

## Boletín de prensa

**Cuatro reformas precipitadas que podrían afectar la competitividad de México**

Entre el 25 y el 26 de abril de 2023, la Cámara de Diputados discutió y aprobó nueve reformas legislativas. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó los cambios aprobados en cuatro de ellas, así como las posibles implicaciones en la competitividad. Estas son i) La aprobación de la nueva Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, ii) La reforma a la Ley General de Salud para eliminar al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), iii) La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para reconcentrar las compras públicas en la Secretaría de la Función Pública (SFP), y iv) La reforma a la Ley Minera.

La aprobación de las reformas fue expedita y atropellada, ya que estas carecieron de suficiente análisis y discusión, lo que genera incertidumbre en las reglas del juego del proceso legislativo. Con excepción de la Ley Minera (aprobada el 20 de abril), el resto de las reformas fueron discutidas y votadas *fast track* en la sesión ordinaria del 25 de abril de 2023, que duró más de 24 horas.

Aunque las reformas que se votaron en la Cámara de Diputados pasaron por los procesos de dictaminación interna, en algunos casos -como la nueva Ley General en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación- su votación en comisiones fue a partir de una convocatoria extraordinaria que se sustenta en el reglamento bajo circunstancias urgentes. El uso de la urgencia como justificación genera opacidad en la toma de decisiones y, por lo tanto, incide directamente en las leyes que rigen este país. En este caso, **la manera de legislar no permitió, por su premura, la participación de la ciudadanía ni la generación de consensos.**

**Aprobación de la nueva Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (HCTI)**

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) es la institución del gobierno de México responsable de diseñar e implementar políticas públicas para asegurar la soberanía e independencia tecnológica y académica del país desde 1970. Sin embargo, en **diciembre de 2022, el Ejecutivo presentó la Iniciativa de Ley General en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (HCTI)** para modificar el marco regulatorio y operativo del Conacyt. Esta iniciativa fue discutida y **aprobada en lo general por la Cámara de Diputados el 26 de abril aproximadamente a las 3:00 hrs sin mayores modificaciones**, con 257 votos a favor (Morena, PT, PVEM) y 208 votos en contra (PRI, PAN, PRD, MC).

Aunque las comisiones de Educación y Ciencia y Tecnología se comprometieron a llevar a cabo siete foros con la comunidad académica respecto a dicha iniciativa, sucedieron únicamente dos. Sin sus aportaciones, la ley se turnará al Senado de la República para su aprobación.

La Ley General en Materia de HCTI está diseñada alrededor de seis ejes: 1) Garantizar el derecho humano de acceso a la ciencia, 2) Formular una Agenda Nacional para determinar problemáticas y necesidades, 3) Establecer el Sistema Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación y redistribuir las competencias entre la Federación, los estados y municipios, 4) Modificar mecanismos de financiamiento e implementar un sistema de becas universales para estudiantes de posgrado sin intermediarios, 5) Transformar el Conacyt en el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (Conahcyt) con poder de formular y conducir la política nacional en la materia, y 6) Fortalecer el Sistema Nacional de Centros Públicos.

**La nueva ley aprobada podría tener implicaciones para el avance y desarrollo de las comunidades académicas y la innovación de México.** Con lo propuesto en esta Ley, el nuevo Conahcyt mantendrá su condición de organismo autónomo descentralizado, pero con la creación de nuevos organismos podría **resultar en una mayor centralización de la toma de decisiones.** Además, la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina se incorporan a la Junta de Gobierno de este Conahcyt, manteniendo la tendencia de incorporar a las Fuerzas Armadas en funciones civiles.

Asimismo, la aprobación de la Ley en materia de HCTI se traduciría en la abrogación de la antigua Ley de la Ciencia y Tecnología de 2002, con lo cual se abroga también el artículo 9 BIS, que establece que el monto anual de la Federación dedicado a la innovación y tecnología no debe ser menor de 1% del PIB. **La ley aprobada no establece un monto mínimo destinado a las humanidades, la ciencia, la tecnología y la innovación,** con lo que se amenaza la certeza de financiamiento para los investigadores, estudiantes o centros de investigación.

Diversas comunidades académicas también han alertado del riesgo que conlleva esta nueva ley respecto a la restricción de la libertad de investigación. **El establecimiento de la Agenda Nacional y el proceso para definir problemáticas y asuntos estratégicos nacionales podría significar un obstáculo para la libertad académica.**

### **Aprobación de la reforma a la Ley General de Salud para eliminar al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi)**

Desde 2003 hasta 2019 el Seguro Popular funcionó como un mecanismo de financiamiento de la salud para la población sin acceso a seguridad social. Sin embargo, en enero de 2020, este programa fue reemplazado por el Insabi, mismo que, desde su creación tuvo críticas por su inoperancia. Durante estos tres años (2020-2022), se ejercieron 372 mil 280 millones de pesos<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cuenta Pública y Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año correspondiente. Deflactor calculado con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor y la expectativa de inflación de los Criterios Generales de Política Económica 2023.

destinados a atender una población objetivo de 66.2 millones de personas<sup>2</sup>. Desde agosto de 2022, el IMSS-Bienestar opera como un órgano público descentralizado con operación en 11 estados<sup>3</sup>.

**El 25 de abril, la Cámara de Diputados aprobó la reforma a la Ley General de Salud que desaparece formalmente al Insabi y establece las modificaciones para el fortalecimiento del Sistema de Salud para el Bienestar y el IMSS-Bienestar.** La reforma no se turnó a comisiones para su discusión a pesar de que las bancadas del PAN y MC presentaron mociones suspensivas. La aprobación del Senado aún está pendiente.

**Entre los principales cambios e implicaciones se encuentran:**

- 1. Se transfiere del Estado a las entidades federativas la responsabilidad de garantizar el derecho a la salud a personas sin seguridad social.** Los cambios establecen que la protección de la salud para personas sin seguridad social deberá ser garantizada por las entidades federativas, de manera concurrente con la Federación, a través del Sistema de Salud para el Bienestar.
- 2. Designa al IMSS-Bienestar como entidad encargada de prestar servicios de salud y proporcionar medicamentos e insumos a la población sin seguridad social.** Este cambio supone una carga administrativa y operativa para el IMSS-Bienestar, que podría no contar con las capacidades necesarias para otorgar los servicios de forma suficiente y oportuna, **lo que podría comprometer la atención para los pacientes del régimen ordinario del IMSS.**
- 3. Le otorga al IMSS-Bienestar la atribución de participar en los procesos de contratación consolidada de servicios de salud y medicamentos.** Esta decisión puede implicar que se repitan los errores en el proceso de adquisición y distribución de medicamentos que derivaron en el desabasto de varios productos denunciado por pacientes y colectivos de la sociedad civil desde 2019, dado que las capacidades supuestamente adquiridas por el Insabi [a través de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos \(UNOPS\)](#) podrían no ser transferidas al IMSS-Bienestar.
- 4. Establece que en la elaboración del Compendio de Insumos para la Salud pueden participar las instituciones que el Ejecutivo Federal señale.** La determinación de la lista de medicamentos e insumos esenciales de todas las instituciones públicas de salud estará a cargo, además de la Secretaría de Salud, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, así como las instituciones públicas de seguridad social, Petróleos Mexicanos y el IMSS-Bienestar, y las demás instituciones que determine el Ejecutivo Federal, **lo que puede generar discrecionalidad en las decisiones de los insumos requeridos.**

<sup>2</sup> Insabi. Segundo Informe Anual de Actividades 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/insabi/documentos/informe-anual-de-actividades-2021-317328>

<sup>3</sup> IMSS. Plan de Salud IMSS Bienestar (28 de marzo de 2023). Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/812256/CPM\\_Salud\\_IMSS-Bienestar\\_28mar23.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/812256/CPM_Salud_IMSS-Bienestar_28mar23.pdf)

## Aprobación de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para reconcentrar las compras públicas en la Secretaría de la Función Pública (SFP)

El 26 de abril de 2022 el Presidente de la República presentó una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reconcentrar en la SFP la política general de compras públicas, la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas, y el rediseño de los órganos internos de control. **La iniciativa estuvo pendiente de discusión en la Cámara de Diputados por un año, hasta que el 25 de abril de 2023 fue aprobada en comisiones. Unas horas después, al mediodía del 26 de abril, el Pleno de la Cámara de Diputados discutió, votó y aprobó en lo general y particular la reforma a la SFP con 257 votos a favor, 208 en contra y dos abstenciones.**

### Cronología de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

#### La reforma se discutió, aprobó y votó en la sesión ordinaria del 25 de abril que duró más de 24 horas



IMCO.org.mx | © IMCO 2023

@IMCOmx /IMCOmx IMCO\_mx IMCOMexico

La reforma aprobada propone concentrar en la SFP tres principales temas: la política de compras públicas federales (actualmente a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), la operación de las Unidades de Administración y Finanzas, y la reducción al mínimo indispensable de los órganos internos de control. En particular, **en materia de compras públicas, esta reforma revierte los cambios realizados por la actual administración al devolver las funciones de consolidación de compras a la SFP que habían sido transferidas en 2018 a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público** y, a su vez, faculta a la SFP para participar en las negociaciones comerciales internacionales relacionadas con compras del sector público para buscar eficiencia en los procesos y asesorar a las dependencias en el cumplimiento de la ley.

Hace un año, el IMCO [analizó](#) la iniciativa propuesta y alertó que la centralización de procesos y estructuras, así como de las compras públicas en una misma dependencia como la SFP puede agilizar y fortalecer el ejercicio de sus atribuciones en materia anticorrupción. **No obstante, existen riesgos a considerar. La imparcialidad de la SFP puede verse comprometida si tiene a su cargo tanto las compras públicas como su fiscalización a través de los órganos internos de control.** Es decir, de no asegurar una estricta separación de las funciones de supervisión y ejecución, la SFP sería juez y parte en el uso de los recursos públicos.

### **Aprobación de la reforma a la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

El pasado 18 de abril de 2023, el grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua. Busca modificaciones similares a las incluidas en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 24 de marzo de 2023, aunque incluye disposiciones más flexibles en materias como la duración de concesiones mineras. La reforma fue aprobada en lo general en la Cámara de Diputados el 20 de abril, con 290 votos a favor, 186 en contra y una abstención. El documento fue enviado al Senado de la República para su análisis.

Algunas prioridades incluidas en el proyecto son:

- Recuperar la rectoría del Estado sobre los recursos minerales e hídricos en el subsuelo mexicano.
- Regular el otorgamiento, supervisión y terminación de las concesiones mineras y de agua para minería.
- Castigar la inactividad o especulación con la cancelación de concesiones de minería.
- No otorgar concesiones mineras en Áreas Naturales Protegidas.

En particular, la iniciativa prevé que las actividades de exploración en el sector minero estén reservadas al Estado mediante el otorgamiento de órdenes de exploración emitidas por la Secretaría de Economía al Servicio Geológico Mexicano o asignaciones a entidades paraestatales federales. Además, condiciona el otorgamiento de concesiones mineras a la disponibilidad de agua en los terrenos y adiciona causas para la cancelación de las mismas, incluyendo la falta de informes sobre riesgos ecológicos; la falta de permisos de otras autoridades; la falta de inicio de actividades en el plazo de un año contado a partir de la vigencia de la concesión; y la inactividad en los trabajos objeto de la conexión durante un periodo de dos años consecutivos o más.

Por otra parte, **reduce el periodo de vigencia de las concesiones mineras de cincuenta a treinta años, mientras que el periodo de prórroga se reduce de cincuenta a veinticinco años**; bajo la reforma, el periodo máximo de duración de una concesión minera es de 80 años.

La reforma contiene algunas medidas encaminadas a la protección del medio ambiente, como el requerimiento de informes de riesgo ecológico y la prohibición de uso de terrenos con baja disponibilidad de agua o áreas naturales protegidas para concesiones mineras. Sin embargo, **excluye a empresas privadas de las actividades de exploración** (excepto en casos en los que se permite a privados acompañar al sector público en dichas actividades), **y el régimen transitorio que contempla indica que todas las solicitudes de concesión que se encuentran en trámite deberán ser desechadas y ajustadas a las nuevas disposiciones.**

Ambos elementos **generan un ambiente de incertidumbre y volatilidad que puede reducir la atracción de inversión y la competitividad del país. Además, la preferencia otorgada al Estado sobre el sector privado y los cambios incluidos generan conflictos potenciales con el T-MEC y los socios comerciales de México en América del Norte**, ya que el Tratado contiene disposiciones que prohíben cambios regulatorios o acciones gubernamentales que interfieran con las expectativas de los inversionistas.

### ¿Qué sigue?

**Las reformas aprobadas en la Cámara de Diputados pasarán al Senado de la República como minuta y podrían abordarse durante la última sesión del periodo ordinario, el 27 de abril. ¿Se llevará a cabo, de nuevo, una sesión *fast track* que pueda ocasionar violaciones al proceso legislativo o se retomará la discusión en el siguiente periodo de sesiones que dará inicio el primero de septiembre?**

El IMCO considera imperativo que los dictámenes y minutas sean revisados con meticulosidad y responsabilidad por los legisladores, y las discusiones incluyan la participación ciudadana. De no hacerlo, podrían aprobarse leyes que pongan en riesgo el desarrollo tecnológico y de innovación, la provisión de salud pública, la imparcialidad de las compras públicas y la inversión minera en México.

**El IMCO es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro dedicado a enriquecer con evidencia la toma de decisiones públicas para avanzar hacia un México justo e incluyente.**

**Para entrevistas favor de comunicarse con:**  
Paola Gurrola | prensa@imco.org.mx | Cel. (55) 7907 6656