



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“EL PROCESO DE REFORMAS EN LA GESTIÓN DE
ENRIQUE PEÑA NIETO: PROYECTO, ACTORES E
IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL Y EL ESTADO MEXICANO 2012-2014”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A:

BEATRIZ PÉREZ JOSÉ



DIRECTORA :

MTRA. HILDA ABURTO MUÑOZ

2015

Ciudad Universitaria, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**“EL PROCESO DE REFORMAS EN LA GESTIÓN DE ENRIQUE PEÑA NIETO:
PROYECTO, ACTORES E IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL Y EL ESTADO MEXICANO 2012-2014”**

ÍNDICE	PÁG.
AGADECIMIENTOS	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. CONCEPTO DE ESTADO, GOBIERNO, SISTEMA POLÍTICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	25
1.1 El Estado	25
1.2 Gobierno	31
1.3 La Administración Pública	32
1.4 Sistema Político	35
CAPITULO II. EVOLUCIÓN DE LA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO MEXICANO. LOS ANTECEDENTES DEL PROYECTO REFORMADOR ACTUAL.	40
2.1 ORGANIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO DEL ESTADO MEXICANO	42
2.1.1 Elementos del Estado Mexicano	42
2.1.2 La División de Poderes y la Federación	46
2.1.3 Los organismos Autónomos	48
2.2 ORGANIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.	51
2.2.1 Administración Pública Federal Centralizada	56
2.2.2 Administración Pública Paraestatal	58
2.3 EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO MEXICANO.	63
2.4 ANTECEDENTES DEL PROYECTO REFORMADOR ACTUAL.	68

CAPITULO III. EL PROYECTO, LOS ACTORES, LA ESTRATEGIA.	71
3.1 El proyecto: El Plan Nacional de Desarrollo y el paquete de reformas del Pacto por México	73
3.2 Los actores: El periodo de transición, el gabinete, la clase política, y otros actores	86
3.3 La estrategia: El Pacto por México o el intento de recentralización del poder político como estrategia de estabilización.	114
CAPÍTULO IV. EL PAQUETE DE REFORMAS “TRANSFORMADORAS” NOVIEMBRE DE 2012-AGOSTO 2014.	125
4.1 EL PERIODO DE TRANSICIÓN	126
4.1.1 La Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	126
4.1.2 La Reforma Laboral.	128
	130
4.2 PACTO POR MÉXICO	131
4.2.1 La Reforma Educativa.	141
4.2.2 La Reforma en Telecomunicaciones.	146
4.2.3 La Reforma Energética.	151
4.2.4 La Reforma Político-Electoral.	157
4.2.5 La Reforma en Transparencia y Acceso a la Información.	159
4.2.6 La Reforma Judicial o el Nuevo Sistema de Justicia Penal.	161
4.2.7 La Reforma Hacendaria.	162
4.2.8 La Reforma Financiera.	164
4.2.9 La Reforma en Competencia Económica.	166
4.2.10 La Reforma a la Ley de Amparo.	168
Cuadro de Reformas	171
Cronograma de las Reformas	171
CAPÍTULO V. IMPACTOS: LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	174
5.1 LA REFORMA ESTADO	176
5.1.1 Los Organismos Autónomos Constitucionales	176
5.1.1.1 EL Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).	

5.2.1.2	El Instituto Nacional Electoral (INE).	
5.2.1.3	El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)	
5.2.1.4	La Fiscalía General de la República (FGR).	
5.2.1.5	La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).	
5.2.1.6	El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL).	
5.2.1.7	El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).	
5.1.2	Cambios en materia Constitucional	
5.1.3	El art. 28 o el camino hacia el Estado Regulador.	188
5.1.4	La productividad, la competitividad, y el fomento al desarrollo empresarial como panacea del desarrollo.	194
		199
5.1.5	El intento de recentralización del poder administrativo y político.	201
5.2	LAS IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.	203
5.2.1	Los Órganos Reguladores Coordinados en materia de energía y otras dependencias reguladoras.	203
5.2.1.1	Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).	
5.2.1.2	Comisión Reguladora de Energía (CRE).	
5.2.1.3	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al medio ambiente (ASEA).	
5.2.1.4	Centro Nacional de Control de Energía (CENACE).	
5.2.1.5	Centro Nacional de Control de Gas (CENAGAS).	
5.2.2	La Empresas Productivas del Estado.	215
5.2.2.1	Comisión Federal de electricidad.	
5.2.2.2	Petróleos Mexicanos.	
5.2.3	Creación y reforma de otras dependencias de la Administración Pública Federal.	223
5.2.3.1	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.	
5.2.3.2	Instituto Mexicano del Petróleo.	
5.2.3.3	Consejo de Coordinación del sector Energético.	
5.2.3.4	Comisión Nacional de Seguridad.	
5.2.3.5	Gendarmería Nacional.	
5.2.3.6	Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	

5.2.3.7 Sistema Nacional de Radiodifusión.	
5.2.3.8 Sistema Nacional Anticorrupción.	
5.2.3.9 Cuadro de Reformas y nuevos Órganos Constitucionales.	230
CONCLUSIONES.	240
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.	245

A Hilda,

Caminante, repartes flores,
Alegras el corazón,
Amor es tu palabra.

El mundo gime estéril como un hongo.
Es la hoja caduca y sin viento en otoño,
la uva pisoteada en el lagar del tiempo
pródiga en zumos agrios y letales.

[...]

La soledad trazó su paisaje de escombros.
La desnudez hostil es su cifra ante el hombre.

Sin embargo, recuerdo...

En un día de amor yo bajé hasta la tierra:
vibraba como un pájaro crucificado en vuelo
y olía a hierba húmeda, a cabellera suelta,
a cuerpo traspasado de sol al mediodía.
Era como un durazno o como una mejilla
y encerraba la dicha
como los labios encierran cada beso.

El mundo era la forma perpetua del asombro
renovada en el ir y venir de la ola,
consustancial al giro de la espuma
y el silencio, una simple condición de las cosas.

[...]

Río de sangre eterno y derramado
que deposita limos fecundos en la tierra.
Su caudal se nos pierde a veces en el mapa
y luego lo encontramos
-ocre y azul- rigiendo nuestro pulso.
Río de sangre, cinturón de fuego.

En las tierras que tiñe, en la selva múltipara,
en el litoral bravo de mestiza
mellado de ciclones y tormentas,
en este continente que agoniza
bien podemos plantar una esperanza.

Apuntes para una declaración de fe. (Fragmentos)
Rosario Castellanos.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis, además de ser la conclusión de la licenciatura, es también el resultado de largas reflexiones, interés y sincera preocupación por el futuro de los jóvenes mexicanos (incluyéndome) y del país en general. Un interés que, gracias al apoyo y asesoría de la Mtra. Hilda Aburto, ha sido encauzado y encontrado rumbo en estas páginas, y que continuará sus cauces en otros espacios con el objeto de aportar al debate académico.

Esta investigación ha sido posible gracias a las enseñanzas de mis profesores y en especial, a mi directora de tesis quien tiene un profundo conocimiento e interés en el tema, y ha ido de la mano en todo el proceso, a ella, además le debo la revisión y pulida de todos los borradores, la dirección, estructuración y visión de la importancia y actualidad del tema. No cabe aquí todo el agradecimiento por el apoyo, enseñanza y la oportunidad brindados. Gracias por las largas tardes de charla y café. Gracias por el tiempo, el cariño y la paciencia.

Quiero también agradecer a mis sinodales, Mtra. María de Jesús Alejandro, Mtro. Pedro Espinosa, Dr. Héctor Zamitiz, Dr. Roberto Rives, el valioso tiempo que dedicaron a la revisión y corrección de este documento, sus observaciones contribuyeron, al desarrollo y mejora del contenido y también a profundizar y ampliar la visión del tema y sus conclusiones.

Al Dr. Rives por su contribución de material bibliográfico y claridad en el tema de los Organismos Autónomos y la estructura del aparato estatal, así como la recomendación de lecturas que me aportaron mucho. Al Dr. Zamitiz, por su precisión y profundidad en el análisis político, y también la colaboración de fuentes de información. A la mtra. María de Jesús y al Mtro. Pedro Espinosa, por las observaciones a la forma y estructura del texto. Al Dr. José Juan Sánchez, por su asesoría en el tema del marco institucional. A todos gracias, pues sus comentarios enriquecieron el trabajo final.

Pongo aquí mi reconocimiento y gratitud al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. donde realicé servicio social y prácticas profesionales; y a la Asociación para la Acreditación y Certificación en Ciencias Sociales, A.C., en donde colaboré durante dos años. Ambas instituciones me brindaron la oportunidad de adquirir experiencia en el mundo académico, además de despertar en mi mayor interés por la investigación.

Gracias también a ti Pao, por el apoyo, el cariño y el tiempo, por la amistad interminable, incansable, incondicional, por la paciencia. Por tu preocupación genuina y por tu amor al otro. Por conocerme y empatar. Por tu sensibilidad, la música y la lucha. A ti Nancy, por nuestro derecho de antigüedad, por la ternura, y la libertad. Por el día a día desde éramos peques.

Gracias a los Leroy-Aburto, clan de amorosos y maestros. Caminantes.

Gracias a todos, familia y amigos, porque siempre se aprende de cada uno, de nuestros momentos juntos, de nuestros sueños de un futuro más justo. A mis colegas por su pasión, conciencia y esperanza en este país.

Gracias Papá, por la vida juntos, la vida que me ha permitido llegar hasta aquí, y continuar, feliz, libre, salvaje, irreverente, consciente.

INTRODUCCIÓN.

“Las reformas modernizadoras son portadoras de inestabilidad política, no el atraso. Ellas interrumpen el ritmo tradicional de las sociedades, destruyen los pactos, sacuden las inercias, rompen los viejos equilibrios y son las verdaderas responsables de las alteraciones en el orden político”.

Huntington Samuel, El orden político en sociedades de cambio, 1996.

“Nuestros planteamientos conceptos y expectativas sobre el Estado, el gobierno se han modificado. Nos encontramos en medio de una transformación profunda de la sociedad y, por ende, en un tiempo de redefinición y rehechura de la organización estatal de la sociedad”.

Aguilar Villanueva, Luis F., La transformación del Estado a la vuelta del milenio, 2015.

A partir de que se hicieron oficiales los resultados del proceso electoral del 1ero. de julio de 2012, y una vez instaladas las cámaras del Congreso de la Unión, el equipo de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto, puso en marcha su maquinaria política de negociación. El proyecto del nuevo gobierno es de primera vista, ambicioso, pero sobre todo es la continuación de un propósito iniciado en la década de los ochenta y en impasse durante sexenios posteriores.

Una serie de reformas iniciadas en la década de los ochenta y otras que quedaron pendientes. A este proceso de cambios constitucionales y de la visión de Estado en cuanto a su participación en la vida económica y desarrollo social, se le llamó Reforma del Estado. Por eso llama la atención que, el gobierno de Enrique Peña retome esta agenda de cambios profundos al aparato estatal, su relación con la sociedad y la relación de ésta con el sector privado¹.

Son precisamente las reformas, el interés fundamental de este estudio. Primero salta a la vista la primera pregunta ¿reformas para qué? Para esta investigación es importante conocer cuál es el proyecto del Gobierno de Enrique Peña, hacía donde quiere llevar al país con este proyecto de reformas tan ambicioso, y por otro lado,

¹Sánchez González, José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México, México, INAP 1998, p.51.

¿qué intereses representan cada una de ellas? ¿Responden a las demandas de la sociedad mexicana?

El proyecto de gobierno es ambicioso. Por eso otra de las interrogantes fundamentales para concebirlo es ¿cómo lograrlo? Conociendo la dinámica de las élites mexicanas, y sobre todo la polarización política que dejó el gobierno de Calderón, uno se pregunta ¿cuál es la estrategia del gobierno federal para que el legislativo apruebe las reformas?, y en ese proceso, ¿cómo controlar o evitar las contingencias que naturalmente traen los cambios?

Finalmente, la pregunta es ¿qué implicaciones tienen las reformas? ¿Son los mismos resultados que los esperados o hubo cambios en el proceso? ¿Cómo entender al aparato estatal y el gobierno mexicano después de las reformas?

El 1ro. de diciembre de 2012, en su toma de protesta como presidente de la República, Enrique Peña Nieto señaló: “Mi Gobierno alentará la unidad dentro de la pluralidad”, y en el mismo discurso asumió: “Será, también, un Gobierno responsable, que trabajará fuerte desde el primer día, para cumplir uno a uno todos sus compromisos”. Un día después se firmó el Pacto por México, allí afirmó con hechos el discurso.

No sólo reunió a las principales fuerzas políticas del país, logrando así la unidad que no se tuvo durante el sexenio de Felipe Calderón, sino hizo acuerdos, pactó y agendó compromisos y objetivos nacionales asumidos por, al menos, las fuerzas políticas mayoritarias del país, eso es el Pacto por México, una bitácora de trabajo, compromisos que hay que cumplir en un determinado periodo, al mismo tiempo que, se cumple con una estrategia y se esperan resultados.

Aunque días antes de la oficialización del Pacto, su equipo de trabajo logró un objetivo fundamental: aprobar la reforma laboral². El mensaje era claro, apenas siendo presidente electo, no constitucional, recién recuperado el poder del partido hegemónico, se había logrado lo que estaba en el proyecto modernizador iniciado en el Gobierno de De la Madrid, continuado por Salinas y estancado en los sexenios posteriores, votar favorablemente una reforma, que aunque ya trabajada desde tiempo antes, era difícil de asumir en la tradición política mexicana.

Claro que no fue fácil, hubo que trabajar años antes para lograr tres cosas fundamentales para obtener la fuerza necesaria para la realización del proyecto, una de la mano de la otra: 1) mayoría en los gobiernos estatales 2) mayoría en el congreso, 3) la presidencia de la república. Para cuando asumió la presidencia, el PRI, ya era mayoría en la Cámara de Diputados³.

El 10 de Marzo de 2013, cuando el Presidente habló en Palacio Nacional con motivo de los primeros cien días de su gobierno dijo: “Como Presidente de México asumí el reto no sólo de administrar nuestro país, sino de transformarlo”⁴. No venimos a administrar, sino a transformar a México, ha repetido en distintas ocasiones el jefe del ejecutivo federal.

El 11 de agosto de 2014 culminó el proceso legislativo de reformas estructurales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un evento de gran trascendencia. Después de haber llegado al consenso, las principales fuerzas políticas del país, trabajaron durante 18⁵ meses para llevar a cabo cambios

² La reforma laboral fue votada y aprobada por pleno de la Cámara de Diputados el 13 de Noviembre de 2012, en ese mismo mes, con fecha 29, se firmó el decreto que se publicó al día siguiente (30 de Noviembre de 2012) en el Diario Oficial de la Federación.

³ En las elecciones intermedias de 2009, el PRI logró recuperar escaños en el congreso y ser nuevamente la principal fuerza política.

⁴ “Mensaje del Ejecutivo Federal con motivo de los 100 días de gobierno”, el 10 de Marzo de 2013 en Palacio Nacional, consultado en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/no-venimos-solo-a-administrar-sino-a-transformar-a-mexico-enriqueu-pena-nieto/>

⁵ Los trabajos para las reformas, comenzaron desde el periodo de transición, del 1 de julio al 1 de diciembre de 2012. Etapa del primer periodo ordinario de sesiones en el Congreso de la Unión y donde se lograron aprobar y negociar las primeras reformas, hasta llegar a lo acuerdo del Pacto por México, estableciendo la agenda de trabajo legislativo de 2013.

constitucionales y reglamentarios de diversa índole, de los cuales apenas es posible visualizar la fotografía completa.

El nuevo Gobierno de Enrique Peña, en efecto, ha trabajado fuerte, desde antes de tomar el poder y está transformando a México con una serie de reformas que hará falta esperar para determinar sus impactos.

Se menciona todo esto en una postura de franca incertidumbre generacional. Pues se interpreta a esta generación como una que ha visto morir y nacer un mismo país, pero no el fin y el inicio como un cambio de página. Sino el cambio de página mismo, esta transición, es decir se ha vivido un proceso de transformación, de una sociedad, de un Estado. Por lo tanto en efecto sí hay algo que defina a esta generación es precisamente la indefinición, un proceso de transición democrática y económica que no termina de concluir.

Hasta hace unos meses México, tenía una estructura jurídica, política, económica y administrativa diferente de la que tiene ahora y de la que tuvo hace 30 años, pero ninguna de estas tres etapas se parece. Al paradigma de las actuales reformas estructurales, saltan varias preguntas ¿cómo debemos ahora entender este país? ¿Cuáles son los retos y oportunidades que nos brinda? ¿Son estas reformas satisfactorias a las necesidades de la sociedad actual? ¿Reformas por y para qué?

A la generación de los *milennials* la han llamado “generación de la crisis” pues nacieron en un contexto de crisis económica, que no se ha superado. Desde la década de los ochenta México vivió una larga etapa de crisis económico-social que en la última década se ha agravado más⁶, por un lado la delincuencia organizada que azota buena parte del país y que esta cultivando muchas generaciones de mexicanos en medio de la violencia. Por otro, la crisis económica, de empleo y

⁶ “La crisis de 2008 *afectó seriamente* los ingresos de mexicanos: OCDE”, periódico La jornada, 3 de mayo de 2014.

seguridad laboral, y finalmente la indiferencia y el descrédito a la vida pública del país⁷.

Así que, una buena parte del discurso o de la exposición de motivos de las iniciativas de reforma que se promovieron, manejaban y daban una propuesta de solución –desde su postura- al desempleo, la crisis económica, los conflictos en los procesos electorales, la desconfianza e ineficacia del sistema penal y el estancamiento del país. Hoy apenas es digerible el proceso de cómo se llevaron a cabo las reformas, su contenido y sobretodo cómo se reconfiguró el país y con ello enfrentar los retos que las reformas deparan.

Dicho lo anterior, el principal cuestionamiento al iniciar la presente investigación fue precisamente ubicar los cambios realizados, entender sus motivos y aproximarme a sus posibles efectos, sus alcances. Explicarse el país, en términos de las modificaciones constitucionales, sus implicaciones al aparato estatal, gubernamental y de la Administración Pública.

Partir de estas nociones para centrarnos en los cambios que han acontecido en la actualidad y que, de forma breve, son enumerados durante la promulgación de las leyes secundarias en materia energética el pasado 11 de agosto de 2014, por el presidente Enrique Peña Nieto y que retomo para tener claridad de la magnitud y alcances de los cambios, así como para delimitar el periodo de estudio de la presente investigación. Se resalta este acontecimiento porque es importante aclarar que a pesar de que el proceso de reformas ha culminado, lo ha hecho únicamente en el ámbito legislativo, sin embargo aún queda el proceso de implantación de las reformas, al cual no asistiremos y que por supuesto es un tema muy vasto y amplio de estudio.

⁷ Según el Observatorio Nacional del INEGI al menos el 61% de personas con nivel medio superior y superior ganan menos de \$4,100.00 al mes. Publicado en el periódico el Reforma “Estudian, pero son pobres” p. 2, jueves 30 de abril de 2015.

Dicho de otra manera, el 11 de agosto de 2014 con en el evento de promulgación de las leyes secundarias en materia energética, se llevó a cabo la “clausura” del proceso legislativo de reformas estructurales -que comenzó en el periodo de transición del poder ejecutivo en 2012 y definió su agenda y compromisos el 2 de diciembre de 2012 con la firma del Pacto por México- y marca el inicio del proceso de implementación.

A dicho evento, asistieron representantes de todos los partidos políticos nacionales del país, los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, el gabinete legal y el ampliado, el presidente de la CONAGO y 24 gobernadores de los Estados de la República.

El primero en tomar la palabra fue el secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell, quien señaló que las nuevas leyes otorgan una “nueva naturaleza jurídica a la CFE y a PEMEX”, los cuales dejan de ser “organismos públicos descentralizados” y se transforman en “empresas productivas” 100% propiedad del Estado. Ambas dijo contarán con un Consejo administración que operaran conforme a “prácticas de gobierno corporativos”, con consejeros independientes de tiempo parcial ratificados por el senado⁸.

Señaló también la función y competencia de los *órganos reguladores* del sector, que contarán “con autonomía técnica y de gestión, tendrán estabilidad y seguridad presupuestal, derechos y aprovechamientos que cobren en el ejercicio de sus funciones”⁹. Los nuevos órganos reguladores del sector son la *Comisión Nacional de Hidrocarburos* y la *Comisión Reguladora de Energía*, que contarán con nuevas facultades para regular a las empresas públicas y a las privadas.

Luis Videgaray Caso, secretario de Hacienda y Crédito Público, señaló que la reforma es “radical al régimen fiscal del petróleo el gas y la electricidad, cambio

⁸ Discurso del Secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell en el evento de Promulgación de Leyes secundarias de la Reforma Energética, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014.

⁹ Idem.

profundo entre la energía y la hacienda pública nacional”¹⁰. Remarcó también la creación del *Fondo Mexicano del Petróleo para el Desarrollo y la Estabilidad*, en donde recaerán los ingresos del petróleo que ya no administrará la SHCP.

En su discurso, el presidente Enrique Peña Nieto, reconoció el trabajo de la VXII legislatura por la aprobación de cada una de las reformas constitucionales así como de sus leyes secundarias que en total suman nueve leyes nuevas y modificaciones a 12 existentes¹¹.

Destacó que con las reformas, se abre un *nuevo modelo de desarrollo para las industrias energéticas*, así como la figura de las *Empresas Productivas del Estado*, que contarán con mayor autonomía. En este mismo sentido confirmó también la creación de la *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente*.

Anunció también una especie de agenda a corto plazo acerca de los trabajos que habría que realizar para la implementación de las reformas aprobadas, así como el inicio del funcionamiento de los nuevos órganos reguladores. Esta serie de labores iniciará con los de la *ronda uno* –al siguiente día del evento- que estarán a cargo de la SENER. En la ronda uno se darán a conocer la áreas que se incluirán en la primera ronda de licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, esta misma semana se conocerá el contenido de la ronda uno, para la iniciativa privada. Primer trimestre de 2015.

Antes de concluir el mes de agosto –informó- emitirá los decretos de creación del *Centro Nacional de Control de Energía* y el *Centro Nacional de Control del Gas Natural* como “organismos descentralizados sectorizados a la secretaria de energía”¹², ajustados al nuevo modelo de industria de gas natural.

¹⁰ Discurso del Secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso en el evento de Promulgación de Leyes secundarias de la Reforma Energética, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014.

¹¹ Discurso del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto en el evento de Promulgación de Leyes secundarias de la Reforma Energética, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014.

¹² Idem.

Se confirmó también el envío de candidaturas al Senado de los comisionados para integrar la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, candidaturas de consejeros independientes de PEMEX y CFE, y candidaturas independientes del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización, así integración del los nuevos órganos reguladores y se instalaran los consejos de administración de las *Empresas Productivas del Estado*.

Durante el mes de septiembre se crearía el Fondo Mexicano del Petróleo, se emitirán los decretos de creación del Fondo Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética.

En octubre se publicarían todos los reglamentos de la legislación secundaria, así como los Decretos de reestructuración y modernización del Instituto Mexicano del Petróleo. La publicación de Lineamientos para la Emisión de Certificados de Energías Limpias y el Reglamento de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y del Medio Ambiente. Finalmente señaló que estas son 10 acciones que se llevaran a cabo en el corto plazo, “demostrando el compromiso para poner la reforma energética en acción”¹³. Con estos anuncios dio por terminada la fase legislativa del ciclo reformador que se inició el 2 de diciembre de 2012.

A continuación se retomo, según lo anunciado en el evento, las leyes que se crearon, reformaron o derogaron solamente para la reforma energética:

Cuadro 1. Leyes secundarias de la reforma energética

No.	Ley	Creada	Reformada
1	Expedición de la Ley de Hidrocarburos	X	
2	Reforma a la Ley de Inversión Extranjera		X
3	Reforma a la Ley Minera		X
4	Reforma a la Ley de Asociaciones Público Privadas		X
5	Expedición de la Ley de la Industria Eléctrica	X	
6	Expedición de la Ley de energía geotérmica	X	
7	Reforma a la Ley de Aguas Nacionales		X

¹³ Idem.

8	Expedición de la Ley de Petróleos Mexicanos	X	
9	Expedición de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad	X	
10	Reforma a la Ley Federal de Entidades paraestatales		X
11	Reforma Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del sector público.		X
12	Reforma a la Ley de obras públicas		X
13	Expedición de la Ley de los órganos reguladores coordinados	X	
14	Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal		X
15	Expedición de la Ley de la Agencia de Seguridad Industrial y medio ambiente	X	
16	Reforma a la Ley de Derechos		X
17	Reforma a la Ley de coordinación Fiscal		X
18	Expedición de la Ley del fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo.	X	
19	Reforma a la Ley Federal de presupuesto y responsabilidad Hacendaria.		X
20	Expedición de la Ley de ingresos de hidrocarburos	X	

Fuente: Discurso del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto en el evento de Promulgación de Leyes secundarias de la Reforma Energética, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014.

Cito el contenido del mensaje del este evento de promulgación de leyes secundarias, porque cobra relevancia dado que marca el fin de una etapa y el inicio de otra en el proceso de “transformación de México” -como lo ha llamado el Presidente de la República-, o de reforma del Estado y reestructuración de la Administración Pública para efectos del presente estudio, que abarcará únicamente esta primera etapa de aprobación, pero no la de implementación.

Para entender y analizar el proyecto de gobierno actual, es necesario tener claridad sobre el concepto de Estado y Administración Pública que hemos tenido en México así como su evolución en las últimas tres décadas, una vez así podremos identificar cómo ha evolucionado de la mano de las reformas que se llevaron a cabo a partir de la década de los ochenta.

Partir de un concepto claro de la Administración Pública y de su papel y evolución en México para determinar cuáles son los elementos para el análisis del impacto de las reformas constitucionales de 2013 en la Administración Pública Federal. El tamaño,

sus objetivos, sus funciones, atribuciones, actividades, estructura organizacional y administrativa, marco jurídico.

El presente estudio se realiza a partir del periodo de transición entre el Gobierno de Felipe Calderón y el de Enrique Peña Nieto (julio de 2012), tiempo en el que podemos identificar pactos y negociaciones de la élite política que dan como resultado –en este periodo de transición- la aprobación de las primeras reformas (la laboral por ejemplo), correspondientes al proyecto de reformas del nuevo gobierno; y hasta la última reforma aprobada, así como las leyes secundarias en agosto de 2014, es decir, abarca un lapso de dos años.

Una vez delimitado el periodo del proceso de las reformas realizadas, también podemos delimitar hasta ese momento sus afectaciones en la Administración Pública Federal, al menos en cuanto al marco jurídico e institucional, sin adelantarnos a los devenires de su implementación.

Este periodo de estudio se estableció por un lado al establecimiento de dos etapas importantes, la primera es la etapa de la negociación y los acuerdos, durante la transición de un gobierno a otro; la segunda (que se pudo llevar a cabo gracias a la primera) es el proceso de aprobación de las reformas a la constitución, en un primer momento y luego, de sus leyes secundarias. Para ambos casos nos apoyamos en el documento “Pacto por México” sustantivo para esta investigación, pues fue el resultado de la etapa de la negociación y la bitácora o agenda de trabajo de la segunda fase.

En el pacto por México podemos encontrar una serie de compromisos (además calendarizados) en los cuales al fin convergieron las distintas fuerzas políticas entonces mayoritarias del país. Se comprometieron y trabajaron juntos para llevarlos a cabo.

De acuerdo a las etapas del proceso de reformas, se realizará un análisis politológico y administrativista, enfocado a la implicación de las reformas en la estructura, funcionamiento y objetivos de la Administración Pública Federal y el aparato Estatal Mexicano. Para acotar la investigación, el presente estudio se enfocará sólo en la modificación de la estructura de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, así como los órganos autónomos constitucionales, los órganos reguladores y las nuevas entidades públicas creadas y/o reformadas a partir de las reformas.

Para la Administración Pública es relevante estudiar las implicaciones que causará este proceso de reformas al aparato administrativo, y en todo caso evidenciar si se trata –en efecto- de una reforma del Estado. Para esta parte del análisis, retomo el libro de Dr. José Juan Sánchez, “La reforma del Estado en México”, que determina la posición administrativa y características de una reforma o proceso de reforma del Estado.

En la actualidad, desde la perspectiva administrativa la Reforma del Estado reconoce tres momentos: en primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de la asignación del personal¹⁴. En este sentido, se señala, la necesidad fundamental de redefinir la estructura administrativa, dentro del proceso de la reforma, tema central de la presente investigación.

Se precisa como objetivo fundamental conocer el proyecto del actual gobierno federal y los impactos que han hecho las reformas a la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia laboral, energética, política, fiscal, financiera y educativa al funcionamiento, objetivos y estructura de la Administración Pública Federal, así como los actores y estrategias puestos en marcha para tal objeto. Y finalmente ubicar las implicaciones en la Administración Pública y los cambios en el aparato estatal.

¹⁴ Ibidem, p. 52

Para ello nos hemos preguntado por ejemplo: ¿a qué plan y objetivo responde esa agenda de trabajo? ¿Qué resultados-impactos se esperan, y en efecto, esos resultados serán los esperados? ¿Cómo enfrentar las contingencias en el proceso de implementación de las estrategias, o las consecuencias no esperadas? ¿Qué actores intervienen en este proceso? ¿Qué intereses representan? Estos cuestionamientos son esenciales para nuestra investigación, pero no haremos un seguimiento puntual ya que ello derivaría en otra investigación, para alcanzar nuestro objetivo no enfocaremos en responder la siguiente pregunta: ¿qué y cómo afectaran esas estrategias de cambio a la estructura y objetivos de la administración pública y el aparato estatal?

Se parte de la hipótesis de que el proyecto de reformas del Gobierno de Enrique Peña Nieto, es la continuación del proyecto neoliberal iniciado en la década de los ochenta. Implica la “modernización” de la Administración Pública Federal y la reforma del Estado, y que además ha utilizado como estrategia el Pacto por México en un intento también de recuperar el control del poder político que su partido perdió en el año 2000 y, que durante los sexenios panistas, se dispersó. Entre otras cosas se supone también que:

- Se han dado una Reforma del Estado, hacia una función regulatoria.
- Las reformas son la continuación del proyecto de modernización de la Administración Pública Federal iniciado en la década de los ochenta.
- Los poderes fácticos y la clase política son los actores principales de las reformas.
- Se dan las condiciones para que haya cambios estructurales en el funcionamiento y objetivos de la Administración Pública.
- En el ámbito del poder político hay un intento de re-centralización administrativa y control del poder político

El capítulo uno contiene el marco conceptual sobre el Estado, el Gobierno, la Administración Pública, el Régimen Político y el Sistema Político. De esta manera

podremos definir primero la concepción y el tipo de Estado que existía y que se modificó, al mismo tiempo que también conceptualizaremos la función de la Administración Pública antes de su proceso de modernización, pues ésta también cambió para ajustarse a las nuevas funciones estatales.

El segundo capítulo nos acerca a las características de la Administración Pública mexicana, su evolución en la última etapa de cambios estructurales en el marco de la reforma del Estado, buscará los antecedentes del proyecto de gobierno actual, donde es importante contextualizar la Administración Pública y el Estado mexicano en esa etapa de cambios estructurales que fue la década de los ochenta, a la que muchos estudiosos le denominaron “redimensionamiento del Estado” o “reforma del Estado” y “modernización administrativa”.

En el tercer capítulo, señalaré en primera instancia, el proyecto, luego los medios, estrategias y actores puestos en marcha para conseguir la aprobación de cada reforma. Para el análisis del proyecto reformador de EPN, y su proceso de aprobación-negociación durante el año 2013, tendré como referente el trabajo realizado por Isabelle Rosseau, en su libro México ¿una revolución silenciosa? (élites gubernamentales y proyecto de modernización) 1970-1995. En el cual hace el siguiente planteamiento metodológico: “Nos proponemos estudiar la instauración y el subsecuente dominio de un proyecto de transformación política en el México de los ochenta. Seguiremos ese proyecto en el tiempo: asistiremos a su concepción, luego a su implantación y, finalmente, a los primeros momentos de su gestión”.

La metodología empleada implica por Rousseau y que la presente investigación retoma, implica un análisis prosopográfico de los principales actores políticos de la época, además del estudio de las estructuras organizacionales de las instituciones que se identifican como de mayor relevancia. De esta forma combina el análisis organizacional y prosopográfico de los actores para observar las estrategias implementadas a la consecución del objetivo (el proyecto modernizador), la respuesta del entorno (ambiente) a estas disposiciones y luego el reacomodo, los

acuerdos y los pactos que definirán el nuevo marco jurídico y sus implicaciones, en este caso, en la Administración Pública y en el Estado Mexicano.

Adentrarnos a los efectos que ocasionarán las reformas constitucionales en el ámbito estatal y la Administración Pública Federal, así como el proceso y contexto político e institucional en el que se llevaron a cabo las reformas, implica tener un concepto claro de: el Estado, Gobierno, Sistema Político y Administración Pública. Sobre todo, el concepto de Estado, Sistema Político y Administración Pública que, para efectos de la presente investigación y del contexto mexicano, se ven todo el tiempo influidos entre sí. A lo largo, veremos la participación sustantiva del Sistema Político en el proceso de concepción y aprobación de las reformas, los cambios cualitativos en el Estado Mexicano y, sus implicaciones en la Administración Pública Federal.

En el cuarto capítulo describiré cada una de las reformas, su proceso de aprobación, sus actores y los cambios que proponen e implicaciones, las negociaciones y el contenido de cada una de ellas. Así como también, si se trata de una reforma constitucional y cuáles y cuantos artículos reformaron, y si no se trata de reforma constitucional, cuáles leyes se cambiaron, crearon o derogaron.

En el quinto capítulo abordaré las implicaciones directas de las reformas a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, señalaré mediante un cuadro de análisis los cambios que cada reforma hizo al marco institucional, señalando, la creación, reforma o extinción de entidades públicas, y los cambios en los objetivos de cada una de ellas. Se señalará, los efectos, tanto en la Administración Pública como en el Estado Mexicano. Finalmente, las conclusiones.

CAPÍTULO I. ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SISTEMA POLÍTICO.

1.1 El Estado

El Estado para Hobbes surge de la necesidad de apacentar la Guerra constante entre los hombres, quienes pugnan todo el tiempo en el honor y la dignidad de cada uno. Según este concepto el Estado es necesario para el hombre más que para cualquier otra criatura, que pueden vivir sin tener un poder coercitivo que las domine, el hombre sin embargo, no puede, debido a sus constantes pugnas por el honor y la dignidad, a los intereses y fines particulares de cada individuo, al afán del hombre de reformar y de innovar y de controlar al hombre mismo¹⁵.

El Estado, es entonces, depositario de todo el poder y voluntad de cada individuo con el fin de establecer un orden que cese las pugnas constantes o que permita dar seguridad al individuo dentro de una colectividad. El origen del Estado tiene lugar, cuando, voluntariamente, se instituye un poder común, capaz de proteger a las personas de sí mismas y de cualquier invasión o injuria ajena, confiriendo el poder de cada individuo a un apersona a una asamblea de personas, reduciendo todas las voluntades a una sola.

El Estado es en definición (de Hobbes) “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”¹⁶ y otorga el poder a un soberano¹⁷.

Tenemos aquí una de las primeras concepciones acerca del Estado. Recordemos que tanto su concepción y desarrollo (de funciones y atribuciones) han evolucionado

¹⁵ Hobbes, Thomas, “Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”, México, FCE, 1980. Cap. 17, p. 140

¹⁶ Ibidem, p.141.

¹⁷ Idem.

o retraído a lo largo de la historia. Por lo tanto podemos tipificar esta definición de Estado, como muchos estudiosos la han denominado en su función original y esencial, concibiendo al Estado como un ente que garantice la paz y la seguridad entre quienes realizan ese pacto o están dentro de los límites de ese Estado: “El fin principal del Estado es garantizar la seguridad y la paz de los miembros del *pacto*. El soberano, en su carácter de titular de la voluntad y el poder público, deberá garantizar mediante el uso de la fuerza (fortaleza) y todos los medios que crea oportunos, la seguridad de quienes conforman el Estado”.

A partir de Hobbes, se han elaborado innumerables conceptualizaciones del Estado, cada una le ha dado diversas funciones económicas, sociales y administrativas, pero siempre ha prevalecido la sustantiva, la de otorgar seguridad al individuo en su persona y sus propiedades, para que pueda establecer relaciones de todo orden.

La historia nos ha mostrado todo tipo de cambios en los Estados, pero la función sustantiva es inherente a su propia preservación.

Más tarde, Locke incorpora otras funciones asociadas con otra idea de los derechos del hombre: “el poder político consiste en el derecho de hacer leyes con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad, y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero, y todo ello solo por el bien público...Cuando un cualquier número de gentes hubieren consentido en concertar una comunidad o gobierno, se hallaran por ello asociados y formarán un cuerpo político, en el que la *mayoría* tendrá el derecho de obrar y de imponerse al resto”¹⁸.

Para Locke el Estado de naturaleza del hombre es el de la libertad y la igualdad, libertad para discernir sobre una cosa u otra, sin depender de otras voluntades más que la propia, y en igualdad frente a sus semejantes, para que ninguno de ellos le esclavice, y que ninguno sea o sienta superioridad ante el otro, ya que son criaturas

¹⁸ Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, ed. Porrúa, México, 20013, cap. 8, p. 57

de la misma especie y rango, nacidos todos con las mismas condiciones naturales y facultades, sin que haya subordinación o sujeción frete a otro, más que por voluntad manifiesta de serlo.

“Cada (hombre) uno está obligado a preservarse a sí mismo y a no abandonar su puesto por propio albedrio, así pues, por la misma razón, cuando su preservación deberá por todos los medios preservar el resto de la humanidad, y jamás, salvo para ajusticiar a un criminal, arrebatar o menoscabar la vida ajena, o lo tendente a la preservación de ella, libertad, salud, seguridad, integridad y bienes”¹⁹

Entendemos que el hombre es libre e igual por naturaleza, que según las leyes naturales deben procurarse por y para el mismo, y asegurar su preservación (vida), todo acto que esté en contra de denigrar o acabar con su preservación, de su libertad, igualdad, salud, integridad o bienes, va en contra de su naturaleza misma. Por lo que si alguien daña al hombre en su integridad física, moral está actuando en contra de la preservación y naturaleza del hombre.

La concepción de estado también tiene que ver con la noción de la soberanía, que se maneja desde dos vertientes, la primera de quienes afirman que la soberanía recae en el pueblo y quienes la achacan al representante o soberano. De aquí se formula un concepto de estado que determina la unidad de los individuos en la soberanía absoluta, la autodeterminación de los pueblos; y de aquí de esta unidad o colectividad autodeterminada se resuelve la independencia de agentes o estados ajenos a la identidad de tal estado.

La soberanía marca no solo la cualidad de un estado, sino que resalta las características del representante y de los miembros que pactaron otorgar un poder al soberano, y aquí encontramos el problema de la soberanía absoluta ya sea en el representante o en el pueblo, que ilimitada y para siempre. De esta manera define también cómo ha de gobernarse el gobierno, democrática, monárquica, etc.

¹⁹ Ibidem, cap. 2, p. 4

“El estado en el sentido de estado racional sólo se da en occidente. La lucha permanente en forma pacífica o bélica, de los estados nacionales en ocurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada estado particular había de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones por la cuales habría de adquirir el poder. De la coalición necesaria del estado nacional con el capital surgió la clase burguesa nacional, la burguesía en el sentido moderno del vocablo. En consecuencia es el estado el que proporciona al capitalismo las oportunidades de subsistir, así pues mientras aquel no ceda el lugar a un estado universal, subsistirá también éste”²⁰.

Para Heller²¹, la unidad estatal tiene condiciones culturales y naturales. “la teoría del Estado en cuanto a ciencia de la realidad, demuestra si y cómo existe el estado”. Y enmarca condiciones naturales y culturales que dan origen a la unidad estatal, entre las condiciones naturales se encuentran la situación geográfica y antropológica, ambas condiciones se utilizan para la interpretación de la vida del estado en cuanto puede demostrarse que influyen en la vida estatal.

Existen diferentes condiciones naturales y culturales que conforman la unidad estatal, ya sea la geografía, el pueblo, la economía, el derecho y la opinión pública, y estos factores afectan la vida estatal, sin embargo no son determinantes para ella, puesto que el estado tiene un carácter autónoma frente a ellas. Para Heller, el pueblo y el territorio son “elementos relativamente permanentes”. La conducta del estado implica un carácter especial que sobrevive a los individuos y a las formas del estado²².

Los hechos geográficos son muy importantes para la vida estatal, sin embargo, la situación estatal no depende de las leyes naturales estáticas de la geografía, puesto que la tierra no es factor político, sino una condición importante para la actividad

²⁰ Weber, Max, Economía y Sociedad, FCE, México, 2014, p.34.

²¹ Véase Heller, Hermann, Teoría General del Estado, FCE, México, 1998, p.47

²² Ibidem 47.

política de la población. Es decir, para Heller, el estado no es esclavo de su territorio “el objeto no es el la tierra, sino la tierra permeada por una organización política”²³.

Entonces se concluye que en cuanto a la primera condición natural que es geográfica, sólo interesa, en cuanto a un espacio habitado por hombre. La unidad estatal, no se constituye únicamente por el territorio, sin embargo es una condición para ella. El territorio posibilita la creación de una entidad social y política, ya que os hombres que viven en un mismo espacio geográfico están sometidos a condiciones de ordenación y vida, ni un hecho geográfico tiene importancia política siendo independiente del actuar del hombre.

El pueblo es otra condición natural de la unidad estatal. La conducta política de un pueblo está determinada por la numerosa pluralidad de circunstancias naturales e histórico-sociales, y factores antropológicos. A partir de la liquidación del orden social estamental y afianzamiento de la sociedad civil, y cuando se desvanece la monarquía de los estados, se constituye el pueblo como nación.

En su teoría Heller considera al pueblo como una estructura histórica, la cual está por encima de sus componentes, sin embargo, estos componentes pueden constituir su pueblo bajo condiciones que el medio impone, es decir la peculiaridad de un pueblo se encuentra en el curso de la historia, y surge de asimilar las circunstancias de las condiciones.

Al igual que la condición natural geográfica, el pueblo constituye una condición esencial para el nacimiento de la unidad estatal, sin embargo, la unidad estatal no puede ser relativizada por la sustancia del pueblo. El objeto no es el pueblo, sino la organización de oposiciones de voluntad, sobre la base de una comunidad de voluntad, es decir la agrupación unificadora en el pueblo, que no del pueblo, es una condición esencial para el nacimiento y permanencia del estado. “La voluntad del estado no es, ciertamente, en ningún caso un mero producto racional de la

²³ Ibidem, P. 49.

organización de la unidad de dominación del estado. Pero menos aún es la voluntad unitaria del pueblo que viniera a crear, con independencia de la organización de dominación del estado, la esencia de lo estatal.”²⁴

Otro punto que se considera para la unidad estatal, es la opinión pública, esta doctrina como fuerza gobernante constituye una forma que relativiza al estado al pueblo y que identifica al poder del estado con la voluntad del pueblo. La importancia de la opinión pública para la unidad estatal se refuerza en cuanto sea más precisa y surja e juicios firmes e indiscutidos, esta opinión firme y permanente se diferencia de la opinión política fluctuante del día a día. Esta importancia consiste en cuestión de la aprobación o desaprobación, asegura reglas convencionales que son base para conexión entre la sociedad y la unidad estatal. La opinión pública cumple la función de legitimación de la autoridad política. En este sentido la doctrina de la opinión pública reconoce en el pueblo la autoridad suprema, legitimador de todas las normas y procesos políticos.

El último elemento para la unidad estatal, es el derecho; aquí se supone al estado “como una unidad que opera en la realidad histórico social. Pero la realidad social constituye el punto de partida para determinar el concepto de derecho, y este caso se refiere al derecho positivo y no a la idea de derecho”.

Finalmente, el estado no puede concebirse como una simple función de la tierra, como fenómeno de expresión del pueblo, o de la sociedad de clases, o de la economía, ni de la opinión pública o el derecho, sino que todos estos elementos son condicionantes para la permanencia del estado, pero ni en conjunto ni aislados pueden ser la ley del Estado.

Heller define al estado como “una estructura económica, política, social y jurídica que organiza la cooperación social y territorial, bajo un orden legal y legítimo.” Según esta concepción el estado no es visible ni tangible, es una especie de

²⁴ Ibidem p.25

abstracción mental, una estructura sobre la cual se sustentan todos los elementos que conforman el estado, que se erige como pieza fundamental de la organización y el quehacer político del hombre.

1.2 Gobierno

Gobierno viene del latín *gubernare* que quiere decir “llevar el timón”. Según esta concepción etimológica al gobierno se le atañen las tareas de dirigir, coordinar y planear las actividades de los órganos e instituciones que integran a la sociedad. Según Maurice Duverger, el Gobierno “es un conjunto de órganos que diseñan, legislan y ejecutan las políticas públicas e imparten justicia”²⁵.

Esta definición de gobierno es muy importante, ya que no sólo diferencia al Estado del Gobierno, sino que define las tareas del gobierno que no son únicamente las de ejecutar²⁶, sino también la de legislar, diseñar e impartir justicia. De esta manera otorga a la noción de gobierno una idea más amplia e integral acerca de sus funciones y enlaza de manera congruente al concepto del Estado en cuanto a uno de sus elementos, que es el orden jurídico.

Aristóteles distingue tres formas de gobierno al que llama puras, o no corrompidas y a las que también, les suceden sus respectivas formas de gobierno impuras. A la Aristocracia, la Oligarquía; la Monarquía la Tiranía; y a la democracia, la Demagogia.

²⁵ Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, ed. Ariel, México 1967, p. 98.

²⁶ Generalmente al gobierno se le ha llamado el poder ejecutivo, o el brazo ejecutor del Estado, o mediante el cual el Estado ejecuta o realiza las funciones que le son propias, es decir, solamente se asigna la función de ejecutar, pero, según el concepto de Duverger, el Gobierno tiene otras funciones que tiene que ver con los diversos órganos e instituciones.

1.3 La Administración Pública

Una definición clásica de Administración Pública es la de Bonnin “el gobierno es el pensamiento que dirige, la Administración el brazo que ejecuta”. La Administración Pública es entendida como el gobierno en acción

Es el interés público, el que está basado en el interés particular, el que garantiza lo anterior, el interés público es permanente, y es el conjunto de todos los intereses particulares de una población, es decir la reunión de las necesidades y relaciones naturales de las que surgen las leyes o normas que rigen a una sociedad. Y es aquí donde se institucionaliza la administración, que conserva ejecuta todos estos intereses de objeto social.

De esta manera se deduce que la administración asegura los derechos tanto de un individuo como de una comunidad, esta instituida para velar por los pueblos, por cada uno de sus habitantes en forma individual, por los bienes de la población, y además responsable de hacer concurrir a todos a una común unidad. Entonces Bonnin afirmaba con razón que la Administración Pública nació con la asociación o comunidad y entonces la conservación de la comunidad es el principio de la Administración. Así que la Administración, es el gobierno de la comunidad.

La administración es una institución cuya responsabilidad es dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la realización y ejecución de las normas establecidas por el interés público, es decir por ellos mismos.

De ahí que la administración sea la ejecución de la voluntad pública, es decir del interés general, surgido del interés particular del individuo. La administración abarca todo cuanto tiene que ver con el orden, porque este se sostiene de ella, al preservar las relaciones entre las personas, al estado civil, a las contribuciones, a la seguridad y defensa nacional, es decir las tropas, una armada nacional, a la industria el comercio que se refiera al crecimiento económico, a la educación establecimientos

de beneficencia, para el desarrollo y ayuda humana, las cárceles y las obras publicas.

Todas estas atribuciones son el objeto y carácter de una institución administrativa. De todo esto se concluye que la administración es la cadena que liga a todas las partes de la sociedad, forma de ellas un conjunto, y constituye la unidad.

Una posición contemporánea de la AP es la del Dr. Alejandro Carrillo Castro “la Administración Pública deriva de las necesidades sociales que le dan vida y justifican su existencia; y, a medida que se modifican los fines del Estado, la misión y organización administrativa son transformadas para hacer viable su cometido”²⁷

Para Ricardo Cibotti la Administración Pública es la “Unidad productora de bienes y servicios indispensables en una comunidad organizada, que genera valor agregado y obtiene resultados que dependen de la eficiencia con que funcione y de los recursos que se le asignan”²⁸

En la definición de Administración Pública desde su concepción clásica ha evolucionado de acuerdo al tipo de Estado al que está sujeta (de bienestar, social, regulador, promotor). A medida que el Estado va cambiando su función de gobierno, como dice el Dr. Alejandro Carrillo Castro, la Administración Pública va modificando también su estructura, funcionamiento y objetivos.

En los tiempos actuales la concepción de la Administración Pública debe incluir los cambios de transición que la sociedad vive. En el caso de México, las condiciones de la sociedad, el sistema político y el modelo económico, exigen establecer y caracterizar a la Administración Pública, tomando en cuenta el papel del Estado y de los particulares.

²⁷“La organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada”, Alejandro Carrillo Castro, INAP.

²⁸ Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra “El sector Público en la Planificación del Desarrollo” ed. Siglo XXI, año 1970, p.18.

Entiéndase esta particularidad moderna del quehacer administrativo en México donde hay utilización y administración de los recursos públicos, con fines de utilidad pública y también privada, el ejemplo más claro es la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas. Concibiendo a la Administración Pública como un medio que utiliza recursos públicos para la consecución de los fines del Estado, incorpora a privados no sólo para lograr tales fines, sino que también comparte utilidades, las utilidades públicas.

O bien utilizando recursos públicos, se concesionan a privados para que estos proporcionen los servicios o produzcan los bienes que la Administración Pública ya no está en disposición de proporcionar o producir, por no contar con las infraestructura o los medios para realizarlos. Y esa es una de las razones por las cuales, queremos aproximarnos si no a una definición de la Administración Pública, a una caracterización actual de ella, señalando los impactos que las reformas constitucionales de 2013 tuvieron en la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal mexicana.

Además planteando una interrogante: con independencia de que al día de hoy se generen utilidades públicas y privadas ¿qué definiría al quehacer público sino el beneficio colectivo y mayoritario?

1.4 Sistema Político

Dadas las características del sistema Político Mexicano los estudiosos actuales acerca de la invención y la evolución del Sistema Político Mexicano del siglo XIX y XX, se apoyan en el enfoque neoinstitucionalista para entenderlo, es decir, sus características no se encuentran homogeneizadas en el concepto genérico de Sistema Político, como muchos otros sistemas políticos del mundo.

El concepto clásico de sistema político, establecía condiciones del ambiente y el proceso de insumos y productos genéricos (regla) que, en efecto, existen en otros sistemas políticos del mundo occidental, sin embargo, para el caso mexicano, ya se cuenta con una serie de interpretaciones típicamente mexicanas que partieron de teoría clásicas como las de Easton.

La teoría neoinstitucional, establece que las instituciones son las reglas formales e informales (del juego). Es decir entendiendo a las instituciones como: “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”²⁹

Las condiciones para que una regla del juego se institucionalice son: la difusión, la aceptación y legitimación³⁰. En el caso mexicano después de la revolución, la *institución* sustituyó al *personaje*, se acabó la época de los caudillos para pasar a una de instituciones: normas aceptadas y conocidas por la sociedad.

Las instituciones generan incentivos y restricciones, costos de transacción, normas y permanencia. Las instituciones tienen origen en: 1) la necesidad de los individuos de crear o tener instituciones para solucionar conflictos colectivos, 2) El origen de las instituciones para la resolución de conflictos entre individuos o grupos, 3) Demanda voluntaria de las instituciones para beneficio individual o colectivo (diseñadas y

²⁹ Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Douglas North, FCE. 1993. p.13

³⁰ Hilda Aburto Muñoz, clase de la materia Sistema Político Mexicano. FCPS-UNAM

operadas por el gobierno),4)Instituciones obligatorias para establecimiento de orden y restricciones o limitaciones (diseñadas y operadas por el gobierno), 5)Las instituciones no se originan por una decisión individual, aunque así fuera serian operadas colectivamente, pero en organizaciones pequeñas y poco durables³¹.

Los individuos utilizan las instituciones para maximizar sus beneficios o grabar el juego, incluso la estrategia puede consistir en cambiar las propias instituciones. Estas surgen o se justifican por que los mecanismos del mercado no garantizan por si mismos la equidad y la justicia social.

México vivió, por sus propias características históricas, la construcción de un sistema Político basado en un conjunto de reglas informales que a lo largo de nuestra historia han obstaculizado la aplicación de las reglas formales que definen al régimen político. Las reglas informales permitieron lograr estabilidad política, participación de muchos grupos organizados y crecimiento económico, por lo cual el Sistema Político de México ha sido las caras de Jano³².

En las décadas de lo 50's y 60's se recurría al intento de aplicar muchas teorías norteamericanas para explicar el funcionamiento del Sistema Político Mexicano(por ejemplo la David Easton), pero al día de hoy ya existe suficiente investigación y textos clásicos que configuran una teoría mexicana sobre nuestro Sistema Político³³.

Autores como Lorenzo Meyer, Enrique Krauze, Luis Medina Peña, Daniel Cosío Villegas y Arnaldo Córdova, han hecho ya una caracterización del Sistema Político Mexicano tradicional, que se resume en los siguientes puntos³⁴:

- El presidencialismo

³¹Ayala Espino, José, Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, Porrúa, México 2004, p. 214.

³² Jano en la mitología romana era el dios de los inicios y los comienzos, se le representaba con dos caras, y su culto se realizaba al inicio del año.

³³ Meyer, Lorenzo, "Nuestra tragedia persistente"; Luis Medina Peña, "Invención del Sistema Político Mexicano" y "Hacia el nuevo Estado"; Daniel Cosío Villegas "El Sistema Político Mexicano", Arnaldo Córdova "la formación del poder político en México".

³⁴ Aburto Muñoz, Hilda Ana María, material de la asignatura "Sistema Político Mexicano", México, FCPS-UNAM, 2014.

- El Partido de Estado mayoritario
- El Nacionalismo
- El Pacto Político –social
- El Corporativismo
- La legitimación jurídica del ejercicio de poder
- El crecimiento económico
- La movilidad social ascendente
- La centralización de poder
- La rotación pacífica del poder
- Maquinaria electoral
- Corrupción

Con estas características, podemos entender el funcionamiento del Sistema Político Mexicano durante el siglo XX, sus logros, alcances, virtudes y defectos, así como su influencia en el devenir histórico del país, la evolución de sus instituciones y el desarrollo político, económico y social. El Sistema Político, va a jugar un papel sustancial en el proceso de reformas estructurales, pues no sólo es sujeto de cambio, sino también objeto

Una visión contemporánea y muy importante para nuestro marco teórico y la visión actual de las transformaciones del Estado, es la del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, que en su más reciente colaboración “La transformación del Estado a la vuelta del milenio”³⁵ señala una conceptualización de lo que él llama el *Estado Social*: “Es un Estado que asegura valores inmateriales como los derechos, libertades y garantías individuales y que provee bienes y servicios materiales de utilidad para personas y grupos, que satisfacen sus necesidades y aspiraciones...es conjuntamente la organización normativa de la sociedad que asegura valores intangibles y una corporación económica de provisión de bienes y servicios tangibles. En parte es el

³⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., La transformación del Estado a la vuelta del milenio, en “Los avances del México Contemporáneo 1955-2015” Tomo III “La Política y la Administración Pública”, Centro de estudios Públicas, 2015, p.227.

ordenador legal coactivo de la sociedad y en parte es un actor económico con una intencionalidad hacia el beneficio social”³⁶.

Para Aguilar Villanueva, la *Globalización* y lo que él llama *la crisis del Estado Social* “cierran el pasado y abren el futuro” pues cuestionan al Estado y al gobierno como entes rectores de la organización y de la solución a los problemas de la sociedad.

La crisis del Estado Social, puso en evidencia la ineficacia e ineficiencia del Estado (sus políticas públicas, gobierno, normas) y la Globalización evidenció la insuficiencia del gobierno y del mismo Estado para atender los problemas de la época³⁷.

Esta idea da un giro significativo a la idea del Estado como lo se concibe en su forma clásica: “Otra cuestión es, en cambio, reconocer que la organización estatal no ha dejado de ser la forma idónea y suficiente para ordenar las nuevas relaciones internas y exteriores de la sociedad contemporánea, por lo que hay que preguntarse entonces cuál ha de ser en las actuales condiciones la configuración del Estado, sus principios, normas, sus ámbitos de intervención imperativa y, en correspondencia, cuál el ámbito de la sociedad económica y civil, la cual el Estado deberá reconocer y regular a fin de que la sociedad pueda realizar sus proyectos, y metas de vida asociada y personal, dado que los recursos normativos, económicos y administrativos del Estado son actualmente insuficientes para hacerlos viables”³⁸.

Me parece que por un lado Aguilar Villanueva tiene razón al cuestionarse ya no la efectividad estatal, entendida esta como el conjunto de eficiencia y eficacia, incluso pasar por alto que no exista tal, o sólo alguna de las dos o ninguna; y vaya directo a la razón de ser del Estado y ponga en el debate la idea de la suficiencia del Estado, dice “pasar de la eficiencia a la suficiencia” es cuestionar la razón misma del Estado, y de su practicidad como forma de organización social en el sentido de que reúna los

³⁶ Ibidem, p.232.

³⁷ Idem, p.230

³⁸ Idem, p.231.

elementos necesarios para cubrir la actividad y demandas que exigen las condiciones de nuestra época.

Y tiene razón, pues como dice, estamos transitando una época de cambios estructurales en los que hemos visto las fallas de gobierno no sólo como una forma de ineficiencia, defecto o error, sino como una herramienta que ya no le queda o que ya no embona en la estructura y actividad social contemporánea, o bien que debe evolucionar para no sólo adecuarse, sino integrarse en esa nueva idea de organización y actividad colectiva³⁹.

³⁹ Sin embargo, no queda claro su conceptualización pues después, añade que el Estado debe configurarse de alguna forma que le permita regular y reconocer a la sociedad civil, asumiendo en un primer momento la subsistencia del estado como cabeza de la organización asumiendo otra vez el centro y el papel integrador de la sociedad y el conjunto de elementos que la integran.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO MEXICANO. ANTECEDENTES DEL PROYECTO REFORMADOR ACTUAL.

En este capítulo voy a mencionar lo que durante décadas se entendió por Administración Pública Mexicana, fundamentalmente la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, y que al día de hoy la administración Pública de México nos presenta hoy un panorama y una estructura que rebasa en mucho esta visión que por muchos años, además se enseñó como administración Pública mexicana, y que esta nueva estructura es producto y resultado de los procesos de las reformas que analiza esta tesis. Por lo cual será en el capítulo cinco en donde se dará una visión de los cambios estructurales que componen la Administración Pública mexicana y el aparato estatal.

Durante la transformación-evolución del Estado Mexicano, se han realizado diversos cambios en la Administración Pública, puesto que ésta funciona de acuerdo a los objetivos del Estado. Por eso no se trata únicamente de cambios en la estructura o tamaño de la APF, y no debe observarse solamente en este sentido, sino en los objetivos y funciones que le son asignadas para el cumplimiento de las funciones otorgadas constitucionalmente al Estado.

Es éste el argumento por el cual señalamos que los cambios en la Administración Pública Federal ocasionados por las reformas constitucionales y sus leyes secundarias, denotan la continuidad de un cambio estructural en la función y objetivos del Estado Mexicano, cuyo proceso y objeto de reforma actual, tiene antecedentes en la década de los ochenta con el llamado “redimensionamiento del Estado” y la “modernización de la Administración Pública”.

Así lo afirma José R. Castelazo: “la evolución de las dependencias de la Administración Pública Federal no ha sido sólo cuantitativa, sino cualitativa, pues su estructura y funciones han obedecido también, a una evolución del concepto de Gobierno y del Estado mismos: “Por lo general cada vez que evoluciona o se

modifica el concepto de Estado o cambia el propósito y la forma de gobierno, evoluciona y se transforma también la forma y funcionamiento de la Administración Pública”⁴⁰.

De esta manera, la Administración Pública Federal constituye el principal medio e instrumento con que cuenta el titular del poder Ejecutivo Federal para cumplir las funciones de gobierno que tiene atribuidas constitucionalmente.

⁴⁰ José R. Castelazo, “Presentación”, en Alejandro Carrillo Castro, “Génesis y evolución de la Administración Pública en México”, en “200 años de Administración Pública en México, Tomo II, Vol. 1” México, 2010, INAP, p.9.

2.1 ORGANIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO DEL ESTADO MEXICANO

El Estado Mexicano se rige por una Constitución Política (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) éste es el documento rector que integra el marco jurídico de la unidad Estatal.

2.1.1 Elementos del Estado Mexicano

Los elementos del Estado Mexicano son: 1) La Población que se refiere a los diferentes habitantes y ciudadanos nacionales y extranjeros que existen en nuestro país; 2) El Territorio que es el espacio geográfico y espacial de validez⁴¹; 3) El Gobierno o autoridad es descrito en sus cuatro formas que son: república federal, representativa, democrática y presidencialista; 4) El Derecho que es el orden jurídico creado por la Constitución, que es el ordenamiento supremo que unifica a los restantes elementos⁴².

Territorio

El territorio de México forma una unidad jurídica, ya que en cualquier parte del país se aplica la misma Constitución Política (Art. 133 y 41) aunque física o geográficamente no se encuentre unido ya que cuenta con islas (Art. 42-11 y 111). El territorio del estado mexicano se encuentra limitado por las fronteras y por el derecho internacional. Los límites de México son al norte con los Estados Unidos de América, al este con el Golfo de México y el Mar de las Antillas, al suroeste con el Océano Pacífico y al sureste con Guatemala y Belice, mismas fronteras que han sido determinadas por tratados y por su parte el derecho internacional delimita nuestro territorio en tres aspectos:

a) En el de las aguas de los mares territoriales (Art. 42 y 27).

⁴¹ El Art. 27, 43, 44, 45 y 48 de la CPEUM., señalan que el territorio nacional comprende las partes integrantes de la federación, el de islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales y marítimos interiores. Y art. 27 y 42, señalan también como territorio nacional, el subsuelo y el espacio aéreo.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.

- b) En el espacio situado sobre el territorio nacional (Art. 42 y 27).
- c) En las embajadas establecidas en otros países, las cuales gozan de inviolabilidad de acuerdo a la Convención de Viena

Según los arts. 27, 30, 42, 43, 44, 111, 115 y 133 constitucionales el territorio nacional comprende:

- a) Las partes integrantes de la Federación o sea todos los Estados incluyendo los Municipios y el Distrito Federal; b) La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; c) Las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; d) La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; e) Las aguas de los mares territoriales en la extensión que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; e) El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional; f) Las embajadas y consulados establecidos en otros países (Art. 133 Const. y Convención de Viena); g) Embarcaciones o aeronaves mexicanas sean de guerra o mercantes (Art. 30).

Gobierno.

La constitución señala que, México es una República representativa federal y democrática:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

La forma de gobierno republicana se establece porque: 1) Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República y la renovación de los poderes Legislativos y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres y periódicas (art. 40, 41, 74, 99-111); 2) La elección del Presidente es directa por el pueblo, salvo la designación de

presidente provisional que la hace la Comisión Permanente y el nombramiento de los presidentes interinos y substitutes que los realiza el Congreso de la Unión (art. 81 y 84); 3) El Presidente es el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno (art. 80 y 89); 4) El presidente dura 6 años salvo los casos de: Presidente Interino, Presidente provisional y Presidente substitute (art. 83 y 84).

La representatividad del gobierno se plantea a partir del derecho del pueblo para actuar a través de sus representantes y elegirlos cada periodo de tiempo, el Pueblo crea y ejecuta el orden jurídico a través de sus representantes y no en forma directa (Art. 40). Los arts. 41 y 90 señalan que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores. Es democrática porque es el pueblo quien determina la forma de gobierno, es quien crea y aplica el ordenamiento jurídico (Art. 3-11 a, 39, 40, 41, 49, 115, 116 y 122).

El marco jurídico.

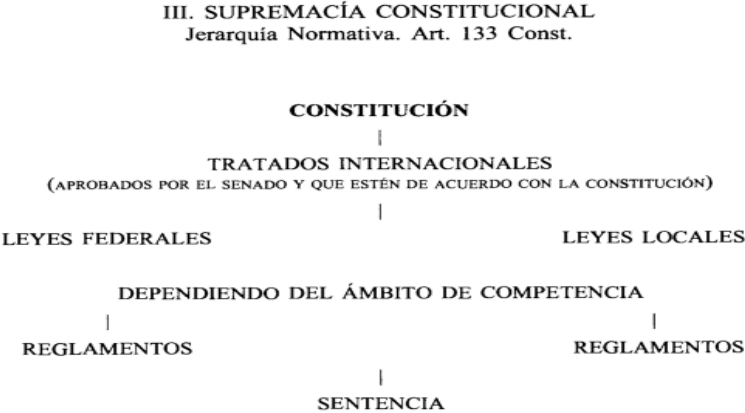
El marco Jurídico de los Estados Unidos Mexicanos, es como se ha mencionado, la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, que contiene 136 artículos, y a partir de ellos, se han creado normas secundarias, leyes, reglamentos y códigos. El elemento jurídico del Estado mexicano es muy importante porque integra los demás elementos estatales, y para el tema que nos ocupa, pues es el objeto de todas las reformas.

A partir de las modificaciones constitucionales y también a la firma de tratados internacionales, la norma jurídica suprema de nuestro país, ha cambiado de jerarquía, pero es muy importante decir que no en general pero sí en temas sustantivos, que son los derechos humanos. Aquí no lo abordaremos, pero lo dejaremos en el capítulo final, donde señalaremos los cambios constitucionales y las

implicaciones que tuvieron, uno de ellos es precisamente el cambio en la jerarquía constitucional sobre otros marcos jurídicos.

El siguiente cuadro es muy claro a manera de entender, más adelante los impactos de los cambios realizados por las reformas. Se observan la jerarquía constitucional, como es concebida antes de las reformas. Es muy importante tener claridad de lo que se llama la “supremacía” constitucional sobre otras leyes (antes de las reformas), porque repito, relativamente ha cambiado, frente a acuerdos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos.

Cuadro 2. Supremacía Constitucional



Fuente: Orozco Garibay, Pascual Alberto, El Estado Mexicano y su estructura actual, en Revista Mexicana de Derecho, num. 6, México, 2004, p.24.

Cuadro 3.

EL ESTADO MEXICANO. SU ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

Tipo de Estado Federal: Arts. 40, 41, 43, 44, 49, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124 y 135 Const.
I. Elemento Humano o Población: 1. Nacionales. Arts. 30, 31, 32, 37 Const. 2. Ciudadanos Arts. 34, 35, 36, 37, 38 Const. 3. Extranjeros. Arts. 33, 27-I Const.
II. Elemento Geográfico o Espacial o Territorio Arts. 27, 42,43, 44, 45, 48, 73-I,III,IV, 105-Id 121-I, II y 124 Const.
III. Elemento Gobierno o Autoridad 1. República Arts. 40, 41 Segundo Párrafo 74-I, 81, 84, 85, 115 Const. 2. Representativa. Arts. 40, 41, 49, 50, 51, 52, 56, 81, 84, 85, 115 Const. 3. Democrática. Arts. 1, 39, 40, 41 Primer párrafo 49, 51, 56, 71, 81, 103-I, 108, 115 Const. 4. Presidencialista. Arts. 133, 124, 122, 39, 40, 41, 49 Const.
IV. Elemento Jurídico o Derecho Arts. 133, 124, 122, 39, 40, 41, 49 Const. a) Dogmática. Arts. 1-29 Const. b) Orgánica Arts. 49, 124 Const. c) Superestructura Constitucional Arts. 3,27, 30-38- 39- 48, 123, 130, 133, 135, y 136 Const. Mecanismos Jurisdiccionales de defensa de la Constitución (Justicia Constitucional) 1. Amparo 2. Controversias Constitucionales 3. Acciones de Inconstitucionalidad. Art. 103, 105 y 107 Const.

Fuente: Orozco Garibay, Pascual Alberto, El Estado Mexicano y su estructura actual, en Revista Mexicana de Derecho, num. 6, México, 2004, p.47.

2.1.2 La división de poderes y la Federación.

Artículo 41. el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizara mediante elecciones libres, auténticas y periódicas,

Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

1. Poder Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80)
2. Poder Legislativo: Congreso General (Art. 50), Cámara de Diputados (art. 51 y 52) y Cámara de Senadores (art. 56)
3. Poder Judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Consejo de la Judicatura Federal (art. 94).

Cuadro 4

**VIII. ESTADO MEXICANO.
PARTES INTEGRANTES Y DISTRIBUCIÓN
DE FUNCIONES O DIVISIÓN DE PODERES**

	Poder Ejecutivo Art. 80 Const.	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1)
	Poder Legislativo Art. 52 y 56. Const.	Diputados (500) Senadores (128)
	Poder Judicial Art. 94 Const. y Art. 2 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Suprema Corte de Justicia de la Nación (11)
5. ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS	Banco de México Art. 28 Const. Instituto Federal Electoral Art. 41-III Const. Comisión Nacional de Derechos Humanos Art. 102-B Const.	

Fuente: Orozco Garibay, Pascual Alberto, El Estado Mexicano y su estructura actual, en Revista Mexicana de Derecho, num. 6, México, 2004.

México es la suma de Federación, Estados Miembros, Distrito Federal y Municipios:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental....

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las

particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizara mediante elecciones libres, auténticas y periódicas,

Artículo 115. Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del distrito federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Los señalamientos constitucionales arriba expuestos, determinan las siguientes características del sistema federal⁴³: a) La existencia de una Constitución del Estado Federal y una Constitución de cada estado miembro aprobada por ellos y no por el Congreso Federal (Art. 40, 41 y 133); b) Cada estado miembro posee las tres funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial (Art. 116); c) Las legislaturas de los estados miembros si intervienen en la reforma de las Constitución Federal (Art.135);d) Coexistencia de varios órdenes jurídicos simultáneamente: el Federal, el Estatal, el del Distrito Federal y el Municipal.

2.1.3 Organismos Autónomos

Filiberto Ugalde señala que “se ha permitido la existencia de órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales... se les han encargado funciones estatales específicas con el fin de obtener una mayor especialización agilización control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes... pues sus circunstancias no signifiquen que no forman parte del Estado”⁴⁴.

⁴³ Véase Orozco Garibay, Pascual Alberto, El Estado Mexicano y su estructura actual, en Revista Mexicana de Derecho, num. 6, México, 2004.

⁴⁴ Filiberto Ugalde, Órganos Constitucionales Autónomos, revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 29, México 2010.

Asimismo, señala que para el caso de los organismos constitucionales autónomos “son aquellos creados inmediatamente y fundamentalmente en la Constitución, y que no se describen a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia, en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca vez monopolizar especializar, agilizar, independizar, controlar y otras parental ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”⁴⁵.

Características de los organismos constitucionales autónomos⁴⁶:

- Establecidos directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entre (con independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado). Autonomía orgánica y funcional
- Atribuciones de una o varias funciones primordiales del Estado autonomía técnica.
- Facultad expedir normas. Autonomía normativa.
- Capacidad de definir sus necesidades presupuestales. Autonomía financiera. Coordinación con otros organismos constitucionales del Estado.

Concepto de autonomía para la RAE: “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Para el mismo Ugalde, es “la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización defunciones en un grado extremo, no sólo de la Administración Pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano”⁴⁷.

⁴⁵ Ibidem p. 255.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Ibidem, p.257

Una vez que contextualizado la Administración Pública y el Estado Mexicano, visto de forma breve su transformación a lo largo del siglo XX, así como los antecedentes inmediatos del proyecto de gobierno actual, con lo que se llamó “redimensionamiento del Estado” y la “modernización administrativa”; y conceptualizado los elementos del Estado mexicano y su estructura administrativa, puede incorporarse una idea más clara sobre las transformaciones actuales y que se abordan en los próximos capítulos.

El siguiente apartado, comienza precisamente con la identificación del proyecto al que responden las reformas, los actores que trabajaron para lograrlas y las estrategias utilizadas para tal objeto.

2.2 ORGANIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.

El art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

ART.90 (reformado) (n. De e. IIJ: el presente artículo contiene la reforma publicada en el diario oficial de la federación el 10 de febrero de 2014, en relación con el fiscal general de la republica entrara en vigor con posterioridad de conformidad con el articulo decimo sexto transitorio, que a la letra dice “entrara en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el congreso de la unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la fiscalía general de la republica”)

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado. (Artículo reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 2 de agosto de 2007)

La función de consejero jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de febrero de 2014. N. De e. IIJ: en relación al fiscal general de la republica entrara en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el congreso de la unión, siempre que se haga por el propio congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la fiscalía general de la republica, de conformidad con el articulo decimo sexto transitorio del decreto.)

En México el Poder Ejecutivo Federal “se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (art. 80 constitucional), por lo que constitucionalmente el Presidente de la República está facultado para auxiliarse por un conjunto de dependencias que el Congreso de la Unión debe autorizar por medio de una Ley orgánica, y que integran lo que la propia constitución vigente denomina “Administración Pública Federal Centralizada”, así como de otro tipo de entidades descentralizadas, cuyo conjunto la constitución

denomina “Administración Pública Federal Paraestatal”. A continuación, señalamos el artículo que faculta al Poder ejecutivo para auxiliarse de las entidades que disponga que conformen la APF:

ART.89 (vigente antes de la reforma) (n. De e. IIJ: el presente artículo no contiene la reforma publicada en el diario oficial de la federación el 10 de febrero de 2014, la cual entrara en vigor a partir del 1o. De diciembre de 2018, de conformidad al artículo decimo segundo transitorio del decreto de reforma.)

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; (modificada por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 9 de agosto de 2012)

III. Nombrar, con aprobación del senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 9 de agosto de 2012)

IV. Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 9 de agosto de 2012)

V. Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de febrero de 1944. Modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. (Reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de abril de 2004)

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76; (modificada por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

VIII. Declarar la guerra en nombre de los estados unidos mexicanos, previa ley del congreso de la unión; (modificada por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

IX. Designar, con ratificación del senado, al procurador general de la republica; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011)

XI. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 24 de noviembre de 1923. Modificada por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

XII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; (modificada por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación; (modificada por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el distrito federal; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 08 de octubre de 1974. Modificada por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; (modificada por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

XVI. Cuando la cámara de senadores no esté en sesiones, el presidente de la república podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la comisión permanente; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

XVII. Derogada. (Derogada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 25 de octubre de 1993)

XVIII. Presentar a consideración del senado, la terna para la designación de ministros de la suprema corte de justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio senado; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994)

XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. De esta constitución hechos por el senado de la república, en los términos establecidos en esta constitución y en la ley; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 7 de febrero de 2014. N. De e. IIJ: la fracción se adiciona en su contenido)

XX. Las demás que le confiere expresamente esta constitución. (Reformada y reubicada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de agosto de 1928)

El Art. 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

“La Oficina de la Presidencia, las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos la Administración paraestatal⁴⁸.

Recordemos, como dato histórico, que el actual presidente de la República, Enrique Peña Nieto, retomó la figura del jefe de la oficina de la Presidencia, que estableció en su momento el ex presidente Carlos Salinas de Gortari. El actual jefe de la oficina de la presidencia, Aurelio Nuño Mayer, ha fungido un papel muy importante sobre todo en el diseño, redacción y elaboración de las iniciativas de reforma.

⁴⁸ Art. 1° Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La LOAPF, aplica únicamente para el poder ejecutivo, no incluye el legislativo ni el judicial, los cuáles no se deben a esta Ley que establece las bases de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, cuyo objetivo es la realización de los fines del Estado -en cualesquiera de sus facetas (regulador, promotor, de bienestar, social)- y la producción de bienes y servicios de utilidad pública. La Administración Pública Centralizada y Paraestatal tiene como marco jurídico las siguientes normas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Arts.: 89, 90, 80; así como sus reglamentos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su reglamento
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento
- Las leyes de cada Secretaría de Estado, Órganos Reguladores en materia de energía.
- Las leyes de cada Entidad Paraestatal, Fideicomiso Público, Empresa de participación estatal.

2.2.1 Administración Pública Federal Centralizada

Como se mencionó anteriormente, entendemos por Administración Pública Federal las entidades que integran el poder ejecutivo de la unión, así como lo que establece el art. 90 de la CPEUM, y que se reglamentan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A continuación se retoma las entidades que integran la Administración Pública Federal Centralizada según lo establece la LOAPF:

Artículo 2o.- *En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

- I. *Secretarías de Estado;*
- II. *Consejería Jurídica, y*
- III. *Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.*

Artículo 3o.- *El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

- I. *Organismos descentralizados;*
- II. *Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y*
- III. *Fideicomisos.*

Entidades que integran el poder ejecutivo

Artículo 26.- *Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:*

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

2.2.2 Administración Pública Paraestatal

Definición de paraestatal:

Según el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las entidades paraestatales son entre comillas auxiliares del Poder Ejecutivo y las distingue de la siguiente manera:

1. *Organismos descentralizados*
2. *Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de Seguros y Fianzas*
3. *Fideicomisos*

Luego, retomando la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), nos indica que:

ARTICULO 2o.- *Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Autonomía de la Entidades paraestatales

ARTICULO 11.- *Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.*

Número y tipo de entidades paraestatales

ARTICULO 12.- *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el **Diario Oficial de la Federación**, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.*

Ahora bien, retomando las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal, organismos descentralizados, fideicomisos públicos, empresas de

participación estatal con la característica de autonomía, trataremos de tener claridad de estos conceptos, ya que es dentro de la Administración Pública Paraestatal y también de los Órganos Autónomos, donde encontraremos cambios significativos a partir de las reformas publicadas tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para el 15 de agosto del 2014, se publicó en el DOF, la lista actualizada de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley de entidades paraestatales y su reglamento. El número de ellas quedó como sigue: Organismos descentralizados y descentralizados no sectorizados, 95; empresas de participación estatal mayoritaria, y filiales de Petróleos Mexicanos, 75; Fideicomisos Públicos, 13; Fideicomisos Públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano, 6. En total se informan 189 entidades paraestatales⁴⁹.

Es importante señalar que la figura paraestatal y autonomía no son lo mismo aunque comparten características, debemos distinguir precisamente por su objeto y funciones que ya hemos señalado a las empresas paraestatales también se les ha llamado “empresas del Estado” o “empresas públicas”. La empresa del Estado es “a diferencia de la entidad autárquica que cumple una función típica del estado, la empresa estatal realiza una actividad del Estado del mismo tipo de las que podrían desarrollar los particulares, la empresa del Estado sólo constituye un medio instrumental del Estado”⁵⁰.

Esta diferenciación es en el entendido de los órganos autónomos constitucionales para efectos de lo que ya se ha valorado anteriormente en nuestra distinción entre órganos autónomos constitucionales y órganos autónomos de la administración pública en todo caso las empresas estatales están dentro del campo de estos últimos que tienen las características antes señaladas y sería una figura dentro de los órganos autónomos que auxilian a la Administración Pública Federal.

⁴⁹ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356569&fecha=15/08/2014&print=true

⁵⁰ Gildardo Campero, “Evolución de la Administración Pública Paraestatal”, Tomo IV de la obra “200 años de Administración Pública en México, INAP, México.

Campero señala que: “la empresa del Estado, sólo constituye un medio instrumental del Estado “en este caso subordinado a la Administración Pública Federal centralizada... y si bien los beneficios que éste tiene la gestión de sus empresas no responden a un exclusivo fin de lucro como ocurre con la actividad de los particulares....la empresa del Estado no implica el ejercicio de la función estatal”⁵¹.

Para acotar más esta definición, las funciones del Estado son señalados en el pacto social de cada nación “no implica el ejercicio de una función estatal”, sin embargo esto depende de las funciones asignadas al Estado, es decir el tipo de Estado que se ha constituido determinará como señalamos anteriormente sus funciones y objetivos dentro del pacto social, así un Estado mínimo primigenios ocuparán de tareas básicas de seguridad y propiedad privada, otros más contemporáneos y evolucionados como los de bienestar señalan mayores derechos a sus ciudadanos por lo tanto más atribuciones al Estado que debe cumplir mediante su gobierno y administración pública⁵².

Finalmente por empresa del Estado, podemos entender toda persona jurídica, pública o privada creada por el Estado que realiza habitualmente actividades comerciales industriales o que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos⁵³.

Descentralización.

Para Campero “desde el punto de vista jurídico, la descentralización es una forma administrativa mediante la cual el Estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta ciertos servicios o produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio Estado determina”⁵⁴

⁵¹ Gildardo Campero, “Evolución de la Administración Pública Paraestatal”, en 200 años de Administración Pública en México, México, 2010, INAP, p.

⁵² Ibidem, p.28

⁵³ Ibidem, p.29.

⁵⁴ Gildardo Campero, “Evolución de la Administración Pública Paraestatal”, Tomo IV de la obra “200 años Administración Pública en México, INAP, México. P.28

La administración pública descentralizada se integra por organismos y diversas clases de empresas públicas e instituciones financieras, muchas de las cuales son similares a las empresas privadas que operan en el mismo campo de la actividad económica.

La Constitución Mexicana no señala ninguna definición acerca de la descentralización ni tampoco nada sugerente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sin embargo el artículo 45 de esta ley señala que:

“son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Empresas de Participación Estatal.

Ahora bien según este mismo orden continuamos con la definición de empresas de participación estatal que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 46.- *Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:*

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública

Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Fideicomisos

Finalmente, los fideicomisos están establecidos en el arte. 46 de la LOAPF

***Artículo 47.-** Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.*

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

2.3 Evolución de la Administración Pública y el Estado Mexicano.

El Estado Mexicano, ha tenido diversas transformaciones a lo largo de su historia, desde sus inicios en el México independiente hasta la actualidad. En el transcurso de esta evolución, los tipos de gobierno y la estructura administrativa del ejecutivo (las secretarías de Estado) también han tenido cambios significativos.

Varios estudiosos sobre el tema, han establecido la existencia y categorización de distintos tipos de Estado en México, aunque algunos comienzan a partir del siglo XX con la promulgación de la constitución de 1917 y otros establecen que el Estado mexicano existe desde el siglo XIX, a partir de la consumación de la independencia de la corona española. Además de las definiciones temporales del Estado Mexicano, existen también, diversas conceptualizaciones en su tipo y evolución. Hay quienes afirman, por ejemplo, que desde la constitución de 1917, en México no ha habido transformaciones en los elementos que integran el Estado, y que por lo tanto no existe una reforma al aparato estatal. Hay quienes, en efecto, si visualizan, estas transformaciones que oscilan desde un estado social o de bienestar, a uno regulador-promotor.

Por eso y dado mi interés particular en la evolución del Estado Mexicano, pero también de su aparato administrativo, tomaré en cuenta el punto de vista del Dr. Carrillo Castro quien establece cinco de tipos de Estado o formas en que ha evolucionado el Estado Mexicano desde 1821 hasta 2010⁵⁵:

- Estado básico (1821-1936)
- Estado de Fomento (1836-1910)
- Estado de servicio o bienestar (1910-1958)
- Estado Planificador del desarrollo (1958-1984)
- Estado redimensionado (1984-2010)

⁵⁵Alejandro Carrillo Castro, "Génesis y evolución de la Administración Pública Federal descentralizada" en "200 años de Administración Pública en México" Tomo II, vol. 1, México, 2010, INAP, p.20.

La delimitación y concepción de la evolución del Estado que realiza Alejandro Carrillo Castro, en la primera parte del siglo XIX es discutible, en el sentido de los vaivenes y conflictos bélicos, políticos y jurídicos que se tuvieron durante esa época. Muchos estudiosos, incluso no consideran, que existiese un Estado, debido precisamente a la inestabilidad política, económica, y social, a las guerras y estados de excepción y a los cambios exabruptos de régimen político y de forma de gobierno. Sin embargo, lo retomo porque explica de alguna manera, este ir de menor a mayor en las funciones del Estado, hasta llegar el día de hoy.

Según este punto de vista acerca de la evolución del aparato estatal mexicano, la Administración Pública, se fue transformando y ampliando sus ámbitos de acción, de acuerdo por un lado, a los objetivos establecidos en la carta Magna en un periodo determinado, y por otro, a la estabilidad política y económica. Comenzando a partir de un “Estado mínimo” pasando por uno de “fomento”, uno de “servicio”, luego “planificador del desarrollo” y finalmente, a partir de 1985, un Estado redimensionado, cuyo proceso de reforma lleva más de tres décadas en transición.

Para Carrillo Castro, a partir de la consumación de la independencia en 1821, México comienza su camino de Nación independiente, y en sus esfuerzos incipientes, se adoptó un “Estado mínimo”, con un modelo de Administración pública básica, con sólo “tres o cuatro dependencias para auxiliar administrativamente al titular del órgano del poder ejecutivo”⁵⁶ en actividades que entonces eran básicas: Guerra, Relaciones Exteriores, Justicia y Hacienda. Señalo aquí, la concepción de Estado mínimo, pues sus características están definidas por sus actividades sustanciales: la protección del individuo (impartición de justicia), la protección del territorio, la recaudación de impuestos.

Se puede decir incluso que algunos de los elementos que integran el Estado, se encuentran en consolidación y construcción. Las demandas sociales del naciente Estado Mexicano son muchas, pero básicas, para la supervivencia social e

⁵⁶ Alejandro Carrillo Castro, “Génesis y evolución de la Administración Pública Federal descentralizada” en “200 años de Administración Pública en México” Tomo II, vol. 1, México, 2010, INAP, p.14.

individual, por lo tanto los objetivos estatales y los medios establecidos para cumplirlos reflejan las principales preocupaciones de la época. La estructura administrativa, se estructuró de acuerdo a los objetivos y actividades sustantivas estatales.

El siguiente paso en la ampliación de las actividades en la Administración Pública, fue el fomento del incipiente dinamismo industrial del país, a esta conceptualización se le llamó “Estado de fomento”, que está fechado a partir de 1841 y hasta 1917⁵⁷. Es, con la promulgación de la constitución 1917, cuando se inicia otra etapa en la construcción de un Estado con funciones más allá de las básicas, es decir, además de velar por la seguridad de los individuos y la protección de la propiedad privada, la carta magna le asigna una serie de responsabilidades, que para ejercerlas, el gobierno tiene la necesidad de reestructurar y ampliar su aparato administrativo, incursionando en actividades que solían realizar únicamente los empresarios.

Estas actividades, caracterizan a un tipo de Estado que Carrillo Castro llama “de servicios o de bienestar” y sus funciones las realizaba mediante lo que se denominó “paraestatales” o en su caso “empresas de participación estatal”. Es decir para cumplir con el mandato constitucional, el Gobierno Federal tuvo la necesidad de crear instituciones encargadas del cumplimiento de lo establecido en el nuevo Pacto constitucional.

Otra vez, el contenido de la constitución de 1917, reflejaba las necesidades de la época, las demandas de la sociedad, por lo que, el mandato constitucional asignaba no solamente nuevas funciones, sino los objetivos se centraban en la construcción y cobertura de las demandas sociales, así como en responder a las transformaciones de los elementos que integran el Estado, así como de las relaciones entre ellos⁵⁸.

⁵⁷ Ibidem p. 15.

⁵⁸ Cito: “Estas nuevas funciones gubernamentales tenían relación directa con el establecimiento de los “derechos sociales”...entre esos “derechos sociales” cabría destacar el destape de la propiedad del subsuelo “para la nación” y las prerrogativas otorgadas a las clases campesinas y obrera, (art. 27 y 123), cuyos integrantes habían sido los principales protagonistas de la revolución”. En Alejandro Carrillo Castro, “Génesis y evolución de la Administración Pública Federal descentralizada” en “200 año de Administración Pública en México” Tomo II, vol. 1, México, 2010, INAP, p.16.

El crecimiento de la estructura de la Administración Pública centralizada, se dio, en el marco del cumplimiento del mandato constitucional. En este sentido México, llegó a ser un verdadero ejemplo internacional de la prestación de servicios básicos a su población, así como de la participación del Estado en la economía, como medio para fomentar el desarrollo social y económico. Bajo esta premisa, se promovió, desde el ámbito internacional y apoyado por la necesidad interna, de generar planes de desarrollo. Así, partir de 1958, México entró a una etapa denominada “Estado planificador del desarrollo”⁵⁹, que hay que decirlo, duró muy poco, pues con las crisis de las siguientes décadas, y la implantación de un nuevo modelo económico, la planeación del desarrollo se dejó de lado, por la premura de contener las crisis recurrentes que comenzaron en la década de 1970.

Aguilar Villanueva señala que, la crisis del Estado Social del siglo XX, proviene de las fallas en alguna de las dimensiones constitutivas⁶⁰, es decir ocasionaron una crisis de legitimidad que dieron paso a soluciones estructurales en las funciones del Estado y los privados, que él describe de la siguiente forma: “Ajuste y transición han sido las dos causas que han transformado la constitución, normatividad, estructura, instituciones, administración y hasta concepto de Estado a partir de los años 80”⁶¹.

Desde 1980, y entre otras causas, debido al agotamiento del modelo económico, se dio inicio a cambios en la política económica, apertura comercial y privatización de empresas públicas, adelgazamiento de la estructura administrativa, así como la reducción de la participación estatal en actividades económicas prioritarias, que no estratégicas, y en el ámbito político, la apertura democrática.

A la par, se originó una nueva transformación estatal, pues, como hemos visto, el cambio en las funciones estatales, establecidas constitucionalmente, así como las transformaciones de los elementos que integran el Estado, y las relaciones entre ellos, modifican sustancialmente todo el entramado estatal. Esta transformación o

⁵⁹ Ibidem, p. 17

⁶⁰ Para Aguilar Villanueva, como se vio con anterioridad, el Estado es “en parte u ordenador legal-coactivo de la sociedad y en parte es un actor económico con un aintencionalidad hacia el beneficio social”.

⁶¹ Ibidem, p.234.

“redimensionamiento estatal”⁶² como lo han llamado muchos estudiosos del tema, no se ha consolidado, pues sus premisas han sido realizadas de forma gradual a lo largo de las últimas cuatro décadas, incluso, con momentos de *impasse*.

Las reformas necesarias para la consolidación del modelo económico, han tardado debido a la resistencia social y política de la sociedad y de la grupos de presión, sin embargo, más allá de esta resistencia, los cambios sustanciales están realizados y avanzan, sobre todo ahora, que se retomó la agenda de reformas estructurales, tema de la presente investigación.

⁶² En Alejandro Carrillo Castro, “Génesis y evolución de la Administración Pública Federal descentralizada” en “200 años de Administración Pública en México” Tomo II, vol. 1, México, 2010, INAP, p.19

2.4 Antecedentes del proyecto de gobierno actual.

En el actual proceso reformador, se han realizado importantes cambios constitucionales que implican, inevitablemente la reestructuración de la Administración Pública, para responder o adecuarse a las tareas del un Estado reconfigurado, sobre todo regulador y promotor.

Los cambios administrativos tuvieron lugar como consecuencia del cambio económico a partir de 1985, en el argumento de un Estado obeso, ineficiente y con elevado gasto público, en un contexto de crisis económica ocasionada, entre otras cosas, por el sobreendeudamiento público, de agotamiento de un modelo económico, surgimiento de otro acompañado de un proceso globalizador que exigían y prometía mayor efectividad en el manejo de los recursos, desarrollo económico y menor participación del Estado en la economía.

Cito a Aguilar Villanueva: “El supuesto de reajuste de la economía política consiste en que la nueva relación ente el Estado y el mercado no tiene porqué generar desequilibrios sociales dañinos, pues el repliegue o descenso operativo del Estado social será compensado suficientemente por un papel directivo del gobierno con mayor calidad de regulatoria y fiscal y, particularmente, por el despertar y la ctivación de los mercados y las organizaciones de la sociedad civil cuyas capacidades habían estado subutilizadas, sofocadas o reprimidas por el activismos estatal de segos autoritarios⁶³ .

La actual reforma no señala un rumbo para la Administración Pública, se habla únicamente de transformación, tema que trataremos de entender a lo largo de esta investigación. En la década de 1980, se dio inicio una nueva etapa en la evolución de la Administración Pública en México, caracterizada por una radical disminución de la participación del estado en la economía que aquí se le llamó “el

⁶³ Aguilar Villanueva, Luis F., La transformación del Estado a la vuelta del milenio, en “Los avances del México Contemporáneo 1955-2015” Tomo III “La Política y la Administración Pública”, Centro de estudios en Finanzas Públicas, México, 2015 p.229.

redimensionamiento del estado”. A esta etapa algunos le denominan “el retorno al Estado básico o mínimo” ya que buscaba que fuese “el mercado” el principal motor y regulador de la actividad económica”⁶⁴.

Cito a Alejandro Carrillo, “la modernización del sector público supone el redimensionamiento del aparato estatal y la valoración de la intervención del Estado en los procesos sociales y económicos para facilitar su presencia o retiro de ciertas gestiones económicas o de determinadas actividades sociales...El punto central en la discusión sobre el tamaño y composición de la Administración Pública, sin embargo, se ubica más en sus aspectos cualitativos que en su magnitud. La discusión se centra en determinar las funciones que el Estado Moderno debe continuar asumiendo, las nuevas que habrá de incorporar a su quehacer y las que habrá de transferir a otras instancias de la sociedad”⁶⁵.

El nuevo modelo se trató de llevar a la práctica por los gobiernos federales de México a partir de 1984 hasta la fecha... como consecuencia de este “cambio de rumbo” el llamado ámbito paraestatal de la administración pública federal se redujo durante los últimos 25 años, en más de un 80%. Así el Estado, dejó de realizar actividades de producción de bienes y servicios, que pasaron pronto a manos privadas o simplemente dejaron de realizarse sin que hubiera un ente que se ocupara de proporcionar esos servicios o bienes. Todo ello ocurrió en un proceso de cambios estructurales.

En el fondo se pretendía una forma de crecimiento de la economía llamado “crecimiento hacía afuera” que implicaba⁶⁶:

- Inserción al mercado internacional
- Desarticulación productiva interna

⁶⁴ Alejandro Carrillo Castro, “Génesis y evolución de la Administración Pública Federal descentralizada” en “200 años de Administración Pública en México”, inap, México, 2010, p 15.

⁶⁵ Chanes Nieto, José, “El tamaño de la Administración Pública”, RAP, INAP 1989, p.30

⁶⁶ Hilda Aburto Muñoz, apuntes de la asignatura “Gobierno y Asuntos Públicos”, FCPyS-UNAM-

- Actividad prioritaria: exportaciones
- Mano de obra barata (competitiva)
- Financiamiento vía capital extranjero
- Amplios márgenes para concesiones

En ese contexto, hubo que hacer cambios muy importantes a la Administración Pública. Ahora bien, respecto al tamaño y funciones que ha adoptado en la Administración Pública es la siguiente pregunta es fundamental, para evaluar las políticas adoptadas y el camino que seguirá la Reforma del Estado: “Las funciones e instrumentos de acción del Estado son las adecuadas para las actuales circunstancias de crisis persistente y en todo caso de proporcionar y poner en marcha las funciones que permitan recuperar la capacidad de desarrollo económico del país”⁶⁷

⁶⁷“El tamaño de la Administración Pública”, RAP, INAP 1989, p.35.

CAPITULO III. EL PROYECTO DEL GOBIERNO DE EPN, LOS ACTORES, LA ESTRATEGIA.

Desde las elecciones de 2006, en México existía un ambiente de polarización, debido al proceso electoral que dio como resultado la elección como presidente al panista Felipe Calderón Hinojosa. El conflicto postelectoral se debió a la minúscula diferencia (0.56%) y las irregularidades del proceso con la que resulto ganador de la contienda presidencial (haiga sido como haiga sido- declaró en una entrevista el entonces presidente electo Felipe Calderón). Esta situación y la falta de fuerzas políticas de unidad, así como la falta de experiencia en el manejo del sistema político mexicano llevaron al gobierno de Calderón a la falta de consensos, negociaciones fallidas, ingobernabilidad y vaivenes políticos, que siguieron dando causa a la pérdida y a la dispersión del poder político.

Todo su sexenio, fue en términos generales de confrontación política entre el Gobierno Federal y la oposición. Además se desató una tremenda ola de inseguridad, a causa de las luchas entre los cárteles que se disputaban el terreno de la droga y la guerra declarada contra ellos por parte del gobierno federal. Si a este contexto de polaridad política e inseguridad, le sumamos la constante de la corrupción institucional y la falta de un proyecto de nación, y que diera certidumbre, toda vez que aún cuando hubiese existido, no fue posible alcanzar acuerdos que permitieran llevarlo a cabo. Entonces México no sólo se debatía entre sus problemas de pobreza, narcotráfico, corrupción, inseguridad y crisis económica, sino que, al timón no se le veía ningún rumbo fijo⁶⁸, ninguna dirección, algo así como un barco a la deriva.

El contraste que hay entre el estilo de gobernar entre los panistas con el nuevo gobierno de Peña, es “el poder de realización” del proyecto, que lo sobrepone de los dos sexenios que le anteceden. Porque hay que decirlo, una cosa es el proyecto (así

⁶⁸ Lorenzo Meyer, “Nuestra tragedia persistente”, ed. Debate, México, 2013, p.40.

sea el mismo, con los mismos matices, o incluso los mismos objetivos) y otra es, el estilo de gobernar.

Es decir, la constante actividad y esfuerzo de negociación para cumplir metas, acuerdos, objetivos y sobre todo poner a trabajar engranajes dispersos y feudales hacia la consecución de un objeto común, que beneficie a quienes participen de él, es una de las dos características fundamentales de este gobierno, “la eficacia” –en una primera etapa- en el logro de objetivos (la negociación y aprobación de las reformas); la otra característica, es el proyecto que representan.

A lo largo de esta investigación, abordaremos los dos, desde un enfoque politológico y administrativista: institucional y organizacional, asistiremos a la continuación de un proyecto y sus afectaciones en la Administración Pública, así como de la maquinaria puesta en marcha para lograr tales fines y la reestructuración consecuente en el ámbito estatal, administrativo y político.

3.1 El proyecto: El Plan Nacional de Desarrollo y el paquete de reformas del Pacto por México

Quiero aquí retomar a José Chanes Nieto:

“La acción y la estructura del Estado deben reflejar las preocupaciones sociales dominantes en su medio humano, así como la situación y composición, la complejidad y la intensidad de los elementos y actividades que integran la sociedad que constituye la materia justificable de su existencia”⁶⁹

Y a Ferdinand Lasalle

“la constitución es la suma de factores reales de poder”⁷⁰

Por eso la pregunta de ¿reformas por y para qué? cuales son las necesidades que cubre los cambios constitucionales, reflejan las necesidades integrales de una sociedad o como dice Lasalle, reflejan los intereses de los factores reales de poder y no precisamente a la sociedad. Tal vez esta sea la principal tarea, convertir al conjunto de la sociedad en un factor real de poder.

La pregunta es ¿Cuál es el proyecto del nuevo gobierno? ¿A qué y a quiénes responde? La primera respuesta al proyecto nos la da el documento del Pacto por México, que como se ha señalado, es la “agenda” que acordaron los tres principales partidos políticos, aunque aquí también salta otra pregunta ¿a quienes representan los actuales partidos políticos? ¿A qué responde el proyecto de cada uno?

A partir de que se hicieron oficiales los resultados del proceso electoral del 1ero. de julio de 2012, y una vez instaladas las cámaras del Congreso de la Unión, el equipo de transición del presidente electo, puso en marcha su maquinaria política. El proyecto del nuevo gobierno es de primera vista, ambicioso, pero sobre todo es la

⁶⁹ José Chanes Nieto, Revista de Administración Pública, INAP, 1989

⁷⁰ Ferdinand Lasalle ¿qué es una constitución?, p. 11.

continuación de un propósito iniciado en la década de los ochenta y estancado en los sexenios de gobiernos panistas⁷¹.

Una serie de reformas iniciadas y otras que quedaron pendientes. A este proceso de cambios constitucionales y de la visión de Estado en cuanto a su participación en la vida económica y desarrollo social, se le llamo Reforma del Estado. Por eso llama la atención que, el gobierno de EPN retome esta agenda de cambios profundos al aparato estatal, su relación con la sociedad y la relación de ésta con el sector privado⁷².

Durante el periodo de transición se realizaron todos los arreglos políticos y legales para la toma de posesión. El proceso de transición fue además muy activo para la clase política del gobierno saliente y el entrante. Tal fue la importancia que en noviembre se lograron aprobar cuatro importantes reformas que marcarían la agenda del nuevo gobierno, sobre todo, la laboral que quedó a cargo del entonces gobierno de Felipe Calderón.

Antes del que se publicara el Plan Nacional de Desarrollo en mayo de 2013, documento donde se exponen los ejes rectores del desarrollo nacional, el primer documento público donde se dan a conocer las principales preocupaciones e intereses del nuevo gobierno es el Pacto por México, negociado como decíamos durante el periodo de transición.

Además del Pacto por México, hay otro documento al cual se le ha dado poca importancia, sin embargo es, en términos de la constitución es nuestro proyecto de país y de gobierno, aunque ahora se ha convertido en una especie de documento base-requisito que debe cumplir cada sexenio el gobierno en turno, y es el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

⁷¹ Lorenzo Meyer, nuestra tragedia persistente, debate, México, 2013 p. 85

⁷² José Juan Sánchez "Administración Pública y Reforma del Estado en México", INAP, México, p.51.

El PND vigente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, cuatro meses después de que primero se diera a conocer los compromisos del Pacto por México, lo menciono nada más para ir anotando en nuestra lista de irregularidades no legales, pero tampoco ilegales, es decir, de las informalidades de nuestro Sistema Político mexicano. A continuación hago un recuento de las principales propuestas del documento. Como veremos es coherente con el Pacto, y además nos da luz acerca de los motivos de las reformas:

Plan Nacional de Desarrollo.

El índice general del Plan Nacional de Desarrollo da un diagnóstico general que da a entender que existen barreras que limitan el desarrollo de México, la principal solución consiste en “mayor productividad”.

El PND se divide en cinco ejes transversales y un sexto apartado que indica los objetivos y líneas de acción transversales para cada uno de los cinco ejes. Finalmente se ponen indicadores, otro apartado para el sistema nacional de planeación democrática y los resultados de las consultas para la elaboración del PND.

Los cinco ejes transversales contienen cada uno un diagnóstico y un plan de acción inmediato, saber:

1.- México en Paz

- Diagnóstico: México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia.
- Plan de acción: Fortalecer al Estado y garantizar la paz

Para este primer punto podemos decir que se estableció la necesidad de la reforma al Sistema Justicia Penal, la Ley de Amparo, la creación de la Comisión Nacional de Seguridad, y la nueva figura de la Fiscalía General de la República.

2.- México incluyente

-Diagnóstico: Altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones del país.

-Plan de acción: Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.

A este eje responde la reforma político electoral, con la inclusión de las candidaturas ciudadanas.

3.- México con educación de calidad

-Diagnóstico: Indispensable aprovechar nuestra capacidad intelectual.

-Plan de acción: articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera.

Para este diagnóstico responde la reforma educativa, el sistema de evaluación de la educación básica. Que incluye sobre todo la evaluación del magisterio.

4.- México próspero

-Diagnóstico: Existe la oportunidad para que seamos más productivos.

-Plan de acción: Eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país.

El plan de acción para este diagnóstico lo podemos ver reflejado en la reforma laboral, la reforma energética, la reforma financiera, la reforma fiscal, la reforma en materia de competencia económica, la reforma en telecomunicaciones.

5.- México con responsabilidad global.

-Diagnóstico: México puede consolidarse como una potencia emergente

-Plan de acción: Consolidar el papel constructivo de México en el mundo.

A este punto responde la reforma laboral, la reforma energética y la reforma educativa.

Decir que México enfrenta “barreras” que “limitan” su desarrollo” nos da una idea de su visión general. Según el diagnóstico del gobierno federal existen barreras (culturales, sociales, jurídico-legales, económicas y políticas) que impiden el desarrollo de la economía, la producción, la cultura, la educación, la sociedad, etc.

Por lo tanto esas barreras deberán ser enfrentadas, eliminadas, neutralizadas, para que los sectores que se ven limitados puedan desarrollar con libertad todas sus capacidades y explotar todas sus oportunidades de desarrollo. Después, se nos define cuáles son esas “barreras” y los sujetos o sectores que se ven limitados por ellas que son objetos de desarrollo o metas transversales para el desarrollo.

El primero es la paz, como objetivo para el desarrollo, la inseguridad y debilidad del Estado son barreras que deben superarse para alcanzar la paz, que no es el fin último, sino medio para el desarrollo. El segundo, “la inclusión”, es decir el acceso a más oportunidades por cada vez más sectores de la población son limitados por la desigualdad, la exclusión, barrera que deben superarse. Inclusión de las fuerzas políticas.

La educación como premisa para el desarrollo se ve menguada por diversos factores internos y externos. La educación para el desarrollo tiene objetivos que tiene que ver con el tipo de desarrollo al que se quiere llegar, en este caso, según la visión general es la mayor productividad, en lo económico (en una fase del proceso de producción mundial). En el punto número cuatro, México próspero, se distingue el objetivo primordial, que es la productividad, para ello de deben eliminar las limitaciones existentes para que se explote el potencial productivo del país.

En el punto número cinco se reafirma el objetivo de los apartados uno, tres y cuatro, que es la consolidación como una potencia emergente, mediante la reafirmación del “papel constructivo de México ante el mundo”. Esta parte es muy importante ya que engloba los apartados anteriores (excepto el 2) que buscan 1) sentar los elementos mínimos para el desarrollo (estabilidad y paz) 2) la educación como parte del

desarrollo (productivo) en este sentido se toma la producción como la participación en el proceso económico mundial y se reafirma con decir que reafirmamos ese papel de productores de (habrá que ver de qué) mano de obra y materia prima históricamente para considerarnos o aspirar a ser una potencia emergente (o sea en vía de desarrollo).

A grandes rasgos el índice nos muestra las principales preocupaciones y aspiraciones y planes que se tienen para México. Reafirmarse en su papel global confirmándose a sí como país emergente mediante el desarrollo y explotación de sus principales potencialidades como lo es la productividad (mano de obra) mediante una educación que seguramente será tendiente al mismo objetivo la productividad, todo esto a partir de recuperar la paz pública y la estabilidad.

El otro documento donde podemos observar el proyecto de gobierno, es el Pacto por México. Aunque el pacto no sólo es el proyecto de Peña, sino es la integración de intereses que representan los tres principales partidos políticos del país y el gobierno federal. Digo lo anterior puesto que, como se verá más adelante, la administración de EPN estaba –en un principio- sobretodo focalizada en la aprobación de la reforma energética. Sin embargo para poder llevar a cabo su proyecto, negoció con las otras dos fuerzas políticas en el congreso (PAN y PRD) y estos a su vez también pusieron sobre la mesa sus demandas. Entonces lo que resultó fue la convergencia de los intereses de estos tres partidos y el gobierno federal, y esa agenda que integra un conjunto de intereses que no son unipartidistas, es el Pacto por México y no solamente el proyecto del gobierno federal.

Aunque este acuerdo no implica: 1) ni todos los intereses del país, 2) ni todos los poderes fácticos, 3) ni toda la clase política, 4) ni toda la sociedad mexicana.

A continuación se exponen los compromisos para las reformas acordados en el Pacto⁷³

⁷³ Cuadro extraído del documento Pacto por México

Cuadro 5. Compromisos del Pacto por México.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
1. ACUERDOS PARA UNA SOCIEDAD DE DERECHOS				
1.1 SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL				
1. Acceso Universal a los Servicios de Salud.	No es necesario	2013 inicia proceso de portabilidad y convergencia de los servicios de salud.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2. Modificación de las normas para promover en la escuela y el mercado en general el consumo de alimentos nutritivos en lugar de alimentos chatarra.	Segundo semestre de 2013	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No
	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma para establecer cuota social para fondear cuenta individual.	Primer semestre de 2013 cambio del programa "70 y más", por "65 y más"	Primer semestre de 2014.	Si.
4. Seguro de Desempleo.	Primer semestre de 2014 se presentan reformas legales.	Segundo semestre de 2014.	Segundo semestre de 2016.	Si.
5. Seguro de Vida para Jefas de Familia.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
1.2 SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA				
6. Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.	Segundo semestre de 2013 se presentan reformas legales.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018 (meta de erradicar pobreza alimentaria)	Si.
1.3 EDUCACIÓN DE CALIDAD Y CON EQUIDAD				
7. Sistema de Información y Gestión Educativo Único	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2017.	No
8. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	primer semestre de 2017	Si.
9. Autonomía de Gestión de las Escuelas.	segundo semestre de 2013	primer semestre de 2014	segundo semestre de 2018	Si.
10. escuelas de tiempo completo	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Primer semestre de 2013 se continúa con programa actual de Escuelas de Tiempo Completo/ Segundo semestres de 2013 inicia nuevo programa de Escuelas de Tiempo Completo	Segundo semestre de 2018 (meta de 40,000 escuelas de Tiempo Completo)	Si.
11. Computadoras Portátiles con Conectividad	No es necesario	Segundo semestre de 2013 inicia programa piloto en tres estados de la República/Segundo semestre de 2014 inicia programa a nivel nacional	Segundo semestre de 2015 culmina primera entrega completa de computadoras portátiles.	Si.
12. servicio profesional docente	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013	Segundo semestre de 2014	Si.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
13. Fortalecer la Educación inicial de los maestros	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013	segundo semestre de 2014	No
14. Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018 meta de cobertura en 80% de educación media superior y meta de 40% en educación superior	Si.
15. Programa Nacional de Becas (incluyendo Programa Piloto de "beca-salario", en tres estados de la República)	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018 (meta de cobertura total de becas con recurso suficientes a alumnos provenientes de familias ubicadas en los primeros cuatro deciles de ingreso económico)	Si.
1.4 ASEGURAR EL ACCESO A LA CULTURA				
16. Protección del patrimonio cultural	Segundo semestre de de 2013 se presenta reforma legal.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
17. Infraestructura en los Estados.	No es necesario	Primer semestre de 2012.	Segundo semestre de 2018.	No
18. Educación artística	No es necesario	Primer semestre de 2014.	segundo semestre de 2018	Si.
19. Estímulos a creadores artísticos	No es necesario	Primer semestre de 2014.	segundo semestre de 2018	Si.
20. Institutos de México en el mundo	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma legal	segundo semestre de 2014	segundo semestre de 2018	Si.
1.5 GOZAR DE LA SEGURIDAD QUE PROVEA UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE PROTEJA LOS DERECHOS HUMANOS				
21. Creación de una instancia federal que de seguimiento a la instrumentación de la reforma Constitucional a los Derechos Humanos	No es necesario	diciembre de 2012	primer semestre de 2015	No
22. Ley de reparación del Daño	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma legal	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	Si.
23. Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional.	segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	No
24. Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros.	segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	No
25. Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	No
26. Reformas en las Constituciones de las entidades federativas y del estatuto del Distrito Federal.	segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	No
27. Ley de Atención a Víctimas.	segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	Si.
28. Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.	segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	No

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
29. Fortalecimiento de los mecanismos de protección a defensores de los derechos humanos y a los periodistas.	segundo semestre de 2013 se presenta instancia especial	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	No
30. Derechos de los migrantes	No es necesario	Primer semestre de 2013.	segundo semestre de 2018	No
31. Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media.	No es necesario	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018	No
32. Fortalecer el marco legal para prevenir y sancionar con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la desaparición forzada.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación y/o mecanismos para atender con eficacia estos casos	Primer semestre de 2014.	primer semestre de 2015	No
33. Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población.	segundo semestre de 2013	Primer semestre de 2014.	segundo semestre de 2018	No
1.6 DERECHOS Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS				
34. Fortalecimiento de las comunidades indígenas.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	primer semestre de 2015	No
35. Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas	No es necesario	Primer semestre de 2013.	segundo semestre de 2018	Si.
36. Acceso equitativo a la justicia y a la educación de los habitantes de las comunidades indígenas.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2. ACUERDOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL EMPLEO Y LA COMPETITIVIDAD				
2.1 EXTENDER LOS BENEFICIOS DE UNA ECONOMÍA FORMADA POR MERCADOS COMPETITIVOS				
37. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
38. Creación de Tribunales Especializados en materia de competencia económica.*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	segundo semestre de 2013	segundo semestre de 2014	No
2.2 GARANTIZAR EL ACCESO EQUITATIVO A TELECOMUNICACIONES DE CLASE MUNDIAL				
39. Derecho al acceso de banda ancha y evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador.*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación	segundo semestre de 2013	segundo semestre de 2018	No
40. Reforzar autonomía y capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicación.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
41.Red troncal de telecomunicaciones	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
42. Instancia responsable de la agenda digital.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Primer semestre de 2013.	No
43. Competencia en radio y televisión.	primer semestre de 2013 se presenta legislación	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018	No
44. Competencia en telefonía y servicios de datos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 201 8.	No
45. Adopción simultanea de medidas de competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No
2.3 PROMOVER EL DESARROLLO A TRAVÉS DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN				
46. Inversión de 1% del PIB en Ciencia y Tecnología.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación de	Culminación de Implementación de	implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
47. Definición de prioridades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.	No es necesario	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	No
48. Aumentar el número de investigadores, centros de investigación dedicados a la ciencia, la tecnología y la innovación, y como consecuencia aumentar significativamente el número de patentes.	No es necesario	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2.4 DESARROLLO SUSTENTABLE				
49. Transitar hacia una economía baja en carbono.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
50. Obras para controlar inundaciones.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
51. Se incrementarán las coberturas de agua, drenaje y tratamiento.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
52. Atender de manera oportuna las sequías que afectan el norte y centro del país y se utilizará el agua de mar como fuente de abastecimiento con plantas desalinizadoras	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
53. Mejorar la gestión de residuos.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2.5 REALIZAR UNA REFORMA ENERGÉTICA QUE SEA MOTOR DE INVERSIÓN Y DESARROLLO				
54. Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No
55. Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
56. Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
57. Entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
58. Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No
59. Convertir a PEMEX en el motor de una cadena de proveedores nacionales.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
60. Haremos de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
2.6 TRANSFORMAR A LA MINERÍA EN UNA INDUSTRIA EFICIENTE Y SOCIALMENTE RESPONSABLE				
61. Nueva Ley para Explotación Minera.	Primer semestre de 2013 se presenta iniciativa de ley	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
2.7 TRANSFORMAR A LA BANCA Y EL CRÉDITO EN PALANCA DE DESARROLLO DE HOGARES Y EMPRESAS				
62. Fortalecer a la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
63. Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
2.8 TRANSFORMAR EL CAMPO EN UNA ACTIVIDAD MÁS PRODUCTIVA				
64. Medidas que garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que permita mejores precios a los consumidores.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
65. Créditos oportunos a medianos y pequeños productores a tasas preferenciales.	No es necesario	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
66. Pagos por Servicios Ambientales.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2.9 APLICAR UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR-SURESTE				
67. Estrategia Nacional para el Desarrollo de Sur-Sureste.	No es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2.10 DEUDA DE LOS ESTADOS				
68. Expedir la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento	segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	no
2.11 REALIZAR UNA REFORMA HACENDARIA EFICIENTE Y EQUITATIVA QUE SEA PALANCA DEL DESARROLLO				
69. Eficiencia Recaudatoria.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
70. Fortalecimiento del Federalismo Fiscal.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
71. Eficiencia del Gasto Público y Transparencia.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
72. Fortalecer la capacidad financiera del Estado.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
73. Revisión política de subsidios y a los regímenes especiales.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
3. ACUERDOS PARA LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA				
3.1 IMPLANTAR UN PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA				
74. Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.	no es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
3.2 REFORMAR LOS CUERPOS DE POLICÍAS				
75. Policías Estatales Coordinadas.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
76. Gendarmería Nacional.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
3.3 NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, ACUSATORIO Y ORAL				
77. Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.	no es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2015.	Si.
3.4 IMPLANTAR EN TODO EL PAÍS UN CÓDIGO PENAL ÚNICO				

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
78. Código Penal Único.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
79. Código de Procedimientos Penales único	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
80. Reforma a la Ley de Amparo.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
3.5 REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO				
81. Reforma Integral del Sistema Penitenciario.	no es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
4. ACUERDOS PARA LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN				
4.1 INSTRUMENTAR REFORMA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS CONTABLES				
82. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.	no es necesario	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
4.2 REFORMA PARA AMPLIAR FACULTADES DEL IFAI				
83. Ampliar facultades del IFAI.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
84. Homologar órganos de transparencia locales.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
4.3 SISTEMA NACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN				
85. Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
86. Consejo Nacional para la Ética Pública	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2015.	No.
5. ACUERDOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA				
5.1 GOBIERNOS DE COALICIÓN				
87. Gobiernos de Coalición.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
5.2 TOMA DE PROTESTA DEL PRESIDENTE EL 15 DE SEPTIEMBRE				
88. Toma de Protesta del Presidente el 15 de septiembre.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Septiembre de 2024	No.
5.3 PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES				
89. Ley General de Partidos Políticos.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.
90. Reforma electoral.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.
5.4 REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL				
91. Reforma del Distrito Federal.	Primer semestre de 2013, instalación de Mesa Nacional para Reforma del DF /Primer semestre de 2014 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si.
5.5 REVISIÓN GLOBAL DE LOS FUEROS				
92. Reordenar el marco de los fueros para que nadie tenga privilegios	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
5.6 LEYES REGLAMENTARIAS DE LA REFORMA POLÍTICA				

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
93. Leyes reglamentarias de la reforma política	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013	Segundo semestre de 2013	No.
5.7 ANALIZAR REELECCIÓN DE LEGISLADORES				
94. Analizar reelección de Legisladores.	Segundo semestre de 2013 inicia análisis de reelección legislativa y en su caso se presenta legislación	En su caso primer semestre de 2014	En su casa primer semestre de 2014	No.
5.8 MEDIOS DE COMUNICACIÓN				
95. Instancia Ciudadana y Autónoma que Supervise contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.

Fuente: Pacto por México

3.2 Los actores: El periodo de transición, el equipo de Gobierno de Enrique Peña Nieto (gabinete legal y ampliado), clase política y otros actores.

Una vez identificado el proyecto, podemos vislumbrar quienes estarán a cargo de llevarlo a cabo, y luego cómo harán para realizarlo. Para esta parte es importante identificar y asumir que los actores políticos tienen un papel fundamental en el proceso de reformas sobretodo y dadas las características de nuestro sistema político mexicano.

Actor Político: “Persona o agrupación que desempeña un rol políticamente relevante, es decir, un rol que afecta directamente las operaciones de una estructura dentro de un sistema político a pesar de lo pequeño que este defecto pueda ser. Así, un votante, un comité del congreso, un Dictador, un Secretario de una rama de un partido político, un magnicida y un grupo de presión, son actores políticos”⁷⁴

A continuación trataremos de identificar, de forma general, a los actores políticos, vigentes en el México de 2012, en el escenario de las reformas.

En primer lugar tenemos a la clase política, que por un lado se divide en los tres principales partidos políticos, que componen el congreso de la unión, entre ellos el partido en el poder (el PRI) y la oposición (de izquierda PRD, y de derecha PAN) y otros partidos, que con menos representación nacional, figuran a la hora de hacer alianzas con cualquiera de los tres principales o con los tres, o cual sea que fuere la combinación.

Por otro lado, tenemos, también dentro de la clase política, pero en otra esfera de poder al Gobierno Federal, compuesto por el jefe del ejecutivo Federal y el gabinete legal y ampliado.

⁷⁴ Andrés Serra Rojas, Diccionario de Ciencia Política, vol. , México UNAM, FCE, p. 10, citado en: Medina Peña, Luis, Invención del Sistema Político Mexicano, México FCE, p. 174.

En tercer lugar, están (no sé si llamarlo de esta manera) algunos de los poderes fácticos, los grupos empresariales más fuertes del país, así como sus cámaras desde donde tienen voz y también voto: CONCANACO, CANACINTRA, COMPARMEX, CCE. Están los empresarios de las televisoras y las comunicaciones: Televisa, Grupo Salinas, América Móvil (telcel y Telmex). Están también los empresarios de la banca Grupo Carso, Banamex, Bancomer, Santander, Ixe, Scotiabank, Hsbc. Los empresarios de productos alimenticios Femsa, Bimbo. Los mineros (Grupo México).

En cuarto lugar, los sindicatos (SNTE, CNTE, el sindicato de los trabajadores del PEMEX, los sindicatos de las universidades públicas). En este mismo grupo, pero en otro lugar podemos rescatar a las organizaciones de la sociedad civil, que fungen también como grupos de presión en la actividad gubernamental.

En quinta posición destacamos al crimen organizado, es decir los diferentes carteles de la droga que existen en México, y que se han diversificado, fortalecido y expandido en territorio nacional.

Luego, toca el lugar a los intelectuales y periodistas, que han contribuido como líderes de opinión a forjar una idea a la población a cerca de la clase política y empresarial, así como de sus proyectos de nación.

Finalmente y no por eso menos importante, todo lo contrario, debo señalar un actor fundamental en la agenda, pues nuestra dinámica como país está en función de la suya, y es el contexto y actores internacionales.

Hasta este momento, nos hemos limitado a agrupar a los actores políticos, de acuerdo a su actividad o ramo, sin embargo, no hemos mencionado nombres ni intereses, tampoco su forma de acción política, o de presión política, o de intervención en la toma de decisiones dentro del Sistema Político y del Gobierno

Federal. Y en este sentido, es importante decir, que a pesar de que todos tienen intereses y actúan políticamente de manera regular, para el caso del presente estudio, nos enfocaremos en los que tuvieron participación muy relevante en el proceso de las reformas. En la siguiente tabla mostraremos la parte de la acción política y los intereses que representan.

Cuadro 6. Actores Políticos involucrados en la Reformas.

Actor		Forma de acción Política	Intereses que representan. Aspiraciones	Conflictos de interés
Clase política	Partidos Políticos (en el poder PRI)	Congreso-elecciones		
	Gobierno Federal	Gobierno y presupuesto		La aprobación del paquete de reformas estructurales.
	Gobernadores			
	Partidos Políticos (oposición PRD-PAN-Verde ecologista)	Congreso-elecciones		
	Ejército	Seguridad, estabilidad y lucha contra el crimen		Respeto a su fuero militar.
Poderes fácticos	Empresarios	Economía	En este rubro destacan las televisoras y las compañías de telefonía y proveedores de internet.	El principal conflicto que afrontaron, la reforma en telecomunicaciones, por un lado, el golpe contra los monopolios y por otro, la pelea por las concesiones gubernamentales de espacios en radios y televisión, así como del espectro radioeléctrico. Y las reglas de funcionamiento y otorgamiento de servicios.
Grupos de presión	Sindicatos	Estabilidad – irrupción de la paz pública	Destaca aquí el sindicato de maestros, de trabajadores de la industria eléctrica y PEMEX	El principal conflicto fue, para los maestros la aprobación de la reforma educativa que establece la evaluación obligatoria de los docentes. Los trabajadores de la industria eléctrica, fue la reforma energética, que lograron negociar sin mayor dificultad para el gobierno federal.
	Organizaciones de la Sociedad Civil	Asociaciones civiles	Sociedad civil, grupos vulnerables	
	Crimen organizado	Desestabilización, inseguridad	Intereses propios, económico-políticos.	

Fuente: elaboración propia.

Es interesante señalar, que, aunque la clase política esté dentro de un mismo grupo, no existe unidad de fuerzas entre ellos, no solamente dentro de la clase política, sino y sobretodo dentro de la facción de oposición de “izquierda”. En este sentido, también es importante resaltar que, los actores, realizan alianzas entre ellos, en el mejor de los casos, en otros, unos son motivados o ejercen poder sobre otros, es el caso por ejemplo de las negociaciones del crimen organizado con la clase política o empresarial, o de la clase política con los empresarios y otros grupos de poder. En el transcurso, veremos este tipo de negociaciones o supeditaciones, por ejemplo de la clase política local, al crimen organizado.

Por otro lado, en el campo de la acción política de los actores, debe señalarse aquí, la importancia de la acción política de los actores dentro del Sistema Político en el proceso de reformas, pues muchas de ellas se hicieron como una forma de negociación o de presión entre ellos, fueron legales, ilegales y también fueron no legales pero tampoco ilegales. Y es importante identificar y resaltar estas actividades, las condiciones o circunstancias que permiten a los actores, realizarlas, es decir si es el marco normativo-institucional, la corrupción o reconocer que las norma informales (SPM) es el que permea y da vigencia y permisibilidad a estas prácticas.

Pasadas las elecciones y, a partir de que el TRIFE emitiera los resultados oficiales de la elección, el presidente electo, Enrique Peña, nombró a su equipo de transición del cual se tenía gran expectativa, pues significaba un primer anuncio del posible gabinete que lo acompañaría durante su sexenio. Además de esto, el anuncio cobraba importancia pues también se conocería más o menos cuáles cuerdas del sistema empezarían a moverse, por un lado, y por el otro cuál sería la agenda política.

El equipo de transición fue dado a conocer el 4 de septiembre de 2012⁷⁵ y estaba integrado por:

⁷⁵ Sitio web de la presidencia de la república, www.presidencia.gob.mx

Coordinación para la transición gubernamental

Coordinador General: Luis Videgaray Caso.

Vicecoordinador de Política Económica: Idelfonso Guajardo Villarreal.

Vicecoordinadora de Política Social: Rosario Robles Berlanga.

Vicecoordinador de Asuntos Internacionales: Emilio Lozoya Austin.

Oficial Mayor del Equipo de Transición: Marcela Velasco González.

Coordinador de Proyectos Especiales: Ignacio Peralta Sánchez.

Coordinador de Planeación Estratégica: Andrés Antonius González.

Coordinador de Infraestructura: Gerardo Ruiz Esparza.

Coordinador de Trabajo: Jesús Alfonso Navarrete Prida.

Coordinador de Seguridad Social: Osvaldo Santín Quiroz.

Coordinador de Energía: Cuauhtémoc Ochoa Fernández.

Coordinador para el Campo: Enrique de la Madrid Cordero.

Coordinador de Educación: Aurelio Nuño Mayer.

Coordinador de Salud: Rodrigo Reina Liceaga.

Coordinador de Medio Ambiente: Juan José Guerra Abud.

Coordinador de Agua: David Korenfeld Federman.

Coordinador de Vivienda: Alejandro Ismael Murat Hinojosa.

Coordinador de Turismo: Carlos Manuel Joaquín González.

Coordinador para el Deporte: Ernesto de Lucas Hopkins.

Coordinador del Programa de Jóvenes: Rafael Pacchiano Alamán.

Enlace con la SHCP para el Paquete Económico 2013: Fernando Galindo Favela.

Coordinador para el Plan Nacional de Desarrollo: Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias.

Coordinador del Programa Emprendedores: Enrique Jacob Rocha.

Coordinadora del Programa del Seguro de Vida para Jefas de Familia: María Esther Scherman Leaño.

Coordinadora para el Programa de Gobierno Digital: Alejandra Lagunes Soto Ruiz.

Secretario Técnico: Alejandro Nieto Enríquez.

Asesor Jurídico: Humberto Castillejos Cervantes.

Coordinación de política y seguridad

Coordinador General de Política y Seguridad: Miguel Ángel Osorio Chong.

Vicecoordinador de Seguridad y Justicia: Jorge Carlos Ramírez Marín.

Vicecoordinador Político: Luis Enrique Miranda Nava.

Coordinador de Seguridad: Roberto Rafael Campa Cifrián.

Coordinador de Justicia: Alfredo Castillo Cervantes.

Coordinadora de Derechos Humanos y Transparencia: Claudia Ruiz Massieu Salinas.

Coordinadora de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil: Alma Carolina Viggiano Austria.

Coordinadora de Agenda Legislativa: Paloma Guillén Vicente.

Coordinador de Protección Civil: Luis Felipe Puente Espinosa.

Coordinador para Migrantes: Arnulfo Valdivia Machuca.

Coordinador Jurídico: Felipe Solís Acero.

Coordinador Operativo: Eugenio Ímaz Gispert.

Secretaria Técnica: María de los Ángeles Fromow Rangel.

Áreas staff del presidente electo

Secretario Particular: Erwin Lino Zarate.

Coordinador de Asesores: Francisco Guzmán Ortiz.

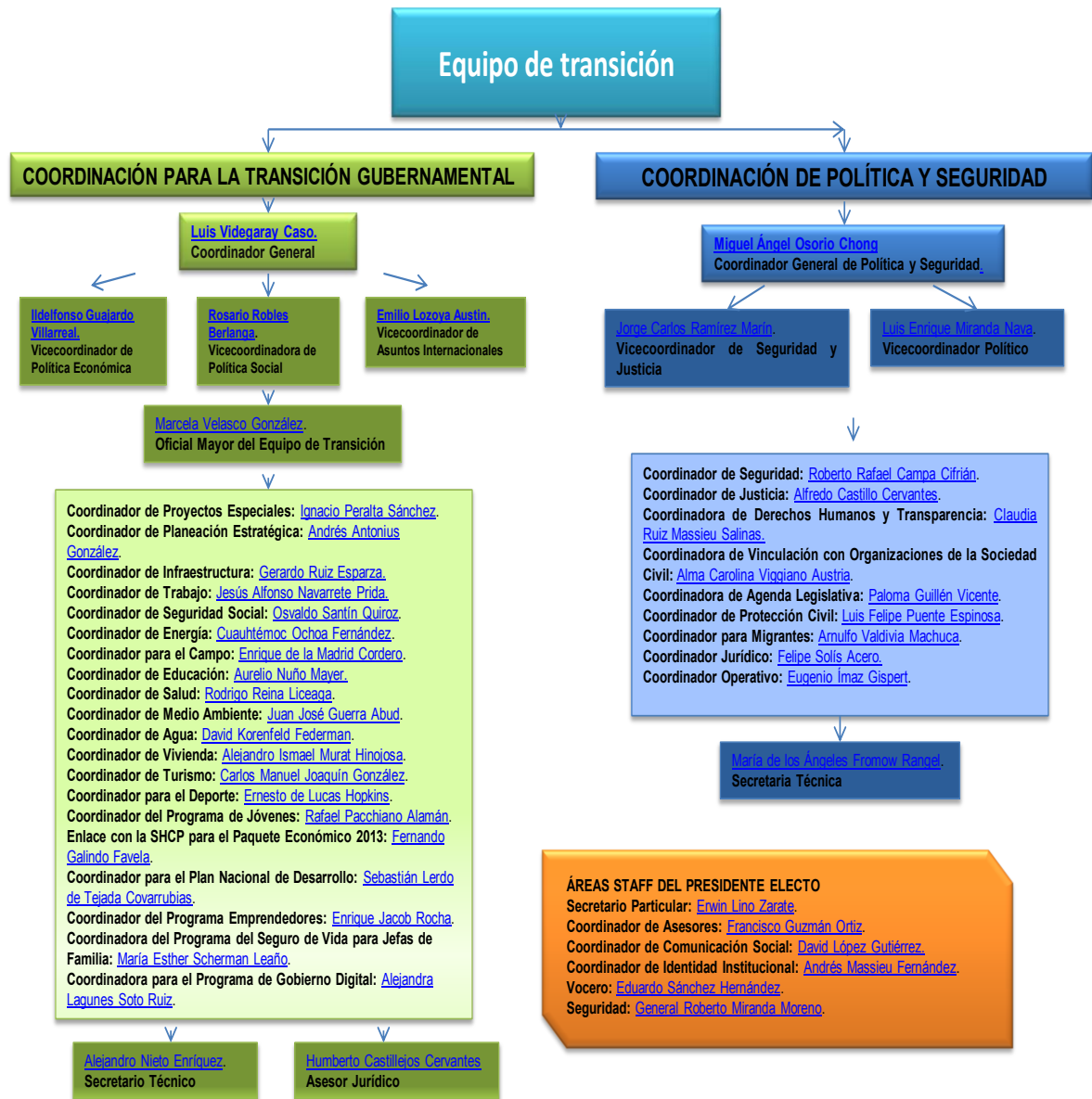
Coordinador de Comunicación Social: David López Gutiérrez.

Coordinador de Identidad Institucional: Andrés Massieu Fernández.

Vocero: Eduardo Sánchez Hernández.

Seguridad: General Roberto Miranda Moreno.

Cuadro 7. Equipo de transición presidencial.



Fuente: elaboración propia con información de presidencia de la República

El equipo estaba integrado –sobretudo– por ex funcionarios del gobierno del Estado de México y estructurado en dos coordinaciones generales, la de Transición Gubernamental, a cargo del que fuera coordinador de su campaña presidencial, Luis Videgaray Caso, y la coordinación de Diálogo Político y Seguridad, Miguel Ángel Osorio Chong, quien fuera gobernador de Hidalgo.

Llama la atención también el nombramiento de la sobrina de Carlos Salinas de Gortari, Claudia Ruiz Massieu y la exjefa de gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga, quién se formó y ocupó importantes cargos en el partido de la oposición de izquierda, el PRD⁷⁶. Sin embargo, como él mismo aseguró, no todos los miembros de su equipo de transición serían parte de su gabinete⁷⁷. Más tarde se verá, no obstante, que: 1) aunque no todos fueron parte de su gabinete, desempeñaron un importante papel en la transición y en el logro de acuerdos, que darán continuidad a la estabilidad, el consenso y la gobernabilidad; 2) los cargos más destacados del equipo de transición que ocuparon Videgaray y Chong, fueron nombrados en las principales secretarías de Estado, Hacienda y Gobernación, respectivamente.

En ese momento, de transición, la preocupación principal era lograr acuerdos políticos que permitieran estabilidad política, gobernabilidad y sobre todo la posibilidad de la implementación del proyecto, en un primer momento, lograr una agenda común, luego el cumplimiento de los objetivos (la aprobación de las reformas). Vinieron aquí los primeros retos del equipo peñista y también sus primeros logros de cabildeo con la facción panista en el congreso y de negociación con la administración saliente de Felipe Calderón.

Los siguientes acuerdos son producto de esta primera etapa de negociación:

- Reforma laboral (iniciativa preferente de Felipe Calderón)
- Ley de contabilidad gubernamental (iniciativa preferente de Felipe Calderón)
- Reforma a la Ley Orgánica a la Administración Pública Federal (Grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados) iniciativa de EPN.
- Proyecto de creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (Grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados) iniciativa de EPN.

⁷⁶ El caso de Rosario Robles es interesante, pues causó un caso polémico dentro de su partido al renunciar en 2004 y luego, en 2012, unirse a la campaña del priista Enrique Peña, a la presidencia de la república.

⁷⁷ Clase Política. El equipo de Peña. La Jornada, Año 28. Núm. 10087. Secc. Política, 5 de septiembre de 2012, Pag. 6
Rivera, Miguel Ángel.

Las primeras tres reformas se aprobaron durante el periodo de transición, en noviembre de 2012. Aunque, legalmente, Felipe Calderón era todavía presidente, la maquinaria para que se pudieran aprobar las reformas estuvo a cargo del equipo de transición del presidente electo. Las negociaciones, entre el gobierno saliente y el entrante fueron basadas en –entre otros- la aprobación sobretodo de la reforma laboral.

Era evidente que ese había sido el acuerdo, puesto que la bancada del PRI en el Congreso estuvo en posibilidad de aprobar la reforma laboral desde que se mandó la iniciativa en 2008, sin embargo votaron en contra, y la iniciativa, después de varios intentos a lo largo del sexenio de Calderón, no pasó. Hasta que el 1ro. de septiembre⁷⁸ de 2012, y aprovechando el inicio del periodo ordinario de sesiones del congreso, envió -junto con el informe de gobierno, y una iniciativa que modificaba la Ley General de Contabilidad Gubernamental- el proyecto de reforma (como preferente) a la cámara baja.

En esta ocasión, el grupo parlamentario del PRI no opuso resistencia y dio su voto a favor de la reforma. Fue así que, con una mayoría legislativa del PRI y del PAN con oposición del PRD, el 8 de noviembre se aprobó en la cámara baja y fue ratificada por el Senado el 13 de noviembre y promulgada por el entonces presidente de la república Felipe Calderón el 29 de noviembre de 2012⁷⁹.

Respecto a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, enviada como iniciativa preferente, fue aprobada por el Senado el 6 de noviembre de 2012 y promulgada el 12 de ese mismo mes en el Diario Oficial de la Federación⁸⁰.

La iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la envió el presidente electo Enrique Peña mediante el grupo parlamentario del PRI en

⁷⁸ Envía Calderón iniciativa de reforma Laboral, consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/867796.html>

⁷⁹ DOF, consultado en línea en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012

⁸⁰ Consultado en la página oficial de la cámara de Diputados, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lqcg/LGCG_ref01_12nov12.pdf

la cámara de diputados el 15 de noviembre, que fue aprobada el 27 de ese mismo mes⁸¹.

Hago una pausa para señalar que la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se extingue la Secretaría de la Función Pública y queda como subsecretaria, y según los transitorios, quedaría supeditada al órgano anticorrupción una vez que se creara. De esta forma, las que fueran las atribuciones de la Función Pública pasarían a ser responsabilidad del órgano anticorrupción, sin embargo también se transfieren atribuciones de esta Secretaría a la de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo la de auditoría y la de servicio profesional de carrera.

Por otro lado, marca el inicio de un intento de recentralización del poder, desapareciendo la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y turnando sus funciones a la Secretaría de Gobernación, mediante la (inmediata creación) Comisión Nacional de Seguridad, una acción que muestra el evidente desacuerdo con la política de seguridad de los gobiernos panistas, pero que da facultades muy importantes a la Secretaría de Gobernación, las cuales pueden servir de utilidad política para el nuevo gobierno e incluso de intimidación y represión.

Y finalmente el proyecto de creación del órgano anticorrupción fue entregada al senado de la República también el 15 de noviembre pero fue el grupo del Partido Verde Ecologista (PVEM), el encargado de la iniciativa, el proyecto sin embargo no logró aprobarse, por lo que, paso a ser parte de los compromisos adoptados en el pacto por México.

Hasta aquí, son las primeras cuatro iniciativas de reforma que se negociaron en la transición y que –podríamos decir- son producto de los primeros acuerdos y negociaciones del equipo de Peña, de las cuales se lograron aprobar tres, antes de que Enrique Peña tomara posesión como presidente de la República el 1 de

⁸¹ Cámara de Diputados; “Boletín N°. 0459 Aprueba el Pleno en lo general y particular reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, [en línea], México, Dirección URL:27 de noviembre de 2012].

diciembre de 2012 y de que se firmara el Pacto por México – al día siguiente- con una nueva y más amplia agenda de reformas.

Además del trabajo del equipo de transición de Peña, que luego, en parte, pasarán a integrar el gabinete legal y ampliado); en el ámbito legislativo otros personajes tomarían un papel preponderante para la aprobación de las reformas, y son las bancadas de los partidos políticos en ambas cámaras, así como los líderes de las bancadas. Actores que no se mencionan dentro del equipo pero que estuvieron muy activos y fueron de vital importancia en el cabildeo para la aprobación de estas primeras reformas (y las que siguieron).

En especial hablo de Manlio Fabio Beltrones Rivera, coordinador del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, presidente de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) del mismo órgano, y principal operador político en el congreso de la Unión.

El papel del diputado fue estratégica, la JUCOPO es donde se reúnen los líderes de las bancadas de todos los partidos políticos en la cámara baja, esta posición (pero sobretodo sus habilidades políticas) le permitieron negociar, trabajar y ejercer presión directamente con los “jefes de tribu”, pasar por alto a la mesa directiva de cámara, y así poder realizar una “votación en bloque” según los acuerdos alcanzados.

Una especie de “meta competencias” a la junta, que logró en la mayoría de las veces, los debates –que reglamentariamente debe darse para cada iniciativa-, así como los acuerdos o discusiones con los legisladores de cada bancada. Esto además de eficacia en la aprobación, también le dio tiempo, es decir, permitió que sin discusión, las reformas se aprobaran en *fast track*⁸².

⁸² “En horas aprueban reformas para Peña Nieto” <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/12/13/diputados-dan-luz-verde-ley-organica-administracion-publica>

Beltrones rindió protesta como coordinador del PRI en la cámara baja desde septiembre, junto con Emilio Gamboa quien hizo lo propio en el Senado de la República.

En su discurso de toma de protesta, Manlio Fabio Beltrones dijo ante los legisladores priístas palabras más palabras menos que, la agenda del nuevo gobierno era “en términos llanos y precisos la misma”⁸³ que la del partido que representaban, el PRI. Ahí encontramos uno de varios argumentos, que nos permiten, entre otras cosas, afirmar la conciliación de los objetivos y el trabajo por el logro de esos objetivos, del partido en el poder (el PRI) con el representante del Ejecutivo (y su gabinete) y los del legislativo. El fin de la “sana distancia”⁸⁴ y la recentralización del poder en la figura del Ejecutivo Federal.

⁸³ Los coordinadores parlamentarios del PRI: Gamboa y Beltrones le apuestan a la unidad política, disponible en Dossier político:

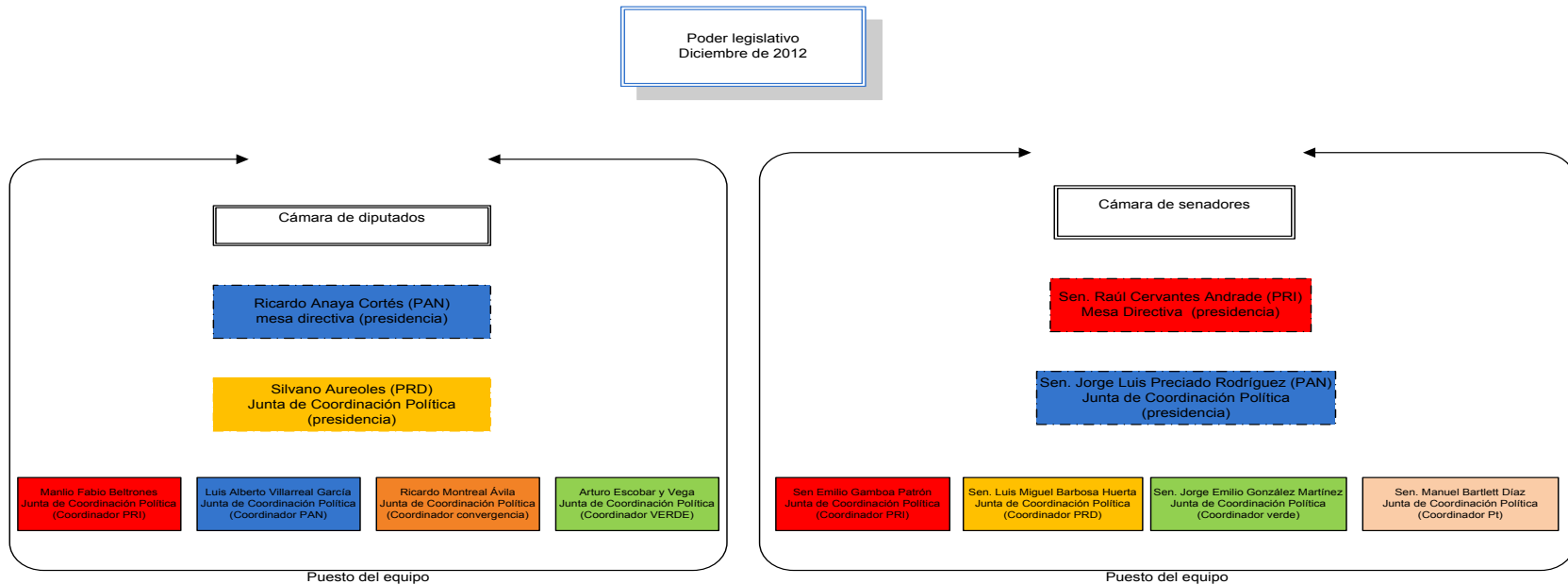
<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=116137&relacion=dossierpolitico&criterio=pan>

⁸⁴ En el Congreso Nacional del PRI en 2013, se eliminó la llamada “sana distancia”

Cuadro 8. Composición del Congreso de la Unión a Diciembre de 2012

Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
mesa directiva Cámara de Diputados (presidencia)	Ricardo Anaya Cortés (PAN)	Mesa Directiva del SENADO (presidencia)	Sen. Raúl Cervantes Andrade (PRI)
Junta de Coordinación Política (presidencia)	Silvano Aureoles (PRD)	Junta de Coordinación Política (presidencia)	Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez (PAN)
Junta de Coordinación Política (Coordinador PRI)	Manlio Fabio Beltrones	Junta de Coordinación Política (Coordinador PRI)	Sen Emilio Gamboa Patrón
Junta de Coordinación Política (Coordinador PAN)	Luis Alberto Villarreal García	Junta de Coordinación Política (Coordinador PRD)	Sen. Luis Miguel Barbosa Huerta
Junta de Coordinación Política (Coordinador convergencia)	Ricardo Montreal Ávila	Junta de Coordinación Política (Coordinador verde)	Sen. Jorge Emilio González Martínez
Junta de Coordinación Política (Coordinador VERDE)	Arturo Escobar y Vega	Junta de Coordinación Política (Coordinador Pt)	Sen. Manuel Bartlett Díaz

Cuadro 9 .Organigrama del poder legislativo



Fuente: elaboración propia.

Mientras se discutían y se llevaban a cabo las votaciones a estas iniciativas en el congreso, ya se cocinaban otras negociaciones. Así surgió el siguiente pacto, el de las cúpulas partidistas y el Gobierno Federal, el Pacto por México. Siendo la clase política –en ese momento- una de las principales preocupaciones del gobierno entrante, por ser portadores de poder político y buena parte del electorado, causantes –entre otros- de la “impasse” en el que se encontraban los acuerdos y agenda política del sexenio de Calderón.

Además de ser una élite inconforme por la inactividad de sus agendas y muy interesada en sacar adelante sus proyectos y en no ceder a cambio de no pocas prebendas. Dispuesta a boicotear nuevamente un sexenio si no se daba clara diligencia a sus intereses partidistas.

Este, era el principal problema del nuevo proyecto. En medio de un gobierno sin rumbo, el proyecto significaba una oportunidad, pero habría que enfrentar los desacuerdos, las polarizaciones, las diferencias entre el partido en el poder, el gobierno y la oposición. Muchos analistas coinciden en la idea de que el Pacto, fue consecuencia de la necesidad de acuerdos, pero también de la derrota electoral de las facciones de izquierda y –consecuentemente- fueron ellos quienes también lo idearon.

La facción del PRD que no obtuvo los resultados deseados de la elección y en evidente fragilidad ante las otras corrientes de su partido, fue la de los “Chuchos” o Nueva Izquierda, así que en una casual reunión con el ex gobernador de Oaxaca José Murat, se les “ocurrió la idea de lograr acuerdos con el presidente electo. Así, dieron comienzo las reuniones y negociaciones con personas cercanas a Peña, el presidente del CEN del PAN, Gustavo Madero y la dirigencia del PRI.

Finalmente y después de muchas reuniones, el 26 de noviembre cada uno de los partidos participantes anunció la negociaciones y luego la firma del Pacto por México.

Consejo consultivo del Pacto por México⁸⁵

El trabajo del Consejo Rector sería estructurar la agenda de reformas a lo largo del 2013 y de los siguientes años del sexenio, a continuación se presenta a sus miembros integrantes las tres principales fuerzas políticas del país y también la participación del gobierno federal:

Partido Acción Nacional (PAN)	<ul style="list-style-type: none">• Gustavo Madero, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional• Santiago Creel• Marco Antonio Adame• Sen. Rosa Adriana Díaz Lizama• Alejandro Zapata Perogordo• Juan Molinar Horcasitas, como Secretario Técnico
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	<ul style="list-style-type: none">• César Camacho Quiroz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional• Martha Tamayo• Sen. Raúl Cervantes• Dip. Héctor Gutiérrez de la Garza• Arturo Huicochea, como Secretario Técnico• José Murat Cassab, como Coordinador Ejecutivo del Consejo Rector.
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	<ul style="list-style-type: none">• Jesús Zambrano, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática• Jesús Ortega• Pablo Gómez Álvarez• Eloí Vázquez• Alejandra Barrales• Guadalupe Acosta Naranjo, como Secretario Técnico
Gobierno Federal	<ul style="list-style-type: none">• Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación• Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público• Aurelio Nuño Mayer, Jefe de la Oficina de la Presidencia• Felipe Solís Acero, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, como Secretario Técnico

⁸⁵ Integrantes Del Consejo Rector del Pacto por México consultado en: <http://pactopormexico.org/integrantes-del-consejo-rector-del-pacto-por-mexico/>

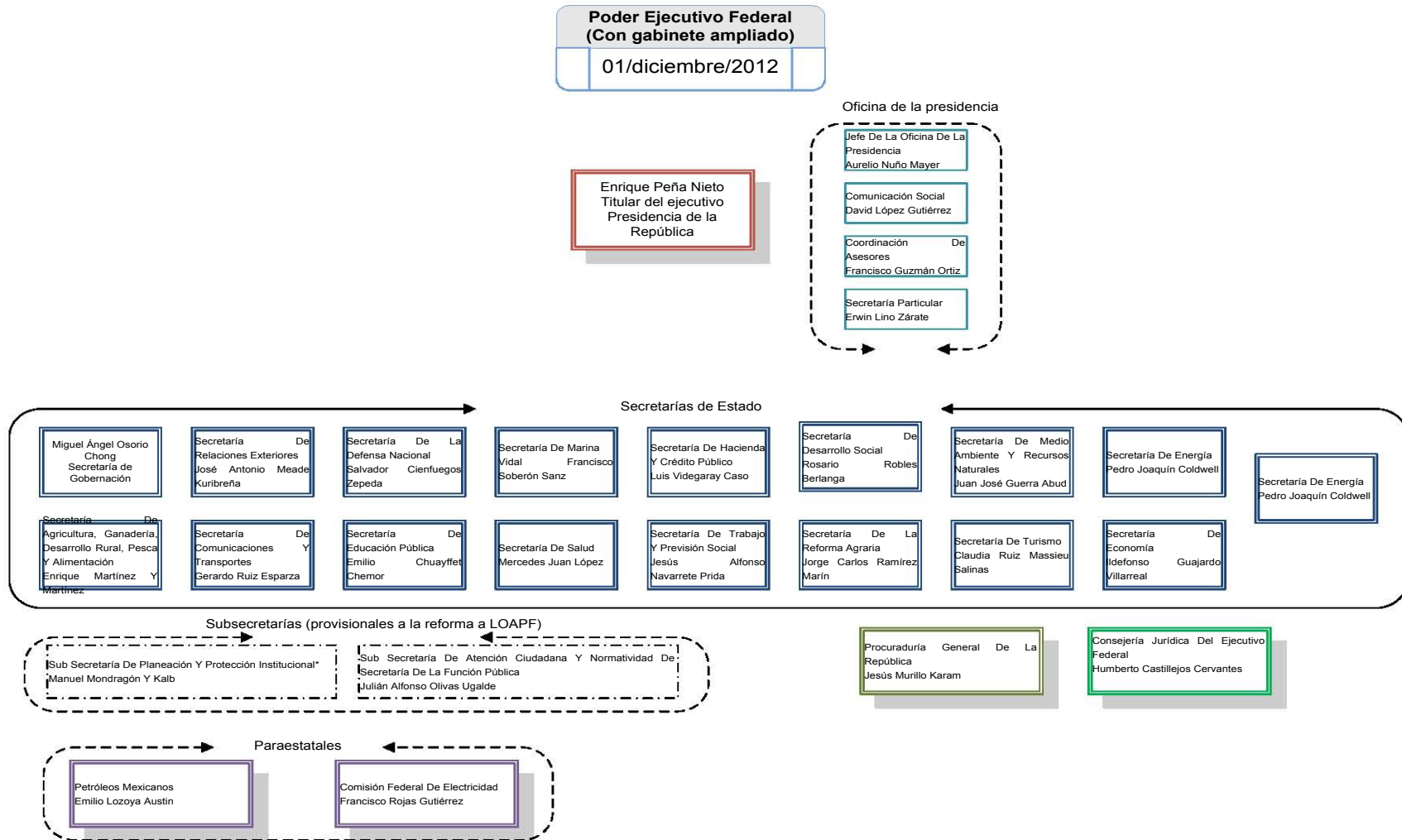
Enseguida, el 30 de noviembre de 2014, en un evento realizado en el Hotel Hyatt Regency Polanco⁸⁶, Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, presentó a los nuevos titulares de la Administración Pública Federal y Paraestatal, con la ausencia del presidente electo, y que a partir del sábado 1 de diciembre ocuparían sus cargos.

El equipo del nuevo gobierno quedaría de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación
Miguel Ángel Osorio Chong
- Secretaría de Relaciones Exteriores
José Antonio Meade Kuribreña
- Secretaría de la Defensa Nacional
Salvador Cienfuegos Zepeda
- Secretaría de Marina
Vidal Francisco Soberón Sanz
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Luis Videgaray Caso
- Secretaría de Desarrollo Social
Rosario Robles Berlanga
- Secretaría de Medio Ambiente Y Recursos Naturales
Juan José Guerra Abud
- Secretaría de Energía
Pedro Joaquín Coldwell
- Secretaría de Economía
Ildefonso Guajardo Villarreal
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Enrique Martínez Y Martínez
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Gerardo Ruiz Esparza
- Secretaría de Educación Pública
Emilio Chuayffet Chemor
- Secretaría de Salud
Mercedes Juan López
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Jesús Alfonso Navarrete Prida
- Secretaría de la Reforma Agraria
Jorge Carlos Ramírez Marín
- Secretaría de Turismo
Claudia Ruiz Massieu Salinas
- Sub Secretaría de Planeación y Protección Institucional
Manuel Mondragón y Kalb
- Sub Secretaría de Atención Ciudadana y Normatividad de Secretaría de la Función Pública
Julián Alfonso Olivas Ugalde
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
Humberto Castillejos Cervantes
- Procuraduría General de la República
Jesús Murillo Karam
- Petróleos Mexicanos
Emilio Lozoya Austin
- Comisión Federal de Electricidad
Francisco Rojas Gutiérrez
- Jefe de la Oficina de la Presidencia
Aurelio Nuño Mayer
- Comunicación Social
David López Gutiérrez
- Secretaría Particular
Erwin Lino Zárata
- Coordinación De Asesores
Francisco Guzmán Ortiz

⁸⁶ <http://aristeginoticias.com/3011/mexico/presentan-gabinete-de-enrique-pena-nieto/>

Cuadro 10. Equipo presidencial anunciado el 1 de diciembre de 2012.



Fuente: elaboración propia con información al 1 de diciembre de 2014. Después de ésta fecha y debido a las reformas, este organigrama tendría modificaciones.

A continuación se describen los nombres, cargos y funciones del gabinete legal y ampliado, así como su extracción política.

Cuadro 11. Radiografía del equipo presidencial

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
1	Secretaría de Gobernación (SEGOB)	Miguel Ángel Osorio Chong	Atiende el desarrollo político del país y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y de los demás niveles de gobierno para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho.	Cargo: Secretaría de Gobernación Lugar de nacimiento: Hidalgo Fecha de nacimiento: 05 agosto 1964 Formación académica: Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Osorio Chong fue Gobernador del Estado de Hidalgo, y diputado Federal. Durante el periodo de transición, en 2012, quedó encargado de la coordinación de acuerdo y diálogo político, función que le permitió ser participe de los acuerdos logrados durante esa etapa por el equipo peñista.
2	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	José Antonio Meade Kuribrefia	Amplía y profundiza las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos.	Cargo: Secretaría de Relaciones Exteriores Lugar de nacimiento: México, D.F. Fecha de nacimiento: 27 febrero 1969 Formación académica: Licenciatura en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Licenciatura en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctorado en Economía, Universidad de Yale, New Haven, Connecticut.	Fue secretario de energía y Secretario de Hacienda durante el gobierno de Felipe Calderón.
3	Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	Gral. Salvador Cienfuegos Zepeda	Organiza, administra y prepara al Ejército y la Fuerza Aérea con el fin de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso necesario y realizar acciones cívicas que tiendan al progreso del país.	Cargo: Secretaría de la Defensa Nacional Lugar de nacimiento: México, D.F. Fecha de nacimiento: 14 junio 1948 Formación académica: Licenciatura en Administración Militar, Escuela Superior de Guerra. Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, Colegio de Defensa Nacional.	
4	Secretaría de Marina (SEMAR)	Vidal Francisco	Organiza, administra y prepara la Armada; además de ejercer la soberanía en el mar	Cargo: Secretaría de Marina Lugar de nacimiento: México, D.F.	

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
		Soberón Sanz	territorial, su espacio aéreo y nuestras costas.	Fecha de nacimiento: 17 mayo 1953 Formación académica: Guardiamarina, Heróica Escuela Naval Militar Especialidad en Armas Submarinas, Cartagena Murcia, España Estado Mayor y Seguridad Nacional, Centro de Estudios Superiores Navales Curso de Estado Mayor, Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos de América Diplomado en Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) Maestría en Administración Militar Maestría en Seguridad Nacional	
5	Comisión Nacional de Seguridad (SUB SSP)	Francisco Mondragón y Kalb	Planea, programa, organiza, coordina, controla y evalúa el funcionamiento de las unidades administrativas de protección institucional.	Cargo: Comisión Nacional de Seguridad Formación académica: Médico Cirujano, Universidad Nacional Autónoma de México. Contralmirante Médico Naval, Armada de México Estudios de postgrado en medicina interna y reumatología, Institutos Nacionales de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán y Nacional de Cardiología José Ignacio Chávez. Estudios de Alta Dirección de Empresas y Administración Pública, IPADE	Fue secretario de seguridad Pública del Distrito Federal. Durante la gestión de Marcelo Ebrard. En su campaña para presidente de la república, AMLO, lo propuso como secretario de seguridad pública federal en caso de ganar la presidencia. Luego, fue incorporado e n el gabinete e EPN, como Comisionado de seguridad dependiente de la SEGOB y de Miguel ángel Osorio Chong. Renunció a su cargo en marzo de 2014.
6	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Luis Videgaray y Caso	Propone, dirige y controla la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, así como de estadísticas, geografía e información.	Cargo: Secretaría de Hacienda y Crédito Público Lugar de nacimiento: Distrito Federal Fecha de nacimiento: 10 agosto 1968 Formación académica: Licenciatura en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) Doctorado en Economía, Instituto Tecnológico de Massachusetts, EE.UU.	Videgaray fue pupilo del anterior Secretario de Hacienda, Pedro Aspe Armella. Diputado Federal, presidente del CEN del PRI en el Estado de México y Secretario de Finanzas en el Estado de México durante la gestión de Enrique Peña.
7	Secretaría de Desarrollo Social	Rosario Robles	Formula y coordina la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal,	Cargo: Secretaría de Desarrollo Social Fecha de nacimiento: 17 febrero 1956	Rosario Robles, fue Jefa de Gobierno del Distrito Federal por el PRD, después de los

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
	(SEDESOL)	Berlanga	orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.	Formación académica: Licenciatura en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Autónoma de México, Xochimilco	“video escándalos” renunció al PRD, y después EPN la invitó como Secretaria de Desarrollo Social en su gabinete. Su objetivo es tal vez, recuperar el clientelismo de masas para su nuevo partido, el PRI.
8	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Juan José Guerra Abud	Incorpora en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable.	Cargo: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Lugar de nacimiento: Estado de México Fecha de nacimiento: 04 enero 1952 Formación académica: Ingeniería Industrial, Universidad Anáhuac Huixquilucan, Estado de México Maestría en Economía Internacional, Universidad Del Sur de California, EE.UU.	Es militante del Partidos Verde ecologista de México. Diputado Federal y Secretario de Desarrollo económico del Estado de México durante el gobierno de Emilio Chuayfett.
9	Secretaría de Energía (SENER)	Pedro Joaquín Coldwell	Conduce la política energética del país, dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional.	Cargo: Secretaría de Energía Lugar de nacimiento: Cozumel, Quintana Roo Fecha de nacimiento: 05 agosto 1950 Formación académica: Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana	Secretario de Turismo durante el gobierno de Salinas, ex presidente del CEN del PRI, Senador de la República y ex gobernador de Quintana Roo.
10	Secretaría de Economía (SE)	Ildefonso Guajardo Villareal	Promueve e instrumentar políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas, más y mejores emprendedores.	Cargo: Secretaría de Economía Lugar de nacimiento: Nuevo León Formación académica: Licenciatura en Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestría en Economía, Universidad Estatal de Arizona, EE.UU. Estudios Doctorales, Universidad de Pennsylvania, EE.UU.	Fue diputado Federal, ex vicecoordinador de asuntos internacionales del equipo de transición. Además se desempeñó como economista asociado en el Departamento de Asuntos Fiscales de esa entidad internacional. Fungió como jefe de la oficina en Washington del Tratado de Libre Comercio para América del Norte

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
11	(Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) SAGARPA	Enrique Martínez y Martínez	Promueve el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.	Cargo: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Formación académica: Licenciatura en Economía, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	Ex gobernador del Estado de Coahuila.
12	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	Gerardo Ruíz Esparza	Promueve sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; ampliando la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos y respetando el medio ambiente.	Cargo: Secretaría de Comunicaciones y Transportes Lugar de nacimiento: México D.F Fecha de nacimiento: 22 abril 1949 Formación académica: Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma de México, D.F. Maestría en Administración Pública, Universidad de Michigan, EE.UU.	Secretario de Comunicaciones en el Estado de México durante el gobierno de Enrique Peña.
13	Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (SUB SFP)	Julián Alfonso Olivas Ugalde	Consolida un Gobierno honesto, eficiente y transparente.	Cargo: Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas Lugar de nacimiento: Pachuca, Hidalgo Fecha de nacimiento: 09 octubre 1954 Formación académica: Abogado por la Escuela Libre de Derecho. Especialización en Finanzas Públicas Especialización en Derecho Constitucional y Administrativo en la UNAM	

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
				Diplomado en Políticas Públicas en el INAP	
14	Secretaría de educación Pública (SEP)	Emilio Chuayffet Chemor	La SEP tiene como propósito esencial crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden.	Cargo: Secretaría de Educación Pública Lugar de nacimiento: Ciudad de México Formación académica: Licenciatura en Derecho.	Emilio Chuayffet se le considera un enemigo de la "teacher" Elba Esther Gordillo, su nombramiento es probablemente un intento de neutralización del SNTE. Fue gobernador del Estado de México durante el gobierno de Salinas y secretario de Gobernación en el gobierno de Zedillo.
15	Secretaría de Salud (SSA)	Mercedes Juan López	Contribuye a un desarrollo humano justo incluyente y sustentable, mediante la promoción de la salud como objetivo social compartido y el acceso universal a servicios integrales y de alta calidad que satisfagan las necesidades y respondan a las expectativas de la población.	Cargo: Secretaría de Salud Formación académica: Médico Cirujano, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Especialista en Medicina de Rehabilitación Maestra de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Ex diputada Federal. Fue Subsecretaria de Regulación y Fomento Sanitario de la Secretaría de Salud, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.
16	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	Alfonso Navarrete Prida	Fortalece la política laboral a partir de la promoción de inversiones, a través de una economía cada vez más competitiva, que genere más empleos de calidad en la economía formal y que permita construir relaciones laborales basadas en la productividad y en una más equitativa distribución del producto del trabajo y privilegiar la conciliación de intereses entre los factores de la producción.	Cargo: Secretaría del Trabajo y Previsión Social Formación académica: Licenciatura en Derecho, UNAM-FES Acatlán, Naucalpan de Juárez, Estado de México. Maestría en Derecho, Universidad de Sevilla, España.	Secretario particular de Jorge Carpizo, cuando presidió la CNDH, durante el gobierno de aliñas. Navarrete Prida fue también procurador del Estado de México durante el gobierno de Arturo Montiel.
17	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	Jorge Carlos Ramírez Marín	Proporciona certeza jurídica en la tenencia de la tierra a la población, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural.	Cargo: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Lugar de nacimiento: Yucatán Fecha de nacimiento: 14 agosto 1961	Ex diputado federal y presidente de la cámara de diputados.

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
			Elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, mediante la capacitación permanente y la organización de los sujetos agrarios como entes fundamentales del primer eslabón del proceso productivo nacional, para coadyuvar en las acciones sociales que propicien bienestar en el medio rural, con el consecuente cuidado en la preservación del medio ambiente y recursos naturales.	Formación académica: Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida Diplomado en Derecho Parlamentario, por la Fundación Cambio 21	
18	Secretaría de Turismo (SECTUR)	Claudia Ruíz Massieu Salinas	El objetivo de esta secretaría es hacer de México un país líder en la actividad turística, reconociendo al turismo como pieza clave del desarrollo económico, diversificando los productos turísticos y desarrollando nuevos mercados, respetando los entornos naturales, culturales y sociales.	Cargo: Secretaría de Turismo Lugar de nacimiento: Ciudad de México Fecha de nacimiento: 10 julio 1972 Formación académica: Licenciatura en Derecho, Universidad Iberoamericana, D.F. Especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España. Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Candidata a Doctora en Derecho Público y Filosofía Jurídica, Universidad Autónoma de Madrid, España.	Es la sobrina de Carlos Salinas de Gortari, hija de José Francisco Ruiz Massieu, quien fuera asesinado durante el sexenio de Salinas.
19	Procuraduría General de la República (PGR)	Jesús Murillo Karam	Contribuye a garantizar el Estado democrático de Derecho y preserva el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia federal eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los	Cargo: Procuraduría General de la República Lugar de nacimiento: Real del Monte, Hidalgo Fecha de nacimiento: 02 marzo 1947 Formación académica: Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma de Hidalgo.	Ex gobernador del Estado de Hidalgo en 1993.

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
			derechos humanos, en colaboración con instituciones de los tres órdenes de gobierno y al servicio de la sociedad.		
20	CJEF (Consejería jurídica del ejecutivo federal)	Humberto Castillejo Cervantes	Tiene a su cargo revisar y validar los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración del Presidente de la República, así como los proyectos de iniciativas de ley que el Titular del Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión.	Cargo: Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal Formación académica: Licenciatura en Derecho, Universidad Iberoamericana	Diputado local en el Estado de México. Desde 2005 se desempeñó como asesor en la Procuraduría General de la República, durante la gestión de los procuradores Rafael Macedo de la Concha y Eduardo Medina Mora hasta el año de 2008.
21	Jefe oficina de la presidencia	Aurelio Nuño Mayer	Da seguimiento a las políticas públicas, órdenes y acuerdos del Presidente para aportar elementos para la toma de decisiones; así también mantiene las relaciones interinstitucionales con los sectores público, social y privado.	Cargo: Jefatura de la Oficina de la Presidencia Formación académica: Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Iberoamericana, D.F. Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Oxford, Reino Unido.	Fue asesor jurídico de Enrique Peña durante su gestión como gobernador en el Estado de México.
22	PEMEX	Emilio Lozoya Austin	Maximiza el valor de los activos petroleros y los hidrocarburos de la nación, satisfaciendo la demanda nacional de productos petrolíferos con la calidad requerida, de manera segura, confiable, rentable y sustentable.	Cargo: Petróleos Mexicanos Formación académica: Licenciatura en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), D.F. Licenciatura en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), D.F. Maestría en Desarrollo Económico, Universidad de Harvard, EE.UU.	Es hijo de Emilio Lozoya Thalmann, viejo priísta y secretario de Energía durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. (integrante del llamado "grupo compacto" de Carlos Salinas de Gortari)
23	CFE	Francisco Roja Gutiérrez	Presta el servicio público de energía eléctrica con criterios de suficiencia, competitividad y sustentabilidad, comprometidos con la satisfacción de los clientes, con el desarrollo del país y con la preservación del medio ambiente.	Cargo: Comisión Federal de Electricidad.	Director de PEMEX durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Primer secretario de Contraloría General de la Federación con Miguel de la Madrid.

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
24	IMSS	José Antonio González Anaya	Su misión es ser el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, para todos los trabajadores y sus familias.	<p>Cargo: Instituto Mexicano del Seguro Social Lugar de nacimiento: México, D.F. Formación académica: Doctorado en Economía, Universidad de Harvard, EE.UU. Maestría en Economía, Universidad de Harvard, EE.UU. Licenciatura en Economía, Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), EE.UU. Ingeniería Mecánica, Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), EE.UU.</p>	<p>En 1991, fue director de análisis Económico en la Secretaría Técnica de la oficina de Presidencia al lado de José Córdoba Montoya, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Trabajó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) durante los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón; como Coordinador de asesores del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, de 2002 a 2003; de 2003 a 2006 como titular de la Unidad de Seguros, Valores y Pensiones y como titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de 2006 a 2012.</p>
25	ISSSTE	Sebastián Lerdo de Tejada y Covarrubias	Contribuye a satisfacer niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados, jubilados y familiares derechohabientes, con el otorgamiento eficaz y eficiente de seguros, prestaciones y servicios.	<p>Cargo: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Lugar de nacimiento: Distrito Federal Fecha de nacimiento: 01 noviembre 1966 Formación académica: Licenciatura en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)</p>	<p>Fue Director Jurídico de la Bolsa Mexicana de Valores, en 1997 ocupó una curul en San Lázaro como Diputado Federal. En el PRI se ha desempeñado como Delegado Especial del Comité Ejecutivo Nacional en diversos estados, Secretario Nacional de Estrategia, Información y Propaganda. También fue subsecretario de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. En 2007, coordinó la campaña de Beatriz Paredes en el Proceso de Renovación de la Dirigencia Nacional del PRI. En 2009 regresó a la Cámara baja y fungió como secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría</p>

No.	Dependencia	Nombre	Objetivo	CV	Extracción política
					Superior de la Federación, en la LXI Legislatura. ⁸⁷
26	CONAGUA	David Korenfeld	Administra y preserva las aguas nacionales y sus bienes inherentes, para lograr su uso sustentable, con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general.	Cargo: Comisión Nacional del Agua Lugar de nacimiento: Estado de México Fecha de nacimiento: 10 abril 1973 Formación académica: Doctorado en Administración Pública, Universidad Anáhuac, Estado de México	Fue Presidente del Consejo Directivo de la Comisión del Agua del Estado de México, (CAEM), Presidente de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM); y como Presidente del Consejo de Administración del Organismo "Aguas de Huixquilucan" en el periodo 2003-2006.

Fuente: elaboración propia con datos de la Presidencia de la República (www.presidencia.gob.mx).

⁸⁷ Datos disponibles en: <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/sebastian/lerdo-de-tejada-covarrubias>

Algo que se debe resaltar del análisis del equipo auxiliar del ejecutivo, es que sus miembros son de extracción salinista y atlacomulquense, todos, excepto Rosario Robles, son de tradición priista.

Finalmente, y en orden cronológico –como lo hemos seguido hasta aquí- resaltamos el día de la toma de protesta en el Congreso de la Unión, el 1 de diciembre de 2012, pues fue simbólico el quórum del evento. Se notó la negociación y por lo tanto la presencia y el respaldo de las fuerzas opositoras y otros sectores de la economía, la educación, y la política. Ese día, también fue marcado por importantes manifestaciones en contra del nuevo gobierno, y por la represión que sufrieron los manifestantes en respuesta a sus demandas.

En su discurso de toma de protesta, Enrique Peña reconoció la época de creación de las instituciones del país (destacó el ejército): “Me refiero al México que construyó instituciones, para hacer efectivos nuestros derechos. Ejemplo de ello, son nuestras Fuerzas Armadas, institución ejemplar, solidaria, respetada y estimada por todos los mexicanos”⁸⁸

Resaltó también la estabilidad política (o entre las fuerzas políticas y élites del poder) que ha mantenido el país desde 1934, asumiendo, cada sexenio, la toma de protesta y la sucesión pacífica del poder, gracias a esas “instituciones”.

“Nuestra vocación institucional es un hecho probado por la historia. Muy pocos países, no sólo en América Latina, sino en todo el mundo, han tenido la continuidad del nuestro, que cada seis años, desde 1934, ha atestiguado la Toma de Protesta de un nuevo Presidente”⁸⁹

Peña destaca el régimen democrático que dice, ahora se ha consolidado en México, resalta los acontecimientos ocurridos durante el siglo XX Y XX por la lucha

⁸⁸ Discurso del presidente Enrique Peña Nieto en su toma de protesta ante en Congreso de la Unión el 1 de diciembre de 2012, Presidencia de República.

⁸⁹ Ibidem.

democrática, sin embargo otorga el mérito del proceso y logros democratizadores del México actual a las reformas y esfuerzos realizados a partir de 1968. “Millones de mexicanos, desde 1910, de todas las filiaciones, libraron una gran batalla cívica por la democracia en el Siglo XX. Pero fue a partir del movimiento estudiantil del 68 y de las sucesivas reformas políticas, que se aceleró nuestra democracia...Mi Gobierno alentará la unidad dentro de la pluralidad. Celebro el ánimo que prevalece en los actores políticos para concretar reformas que sirven a México.”

En medio de ambiente tenso, marcado, por las manifestaciones de rechazo y oposición al nuevo gobierno, y de un Congreso cercado por policías granaderos y militares, la ceremonia de toma de posesión se llevó a cabo sin altercados y con un quórum de la clase política, económica, intelectual y otros sectores, significativo.

3.3 La estrategia: El Pacto por México o el intento de recentralización del poder político como estrategia de estabilización.

Para este análisis es muy importante retomar el periodo de transición e incluso los días anteriores a la elección presidencial, ya que fueron decisivos para que la agenda del proyecto político siguiera a flote. Un hecho importante fue el acuerdo logrado (y firmado) entre los candidatos a la presidencia dos días antes de la elección, el Pacto de Civilidad, que firmaron los cuatro contendientes presidenciales, Josefina Vázquez Mota del PAN, Gabriel Quadri del Partido Nueva Alianza, Andrés Manuel López Obrador del PRD, PT y MC; y Enrique Peña de la coalición Unidos por México, el 29 de junio de 2012 y en el cual se comprometían a respetar “las decisiones que emitiera el entonces Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”⁹⁰, además de repudiar “todo acto de violencia que inhiba la participación ciudadana en las elecciones del primero de julio, y finalmente, hacer un llamado a las ciudadano a acudir a emitir su voto.

Este pacto fue el primero de varios logros de conciliación de la clase política en disputa por el poder presidencial, después de un sexenio de evidente falta de habilidad de negociación con las fuerzas políticas del país, sobre todo teniendo en cuenta el conflicto postelectoral que polarizó a los partidos políticos en julio de 2006, cuando quedó electo Felipe Calderón Hinojosa.

Este pacto de *civilidad*, fue algo así como un “atar de manos” para quienes, después de concluida la jornada electoral, quedaron insatisfechos por los resultados y por cómo se llevó a cabo el proceso electoral. Fue el caso de la candidata Josefina Vázquez Mota, cuyo partido denunció lo que se conoció como el “monexgate”⁹¹, y que –según sus conclusiones- inclinó la balanza de los resultados electorales.

⁹⁰ Texto íntegro del Pacto de civilidad firmado por los candidatos disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2906/post-elecciones/texto-integro-del-pacto-de-civilidad-firmado-por-los-candidatos/>

⁹¹ El caso “monexgate”, fue la coacción del voto el día de la elección mediante la entrega de tarjetas monex y soriana, por la cantidad de \$500.00 pesos, a las personas que acudían a las urnas, para que votaran por el candidato del PRI.

Pero el principal quejoso, fue el candidato Andrés Manuel López Obrador, quién después de conocer los resultados los calificó de “fraudulentos” denunciando públicamente varias irregularidades en la jornada electoral. Sin embargo, en un caso de excepción y sorpresa para sus seguidores, no llamo a ninguna manifestación sino hasta mes y medio después del primero de julio, el 15 de septiembre.

Se limitó, vía institucional, a promover un juicio de inconformidad para impugnar la elección ante el IFE y luego en el Tribunal Federal Electoral, llevando como pruebas del “fraude” y “compra de voto” un borrego, dos guajolotes, dos patos, una gallina y un cerdo; además de realizar una “expo fraude” donde se exhibieron diversos objetos como planchas, pelotas, mandiles, jarras, gorras, cubetas, con los que se dijo se compró el voto de los ciudadanos.

Además de la firma del Pacto de civilidad y el acuerdo al que se llegó mediante su firma (el respeto y acatamiento a los resultados de la elección), la estabilidad postelectoral que se logró, sobretodo, con el candidato de la izquierda, exigió otro tipo de dádivas acordadas *off the record*. Una de ellas fue la posibilidad de que el candidato AMLO creara y registrara un partido político ante el IFE.

De esta manera, AMLO si bien no movilizó sus fuerzas políticas para reclamar los resultados electorales a pesar de que reconoció que habían sido “fraudulentos”, si lo hizo para convocar, primero un congreso nacional del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) el 20 de noviembre de 2012 en la que se “decidiría el futuro del movimiento, como partido político o como asociación civil”.

El resultado, esperado por muchos, fue que la asamblea “decidió” registrarse como partido político para lo cual los líderes del movimiento, incluyendo el propio AMLO se concentraron en reavivar las fuerzas y apoyos políticos que tenían o que habían perdido con las pasadas elecciones. AMLO comenzó una nueva gira por todo el país mientras que se alistaban los comités estatales de MORENA para cumplir los requisitos del registro ante el IFE.

Estas tareas ocuparon al ex candidato y lo alejaron de conflictos postelectorales e incluso de toda crítica o postura acerca de las negociaciones que vendrían después, como el pacto por México, el proceso de aprobación de las reformas y las reformas mismas.

La importancia de este primer paso de negociación que yo llamaría como la “inauguración de los pactos” fue que se evitó –precisamente- un conflicto postelectoral de dimensiones mayores como en 2006⁹², y posibilitó una transición pacífica del poder, sin polarización de la clase política y de la sociedad, obteniendo, aunque con incertidumbre, estabilidad política.

Los “pactos” tienen una larga tradición en el sistema político mexicano, aunque en un inicio eran solo negociaciones dentro de la clase política, se fueron transfiriendo a otras esferas –necesarias- como el ejército, los empresarios, los intelectuales⁹³. La estrategia del pacto, surge de la necesidad de unir un fenómeno muy interesante, que vale la pena estudiar de forma individual, y es la dispersión del poder político, que se dio durante los sexenios panistas, una vez que el PRI perdió el poder y dejó vacíos que pronto ocuparían, no precisamente el nuevo gobierno, sino los actores políticos que ya hemos señalado.

Medina Peña, define a los pactos como “todos aquellos acuerdos explícitos o tácitos, que contribuyeron a acomodar intereses políticos y sociales”⁹⁴. Por eso la idea de concentrar el poder político bajo objetivos comunes, eso era el pacto por México. La concentración del poder político por un lado y, por otro, desvirtuar la actividad del poder legislativo a fin de negociar y acordar en las cúpulas partidistas las reformas, son dos características del Pacto, que lo identifican en los engranajes del Sistema Político Mexicano, y no en las normas formales o institucionales de México.

⁹² El entonces presidente electo Felipe Calderón tomó protesta en un congreso tomado por la oposición, entrando y saliendo por la puerta trasera de la cámara de diputados. La segunda y última vez que piso el congreso fue, cuando cedió la banda presidencial al nuevo presidente Enrique Peña Nieto.

⁹³ Medina Peña, Luis, *Invencción del Sistema Político Mexicano*, FCE.

⁹⁴ Medina Peña, Luis, *Invencción del Sistema Político Mexicano*, FCE, p.355

Después de las reformas, quienes firmaron el Pacto por México, tuvieron repercusiones políticas. El efecto político, se notó en la pérdida de credibilidad en el sistema de partidos, la separación de la “izquierda” mexicana. El PRD pagó muy caro aliarse en el pacto, los vemos en las elecciones intermedias de 2015. Además otro efecto, fue precisamente la creación de nuevos partidos políticos (MORENA), y en general para lo demás partidos mayoritarios, su actuar, tuvo un costo electoral muy importante.

El Pacto por México se firmó el 2 de diciembre de 2012, un día después de la toma de posesión en el congreso de la unión de Enrique Peña. A la firma -que se llevó a cabo en el Castillo de Chapultepec- asistieron el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática, además de 26 gobernadores de la República

Este documento cobra relevancia por las siguientes características y alcances.

- Reunión de las principales fuerzas políticas del país
- Establecimiento de intereses comunes, quedando fuera las divergencias.
- Establecimiento de acuerdos, compromisos, metas y fechas de cumplimiento (agenda política).
- Compromiso de los tres principales partidos políticos por respetar los acuerdos y alcanzar los objetivos planteados en dicho documento.
- La realización a corto y mediano plazo los compromisos y objetivos establecidos en la agenda (logros), dejando de un lado las diferencias y circunstancias del ambiente político (apoyo para el logro de objetivos)
- Habilidad política para el logro del consenso entre las diferencias de los poderes políticos del país.
- Estabilidad política.

Uno de los argumentos que justificaron la cohesión de los tres partidos que hacer un balance entre el poder político y económico nacional. En un contexto en el que los empresarios habían sido claramente favorecidos durante el sexenio anterior, por lo que los líderes partidarios y analistas políticos coincidieron en que el Pacto podría tener entre sus ventajas:

- Someter a los poderes fácticos, uno de los objetivos del Pacto.
- Apuntalar la cohesión y destrabar la dinámica reformista del Estado
- Lograr un régimen alejado del sistema presidencial y con mayor consenso (aunque fue al revés, el ejecutivo se apoderó del legislativo)
- Un eslabón civilizatorio que destensa relaciones políticas entre la élite partidista.

En su discurso, al presentar la iniciativa de reforma educativa, Peña señaló que el PACTO no sustituye de ningún modo al Congreso de la Unión, sin embargo los firmantes del pacto garantizaban la aprobación, pues son los líderes de los partidos y por lo tanto allanarían el camino entre sus huestes partidistas:

“Como Titular del Ejecutivo Federal hoy, en uso de mis atribuciones, presentaré a la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar el Artículo III Constitucional.

Lo haré con el respaldo de los Presidentes de los partidos políticos aquí presentes, a quienes he invitado a suscribirla en su carácter de testigos de honor, y quienes, además, han sido parte fundamental del pacto logrado, y que prevé esta reforma educativa que México demanda.

Lo reitero. Esta iniciativa es producto del consenso de las fuerzas políticas representadas en el pacto, y no supe, de ningún modo, el proceso legislativo contemplado en nuestro orden constitucional. Reconocemos y respetamos las atribuciones del Congreso de la Unión para discutir, enriquecer y, en su caso, aprobar la propuesta que someteremos a su consideración. El hecho de que esta

iniciativa la presentemos de manera conjunta, demuestra que el diálogo y el consenso son medios eficaces para transformar a México.”⁹⁵

Sin embargo, a pesar de que el Pacto si bien reunió a las principales fuerzas políticas del país, que habían sido opositores y obstáculo para el consenso y la aprobación de las decisiones del gobierno anterior, no reunió a los otros poderes fácticos, es decir no fue acuerdo/negociación completa que integrara a todos los “factores reales de poder”, aunque fueran directamente afectados por cada una de las reformas emprendidas.

Un ejemplo de esos poderes con los que no se negoció, fueron los grupos empresariales como los de Nuevo León o grupo Carso, allí el equipo de Peña, dejó un importante vacío en la negociación política que más tarde traería dificultades en la implantación de las reformas.

En este sentido, podemos observar que en el Pacto por México se incluyó únicamente la elite política, sin embargo, hizo falta la elite empresarial, que si bien miró con buenos ojos los acuerdos y las negociaciones -pues vislumbraron estabilidad y por lo tanto avances en las políticas económicas- no tardaría en mostrar sus posturas en cada una de las iniciativas de reforma y enviar a sus cabilderos a ambas cámara para tomar partido dentro de las negociaciones, para lograr acuerdos, así como en responder a cada una de las afectaciones que las reformas trajeron consigo.

Con la aprobación de algunas reformas, como veremos más adelante, se desataron conflictos entre la elite empresarial y la élite política, que ocasionarían inestabilidad y por lo tanto dificultades en el proceso de implementación de los cambios recién aprobados.

⁹⁵ Discurso de EPN en la presentación de la iniciativa de reforma en materia educativa el 10 de diciembre de 2012.

Las presiones de los empresarios, particularmente de los del norte del país, sobre algunas disposiciones de las reformas, los conflictos de interés y la negociación a partir de acuerdos que beneficiaran al capital, pronto salieron a relucir, trayendo consigo una especie de “gatopardismo”, es decir, cambiar las formas pero no el fondo, cambiar las cosas para que queden igual.

Más adelante veremos como el espíritu de algunas de las reformas, tenían objetos de eliminación de monopolios y de libre competencia, disminuir costos y mejorar servicios, sin embargo, en las leyes secundarias hubo retrocesos o bien negociaciones donde al contario de acabar con monopolio o disminuir el poder de poderes fácticos, se les dieron concesiones que les beneficiaron en gran manera sobre sus competidores.

Estos objetivos, fueron vistos por muchos estudiosos como fortalezas, se señalaba incluso la intención de reconocer por vez primera le existencia de los “poderes fácticos” en el país. Sin embargo a muchas plumas optimistas las traicionaban los hechos. Y los hechos eran que después de la firma del Pacto el PRI y el PAN respaldaron el acuerdo, pero no la bancada del PRD en el congreso, este conflicto al interior del partido dejaría ver que:

- 1) no había voluntad sólida de los partidos (o de sus bases militantes) para llevar a cabo los compromisos establecidos, existían desacuerdos internos.
- 2) que el pacto entre cúpulas partidarias no había sido interiorizado en sus bases o estas no habían sido tomadas en cuenta, faltando así al principio democrático de cada partido y de representatividad social⁹⁶.

Pero eso, los desacuerdos al interior de los partidos eran solo uno de los varios problemas a los que se enfrentaba el pacto. Uno de ellos la desconfianza y

⁹⁶ Cito “Se cree que los acuerdos políticos sin base social de consenso, como por ejemplo el reciente show del Pacto por México, compensarán la ausencia de...controles...política ficción!...aunque a primera vista parecía que el pacto por México buscan precisamente establecer nuevas reglas que doten de orden al caos político heredado de la administración calderonista, lo acordado no prevé la instrumentación de ninguno de os cuatro controles” Edgardo Buscaglia, “Vacíos de poder en México” p.32

descrédito de la sociedad, el escepticismo entre la misma clase política y por supuesto la oposición de quienes se verían directamente afectados con el proyecto, además y muy importante, la dispersión del poder político,

Los acuerdos que se firmaron, se dividieron en cinco grandes ejes⁹⁷:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática.

Firmado el Pacto por México, ya con la agenda puesta, la “primera ronda” de reformas fueron la educativa y enseguida la de telecomunicaciones. Al inicio del nuevo Gobierno, desde Palacio Nacional, informo de las siguientes decisiones presidenciales⁹⁸:

1. Primera. creación de un Programa Nacional de Prevención del Delito.
2. Segunda decisión. Que la Ley General de Víctimas, se publique tal como fue aprobada por el Congreso.
3. Tercera decisión. Hay, en el país 33 códigos penales, sin considerar el Código Penal del Ejército, o de fuero militar, que castigan de manera distinta los mismos delitos.
4. Cuarta decisión. La Cruzada Nacional Contra el Hambre.
5. Quinta decisión. Seguro de Vida para Jefas de Familia.
6. Sexta decisión. Modificar y ampliar el Programa 70 y Más.
7. Séptima decisión. Iniciativa para reformar el Artículo Tercero Constitucional y, en su momento, la subsecuente Reforma a la Ley General de Educación.

⁹⁷ Documento “Pacto por México”

⁹⁸ Tomado del discurso de toma de protesta del presidente electo Enrique Peña Nieto el 01 de diciembre de 2012, disponible en: www.presidencia.gob.mx.

- Adicionalmente a la reforma, he instruido al Secretario de Educación Pública solicitar al INEGI la realización de un censo de escuelas, maestros y alumnos.
8. Octava decisión. Propuesta del Programa Nacional de Infraestructura y Transporte 2012-2018.
 9. Novena decisión. La construcción del tren México-Querétaro. Asimismo, se impulsarán los proyectos de construcción del tren México-Toluca, el tren Transpeninsular Yucatán-Quintana Roo.
 10. Décima decisión. Iniciativa para reconocer en la Constitución, el derecho de acceso a la Banda Ancha y un conjunto de reformas para generar mayor competencia en telefonía, servicios de datos, televisión y radio.
 11. Décima primera decisión. Proyecto de Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública.
 12. Décima segunda decisión. Envío al Congreso de la Unión el Paquete Económico 2013, con un cero déficit presupuestal.
 13. Décima tercera decisión. Expedición de un decreto que establezca medidas de austeridad y disciplina presupuestal en el ejercicio del gasto público.

Tomando en cuenta los principales objetivos y acuerdos del Pacto por México, principal medio estratégico para la aprobación de las reformas, así como las primeras acciones anunciadas y emprendidas por el gobierno de Enrique Peña y también muy importante, tomando en cuenta el tiempo transcurrido a partir de esa fecha, que son dos años, podemos afirmar, que ninguno de los objetivos se ha cumplido, en otras palabras, a pesar de que el proyecto se llevó a cabo con efectividad en un primer instante, ha ido en declive debido a factores que no se tomaron en cuenta, pero sobre todo a las contingencias propias del rompimiento de las inercias en un Sistema Político.

Uno de los errores fue haber pactado con las dirigencias de los partidos que a las pocas semanas quedo claro que no tenían ni siquiera la representación de sus militantes, dirigencias caducas y lo más grave, vinculados con el crimen organizado.

En este sentido, la firma trajo acuerdos pero también dejó vacíos en otros ámbitos del poder político y el económico⁹⁹.

En segundo lugar, se dio prioridad a los acuerdos y negociaciones para tener certeza en las cámaras y aprobar las reformas. La preocupación iba más en el sentido de las alianzas para el consenso y apoyo al proyecto peñista, y no se tuvo la visión para ver el efecto que causaría toda la lucha contra el crimen organizado iniciada en el sexenio calderonista. El crimen organizado se diversificó y el equipo de Peña no vislumbró este problema¹⁰⁰.

Para diciembre de 2012, ya se habían aprobado importantes reformas en el ámbito de la Administración Pública Federal, producto de las negociaciones del periodo de transición, que nos dan una primera impresión del proyecto de recentralización del poder político en manos del partido en el poder y del ejecutivo federal. Una vez cumplida esa primera etapa de reformas, llegó la segunda etapa, que en términos oficiales sería la primera ronda, puesto que se llevó a cabo a partir del inicio del nuevo gobierno y con la formalización del Pacto por México el 2 de diciembre de 2012.

Adelantándonos un poco al siguiente capítulo y para hacer un análisis de la estrategia de los actores de este proyecto, podemos decir que pasado el 2013 el “año de las reformas” en el 2014, comenzaron las vicisitudes del proyecto, pasado el reto de la aprobación, el 2014 fue representativo por las negociaciones de las leyes secundarias de las reformas, el siguiente reto más importante para el equipo de Peña,

⁹⁹ Cito: “Este pacto, sin embargo, no integra los elementos mínimos para contener a la delincuencia organizada... parece más bien una simulación de consensos, muy típica en nuestra región pues obtuvo la aprobación de los líderes nacionales de los tres principales partidos políticos... en ningún país un acuerdo nacional con tales características y tan poca representatividad podría resultar exitoso” Buscaglia, Edgardo, “Vacíos de poder en México”, ed. Debate, México, p.51.

¹⁰⁰ Cito: “A pesar de que la evidencia del crimen organizado ya venía *increscendo* desde los años noventa, década en que el PRI fue perdiendo de manera gradual su capacidad de autoritarismo monopólico, a través de un poder judicial, fiscales y policías autoritariamente controlados y habilitados, el balance del poder entre la delincuencia organizada fue adquiriendo la capacidad de imponer reglas a un Estado Mexicano cuyo punto de inflexión política, experimento a partir del año 2000, con la alternancia política en los pinos. Pocos analistas en seguridad han dado el eso real que este hecho ha tenido en la recomposición del poder en territorio mexicano” Edgardo Buscaglia, “Vacíos de poder en México”, p. 47.

pero también para la aceptación e implantación de los cambios realizados, así como las primeras reacciones que, naturalmente ocurren, al romper las inercias en un sistema político, que se niega a desaparecer y a modernizarse.

Por ejemplo, durante el primer trimestre del 2014 varias casas encuestadoras anunciaban la caída de popularidad del presidente. En esos mismos meses estallaba un importante conflicto de seguridad en el estado de Michoacán, con el descontrol del crimen organizado y el surgimiento de autodefensas, lo que obligó al gobierno, en los hechos, a desaparecer poderes y enviar un comisionado muy cercano a Enrique Peña. A este ambiente de inseguridad que se vivía no sólo en Michoacán si no en otros estados azotados por el crimen organizado, se agregaban la baja expectativa en el crecimiento económico, la reacción y descontento por el efecto de la reforma fiscal, que aumentó impuestos a los contribuyentes y la crisis de empleo en el país.

CAPÍTULO IV. EL PAQUETE DE REFORMAS “TRANSFORMADORAS” NOVIEMBRE DE 2012-AGOSTO DE 2014.

En el capítulo anterior, observamos el proyecto, los actores y de alguna manera identificamos algún tipo de estrategia para llevar a cabo el proyecto. Observamos también la cronología de los hechos y quienes se encargaron de llevarlos a cabo, esto además de ayudarnos a dar secuencia lógica de los sucesos, sus objetivos y consecuencias, también nos ayuda a identificar lo que no se busca, lo que se excluye del proyecto y en este sentido, hablamos de resultados y de actores que no estaban dentro del planteamiento del proyecto.

Esto es muy importante porque al paso de los meses posteriores a la aprobación de las reformas y toda la dinámica político administrativa que prosiguió a consecuencia, y que estudiaremos, ocasionaron importantes quiebres y componendas en el sistema, es decir, redefinición de y reestructuración que se vio reflejado en el aparato público.

En este sentido es muy importante identificar no sólo los excluidos del sistema, sino los vacíos que se dejaron y que junto con la reestructuración del aparato público, a consecuencia de las reformas, plantearon un nuevo panorama de la vida pública del país, aunado a una redefinición “silenciosa” pero drástica del Estado Mexicano.

4.1 Periodo de transición.

4.1.1 La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la envió el presidente electo Enrique Peña mediante el grupo parlamentario del PRI en la cámara de diputados el 15 de noviembre y fue aprobada el 27 de ese mismo mes¹⁰¹.

Hago una pausa para señalar que la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se extingue la secretaría de la Función Pública y queda como subsecretaria y, según los transitorios, quedaría supeditada al órgano anticorrupción una vez que éste se creara. De esta forma, las que fueran las atribuciones de la Función Pública pasarían a ser responsabilidad del órgano anticorrupción, sin embargo también se transfieren atribuciones de esta Secretaría a la de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo la de auditoría y la de servicio profesional de carrera. En síntesis la dependencia encargada de modernizar a la Administración Pública quedó en suspenso, sujeta a un artículo transitorio.

No nos tocará verlo, pero para dar un ejemplo más de los mecanismos del sistema político, hago aquí el comentario de lo que en 2014, fue la resucitación improvisada de la Función Pública, en respuesta al escándalo que surgió por la “casa blanca”, grupo HIGA y sus contratos millonarios con el gobierno federal¹⁰². De pronto la esta secretaría extinta, volvió a sus funciones de manera sorpresiva y con muchas lagunas jurídicas, después de la reforma que la había extinto, con el objeto de “investigar” los conflictos de interés y las declaraciones patrimoniales del mismo Gobierno Federal¹⁰³.

¹⁰¹ Cámara de Diputados; “Boletín N°. 0459 Aprueba el Pleno en lo general y particular reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, [en línea], México, Dirección URL:27 de noviembre de 2012].

¹⁰² Investigación especial “La casa blanca de Enrique Peña Nieto” disponible en: <http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

¹⁰³ “Peña Nieto ordena a la SFP investigar la casa blanca” el Financiero, 3 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ejn-lanza-acciones-contra-corrupcion-y-conflictos-de-interes.html>

Por otro lado, marca el inicio de un intento de recentralización del poder, desapareciendo la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y turnando sus funciones a la Secretaría de Gobernación, mediante la (inmediata creación) Comisión Nacional de Seguridad, una acción que muestra el evidente desacuerdo con la política de seguridad de los gobiernos panistas, pero que da facultades muy importantes a la Secretaría de Gobernación, las cuales pueden servir de utilidad política para el nuevo gobierno e incluso de intimidación y represión.

Y finalmente el proyecto de creación del órgano anticorrupción fue entregada al senado de la República también el 15 de noviembre pero fue el grupo del Partido Verde Ecologista (PVEM), el encargado de la iniciativa, el proyecto sin embargo no logró aprobarse, por lo que, paso a ser parte de los compromisos adoptados en el pacto por México.

El decreto establece que el Ejecutivo estará compuesto —a partir de que entre en vigor— por 16 secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del gobierno federal, entre las cuales ya no está considerada la SSP.

Según el artículo 27 de la reforma, la cual fue aprobada por el Congreso el 13 de diciembre, la Secretaría de Gobernación absorbe todas las funciones de seguridad pública del país que hasta entonces coordinaba la SSP, con la creación de la Comisión Nacional de Seguridad¹⁰⁴, entre ellas el manejo de la Policía Federal y la coordinación la estrategia de seguridad del gobierno de Peña Nieto.

¹⁰⁴ El primer Comisionado Nacional de Seguridad fue Francisco Modragón y Kalb.

4.1.2 La reforma Laboral

La reforma laboral se aprobó durante el periodo de transición, en noviembre de 2012. Aunque, legalmente, Felipe Calderón era todavía presidente, la maquinaria para que se pudiera aprobar estuvo a cargo del equipo de transición del presidente electo. Las negociaciones, entre el gobierno saliente y el entrante fueron basadas en –entre otros- la aprobación sobretodo de la reforma laboral.

Era evidente que ese había sido el acuerdo, puesto que la bancada del PRI en el Congreso estuvo en posibilidad de aprobar la reforma laboral desde que se mando la iniciativa en 2008, sin embargo votaron en contra, y la iniciativa, después de varios intentos a lo largo del sexenio de Calderón, no pasó. Hasta que el 1ro. de septiembre¹⁰⁵ de 2012, y aprovechando el inicio del periodo ordinario de sesiones del congreso, envió -junto con el sexto informe de gobierno Felipe Calderón, y una iniciativa que modificaba la Ley General de Contabilidad Gubernamental- el proyecto de reforma (como preferente) a la cámara baja.

En esta ocasión, el grupo parlamentario del PRI no opuso resistencia y dio su voto a favor de la reforma. Fue así que, con una mayoría legislativa del PRI y del PAN con oposición del PRD, el 8 de noviembre se aprobó en la cámara baja y fue ratificada por el Senado el 13 de noviembre y promulgada por el entonces presidente de la república Felipe Calderón el 29 de noviembre de 2012¹⁰⁶.

La reforma laboral promueve la modificación y derogación de 222 artículos de la Ley Federal del Trabajo. En este sentido es importante destacar que no propone reformar el artículo 123 constitucional y ningún otro de la CPEUM solamente la Ley Federal del Trabajo.

Desde el punto de vista de la Administración Pública, esta reforma, a diferencia del conjunto de reformas que se analizan, contienen varios elementos que modifican la

¹⁰⁵ Envía Calderón iniciativa de reforma Laboral, consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/867796.html>

¹⁰⁶ DOF, consultado en línea en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012

estructura administrativa que se ocupa de la cuestión laboral (en el sentido de la conciliación y la impartición de justicia) en el nivel Federal. En la exposición de motivos, se señalan varias justificantes para la aprobación de la reforma:

1) La necesidad de actualizar y/o modernizar la legislación vigente, dado que, las condiciones, contexto y circunstancias del país han cambiado desde la década de los setenta, fecha en que se aprobó la actual ley federal del trabajo, 2) recuperar los empleos perdidos a causa de la crisis y generar nuevos empleos que demanda la creciente población económicamente activa, 3) La urgente necesidad de hacer del trabajo en México competitivo a nivel global. Es decir mejorar el desempeño del mercado de trabajo, haciéndolo más productivos, reduciendo costos y por lo tanto más competitivo frente a otras economías emergentes, p.e. china, 4) Dar certeza jurídica a los sectores productivos, en cuanto a impartición de justicia y conciliación laboral, 5) Lograr la formalidad de los empleos.

Lo anterior cubre importantes necesidades, ser más competitivos, pero sobre todo lograr la ocupación (abatir el desempleo) de una nueva y creciente fuerza de trabajo joven, que demanda trabajo y acceso a servicios básicos, y que se han convertido en mayoría en población, y la última, la generación de recursos para la manutención de sus pensiones.

4.2 Pacto por México

El pacto por México, como sea señalado antes además de ser la agenda del gobierno y de la clase política en el poder, fue también un punto de acuerdo ente los principales partidos políticos y debo decir que, no estaba dentro del proyecto inicial del presidente Enrique Peña, aunque él presidente electo estaba muy dispuesto a negociar, la idea del Pacto por México no surgió de su gabinete ni de su partido, sino del partido opositor de izquierda, el PRD, aunque después, un emblemático miembro del PRI (José Murat Cassab), llevó a cabo los trabajos de organización y coordinación del Pacto, es importante señalar que la idea, vino de la oposición.

Precisamente por la necesidad de agendar un proyecto en común, así que el proyecto original del Gobierno de Peña, tuvo estiras y aflojes con la clase política, el resultado fue, el Pacto donde a partir de la negociación de su proyecto, Peña tuvo que otorgar prebendas o incluir en la agenda las propuestas de otros partidos, entonces el Pacto no sólo es el proyecto original de Enrique Peña, sino que es el proyecto de la clase política y de quienes representan.

4.2.1 La reforma educativa

La iniciativa para la reforma educativa, la envió el presidente Enrique Peña a la cámara de Diputados mediante la Secretaría de Gobernación el 10 de diciembre. El documento contenía también las firmas de los pactantes Jesús Zambrano (PRD), Gustavo Madero (PAN) y Cristina Díaz (PRI). La iniciativa fue aprobada el 21 de diciembre con 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones¹⁰⁷.

La reforma en materia educativa, modifica los artículos 3° y 73° constitucionales que a continuación se citan en los párrafos que tuvieron cambios:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. el estado –federación, estados, distrito federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; esta y la media superior seran obligatorias. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 9 de febrero de 2012)

.....

El estado garantizara la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

i.....

ii.

Además:

a)

b) será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993. se adecuan los incisos en el decreto publicado en el diario oficial de la federación de 26 de febrero de 2013)

c) contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de

¹⁰⁷ Aprueba Cámara de Diputados modificaciones que realizó el Senado a la reforma educativa y la envía a los estados, consultado en línea el 24 de noviembre a las 11:25 am.
http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/21_21/1351_aprueba_camara_de_diputados_modificaciones_que_realizo_el_senado_a_la_reforma_educativa_y_la_envia_a_los_estados

religión, de grupos, de sexos o de individuos, y (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 9 de febrero de 2012. se adecuan los incisos en el decreto publicado en el diario oficial de la federación de 26 de febrero de 2013)

d) será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; (adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

iii.

ii, el ejecutivo federal determinara los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la republica. Para tales efectos, el ejecutivo federal considerara la opinión de los gobiernos de los estados y del distrito federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el estado, se llevaran a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. la ley reglamentaria fijara los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Seran nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción vii de este artículo; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

iv.

v.

vi.

a)

b)

vii. las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizaran sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinaran sus planes y programas; fijaran los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administraran su patrimonio. las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normaran por el apartado a del artículo 123 de esta constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la ley federal del trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

viii. el congreso de la unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la republica, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

ix. para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el sistema nacional de evaluación educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del instituto nacional para la evaluación de la educación. El instituto nacional para la evaluación de la educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: (adicionada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

a) diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; (adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

b) expedir los lineamientos a los que se sujetaran las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y (adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

c) generar y difundir información y, con base en esta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

La junta de gobierno será el órgano de dirección del instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El ejecutivo federal someterá una terna a consideración de la cámara de senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designara al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la cámara de senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la comisión permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. si la cámara de senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupara el cargo de integrante de la junta de gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el ejecutivo federal. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

En caso de que la cámara de senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el ejecutivo federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. si esta segunda terna fuera rechazada, ocupara el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el ejecutivo federal. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

Los integrantes de la junta de gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñaran su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Solo podrán ser removidos por causa grave en los términos del título iv de esta constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

La junta de gobierno de manera colegiada nombrara a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñara dicho cargo por el tiempo que establezca la ley. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia,

diversidad e inclusión. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

Art. 73. Últimas reformas publicadas en octubre de 2013 y febrero de 2014.

El Congreso tiene facultad:

I. a XXIV. ...

XXV. Para establecer el servicio profesional docente en términos del artículo 3o. De esta constitución; establecer, organizar y sostener en toda la republica escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas practicas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la republica, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la republica. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

XXVI. a XXX. ...

Con los cambios, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, da autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa y pone en marcha el Servicio Profesional Docente.

Después de su aprobación en el congreso de la Unión y, por ser reforma constitucional, la iniciativa aprobada se envió a los Congresos estatales para su respectivo análisis, discusión y en su caso aprobación.

La condición que impone la constitución es que, para que sea constitucional una reforma aprobada en el Congreso de la Unión, al menos 17 legislaturas locales deben ratificarla¹⁰⁸. Así, la iniciativa fue respaldada por 26 Congresos locales:

¹⁰⁸ Es importante que tomemos en cuenta acerca de los que dicen los artículos 72 y 135 de la CPEUM acerca del proceso reformador:

ARTÍCULO 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

ARTÍCULO 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta (sic. DOF 5 de febrero de 1917) fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

No.	Estado	Fecha
1	Chiapas ¹⁰⁹	27/12/2012
2	Baja California ¹¹⁰	28/12/2012
3	Coahuila ¹¹¹	30/12/2012
4	Aguascalientes ¹¹²	04/01/2013
5	Estado de México ¹¹³	05/01/2013
6	Veracruz ¹¹⁴	07/01/2013
7	Tamaulipas ¹¹⁵	08/01/2013
8	Querétaro ¹¹⁶	08/01/2013
9	Colima ¹¹⁷	10/01/2013
10	Guerrero ¹¹⁸	10/01/2013
11	Chihuahua ¹¹⁹	11/01/2013
12	San Luis Potosí ¹²⁰	12/01/2013
13	Nayarit ¹²¹	13/01/2013
14	Durango ¹²²	15/01/2013
15	Sinaloa ¹²³	15/01/2013
16	Hidalgo ¹²⁴	16/01/2013

I. (sic. DOF 24 de noviembre de 1923) J. (DOF 17 de agosto de 2011) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

¹⁰⁹ <http://www.eluniversal.com.mx/estados/89163.html>, Chiapas, primero en avalar la reforma educativa.

¹¹⁰ Avalan Reforma educativa en Baja California, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/892632.html>.

¹¹¹ Coahuila votó sí a reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/89174.html>.

¹¹² Aprueba Aguascalientes la reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/893843.html>.

¹¹³ Aprueban en EdoMex reforma educativa, <http://www.redpolitica.mx/metropoli/aprueban-en-edomex-reforma-educativa>.

¹¹⁴ Veracruz aprueba reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/894291.html>.

¹¹⁵ Tamaulipas aprueba Reforma educativa, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/01/08/tamaulipas-aprueba-reformaeducativa>.

¹¹⁶ Querétaro aprueba reforma educativa propuesta por Enrique Peña Nieto, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/894492.html>.

¹¹⁷ Colima aprueba reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/895051.html>.

¹¹⁸ Congreso de guerrero aprueba reforma educativa, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/01/11/congreso-guerrero-aprueba-reforma-educativa>.

¹¹⁹ Congreso de Chihuahua aprueba reforma educativa, <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/11/nacional/878968>.

¹²⁰ Aprueba congreso de San Luis Potosí reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/895430.html>.

¹²¹ Congreso de Nayarit avala reforma educativa de EPN, <http://www.redpolitica.mx/estados-2012/congreso-de-nayarit-avala-reforma-educativa-de-epn>.

¹²² Sinaloa y Durango aprueban reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896012.html>.

¹²³ Sinaloa y Durango aprueban reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896012.html>

17	Campeche ¹²⁵	16/01/2013
18	Yucatán ¹²⁶	16/01/2013
19	Baja California Sur ¹²⁷	16/01/2013
20	Jalisco ¹²⁸	17/01/2013
21	Zacatecas ¹²⁹	21/01/2013
22	Tabasco ¹³⁰	23/01/2013
23	Quintana Roo ¹³¹	28/01/2013
24	Puebla ¹³²	30/01/2013
25	Nuevo León ¹³³	31/01/2013

El primer Estado en aprobar la reforma fue Chiapas, donde gobierna Manuel Velasco (PRI-PVEM), le siguieron Baja California, Coahuila, Aguascalientes, Estado de México, Veracruz, Tamaulipas, Querétaro, Colima, Guerrero, Chihuahua, San Luis Potosí, Nayarit, Durango, Sinaloa, Hidalgo, Campeche, Yucatán, Baja California Sur, Jalisco, Zacatecas, Tabasco, Quintana Roo, Puebla y Nuevo León. Una vez lograda la ratificación de los congresos locales, la Cámara de diputados declaró constitucional la reforma. Finalmente fue promulgada el 25 de Febrero por el presidente Enrique Peña.

Un día después de la promulgación de la reforma, el 26 de febrero, la dirigente vitalicia del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue detenida apenas aterrizó el avión en el que viajaba. Se le imputaban cargos de delincuencia organizada y evasión fiscal. Este suceso estremeció al país, pues la lideresa magisterial era por todos conocida y, dentro de la clase política, por muchos repudiada y por otros convenientemente consentida. La corrupción con la que se

¹²⁴ Hidalgo avala con 22 votos la reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896169.html>

¹²⁵ Aprueba Congreso de Campeche reforma educativa, <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/723261.html>.

¹²⁶ Aprueban reforma educativa en el Estado, <http://yucatan.com.mx/merida/se-aprueba-reforma-educativa-en-el-estadose-aprueba-reforma-educativa>.

¹²⁷ BCS, Estado 19 en avalar la reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896213.html>.

¹²⁸ Congreso de Jalisco aprueba reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896469.html>

¹²⁹ Aprueba legislatura Zacatecana la reforma educativa, <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n2851419.htm>.

¹³⁰ Aprueba Tabasco reforma educativa, <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/23/politica/022n3pol>.

¹³¹ Congreso de Quintana Roo, aprueba reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/899038.html>.

¹³² Aprueba congreso de Puebla la reforma educativa, <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/727104.html>.

¹³³ Aprueba congreso de Nuevo León la reforma educativa, <http://info7.mx/a/noticia/372763>.

manejaba y manejaba el sindicato de maestros, los recursos de la educación pública básica, valga la redundancia, era también un secreto a voces.

La “maestra” era poseedora –como ella bien se jactaba en decir- del lugar número uno entre las mujeres más poderosas del país. Hacía y deshacía con los fondos de las cuotas sindicales, quitaba y ponía (actores políticos), mientras que, dejaba en un profundo valle de olvido y atraso a generaciones de mexicanos, que padecen la formas de la educación en México. Por eso y por muchos otros motivos; como la coacción del voto en tiempos electorales en favor de algún candidato presidencial, a diputado, a senador o gobernador, o la diferencia del 0.56% que hizo oficialmente ganador al entonces candidato Felipe Calderón Hinojosa “haiga sido, como haga sido”; nadie se atrevió a dar la cara por ella, ni sus “amigos” de la clase política. Más bien, la decisión fue aplaudida por ellos (y por todos), aún temiendo con poner sus barbas a remojar.

A partir de este momento y hasta agosto de 2013, se inició una lucha entre el Gobierno Federal y los integrantes y líderes del magisterio, el Gobierno Federal para dar siguiente paso en la aprobación de las leyes secundarias, y el sindicato para tratar de echar abajo la iniciativa aprobada e impedir la aprobación de las leyes secundarias. Finalmente el 13 de agosto se promulgaron las leyes reglamentarias a la reforma educativa. Con esto, si bien no se ponía fin a la movilización de los maestros, se terminada un proceso legislativo que ahora estaría y mayores y mejores posibilidades de aplicarse, pues debilitado el magisterio, encarcelada su dirigente, y con el apoyo de gobernadores y congresos estatales, se tenía pocas posibilidades de retroceder en la reforma.

Bien dicen que la reforma educativa fue una especie de “punta de lanza”¹³⁴ del gobierno peñista, pues por un lado demostró unidad y poder político y por otro envió un mensaje claro a los opositores de las reformas. Aunque tiempo después se verá que la implementación fue un fracaso.

¹³⁴ ¿Qué aprobó el congreso de la Unión en 2013?, en El Excelsior, 26 de diciembre de 2013, consultado y disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/26/935525>

Aquí cabe aclarar varias cosas: la primera es que el Elbazo no se tradujo en una política consistente en contra de la impunidad y la corrupción del nuevo gobierno, de haber tenido ese objetivo se hubiera seguido con el dirigente del sindicato de trabajadores petroleros y otros funcionarios que a todas luces forman parte del entramado de la corrupción institucional¹³⁵.

La segunda es que la reforma educativa respondía únicamente al ingreso, permanencia y evaluación de los maestros dentro del sistema educativo, es decir, el objetivo primordial era la creación del servicio profesional docente y la evaluación de los maestros, que es sólo una parte del entramado de la educación en México, lo que se traduciría en una especie de reforma laboral magisterial y no es una profunda reforma a la sistema educativo mexicano.

Lo anterior nos lleva a la tercera acepción, y es que la reforma educativa depende en buena medida de quien gane la disputa por el control de la educación (este es uno de los objetos verdaderos de la reforma, retomar el control) si el presidente o el SNTE y la CNTE, es por eso que como bien apunta Raymundo Riva Palacio¹³⁶ en este sentido es cierto que se llevó a cabo una disputa y fue por eso miembros del gabinete de Peña, acordaron no acabar con las líderes sindicales locales sino que se les dieron 12 mil millones de pesos y cerca de 300 plazas definitivas.

Sin embargo esta estrategia les resulto fallida puesto que después perdieron el control del magisterio. El resultado es que en aquel entonces la SNTE se encontraba en cinco estados y ahora en 20, la reforma educativa ya puede ser calificada como el primer fracaso de Peña, después de todo, todavía hay estados de la república en los cuales no termina de pasar la reforma, ahí están Oaxaca y Michoacán.

¹³⁵ En palabras de Buscaglia: "El tufillo que normalmente se siente en países en transición aún autoritarios...es que la justicia es selectiva y se la usa para imponer disciplina política a los adversarios del poder en turno", Edgardo Buscaglia, "Vacíos de poder en México", p.60.

¹³⁶ El Primero y 10, Raymundo Riva Palacio, el Financiero, 13 de enero de 2015, consultado y disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/el-primero-y-10-de-la-cnte.html>

Es decir, la reforma un asunto conveniente para el nuevo gobierno y su partido: la recuperación del control del magisterio, la recentralización del poder político que ya no estando en manos de la maestra pasaba a manos de otro "líder" impuesto y afín al gobierno federal. Solo cabe mencionar que la reforma educativa fue apoyada por los líderes de los principales partidos políticos, y como intermediario del gobierno federal el secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet Chemor, quienes, como ya se dijo, veía ya como no apta para el sistema la figura de la lideresa magisterial y muy conveniente restablecer los lazos con un gremio con alcances significativos en el sentido electoral y político.

El mensaje era claro, la aprehensión de Elba Esther, obedecía no sólo a sus actividades fuera de la ley, sino a su comportamiento en el sistema político. En un afán de recentralizar el poder político y tomar el control del sindicato, así como de "sacrificar" a alguien, para dar la imagen de la voluntad gubernamental en contra de la corrupción, y pero sobre todo de quienes no se alinearan al nuevo gobierno.

Así, se envió un mensaje de autoridad y control, sobre otros líderes sindicales y grupos de poder. Más adelante veremos por ejemplo, el caso de la periodista Carmen Aristegui, que fue despedida de su programa matutino de radio, el de mayor audiencia en el país.

4.2.2 La reforma en telecomunicaciones

El 11 de marzo EPN envió la iniciativa de reforma en telecomunicaciones, vía la secretaría de gobernación a la cámara de diputados, el 19 de abril fue aprobada por la comisiones de puntos constitucionales; Comunicaciones, transporte, radio, televisión y cinematografía y; de Estudios legislativos de La Cámara de diputados. El mismo día se turno al senado, donde se inició un debate abierto entre diversos actores, para análisis la reforma en telecomunicaciones. El senado aprobó el proyecto de reforma el 30 de abril, con 108 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones para después, por ser reforma constitucional, turnarla a los congresos estatales.

Aprobación de la reforma en congresos estatales

No.	Estado	Fecha
1	Estado de México ¹³⁷	04/05/2013
2	Querétaro ¹³⁸	07/05/2013
3	Coahuila ¹³⁹	07/05/2013
4	Chihuahua ¹⁴⁰	07/05/2013
5	Puebla ¹⁴¹	07/05/2013
6	Aguascalientes ¹⁴²	09/05/2013
7	Tamaulipas ¹⁴³	09/05/2013
8	Baja California Sur ¹⁴⁴	09/05/2013
9	Sonora ¹⁴⁵	09/05/2013

¹³⁷ Por unanimidad avala legislatura mexiquense reforma federal en telecomunicaciones, <http://www.poderlegislativo.gob.mx/dgcs/index.php/comunicados>

¹³⁸ Querétaro aprueba reforma telecom, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/queretaro-aprueba-reforma-telecom.html>

¹³⁹ Aprueba congreso de Coahuila reforma en telecom; van cuatro estados, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/07/897969>

¹⁴⁰ Aprueba Congreso reforma en materia de telecomunicaciones, http://www.entrelneas.com.mx/notas.php?id_n=196578

¹⁴¹ Aprueba comisión de gobernación reforma a la ley de telecomunicaciones, http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=9329:aprueba-comision-de-gobernacion-reforma-a-la-ley-de-telecomunicaciones&catid=100:noticias&Itemid=128

¹⁴² Avala Congreso de Aguascalientes Reforma de Telecomunicaciones, <http://elclarinete.com.mx/avala-congreso-de-aguascalientes-reforma-de-telecomunicaciones/>

¹⁴³ Aprueba congreso de Tamaulipas reforma en telecomunicaciones, <http://tamaulipasonlinea.mx/tamaulipas/aprueba-congreso-de-tamaulipas-reforma-de-telecomunicaciones/>

¹⁴⁴ Congreso de Baja California Sur aprueba reforma telecom, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/09/898378>

10	Jalisco ¹⁴⁶	09/05/2013
11	Tlaxcala ¹⁴⁷	09/05/2013
12	Morelos ¹⁴⁸	12/05/2013
13	Nayarit ¹⁴⁹	13/05/2013
14	Campeche ¹⁵⁰	14/05/2013
15	Colima ¹⁵¹	14/05/2013
16	Tabasco ¹⁵²	14/05/2013
17	San Luis Potosí ¹⁵³	14/05/2013
18	Veracruz ¹⁵⁴	15/05/2013
19	Yucatán ¹⁵⁵	16/05/2013
20	Durango ¹⁵⁶	17/05/2013
21	Zacatecas ¹⁵⁷	17/05/2013
22	Hidalgo ¹⁵⁸	18/05/2013
23	Chiapas ¹⁵⁹	20/05/2013

Fuente: elaboración propia, con diversos datos.

El 22 de mayo, una vez ratificada por los congresos locales, el Senado validó constitucionalmente la reforma en telecomunicaciones. El 10 de Junio, el presidente Enrique Peña la promulgó. Sin embargo fue hasta marzo de 2014 cuando se

¹⁴⁵ Aprueba Congreso de Sonora, reforma en materia de telecomunicaciones,

<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?idn=323806>

¹⁴⁶ Aprueba congreso de Jalisco reforma a telecomunicaciones, <http://www.prensaglobal.com/notas/44624.html>

¹⁴⁷ Aprueba Congreso de Tlaxcala Ley Telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/922117.html>

¹⁴⁸ Congreso de Morelos aprueba Ley de telecomunicaciones, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/congreso-de-morelos-aprueba-ley-de-telecomunicaciones.html>

¹⁴⁹ En comisión legislativa aprueban la reforma Constitucional Federal en materia de telecomunicaciones, <http://www.eltiempodenayarit.mx/nota.php?id=312>

¹⁵⁰ Avalan en Campeche minuta de reforma en telecomunicaciones, <http://www.redpolitica.mx/estados/avalan-en-campeche-minuta-de-reforma-en-telecomunicaciones>

¹⁵¹ Colima y Tabasco aprueban reforma telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/922966.html>

¹⁵² Colima y Tabasco aprueban reforma telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/922966.html>

¹⁵³ Aprueban en comisiones del Congreso local reforma federal a telecomunicaciones, <http://antenasanluis.mx/aprueban-en-comisiones-del-congreso-local-reforma-federal-a-telecomunicaciones/>

¹⁵⁴ Aprueba por unanimidad Congreso de Veracruz reforma en telecomunicaciones, <http://www.veracruzanos.info/aprueba-por-unanimidad-congreso-de-veracruz-reforma-en-telecomunicaciones/>

¹⁵⁵ Yucatán avala por unanimidad la reforma de telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/923523.html>

¹⁵⁶ Durango también aprueba reformas en telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/923578.html>

¹⁵⁷ Aprueban diputados reforma en materia de telecomunicaciones, <http://www.oem.com.mx/elsoldezacatecas/notas/n2986152.htm>

¹⁵⁸ Diputados de Hidalgo aprueban minuta de Proyecto de decreto en materia de telecomunicaciones, <http://agendahidalguense.com/2013/05/18/diputados-de-hidalgo-aprueban-minuta-proyecto-de-decreto-en-materia-de-telecomunicaciones/>

¹⁵⁹ Aprueban diputados reformas a la constitución de México en materia de telecomunicaciones, <http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/Boletines/aprueban-diputados-reformas-a-la-constitucion-de-mexico-en-materia-de-telecomunicaciones.html>

enviaron las iniciativas de leyes secundarias para su aprobación en el Congreso de la Unión.

El 8 de julio de 2014, la cámara de diputados aprobó las minutas que contienen las leyes reglamentarias en materia de telecomunicaciones¹⁶⁰ que entraron en vigor el 13 de agosto de 2014¹⁶¹. A partir de la promulgación de la reforma, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, declaró a las empresas American Móvil de Carlos Slim, y a Televisa de Emilio Azcárraga, como agentes económicos preponderantes, cada cual en su ramo.

Esto afectó a Telcel, quien a partir de la reforma deberá dar acceso a la infraestructura existente a las compañías u operadores menores. Además de que se dejara de cobrar el roaming de larga distancia, y se verá obligado a desbloquear los equipos para que los usuarios puedan cambiarse de compañía telefónica.

Telmex -antes una paraestatal pasada manos privadas durante el sexenio salinista, ahora controla el 80% de las líneas de telefonía fija y Telcel (del mismo dueño) 70% de la telefonía móvil. Es un negocio que ha sido rentable para los inversionistas pero caro y lento para los usuarios,

En cuanto a Televisa de Emilio Azcárraga, quien a pesar de haber sido calificado como preponderante, tiene entre su cartera de servicios el jugoso negocio de la publicidad en la televisión que deja 6 billones de dólares al año de los cuales Televisa se llevó el 60%. La reforma también elimina la exclusividad de los eventos deportivos lo cual afecta las ganancias de la televisora¹⁶².

El conflicto entre ambas empresas es precisamente la posibilidad de ofertar paquetes completos de telefonía, internet, televisión, actividades que regula ahora el

¹⁶⁰ <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Julio/08/3827-Diputados-aprueban-en-lo-general-leyes-secundarias-en-materia-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion>

¹⁶¹ <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/08/10/vigor-proximo-dia-13-ley-telecomunicaciones>

¹⁶² Revista Forbes, abril-mayo de 2014

IFETEL y la COFECE, y que según las normas, no pueden realizar si son declarados preponderantes o afectan la sana competencia.

En todo este entramado, resalta lo que será nombrado el “conflicto de interés”, además de los conflictos entre los principales afectados de la reforma (Slim y Azcárraga) también encontramos tendencias del Gobierno Federal y miembros del poder legislativo para apoyar más a una parte que a otra, es decir, la pérdida de la imparcialidad que debe presidir en los juicios del ámbito gubernamental, y peor aún, la hechura de las reformas a modo de un interés que no es el de la utilidad pública, sino privada.

Aquí retomo a Edgardo Buscaglia¹⁶³ cuando dice que los empresarios mexicanos y los beneficiarios de las privatizaciones de las empresas estatales, que supuestamente eran ineficientes y ya no servían al estado no generan riqueza ni son capaces de producir empleos dignos que requieren México, solo se benefician de las concesiones gubernamentales, de los incentivos fiscales y de la falta de regulación del mercado, es decir de su condición monopólica, de los servicios y productos que venden.

Lo retomo porque de un total de 266 compromisos, 110 corresponden a telecomunicaciones es decir el 40%. Entre esos compromisos se encuentran la generación de infraestructura carretera y puertos. Destacan las obras del tren rápido México Querétaro, el tren México Toluca, y el tren transpeninsular de Yucatán hasta Quintana Roo. Además de la Agenda Digital por un México Conectado.

Aquí podemos encontrar nuevos actores y conflictos de interés que tendrán cabida en la reforma en telecomunicaciones además de Televisa, televisión Azteca y Telcel.

Los artículos constitucionales que se modificaron son:

¹⁶³ Edgardo Buscaglia, Vacíos de poder en México, ed. Debate, México, 2014, p.34.

Art. 6. Se reformó en febrero de 2014. Estableciendo dentro de las garantías individuales y la obligatoriedad del estado para el acceso a las tecnologías de la información, mediante condiciones de competencia efectiva en la prestación de los servicios (radio, internet, televisión). Además propone la autonomía y fortalecimiento del órgano regulador en materia de telecomunicaciones

Artículo 28: “El instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a los dispuesto en esta constitución...”

4.2.3 La Reforma Energética

La iniciativa del ejecutivo se envió a la cámara el 12 de Agosto de 2013 y se aprobó el 12 de diciembre por el Congreso de la Unión. El 18 de diciembre fue declarada constitucional, después de haber sido aprobada por la mayoría de los congresos locales.

Esta reforma es la principal del proyecto de Enrique Peña Nieto, fue aprobada con los votos del PRI y el PAN y la oposición del PRD, esta reforma fue además causa de la fragmentación y crisis del pacto por México El presidente Enrique Peña la promulgó el 20 de diciembre de 2013.

Aprobación en los congresos locales

No.	Estado	Fecha
1	Chiapas ¹⁶⁴	13/12/2013
2	Querétaro ¹⁶⁵	13/12/2013
3	Veracruz ¹⁶⁶	13/12/2013
4	Estado de México ¹⁶⁷	13/12/2013
5	Hidalgo ¹⁶⁸	13/12/2013
6	Durango ¹⁶⁹	14/12/2013
7	Baja California Sur ¹⁷⁰	14/12/2013
8	Quintana Roo ¹⁷¹	14/12/2013
9	Campeche ¹⁷²	14/12/2013

¹⁶⁴ Chiapas, primer estado que aprueba la reforma energética, http://www.milenio.com/estados/reforma_energetica-congresos_estatales-Chiapas_0_207579496.html

¹⁶⁵ Aprueba Congreso de Querétaro reforma energética, http://www.milenio.com/estados/reforma_energetica-congresos-estados-Queretaro_0_207579512.html

¹⁶⁶ Congreso veracruzano avala reforma energética, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/13/933698>

¹⁶⁷ Congreso de Edomex avala reforma energética, <http://www.sdpnoticias.com/local/ciudad-de-mexico/2013/12/13/congreso-de-edomex-avala-reforma-energetica-van-cuatro-entidades-que-lo-hacen>

¹⁶⁸ Avalan en Hidalgo reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/hidalgo-reforma-energetica-972927.html>

¹⁶⁹ Avala Congreso de Durango reforma energética, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/estados/2013/avala-congreso-de-durango-reforma-energetica-972926.html>

¹⁷⁰ Aprueba Baja California Sur Minuta de Reforma Energética, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/14/933760>

¹⁷¹ Quintana Roo el congreso número 13 en aprobar la reforma energética, <http://www.sdpnoticias.com/estados/2013/12/14/es-quintana-roo-el-congreso-numero-13-en-aprobar-reforma-energetica>

10	Jalisco ¹⁷³	14/12/2013
11	Coahuila ¹⁷⁴	14/12/2013
12	Nayarit ¹⁷⁵	14/12/2013
13	Sonora ¹⁷⁶	14/12/2013
14	Puebla ¹⁷⁷	15/12/2013
15	Tamaulipas ¹⁷⁸	15/12/2013
16	Yucatán ¹⁷⁹	15/12/2013
17	Aguascalientes ¹⁸⁰	16/12/2013
18	Nuevo León ¹⁸¹	16/12/2013
19	Zacatecas ¹⁸²	16/12/2013
20	San Luis Potosí ¹⁸³	16/12/2013
21	Chihuahua ¹⁸⁴	16/12/2013
22	Guanajuato ¹⁸⁵	17/12/2013
23	Baja California ¹⁸⁶	17/12/2013
24	Sinaloa ¹⁸⁷	17/12/2013

¹⁷² Pleno de Campeche aprueba reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/pleno-de-campecheaprueba-reforma-energetica-973018.html>

¹⁷³ Aprueba Congreso de Jalisco reforma energética,

<http://www.congresoajalisco.gob.mx/congresoajalisco/V2/LX/?q=boletines/aprueba-congreso-de-jalisco-reforma-energetica>

¹⁷⁴ Aprueba de Coahuila reforma energética, <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/943139.aprueba-congreso-de-coahuila-la-reforma-energetica.html>

¹⁷⁵ Nayarit también avala reforma energética, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/estados/2013/nayarit-tambien-avala-reforma-energetica-973063.html>

¹⁷⁶ Aprueba congreso de sonora reforma energética, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/estados/2013/nayarit-tambien-avala-reforma-energetica-973063.html>

¹⁷⁷ Puebla aprueba ley energética, van 16 que la avalan, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/puebla-aprueba-ley-energetica-falta-aval-de-un-estado-973224.html>

¹⁷⁸ Congreso de Tamaulipas avala energética, van 15, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/congreso-de-tamaulipas-avala-energetica-van-15-973189.html>

¹⁷⁹ Avala Congreso de Yucatán reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/avala-congreso-de-yucatan-reforma-energetica-van-14--973146.html>

¹⁸⁰ Aguascalientes se suma a avla de la reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/aguascalientes-reforma-energetica-973419.html>

¹⁸¹ Aprueba congreso minuta que contiene reforma energética, http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2013/12/aprueba_congreso_minuta_que_contiene_reforma_energetica.php

¹⁸² Congreso de Zacatecas “paloa”reforma energética, http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2013/12/aprueba_congreso_minuta_que_contiene_reforma_energetica.php

¹⁸³ SLP avala reforma energética; ya es constitucional, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/slp-avala-reforma-energetica-ya-es-constitucional-973309.html>

¹⁸⁴ Aprueba Congreso de Chihuahua reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/reforma-chihuahua-energetica-aprueba-973466.html>

¹⁸⁵ Aprueban reforma entre trancazos y empujones, http://www.milenio.com/politica/Aprueban-Reforma-Trancazos-Empujones_0_210579152.html

¹⁸⁶ Congreso de BC avala también reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/congreso-de-bc-aprueba-reforma-energetica--973514.html>

¹⁸⁷ Congreso de Sinaloa aprueba reforma energética, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/congreso-de->

25	Oaxaca ¹⁸⁸	17/12/2013
26	Colima ¹⁸⁹	18/12/2013

Fuente: elaboración propia con datos diversos.

Artículos reformados 25, 27 y 28. Art. 25, reformado en diciembre de 2013, con 3 modificaciones, entre las que destaca:

Primero señala que el gobierno federal (la administración pública centralizada, el ejecutivo) tendrá la propiedad y control sobre los organismos y empresas productivas del estado.

Aquí es importante señalar la recentralización del poder en el ejecutivo federal (gobierno federal) para administrar las empresas productivas, que en este caso, con la misma reforma, se convierten CFE y PEMEX, dejan de ser paraestatales y se convierten en empresas productivas del estado. Luego señala que, se regirán bajo los principios de eficacia, rendición de cuentas, productividad y transparencia.

En este sentido no menciona o se pierde en todo momento el principio de utilidad pública, interés público, bien común, bienestar social.

Luego, bajo los mismos criterios de “productividad” señala que se apoyara e impulsará a las empresas del “sector público y privado”. En este sentido es preciso decir que en la industria petrolera, las mayores empresas son estatales o privadas, es decir con la reforma se debilita el control, del sector público en esta rama y se abre las puertas a los privados, es decir se fortalece a los privados y en todo momento la reforma apoya e impulsa al sector privado puesto que el público se ha abierto para debilitarse, compartir utilidad con el privado.

[sinaloa-aprueba-la.html](#)

¹⁸⁸ Aprueba Congreso de Oaxaca reforma energética, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/17/aprueba-congreso-de-bc-reforma-energetica-suman-22-765.html>

¹⁸⁹ Aprueba Congreso de Colima reforma energética, suman 26 estados, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/18/aprueba-congreso-de-colima-reforma-energetica-suman-26-estados-4085.html>

Finalmente el artículo señala que la “la ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, impulsando la competitividad...”

Se entiende que el gobierno mexicano desea dar certidumbre (jurídica, política, económica, social) a los particulares, esto se nota, por ejemplo, desde el plan nacional de desarrollo, donde se expone primero que, la seguridad es uno de los principales problemas que afectan al país en el sentido de la falta de confianza de los inversionistas y no de la salud social. Por lo tanto entre las principales cosas que México debe superar es el aspecto de la seguridad, pero también el de la competitividad, por eso se realizó la reforma laboral. Y luego con la reforma energética y en general, con el conjunto de reformas se busca impulsar y dar certidumbre a la actividad empresarial (promover) para que esta a su vez se ocupe del crecimiento y desarrollo a económico, tarea que ya no absorbe el Estado, sino que promueve y delega en los privados.

Art. 27, modificado en diciembre de 2013 y luego en febrero de 2014. Con 2 modificaciones.

El artículo señala claramente los recursos que son propiedad de la nación. Establece que, el dominio de la nación es inalienable sobre ellos. Pero que su aprovechamiento o explotación podrán hacerla los particulares, de acuerdo a las leyes mexicanas, mediante concesiones que solo el ejecutivo puede otorgar. Aquí es importante señalar otra facultad del ejecutivo que puede usar a discrecionalidad de las leyes establecidas y que centralizan más el poder en la figura presidencial (o su gabinete).

Luego la reforma de ese párrafo se hizo para establecer que salvo las concesiones en radiodifusión y telecomunicaciones serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Y que además en el servicio público de transmisión y

distribución de energía eléctrica, no se otorgarán concesiones (pero el ejecutivo, si puede celebrar contratos con privados para las demás actividades de la industria eléctrica).

La siguiente reforma al mismo artículo señala claramente la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos y del no otorgamiento de concesiones. Sin embargo señala que la “nación” mediante las “empresas productivas del estado” se encargarán de la exploración y extracción de los hidrocarburos sea con recursos propios o a partir de la asignación de contratos con los particulares.

Art. 28, modificado en diciembre de 2013 y en febrero de 2014.

La primera modificación al artículo fue en diciembre de 2013, en el párrafo que establece las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional. Que no constituyen monopolios y que el estado ejerce dominio de manera exclusiva. En tanto que otorgando contratos y/o concesiones a particulares seguirá manteniendo el dominio sobre ellas (y el poder de dar y quitar concesiones a cualesquiera de particulares).

Luego la tercer reforma al artículo que crea dos órganos reguladores para la actividad energética y petrolera “El poder ejecutivo contará con dos órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. Finalmente otros dos órganos autónomos en materia de competencia económica, la comisión federal de competencia económica y el instituto federal de telecomunicaciones.

La reforma también crea otros organismos de la Administración Pública Federal y transforma otros. Es el caso de la creación del Centro Nacional de Control de Gas (CENAGAS), el centro Nacional de control de Energía (CENACE), la Agencia Nacional de Protección industrial y medio ambiente (ASEA), el Fondo Mexicano del

Petróleo para la estabilización y el desarrollo(FMPED). La transformación de las paraestatales Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX) en empresas productivas del Estado, y la reforma al Instituto Mexicano del Petróleo.

4.2.4 La Reforma Político electoral

En este caso, cada partido presentó su iniciativa, los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) presentaron por separado este lunes 23 de septiembre sus propuestas de reforma político-electoral, al tiempo que exigieron al gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) que el tema se discuta en el Congreso mexicano antes que la reforma energética, una iniciativa que el presidente Enrique Peña Nieto considera clave para su mandato¹⁹⁰.

La reforma política aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013 y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados en enero de 2014, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de febrero de 2014, y contempla una importante amalgama de instituciones y temas de gran trascendencia para el Estado en su conjunto, para la Federación, los Estados (entendidos como entidades federativas), el Distrito Federal y los Municipios.

La aprobación de la reforma política era uno de los primeros compromisos del pacto por México, y una de las causas principales de la reforma era la “influencia indebida sobre los órganos electorales (al igual que sobre los poderes legislativo y judiciales de sus entidades)”¹⁹¹. La propuesta del PAN era comodín para votar la reforma energética es decir una condición en palabras de Gustavo Madero *sine qua non* no se aprobaría ninguna reforma energética.

¹⁹⁰ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/23/pan-y-prd-exigen-reforma-politico-electoral-antes-que-reforma-energetica>

¹⁹¹ Publicación de Luis Carlos Ugalde, reforma político electoral, el financiero, 24 de Septiembre de 2013.

Entre las cosas en que coincidieron las propuestas de reforma de ambos partidos PAN y PRD están la creación del Instituto Nacional Electoral la figura de los gobiernos de coalición, la reelección de legisladores y la facultad de ratificar a los miembros del gabinete presidencial en las cámaras de diputados y en el Senado

Además el PAN propone que el CONEVAL y la Procuraduría General de Justicia sean organismos autónomos que no dependen del gobierno federal, la segunda vuelta electoral y el aumento del porcentaje para el registro de partidos políticos a nivel nacional.

Para la reforma político electoral se modificaron los arts. 26, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 115, 116, 119, 122.

Art. 35, modificado en febrero de 2014. Únicamente establece las modificaciones de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional electoral.

Art. 41, modificado en febrero de 2014. Establece que el pueblo ejerce su soberanía mediante los poderes de la Unión. Luego que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se harán mediante elecciones libre y periódicas. Establece las bases para esas elecciones, ahí viene las reformas que más bien especifican que sí y que se puede hacer en los procesos electorales.

Se establece el 3% para conservar el registro como partido político nacional

Luego establece que podrá fiscalizarse durante las campañas electorales.

Los partidos políticos tendrán derecho a los medios de comunicación social, no así los candidatos independientes que sólo tendrán acceso a prerrogativas para las elecciones. Se cambia el porcentaje de tiempo en radio y televisión La prohibición para contratar tiempos en radio y televisión.

El INE administrará los tiempos destinados al estado en radio y televisión.

La distribución de los tiempos en radio y televisión entre partidos políticos y candidatos electorales. La prohibición de la calumnia en los tiempos de campaña. El INE podrá suspender las transmisiones de radio y televisión de forma inmediata. Establece que el INE tiene a cargo la organización de las elecciones. Establece al INE como un organismo autónomo, sus funciones y atribuciones, la transparencia de los órganos colegiados que integran el INE, la integración del consejo general del INE, sus nombramientos y características, la Contraloría general del INE, las facultades del INE en el apartado B que es donde establece mayores atribuciones que quita a los institutos estatales, por ejemplo la atracción de procesos electorales estatales.

También muy importante se establece la facultad de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, mediante su consejo general y las facultades de los institutos locales. Señalo también que al INE se le otorga mayor poder administrativo y político, sobre todo por esta tarea de fiscalización de los partidos políticos y la atracción de los procesos electorales locales.

Se establece un sistema de impugnación para dar certeza de legalidad y constitucionalidad a los procesos electorales y se plantea las causas de nulidad de la elección que entre otras son el rebase a los topes de gastos de campaña y la utilización de recursos de procedencia ilícita, además de la compra de tiempos de radios y televisión no previstos por la ley.

Art. 54. Modificado en febrero de 2014. Acerca del porcentaje para tener derecho a las candidaturas plurinominales.

Art. 55. Modificado el 10 de febrero de 2014. Se modificaron los requisitos para ser diputado.

Art. 59. Se modificó en febrero de 2014, permite la reelección de senadores hasta por un segundo periodo y de los diputados hasta por cuatro períodos consecutivos, siempre que sea por el mismo partido que los postuló.

Art. 65. Establece el inicio del primer periodo ordinario de sesiones del congreso, el primero de septiembre excepto cuando sea inicio de sexenio, que como cambia la fecha de toma de protesta del presidente de diciembre a octubre, también se cambia el inicio de sesiones del congreso para el primero de agosto.

Art. 69. Sobre la presentación del informe del ejecutivo por escrito y la posibilidad de la comparecencia del gabinete si fuera necesario.

Art. 73. Modificado en febrero de 2014. Las facultades del congreso, otorga más facultades en el sentido de: legislar en materia de secuestro y trata de personas, legislar en materia de delincuencia organizada, leyes en materia de transparencia, leyes electorales.

Art. 74. Última modificación en febrero de 2014. Dentro de las facultades de la cámara baja, se reforma para que sea su facultad ratificar al secretario de Hacienda. Y luego la fecha en que se debe enviar el proyecto del presupuesto de egresos de la federación, que cambia al 15 de noviembre.

Art. 76. Las facultades del Senado. Modificado en febrero de 2014. Que reforma para que el Senado pueda ratificar al gabinete del ejecutivo federal, con excepción de los órganos autónomos y órganos reguladores. Pero establece que puede nombrarlos mediante procedimiento ya antes establecido. Aprobar la estrategia nacional de seguridad, nombrar al fiscal general de la República

Art. 78. Modificado en febrero de 2014, se deroga. Establecía la ratificación del Procurador General, pero ahora ya lo nombra.

Al Senado se le dan más facultades de nombramiento y ratificación por ejemplo, del gabinete, de los comisionados de los órganos reguladores y autónomos, lo que hace pensar en que los partidos políticos están peleando por mayores escaños de poder o de quitar poder al ejecutivo, o en general de un acotamiento de facultades entre los poderes de la unión.

Art. 82. Modificado en febrero de 2014. Los requisitos para ser presidente de la República, que se reforma que aun habiendo ocupado algún cargo, puede participar siempre que se separe de él seis meses antes.

Art. 83. Se reforma en febrero de 2014, para cambiar la fecha de inicio de gestión del nuevo presidente de diciembre a octubre, que entrará en vigor en 2018.

Art. 84. Modificado en febrero de 2014, que la persona que haya ocupado el cargo de presidente interino no podrá remover al gabinete sino con autorización del Senado.

Art. 89. Modificado en febrero de 2014. De las facultades del presidente.

Se adecuan algunos artículos a las modificaciones anteriores, como en la designación del secretario de Hacienda, la intervención y remoción del Fiscal General de la República, la posibilidad de optar por un gobierno de coalición o disolver el gobierno de coalición, la objeción en los nombramientos de los órganos autónomos y reguladores.

Art. 90. Sobre la estructura de la ley orgánica. Se reformó en febrero para establecer que la figura del consejero jurídico estará a cargo del ejecutivo federal.

Art. 93, modificado en febrero de 2014, la obligatoriedad de la comparecencia de cualquiera de los miembros del gabinete cuando el congreso lo solicite.

Art. 95. Las condiciones para ser ministro de la corte, que sol modifica que si puede haber ocupado varios cargos, un año antes de la elección.

Art. 99, modificado en febrero d 2014. En su mayoría adecua el texto a la creación del nuevo órgano (INE) y establece que puede interponer juicios en procesos electores.

Art. 115. Modificado en febrero de 2010, la forma de gobierno del municipio libre. La reforma fue en el sentido de la reelección consecutiva de presidentes municipales. Con las mismas condiciones que para la reelección de diputados.

Art. 116.modificado en febrero de 2014, se adecua el artículo a la reforma electoral que establece la reelección de los diputados a las legislaturas de los estados, y que las leyes locales deben adecuar la reforma en sus constituciones. También adecua la fecha de las elecciones para que coincidan con el cambio de las lecciones federales en junio y ya no en julio, el principio de máxima publicidad según la reforma en transparencia, la obligatoriedad para mantener el registro como partido político nacional obtener el 3% de la votación total, la duración de las campañas, la creación de las candidaturas independientes, la tipificación de delitos electorales en las leyes locales, bases para las candidaturas independientes, la creación de los organismos públicos autónomos locales, la procuración de justicia.

Art. 119. La colaboración con la fiscalía general de la República

Art. 122. Modificado en febrero de 2014. Reforma política al Distrito Federal. Acerca de la reelección de diputados, de las facultades de la asamblea, que entre otras o cosas se homologa con la federal: legislar en materia de transparencia, la creación de un organismo autónomo en materia de transparencia, presenta iniciativas ante el congreso de la unión y la posibilidad de que los ciudadanos presenten iniciativas ante la asamblea local

Art. 102. Modificado en febrero de 2014. Se refiere a la organización del ministerio público, la reforma va en el sentido de la creación de la fiscalía general de la República que sustituirá a la Procuraduría General de la República, y de la figura del fiscal general de la República en lugar del procurador. Los requisitos o para poder ser fiscal general, como debe ser el proceso de su nombramiento. Adecua la ley a la reforma, y establece fiscalías también en temas electorales y combate a la corrupción.

4.2.5 Reforma transparencia y acceso a la información.

Art. 6 constitucional. Se reformó en febrero de 2014, con veinte modificaciones en total, estableciendo los principios que deberán regir el derecho de acceso a la información. Entre los puntos deseables están:

- Y establece como pública toda información que este en posesión de cualquier persona que maneje recursos públicos y realice actos de autoridad en cualquier nivel y orden de gobierno.
- Toda información pública sólo podrá ser reservada de forma temporal y por cuestiones de interés público y seguridad nacional.
- En la interpretación del derecho al acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

En la fracción VIII del artículo sexto, se establece la existencia del INAI (antes IFAI), como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir su ejercicio presupuestarios y determinar su organización interna. Este organismo se erige como responsable de garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

Establece también que este organismo se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, los principios con los que se regirá

dicho organismo: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia; objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Se establece que la ley establecerá la información que considere reservada o confidencial.

Establece que ante la resolución de este organismo, que tiene la característica de ser vinculatoria, definitiva e inatacable, el único que puede interponer un recurso de revisión ante la súper corte de justicia es la consejería jurídica del gobierno federal, solo en caso de que esté en peligro la seguridad nacional.

Finalmente, el artículo establece la integración del IFAI, con siete comisionados. O un consejero presidente que serán nombrados por el Senado de la República a propuesta de los grupos parlamentarios, el consejero presidente será electo por los siete comisionados, durara en el cago tres años con posibilidad de reelección o y los demás consejeros dudaran siete años.

También contará con un consejo consultivo de diez miembros que también serán nombrados por el Senado. La ley indica que el IFAI se coordinará con la entidad de fiscalización superior de la federación.

Me parece que aquí, se le da poder al ejecutivo, por un lado, en el nombramiento de los consejeros, puesto que la mayoría en el Senado es del partido en el poder, por otro establece que la Consejería Jurídica de presidencia es la única entidad con posibilidad de objetar ante la corte cualquier resolución del organismo, argumentado razones de seguridad nacional o de interés público. Le otorga la facultad de oponerse al nombramiento de los comisionados.

A pesar de ello, las reformas al artículo si consideran la plena garantía del derecho al acceso a la información pues toma como principio la máxima publicidad, y como sujetos obligados a cualquier persona que ejerza recursos públicos, o realice actos de autoridad en a cualquier nivel y orden de gobierno. En este sentido el espíritu de

la reforma en un principio es claro para garantizar el acceso a la información pública, sin embargo, está en función de los que dicten las leyes reglamentarias, que más adelante se verá una contradicción.

4.2.6 La Reforma Judicial o Nuevo Sistema de Justicia Penal

Se establece con la reforma al art. 73 constitucional, el 8 de octubre de 2013 y la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Art. 73. Últimas reformas publicadas en octubre de 2013 y febrero de 2014. El Congreso tiene facultad:

XXI. Para expedir: (DOF 08 de octubre 2014).

- a) Las leyes generales en materia de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones. (DOF 10 de febrero de 2014).

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios. (DOF 08 de octubre de 2013).

- b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse así como legislar en materia de delincuencia organizada. (DOF 08 de octubre de 2013).
- c) La legislación única materia procedimental penal de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. (DOF 08 de octubre de 2013).

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información por las libertades de expresión o imprenta. (DOF 08 de octubre de 2013).

En las materias concurrentes previstas en esta constitución, las series federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales. (DOF 08 de octubre de 2013).

Antes de la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) existían 34 códigos procesales penales distintos, 32 locales, el federal y el militar.

Esta diversidad de reglas procesales penales impedía que existiera un modelo unificado de justicia penal. Reglas procesales distintas para resolver un mismo hecho podían llevar a resultados contradictorios. En los hechos algunas entidades federativas establecían reglas dentro del proceso penal que llegaban a ser contradictorias con las reglas establecidas por un estado vecino e incluso con las previstas por la Federación¹⁹².

A partir de la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales se generó un modelo único de procedimiento penal que será aplicado en todo el país, subrayando además de que se trata de un código que incorpora en sus disposiciones el nuevo sistema de justicia penal acusatorio oral cuya implementación, de acuerdo con la Constitución, debe quedar completada a más tardar el 18 de junio de 2016¹⁹³. Contar con reglas únicas para todo el país permitirá avanzar en el proceso de homologación normativa, facilitará la capacitación y posibilitará la generación de esquemas de coordinación entre las autoridades encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia penal.

¹⁹² Reformas en acción. Presidencia de la República, disponible en: www.presidencia.gob.mx

¹⁹³ Para julio de 2015, todavía no se cubría el 60% de los Estados para la implementación de la reforma: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/juicios-orales-a-un-ano-de-fecha-limite-implementacion-no-alcanza-el-60/>

La Reforma Hacendaria

Esta reforma no modifica ningún artículo constitucional, es un conjunto de políticas fiscales que hace diversos cambios a las siguientes leyes, con fecha de publicación en el DOF el 9 de diciembre de 2013

- Código fiscal de la federación
- Ley aduanera
- Ley del impuesto sobre la renta
- Ley de coordinación fiscal
- Ley general de contabilidad gubernamental
- Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

La Reforma Hacendaria, busca resolver diversas problemáticas, sobretodo la recaudación de impuestos, reducir la informalidad y la evasión fiscal. Para ello propuso diversos mecanismos de transición a la formalidad, por ejemplo, la seguridad social, como un incentivo para quienes se dedican a la economía informal. La reforma también incluye la creación de nuevos impuestos, que el gobierno llama de responsabilidad social pues, fueron a productos como el refresco y alimentos con alto contenido de azúcar. Se eliminaron además, impuestos como IETU, y se simplificaron algunos trámites en el pago de impuesto. Hacienda ahora, maneja un sistema mediante el cual todos los trámites, incluso la generación de facturas, son electrónicos.

La reforma fiscal, fue encargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y entró en vigor a partir del 1ero. de enero de 2014.

4.2.8 La reforma Financiera

La reforma Financiera, tampoco alude ningún cambio constitucional, pero si modifica las siguientes leyes:

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
- Ley de Instituciones de crédito
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
- Expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

La reforma integra diversas medidas para la operación de las entidades del sistema financiero, a través de la actualización de la legislación que regula la operación de los fondos de inversión, el mercado de valores y las agrupaciones financieras. Incorpora también, cambios en los esquemas de régimen de sanciones y la creación de órganos de coordinación entre las mismas.

Con la reforma se busca el desarrollo del sistema financiero mexicano por medio de:

- 1) Lograr que más personas accedan a los productos y servicios financieros,
- 2) Reducir el costo del crédito,
- 3) Mantener un sector financiero sólido,
- 4) Hacer más eficaces a las instituciones financieras, así como el actuar de las autoridades.

El gobierno, da incentivos a las instituciones de crédito para que se esfuercen en otorgar más créditos a más personas pues:

1- Facilita a los bancos cobrar las garantías de préstamos incobrables. Por ejemplo, se podrán retener bienes de un prestatario cuando “exista temor fundado” de que el deudor disponga de ellos, los enajene o los dilapide. También se podrá solicitar que los deudores no se ausenten del lugar donde se realiza el juicio en su contra.

2- Se crea un buró de entidades financieras con información sobre las prácticas de cada una de ellas y las sanciones administrativas que les han sido impuestas.

4- Bancos y entidades no podrán condicionar la compra de un producto financiero a la adquisición de otro producto; es decir, se prohíben ventas atadas.

5- Los clientes pueden transferir sus créditos al consumo a otra entidad financiera, o sus operaciones bancarias a otro banco.

6- La Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) deberá realizar investigación sobre las condiciones de competencia del sistema financiero.

7- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) podrá suscribir convenios de intercambio de información con otras autoridades financieras. Además, la Condusef también podrá emitir opinión por las contraprestaciones que reciban las instituciones financieras.

8- El Banco de México se encargará de regular las comisiones que cobran los bancos y las tasas de interés que rigen los créditos.

4.2.9 La Reforma en Competencia Económica

La reforma en materia de competencia económica, se da en el marco de la reforma a los arts. 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica. La Reforma Constitucional establece los principios rectores de un nuevo sistema de competencia económica.

La legislación secundaria es la Ley Federal de Competencia económica, que se expidió el 23 de mayo de 2014. Con esta reforma se busca promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, previene y combate toda restricción al funcionamiento eficiente de los mercados

Con las modificaciones constitucionales se da autonomía (constitucional) y mayores facultades reguladoras a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). Uno de los grandes logros de la reforma es precisamente determinar y delimitar las facultades de estos dos órganos reguladores, así como su ámbito de competencia. Mientras que el IFETEL se encarga exclusivamente del sector de telecomunicaciones y radiodifusión, la COFECE interviene en cualquier actividad económica.

Además, fortalece las actividades de cada uno, otorgando autonomía y reforzando el marco jurídico institucional para la regulación en materia económica, que entre otros criterios, establece la facultad que tiene ambos organismos de imponer sanciones a los agentes económicos que no cumplan con las normas establecidas. Las sanciones y los criterios para hacerlas valer, también se encuentran establecidos en la legislación secundaria.

El marco jurídico establece un catálogo de conductas anticompetitivas, que es aplicable a todos los agentes económicos, exceptuando los monopolios estatales. Es decir se prohíben los monopolios, las practicas monopólica, y toda practica que impida la libre competencia en los diferentes mercados. Es decir, se generan mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas de los agentes económicos mediante organismos autónomos, que a su vez también cuentan con órganos internos de control.

4.2.10 La Reforma a la Ley de Amparo

El 2 de abril de 2013 se publicó el decreto de expedición de la nueva Ley de Amparo, que reglamenta los artículos 103 y 107 de la Constitución. Con el decreto, se realizaron modificaciones a diversas leyes secundarias¹⁹⁴:

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Desde 2011 se habían realizado cambios a los arts. 103 y 107 constitucionales, sin embargo, la regulación secundaria había quedado pendiente. La expedición de la nueva ley de amparo y las recientes modificaciones a los mismos artículos en febrero de 2014, complementan este proceso de reformas en materia de amparo:

Art. 103¹⁹⁵. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta constitución, así como por los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del distrito federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los estados o del distrito federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. (artículo reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 6 de junio de 2011)

Art. 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta constitución con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria de acuerdo con las bases siguientes:

Fracción V

D) en materia laboral cuando se te ha mandado sus dictados por las juntas locales a la Federal de conciliación y arbitraje, o por el tribunal Federal de conciliación y arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado. La suprema corte de justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito o del Procurador General de la República podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo amerite.

¹⁹⁴ Decreto por el que se modifican diversas disposiciones en materia de amparo, DOF, 2 de abril de 2013.

¹⁹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La suprema corte de justicia, de oficio o a petición fundada del Tribunal colegiado de circuito Del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el ministerio público de la Federación se parte poder ejecutivo federal por conducto del consejero jurídico del gobierno podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten. (Diario oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014).

Fracción VIII

B) cuando se trata de los casos comprendidos en las fracciones 2:03 del artículo 103 de esta constitución. La suprema corte de justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo amerite.

La suprema corte de justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, del eral de la República, En los asuntos en que el ministerio público de la Federación sea parte del ejecutivo federal por conducto del consejero jurídico del gobierno, por conceder los amparos de revisión que por su interés y trascendencia así lo mediten. Diario oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 nota del editor de inicio de la vigencia en el artículo 16º transitorio del decreto del 10 de febrero

Fracción XIII. Cuando los tribunales colegiados mismo circuito se sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados en el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los jueces de distrito, las partes en los asuntos que los motivaron cual ejecutivo federal por conducto del consejero jurídico del gobierno podrán denunciar la contradicción ante el pleno del circuito correspondiente que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia diario oficial desde febrero del 2014.

Fracción 15ª. El Fiscal General de la República o al agente del ministerio público de la Federación que en efecto designe, será parte de todos los juicios a comprar en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley. (DOF 10febrero 2014).

Los cambios sustanciales a la Ley de Amparo son en general: 1) la ampliación de la protección del juicio de amparo al incluir por un lado los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otro los reconocidos por los Tratados Internacionales que el Estado Mexicano haya suscrito; 2) el reconocimiento no sólo el interés legítimo individual, sino también el interés colectivo para presentar una demanda de amparo y; 3) la ampliación de la protección de las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos e incluso de particulares¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Ley de amparo, 2 de abril de 2013.

Cuadro. 12. Cuadro de reformas

No.	Reforma	Tipo de ley modificada	Art. Constitucionales modificados	Leyes reglamentarias	Organismos creados o reformados	Objetivos
1	Educativa	Constitucional	3° 73°	Ley del Instituto Nacional para la evaluación de la educación Ley General de Educación Ley General del Servicio Profesional Docente	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) Sistema Nacional de Evaluación educativa Sistema de Información y gestión educativa Servicio Profesional Docente,	Promover la calidad de la educación pública de nivel básico.
2	Laboral	Ley secundaria	-----	Ley Federal del Trabajo	Ley Federal del Trabajo	Promover la productividad, competitividad y flexibilidad laboral Disminución de costos de contratación y producción en el sector empresarial.
3	Competencia Económica	Constitucional	6° 7° 27° 28° 73° 78° 94° 105°	Ley Federal de Competencia Económica Código Penal Federal	Comisión Federal de Competencia (COFECE)	Promover la competitividad Promover la sana y libre competencia Generación de empleos Promover la productividad de las empresas
4	Reforma en telecomunicaciones	Constitucional	6° 28°	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	Promover la competitividad Promover la sana y libre competencia Generación de empleos Promover la productividad de las empresas
5	Reforma energética	Constitucional	25° 27° 28°	Ley de Petróleos Mexicanos Ley de la Comisión Federal de Electricidad Ley de Hidrocarburos Ley de órganos reguladores en Materia energética Ley de la Industria Eléctrica Ley de energía geotérmica Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Comisión Federal de Electricidad (CFE) Petróleos Mexicanos (PEMEX) Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) Comisión Reguladora de energía (CRE) Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) Centro Nacional de Control de Gas (CENAGAS) Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo (FMPED)	Promover la competitividad Promover la sana y libre competencia Generación de empleos Promover la productividad de las empresas

				Ley General de deuda Pública Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el Desarrollo	Instituto Mexicano del Petróleo (IMT) Agencia Nacional de Seguridad y Protección al medio ambiente (ASEA) Fondo Público para promover el desarrollo de proveedores y contratistas	
6	Reforma Financiera	Ley secundaria	-----	Ley para regular las agrupaciones financieras Ley de protección y defensa al usuario de servicios financieros	-----	Promover el avance de la Banca de desarrollo y la Banca comercial. Promover el otorgamiento de más créditos financieros.
7	Reforma fiscal	Ley secundaria	-----	Código Fiscal de la Federación Ley Aduanera Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Ley del impuesto sobre la renta Ley de coordinación fiscal Ley General de contabilidad gubernamental	-----	Aumento de la recaudación de impuestos
8	Nuevo Sistema de Justicia Penal	Constitucional	73°	Código Nacional de Procedimientos Penales	Código Único de Procedimientos penales	Homologación de la legislación en materia penal
9	Reforma Transparencia	Constitucional	6°	Ley de acceso a la información y protección de datos personales	Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales (INAI) Sistema Nacional contra la Corrupción	Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas en donde se ejerzan recursos públicos
10	Político electoral	Constitucional	26° 35° 41° 54° 55° 59° 65° 69° 73° 74° 76° 78° 82°	Ley general de partidos políticos Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales Ley general en materia de delitos electorales	Instituto Nacional Electoral (INE) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social (CONEVAL) Fiscalía General de la República	Fortalecimiento democrático

			83° 84° 89° 90° 93° 95° 99° 102° 115° 116° 119° 122°			
11	Ley de Amparo	Constitucional	103° 107°	Ley de Amparo Ley Orgánica del poder judicial de la federación Ley orgánica de la Administración Pública Federal Ley orgánica de la procuraduría general de justicia		Reconocimiento de derechos internacionales

Fuente: Elaboración propia con diversas fuentes.

Cuadro 13. Cronograma de las Reformas

TRANSICIÓN							APROBACIÓN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES											LESYES SECUNDARIAS									
2012							2013											2014									
Junio	julio	Agosto	Septiembre	octubre	Noviembre	Diciembre	enero	Febrero	Marzo	abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	enero	febrero	marzo	Abril	mayo	junio	julio	agosto	
29/ Firma del Pacto por México	2/elecciones		01/09/12. Se envía iniciativa preferente de reforma laboral y de reforma la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental.		6/11/12. Aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental	01/12/12. Toma de protesta de EPN	Aprobación de la reforma educativa	25/02/12. Promulgación de la Reforma educativa EPN	11/03/2013. Envío de iniciativa de reforma en telecomunicaciones	30/12/13. Senado aprueba la reforma en telecom y la turna a congresos locales	22/05/2013. Validación constitucional de la reforma telecom por el senado	10/06/12. Promulgación de la reforma telecom EPN	12/08/2013. Envío de iniciativa de reforma energética	23/09/13. El PAN y el PRD presentan por separado su iniciativa de reforma política electoral en el SENADO.				12/12/2013. Aprobación de la reforma energética por el Congreso	22/01/2014. Aprobación de la reforma Política electoral	Sábado 23, captura del Chapo Guzmán en Mazatlán Sinaloa.	Marzo 23, Foro económico Mundial, Suiza.				14/04/14. Aprobación de las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones	13/08/14. Entran en vigor las leyes secundarias en materia de energía	
			4/09/12. Presentación del equipo de transición		8/011/12. Aprobación de la Reforma Laboral en la cámara de diputados			Aprehensión de la líder del Sindicato de maestros Elba Esther Gordillo					13/08/2013. promulgación de las leyes secundarias de educación					18/12/2013. Validación constitucional de la reforma energética								Promulgación de las leyes secundarias en materia de energía	
					12/11/12. Promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.	2/12/12. Firma del Pacto por México												20/12/2013. Promulgación de la Reforma energética EPN									

TRANSICIÓN							APROBACIÓN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES										LESYES SECUNDARIAS										
2012							2013										2014										
Junio	julio	Agosto	Septiembre	octubre	Noviembre	Diciembre	enero	Febrero	Marzo	abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	enero	febrero	marzo	Abril	mayo	junio	julio	agosto	
					13/11/12. Aprobación de la reforma laboral en el Senado de la República.																						
					15/11/12. Iniciativa de Reforma a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal a la Cámara de Diputados e Iniciativa de Creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.	10/12/12. Envío de iniciativa de reforma educativa a la Cámara de diputados																					
					27/11/12. Aprobación de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la cámara de Diputados	21/12/12. Aprobada por el Congreso de la Unión																					
					29/11/12. Promulgación de la reforma laboral																						

Fuente: elaboración propia.

En este capítulo se observan aspectos generales del contenido de las reformas, así como el proceso legislativo de aprobación para cada una de ellas, se identificó cuáles realizaron cambios constitucionales y requirieron para ello la aprobación de –al menos- 17 congresos estatales (según lo establecido en la propia constitución), en una segunda etapa también la aprobación de las leyes secundarias, y en el transcurso, se mencionan los vaivenes políticos y los conflictos de interés entre los actores que las promovieron y los afectados directos o indirectos por las modificaciones realizadas.

Las negociaciones y los acuerdos, son parte importante del proceso de aprobación, ya que se observa una lucha de poder para imponer un contenido u otro en cada una de las reformas. En los contenidos vemos reflejados los intereses de diversos actores políticos, económicos, públicos y privados. Lo que Lasalle denomina, los factores reales de poder, que dicho sea de paso, no sólo plasman sus normas, sino que en ellas se observan no sólo un interés particular, sino también su idea y visión de país.

Las modificaciones constitucionales y a sus leyes secundarias no deben verse únicamente en sus cambios jurídicos, sino que, como veremos en el siguiente capítulo, reconfiguran un panorama de país, un nuevo marco institucional, un nuevo comportamiento estatal, en donde también cambian las reglas para los actores, es decir, los cambios sociales y económicos dieron paso a las reformas, pero éstas también en su intento por adecuarse a los cambios, marcan también un nuevo rumbo, una nueva configuración de la actividad social y estatal.

CAPÍTULO V. IMPACTOS: LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El paquete de once reformas tiene diversas implicaciones en distintos ámbitos de la vida pública. Para el caso de la reforma del Estado y la reforma administrativa, señalamos la creación de nuevos órganos autónomos o el otorgamiento de autonomía constitucional a organismos existentes. También la creación de órganos reguladores de las diversas actividades económicas, cambios que, en su conjunto, establecen una nueva forma de comportamiento estatal “moderna” y que reconfiguran la administración pública en sus objetivos, funciones y atribuciones en el espacio público. Finalmente hacemos un recuento de todos los organismos que las reformas crearon en la Administración Pública Federal.

Las reformas, trajeron consigo la creación, reforma (en su estructura, funcionamiento y objetivos) o extinción de órganos autónomos constitucionales, órganos reguladores en materia energética, telecomunicaciones y competencia económica, fideicomisos, empresas productivas del Estado y otras dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. La Administración Pública como se dijo antes, tiene como objeto ejecutar las tareas estatales, al tiempo que sus funciones y estructura, son modificable de acuerdo a los objetivos y funciones sustanciales del Estado.

En este sentido, las modificaciones constitucionales en cuestión, son parte de la reforma del Estado, o dicho de otro modo, reformaron al Estado Mexicano. Siguiendo al José Juan Sánchez, quien apremia tres momentos en la reforma del Estado: en primer lugar, la transformación del papel del Estado, en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional, y por último, el recorte de la asignación del personal¹⁹⁷.

A lo largo de esta investigación, se han identificado cada uno de estos tres momentos, que a continuación se despliegan, desde la transformación de las funciones del Estado, con la reforma al art. 28 y la creación de órganos reguladores, así como la transformación de empresas pública en empresas productivas del Estado, y la

¹⁹⁷ José Juan Sánchez González “La Reforma del Estado en México”, p.51.

delegación de actividades que antes, la legislación mexicana, reservaba únicamente al Estado y que ahora son compartidas con privados. Todo esto en una consecuente reestructuración de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal. Los siguientes apartados, profundizan en la descripción de estos tres momentos, que argumentan nuestra idea de Reforma del Estado.

Para reafirmar esta idea de la reforma del Estado o la aseveración de su reconfiguración a partir de las reformas que se han estudiado citamos: “La reforma del Estado en México solamente es posible si se modifican los elementos estructurales que forman parte de la agenda nacional en esta materia. Esta agenda está conformada por 10 grandes rubros o apartados: 1. Reformas al Poder Legislativo; 2. Reformas al Poder Ejecutivo; 3. Reformas en torno al equilibrio de poderes; 4. Derechos humanos; 5. Reformas al sistema electoral y de partidos; 6. Reformas al Poder Judicial; 7. Reformas para reforzar el pacto federal; 8. Organismos autónomos; 9. Reformas estructurales; y, 10. Reforma política del Distrito Federal”¹⁹⁸.

Las reformas ocasionaron sobre todo movimiento, en el régimen político, en la administración pública y en general en el aparato estatal, en el transcurso desestabilizaron el status quo, es decir ocasionaron el rompimiento de inercias políticas, sociales y económicas. Vemos el apoyo pero también la resistencia a las reformas, el Gobierno Federal además de enfrentar las inercias de los cambios, enfrentó a quienes no estaban de acuerdo con ellos.

Es muy interesante asistir a todo este proceso de cambios y reconfiguración, por eso cabe decir que, además del contenido de las reformas, a lo largo de esta investigación se ha dado mayor importancia a una visión de conjunto de las reformas, por son precisamente el conjunto de cambios, los acuerdos, los actores, las inercias lo que marcaran un nuevo panorama. en este capítulo abordaremos estos cambios desde y sus alcances en la reforma del Estado e implicaciones en la estructura administrativa.

¹⁹⁸ Jiménez Ruiz, Francisco Javier, La reforma del Estado en México, La Reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI legislatura, México, 2010p.32

5.1 LA REFORMA DEL ESTADO

5.1.1 Órganos autónomos constitucionales

Los órganos autónomos constitucionales y su fecha de creación son:

1. Comisión Nacional de Derechos Humanos (28 de enero de 1992)
2. Banco de México (20 de agosto de 1993)
3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (7 de abril de 2006)
4. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (26 de febrero de 2013)
5. Instituto Federal de Telecomunicaciones (11 de junio de 2013)
6. Comisión Federal de Competencia Económica (11 de junio de 2013)
7. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos(7 de febrero de 2014)
8. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (10 de febrero de 2014)
9. Fiscalía General de la República (10 de febrero de 2014)
10. Instituto Nacional Electoral -antes IFE- (10 de febrero de 2014)

5.1.1.1 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Contenido en el artículo 6to constitucional. Párrafo VIII, reformado en febrero de 2014. "La federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de presupuesto, y determinar su organización interna. Objetivo: responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establece la ley".

EL INAI (antes de la reforma, IFAI) es una instancia encargada de garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas¹⁹⁹, con la reforma se le otorgó autonomía (constitucional) técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna²⁰⁰.

Al INAI también se le atribuyeron nuevas facultades:

“En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.”²⁰¹

Antes de la reforma el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales era el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública), un organismo si autonomía y con competencias limitadas para conocer o acceder a la información pública. A pesar de sus limitaciones el IFAI, creado en diciembre de 2002²⁰² fue un paso importante en el desarrollo de la democracia, transparencia y rendición de cuentas en México.

¹⁹⁹ Misión del INAI, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx>

²⁰⁰ Art. 6 constitucional, párrafo VIII, publicado en el DOF el 7 de febrero de 2014.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Decreto de creación del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/Decreto/Decreto_Creacion_IFAI.pdf

El Instituto abre la puerta no sólo a la información que estaba restringida, sino al acceso del derecho ciudadano de informarse y a la obligatoriedad de las autoridades públicas y de cualquier persona que ejerza recursos públicos o realice actividades públicas a: 1) transparentar la utilización de recursos y 2) rendición de cuentas. Derechos y obligaciones que ahora están plenamente expuestos por mandato constitucional. Por otro lado la autonomía otorgada a este organismo da mayor capacidad de independencia y pulcritud en sus resoluciones y recomendaciones.

Actualmente preside el INAI, Ximena Puente de la Mora.

5.1.1.2 Instituto Nacional Electoral (INE)

Establecido en el artículo 41 constitucional reformado el 10 de febrero de 2014: “El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el poder legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores”.

El INE está encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal.²⁰³

Con la reforma, que le proporciona mayores atribuciones que describe el texto constitucional²⁰⁴:

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
 - a) Para los procesos electorales federales y locales:
 - I. La capacitación electoral

²⁰³ ¿Qué es el INE? Pagina web, disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/#Mision

²⁰⁴ Art. 31, LGIPE.

II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;

III. El padrón y la lista de electores;

IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

V. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, y

VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

b) Para los procesos electorales federales:

I. El registro de los partidos políticos nacionales;

II. El reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal;

III. La preparación de la jornada electoral;

IV. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

V. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale esta Ley;

VI. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales;

VII. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;

VIII. La educación cívica en procesos electorales federales, y

IX. Las demás que le señale esta Ley y demás disposiciones aplicables.

2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones:

a) La organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando éstos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la Ley;

b) La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales;

c) Suscribir convenios con órganos del Poder Ejecutivo Federal que establezcan los mecanismos de coordinación y aseguren cooperación en materia de inteligencia financiera;

d) La verificación de los requisitos, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares a que se refiere la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución;

e) Verificar el porcentaje requerido por la fracción IV del artículo 71 de la Constitución, para la presentación de iniciativas de leyes o decretos por parte de los ciudadanos;

f) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los Organismos Públicos Locales, en los términos de esta Ley;

g) Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;

h) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación;

Al INE no se le otorgó autonomía, pues ya la tenía, sino que se reformó con la idea de ser un instituto nacional con las facultades del organismo anterior, pero fortaleciendo su papel en los procesos de elección locales, y en la observación de los procesos federales, teniendo la facultad de fiscalización de las campañas electorales y la organización de las elecciones internas de los partidos políticos.

Actualmente preside el INE el consejero Presidente, Lorenzo Córdova Vianello.

5.1.1.3 Instituto Nacional de Evaluación educativa (INEE)

Establecido en la reforma del art. 3 constitucional, publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002 y funcionando como un descentralizado no sectorizado hasta mayo del 2012) se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El texto constitucional así lo describe: “Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del instituto nacional para la evaluación de la educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo publico autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.”²⁰⁵

El INEE, no es un organismo nuevo, pero su autonomía sí. Esta característica, le da al organismo mayor independencia para contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación de nivel básico, pero sobre todo da respaldo legal y político a sus actividades.

Las atribuciones que se le otorgan al INE:

²⁰⁵ CPEUM, art. 3, párrafo IX

Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá²⁰⁶: (adicionada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

a) diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; (adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

b) expedir los lineamientos a los que se sujetaran las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y (adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013)

c) generar y difundir información y, con base en esta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Misión²⁰⁷: El INEE contribuye al mejoramiento de la educación a través de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de los resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en las escuelas y la rendición de cuentas.

5.1.1.4 Fiscalía General de la República

Fiscalía General de la República. El artículo 102 constitucional establece su creación como organismo autónomo en lugar de la Procuraduría general de la República: “El ministerio público se organizará en una fiscalía general de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...Corresponde al ministerio publico la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitara las medidas cautelares contra los imputados; buscara y presentara las pruebas que acrediten la participación de estos en hechos que las leyes señalen como delito; procurara que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine”.

²⁰⁶ Ibidem

²⁰⁷ <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/mision-y-vision>

5.1.1.5 Comisión Federal de Competencia económica (COFECE).

Establecido en el artículo 28 constitucional: “El estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica que será un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las partidas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados...”

La Comisión Federal de Competencia Económica, responde a la reforma en materia de competencia económica, que busca regular la actividad de los agentes económicos, desincentivando las prácticas monopólicas e imponiendo sanciones a las actividades que limiten la libre competencia de los mercados.

Con la reforma además de la autonomía, se le proporciona un marco jurídico en materia de regulación económica, que es su principal tarea, y criterios y facultades para imponer sanciones a los agentes que tengan actividades anticompetitivas.

Artículo 10²⁰⁸: La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

La LFCE, establece para la COFECE las siguientes actividades:

Artículo 12²⁰⁹: La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta Ley;

²⁰⁸ Ley Federal de Competencia Económica.

²⁰⁹ Ibidem.

- II. Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre competencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos;
- III. Practicar visitas de verificación en los términos de esta Ley, citar a declarar a las personas relacionadas con la materia de la investigación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de esta Ley, así como solicitar el apoyo de la fuerza pública o de cualquier Autoridad Pública para el eficaz desempeño de las atribuciones a que se refiere esta Ley; Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las Autoridades Públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre competencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados;
- IV. Formular denuncias y querellas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de libre competencia y competencia económica de que tengan conocimiento;
- V. Presentar solicitud de sobreseimiento respecto de probables conductas delictivas contra el consumo y la riqueza nacional previstas en el Código Penal Federal, cuando hubiere sido denunciante o querellante;
- VI. Ejercer el presupuesto de forma autónoma;
- VII. Crear los órganos y unidades administrativas necesarias para su desempeño profesional, eficiente y eficaz, de acuerdo con su presupuesto autorizado;
- VIII. Ordenar la suspensión de los actos o hechos constitutivos de una probable conducta prohibida por esta Ley e imponer las demás medidas cautelares, así como fijar caución para levantar dichas medidas;
- IX. Resolver sobre los asuntos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta Ley;
- X. Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de libre competencia o competencia económica a que hacen referencia ésta u otras leyes y reglamentos;
- XI. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los ajustes a programas y políticas llevados a cabo por Autoridades Públicas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de libre competencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;
- XII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o a petición de parte, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir Autoridades Públicas, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de libre

conurrencia y competencia económica de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;

- XIII. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o a petición de parte, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos en lo tocante a los aspectos de libre concurrencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;
- XIV. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre concurrencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse;
- XV. Resolver sobre las solicitudes de opinión formal, y emitir orientaciones generales en materia de libre concurrencia y competencia económica que le sean formuladas de conformidad con los artículos 104 a 110 de esta Ley;
- XVI. Emitir Disposiciones Regulatorias exclusivamente para el cumplimiento de sus atribuciones, así como su estatuto orgánico, que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación;
- XVII. Opinar cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sobre asuntos en materia de libre concurrencia y competencia económica en la celebración de tratados internacionales, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia;
- XVIII. Opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre concurrencia y competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las Autoridades Públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos;
- XIX. Promover, en coordinación con las Autoridades Públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre concurrencia y competencia económica. Publicar las Disposiciones Regulatorias que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, entre las que deberán comprenderse las siguientes materias:
 - a) Imposición de sanciones
 - b) Prácticas monopólicas;
 - c) Determinación de poder sustancial para uno o varios Agentes Económicos;
 - d) Determinación de mercados relevantes;
 - e) Barreras a la competencia y la libre concurrencia;
 - f) Insumos esenciales, y
 - g) Desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos.

Para la expedición de las disposiciones regulatorias deberá realizarse consulta pública, salvo que a juicio de la Comisión se puedan comprometer los efectos que se pretenden lograr con dichas disposiciones o se trate de situaciones de emergencia.

Con independencia de la publicación de las disposiciones regulatorias a que se refiere esta Ley, la Comisión deberá expedir directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos, previa consulta pública, en los términos del artículo 138 de esta Ley, en materia de:

- a) Concentraciones;
- b) Investigaciones;
- c) Beneficio de dispensa y reducción del importe de las multas;
- d) Suspensión de actos constitutivos de probables prácticas monopólicas o probables concentraciones ilícitas;
- e) Determinación y otorgamiento de cauciones para suspender la aplicación de medidas cautelares;
- f) Solicitud del sobreseimiento del proceso penal en los casos a que se refiere el Código Penal Federal, y
- g) Las que sean necesarias para el efectivo cumplimiento de esta Ley.

XXIII. Realizar u ordenar la realización de estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de libre competencia y competencia económica, en su caso, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa, cuando detecte riesgos al proceso de libre competencia y competencia económica, identifique un problema de competencia o así se lo soliciten otras Autoridades Públicas;

XXIV. Aprobar los lineamientos para el funcionamiento del Pleno;

XXV. Elaborar el programa anual de trabajo y el informe trimestral de actividades que deberá ser presentado a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal por conducto del Comisionado Presidente;

XXVI. Solicitar o requerir, para el ejercicio de sus atribuciones, la información que estime necesaria; a que se refiere el Código

Penal Federal, y

- g) Las que sean necesarias para el efectivo cumplimiento de esta Ley.

XXIII. Realizar u ordenar la realización de estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de libre competencia y competencia económica, en su caso, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa, cuando detecte riesgos al proceso de libre competencia y competencia económica, identifique un problema de competencia o así se lo soliciten otras Autoridades Públicas;

XXIV. Aprobar los lineamientos para el funcionamiento del Pleno;

XXV. Elaborar el programa anual de trabajo y el informe trimestral de actividades que deberá ser presentado a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal por conducto del Comisionado Presidente;

XXVI. Solicitar o requerir, para el ejercicio de sus atribuciones, la información que estime necesaria;

El Senado de la República designó a Alejandra Palacios Prieto, como comisionada Presidente de la COFECE.

5.1.1.6 Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)

Establecido en el artículo 28 constitucional: “El instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a los dispuesto en esta constitución...”

El IFETEL antes COFETEL, se transformó en un organismo público autónomo constitucional, cuya principal tarea es al igual que la COFECE, reguladora, específicamente en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. El IFETEL es parte de la reforma en materia de competencia económica y de la reforma en telecomunicaciones, cuyo principal objeto es contribuir a la libre competencia de los agentes económicos, con la prohibición e investigación de las prácticas monopólicas y la imposición de sanciones a quienes vulneren la libre competencia.

La reforma a la naturaleza jurídica y facultades del IFETEL, responde a la alta concentración del mercado en la materia (es el caso de las televisoras y las empresas de telefonía fija y móvil). Con la autonomía, el Instituto busca tener mayor independencia en sus dictámenes, y se le otorga la facultad y obligatoriedad de definir a los agentes económicos preponderantes en telecomunicaciones y radiodifusión²¹⁰. La promoción de la libertad de expresión, el derecho a la información, la universalización del acceso, la diversificación de los servicios, la pluralidad y diversidad de los contenidos y la competencia en los mercados de radio y televisión son también objetivos que el nuevo Instituto debe incentivar.

²¹⁰ Cito: “con el propósito de de fortalecer las condiciones de competencia efectiva, la Ley prevé una regulación asimétrica respecto a las reglas aplicables a la interconexión entre aquellos agentes económicos que sean declarados preponderantes o aquel agente que cuente con una participación mayor al 50 por ciento en el sector de telecomunicaciones y aquellos que no tengan tal carácter”, José Juan Sánchez “Implicaciones del pacto por México” p. 14

5.1.1.7 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Se establece en el artículo 26, apartado C: “El estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con responsabilidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza...” La reforma del artículo publicada el 10 de Febrero de 2014, hace de este organismo, antes desconcentrado de la Administración Pública Federal, autónomo.

La información y datos estadísticos que proporciona el CONEVAL acerca del desarrollo social y las políticas de desarrollo social del país, gozan de total autonomía y están digamos lejos de la intervención o influencia del ejecutivo federal. Después de la reforma a este organismo se le facultó de autonomía constitucional, también como parte de la reforma político-electoral.

Actualmente y como señala la legislación, preside este organismo Rosario Robles Berlanga, Secretaria de Desarrollo Social.

5.1.2 Cambios en materia Constitucional

El conjunto de reformas del proyecto peñista, modificó 39 artículos de la constitución, pertenecientes a los siguientes ramos constitucionales:

Titulo primero. De los derechos humanos y sus garantías. (Arts. 4, 6,25, 26, 27, 28, 29, 35 y 37). En total se modificaron nueve de este apartado.

Titulo segundo. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. (Arts. 40 y 41).En total se modificaron dos artículos.

Título tercero. De la división de poderes (arts. 54, 55, 59,65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105 y 107) Se modificaron veinte artículos.

Titulo cuarto. De las responsabilidades de los servidores públicos (110 y 111). Dos artículos de este apartado.

Titulo quinto. De los Estados de la federación y el Distrito Federal (115, 116, 119, 122). Cuatro artículos.

Titulo sexto. Del trabajo y la previsión social (123).

Titulo séptimo. Prevenciones generales (-----).

Título octavo. De las reformas de la constitución (-----).

Titulo noveno. De la inviolabilidad a la constitución (-----).

Al leer el texto constitucional, podemos observar que en el marco de las reformas realizadas, se han puesto ordenamientos, en la constitución que no son propiamente constitucionales sino que, de acuerdo a la jerarquía normativa, corresponden a leyes reglamentarias, códigos, etc.

Correspondiente a la Reforma en telecomunicaciones, se reformó el art. 6, estableciendo dentro de las garantías individuales y la obligatoriedad del estado para el acceso a las tecnologías de la información, mediante condiciones de competencia efectiva en la prestación de los servicios (radio, internet, televisión). Este mismo artículo y con relación a la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, tuvo veinte modificaciones en total, estableciendo los principios que deberán regir el derecho de acceso a la información. Entre los puntos deseables están:

Establece como publica toda información que este en posesión de cualquier persona que maneje recursos públicos y realice actos de autoridad en cualquier nivel y orden de gobierno.

Toda información pública sólo podrá ser reservada de forma temporal y por cuestiones de interés público y seguridad nacional.

En la interpretación del derecho al acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

En la fracción VIII del artículo sexto, se establece la existencia del IFAI, como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir su ejercicio presupuestarios y determinar su organización interna. Este organismo se erige como responsable de garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

Finalmente, el artículo establece la integración del INAI, con siete comisionados. O un consejero presidente que serán nombrados por el Senado de la República a propuesta de los grupos parlamentarios, el consejero presidente será electo por los siete comisionados, durara en el cago tres años con posibilidad de reelección o y los demás consejeros dudaran siete años.

Me parece que aquí, se le da poder al ejecutivo, por un lado, en el nombramiento de los consejeros, puesto que la mayoría en el Senado es del partido en el poder, por otro establece que la consejería jurídica de presidencia es la única entidad con posibilidad de objetar ante la corte cualquier resolución del organismo, argumentado razones de seguridad nacional o de interés público. Le otorga, además, la facultad de oponerse al nombramiento de los comisionados

A pesar de ello, las reformas al artículo si consideran la plena garantía del derecho al acceso a la información pues toma como principio la máxima publicidad, y como sujetos obligados a cualquier persona que ejerza recursos públicos, o realice actos de autoridad en a cualquier nivel y orden de gobierno. En este sentido en espíritu de la reforma en un principio es claro para garantizar el acceso a la información pública, sin embargo, está

en función de los que dicten las leyes reglamentarias, que más adelante se verá una contradicción.

Después, se reformaron los arts. 25, 26, 27, 28, entre lo que destaca:

Primero, que el gobierno federal (la administración pública centralizada, el ejecutivo) tendrá la propiedad y control sobre los organismos y empresas productivas del estado.

Aquí es importante señalar la recentralización del poder en el ejecutivo federal (gobierno federal) para administrar las empresas productivas, que en este caso, con la misma reforma, se convierten CFE y PEMEX, dejan de ser paraestatales y se convierten en empresas productivas del estado. Luego señala que, se regirán bajo los principios de eficacia, rendición de cuentas, productividad y transparencia. En este sentido no menciona nada, o se pierde en todo momento el principio de utilidad pública, interés público, bien común, bienestar social.

Luego, bajo los mismos criterios de “productividad” señala que se apoyara e impulsará las empresas del “sector público y privado”. En este sentido es preciso decir que en la industria petrolera, las mayores empresas son estatales o privadas, es decir con la reforma se debilita el control, del sector público en esta rama y se abre las puertas a los privados, es decir se fortalece a los privados y en todo momento la reforma apoya e impulsa al sector privado puesto que el público se ha abierto para debilitarse, compartir utilidad con el privado.

Finalmente el artículo señala que la “la ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, impulsando la competitividad...”

Se entiende que el gobierno mexicano desea dar certidumbre (jurídica, política, económica, social) a los particulares, esto se observa, por ejemplo, desde el plan nacional de desarrollo, donde se expone primero que, la seguridad es uno de los

principales problemas que afectan al país en el sentido de la falta de confianza de los inversionistas y no de la salud social. Por lo tanto entre los principales cosas que México debe superar es el aspecto de la seguridad, pero también el de la competitividad (por eso se realizó la reforma laboral).

Y luego con la reforma energética y en general, con el conjunto de reformas se busca impulsar y dar certidumbre a la actividad empresarial (promover) para que esta a su vez se ocupe del crecimiento y desarrollo económico, tarea que ya no absorbe el Estado, sino que delega a los privados.

El Art. 26, reformado el febrero de 2014. En general, el artículo establece la obligatoriedad de la planeación democrática del desarrollo Nacional, y establece mecanismos en los se apoyará dicha planeación. Estos son el INEGI (con datos estadísticos y geográficos) y el CONEVAL (con datos sobre la medición de la pobreza). Ambos organismos son autónomos, para dar más certeza acerca de los datos y observaciones que emitan. Aunque sus consejos directivos sean nombrados por el congreso a propuesta del presidente de la República o en su defecto propuestos por el congreso y ratificados también por ellos pero, copla posibilidad de que el presidente vete el nombramiento.

En el Art. 27, se señala claramente los recursos que son propiedad de la nación. Establece que, el dominio de la nación es inalienable sobre ellos. Pero que su aprovechamiento o explotación podrán hacerla los particulares, de acuerdo a las leyes mexicanas, mediante concesiones que solo el ejecutivo puede otorgar. Aquí es importante señalar otra facultad del ejecutivo que puede usar a discrecionalidad las leyes establecidas y que centralizan más el poder en la figura presidencial (o su gabinete).

Luego la reforma de ese párrafo se hizo para establecer que salvo las concesiones en radiodifusión y telecomunicaciones serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Y que además en el servicio público de transmisión y distribución

de energía eléctrica, no se otorgarán concesiones (pero el ejecutivo, si puede celebrar contratos con privados para las demás actividades de la industria eléctrica).

La siguiente reforma al mismo artículo señala claramente la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos y del NO otorgamiento de concesiones. Sin embargo señala que la “nación” mediante las “empresas productivas del estado” se encargarán de la exploración y extracción de los hidrocarburos sea con recursos propios o a partir de la asignación de contratos con los particulares.

Art. 28, modificado en diciembre de 2013 y en febrero de 2014.

La primera modificación al artículo fue en diciembre de 2013, en el párrafo que establece las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional. **Aquí es importante hacer la comparación con el contenido del artículo antes de la modificación.** Que no constituyen monopolios y que el estado ejerce dominio de manera exclusiva. En tanto que otorgando contratos y / o concesiones a particulares seguirá manteniendo el dominio sobre ellas. (y el poder de dar y quitar concesiones a cualesquiera de particulares). Es decir hacer negocio y quitar al estado y a la administración pública la obligatoriedad de administrar eficientemente esas áreas.

En este sentido, el artículo 28 estableció la rectoría del estado sobre todas las actividades económicas y el desarrollo nacional, ahora se ha transformado su contenido, para que de alguna forma se deslinde 1) de la obligatoriedad o de su responsabilidad como actor principal en el desarrollo nacional, 2) dejando de ser el actor principal, delega sus funciones o actividades que son muchas, pero en este caso el de la actividad económica o los negocios, a los particulares, el sector privado, 3) las otras actividades que no son económicas sino que buscan el desarrollo social, la justicia y los derechos humanos, las mantiene sin un lado compromiso como el que establece con los particulares, ahí en ese no comprometerse, deja vacíos que luego utilizados y corrompidos para fines personales, por privados y por servidores públicos, o por el crimen organizado. Vacíos que dejan a la sociedad huérfana de bienes y servicios que el

estado estaba obligado a realizar y que ya no lo hace, y que si lo hace lo hace de forma ineficiente, incompleta, lenta.

Pero esos bienes y servicios, de los que el estado ya no está comprometido a proporcionar, pues se delegan también por ejemplo a la sociedad civil -casi inexistente en nuestra sociedad-, lo toman los políticos como promesas de campaña, como negocio, el crimen organizado y los privados.

Ahí está que ahora, el estado rector, ha convertido la utilidad pública, un negocio para los particulares, delegando sus funciones argumentado la inviabilidad, la imposibilidad, falta de recursos, la competitividad. Entonces el ciudadano es un cliente que hay que atender pero siempre buscando el máximo beneficio, del capital, y no del cliente. Y el estado ya no se responsabiliza de la calidad del servicio o la satisfacción del cliente puesto que, su tarea es regular la actividad económica, y además promoverla, de tal forma que la idea es que haya inversión y capital privado, y condiciones para que se desarrollen, no hay que tocarlos, no hay que exigirles, hay que dejar que hagan lo que quieran. Pues sin ellos. O habría empleo y economía.

5.1.3 El art. 28 o el camino hacia el Estado Regulador.

Artículo. 28 constitucional, para el periodo de estudio que nos interesa, observamos las últimas modificaciones en diciembre de 2013 y en febrero de 2014.

La primera de ellas (diciembre de 2013), se realizó en el párrafo que establece las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional, que no constituyen monopolios y que el estado ejerce dominio de manera exclusiva. En tanto que otorgando contratos y / o concesiones a particulares seguirá manteniendo el dominio sobre ellas. (y el poder de dar y quitar concesiones a cualesquiera de particulares). Es decir hacer negocio y quitar al estado y a la administración pública la obligatoriedad de administrar eficientemente esas áreas.

Cuadro comparativo de la modificación al párrafo IV del art. 28.

<p>Art. 28, párrafo IV.</p>	<p>Art. 28, párrafo IV (antes de la reforma): No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta constitución; el estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 02 de marzo de 1995)</p>	<p>Reforma publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013: No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos , en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta constitución respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.* La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía d la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p>
-----------------------------	--	--

Fuente: CPEUM julio de 2012 y CPEUM enero de 2015.

*El párrafo séptimo del artículo 27, con la reforma del 20-dic-2013 establece que “En los casos a que se refieren los párrafo anteriores el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes...”

La segunda modificación (publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013) se realizó al párrafo VI, que crea un fideicomiso denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, ahora este organismo será el encargado de recibir y administrar los recursos que se generen de la actividad petrolera, (contratos y asignaciones a privados)²¹¹. Es decir ya no será la administración de PEMEX quien administre esos recursos.

Además el Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo, no tiene autonomía técnica, ni de gestión; forma parte de la Administración Pública Federal que está a cargo del presidente de la república, quien tiene facultad para nombrar a su titular.

La tercera reforma (publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013) fue la adición del párrafo VIII que crea dos órganos reguladores para la actividad energética y petrolera, así como para la asignación de contratos. Estos órganos quedaron a disposición del ejecutivo como lo señala claramente el texto constitucional:

“El poder ejecutivo contará con dos órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.”²¹²

Ambos organismos tiene como objetivos básicos la regulación en materia energética.

²¹¹ Art. 28, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enero 2015.

²¹² Art. 28, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enero 2015.

Finalmente otros dos órganos autónomos en materia de competencia económica, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el instituto federal de telecomunicaciones (IFETEL), los cuales, a pesar de no aplicar al periodo de reformas que nos atañen, son importantes para nuestra reflexión, pues son organismos de reciente creación, cuyas atribuciones son nuevas para la gestión administrativa del Estado Mexicano, y además se les dotó de autonomía constitucional. Es decir, no dependen, como sí lo hacen la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, del ejecutivo Federal.

En general el artículo 28 constitucional establece la ilegalidad de los monopolios en el país (excepto de las áreas que maneje el Estado Mexicano); así como órganos que le ayudarán al regular la actividad económica –aunque no tengan autonomía constitucional–; otros, a administrar los recursos derivados de las actividades en materia de hidrocarburos y órganos que garanticen la competencia económica. Es decir el estado ya está en función de la actividad económica que realicen los privados. Este artículo es muy importante puesto que transforma actividades sustanciales del Estado como rector de la economía, a uno regulador y promotor de las actividades económicas que realizan los particulares.

Aquí cabe preguntarnos ¿por qué y para qué la creación de organismos reguladores? A qué necesidades obedecen la creación y fortalecimiento de funciones reguladoras en el poder ejecutivo.

La respuesta, es muy amplia, sin embargo, si retomamos todo el contexto y objetivos del conjunto de reformas que nos ocupan, podemos deducir que a mayor apertura comercial, y sobre todo en actividades que estaban monopolizadas por el Estado, es evidente que el Estado deba encaminarse a observar que exista una sana competencia. Por un lado ha dejado de tener el monopolio de la industria eléctrica y petrolera, sus empresas paraestatales, han dejado de serlo y se han convertido en “empresas productivas del Estado”, es decir han dejado de ser privilegiadas y protegidas por la legislación estatal, las han arrojado a la libre competencia, y son ahora empresas competidoras dentro del mercado mundial.

Por otro lado, en este marco de apertura, tanto privados como gobierno, buscan certeza jurídica, en vías de asegurar la sana competencia y el libre mercado. En contra de actividades anticompetitivas, monopólicas y de competencia desleal. Entonces se crean las funciones reguladoras. Pero es evidente que, el Estado, por subsistencia y por ser autoridad dentro del territorio, debe también resguardar otra cosa además de la regulación, y es el monopolio de ella, garantizando que esta función privilegiada, sea transparente y autónoma, y que no dé preferencia ni a particulares ni al sector público, toda vez que el también tenga participación en el mercado.

Por eso la necesidad de la creación de funciones reguladores que garanticen la libre y sana competencia entre los agentes económicos (públicos y privados) y que esta se lleve a cabo con legalidad, transparencia, certeza y autonomía. Y estas funciones no pueden ser realizadas por uno de los agentes, dado que podrían no tener independencia en sus resoluciones o tener algún conflicto de interés. Por eso los organismos que realicen esta función debieran ser autónomos, aunque fueran parte del aparato público²¹³.

En este sentido, el artículo 28 –en su origen- estableció la rectoría del Estado sobre todas las actividades económicas y el desarrollo nacional, ahora se ha transformado su contenido, de tal forma que: 1) Deja de ser el actor principal, se deslinda de su obligatoriedad y responsabilidad como *actor principal* en el desarrollo nacional, 2) Delega sus funciones o actividades (que son muchas), en otros actores (privados y sociedad civil). En este caso, la función económica se adhiere naturalmente a los particulares, al sector privado, 3) las otras actividades no económicas y/o derivadas de las económicas, que buscan el desarrollo social, la utilidad pública, la justicia y los derechos humanos, las mantiene sin un claro compromiso como el que establece con los particulares.

²¹³ Cito: “La creación de órganos reguladores obedeció a la necesidad de combinar funciones de política pública, solución de controversias y administración que no podrían desarrollarse por un departamento gubernamental, dado que los departamentos podrían adolecer de independencia, o peor aún, estar políticamente motivados...Creando unidades gubernamentales especiales y dotadas de ciertos grados de autonomía, gracias a lo cual el regulador podría ejercer sus atribuciones sin interferencia política y guiado por la técnica y la especialización” en José Juan Sánchez “Implicaciones del Pacto por México”, p. 25

Estos bienes y servicios, que el Estado ya no está comprometido a proporcionar, se delegan también por ejemplo a la sociedad civil (casi inexistente en nuestra sociedad); lo toman los políticos como promesas de campaña, el crimen organizado y los privados como negocio.

Es ahí, donde deja vacíos que luego son utilizados y corrompidos para fines personales, por privados y por servidores públicos, o por el crimen organizado. Vacíos que dejan a la sociedad huérfana de bienes y servicios satisfactorios, pues el Estado que estaba obligado a realizarlos -aunque muchas veces no los realizara de forma eficiente, y ese haya sido uno de los argumentos para la privatización de empresas públicas - ya no lo hace, lo ha delegado. En ese proceso, sin embargo, ha dejado vacíos de todo tipo, que le han debilitado ante los particulares y otros entes (el crimen organizado, por ejemplo), y, por lo tanto, su nueva función reguladora esta todavía a prueba.

Ahí está que ahora el Estado, ha convertido la utilidad pública en un negocio para los particulares, delegando sus funciones, argumentado la inviabilidad, la imposibilidad, falta de recursos, la competitividad. Entonces el ciudadano es un cliente que hay que atender pero aunque la actividad privada difícilmente se sometida a revisión, evaluación, regulación y juicio. En muchos casos, la regulación de la actividad económica es deficiente, tal vez porque para México aun es incipiente. Sin embargo se observan pocos esfuerzos gubernamentales por que la regulación se lleve a cabo, de tal forma que la lógica es que haya inversión de capital privado, y condiciones para que ese capital se desarrolle, pero no hay que exigirles, hay que dejar que hagan lo que quieran, pues sin ellos no habría empleo y economía.

5.1.4 La productividad, la competitividad y el apoyo al desarrollo empresarial como panacea del desarrollo.

Tres documentos básicos argumentan esta postura, el primero es el Plan Nacional de Desarrollo, y el segundo la agenda del Pacto por México, que dieron pie a las reformas constitucionales (tercer documento). Desde el PND, podemos observar las principales preocupaciones del ejecutivo, frente a la economía mexicana. Y es precisamente esta, la economía, y, sobre todo, los obstáculos que detienen su crecimiento, el primer interés. Luego en el Pacto por México, observamos ya intereses más articulados, es decir, después de una amplia negociación, se pusieron en la mesa otros proyectos representados por los entonces tres principales partidos políticos del país, que lograron conciliarse en una agenda de trabajo. El resultado, podemos observarlo en CPEUM vigente y en sus leyes reglamentarias, que además de los puntos vistos arriba, nos dan esta conclusión.

Si retomamos el PND, en su eje número cuatro, *México próspero*, se distingue el objetivo primordial, que es la productividad, para lograrlo se deben eliminar los obstáculos que impiden explotar el potencial productivo del país²¹⁴.

En el punto número cinco se reafirma el objetivo de los apartados uno, tres y cuatro, que es la consolidación del país como una potencia emergente, mediante la reafirmación del “papel constructivo de México ante el mundo”. Esta parte es muy importante ya que engloba los apartados anteriores (excepto el 2) que busca 1) sentar los elementos mínimos para el desarrollo (estabilidad y paz) 2) la educación como parte del desarrollo (productivo), en este sentido se toma a la producción como la actividad con la que participamos (los mexicanos) en el proceso económico mundial, y se ratifica con decir que “reafirmamos” ese papel de productores de (habrá que ver de qué) mano de obra y materia prima, como históricamente se ha hecho, para aspirar a ser una potencia emergente.

²¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo, México, marzo de 2013.

En el PND a grandes rasgos observamos las preocupaciones y proyecto que se tiene para México. Reafirmarse en su papel global, confirmándose así como país emergente mediante el desarrollo y explotación de sus principales potencialidades como lo es la productividad (mano de obra) mediante una educación que tiene esa misma tendencia, la productividad, todo esto a partir de recuperar la paz pública y la estabilidad.

Por eso, en el Pacto por México, incluso antes, el paquete de reformas (con excepción de la ley de amparo, el nuevo sistema de justicia penal y la reforma político electoral) tiene esa misma expectativa, desde la reforma laboral, educativa, la financiera, la fiscal, la energética, en telecomunicaciones, en materia de competencia económica, en transparencia y acceso a la información. No vamos aquí a detenernos en cada una de ellas, pues ya se vieron a detalle en el capítulo anterior, pero si es importante resaltar que después de su análisis, identifiqué que cada una de ellas o el conjunto de reformas es congruente entre sí, es decir con el proyecto original de atender las limitaciones que al crecimiento de la economía, poner énfasis en desarrollo de la IP, dar alicientes a la productividad laboral y procurar una educación que provea de mano de obra calificada.

No estamos hablando aquí acerca de qué tipo de crecimiento o a quien beneficiara ese crecimiento, porque eso es posible especular, pero no con seguridad pues sus efectos todavía no son tangibles; lo que sí es posible decir es que para el gobierno actual esa es la panacea del crecimiento económico.

5.1.5 El Intento de recentralización del Poder Político y Administrativo.

Para llevar a cabo las reformas, además de las inercias, el nuevo gobierno se enfrentó a lo que algunos estudiosos llaman “los vacíos de poder”. En el entendido de que el Partido Revolucionario Institucional, que durante muchos años ejerció el poder político manteniendo la hegemonía durante muchas décadas la presidencia de la República, había perdido las elecciones presidenciales en el año 2000 y con ello marcado un periodo de transición democrática del poder.

Este proceso de transición democrática, es bastante complejo y no es tema de esta investigación, sin embargo es importante decir que es una fecha importante para el país, ya que no sólo se trató de la pérdida de las elecciones, o de la transición en el poder, que como muchos analista lo vislumbraban, abrirían una nueva época para la democracia mexicana.

Pero más allá de la transición marcó una pérdida y dispersión del poder político, pues al contrario de lo que se esperaba, al dejar el poder, se abrieron muchos espacios de poder que no fueron ocupados precisamente por el nuevo partido o por la sociedad civil, sino que dejaron vacíos, que fueron ocupados por el sector privado, por los poderes políticos locales, y también por el crimen organizado.

Ese fue uno de los problemas que no dejaron concretar negociaciones ni reformas durante los gobierno anteriores a este, pues desde antes del año 2000, el proceso de pérdida del control y poder político se veía inminente, y se aceleró a partir del 2000, sin contrapesos que logran controlarlo. Es el caso de los gobernadores, los sindicatos, las estructuras administrativas, incluso el crimen organizado y otros poderes fácticos.

Por eso, el primer paso del gobierno de Enrique Peña, fue la negociación y la principal estrategia para el logro de las reformas fue el Pacto por México. Pero además de la negociación, el nuevo gobierno intentó la recentralización del poder, con distintos objetivos, uno de ellos era lograr la estabilidad política y el control de las respuestas a la reformas durante el proceso de aprobación.

Para muestra además de los Pactos y las negociaciones realizadas desde el periodo de transición, vemos otros actos donde se observa claramente este intento por la recuperación y centralización del poder. Por ejemplo, la aprehensión de Elba Esther Gordillo, un día después de la promulgación de la reforma Educativa. Claramente la líder sindical ejercía el control de la educación y el poder político mediante el Sindicato de Trabajadores de la Educación. Al aprehenderla e imponer un nuevo líder adhoc al gobierno, se debilitaba el sindicato y se permitía las negociaciones con él.

Otro caso (entre muchos) interesante, son las medidas administrativas, en el caso de los servicios de salud, para que los medicamentos de toso el país sean administrados, autorizados, y proporcionados por una base central. La utilización del programa “la cruzada contra el hambre” y Prospera”, como un padrón de fines electorales.

La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública para después asignarla como dependiente de la Secretaría de Gobernación, y que el Secretario de gobernación tuviera el control de la policía Federal, la Gendarmería Nacional y La comisión Nacional de Seguridad.

Por otro lado, hay que decir que, a pesar de todos estos intentos, que si bien ha tenido efectos recentralizadores del poder, el gobierno actual todavía se enfrenta a las inercias, pues muchas de las reformas no han tenido la aceptación entre algunos grupos empresariales, políticos y del crimen organizado y son éstos los que puesto en marcha otras maquinarias para mostrar su desacuerdo con algunas de las decisiones gubernamentales, pero sobre todo, sus niveles y ámbitos de poder, y su representatividad en el espacio público.

5.2 LAS IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.

5.2.1 Los Órganos Reguladores Coordinados en materia de energía y otras dependencias reguladoras.

Como parte de la reforma en materia de energía, y de la apertura de las actividades que antes de la reforma constitucional se reservaban exclusivas del Estado; y que éste realizaba mediante sus empresas paraestatales (PEMEX y CFE), y que ahora estas actividades, están permitidas a los particulares mediante concesiones y contratos que se asigne el Gobierno Federal; se crearon órganos reguladores en materia de energía como una forma de vigilar y poner candados a esta apertura comercial.

La legislación actual, señala expresamente dos órganos reguladores coordinados en materia de energía que son la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de energía (CRE). Sin embargo, en las leyes secundarias, encontramos la creación de otros tres órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal que son también reguladores en materia de energía: la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente (ASEA), la Comisión Nacional de Control de Energía (CENACE) y la Comisión Nacional de Control de Gas (CENAGAS).

Por otro lado es importante señalar que, a pesar de ser órganos reguladores, ninguno goza de autonomía constitucional, como sí lo hacen los órganos reguladores en materia de competencia económica y telecomunicaciones (COFECE e IFETEL). En el caso de la CNH y la CRE, la misma ley los describe como organismos auxiliares y dependencias del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo, tienen un régimen especial, pues gozan de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica propia y pueden disponer de los ingresos derivados de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos²¹⁵. Para el

²¹⁵ Ley de los órganos reguladores coordinados en materia de energía.

caso de los otros tres organismos, es claro que no pueden ser autónomos pues la ley los describe como órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal

Los Órganos Reguladores Coordinados en materia de energía se crean por la reforma constitucional al artículo 28: “El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley”.

Ambos organismos:

- Regular, supervisan, sancionan en materia de su competencia
- Aportan elementos técnicos al ejecutivo Federal y a la Secretaría de Energía sobre la formulación de políticas energéticas
- Aprueban su anteproyecto de presupuesto
- Realizan estudios técnicos

Después de la reforma constitucional, el 11 de agosto de 2014 se expide la legislación secundaria, con la Ley de los órganos reguladores coordinados en materia de energía, que establece el marco jurídico de ambos organismos:

Artículo 2.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del

Poder Ejecutivo Federal:

I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y

II. La Comisión Reguladora de Energía.

Artículo 3.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

En el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos que establece el Capítulo VI de esta Ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

Artículo 4.- El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

Para ello podrán contar con las oficinas estatales o regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal.

Y también define sus atribuciones:

Artículo 22.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán las siguientes atribuciones:

I. Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento;

II. Expedir, a través de su Órgano de Gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia;

III. Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

IV. Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, esta Ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan;

V. Imponer las sanciones respecto de los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables;

VI. Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto;

VII. Expedir su Reglamento Interno;

VIII. Solicitar al Diario Oficial de la Federación la publicación de las disposiciones de carácter general que expida y demás resoluciones y actos que estime deban publicarse;

IX. Tramitar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria todo lo relativo al impacto regulatorio;

X. Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;

XI. Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas;

XII. Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia;

XIII. Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de

empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas;

XIV. Realizar las visitas de inspección que le soliciten las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes;

XV. Participar en foros, organismos y asociaciones internacionales respecto de las materias de su competencia, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pudiendo celebrar convenios y asociaciones con órganos reguladores de otros países;

XVI. Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de su competencia, así como participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas o relacionadas con las actividades reguladas;

XVII. Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas;

XVIII. Expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate;

XIX. Expedir el código de conducta al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética;

XX. Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial en materia de energía y demás instrumentos de política pública en la materia;

XXI. Realizar estudios técnicos dentro del ámbito de su competencia;

XXII. Contratar servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones que sean requeridos para sus actividades, incluyendo aquéllos que tengan por objeto apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y de administración técnica de permisos, contratos y asignaciones;

XXIII. Autorizar a servidores públicos de los propios Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y acreditar a terceros para que lleven a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación, así como de certificación y auditorías referidas en la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

XXIV. Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan;

XXV. Resolver, a través de su Órgano de Gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones;

XXVI. Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos:

a) Las resoluciones y acuerdos tomados por su Órgano de Gobierno;

b) Los votos particulares que emitan los Comisionados;

- c) Las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno;
- d) Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones;
- e) Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita, y
- f) Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales.

En la gestión del Registro Público se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información, tomando en consideración lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

XXVII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

Para los otros órganos reguladores en materia de energía (ASEA, CENACE Y CENAGAS), la ley los define como órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal. A continuación se describen todos los organismos reguladores:

5.2.1.1 La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Se crea con la reforma de 2013 al artículo 28 constitucional. “El poder ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos.”

Misión²¹⁶

“La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) tiene la encomienda de regular, supervisar y evaluar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos del país.

Para esto, la CNH podrá suscribir y administrar Contratos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos a nombre del Estado mexicano, atendiendo en todo momento a los principios de máxima transparencia y mejores prácticas internacionales, para contribuir al óptimo desarrollo de la industria energética nacional. Asimismo, corresponde a la CNH establecer y administrar el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH).”

Visión²¹⁷

“Ser un regulador confiable, transparente y profesional que brinde las bases técnicas para la administración de las Asignaciones y los Contratos de hidrocarburos en el país, asegurando el óptimo aprovechamiento de los recursos y máxima utilidad para el Estado Mexicano.”

²¹⁶ Disponible en: <http://www.cnh.gob.mx/1200.aspx>

²¹⁷ Disponible en: <http://www.cnh.gob.mx/1300.aspx>

Entre los principales objetivos de la CNH están los de regular y supervisar el reconocimiento de la exploración y extracción de hidrocarburos, la realización de licitaciones, así como la administración y asignación de contratos de exploración y extracción de hidrocarburos²¹⁸

Actualmente preside la Comisión, Juan Carlos Zepeda Molina.

5.2.1.2 Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Se crea con la reforma en 2013 al artículo 28 constitucional: “El poder ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía; en los términos que determine la ley”.

Visión²¹⁹

La Comisión es un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética que de manera autónoma, transparente y eficiente orienta los intereses de los usuarios y sujetos regulados al desarrollo de un mercado energético competitivo y sostenible, en beneficio de la sociedad.

Misión

La misión de la Comisión es regular de manera transparente, imparcial y eficiente las actividades de la industria energética que son de su competencia, a fin de generar certidumbre que aliente la inversión productiva, fomentar una sana competencia, propiciar una adecuada cobertura y atender a la confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios a precios competitivos, en beneficio de la sociedad.

Ambos organismos, pertenecen a la Administración Pública Federal Centralizada, que dirige el ejecutivo federal. Aunque todavía no es clara bajo qué estructura se encuentran, la constitución es clara al definir que son auxiliares del ejecutivo. No tienen autonomía constitucional ni como organismo desconcentrado, por lo que no cuentan como el mismo status que un Organismo

²¹⁸ Disponible en: <http://www.cnh.gob.mx/1400.aspx>

²¹⁹ Disponible en: <http://www.cre.gob.mx/articulo.aspx?id=11>

Constitucional Autónomo, dentro de la estructura de la Administración Pública, ni tampoco dentro de la estructura del poder ejecutivo (administración pública centralizada) ni paraestatal.

Actualmente preside el organismo, Francisco Javier Salazar Diez de Sollano.

5.2.1.3 Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al medio ambiente (ASEA)

La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, mejor conocida como Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión, encargado de regular y supervisar la seguridad industrial, la seguridad operativa y la protección del medio ambiente en las actividades del sector hidrocarburos²²⁰.

La Agencia tiene como objeto regular y supervisar en materia de seguridad industrial, operativa y de protección del medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control de residuos. Con cobertura en todas las actividades del sector hidrocarburos: petróleo y gas, gas natural, gas LP, petrolíferos y petroquímicos.

El 11 de agosto de 2014 se expidió la Ley que crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al medio ambiente.

Artículo 1o.- La presente Ley es de orden público e interés general y de aplicación en todo el territorio nacional y zonas en las que la Nación ejerce soberanía o jurisdicción y tiene como objeto crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión.

La Agencia tiene por objeto la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos a través de la regulación y supervisión de:

²²⁰ Disponible en: http://www.asea.gob.mx/?page_id=9872

- I. La Seguridad Industrial y Seguridad Operativa;
- II. Las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, y
- III. El control integral de los residuos y emisiones contaminantes.

Actualmente preside este organismo Carlos de Regules Ruiz-Funes, director ejecutivo.

5.2.1.4 Centro Nacional de Control de Energía (CENACE)

El Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) es un organismo público descentralizado cuyo objeto es ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional; la Operación del Mercado Eléctrico Mayorista y garantizar imparcialidad en el acceso a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución.

El CENACE como Operador Independiente del Sistema realiza sus funciones bajo los principios de eficiencia, transparencia y objetividad, cumpliendo los criterios de calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en la operación y control del Sistema Eléctrico Nacional²²¹

Con la reforma energética, el operador que otorga acceso a la red será independiente de las empresas competidoras, incluida la CFE, que solicitan ese acceso para general electricidad, con lo cual podrá eliminarse el conflicto de interés que antes se presentaba²²².

Una de las facultades principales del CENACE es operar el Mercado Eléctrico Mayorista en condiciones que promuevan la competencia, eficiencia e imparcialidad, mediante la asignación y despacho óptimos de las Centrales Eléctricas así como de los programas de importación y exportación para satisfacer la demanda de energía del Sistema Eléctrico Nacional.

²²¹ <http://www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/Cenace/QuienesSomos.aspx>

²²² Sánchez González José Juan, "Implicaciones del Paco por México: los nuevos órganos reguladores", documento inédito, México 2015, p.11

El 28 de agosto se publicó el decreto de creación del Centro Nacional de Energía (CENACE)

ARTÍCULO PRIMERO²²³.- Se crea el Centro Nacional de Control de Energía, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la Secretaría de Energía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México.

El Centro Nacional de Control de Energía podrá establecer oficinas o domicilios legales o convencionales en las entidades federativas de la República Mexicana.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Centro Nacional de Control de Energía tiene por objeto ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional; la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, y proponer la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista.

El Centro Nacional de Control de Energía, ejercerá sus funciones bajo los principios de eficiencia, transparencia y objetividad, así como en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en cuanto a la operación del Sistema Eléctrico Nacional.

ARTÍCULO CUARTO.- Para el cumplimiento de su objeto, el CENACE, además de las funciones previstas en la Ley, el Reglamento de esta última y demás disposiciones aplicables, tendrá las facultades siguientes:

- I. Exigir y, en su caso, ejecutar las garantías necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los Participantes del Mercado;
- II. Proponer a la CRE ajustes y modificaciones a las Reglas del Mercado y demás ordenamientos relacionados con su objeto;
- III. Instrumentar lo necesario para evitar el uso indebido y la transmisión de información privilegiada por parte del personal del CENACE a los Participantes del Mercado;
- IV. Llevar a cabo la venta de servicios de capacitación y asesoría, así como de investigación relacionados con su objeto;
- V. Manifestar la no objeción sobre la cesión o adquisición de las Redes Particulares a los Transportistas o los Distribuidores;
- VI. Formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que presten servicios auxiliares a la operación del Mercado Eléctrico Mayorista;
- VII. Informar a la CRE y a la Comisión Federal de Competencia Económica, sobre la detección de prácticas monopólicas entre Participantes del Mercado para que éstas procedan conforme a sus facultades;

²²³ Decreto de Creación del Centro Nacional de Energía.

VIII. Proponer a la CRE los cobros que sean necesarios por la realización de estudios de características específicas de la infraestructura requerida y otros componentes del proceso de conexión de Centros de Carga e interconexión de Centrales Eléctricas, así como los demás servicios que se requieran para el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional, y

IX. Fomentar y promover el desarrollo de acciones encaminadas a la capacitación de capital humano en las áreas de la industria eléctrica, a fin de mejorar y fortalecer su eficiencia y competitividad.

La legislación establece que el titular del organismo debe ser el secretario de energía, actualmente, Pedro Joaquín Coldwell.

5.2.1.5 Centro Nacional de Control de Gas (CENAGAS)

El 28 de agosto de 2014 se expide el decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Gas

ARTÍCULO PRIMERO²²⁴.- Se crea el Centro Nacional de Control del Gas Natural, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la Secretaría de Energía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Centro Nacional de Control del Gas Natural estará encargado de la gestión, administración y operación del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural, a que se refiere la Ley de Hidrocarburos y tendrá por objeto garantizar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios en ese sistema para contribuir con el abastecimiento del suministro de dicho energético en territorio nacional.

El Centro Nacional de Control del Gas Natural ejercerá sus funciones bajo los principios de eficiencia, transparencia y objetividad, así como de independencia respecto de los Permisionarios cuyos sistemas conformen el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural.

ARTÍCULO CUARTO.- Para el cumplimiento de su objeto, el Centro tendrá las facultades siguientes:

- I. Operar, gestionar y administrar el Sistema, en los términos establecidos en la Ley y en el presente Decreto;
- II. Gestionar y administrar los ductos y plantas de almacenamiento vinculadas a Ductos de Internación de Gas Natural que estén interconectados con el Sistema;

²²⁴ Decreto de creación del Centro Nacional de Control de Gas, DOF, 28 de agosto de 2014.

- III.** Administrar y gestionar la capacidad disponible en los contratos de reserva de capacidad de transporte y almacenamiento de gas natural a que se refiere el Décimo Segundo Transitorio de la Ley;
- IV.** Prestar los servicios de Transporte y Almacenamiento en la infraestructura de la que sea titular como Permisionario, de conformidad con lo que al efecto determine la Comisión;
- V.** Operar y mantener, directamente o a través de las divisiones que constituya para dichos efectos, la infraestructura de Transporte y Almacenamiento de la que sea titular, de conformidad con el o los permisos que, en su caso, expida la Comisión;
- VI.** Realizar o instruir a Permisionarios que formen parte del Sistema, a realizar compras y ventas de Gas Natural, únicamente en casos de emergencia operativa, caso fortuito o fuerza mayor, o cuando ello resulte indispensable para mantener el balance y la operación del Sistema, de conformidad con los términos establecidos por la Comisión;
- VII.** Fomentar el desarrollo del mercado secundario de capacidad del Sistema;
- VIII.** Administrar el balance diario del Sistema;
- IX.** Proponer a la Secretaría, para su aprobación, previa opinión técnica de la Comisión, el plan quinquenal de expansión del Sistema;
- X.** Licitare los proyectos estratégicos de infraestructura de transporte y almacenamiento de gas natural en los términos establecidos en la Ley, para lo cual, en su caso, llevará a cabo las gestiones que sean necesarias a efecto de reservar la capacidad requerida por el Sistema, de conformidad con los términos establecidos por la Comisión;
- XI.** Determinar la capacidad disponible del Sistema y asignarla, en los términos que apruebe la Comisión, de conformidad con las disposiciones de la Ley, en igualdad de circunstancias a los usuarios interesados, para lo cual deberá mantener actualizado un sistema de información en línea que contendrá los elementos establecidos por la Comisión;
- XII.** Gestionar la capacidad disponible del Sistema en aquella infraestructura que no sea de su propiedad, a efecto de verificar que la misma sea puesta a disposición de los usuarios interesados de conformidad con los términos establecidos por la Comisión;
- XIII.** Supervisar que los Permisionarios y usuarios del Sistema lleven a cabo los actos necesarios en la infraestructura objeto del permiso o en sus instalaciones de consumo, para mantener el balance diario de gas natural que requiera dicho Sistema;
- XIV.** Tratándose de Alertas Críticas, así como en caso fortuito o de fuerza mayor que afecten la operación del Sistema, aplicar el orden de prelación para el suministro de gas natural, de conformidad con los criterios establecidos por la Comisión;
- XV.** Gestionar los actos jurídicos y demás acciones que resulten necesarias para que los Permisionarios lleven a cabo la prestación de los servicios en el Sistema, bajo condiciones que permitan optimizar el uso de la infraestructura, así como el acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio;
- XVI.** Llevar a cabo la gestión diaria del Sistema de manera que se logre un uso óptimo del conjunto de instalaciones interconectadas;

- XVII.** Informar a la Comisión cuando tenga conocimiento de que los Permisarios incurren en prácticas que afecten la adecuada y eficiente operación del Sistema y actuar conforme a lo establecido por la Comisión en las respectivas condiciones generales para la prestación del servicio;
- XVIII.** Proponer para aprobación de la Comisión, las acciones requeridas para garantizar el acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio y la continuidad en el servicio en el Sistema, a efecto de que éste cuente con la capacidad de Transporte y Almacenamiento necesaria;
- XIX.** Proponer a la Comisión recomendaciones para la regulación que emita, a fin de que sus actividades como gestor y permisionario en todo momento sean retribuidas adecuadamente;
- XX.** Llevar a cabo los procesos de compensación de ingresos a los Permisarios cuyos sistemas formen parte del Sistema, así como a las Permisarias y demás personas involucradas en los contratos cuya gestión esté a su cargo;
- XXI.** Coadyuvar con la Secretaría en la elaboración de instrumentos de planeación de mediano y largo plazo, con el objetivo de lograr el desarrollo óptimo y eficiente de los sistemas de ductos y de almacenamiento, y
- XXII.** Las demás que se establezcan en la Ley y su Reglamento, el Estatuto Orgánico del Centro, así como en otros ordenamientos jurídicos aplicables.
- ARTÍCULO QUINTO.-** El Centro desempeñará las funciones de gestión del Sistema conforme a lo previsto en la Ley, su Reglamento, el presente Decreto y en las disposiciones de carácter general que expida la Comisión para los gestores independientes de Sistemas Integrados.

Actualmente el CENAGAS existe legalmente por decreto, pero en función, no se ha establecido su titular, ni tampoco su centro de actividades.

5.2.2 La Empresas Productivas del Estado.

No existe todavía una definición clara en la legislación de una “empresa productiva del Estado”, sin embargo, si observamos las particularidades que tienen la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, podemos acercarnos a una caracterización de las empresas productivas, su función y lugar en la estructura administrativa y económica estatal.

Ambas dejaron de ser empresas paraestatales, y aunque en su normatividad interna se permitía la contratación de servicios con el sector privado, hasta antes de las reformas no se permitía la inversión o coinversión en las áreas estratégicas, que para el caso de las dos, salvo algunas diferencias, es la posibilidad de invertir con dinero público y también privado en todo el proceso de exploración, generación y distribución (de hidrocarburos y energía eléctrica), lo que la constitución llamaba –hasta antes de la reforma- áreas estratégicas.

Ahora bien, con una administración interna de financiamiento mixto (público y privado), se busca por ambas partes utilidad. Sin embargo esta utilidad para los privados siempre es considerada en términos económicos, para el ámbito gubernamental siempre era llamada *utilidad pública*, lo que implicaba un beneficio colectivo aun cuando no se midiera cifras monetarias, sino en crecimiento y/o desarrollo. Es decir, la administración pública podía tener déficits en su ejercicio fiscal, sin embargo, está perdida era sufragada por los beneficios sociales que se hubieren obtenido. Y las pérdidas se subsidian con el mismo dinero público.

Según su propio marco normativo, ahora ambas empresas, busca utilidad, así a secas, como una forma de ser un apoyo a las finanzas estatales. Si retomamos a Campero, una empresa pública es una entidad que lo mismo puede hacer su actividad un privado.

Las modificaciones al marco normativo, estructura, funciones, objetivos y denominación de la Comisión Federal de Electricidad y a Petróleos Mexicanos, se dieron en el marco

de la reforma energética, y con los a la Ley Orgánica a la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

5.2.2.1 Comisión Federal de electricidad

Misión y visión²²⁵

Prestar el servicio público de energía eléctrica con criterios de suficiencia, competitividad y sustentabilidad, comprometidos con la satisfacción de los clientes, con el desarrollo del país y con la preservación del medio ambiente.

Visión 2030

Ser una empresa de energía, de las mejores en el sector eléctrico a nivel mundial, con presencia internacional, fortaleza financiera e ingresos adicionales por servicios relacionados con su capital intelectual e infraestructura física y comercial.

Una empresa reconocida por su atención al cliente, competitividad, transparencia, calidad en el servicio, capacidad de su personal, vanguardia tecnológica y aplicación de criterios de desarrollo sustentable.

El cinco de agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Federal de Electricidad en la que se exponen sus funciones y objetivos:

Artículo 1.-

La presente Ley es Reglamentaria del artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución y del Transitorio Vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, es de interés público y tiene por objeto regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la empresa productiva del Estado Comisión Federal de Electricidad, así como establecer su régimen especial en materia de:

- I. Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales;
- II. Remuneraciones;
- III. Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras;
- IV. Bienes;
- V. Responsabilidades;

²²⁵ Disponible en: http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1_AcercadeCFE/Paginas/Misionyvision.aspx

- VI.Dividendo Estatal;
- VII.Presupuesto, y
- VIII.Deuda.

Artículo 2.-

La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

La Comisión Federal de Electricidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero.

Artículo 5.-

La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.

Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes:

I.La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía;

II.La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible;

III.El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;

IV.La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;

V.La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;

VI.El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;

VII.La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y

VIII.Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

La Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país o en el extranjero.

Actualmente preside la Comisión Federal de Electricidad Enrique Ochoa Reza, Director General.

5.2.2.2 Petróleos Mexicanos

El once de agosto de 2014 se publicó en el diario oficial de la federación el decreto de expedición de la Ley de Petróleos Mexicanos,

Artículo 2.- Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

Petróleos Mexicanos tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales, tanto en territorio nacional como en el extranjero.

Artículo 3.-Petróleos Mexicanos se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios

Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley. En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de Petróleos Mexicanos conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética.

Artículo 4.-Petróleos Mexicanos tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, así como actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental, y procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional.

Artículo 5.-Petróleos Mexicanos tiene por objeto llevar a cabo, en términos de la legislación aplicable, la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización. Asimismo, Petróleos Mexicanos podrá llevar a cabo las actividades siguientes:

I.La refinación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución, venta, exportación e importación de petróleo e hidrocarburos y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos, y la prestación de servicios relacionados con dichas actividades;

- II.El procesamiento de gas y las actividades industriales y comerciales de la petroquímica;
- III.El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas, geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros y todas aquellas relacionadas con la exploración, extracción y demás actividades que forman parte de su objeto, a precios de mercado;
- IV.La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía distintas a las derivadas de los hidrocarburos que le permitan cumplir con su objeto, así como la generación y comercialización de energía eléctrica conforme a las disposiciones aplicables;
- V.La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en las industrias petrolera, petroquímica y química, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados; estas actividades las podrá realizar directamente, a través del Instituto Mexicano del Petróleo, o a través de cualquier tercero especializado;
- VI.El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga;
- VII.La comercialización de productos de fabricación propia a través de redes de comercialización, así como la prestación de servicios vinculados a su consumo o utilización;
- VIII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y
- IX. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

Petróleos Mexicanos podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país, en su zona económica exclusiva o en el extranjero.

Artículo 6.- Petróleos Mexicanos podrá realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí mismo; con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional, todo ello en términos de lo señalado en esta Ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables

Actualmente Emilio Lozoya Austin es el Director General de Petróleos Mexicanos.

5.2.3 Creación y Reforma de otras dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal

5.2.3.1 Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPEd).

Establecido en el artículo 28. “El estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central, y tendrá por objeto, en los términos que marca la ley, recibir, administra y distribuir los ingreso derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el artículo 27..”.

En términos de su estructura este fideicomiso no pertenece la Administración Pública Paraestatal, que está a cargo del ejecutivo federal, no tiene autonomía de gestión y su titular lo nombra el presidente de la república. Por disposición Constitucional, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo tiene el carácter de Fideicomiso Público del Estado.

Dada su naturaleza jurídica, la Ley del Fondo estableció de manera expresa en sus artículos 3 y 5 el régimen jurídico que le es aplicable, al señalar que: 1) No es entidad paraestatal; 2)No le son aplicables las disposiciones que regulan a los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal, y 3) Se sujeta al régimen que es aplicable al Banco de México, tratándose de la administración del patrimonio fideicomitado²²⁶

Misión²²⁷

El Fondo tiene por objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, con excepción de los impuestos, así como administrar los aspectos financieros de los contratos, relacionados con el cálculo y pago de las contraprestaciones y, de esta forma, contribuir a la estabilización y el desarrollo de la Nación, en beneficio de todos los mexicanos.

²²⁶ Disponible en: <http://www.fmped.org.mx/acerca/natjuridica.html>

²²⁷ Disponible en: <http://www.fmped.org.mx/acerca/mision.html>

El 11 de agosto de 2014 se expidió el decreto por el que se crea el Fondo mexicano del petróleo para la estabilización y el desarrollo

Artículo 3.- Las disposiciones que regulan a los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal no serán aplicables al Fondo Mexicano del Petróleo.

El Banco de México, en su carácter de fiduciario, quedará sujeto a lo dispuesto por la presente Ley y al régimen que le es aplicable al propio Banco tratándose de la administración del patrimonio fideicomitado y, en general, de la realización de la encomienda fiduciaria.

Artículo 4.- El patrimonio del Fondo Mexicano del Petróleo se constituirá por:

I. Los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley;

II. El producto de las inversiones que se deriven de los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo, y

III. Las donaciones o cualquier tipo de aportación provenientes de cualquier persona física o moral, sin que por ese hecho se consideren como fideicomitentes o fideicomisarios o tengan derecho alguno sobre el patrimonio fideicomitado.

Para todos los efectos legales, los recursos que conforman el patrimonio del Fondo Mexicano del Petróleo serán considerados de naturaleza federal, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 16.- Los recursos entregados al Fondo Mexicano del Petróleo serán destinados a lo siguiente:

I. En términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el fiduciario realizará los pagos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar a los cinco días hábiles bancarios posteriores a que el Coordinador Ejecutivo lo autorice;

II. En términos del Título Quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y conforme al calendario que establezca el fideicomitente, el fiduciario realizará transferencias ordinarias en el siguiente orden de prelación:

a) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios;

b) Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;

c) Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos;

d) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, incluyendo los montos que, conforme a la distribución que determine su comité técnico, se destinen a fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico de institutos de investigación en materia de hidrocarburos;

e) Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética;

f) A la Tesorería de la Federación, para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera de la Auditoría

Superior de la Federación, y

g) A la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación se mantengan en el 4.7% del Producto Interno Bruto. Dichos recursos incluirán las transferencias a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este inciso se considerarán incluidas las transferencias previstas en los incisos a) a f) anteriores;

III. Una vez realizados los pagos y transferencias a que se refieren las fracciones I y II anteriores, el fiduciario administrará los recursos remanentes en la Reserva del Fondo para generar ahorro de largo plazo del Gobierno Federal, incluyendo inversión en activos financieros, y

IV. Los recursos correspondientes a la Reserva del Fondo podrán ser transferidos de manera extraordinaria a la Tesorería de la Federación para cubrir erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior, incluyendo las transferencias que se realicen de conformidad con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el uso de los recursos cuando la Reserva del Fondo sea mayor al 3% del Producto Interno Bruto.

En cumplimiento al mandato constitucional y legal, el 30 de septiembre de 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, suscribieron el contrato constitutivo del Fondo, que comenzará sus operaciones en el 2015.

Es importante señalar que al FMPED se le han atribuido facultades que sólo tenía en Consejo de Administración de PEMEX y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De hecho ese era uno de los argumentos para la reforma al organismo, que era la utilización que Hacienda le daba a los recursos obtenidos del crudo y que iban a parar al gasto público y poco a sufragar el desarrollo de las actividades petroleras. Ahora el FMPED administra los recursos derivados de las actividades petroleras del país.

El coordinador ejecutivo del Fondo es, actualmente Julio Alfonso Santaella Castell.

5.2.3.2 Instituto Mexicano del Petróleo

El 31 de octubre de 2014 se expide el decreto por el que se reforma al Instituto Mexicano del Petróleo:

Artículo 1.- Se crea el Instituto Mexicano del Petróleo, en lo sucesivo el Instituto, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de decisión técnica, operativa y administrativa, sectorizado a la Secretaría de Energía.

Artículo 2.- El Instituto tiene por objeto predominante realizar investigaciones, el desarrollo tecnológico, la innovación, el escalamiento de procesos y productos, la prestación de servicios tecnológicos orientados a optimizar los procesos de producción y transformación, tanto en exploración y extracción como en la transformación industrial y comercialización nacional e internacional de sus resultados en el sector hidrocarburos, así como la capacitación especializada en las áreas de su actividad, mediante:

- a) La investigación científica básica y aplicada;
- b) El desarrollo de disciplinas de investigación básica aplicada;
- c) El desarrollo de nuevas tecnologías y procesos;
- d) La realización de estudios técnicos y económicos;
- e) La ejecución de proyectos de nuevas instalaciones industriales;
- f) La prestación de servicios de carácter técnico y tecnológico;
- g) Las actividades necesarias para llevar los desarrollos tecnológicos propios hasta un nivel de industrialización, incluyendo el escalamiento de procesos y productos;
- h) El otorgamiento de asistencia técnica a los usuarios de los procesos, equipos o productos que hayan resultado del desarrollo de su tecnología;
- i) El establecimiento de relaciones de información y colaboración científica y tecnológica con entidades nacionales y extranjeras;
- j) La difusión de desarrollos científicos y su aplicación en la técnica petrolera;
- k) La elevación de los conocimientos teóricos y el mejoramiento de las habilidades prácticas, logrados con la capacitación del personal obrero, administrativo y técnico;
- l) La realización de programas de prácticas estudiantiles y profesionales en la industria petrolera nacional;
- m) La realización de planes de perfeccionamiento y de capacitación superior de los profesionales;
- n) La formación de especialistas e investigadores;
- o) La contratación y ejecución de obras y la prestación de servicios inherentes a su objeto dentro del territorio nacional como en el extranjero;
- p) La comercialización de los productos y servicios resultantes de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico y de soluciones tecnológicas, y

Artículo 3.- El Instituto se sujetará a lo establecido en la Ley de Ciencia y Tecnología; este Decreto; su Estatuto Orgánico; su Manual de Organización General y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La reforma al decreto del Instituto, establece que el organismo será presidido por un consejo de administración cuyo titular ser el secretario de energía, además, se estable a la Ley de Ciencia y Tecnología como el marco jurídico al que se sujetará la organización y funcionamiento del Instituto, especificando a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como ordenamiento suplente.

Actualmente, preside el organismo Vinicio Suro Pérez, Director General.

5.2.3.3 Consejo de Coordinación del Sector Energético.

El Consejo Nacional de Energía, con su carácter de órgano colegiado tiene como tareas principales las de proponer a la Secretaría de Energía criterios y elementos de política energética, apoyarla en el diseño de la planeación energética a mediano y largo plazos, así como participar en la elaboración de la Estrategia Nacional de Energía²²⁸.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica y de gestión respecto de la Secretaría de Energía, con la que deberán coordinarse a través del Consejo de Coordinación del Sector Energético, instrumento fundamental que se crea con la Ley de órganos Reguladores Coordinados.

5.2.3.4 Comisión Nacional de Seguridad

La Comisión Nacional de Seguridad se creó en el marco de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal durante el periodo de transición. Esta reforma desaparece la Secretaría de Seguridad Pública, y traslada sus funciones a la Comisión, como una dependencia de la Secretaría de Gobernación.

²²⁸ <http://sener.gob.mx/portal/Default.aspx?id=2909>

Actualmente preside este organismo Monte Alejandro Rubido García

El Comisionado Nacional de Seguridad tendrá las siguientes atribuciones²²⁹:

- Proponer al Secretario las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, así como coordinar y supervisar su ejecución e informar sobre sus resultados;
- Someter a consideración del Secretario las propuestas de políticas, acciones y, en su caso, instrumentos de planeación, así como estrategias en materia de seguridad pública, que se deban presentar al Consejo Nacional de Seguridad, así como la política criminal que deba proponerse al Presidente de la República;
- Presentar a consideración del Secretario las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Administrar y resguardar las bases de datos criminalísticas y del personal policial que custodie la Comisión y los órganos administrativos desconcentrados;
- Proponer al Secretario las medidas necesarias que permitan coordinar la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas;
- Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales cuyas atribuciones se relacionen con el órgano administrativo desconcentrado Policía Federal;
- Someter a la aprobación del Secretario, por conducto del Oficial Mayor, la propuesta de las políticas, criterios y lineamientos para la distribución del gasto federalizado, asignado a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad y, una vez aprobados, proceder a su distribución y consolidar la información reportada por las mismas sobre su ejercicio, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Coordinar el ejercicio de las funciones que en materia de seguridad pública federal correspondan a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, promoviendo entre ellos el ejercicio coordinado de sus competencias;
- Supervisar la regulación de los servicios de protección, custodia y vigilancia en materia de seguridad privada;
- Supervisar y coordinar el ejercicio de las facultades previstas para la Federación en los artículos 39, Apartado A, y 48 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Dictar, en congruencia con las políticas, mecanismos de planeación y programas en la materia, y de conformidad con las instrucciones del Secretario, las medidas tendientes a preservar las

²²⁹ Consultado en: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1e4b1

libertades, el orden social y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas;

- Auxiliar al Secretario en el desarrollo de las funciones que deriven de su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Gabinete de Seguridad, y otras instancias deliberativas en la materia, así como dar seguimiento a la instrumentación de las acciones acordadas en su seno que correspondan a la Secretaría;
- Promover la realización de estudios e investigaciones en materia de seguridad pública y prevención de los delitos;
- Coordinar, con la participación de la Procuraduría General de la República, la elaboración de estudios sobre actos delictivos no denunciados y asegurar se incorpore esta variable en el diseño de las políticas de su competencia en materia de prevención del delito, en coordinación con la unidad administrativa competente de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana;
- Establecer la forma en que las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad participarán en las tareas de atención integral a víctimas;
- Definir el diseño, actualización, publicación y operación de la página electrónica específica del registro de datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en el territorio nacional;
- Coordinar las acciones necesarias para la debida administración y funcionamiento del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por delitos del orden federal, así como del tratamiento de menores infractores, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- Instrumentar las medidas para el control del traslado de internos de los centros federales de reclusión, conforme a la normativa aplicable;
- Proponer al Oficial Mayor la inclusión de objetivos, estrategias, proyectos y acciones en materia de seguridad pública a las políticas, programas, normas y lineamientos en materia de informática y telecomunicaciones de observancia general en las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría;
- Aprobar el sistema que permita la obtención, suministro, intercambio, análisis, procesamiento y administración de la información que en materia de seguridad pública se genere en el ámbito federal;
- Coordinar y supervisar las actividades de colaboración y auxilio con las autoridades policiales, ministeriales y judiciales de los tres órdenes de gobierno;
- Proponer al Secretario el nombramiento y remoción de los titulares de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad;
- Coordinar y supervisar las actividades de colaboración y auxilio con las autoridades policiales, ministeriales y judiciales de los tres órdenes de gobierno;

- Proponer al Secretario el nombramiento y remoción de los titulares de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad;
- Proponer al Secretario el nombramiento y remoción del servidor público responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere el artículo 39, Apartado B, fracción VI de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y establecer las medidas tendentes a detectar deficiencias, irregularidades o faltas en la aplicación de los procedimientos de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados que le sean adscritos;
- Someter a consideración del Secretario los proyectos de normativa tipo que permita homogeneizar los esquemas operativos y funcionales de los cuerpos de seguridad pública a efecto de que, en su caso, se sometan a consideración de las instancias competentes;
- Aprobar, previa opinión del Oficial Mayor, las acciones y lineamientos en materia de sistemas informáticos, telecomunicaciones, de equipo y tecnología especializados, requeridos por las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad;
- Proveer, en el ámbito de competencia de la Secretaría, lo necesario para que se brinde la colaboración o auxilio con las autoridades policiales de otros países, conforme a lo establecido en tratados, convenios y acuerdos interinstitucionales en la materia, y
- Recibir en acuerdo a los jefes de unidad, directores generales, a los titulares de los órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, así como al titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, para el despacho de los asuntos de su competencia.

Objetivos²³⁰

- Preservar la libertad, el orden y la paz públicos.
- Salvaguardar la integridad y derechos de las personas.
- Auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión.
- Prevenir la comisión de delitos.
- Desarrollar la Política de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo Federal.
- Proponer su Política Criminal.
- Administrar el Sistema Penitenciario Federal y el relativo al tratamiento de menores infractores.
- Todo esto en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes federales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República

²³⁰ Consultado en: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1000

5.2.3.5 Gendarmería Nacional

La creación de la Gendarmería fue una propuesta de Enrique Peña Nieto realizada el 9 de abril de 2012 durante su campaña por la presidencia de México, propuesta originalmente como un cuerpo de seguridad civil dependiente del ejército mexicano.

En 12 de febrero de 2013, se anunció que Manuel Mondragón y Kalb, sería el titular de la Gendarmería al mismo tiempo que sería titular de la Comisión Nacional de Seguridad. El 8 mayo de 2013 se anunció que la Gendarmería entraría en activo el 16 de septiembre de 2013 para coincidir con el desfile de las fuerzas armadas que se realiza ese día en México.⁶ Pero en agosto de ese año se postergó el inicio de sus funciones a julio de 2014 y se anunció que no sería más una fuerza dependiente del ejército sino que se convertiría en una división de la Policía Federal de México⁷.

Las reformas legales para la creación de la gendarmería se realizaron mediante decreto presidencial que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2014, en donde se reformó el Reglamento de la Ley de la Policía Federal en donde se enumera a la Gendarmería Nacional como la Séptima División de la Policía Federal mexicana.

4.2.3.6 Sistema Nacional de Evaluación Educativa

De acuerdo con la Ley del INEE, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa es un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³¹

En el artículo 12 de la Ley del INEE establece que los fines del Sistema Nacional de Evaluación Educativa son:

- Establecer la efectiva coordinación de las Autoridades Educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan;

²³¹ <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/el-inee-en-la-reforma-educativa/522-reforma-educativa/sistema-nacional-de-evaluacion-educativa/1618-sistema-nacional-de-evaluacion-educativa>

- Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas; así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa;
- Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las Autoridades Educativas con las directrices que, con base en los resultados, emita el Instituto;
- Analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y
- Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional.

5.2.3.7 Sistema Nacional de Radiodifusión

El Sistema Público de Radiodifusión (oficialmente Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, antes conocido como Organismo Promotor de Medios Audiovisuales)¹ es un organismo público descentralizado, asignado como sector a la Secretaría de Gobernación de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio (decreto de creación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2010).

El Sistema Nacional de Radiodifusión, legalmente existe, pero en funciones no es así, no se tiene ninguna información acerca de sus actividades.

5.2.3.8 Sistema Nacional Anticorrupción

El sistema Nacional anticorrupción se aprobó en 2015, fue creado como una medida alterna después del fracaso que tuvo en el Congreso de la Unión, la iniciativa de creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, que era el proyecto original.

El Sistema Nacional anticorrupción, es un conjunto de acciones encaminadas a combatir la corrupción en las actividades que se realizan en el ámbito gubernamental.

La Ley Anticorrupción está vigente desde el 27 de mayo de 2015.

Cuadro 14. Implicaciones a la Administración Pública Federal

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
1	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)	Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Reformado	<ul style="list-style-type: none"> • Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional. • Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación. • Contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes. • Diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones. • Establecer mecanismos de interlocución con autoridades educativas y en su caso escolares para analizar los alcances e implicaciones de los resultados de sus evaluaciones, así como las directrices que de ellos deriven. • Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; • Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan, y • Generar y difundir información para, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. 	<p>Creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002.</p> <p>Reformado con la modificación al art. 3ro. constitucional el 26 de febrero de 2013.</p> <p>Art. 3 CPEUM</p> <p>Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa</p>	<p>Artículo 30</p> <p>El Instituto está integrado por:</p> <p>I. La Junta;</p> <p>II. La Presidencia;</p> <p>III. Las unidades administrativas que se establezcan en su Estatuto; I V. Los órganos colegiados, y</p> <p>V. La Contraloría Interna.</p> <p>Artículo 31</p> <p>La Junta es el órgano superior de dirección del Instituto. Estará compuesta por cinco integrantes, denominados Consejeros, quienes deberán contar con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto.</p>	Sylvia Schmelkes del Valle
2	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Reformado				

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
2	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios	Reformado	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia. • Regular el acceso a insumos esenciales. • Ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. • Autorizar u objetar las notificaciones de concentraciones que le presenten los agentes económicos, de manera previa a su realización. • Ordenar la práctica de visitas de verificación para comprobar la existencia de prácticas monopólicas. • Sancionar las prácticas monopólicas con multas de hasta un millón quinientas mil veces el salario mínimo, o con un porcentaje de los ingresos del agente económico sancionado. 	<p>Creada en 1992 y Reformado con la modificación al artículo 28 constitucional</p> <p>Art. 28 CPEUM Ley Federal de Competencia Económica</p>	La Comisión Federal de Competencia Económica se integra por siete comisionados, incluyendo un comisionado presidente. Los comisionados durarán en su encargo nueve años.6	Alejandra Palacios Prieto
3	Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)	un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión	Extinto	La Comisión Federal de Telecomunicaciones era la institución encargada de regular las telecomunicaciones en México. encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía plena para dictar sus resoluciones.1	En septiembre de 2013 se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones, creando el Instituto Federal de Telecomunicaciones que sustituye en funciones a la CFT y se convierte en la nueva encargada de regular las telecomunicaciones en México.		
4	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios	Creado		Creado con la reforma al Art. 28 constitucional Art. 28 CPEUM Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	Artículo 16. El Pleno es el órgano máximo de gobierno y decisión del Instituto, integrado por siete comisionados con voz y voto, incluido su presidente.	Comisionado Presidente Gabriel Contreras Saldivar
5	Sistema Público de radiodifusión del Estado Mexicano		Creado				

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
6	Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo (FOMPED)	Fideicomiso Público del Estado	Creado	Misión ²³² El Fondo tiene por objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, con excepción de los impuestos, así como administrar los aspectos financieros de los contratos, relacionados con el cálculo y pago de las contraprestaciones y, de esta forma, contribuir a la estabilización y el desarrollo de la Nación, en beneficio de todos los mexicanos.	Art. 28 CPEUM Ley del Fondo Mexicano para la estabilización y el Desarrollo Ley del Banco de México	Artículo 5 ²³³ .- El Fondo Mexicano del Petróleo, fideicomiso público del Estado constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, en el Banco de México, como institución fiduciaria, forma parte de la Federación y no será considerado entidad paraestatal. Artículo 6.- El Comité del Fondo Mexicano del Petróleo estará integrado por tres representantes del Estado y cuatro miembros independientes. Los miembros representantes del Estado serán los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Comité, y de la Secretaría de Energía, así como el Gobernador del Banco de México. El Comité designará un Secretario y un Prosecretario, debiendo recaer tales nombramientos en servidores públicos del Banco de México.	Presidente del fondo, el secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso Julio Alfonso Santaella Castell, como Coordinador Ejecutivo.
7	Instituto Mexicano del Petróleo (IMP)	Organismo Público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de decisión técnica, operativa y administrativa, sectorizado a la Secretaría de	Reformado	Artículo 2234.- El Instituto tiene por objeto predominante realizar investigaciones, el desarrollo tecnológico, la innovación, el escalamiento de procesos y productos, la prestación de servicios tecnológicos orientados a optimizar los procesos de producción y transformación, tanto en exploración y extracción como en la transformación industrial y comercialización nacional e internacional de sus resultados en el sector hidrocarburos, así como la capacitación especializada en las áreas de su actividad,	Decreto por el que se reforma el Instituto Mexicano del Petróleo, DOF. 31 de octubre de 2014. Ley Federal de Entidades Paraestatales	Artículo 6235.- El Instituto será dirigido y administrado por un órgano de gobierno que se le denominará Consejo de Administración y un Director General. Artículo 7.- El Consejo de Administración del Instituto se integrará por diez consejeros, de la manera siguiente: I. El Secretario de Energía, quien lo presidirá; II. Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; III. Un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;	Vinicio Suro Pérez como Director General

²³² Disponible en: <http://www.fmped.org.mx/acerca/mision.html>

²³³ Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo.

²³⁴ Ley del Instituto Mexicano del Petróleo.

²³⁵ Decreto por el que se reforma el Instituto Mexicano del Petróleo, DOF. 31 de octubre de 2014

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
		Energía.				IV. Un representante de Petróleos Mexicanos; V. Un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México; VI. Un representante del Instituto Politécnico Nacional; VII. Un representante de la Universidad Autónoma Metropolitana; VIII. Un representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y IX. Dos consejeros independientes.	
8	Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	Órgano Regulador coordinado en materia de energía	Reformado	Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento; • Licitar y suscribir los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos; • Administrar, en materia técnica, las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. ²³⁶	Art. 28 CPEUM Ley de los órganos reguladores coordinado en materia de energía Ley de Hidrocarburos Ley reglamentaria del art. 27 constitucional en el ramos del petróleo	Artículo 5 ²³⁷ .- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética contarán con un Órgano de Gobierno integrado por siete Comisionados, incluido su Presidente. Asimismo, contarán con una Secretaría Ejecutiva.	Juan Carlos Zepeda Molina, Comisionado Presidente.
9	Comisión reguladora de Energía (CRE)	Órgano Regulador coordinado en materia de energía	Reformado	La misión de la Comisión es regular de manera transparente, imparcial y eficiente las actividades de la industria energética que son de su competencia, a fin de generar certidumbre que aliente la inversión productiva, fomentar una sana competencia, propiciar una adecuada cobertura y atender a la confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios a precios competitivos, en beneficio de la sociedad ²³⁸ .	Art. 28 CPEUM Ley de los órganos reguladores coordinados en materia de energía Ley de la Industria eléctrica. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Ley de Hidrocarburos Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la	Artículo 5239.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética contarán con un Órgano de Gobierno integrado por siete Comisionados, incluido su Presidente. Asimismo, contarán con una Secretaría Ejecutiva.	Francisco Xavier Salazar Diez de Sollano, comisionado presidente.

²³⁶ Disponible en: <http://www.cnh.gob.mx/1400.aspx>

²³⁷ Ley de los órganos reguladores coordinados en materia de energía.

²³⁸ Disponible en: <http://www.cre.gob.mx/articulo.aspx?id=11>

²³⁹ Ibidem.

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
					Transición Energética.		
10	Gendarmería Nacional		Creado				
11	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	Organismo Público Autónomo	Reformado	EL INAI (antes de la reforma, IFAI) es una instancia encargada de garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas ²⁴⁰ , con la reforma se le otorgó autonomía (constitucional) técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna ²⁴¹ .	Art. 6to, párrafo VIII CPEUM Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Art. 6 ²⁴² . El organismo garante contará con siete comisionados.	Ximena Puente de la Mora, Comisionada Presidente.
12	Sistema Nacional Anticorrupción (CNA)		Creado				
13	Consejo Nacional de Ética Pública		Indefinido				
14	Instituto Nacional de Electoral	Organismo Público Autónomo	Reformado	El INE está encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal. ²⁴³	Art. 41 CPEUM Ley General en materia de delitos electorales Ley general de instituciones y procedimientos electorales Ley federal de consulta popular Ley general de partidos políticos Ley general de medios de impugnación	Art. 41, apartado D, fracción V. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.	Lorenzo Córdova Vianello, consejero Presidente.

²⁴⁰ Misión del INAI, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx>

²⁴¹ Art. 6 constitucional, párrafo VIII, publicado en el DOF el 7 de febrero de 2014.

²⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enero 2015.

²⁴³ ¿Qué es el INE? Pagina web, disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/#Mision

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
15	Instituto Federal Electoral		Extinto				
16	Comisión Federal de Electricidad	Empresa productiva del Estado Mexicano	Reformado	<p>Artículo 5²⁴⁴.- La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano. Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes: I.La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía; II.La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible; III.El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto; IV.La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables; V.La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados; VI.El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la</p>	Art. 25 CPEUM Ley de la Comisión Federal de Electricidad	<p>Artículo 11.- La Comisión Federal de Electricidad será dirigida y administrada por: I. Un Consejo de Administración, y II. Un Director General.</p>	Preside la Comisión Federal de Electricidad Enrique Ochoa Reza, Director General.

²⁴⁴ Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
				prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros; VII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y VIII. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto. La Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país o en el extranjero.			
17	Petróleos Mexicanos	Empresa productiva del Estado Mexicano	Reformado	Artículo 4 ²⁴⁵ .- Petróleos Mexicanos tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, así como actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental, y procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional. Artículo 5.- Petróleos Mexicanos tiene por objeto llevar a cabo, en términos de la legislación aplicable, la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización. Asimismo, Petróleos Mexicanos podrá llevar a cabo las actividades siguientes: I. La refinación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución, venta, exportación e importación de petróleo e hidrocarburos y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos, y la prestación de servicios	Art. 25 CPEUM Ley de Petróleo Mexicanos	Artículo 12.- Petróleos Mexicanos será dirigida y administrada por: I. Un Consejo de Administración, y II. Un Director General.	Actualmente Emilio Lozoya Austin funge como Director General

²⁴⁵ Ley de Petróleos Mexicanos

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
				<p>relacionados con dichas actividades;</p> <p>II.El procesamiento de gas y las actividades industriales y comerciales de la petroquímica;</p> <p>III.El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas, geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros y todas aquellas relacionadas con la exploración, extracción y demás actividades que forman parte de su objeto, a precios de mercado;</p> <p>IV.La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía distintas a las derivadas de los hidrocarburos que le permitan cumplir con su objeto, así como la generación y comercialización de energía eléctrica conforme a las disposiciones aplicables;</p> <p>V.La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en las industrias petrolera, petroquímica y química, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados; estas actividades las podrá realizar directamente, a través del Instituto Mexicano del Petróleo, o a través de cualquier tercero especializado;</p> <p>VI.El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga;</p> <p>VII.La comercialización de productos de fabricación propia a través de redes de comercialización, así como la prestación de servicios vinculados a su consumo o utilización;</p> <p>VIII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y</p> <p>IX. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.</p>			
	Fiscalía General de la República	Organismo Público Autónomo	Reformado	El artículo 102 constitucional establece su creación como organismo autónomo en lugar de la Procuraduría general de la República. "El ministerio público se organizará en una fiscalía general de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y	Art. 102 CPEUM	---	El Fiscal General de la República es Monte Alejandro Rubido García.

No.	Organismo	Tipo de organismo	Reformado o creado	Funciones del organismo	Marco jurídico	Órgano de gobierno	Presidente
				patrimonio propios" "Corresponde al ministerio publico la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitara las medidas cautelares contra los imputados; buscara y presentara las pruebas que acrediten la participación de estos en hechos que las leyes señalen como delito; procurara que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.			
	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al medio ambiente	órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión	Creado	La Agencia tiene como objeto regular y supervisar en materia de seguridad industrial, operativa y de protección del medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control de residuos.	Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al medio ambiente.	-	Carlos de Regules Ruiz-Funes, quien es el director ejecutivo
	Fideicomiso Público para promover el desarrollo de proveedores y contratistas	Fideicomiso Público	Creado	-	-	-	-
18	Comisión Nacional de Seguridad		Creado	-	-	-	Monte Alejandro Rubido García

Fuente: elaboración propia con datos diversos

En este último apartado, se han identificado en un primer momento el conjunto de cambios que hicieron el paquete de once reformas “transformadoras”, y ubicado y definido sus alcances, es decir, si constituyen alteraciones directas estructurales que reconfiguran el aparato estatal, y los cambios dentro de la Administración Pública Federal, sus funciones y objetivos, que en consecuencia también modifican las relaciones de poder, el espacio público y las funciones estatales.

En este sentido es importante recalcar, que todas las reformas implicaron por supuesto modificaciones al marco jurídico aunque no en el mismo nivel, unas fueron constitucionales y otras a leyes o códigos. También se resalta que sólo algunas implicaron un rediseño en el aparato administrativo, específicamente dentro de la Administración Pública Federal, sea por la extinción, creación o reforma de dependencias ocupadas en la función pública, que a su vez también forman parte – como se ha mencionado con anterioridad- de la reforma del Estado.

Sin embargo, también algunas otras reformas implicaron cambios directos en el funcionamiento estatal, vemos en un primer momento, los organismos Autónomos que marcan directamente transformaciones el orden político establecido, es decir en la estructura y funcionamiento de las relaciones de poder, en lo que es también un nuevo espacio público.

Esa es además la importancia de la visión en conjunto de las reformas, más allá de profundizar en sus tecnicismos y especializaciones, que son sustanciales, este estudio se ha ocupado de integrar cada una de ellas a fin de alcanzar un panorama claro de las transformaciones al país. Y eso es precisamente lo que arroja, la perspectiva de un nuevo marco institucional, los elementos que conforman el Estado Mexicano y las relaciones entre sí. Una visión de país.

CONCLUSIONES

A raíz del análisis en conjunto de las reformas “transformadoras” podemos observar las modificaciones hechas a la constitución a partir del periodo de transición (del 2 de julio al 30 de noviembre de 2012) y durante 2013 (año de las reformas) y 2014 (de leyes secundarias), marcan el inicio de una transformación muy importante del país. Cambios que -según el proyecto político- económico liberal, se habían tardado en llegar. O bien que buscan la consolidación del modelo al dar congruencia jurídica a las normas informales establecidas y practicadas en la economía mexicana. Al mismo que tiempo que adecuan el régimen político, a esta vorágine de cambios institucionales, para dar cabida a una total transformación de México, como los ha señalado varias veces el presidente Enrique Peña Nieto.

Y es preciso señalar esto, que las recientes adecuaciones, como yo llamo a las reformas, al marco institucional del país, no sólo se habían tardado en llegar, o no habían sido posibles realizarlas, sino que responden con urgencia a las prácticas económicas políticas del México actual. Al modelo implementado, adoptado y desarrollado desde hace más de tres décadas en la praxis económica y política de nuestro país, que es liberal.

Comencé la tesis no con una idea contraria a la que ahora tengo, sino más bien con una concepción tal vez incompleta. Creía que, con todos los cambios realizados en su conjunto, eran todos, un desorden sin pies ni cabeza.

Lo que se observa, a partir de integrar y vincular cada una de las reformas, es que en muchos de los casos fueron modificaciones adhoc al modelo económico nacional, a las prácticas que ya se realizaban, y que se homologan a las realizadas también en la comunidad global, claro, con un señalamiento muy importante, de acuerdo al proyecto de país que se tenga y del rol o papel que se pretenda, o aspire a realizar dentro de esa comunidad global.

Se sugiere que las reformas son reforzadores o consolidan el modelo económico neoliberal aconsejado desde el Consenso de Washington, son modernizadoras en el sentido de estar o poner al país en mejor sintonía con el mundo globalizado y son adecuadas, en muchas cosas, no en su totalidad a las prácticas de los agentes políticos y económicos del país.

Es importante decir también que a pesar de la congruencia de las reformas con el modelo económico, estas no precisamente pueden ser benéficas para el desarrollo humano, social, económico, que busquen el bienestar común, porque eso no es posible observarlo, sino hasta que los impactos hayan empezado a sentirse, a hacerse visibles.

El objeto del bienestar común, de utilidad pública se ha degradado incluso de los objetivos nacionales, de las dependencias del sector público, de las mentes de los dirigentes nacionales. Para muestra, ahí están visibles en las reformas, en los marcos normativos que rigen a las instituciones públicas, a los programas de gobierno.

Los cambios buscan compartir los beneficios y también las obligaciones, delegar. Ser corresponsables del buen funcionamiento y crecimiento de la economía, es regular las prácticas de los privados, es apoyar su desarrollo, es ser más eficiente y productivos con los recursos humanos, financieros, materiales, naturales.

Para ello, se han realizado muchos cambios constitucionales, al régimen económico y políticos mexicano, empezando por los derechos humanos y sus garantías que marca el título primero de la constitución, pasando por la soberanía y la forma de gobierno, la división de poderes, la relación de los estados y la federación, y el trabajo y la previsión social.

Todo un entramado con objetivos claros, que coincide con los cambios al sistema electoral, a los derechos laborales, políticos y hasta humanos, a las necesidades económicas que marca el dinamismo global. Es decir que las reformas en su conjunto marcan o son armónicas con el modelo-proyecto económico imperante.

De tal forma que, al revisar los cambios hechos a cada uno de los títulos constitucionales, en general, y si se le quiere ver de esa manera, porque también es visible desde el ámbito institucional y político, podemos observar que, existe sincronía y vinculación entre cada una de las reformas.

A partir de una visión y análisis del conjunto de reformas, a lo largo de esta investigación se reitera que el paquete de reformas “transformadoras”, que emprendió la administración actual, ha tenido –como hemos visto a lo largo de esta investigación- diversos cambios al aparato administrativo, pero también y, en general, al estatal. Desde este punto de vista, es importante aclarar que:

- a) Todas las reformas tuvieron como consecuencia cambios en distintos ámbitos gubernamentales, pero no todas lo tuvieron en el aparato estatal, es decir, no todas son estructurales. A lo largo se identificaron cuáles son estructurales y cuáles no lo son.
- b) Las reformas que son estructurales, lo son porque han hecho y/consolidado cambios en el Estado mexicano, cada una lo hecho ya sea en su Administración Pública, en su sistema político, y/o en lo que llamamos el *espacio público*. No todas han abarcado necesariamente todos estos ámbitos, sin embargo, todos han tenido algún tipo de alteración.

A lo largo de este estudio, se han identificado un conjunto de cambios estructurales a distintos elementos que conforman la vida pública, y que son parte del aparato estatal, que a continuación enumero:

1) En cuanto al espacio público, ha ocurrido que el Estado ha delegado funciones a los sectores social y privado, en este sentido, la vida pública se encuentra en una transición que pasa por:

- una incipiente identificación común o colectiva, tanto de sus fortalezas como debilidades, es decir la asimilación de sus límites y oportunidades de desarrollo.
- la distinción de intereses particulares (necesidades individuales).
- Una naciente construcción de consensos.
- Conciencia y apoyo social, privado, gubernamental hacia la construcción de estrategias para el logro de objetivos comunes.
- Generación de corresponsabilidad de actividades que antes se concebían del monopolio estatal, entre los tres sectores (socia-privado-gubernamental).

Ejemplos claros son el cuidado del medio ambiente, los esfuerzos por la protección y el acceso a derechos humanos y sociales de reconocimiento internacional, y la conducción de la actividad económica.

2) En el caso del sistema político:

- la dispersión del poder político iniciada desde la transición del 2000, a pesar de los intentos de recentralización (que esa es otra de las características)
- la recentralización del poder político.
- el debilitamiento de la figura presidencial, o del presidencialismo mexicano y la necesidad de construcción de gobiernos de coalición (ya establecidos en la reforma político-electoral).
- el surgimiento de nuevos poderes y fuerzas políticas que ocupan los vacíos de Estado. Poderes fácticos (como las televisoras, el crimen organizado), la sociedad civil, y en el ámbito electoral, las incipientes y frágiles candidaturas independientes.

3) En la Administración Pública

- La creación de órganos autónomos, como un intento de redistribución de poder o representatividad del poder, una *suigeneris* división de poderes (en comparación a la clásica que integran el ejecutivo, el legislativo y el judicial).
- La creación y fortalecimiento de órganos reguladores en materia de competencia económica y de la actividad energética, que desarrollan nuevas funciones estatales *reguladoras*, fortalecen las existentes. En detrimento de otras actividades *interventoras o monopólicas*, que dejan de existir, para transitar a otro tipo de comportamiento estatal.
- Corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la sociedad, de actividades y objetivos que la Administración Pública ha dejado de realizar.

4) en el Estado Mexicano:

Al día de hoy, 2015, el mexicano, es un Estado desarticulado en relación con el siglo XX, muy débil, que tendrá dificultades para llevar a cabo sus funciones básicas o sustantivas. Posiblemente estamos siendo parte de un nuevo paradigma a nivel global en el que el Estado ha dejado de estar en la cima del poder y, estaríamos experimentado nuevas formas de administración corresponsable en un espacio público ampliado.

Se debe señalar aquí que, si bien en los objetivos de esta tesis se pretendía señalar especialmente los impactos a la Administración Pública, a lo largo que toda la investigación, se observa claramente que los impactos van mucho más allá, en el sentido de que abarcan cambios estructurales en el Estado y el Gobierno, y es importante decir que aunque es un debate que sale de esta investigación, lo resaltamos porque es tema que debe discutirse por los especialistas del país.

No obstante hay que mantener la pregunta, a lo mejor importante: ¿Quiénes son y serán los beneficiarios de estos cambios tan profundos?

FUENTES DE INFORMACIÓN

BILIOGRAFÍA

1. Aburto, Muñoz Hilda, clase de la materia Sistema Político Mexicano. FCPC-UNAM, 2013.
2. Aburto Muñoz Hilda, "Desafíos 2012 para la Administración Pública Mexicana" en Revista IAPEM, número 82, años agosto de 2012.
3. Aguilar Villanueva, Luis F., "La transformación del Estado Mexicano a la vuelta del milenio" en "Los avances del México contemporáneo 10955-2015" tomo III "La política y la Administración Pública, Centro de Estudios en Finanzas Públicas, 2015.
4. Ayala Espino, José. "Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado", Porrúa 2004.
5. Buscaglia Edgardo "Vacíos de poder en México", ed. Debate, México, 2014.
6. Campero Gildardo, "Evolución de la Administración Pública Paraestatal", Tomo IV de la obra "200 años de Administración Pública en México", INAP, México.
7. Carrillo Castro Alejandro, "Génesis y evolución de la Administración Pública Federal descentralizada", en "200 años de Administración Pública en México" Tomo II, vol. 1, México, 2010, INAP.
8. Carrillo Castro Alejandro, "La organización de la Administración Pública en México Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada", INAP, México.
9. Castelazo R. José "Presentación, en Alejandro Carrillo Castro, "Génesis y evolución de la Administración Pública en México, Tomo II, Vol. 1" México, 2010, INAP.
10. Cibotti Ricardo y Sierra Enrique "El sector Público en la Planificación del Desarrollo" ed. Siglo XXI, año. 1970.
11. Chanes Nieto José "El tamaño de la Administración Pública", RAP, INAP 1989.
12. Duverger Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho constitucional", Ed, Ariel México, 1976
13. Hobbes, Thomas, "Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil" México: FCE, 1980.
14. Huntington P. Samuel, "El orden político en las sociedades en cambio", Editorial Paidós, 1996.
15. INAP "200 años de Administración Pública en México" Tomos I-VII, varios autores, México, 2010.
16. Lasalle Ferdinand ¿Qué es una Constitución?, Editorial Ariel, México, 2004.
17. Locke John, "Ensayo sobre el Gobierno Civil", México, Porrúa, 1993.
18. Medina Peña Luis "Invención del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX", México FCE, 2007.
19. Medina Peña Luis "Hacia el Nuevo Estado: México, 1920-2000" México, FCE, 2010.
20. Meyer Lorenzo, "Nuestra tragedia persistente", Ed. Debate, México, 2013.
21. North Douglas "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993.
22. Rousseau Isabelle, México ¿Una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización), México, El Colegio de México, 2001.
23. Rives Sánchez Roberto "Evolución de Federalismo en México", en 200 años de Administración Pública en México, INAP, México, 2010.
24. Sánchez González José Juan, "Administración Pública y Reforma del Estado en México, México 1998, INAP.
25. Sánchez González José Juan, "Implicaciones del Pacto por México: Los nuevos órganos reguladores", documento inédito.
26. Serra Rojas, Andrés, "Diccionario de Ciencia Política", México: FCE, FD/UNAM, 1998.
27. Ugalde Calderón Filiberto Valentín, "Órganos Constitucionales Autónomos", en revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29, año 2010.
28. Uvalle Berrones, Ricardo "La responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública", IAPEM, México, 2013.
29. Zamitiz Gamboa Héctor, "La Reforma del Estado: eje de las preocupaciones nacionales en la democracia y para la gobernabilidad de México" en "La Reforma del Estado". Vértices para el México del siglo XXI", Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública, FCPYS-Cámara de Diputados.
30. Zamitiz Gamboa Héctor, "Pactismo y democracia" en Revista "Élites y Democracia"

HEMEROGRAFÍA

"Estudian, pero son pobres", Periódico el Reforma, p. 2, jueves 30 de abril de 2015.

"La crisis de 2008 *afectó seriamente* los ingresos de mexicanos: OCDE", periódico La jornada, 3 de mayo de 2014.

Los coordinadores parlamentarios del PRI: Gamboa y Beltrones le apuestan a la unidad política, disponible en Dossier político:

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=116137&relacion=dossierpolitico&criterio=pan>
Clase Política. El equipo de Peña. La Jornada, Año 28. Núm. 10087. Secc. Política, 5 de septiembre de 2012, Pag. 6 Rivera, Miguel Ángel.

Investigación especial "La casa blanca de Enrique Peña Nieto" disponible en:

<http://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

"Peña Nieto ordena a la SFP investigar la casa blanca" el Financiero, 3 de febrero de 2015, disponible en:

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ept-lanza-acciones-contra-corrupcion-y-conflictos-de-interes.html>

Envía Calderón iniciativa de reforma Laboral, consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/867796.html>

DOF, consultado en línea en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012

Consultado en la página oficial de la cámara de Diputados, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lqcg/LGCG_ref01_12nov12.pdf

Cámara de Diputados; "Boletín N°. 0459 Aprueba el Pleno en lo general y particular reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", [en línea], México, Dirección URL:27 de noviembre de 2012].

Integrantes Del Consejo Rector del Pacto por México consultado en: <http://pactopormexico.org/integrantes-del-consejo-rector-del-pacto-por-mexico/>

<http://aristeginoticias.com/3011/mexico/presentan-gabinete-de-enrique-pena-nieto/>

Datos disponibles en: <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/jose-antonio/gonzalez-anaya>

Datos disponibles en: <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/sebastian/lerdo-de-tejada-covarrubias>

Texto íntegro del Pacto de civilidad firmado por los candidatos disponible en:

<http://aristeginoticias.com/2906/post-elecciones/texto-integro-del-pacto-de-civilidad-firmado-por-los-candidatos/>

Cámara de Diputados; "Boletín N°. 0459 Aprueba el Pleno en lo general y particular reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", [en línea], México, Dirección URL:27 de noviembre de 2012].

El primer Comisionado Nacional de Seguridad fue Francisco Modragón y Kalb.

Consultado en la página oficial de la cámara de Diputados, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lqcg/LGCG_ref01_12nov12.pdf

Envía Calderón iniciativa de reforma Laboral, consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/867796.html>

DOF, consultado en línea en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012

Aprueba Cámara de Diputados modificaciones que realizó el Senado a la reforma educativa y la envía a los estados, consultado en línea el 24 de noviembre a las 11:25 am.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/21_21/1351_aprueba_camara_de_diputados_modificaciones_que_realizo_el_senado_a_la_reforma_educativa_y_la_envia_a_los_estados

<http://www.eluniversal.com.mx/estados/89163.html>, Chiapas, primero en avalar la reforma educativa.

Avalan Reforma educativa en Baja California, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/892632.html>.

Coahuila votó sí a reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/89174.html>.

Aprueba Aguascalientes la reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/893843.html>.

Aprueban en EdoMex reforma educativa, <http://www.redpolitica.mx/metropoli/aprueban-en-edomex-reforma-educativa>.

Veracruz aprueba reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/894291.html>.

Tamaulipas aprueba Reforma educativa,

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/01/08/tamaulipas-aprueba-reforma-educativa>.

Querétaro aprueba reforma educativa propuesta por Enrique Peña Nieto,

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/894492.html>.

Colima aprueba reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/895051.html>.

Congreso de Guerrero aprueba reforma educativa,

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/01/11/congreso-guerrero-aprueba-reforma-educativa>.

Congreso de Chihuahua aprueba reforma educativa,

<http://www.excelsior.com.mx/2013/01/11/nacional/878968>.

Aprueba congreso de San Luis Potosí reforma educativa,

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/895430.html>.

Congreso de Nayarit avala reforma educativa de EPN, <http://www.redpolitica.mx/estados2012/congreso-de-nayarit-avala-reforma-educativa-de-epn>.

Sinaloa y Durango aprueban reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896012.html>.

Sinaloa y Durango aprueban reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896012.html>

Hidalgo avala con 22 votos la reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896169.html>

Aprueba Congreso de Campeche reforma educativa,

<http://www.cronica.com.mx/notas/2013/723261.html>.

Aprueban reforma educativa en el Estado, <http://yucatan.com.mx/merida/se-aprueba-reforma-educativa-en-el-estadose-aprueba-reforma-educativa>.

BCS, Estado 19 en avalar la reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896213.html>.

Congreso de Jalisco aprueba reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/896469.html>

Aprueba legislatura Zacatecana la reforma educativa, <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n2851419.htm>.

Aprueba Tabasco reforma educativa, <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/23/politica/022n3pol>.

Congreso de Quintana Roo, aprueba reforma educativa, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/899038.html>.

Aprueba congreso de Puebla la reforma educativa, <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/727104.html>.

Aprueba congreso de Nuevo León la reforma educativa, <http://info7.mx/a/noticia/372763>.

Por unanimidad avala legislatura mexiquense reforma federal en telecomunicaciones, <http://www.poderlegislativo.gob.mx/dgcs/index.php/comunicados>

Querétaro aprueba reforma telecom, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/queretaro-aprueba-reforma-telecom.html>

Aprueba congreso de Coahuila reforma en telecom; van cuatro estados, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/07/897969>

Aprueba Congreso reforma en materia de telecomunicaciones, http://www.entrelneas.com.mx/notas.php?id_n=196578

Aprueba comisión de gobernación reforma a la ley de telecomunicaciones, http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=9329:aprueba-comision-de-gobernacion-reforma-a-la-ley-de-telecomunicaciones&catid=100:noticias&Itemid=128

Avala Congreso de Aguascalientes Reforma de Telecomunicaciones, <http://elclarinete.com.mx/avala-congreso-de-aguascalientes-reforma-de-telecomunicaciones/>

Aprueba congreso de Tamaulipas reforma en telecomunicaciones, <http://tamaulipasenlinea.mx/tamaulipas/aprueba-congreso-de-tamaulipas-reforma-de-telecomunicaciones/>

Congreso de Baja California Sur aprueba reforma telecom, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/09/898378>

Aprueba Congreso de Sonora, reforma en materia de telecomunicaciones, <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=323806>

Aprueba congreso de Jalisco reforma a telecomunicaciones, <http://www.prensaglobal.com/notas/44624.html>

Aprueba Congreso de Tlaxcala Ley Telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/922117.html>

Congreso de Morelos aprueba Ley de telecomunicaciones, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/congreso-de-morelos-aprueba-ley-de-telecomunicaciones.html>

En comisión legislativa aprueban la reforma Constitucional Federal en materia de telecomunicaciones, <http://www.eltiempodenayarit.mx/nota.php?id=312>

Avalan en Campeche minuta de reforma en telecomunicaciones, <http://www.redpolitica.mx/estados/avalan-en-campeche-minuta-de-reforma-en-telecomunicaciones>

Colima y Tabasco aprueban reforma telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/922966.html>

Colima y Tabasco aprueban reforma telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/922966.html>

Aprueban en comisiones del Congreso local reforma federal a telecomunicaciones, <http://antenasanluis.mx/aprueban-en-comisiones-del-congreso-local-reforma-federal-a-telecomunicaciones/>

Aprueba por unanimidad Congreso de Veracruz reforma en telecomunicaciones, <http://www.veracruzanos.info/aprueba-por-unanimidad-congreso-de-veracruz-reforma-en-telecomunicaciones/>

Yucatán avala por unanimidad la reforma de telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/923523.html>

Durango también aprueba reformas en telecom, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/923578.html>

Aprueban diputados reforma en materia de telecomunicaciones, <http://www.oem.com.mx/elsoldezacatecas/notas/n2986152.htm>

Diputados de Hidalgo aprueban minuta de Proyecto de decreto en materia de telecomunicaciones, <http://agendahidalguense.com/2013/05/18/diputados-de-hidalgo-aprueban-minuta-proyecto-de-decreto-en-materia-de-telecomunicaciones/>

Aprueban diputados reformas a la constitución de México en materia de telecomunicaciones, <http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/Boletines/aprueban-diputados-reformas-a-la-constitucion-de-mexico-en-materia-de-telecomunicaciones.html>

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Julio/08/3827-Diputados-aprueban-en-lo-general-leyes-secundarias-en-materia-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion>

<http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/08/10/vigor-proximo-dia-13-ley-telecomunicaciones>

Chiapas, primer estado que aprueba la reforma energética, http://www.milenio.com/estados/reforma_energetica-congresos_estatales-Chiapas_0_207579496.html

Aprueba Congreso de Querétaro reforma energética, http://www.milenio.com/estados/reforma_energetica-congresos-estados-Queretaro_0_207579512.html

Congreso veracruzano avala reforma energética, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/13/933698>

Congreso de Edomex avala reforma energética, <http://www.sdnoticias.com/local/ciudad-de-mexico/2013/12/13/congreso-de-edomex-avala-reforma-energetica-van-cuatro-entidades-que-lo-hacen>

Avalan en Hidalgo reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/hidalgo-reforma-energetica-972927.html>

Avala Congreso de Durango reforma energética, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/estados/2013/avala-congreso-de-durango-reforma-energetica-972926.html>

Aprueba Baja California Sur Minuta de Reforma Energética, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/14/933760>

Quintana Roo el congreso número 13 en aprobar la reforma energética, <http://www.sdnoticias.com/estados/2013/12/14/es-quintana-roo-el-congreso-numero-13-en-aprobar-reforma-energetica>

Pleno de Campeche aprueba reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/pleno-de-campecheaprueba-reforma-energetica-973018.html>

Aprueba Congreso de Jalisco reforma energética, <http://www.congresoajal.gob.mx/congresoajalV2/LX/?q=boletines/aprueba-congreso-de-jalisco-reforma-energetica>

Aprueba de Coahuila reforma energética, <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/943139.aprueba-congreso-de-coahuila-la-reforma-energetica.html>

Nayarit también avala reforma energética, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/estados/2013/nayarit-tambien-avala-reforma-energetica-973063.html>

Aprueba congreso de sonora reforma energética, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/estados/2013/nayarit-tambien-avala-reforma-energetica-973063.html>

Puebla aprueba ley energética, van 16 que la avalan, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/puebla-aprueba-ley-energetica-falta-aval-de-un-estado-973224.html>

Congreso de Tamaulipas avala energética, van 15, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/congreso-de-tamaulipas-avala-energetica-van-15-973189.html>

Avala Congreso de Yucatán reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/avala-congreso-de-yucatan-reforma-energetica-van-14--973146.html>

Aguascalientes se suma a avla de la reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/aguascalientes-reforma-energetica-973419.html>

Aprueba congreso minuta que contiene reforma energética, http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2013/12/aprueba_congreso_minuta_que_contiene_reforma_energetica.php

Congreso de Zacatecas “paloa” reforma energética, http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2013/12/aprueba_congreso_minuta_que_contiene_reforma_energetica.php

SLP avala reforma energética; ya es constitucional, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/slp-avala-reforma-energetica-ya-es-constitucional-973309.html>

Aprueba Congreso de Chihuahua reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/reforma-chihuahua-energetica-aprueba-973466.html>

Aprueban reforma entre trancazos y empujones, http://www.milenio.com/politica/Aprueban-Reforma-Trancazos-Empujones_0_210579152.html

Congreso de BC avala también reforma energética, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/congreso-de-bc-aprueba-reforma-energetica--973514.html>

Congreso de Sinaloa aprueba reforma energética, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/congreso-de-sinaloa-aprueba-la.html>

Aprueba Congreso d Oaxaca reforma enrgética, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/17/aprueba-congreso-de-bc-reforma-energetica-suman-22-765.html>

Aprueba congreso de Colima reforma enrgética, suman 26 estados, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/18/aprueba-congreso-de-colima-reforma-energetica-suman-26-estados-4085.html>

<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/23/pan-y-prd-exigen-reforma-politico-electoral-antes-que-reforma-energetica>

Publicación de Luis Carlos Ugalde, reforma político electoral, el financiero, 24 de Septiembre de 2013.

Reformas en acción. Presidencia de la República, disponible en: www.presidencia.gob.mx

Para julio de 2015, todavía no se cubría el 60% de los Estados para la implementación de la reforma: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/juicios-orales-a-un-ano-de-fecha-limite-implementacion-no-alcanza-el-60/>

Mesa de análisis político, noticias MVS, Carmen Aristegui.

Revista Forbes, abril-mayo de 2014

SITIOS WEB

Secretaría de energía www.sener.gob.mx
Secretaría de la Función Pública www.funcionpublica.gob.mx
Secretaría de economía. www.se.gob.mx
Secretaría de Trabajo y Previsión Social www.stps.gob.mx
Secretaría de Comunicaciones y Transportes www.sct.gob.mx
Presidencia de la República www.presidencia.gob.mx
PEMEX www.pemex.gob.mx
CFE www.cfe.gob.mx
Instituto Nacional Electoral www.ine.gob.mx
Comisión Federal de Competencia Económica www.cofece.gob.mx
Instituto Nacional de Acceso a la información www.ifai.gob.mx
Instituto Nacional de Evaluación Educativa www.inee.gob.mx
Instituto Federal de Telecomunicaciones www.ifetel.gob.mx
Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social www.coneval.gob.mx
Comisión Reguladora de energía www.cre.gob.mx
Comisión Nacional de Hidrocarburos www.cnh.gob.mx
Instituto mexicano del Petróleo www.imp.gob.mx
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al medio ambiente www.asea.gob.mx
Instituto Nacional de Administración Pública www.inap.mx
Partido Revolucionario Institucional
Partido de la Revolución democrática
Partido Acción Nacional
Orden jurídico Nacional, www.ordenjuridico.gob.mx
Congreso de la Unión, www.congreso.gob.mx
Cámara de diputados, www.diputados.gob.mx
Cámara de senadores, www.senado.gob.mx
Presidencia de la República, www.presidencia.gob.mx
Orden jurídico de la presidencia de la República
<http://www.cnh.gob.mx/1200.aspx>
<http://www.cnh.gob.mx/1300.aspx>
<http://www.cnh.gob.mx/1400.aspx>
<http://www.cre.gob.mx/articulo.aspx?id=11>
http://www.asea.gob.mx/?page_id=9872
<http://www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/Cenace/QuienesSomos.aspx>
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356569&fecha=15/08/2014&print=true
http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/#Mision
<http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/mision-y-vision>
http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/1_AcercadeCFE/Paginas/Misionyvision.aspx
<http://www.fmped.org.mx/acerca/natjuridica.html>
<http://www.fmped.org.mx/acerca/mision.html>
http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/comunicado_073_2014.pdf
<http://sener.gob.mx/portal/Default.aspx?id=2909>
http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1e4b1
http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1000
<http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/el-inee-en-la-reforma-educativa/522-reforma-educativa/sistema-nacional-de-evaluacion-educativa/1618-sistema-nacional-de-evaluacion-educativa>
<http://www.fmped.org.mx/acerca/mision.html>
<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionVisionObjetivos.aspx>
http://inicio.ifai.org.mx/Decreto/Decreto_Creacion_IFAI.pdf
http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/#Mision
<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionVisionObjetivos.aspx>

DISCURSOS

Discurso del Secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell en el evento de Promulgación de Leyes secundarias de la Reforma Energética, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014.

Discurso del Secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso en el evento de Promulgación de Leyes secundarias de la Reforma Energética, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014.

Discurso del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto en el evento de Promulgación de Leyes secundarias de la Reforma Energética, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014.

Discurso del presidente Enrique Peña Nieto en su toma de protesta ante en Congreso de la Unión el 1 de diciembre de 2012, Presidencia de República.

Discurso de EPN en la presentación de la iniciativa de reforma en materia educativa el 10 de diciembre de 2012.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Decreto por el que se modifican diversas disposiciones en materia de amparo, DOF, 2 de abril de 2013.

Ley de amparo, 2 de abril de 2013.

Ley de Entidades Paraestatales

Ley Reglamentaria de art. 27 constitucional

Ley de transparencia y accesos a la Información

Ley General de Educación

Decreto de creación del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Federal de Competencia Económica.

Ley de la Industria eléctrica

Ley de los órganos reguladores coordinados en materia de energía.

Decreto de Creación del Centro Nacional de Energía.

Decreto de creación del Centro Nacional de Control de Gas, DOF, 28 de agosto de 2014.

Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo.

Ley del Instituto Mexicano del Petróleo.

Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial

Decreto por el que se reforma el Instituto Mexicano del Petróleo, DOF. 31 de octubre de 2014

Ley de los órganos reguladores coordinados en materia de de energía.

Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

Ley de Petróleos Mexicanos

México, Plan Nacional de Desarrollo.

México, Pacto por México.

México, Reforma Fiscal.

México, Reforma Financiera

México, Reforma Educativa.

México, Reforma Política.

México, Reforma Laboral.

México, Reforma Energética.

México, Reforma en Telecomunicaciones.

México, Reforma en materia de competencia económica.

México Reforma en materia de transparencia y accesos a la información y protección de datos personales.

Ley Federal del Trabajo