fuente: Found For Peace, The Fragile States Index Data; 2006-2015.</p>	
13	Índice de Estado de Derecho	<p>Qué mide: La percepción de confianza que existe en la aplicación de la ley.</p> <p>Unidades: Índice (-2.5, 2.5).</p> <p>Fuente: World Bank, Worldwide Governance Indicators; 2002-2015.</p>	

Fuente: IMCO



MANEJO SUSTENTABLE DEL MEDIO AMBIENTE

02

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Medio ambiente mide la capacidad de los sectores productivos y de la población para relacionarse de manera sostenible y responsable con los recursos naturales y su entorno. Éste provee información sobre la situación del agua, el aire y el suelo, así como sobre las capacidades para enfrentar las consecuencias del cambio climático y generar energía más limpia. El subíndice refleja la sustentabilidad ambiental como condición indispensable para generar crecimiento y desarrollo en el largo plazo.

1 Fuentes de energía no contaminantes

Qué mide: El porcentaje de la energía total consumida proveniente de fuentes limpias, es decir, no fósiles. Esto incluye energía hidroeléctrica, nuclear, geotérmica, solar, eólica y otras fuentes alternativas.

Unidades: Porcentaje de la energía consumida.

Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.

2 Emisiones de CO2

Qué mide: Las toneladas de dióxido de carbono emitidas anualmente a la atmósfera relativas al nivel de producción de cada país.

Unidades: Toneladas por millón de dólares de PIB.

Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2013.

3 Recursos hídricos renovables

Qué mide: La disponibilidad de recursos hídricos renovables por habitante.

Unidades: Metros cúbicos por persona.

Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2002, 2007, 2012, 2014.

4 Estrés hídrico

Qué mide: La presión ejercida sobre los recursos hídricos medida en términos de agua extraída y agua disponible.

Unidades: Índice (0-5).

Fuente: World resources institute, Aqueduct Country and River Basin Rankings; 2010.

5 Áreas naturales protegidas

Qué mide: Las áreas naturales protegidas como proporción del territorio del país.

Unidades: Porcentaje del área terrestre total.

Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2010, 2012, 2014.

6 Superficie forestal perdida

Qué mide: El grado de deterioro ambiental en términos de la tasa de deforestación observada.

Unidades: Porcentaje de la superficie forestal total.

Fuente: Global Forest Watch; 2001-2014.

7	Uso de fertilizantes en la agricultura	<p>Qué mide: La potencial contaminación de acuíferos vía la intensidad de uso de fertilizantes no orgánicos (basados en nitrógeno y fosfato).</p> <p>Unidades: Kilogramos por hectárea de tierra cultivable.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2002-2013.</p>	01 02 03
8	Uso de pesticidas en la agricultura	<p>Qué mide: La potencial alteración de ecosistemas, contaminación de acuíferos y toxicidad en personas vía la intensidad de uso de pesticidas.</p> <p>Unidades: Kilogramos por hectárea de tierra cultivable.</p> <p>Fuente: FAO, FAO stats; 2001-2014.</p>	04 05
9	Empresas certificadas como limpias	<p>Qué mide: La presencia de empresas con planes de manejo ambiental que incluyen objetivos y metas ambientales así como políticas y procedimientos para lograr esas metas.</p> <p>Unidades: Certificados ISO 14001 por millón de PEA.</p> <p>Fuente: ISO, ISO Survey 2015; 2001-2015.</p>	06 07
10	Vulnerabilidad a efectos del cambio climático	<p>Qué mide: La vulnerabilidad que tiene un país al cambio climático y otros desafíos ambientales globales.</p> <p>Unidades: Índice (0-100).</p> <p>Fuente: Notre Dame Global Adaptation Initiative, Notre Dame Global Adaptation Index; 2001-2015.</p>	08 09 10

Fuente: IMCO



SOCIEDAD INCLUYENTE, PREPARADA Y SANA

03

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Sociedad mide la calidad de vida de los habitantes de un país a través de tres áreas: inclusión, educación y salud. Éstas dan un indicio de los esfuerzos de un Estado para proveer a sus ciudadanos de servicios públicos básicos que les permitan desarrollar su capital humano. En la era del conocimiento, dicho capital representa el principal componente de una sociedad competitiva y atractiva para el talento y la inversión.

1 Índice de GINI	<p>Qué mide: El grado de desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares de un país. Un alto nivel de desigualdad del ingreso está asociado con desigualdad de oportunidades en una sociedad.</p> <p>Unidades: Índice (0-100).</p> <p>Fuente: World Bank; 2001-2014.</p>
2 Índice Global de Brecha de Género	<p>Qué mide: La magnitud de las disparidades basadas en género. Se identifican brechas por país en términos de derechos económicos y políticos, así como de educación y salud.</p> <p>Unidades: Índice (0-1).</p> <p>Fuente: World Economic Forum, The Global Gender Gap Report; 2006-2015.</p>
3 Mujeres en la PEA	<p>Qué mide: La proporción de mujeres de más de 15 años de edad que son económicamente activas. Refleja la equidad de género en términos de acceso al empleo.</p> <p>Unidades: Porcentaje de las mujeres mayores de 15 años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>
4 Dependientes de la PEA	<p>Qué mide: La tasa de dependencia económica que presenta un país. Se considera la proporción de la población que no se encuentra en edad de pertenecer a la población económicamente activa.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la población total.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
5 Acceso a agua	<p>Qué mide: El acceso que tiene la población a alguna fuente mejorada de abastecimiento de agua, como conexión doméstica, toma de agua pública, pozo de barrena, pozo excavado protegido, manantial protegido y captación de agua de lluvia.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la población total.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>

6 Acceso a alcantarillado	<p>Qué mide: El acceso que tiene la población a viviendas que están conectadas al sistema de drenaje cerrado.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la población total.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	01 02
7 Analfabetismo	<p>Qué mide: El nivel de exclusión educativa presentado en determinado país medido como porcentaje de su población mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la población de 15 años o más.</p> <p>Fuente: UNESCO, UNESCO Institute of Statistics; 2001-2015.</p>	03 04
8 Cobertura en nivel preescolar	<p>Qué mide: La tasa de matriculación a nivel preescolar.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la población en edad de asistir a preescolar.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	05 06
9 Escolaridad promedio	<p>Qué mide: El nivel educativo de un país medido éste como el número promedio de años de educación cursados por la población mayor a 25 años de edad.</p> <p>Unidades: Años.</p> <p>Fuente: World Bank & UNDP, Education Statistics & Human Development Index; 2005, 2010, 2014.</p>	07 08
10 Calidad educativa	<p>Qué mide: Las habilidades y conocimientos adquiridos en el sistema educativo por estudiantes de 15 años de edad.</p> <p>Unidades: Calificación (0-1000).</p> <p>Fuente: OCDE, PISA Data Explorer; 2003, 2006, 2009, 2012, 2015.</p>	09 10
11 Nivel de inglés	<p>Qué mide: El nivel de dominio del idioma inglés entre la población adulta en países no angloparlantes.</p> <p>Unidades: Índice (0-100).</p> <p>Fuente: Education First, EF English Proficiency Index; 2007-2015.</p>	
12 Esperanza de vida	<p>Qué mide: El número de años que viviría un recién nacido en caso de que los índices de mortalidad existentes al momento de su nacimiento se mantuviesen sin cambios durante toda su vida.</p> <p>Unidades: Años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	
13 Mortalidad infantil	<p>Qué mide: La frecuencia con que mueren niños antes de cumplir cinco años.</p> <p>Unidades: Muertes de menores de cinco años por cada mil nacidos vivos.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
14 Cobertura de vacunación	<p>Qué mide: La penetración de los servicios de vacunación en la población infantil.</p> <p>Unidades: Porcentaje promedio de bebés vacunados contra sarampión y DTP.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
15 Embarazos adolescentes	<p>Qué mide: La frecuencia con que se presentan casos en los que mujeres entre 15 y 19 años se embarazan.</p> <p>Unidades: Nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
16 Impactos en salud por sobrepeso y obesidad	<p>Qué mide: Los años de vida "saludable" perdidos como consecuencia de sobrepeso y obesidad.</p> <p>Unidades: DALYs por cada 100 mil personas.</p> <p>Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation; 2005, 2010, 2015.</p>	
17 Prevalencia de diabetes	<p>Qué mide: El porcentaje de la población adulta de un país que se ve afectada por diabetes tipo 1 o 2.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la población entre 20 y 79 años que tiene diabetes tipo 1 o 2.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2013-2015.</p>	
18 Gasto en salud por cuenta propia	<p>Qué mide: Los desembolsos directos realizados por las familias, en relación con su ingreso, para adquirir bienes y servicios dedicados al cuidado y mejoramiento de la salud.</p> <p>Unidades: Porcentaje del gasto total en salud.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	
19 Camas de hospital	<p>Qué mide: La disponibilidad de camas de hospital en los servicios de salud públicos y privados.</p> <p>Unidades: Camas de hospital por cada mil personas.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2012.</p>	

Fuente: IMCO



SISTEMA POLÍTICO ESTABLE Y FUNCIONAL

04

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Político califica la calidad del sistema político a partir de su legitimidad democrática, representatividad, estabilidad y respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos. Se incluyen indicadores sobre participación en los procesos electorales, acceso a información pública, riesgo bélico, interferencia militar y corrupción.

1 Estabilidad política y ausencia de violencia	<p>Qué mide: La probabilidad de que el gobierno de un país sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos. Se estima a partir de encuestas a empresarios, ciudadanos y expertos, así como reportes de centros de investigación y organizaciones internacionales no gubernamentales.</p> <p>Unidades: Índice (-2.5,2.5).</p> <p>Fuente: World Bank, Worldwide Governance Indicators; 2002-2015.</p>
2 Interferencia militar en el estado de derecho o en el proceso político	<p>Qué mide: El grado con que las fuerzas armadas de un país se involucran en los asuntos políticos.</p> <p>Unidades: Índice (1-10).</p> <p>Fuente: Fraser Institute, Economic Freedom of the World Index; 2001-2014.</p>
3 Índice de factibilidad de conflicto armado	<p>Qué mide: La probabilidad de que en un país se suscite un conflicto armado. Se estima con la asesoría de expertos en la materia.</p> <p>Unidades: Índice (1-5).</p> <p>Fuente: The Economist, Economist Intelligence Unit; 2001-2013.</p>
4 Derechos políticos	<p>Qué mide: El estado general de los derechos políticos en un país o territorio, medido en términos de elecciones libres y justas.</p> <p>Unidades: Índice (1-7).</p> <p>Fuente: Freedom House, Freedom in the World; 2001-2015.</p>
5 Libertades civiles	<p>Qué mide: El estado general de las libertades políticas de un país o territorio, medido en términos de libertad de expresión, asociación, educación y religión.</p> <p>Unidades: Índice (1-7).</p> <p>Fuente: Freedom House, Freedom in the World; 2001-2015.</p>

6 Libertad de prensa	<p>Qué mide: Las diversas formas en que se ejerce presión sobre el flujo y emisión de información por los medios de comunicación tradicionales y electrónicos, así como a los periodistas para operar libremente y sin temor a las repercusiones. También evalúa el grado y la diversidad de noticias a disposición del público, ya sea de fuentes locales o internacionales.</p> <p>Unidades: Índice (0-100).</p> <p>Fuente: Freedom House, Freedom of the Press; 2001-2015.</p>	01 02 03 04
7 Índice de Percepción de Corrupción	<p>Qué mide: La percepción de corrupción en el sector público. El índice considera opiniones de expertos, del sector empresarial y de la población en general.</p> <p>Unidades: Índice (0-100).</p> <p>Fuente: Transparency International, Corruption Perceptions Index; 2001-2015.</p>	05 06
8 Disponibilidad de información pública	<p>Qué mide: La cobertura y apertura de las estadísticas oficiales para ayudar a identificar brechas, promover políticas de datos abiertos, mejorar el acceso y fomentar el diálogo entre las oficinas nacionales de estadística y los usuarios de datos.</p> <p>Unidades: Índice (0-100).</p> <p>Fuente: Open Data Watch, ODIN score; 2015-2016.</p>	07 08 09
9 Participación electoral	<p>Qué mide: El nivel de participación ciudadana en la última elección legislativa.</p> <p>Unidades: Porcentaje de los registrados.</p> <p>Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance; 2001-2015.</p>	10

Fuente: IMCO



GOBIERNOS EFICIENTES Y EFICACES

05

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Gobiernos considera la forma en que éstos son capaces de influir positivamente en la competitividad de sus países. En particular, se mide el impacto de las políticas e instituciones de gobierno en la competitividad de los mercados mediante tres ejes: 1) el costo de hacer negocios, asociado a trámites e interacción con autoridades, 2) la calidad de la regulación sectorial y promoción de la competencia y 3) la suficiencia y eficiencia del gasto público.

1 Índice de efectividad del gobierno	<p>Qué mide: La percepción sobre la calidad de los servicios públicos y su grado de autonomía frente a las presiones políticas, así como la calidad del diseño e instrumentación de políticas públicas y credibilidad del gobierno. Se construye a partir de encuestas de percepción realizadas a individuos, empresas, organismos gubernamentales y no gubernamentales y oficinas de gobierno.</p> <p>Unidades: Índice (-2.5, 2.5).</p> <p>Fuente: World Bank, Worldwide Governance Indicators; 2002-2015.</p>
2 Miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto	<p>Qué mide: La participación de un país en la Alianza para el Gobierno Abierto, organización internacional que promueve la transparencia, la participación cívica, el combate a la corrupción y la adopción de nuevas tecnologías para favorecer la rendición de cuentas y la transparencia.</p> <p>Unidades: Índice (1=sí participa, 0=no participa).</p> <p>Fuente: Open Government Partnership; 2001-2015.</p>
3 Índice de gobierno electrónico	<p>Qué mide: El grado de penetración del gobierno electrónico en cada país. Se analizan las páginas de internet de los gobiernos, la infraestructura de telecomunicaciones disponible en el país y el capital humano disponible para manipular estos servicios.</p> <p>Unidades: Índice (0-1).</p> <p>Fuente: ONU, E-Government Knowledge Database; 2003-2005, 2008, 2010, 2012, 2014.</p>
4 Facilidad para abrir una empresa	<p>Qué mide: El promedio de días requeridos para cumplir con todos los trámites necesarios para abrir una empresa.</p> <p>Unidades: Días promedio.</p> <p>Fuente: The World Bank, Doing Business; 2003-2015.</p>
5 Tiempo de altos ejecutivos a temas burocráticos	<p>Qué mide: El costo de la burocracia y la calidad de la regulación desde la perspectiva de los empresarios.</p> <p>Unidades: Índice (1-10).</p> <p>Fuente: Fraser Institute, Economic Freedom of the World Index; 2001-2014.</p>

6	Tiempo para preparar y pagar impuestos	<p>Qué mide: El número de horas al año que le toma a una empresa calcular, archivar y pagar (o retener) tres principales tipos de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado o a la venta de bienes y servicios y el impuesto al trabajo, que incluye el impuesto sobre la nómina y las contribuciones a la seguridad social.</p> <p>Unidades: Horas.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2005-2015.</p>	01 02 03
7	Presupuesto balanceado	<p>Qué mide: La relación superávit/déficit del presupuesto; es decir, el nivel de ingreso sobre los egresos del sector público.</p> <p>Unidades: Superávit como porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	04 05
8	Deuda total del gobierno central	<p>Qué mide: El acervo de obligaciones contractuales y pasivos del gobierno central expresado como proporción del PIB.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	06 07
9	Ingresos fiscales	<p>Qué mide: El total de transferencias obligatorias e impuestos recaudados por el gobierno central expresado como proporción del PIB.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	08 09
10	Impuesto sobre el ingreso	<p>Qué mide: La tasa de impuestos gravada sobre un salario equivalente al valor del PIB per cápita.</p> <p>Unidades: Porcentaje de un ingreso igual al PIB per cápita.</p> <p>Fuente: IMD, IMD World Competitiveness Yearbook; 2001-2011, 2014.</p>	10
11	Carga impositiva	<p>Qué mide: La cantidad total de contribuciones que debe pagar una empresa como porcentaje de las utilidades. La suma de contribuciones está compuesta por impuestos sobre la renta, contribuciones sociales y laborales, impuestos a la propiedad y otros impuestos.</p> <p>Unidades: Porcentaje de las utilidades.</p> <p>Fuente: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2015-2016; 2006-2015.</p>	

Fuente: IMCO



MERCADOS DE FACTORES EFICIENTES

06

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Factores mide la eficiencia de los mercados de factores de producción, principalmente el laboral y de energía. Se incluyen indicadores sobre la productividad del trabajo, el valor agregado de la industria y la agricultura, la flexibilidad de las leyes laborales y la eficiencia energética. Aquellos países donde los trabajadores son más productivos y donde se utiliza la energía de manera más eficiente, son más atractivos para el talento y la inversión.

1 Edad de retiro	<p>Qué mide: La edad legal de jubilación. Una edad de retiro mayor disminuye posibles presiones relacionadas con el pago de pensiones.</p> <p>Unidades: Años.</p> <p>Fuente: OCDE, Ageing and Employment Policies - Statistics on average effective age of retirement; 2003, 2006, 2008, 2010, 2014.</p>
2 Flexibilidad de las leyes laborales	<p>Qué mide: La flexibilidad de las leyes nacionales en aspectos como contrataciones, despidos, salarios y duración de la jornada laboral.</p> <p>Unidades: Índice (1-10).</p> <p>Fuente: Fraser Institute, Economic Freedom of the World Index; 2001-2014.</p>
3 Economía informal	<p>Qué mide: La percepción de las empresas sobre el impacto de la informalidad en el desarrollo de la economía. Se realiza con base en encuestas de opinión.</p> <p>Unidades: Índice (0-100).</p> <p>Fuente: IMD, IMD World Competitiveness Yearbook; 2001-2011, 2014.</p>
4 Productividad media del trabajo	<p>Qué mide: El promedio de dólares que cada trabajador aporta al Producto Interno Bruto del país en el que labora.</p> <p>Unidades: Dólares de 2010 por persona económicamente activa.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
5 Crecimiento de la productividad total de los factores	<p>Qué mide: El crecimiento en producción que no deriva del aumento en la fuerza laboral o de la inversión en capital. Este indicador refleja el efecto del cambio tecnológico y mejoras en eficiencia en los procesos productivos.</p> <p>Unidades: Porcentaje.</p> <p>Fuente: The Conference Board, Total Economy Database - Growth Accounting and Total Factor Productivity, 1995-2015 (Adjusted version); 2001-2015.</p>

6 Valor agregado de la industria	<p>Qué mide: La capacidad de obtener mayor producción industrial con menor intervención humana. Valores mayores están asociados con la innovación en el sector.</p> <p>Unidades: Dólares por trabajador industrial.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	01 02 03
7 Valor agregado de la agricultura	<p>Qué mide: La capacidad de obtener mayor producción agrícola con menor intervención humana. Valores mayores están asociados con la innovación en el sector.</p> <p>Unidades: Dólares por trabajador agrícola.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	04 05
8 Eficiencia energética	<p>Qué mide: Los dólares que produce en promedio un país por cada unidad de energía que utiliza.</p> <p>Unidades: Dólares PPC de PIB por kilogramo equivalente de petróleo.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	06 07
9 Cambio en inventarios	<p>Qué mide: Las fluctuaciones en la cantidad de bienes almacenados por las empresas para enfrentar cambios inesperados o temporales en la producción, ventas o el trabajo en curso.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	08 09
10 Transparencia y regulación de la propiedad privada	<p>Qué mide: La calidad de la regulación, la transparencia de los procesos, la eficiencia y los cimientos del mercado de bienes raíces.</p> <p>Unidades: Índice (1-5).</p> <p>Fuente: Jones Lang Lasalle, Global Real Estate Transparency Index; 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014.</p>	10

Fuente: IMCO



ECONOMÍA ESTABLE

07

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Economía mide las principales características económicas de los países. Dentro de éste subíndice se incluyen indicadores sobre el crecimiento de la economía, la volatilidad de los precios, la situación de la deuda y las libertades de mercado. Los países con economías estables y mercados competidos atraen más talento e inversión y son, por lo tanto, más propensos a una mayor generación de empleo y riqueza.

1 Crecimiento del PIB	<p>Qué mide: La tasa anual a la que crece una economía.</p> <p>Unidades: Porcentaje.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators 2001-2015.</p>
2 Crecimiento promedio del PIB	<p>Qué mide: La tasa anual promedio a la que ha crecido una economía en los últimos cinco años.</p> <p>Unidades: Tasa promedio de los últimos cinco años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
3 Variabilidad del crecimiento del PIB	<p>Qué mide: La desviación estándar de la tasa a la que ha crecido una economía en los últimos 10 años. La inestabilidad en el crecimiento económico de los países genera incertidumbre e inhibe la inversión.</p> <p>Unidades: Desviación estándar de los últimos 10 años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
4 Inflación	<p>Qué mide: La tasa anual de cambio en los precios de una canasta representativa de bienes y servicios.</p> <p>Unidades: Porcentaje anual.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
5 Inflación promedio	<p>Qué mide: El promedio de los últimos cinco años de la tasa de cambio en los precios de una canasta representativa de bienes y servicios.</p> <p>Unidades: Promedio de los últimos cinco años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
6 Variabilidad de la inflación	<p>Qué mide: La volatilidad de la inflación en los últimos 10 años.</p> <p>Unidades: Desviación estándar de los últimos 10 años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>

7	Desempleo	<p>Qué mide: La profundidad del problema de desempleo dentro del país en cuestión.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la PEA.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	01 02
8	Deuda externa	<p>Qué mide: El endeudamiento público y privado del país con acreedores extranjeros, en relación con el tamaño de la economía.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: Trading economics; 2001-2015.</p>	03 04
9	Calificación de deuda	<p>Qué mide: La capacidad que tiene un país para hacer frente a su deuda y, por consiguiente, el riesgo que implica invertir en él.</p> <p>Unidades: Índice (0-20).</p> <p>Fuente: Bloomberg; 2001-2014, 2017.</p>	05 06 07
10	Activos del sector financiero	<p>Qué mide: El valor de la riqueza de los países que está en activos financieros (acervo) como porcentaje del PIB (flujo).</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, Global Financial Development; 2001-2014.</p>	08 09
11	Activos de los depositantes	<p>Qué mide: El total de activos en poder de los bancos de depósito. Los activos incluyen al sector no financiero nacional que comprende a los gobiernos central, estatales y locales, así como empresas públicas no financieras y al sector privado. Los bancos de depósito abarcan bancos comerciales y otras instituciones financieras que aceptan depósitos transferibles, tales como depósitos a la vista.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	10
12	Reservas	<p>Qué mide: El total de reservas medido como el flujo de dólares que ingresa al país vía importaciones.</p> <p>Unidades: Dólares por cada mil de importaciones.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
13	Control de precios	<p>Qué mide: El nivel de intervención que tiene el gobierno de un país para imponer los precios de ciertos bienes y servicios.</p> <p>Unidades: Índice (0-5).</p> <p>Fuente: The Economist, Economist Intelligence Unit; 2009-2013.</p>	
14	Libertad para competir	<p>Qué mide: El grado con que las instituciones y las políticas de los países contribuyen a la libertad económica. Considera como fundamentales la libertad de decisión, de transacción, de competencia y la protección a la propiedad privada.</p> <p>Unidades: Índice (1-5).</p> <p>Fuente: The Economist, Economist Intelligence Unit; 2009-2013.</p>	

Fuente: IMCO



SECTORES PRECURSORES DE CLASE MUNDIAL

08

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Precursores mide la calidad y eficiencia de los sectores financiero, de telecomunicaciones y de transporte. Estos sectores son de gran importancia pues se les considera como condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo debido a su incidencia directa en muchos otros sectores de la economía. Los sectores precursores conforman una infraestructura logística, financiera y de telecomunicaciones que facilita el intercambio comercial, la provisión de servicios de punta, la innovación y el desarrollo de productos y empresas. Por ello, su buen funcionamiento es una condición necesaria para atraer y retener talento e inversión.

1 Riesgos de seguridad energética	<p>Qué mide: El nivel de vulnerabilidad de determinado país en relación con sus fuentes de energía. Este índice toma en consideración factores como la dependencia en importaciones de petróleo, gas y carbón, el gasto en energía, la volatilidad de precios y mercados relacionados, la intensidad energética, los costos de transporte y las emisiones de CO2. Se construye a partir de un año base: 1980.</p> <p>Unidades: Índice $(-\infty, \infty)$.</p> <p>Fuente: Institute for 21st Century Energy, International Energy Security Risk Index; 2001-2014.</p>
2 Pérdidas de electricidad	<p>Qué mide: La eficiencia en la transmisión y distribución de electricidad. Menores pérdidas implican mayor eficiencia.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la energía generada.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2013.</p>
3 Líneas móviles	<p>Qué mide: La conectividad de determinado país medida en términos de la penetración de la telefonía móvil.</p> <p>Unidades: Líneas por cada mil personas.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
4 Usuarios de internet	<p>Qué mide: La conectividad de determinado país medida en términos de los usuarios de internet.</p> <p>Unidades: Usuarios por cada 100 personas.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
5 Servidores de internet seguros	<p>Qué mide: El nivel de seguridad que gozan los usuarios de internet cuando realizan transacciones en línea en las que es necesario proporcionar información personal o contraseñas. Los servidores seguros son aquellos que utilizan tecnología de encriptación.</p> <p>Unidades: Servidores por millón de personas.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001, 2003-2015.</p>
6 Gasto en tecnologías de información	<p>Qué mide: Los recursos que se destinan a la adopción y desarrollo de tecnología para almacenar, recuperar, transmitir y manipular información.</p> <p>Unidades: Dólares por persona económicamente activa.</p> <p>Fuente: The Economist, Economist Intelligence Unit; 2009-2013.</p>

7 Transporte intraurbano de alta capacidad	<p>Qué mide: La existencia de sistemas de transporte masivo de pasajeros en las ciudades, medido a partir de los sistemas de metro o autobuses de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés).</p> <p>Unidades: Índice (0,-∞).</p> <p>Fuente: IMCO; 2017.</p>	01 02
8 Carreteras pavimentadas	<p>Qué mide: La disponibilidad de infraestructura de calidad para transporte terrestre.</p> <p>Unidades: Porcentaje del total de carreteras.</p> <p>Fuente: World Bank, Jobs; 2001-2011.</p>	03 04
9 Flujo de pasajeros aéreos	<p>Qué mide: El nivel de movilidad de los habitantes. Se considera a los pasajeros transportados en aeronaves de las compañías aéreas registradas en el país. Incluye tanto vuelos nacionales como internacionales.</p> <p>Unidades: Pasajeros por persona económicamente activa.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	05 06
10 Índice de desempeño logístico (transporte)	<p>Qué mide: La percepción que se tiene acerca de la logística de un país. Se basa en la eficiencia de los procesos aduanales, la calidad del comercio y la infraestructura relacionada con el transporte, la facilidad de organizar los envíos a precios competitivos, la calidad de los servicios de logística, la capacidad de seguimiento y rastreo de envíos, y la frecuencia con la que los envíos llegan al destinatario dentro del tiempo programado.</p> <p>Unidades: Índice (1-5).</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2007, 2010, 2012, 2014.</p>	07 08 09
11 Índice de infraestructura portuaria	<p>Qué mide: La calidad y la capacidad de la infraestructura portuaria de un país.</p> <p>Unidades: Índice (1-5).</p> <p>Fuente: The Economist, Economist Intelligence Unit; 2001-2013.</p>	10
12 Tráfico portuario de contenedores	<p>Qué mide: El flujo de contenedores de tierra a medios de transporte marítimos y viceversa. Las cifras se refieren a la navegación costera, así como a los viajes internacionales.</p> <p>Unidades: Unidades equivalentes a 20 pies (TEU) por millón de dólares de PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	
13 Penetración del sistema financiero privado	<p>Qué mide: La magnitud del crédito privado en determinado país.</p> <p>Unidades: Créditos bancarios como porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
14 Margen de intermediación	<p>Qué mide: La diferencia entre la tasa de interés promedio que cobran los bancos a quienes prestan dinero y la tasa de interés que pagan sobre los depósitos. Un menor diferencial indica un mayor grado de competencia entre bancos.</p> <p>Unidades: Puntos porcentuales.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
15 Capitalización del mercado de valores	<p>Qué mide: El valor de las empresas que cotizan en la bolsa principal como proporción del PIB.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, Jobs; 2001-2012.</p>	
16 Capitalización del mercado de valores (micro)	<p>Qué mide: La capitalización de mercado de empresas con valores mayores a 50 millones de dólares y menores a 300 millones relativa al tamaño de la economía de un país.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: Bloomberg; 2017.</p>	
17 Cambio en empresas listadas	<p>Qué mide: El dinamismo de la bolsa de valores nacional en términos de cuántas empresas es capaz de atraer y retener.</p> <p>Unidades: Número.</p> <p>Fuente: World Federation of Exchange, WFE Annual Statistics Guide 2015; 2014, 2015.</p>	
18 Rotación de activos bursátiles	<p>Qué mide: La eficiencia con que las empresas de determinado país usan sus activos para generar ventas. Se calcula dividiendo el valor total de las acciones intercambiadas durante un período específico entre la capitalización de mercado promedio.</p> <p>Unidades: Porcentaje de la capitalización promedio del mercado.</p> <p>Fuente: World Bank, Global Financial Development; 2001-2014.</p>	
19 Índice de competencia de Boone	<p>Qué mide: El grado de competencia en el sector financiero. Compara la eficiencia relativa del sector y si encuentra baja eficiencia y utilidades extraordinarias, concluye que hay problemas de competencia. Cuando encuentra el caso contrario (alta eficiencia y utilidades promedio bajas) concluye que el sector está más cerca de la competencia perfecta.</p> <p>Unidades: Índice (-∞, ∞).</p> <p>Fuente: World Bank, Global Financial Development; 2001-2014.</p>	

Fuente: IMCO



APROVECHAMIENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El subíndice Relaciones internacionales califica el grado con el cual los países capitalizan su relación con el exterior para elevar su competitividad. Por ello, el subíndice considera indicadores relacionados con las organizaciones internacionales a las que pertenece, los socios comerciales efectivos que tiene, el tamaño de comercio exterior, el tránsito de turistas internacionales y el flujo de capitales.

1 Organizaciones internacionales a las que pertenece	<p>Qué mide: El potencial de construir redes que promuevan la resolución pacífica de conflictos, así como el fortalecimiento de sus vínculos comerciales, sociales y culturales.</p> <p>Unidades: Número.</p> <p>Fuente: Central Intelligence Agency, The World Factbook; 2015.</p>
2 Acuerdos comerciales	<p>Qué mide: Los mercados potenciales a que puede acceder un país ya sea para exportar productos o para importarlos con mayor facilidad.</p> <p>Unidades: Número.</p> <p>Fuente: Organización Mundial del Comercio, List of all RTAs; 2017.</p>
3 Socios comerciales efectivos	<p>Qué mide: Los mercados que aprovecha cada país. Más socios implican mayor oferta y demanda de bienes, así como mayor diversidad en los mismos.</p> <p>Unidades: Número de países con lo que se realizaron operaciones de importación o exportación.</p> <p>Fuente: United Nations Conference on Trade and Development; 2001-2015.</p>
4 Apertura comercial	<p>Qué mide: La magnitud del comercio internacional que sostiene cada país. Se mide en términos del valor total de las exportaciones e importaciones relativas al PIB.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>
5 Diversificación de las exportaciones	<p>Qué mide: El grado de concentración de las exportaciones de un país. Se calcula con base en el porcentaje de las exportaciones que representa el principal socio comercial. Valores más altos implican niveles superiores de dependencia de un solo país.</p> <p>Unidades: Porcentaje de las exportaciones totales que provienen del principal socio exportador.</p> <p>Fuente: United Nations Conference on Trade and Development; 2001-2015.</p>

6 Diversificación de las importaciones	<p>Qué mide: El grado de concentración de las importaciones de un país. Se calcula con base en el porcentaje de las importaciones que representa el principal socio comercial. Valores más altos implican niveles superiores de dependencia de un solo país.</p> <p>Unidades: Porcentaje de las importaciones totales que provienen del principal socio importador.</p> <p>Fuente: United Nations Conference on Trade and Development; 2001-2015.</p>	01 02 03
7 Barreras ocultas a la importación	<p>Qué mide: La percepción que tienen los empresarios acerca de cómo los impuestos arancelarios y no arancelarios reducen la posibilidad de que los bienes importados compitan en el mercado doméstico.</p> <p>Unidades: Índice (1-10).</p> <p>Fuente: Fraser Institute, Economic Freedom of the World Index; 2001-2014.</p>	04 05 06
8 Aranceles agrícolas	<p>Qué mide: La magnitud de las barreras arancelarias existentes para productos agrícolas. Se mide como la media ponderada de la tasa aplicada a cada uno los productos.</p> <p>Unidades: Porcentaje.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	07 08
9 Aranceles manufactureros	<p>Qué mide: La magnitud de las barreras arancelarias existentes para productos manufacturados. Se mide como la media ponderada de la tasa aplicada a cada uno de los productos.</p> <p>Unidades: Porcentaje.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	09 10
10 Inversión extranjera directa neta	<p>Qué mide: Los flujos netos de inversión extranjera que recibe un país en un año. Mayores flujos son reflejo de un ambiente propicio para los negocios.</p> <p>Unidades: Dólares por persona económicamente activa.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
11 Inversión extranjera directa neta promedio	<p>Qué mide: Los flujos netos promedio de inversión extranjera que recibe un país en tres años. A diferencia de la inversión en un año, este indicador atrapa la tendencia y no posibles valores atípicos.</p> <p>Unidades: Dólares por persona económicamente activa (promedio de 5 años).</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
12 Variabilidad de la inversión extranjera directa neta	<p>Qué mide: La estabilidad de los flujos de inversión extranjera que recibe un país en diez años. Mayores valores implican flujos poco predecibles así como situaciones circunstanciales más que interés en inversiones constantes y de largo plazo.</p> <p>Unidades: Desviación estándar de los últimos 10 años.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	
13 Ingresos por turismo	<p>Qué mide: La magnitud de los ingresos relacionados con turismo. Dichos ingresos están vinculados con el desarrollo económico de las regiones huéspedes.</p> <p>Unidades: Dólares por persona económicamente activa.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	
14 Flujo de pasajeros aéreos internacionales	<p>Qué mide: Las llegadas internacionales de personas relativas a los habitantes del país en cuestión.</p> <p>Unidades: Llegadas internacionales por cada mil personas.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.</p>	
15 Gasto militar	<p>Qué mide: El gasto militar de un país en relación a su PIB.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	

Fuente: IMCO



INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS

10

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

El subíndice Innovación mide la capacidad de los países para competir con éxito en la economía global, particularmente en sectores de alto valor agregado intensivos en conocimiento y tecnología de punta. El subíndice considera la complejidad económica de los países, así como la habilidad para generar y aplicar conocimiento nuevo vía investigación y patentes. Un país que cuenta con sectores económicos innovadores es capaz de atraer y retener más inversión y talento.

1 Gasto en investigación y desarrollo

Qué mide: El gasto corriente y de capital (tanto público como privado) en el trabajo de investigación realizado de manera sistemática para incrementar el conocimiento, así como su uso en nuevas aplicaciones. Cubre la investigación básica, aplicada y el desarrollo experimental.

Unidades: Porcentaje del PIB.

Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2014.

2 Coeficiente de invención

Qué mide: La capacidad de los países para crear productos o procedimientos innovadores que ayuden a solucionar problemas.

Unidades: Aplicaciones de patentes por millón de PEA.

Fuente: WIPO, WIPO IP Statistics Data Center; 2001-2015.

3 Artículos científicos y técnicos

Qué mide: La capacidad de los países de generar conocimiento nuevo en particular en los siguientes campos: física, biología, química, matemáticas, medicina clínica, investigación biomédica, ingeniería y tecnología, y ciencias de la tierra y el espacio.

Unidades: Artículos publicados por millón de PEA.

Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2013.

4 Exportaciones de alta tecnología

Qué mide: La magnitud con que un país comercia productos de alto valor agregado derivado del nivel de investigación y desarrollo. En este rubro se incluyen bienes como computadoras, maquinaria eléctrica, instrumentos de precisión y productos farmacéuticos y aeroespaciales.

Unidades: Porcentaje de las exportaciones manufactureras.

Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.

5 Índice de Complejidad Económica

Qué mide: La diversidad de los productos generados por un país así como su originalidad. En la medida que un país sea capaz de producir una mayor variedad de productos originales será más complejo económicamente.

Unidades: Índice $(-\infty, \infty)$.

Fuente: Harvard, The Atlas of Economic Complexity; 2001-2014.

6 Empresas en Fortune 500	<p>Qué mide: El número de empresas nacionales en el Fortune Global 500, una lista de las 500 corporaciones más grandes del mundo.</p> <p>Unidades: Número de empresas.</p> <p>Fuente: Fortune, Global 500; 2001-2015.</p>	01 02 03
7 Empresas ISO 9001	<p>Qué mide: El número de empresas que se han certificado en sus procesos y estándares de calidad. A este tipo de empresas les es más fácil posicionarse tanto en el mercado nacional como en el internacional.</p> <p>Unidades: Empresas certificadas por millón de PEA.</p> <p>Fuente: ISO, ISO Survey 2015; 2001-2015.</p>	04 05
8 Población en grandes ciudades	<p>Qué mide: La capacidad de las ciudades para atraer talento y generar redes de conocimiento que fomenten la innovación.</p> <p>Unidades: Personas viviendo en ciudades de 500 mil o más habitantes como porcentaje de la población total.</p> <p>Fuente: UN Department of Economic and Social Affairs, World Urbanization Prospects, the 2014 revision; 2005, 2010, 2015.</p>	06 07 08
9 PIB en servicios	<p>Qué mide: El peso del sector servicios en una economía.</p> <p>Unidades: Porcentaje del PIB total.</p> <p>Fuente: World Bank, World Development Indicators; 2001-2015.</p>	09 10

Fuente: IMCO

FUENTES

La objetividad de los datos está determinada por la calidad de las fuentes consultadas. Las fuentes utilizadas se seleccionaron con base en condiciones que aseguraran la imparcialidad de la información analizada y que, además, tuvieran una buena calidad y permitieran fácilmente replicar nuestro Índice a través de los años. Las principales características de las fuentes empleadas son:

- De reconocido prestigio y especializadas en el tema que trata el indicador.
- De actualización regular de sus cifras.
- En su mayoría, de dominio público y acceso gratuito.

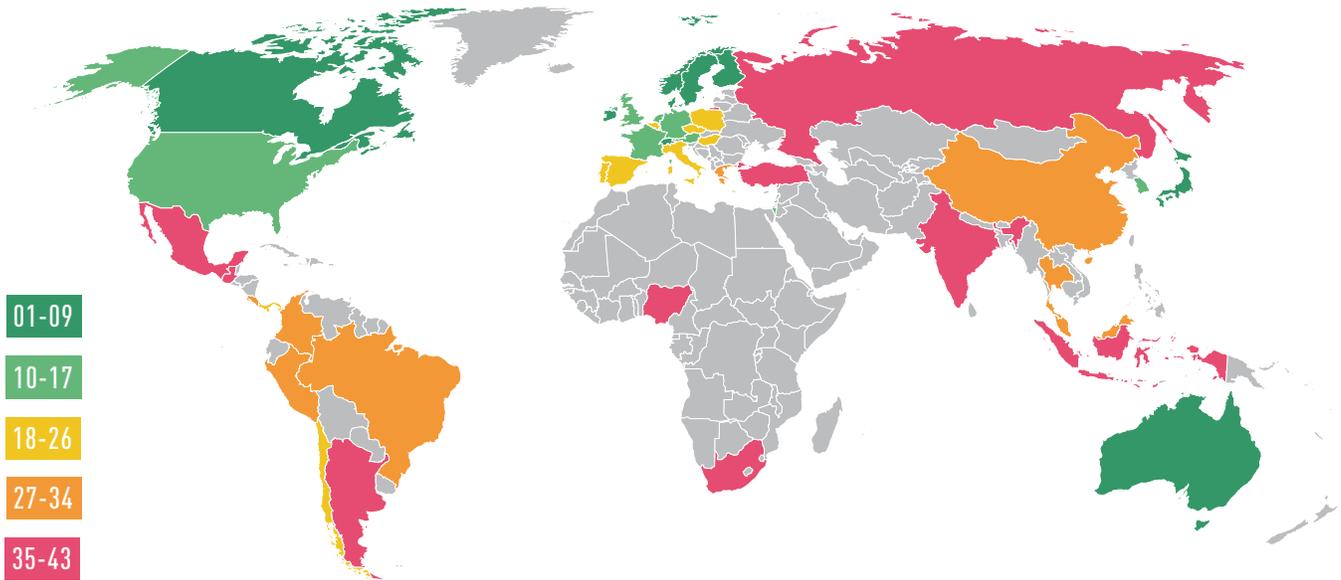
PAÍSES CONSIDERADOS

Los países considerados en el análisis son principalmente aquellos con los que México compite:

- Por consumidores y mercados
- Por inversiones
- De manera muy especial por el mercado estadounidense y los productos que éste importa

También se incluye a países que, por el tamaño de su economía o por acuerdos, gozan de tratamiento especial por las principales economías del mundo.

PAÍSES CONSIDERADOS



- 1. Alemania
- 2. Argentina
- 3. Australia
- 4. Austria
- 5. Bélgica
- 6. Brasil
- 7. Canadá
- 8. Chile
- 9. China
- 10. Colombia
- 11. Corea del Sur

- 12. Costa Rica
- 13. Dinamarca
- 14. España
- 15. EUA
- 16. Finlandia
- 17. Francia
- 18. Grecia
- 19. Guatemala
- 20. Holanda
- 21. Hungría
- 22. India

- 23. Indonesia
- 24. Irlanda
- 25. Israel
- 26. Italia
- 27. Japón
- 28. Malasia
- 29. México
- 30. Nigeria
- 31. Noruega
- 32. Panamá
- 33. Perú

- 34. Polonia
- 35. Portugal
- 36. Reino Unido
- 37. República Checa
- 38. Rusia
- 39. Sudáfrica
- 40. Suecia
- 41. Suiza
- 42. Tailandia
- 43. Turquía

HOMOLOGACIÓN DE INDICADORES 0-100

Las variables de cada país se normalizan en una escala de 0 a 100 en función de los valores que presenten el resto de los países. Así, el peor valor de la muestra toma el valor 0, mientras que el mejor toma el valor 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 normalizados y no números absolutos
- Se hacen homogéneas las unidades de todas las variables
- Se puede observar fácilmente la posición relativa de los países

- El índice de competitividad general está en la misma escala que todos los subíndices

PESOS DE LOS INDICADORES

La asignación de los pesos por indicador se hizo en dos etapas. En primer lugar, 10% del peso de la calificación se calculó a través de proceso de asignación de pesos (*budget allocation process*). En éste se consultó a los expertos de IMCO en cada materia para que asignaran a todos los indicadores valores de 0.1, 0.5 o 1, en función de su nivel de relevancia para la competitividad en los países. En segundo lugar, 90% del peso se asignó con base en la varianza de cada indicador. Se premió a aquellas variables con comportamientos más estables para evitar sobre-reacciones en el ranking, causadas por movimientos abruptos de los indicadores.

PESOS DE LOS SUBÍNDICES

Para la asignación del peso que se otorga a cada subíndice en función de su contribución a la competitividad de los países, se sigue el método de regresión por componentes principales (PCR) utilizando las calificaciones por subíndice y tomando como la variable dependiente la medición de competitividad caracterizada por el promedio simple de las variables de inversión (formación bruta de capital fijo) y talento (el porcentaje de los trabajadores con educación terciaria). Los resultados de estas regresiones nos permiten conocer el peso relativo de cada subíndice con base en los coeficientes obtenidos en la regresión sobre cada uno de los componentes incluidos. A partir de dichas regresiones, se definieron los ponderadores de cada subíndice, como sigue:

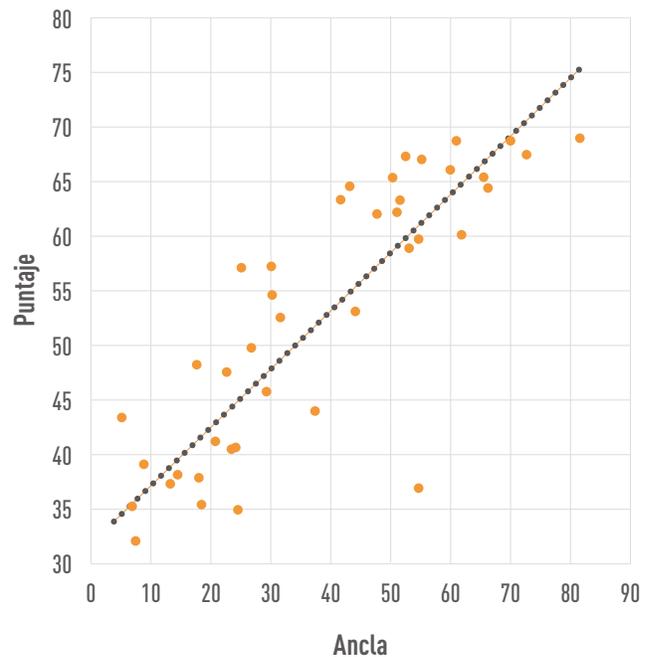
Subíndice	Peso
Manejo sustentable del medio ambiente	0.23193147
Mercado de factores	0.15518613
Innovación en los sectores económicos	0.12687019
Sistema de derecho confiable y objetivo	0.12653178
Sociedad incluyente, preparada y sana	0.09186341
Precusores	0.08529535
Economía estable	0.07999647
Gobiernos eficientes y eficaces	0.07085576
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	0.0209332
Sistema político estable y funcional	0.01053624

Se decidió utilizar regresiones por componentes principales sobre otros métodos (por ejemplo Análisis de Componentes Principales sin regresión) y otras especificaciones del modelo por tres razones fundamentales: (1) este método toma en cuenta la relación estadística que existe entre la variable ancla y los subíndices, (2) al utilizar componentes principales es posible explicar un porcentaje alto de la varianza en la base de datos sin incurrir en problemas de multicolinealidad entre las variables dependientes, en este caso los subíndices, y (3) haciendo el análisis con subíndices y no con variables permitimos al modelo incorporar la información de los pesos individuales asignados a cada variable por los expertos y simplificar la interpretación de las relaciones entre subíndices y la variable ancla.

RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE Y LAS VARIABLES ANCLA

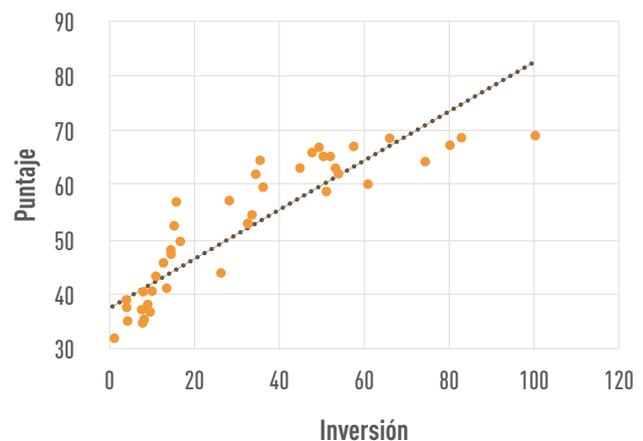
El puntaje que arroja el Índice general muestra una correlación positiva con la variable ancla compuesta, la cual se construyó con un promedio simple de la inversión y el talento. Esto significa que los países que tienen tanto un alto nivel de inversión como un gran porcentaje de su PEA más con educación superior tienen las mejores calificaciones.

Índice general vs Variable ancla compuesta

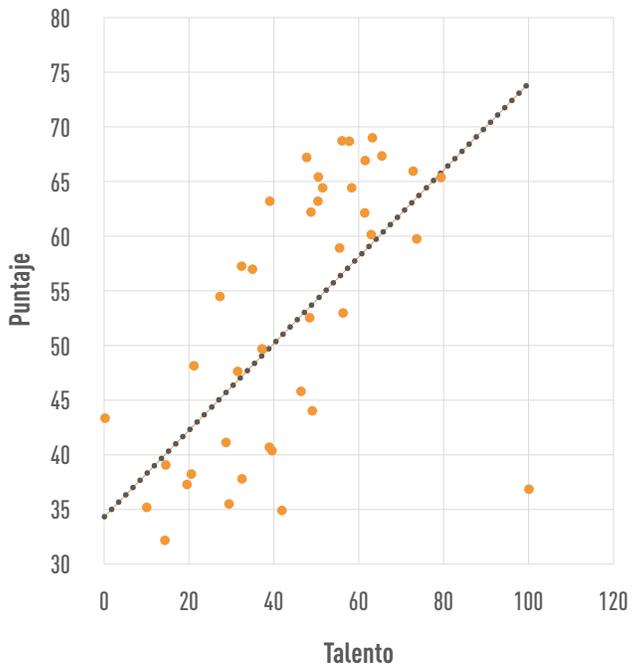


La misma correlación positiva se puede observar entre el puntaje del Índice general y cada variable que compone a la variable compuesta o ancla.

Índice general vs Inversión



Índice general vs Inversión



01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

Contacto

Para cualquier duda adicional sobre la metodología del Índice, escribir a oscar.ruiz@imco.org.mx o a melina.ramirez@imco.org.mx



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.