



Bien Común

año XXVI / número 286 / enero 2019



AUTONOMÍAS EN RIESGO

*Javier Brown César
Salomón Guzmán Rodríguez
Horacio Vives Segl
Daniel Saavedra Lladó
Luis Bernardo Nava Guerrero*



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestoTóres. Felicidades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o/y tzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://tl.gd/85sqmQ>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton. Foro #10Añosalternancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10Añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@aundzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a bocas. Más información en: www.fundacionpreciado.org/malformaciones/ESLIDERS.html about 19 hours ago via web in reply to laundzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morán y Esteban González Luna, de 1904 a 1904. February 6, 2011 6:03:36 PM CST via web

@SociedadCívica ¿por qué dice esa foto, Sociedad Cívica? 12:20 PM Feb 1st via web in reply to SociedadCívica



COLABORADORES

- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Luis Bernardo Nava Guerrero.** Presidente Municipal de Querétaro.
- **Lorena Pérez Hernández.** Investigadora en el Centro Cultural Manuel Gómez Morin.
- **Daniel Saavedra Lladó.** Licenciado en Ciencia Política por el ITAM. Ha sido asistente de investigación en el ITAM, TEC campus Santa Fe y actualmente en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- **Horacio Vives Segl.** Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina). Director del Centro de Estudios Alonso Lujambio y profesor del Departamento Académico de Ciencia Política del ITAM.

Editorial ■ 3

Centrales ■

La contrarreforma educativa.....5
Javier Brown César

La opacidad del presupuesto público y el empobrecimiento de los ramos autónomos en 2019.....16
Salomón Guzmán Rodríguez

Contrapesos al Poder Ejecutivo: el INE da la batalla por la autonomía.....37
Horacio Vives Segl

La autonomía en peligro.....42
Daniel Saavedra Lladó

El federalismo desde lo municipal y la pluralidad política en México.....47
Luis Bernardo Nava Guerrero

Agendas ■

El futuro del equilibrio de poderes en México.....58
M. Humberto Aguilar Coronado

Papeles de investigación ■

Pasión por las letras. Editorial Polis: un proyecto de Manuel Gómez Morin, Antonio L. Rodríguez y Jesús Guisa y Azevedo (primera parte).....61
Lorena Pérez Hernández

Dossier ■

Guardia nacional.....77
¿militarización de la fuerza pública?
Ponencias presentadas en las audiencias públicas sobre Guardia Nacional

**Presidente**

Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario General

Héctor Larios Córdova

Tesorero Nacional

Omar Francisco Gudiño Magaña

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Marko Antonio Cortés Mendoza

Director General

Humberto Aguilar Coronado

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Corrección, diseño y formación

José Luis Torres Vargas

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, CDMX.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, CDMX
Tel / Fax: 55 59 63 00
contacto@frph.org.mx
www.frph.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del



L

os organismos autónomos en México representan un esfuerzo colectivo, iniciado hace casi tres décadas, para contrapesar al poder central a través de instituciones donde la ciudadanía juega un papel decisivo en el control, supervisión y evaluación del trabajo de los poderes de la Unión; más allá de partidos políticos, estos organismos contribuyen de manera cotidiana a la profesionalización, la transparencia y la rendición de cuentas que, asumidas como valores democráticos, son cruciales para el mejoramiento del Estado mexicano, sus dependencias y sus actores.

Esta doble función de inclusión ciudadana en la vida pública y de consideración técnica para la medición de resultados representa, asimismo, un baluarte que pone frenos al centralismo a través de equilibrios no pocas veces frágiles, considerando sobre todo ese presidencialismo tan acentuado en la historia política del país, así como una recién y muy dañina tendencia del Ejecutivo, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, a concentrar un cúmulo de decisiones, responsabilidades y asignaciones que de manera regresiva atentan contra avances que hicieron en parte posible la transición democrática de los años noventa y la alternancia política en el 2000.

El centralismo que ha puesto en marcha como estrategia López Obrador pasa por el debilitamiento de los organismos autónomos, y para ello ha utilizado la mayoría de su partido, Morena, en el Congreso de la Unión: esta tendencia, es importante decirlo, se encuentra claramente explícita en lo que podríamos denominar, además, el ideario populista, en el que el líder se asume como figura única de ejercicio de poder y todos aquellos que no estén de acuerdo, ya sean desde las instituciones, desde los medios o desde la sociedad civil, quedan en automático descalificados, señalados como faltos a los intereses supremos del país que son, empero, los que el propio populista dicta.

En Bien Común afirmamos sin ambages: las autonomías están el peligro, no por una corazonada ni mucho menos una suposición; con ellos, además, peligran el equilibrio de poderes, peligran los contrapesos y peligran también las voces que se alzan desde la crítica y la oposición. Y dedicamos esta edición precisamente a documentar los atropellos que desde distintos frentes se cometen en contra de esas

instancias claves para cualquier democracia: el Instituto Nacional Electoral, el municipio, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como la forma en que desde el presupuesto público se han disfrazado de ahorro y austeridad embates que ponen en riesgo el funcionamiento y en no pocas ocasiones incluso la viabilidad de prácticamente la totalidad de las autonomías.

Mientras preparábamos, en ese sentido, la presente edición, otras dos instituciones se enfrentaban también a esa injerencia abusiva y riesgosa para el presente y futuro del sistema político mexicano: por una parte, la propuesta de ley que militariza la seguridad pública en el país, tema que convocó a una suma de especialistas y actores políticos a un diálogo en el que se advirtió sobre los enormes riesgos que implicarían esos cambios constitucionales, y ante lo cual, de nuevo, la bancada de Morena en la Cámara de Diputados fue omisa; por la otra, la renuncia por presiones políticas de la magistrada Janina Otálora a la presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Del primer asunto rescatamos diversas intervenciones que se presentaron en los foros convocados, con el objetivo de difundir las consideraciones técnicas de una decisión que puede implicar un giro de gran peligro tanto para la procuración de justicia en México como para la labor cotidiana de vigilancia y resguardo de la población, y que es asimismo un riesgo potencial en temas de derechos humanos. Por lo que toca al segundo, y por la premura, nos fue imposible incluirlo en nuestras páginas a profundidad; sin embargo, tanto ese como aquellos otros atentados contra las instituciones que vayan incorporándose a la agenda tendrán en esta publicación un espacio para ser señalados, analizados y denunciados por la gravedad que implican para la vida pública del país.

Iniciamos así el año 2019 con la convicción y la certeza de que todas las voces que se alcen contra los riesgos de regresiones democráticas, que las denuncien y las señalen desde la objetividad del análisis y la reflexión, deben hallar canales de expresión que potencien sus mensajes y sus advertencias: invitamos pues a nuestros lectores a sumarse a esta, hoy como pocas veces, crucial y fundamental labor para el presente y futuro de México.

Carlos Castillo López

La contrarreforma educativa

Javier Brown César

El pasado 13 de diciembre el presidente López Obrador envió a la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como lo había anunciado reiteradamente el presidente, la iniciativa enviada al Congreso de la Unión tiene como principal cometido cancelar la reforma educativa que se concretó a raíz del Pacto por México.

El análisis pormenorizado de la iniciativa presidencial debe ser realizado con toda seriedad por el Poder Legislativo no es nuestra intención llevar a cabo un estudio de esta naturaleza, pero sí valorar algunas de las implicaciones que la cancelación de la reforma puede tener para el sistema educativo. Para tal efecto, es de vital importancia asumir como punto de partida un enfoque de políticas públicas para ponderar adecuadamente los posibles efectos de la propuesta del presidente, en caso de aprobarse en sus términos.

El enfoque de políticas públicas en el ámbito educativo

México está rezagado en materia de investigación educativa y desde luego, se carece de un enfoque integral sobre las

políticas educativas, ante la falta de profesionistas formados en esta materia sumamente especializada. La política educativa se puede definir como el conjunto de decisiones y acciones que tienen como objetivo cambiar la educación en alguno de los tres ámbitos analíticos: el sistema, la organización escolar y el aula.

Las ideas de cambio educativo usualmente están contaminadas por fórmulas de contingencia que buscan legitimar decisiones y acciones gubernamentales previamente adoptadas, o respaldar supuestas innovaciones que resolverán de una vez por todas el principal problema de la educación: fomentar de manera permanente la capacidad de aprender. El ser humano es el único animal dotado con capacidades de coordinación superiores gracias al desarrollo de un lenguaje articulado que se puede almacenar y, en consecuencia, los saberes de las generaciones se pueden acumular y transmitir, lo que apuntala el ideal de un aprendizaje que se prolonga por el resto de la vida.

Desde el mito platónico de la caverna, la idea de la educación como un proceso continuo y progresivo que lleva de las tinieblas de la ignorancia a la luz de la verdad ha inspirado toda forma de iluminismo, así como los

grandes esfuerzos emprendidos por los Estados nacionales para organizar sistemas educativos y proveer de educación pública a la población. El siglo XX se caracterizó por dos logros incuestionables: el aumento de la cobertura en todos los tipos y niveles —principalmente en la llamada educación básica— y la lucha contra el analfabetismo.

La enorme expansión de los servicios educativos que tuvo lugar en México consolidó un modelo de Estado educador, con fuertes tintes autoritarios y paternalistas. El gobierno se arrogó la facultad de determinar los contenidos de los libros de texto a partir de una política editorial oficialista, con lo que se consolidó un modelo de transmisión de saberes basado en una historia oficial ampliamente compartida y desde luego manipulada, y en un currículo orientado a la formación enciclopédica. El modelo preponderante fue, durante la mayor parte del siglo XX, vertical, centralista y corporativo.

Las políticas educativas del régimen postrevolucionario se estructuraron con base en supuestos iluministas y en un modelo escolar cuyo eje fue la preparación de las personas para la vida laboral en talleres, fábricas y empresas; el modelo reprodujo los esquemas típicos del quehacer corporativo: disciplina incuestionable y saberes aislados unos de otros, sin relación y vinculación, sin una arquitectura curricular que diera sentido al todo, bajo el supuesto no explícito de preparar a las personas para la vida laboral, exclusivamente.

Las personas que durante el siglo XX tuvieron éxito en la vida laboral, personal y social, en muchas ocasiones lo lograron a pesar de la escuela e incluso contra la propia escuela; liberarse del condicionamiento educativo impulsado por un modelo autoritario, con una historia patria oficial y contenidos curriculares aislados y desvinculados sólo puede darse a costa de un tremendo esfuerzo para desaprender mucho de lo aprendido en

la escuela y aprender lo que en la escuela no se enseña.

Las políticas públicas en el ámbito educativo se concentraron de manera prioritaria en la ampliación y expansión de la oferta educativa, lográndose a finales del siglo XX la cobertura total en educación primaria, en detrimento de los niveles preescolar y secundaria, dentro del tipo de educación básica. Por otro lado, el esfuerzo realizado para ampliar la cobertura en primaria y abatir el rezago educativo tuvo también costos importantes en la expansión y el modelo de los tipos media superior y superior.

Las consecuencias del énfasis puesto en la primaria y de un paradigma profesional basado en la titulación de universitarios son preocupantes: baja cobertura en educación inicial, media superior y superior; falta de valoración adecuada del nivel de educación media superior como opción de formación técnica para aprovechar el bono demográfico; alto número de egresados en educación superior que saturan el mercado laboral o no cumplen con los perfiles requeridos por las empresas, lo que alimenta la economía informal y el desempleo; y un importante número de jóvenes que no pueden acceder a la educación media superior y superior.

Preocupa en especial el rezago que se observa en educación preescolar, con muy bajos niveles de cobertura para niños de tres y cinco años; la consecuencia no tan visible del modelo es la inequidad inicial que puede condicionar el fracaso educativo de quienes no pudieron acceder a todos los grados de la educación preescolar, y que empiezan la educación primaria en situación de desventaja con respecto a quienes sí pudieron estudiar el preescolar completo.

Hacia finales del siglo pasado se hicieron evidentes los grandes problemas del modelo educativo postrevolucionario, a saber: aumento de la cantidad en detrimento de la calidad, falta de evaluaciones sistemáticas e

integrales, centralismo e inequidad, captura del sistema educativo por parte del corporativismo oficial y disidente, e ineficiente política de gasto educativo.

Cantidad y calidad

El elevado costo de aumentar las capacidades de la educación primaria se logró sacrificando en buena medida la calidad de la educación. Durante buena parte del siglo XX no fue posible medir la calidad, dado que el sistema no se orientó, en la conformación de sus indicadores, a este factor crucial del proceso enseñanza-aprendizaje.

Los indicadores desarrollados para observar al sistema educativo se basaron en grandes agregados sin objetivos claros y precisos. Los grandes indicadores que orientaron el sistema educativo y su desarrollo fueron: cobertura, absorción, abandono escolar, eficiencia terminal y reprobación. Estos indicadores son ciegos con respecto a la calidad, cuya definición hoy día sigue siendo deficiente.

En materia de política educativa, la calidad se basa en juicios de valor que permiten determinar si se está mejor, peor o igual con respecto a un horizonte temporal determinado, a una región concreta y a un indicador o conjunto de indicadores. En el ámbito de los indicadores incluso aquellos que podrían considerarse como orientados a la calidad, como eficiencia terminal o reprobación, no son pertinentes para “medir” la calidad de los aprendizajes, ya que esto sólo puede hacerse a partir de evaluaciones estandarizadas, lo que garantiza que sean comparables en el tiempo y el espacio. Si aumenta la eficiencia terminal o disminuye la reprobación no significa que las personas aprendan “más” o “mejor”, sino sólo que reprobaban menos y que terminan en mayor número el nivel educativo respectivo, lo que no garantiza que los aprendizajes sean relevantes.

La reforma educativa del Pacto por México introdujo en 2013 como imperativo del

sistema a la calidad. En el párrafo tercero del artículo 3 constitucional se estableció explícitamente la obligación del Estado de garantizar “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”. Adicionalmente como criterio que orienta la educación se adicionó un inciso d) en la fracción II del artículo 3. a la calidad “con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.

Evaluación

Durante décadas la evaluación del sistema educativo se limitó a la generación de ciertos indicadores mínimos y a la realización de pruebas subjetivas no estandarizadas. La evaluación con base en pruebas objetivas estandarizadas de aplicación nacional tuvo su primer impulso a principios del siglo XXI, mientras que la valoración de la calidad de la enseñanza tuvo un avance trascendental a raíz de la reforma educativa del Pacto por México. Antes de las primeras pruebas estandarizadas que se aplicaron sólo contábamos con las evaluaciones de la prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*), que había demostrado que la calidad de la educación en México era un factor crítico: en 2000, los resultados del examen en matemáticas eran de 387, y en lectura y en ciencias 422, todos por debajo del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, con 550 en matemáticas, lectura y ciencias. Para 2015 los resultados tampoco fueron halagüeños para México: 408 en matemáticas, 423 en lectura y 416 en ciencias, de nueva cuenta por debajo del promedio de la OCDE.

La reforma constitucional y la legislación secundaria le dieron autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la

Las políticas educativas del régimen postrevolucionario se estructuraron con base en supuestos iluministas y en un modelo escolar cuyo eje fue la preparación de las personas para la vida laboral en talleres, fábricas y empresas; el modelo reprodujo los esquemas típicos del quehacer corporativo: disciplina incuestionable y saberes aislados unos de otros, sin relación y vinculación, sin una arquitectura curricular que diera sentido al todo, bajo el supuesto no explícito de preparar a las personas para la vida laboral, exclusivamente

Educación (INEE) así como patrimonio propio y personalidad jurídica ya que, si bien el INEE fue creado en 2002, en sus inicios fue un órgano descentralizado sectorizado. La autonomía constitucional robusteció al INEE y le dio herramientas para realizar evaluaciones de forma totalmente independiente de los intereses de la burocracia que conforma la organización escolar.

La reforma de 2013 al artículo tercero constitucional señaló como mandato del INEE “evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”. Además, se establecieron tres imperativos para el Instituto: diseñar y realizar mediciones correspondientes a componentes, procesos o resultados del sistema; expedir lineamientos en materia de evaluación, que deberán ser observados por las autoridades educativas de los tres órdenes de gobierno; y generar y difundir información y emitir directrices relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.

El avance en materia de evaluación de la educación fue de gran importancia ya que, por vez primera, se contó con un órgano constitucional autónomo con un claro mandato técnico para realizar mediciones en los componentes, procesos y resultados del sistema; esto es, no sólo se establecían con mandato las evaluaciones de resultados sino también

las de las partes y los procesos del sistema, lo que en términos académicos implica una evaluación basada en el llamado modelo CIPP (contexto, insumo, proceso y producto). Este paso en materia de evaluación pudo haber sido de la mayor trascendencia si no se limitaba la función del INEE a la mera evaluación de resultados vía pruebas estandarizadas objetivas. Había que generar entonces otros instrumentos para medir diversos aspectos del sistema, de la organización escolar y de las interacciones en el aula.

El paso dado por la reforma constitucional y el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica de 2013, daban la pauta para realizar evaluaciones sistemáticas del rendimiento de docentes y alumnos, logro fundamental para estudios longitudinales, pero también para la conformación de bases de datos que integraran los resultados de las pruebas objetivas con datos sobre la supervisión escolar, la infraestructura educativa, los procesos en el aula, los recursos didácticos, los anexos como bibliotecas y laboratorios, el contexto social de los educandos y la carrera magisterial; esto no se hizo, pero se debió haber hecho para contestar con claridad y contundencia la pregunta fundamental de toda política educativa reflexiva: ¿cuáles son los factores que condicionan el aprendizaje de los educandos?

La pregunta anterior sólo puede contestarse con evaluaciones que tomen en cuenta todos

los componentes del modelo CIPP y no sólo el producto, que en este caso es medido por las pruebas objetivas estandarizadas aplicadas a docentes y alumnos. Desafortunadamente, el INEE limitó su mandato a la evaluación de productos y a la vinculación laxa con algunos aspectos contextuales, y no se consolidaron bases de datos integradas para la realización de estudios longitudinales comprensivos que fungieran como orientación certera de las políticas educativas. A pesar de estas limitaciones, el paso dado con la creación del INEE fue muy significativo, además de que el Censo aportó datos fundamentales sobre los insumos del proceso educativo.

La pregunta fundamental de toda política educativa reflexiva se responde con organizaciones que reflejen la complejidad del entorno del sistema educativo, para lo cual se requieren modelos y diseños de investigación sofisticados y costosos que atiendan a los siguientes factores:

- Contexto: escolaridad de los padres de los educandos, condiciones y servicios de la vivienda, régimen alimenticio, estado de salud, ingreso familiar, disponibilidad de lugares para estudiar, acceso a una biblioteca básica, número de familiares que viven en el hogar, distancia hacia la escuela, disponibilidad de computadora e internet, ocupación de los padres.
- Insumos: características de las aulas, anexos, laboratorios, talleres y bibliotecas en términos de dotación de equipo; existencia de baños y bebederos; lugares comunes para el recreo y el deporte; realización de actividades artísticas, cívicas, culturales y deportivas; calidad y actualidad de los libros de texto; dotación de tecnología educativa: disponibilidad de cuadernos y útiles escolares.
- Procesos: interacciones en el aula, clima escolar, mecanismos de supervisión, formatos de control, instancias de participación social, mapas curriculares, diseño

de tiempos, métodos y técnicas didácticas.

- Productos: resultados de las pruebas objetivas estandarizadas para docentes y alumnos, valoración de la adquisición de competencias, eventos escolares realizados, competencias nacionales e internacionales.
- Además de los factores del modelo CIPP pueden utilizarse parámetros para evaluar mejor al sistema educativo, la organización escolar y el aula, en lo relativo a contenidos, materiales, lecciones, métodos, técnicas y otros insumos y recursos didácticos: pertinencia que responde a la pregunta de si son o no adecuados; relevancia, que permite determinar el impacto en el aprendizaje de los educandos; y oportunidad como criterio temporal que permite determinar la vigencia u obsolescencia.

La administración del presidente Peña Nieto dejó de aplicar la prueba ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares), para dar paso a un nuevo diseño de evaluación denominado PLANEA (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes). Los resultados de esta prueba objetiva estandarizada expresan el fracaso de la política educativa en el aula: a nivel de educación básica se refleja un bajo nivel de logro: de acuerdo a datos del *Sexto Informe de Gobierno*, en lenguaje y comunicación el total obtenido es de 50.4 y en matemáticas de 39.5 en los niveles II, III o IV, lo que indica la cantidad de alumnos por cada cien evaluados en cada campo que lograron al menos un dominio básico de los aprendizajes clave del currículum del campo formativo, en consecuencia: 1 de cada dos evaluados no llegan el nivel básico en lenguaje y comunicación, y cerca de 2 de cada 3 evaluados no llegan al nivel básico en matemáticas.

Hay que señalar que la evaluación educativa no se debe limitar a la aplicación de pruebas objetivas estandarizadas, sino que comprende un amplio plexo de factores que deben analizarse de forma coordinada para establecer grandes sistemas de bases de datos que permitan realizar investigación educativa orientada a responder a dos cuestiones urgentes: ¿cómo aprenden los alumnos y qué factores se asocian al aprendizaje? A pesar de la creación del INEE, estas respuestas están pendientes ante las carencias presupuestales del propio Instituto, pero principalmente ante la falta de incentivos para realizar investigación educativa más allá de gremios cuyo principal imperativo es la extracción de rentas estatales y no la búsqueda de la verdad.

Centralismo e inequidad regional

No sólo la cobertura del sistema educativo se amplió a costa de la calidad, también se dio a costa del federalismo y de la equidad. El modelo de control central fue la clave para la operación y expansión del sistema educativo a lo largo del siglo XX. Se centralizaron los planes y programas de estudio, el calendario escolar, el diseño e impresión de libros de texto e incluso la formación docente.

El modelo educativo mexicano se basó en la adopción de medidas genéricas que se diseñaban desde el centro y se aplicaban a todo el país. Esta forma de centralismo dio al traste con la pertinencia de la educación en México, principalmente a nivel de contenidos, métodos y técnicas que se aplicaban en todo el país. El modelo centralista se generalizó incluso generándose infraestructura educativa desde la Federación, así como operando tecnologías educativas de forma central, como es el caso de la Telesecundaria o de Enciclomedia.

Inclusive el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica negociado entre el gobierno y el sindicato magisterial en 1992 no revirtió el centralismo inercial, a pesar de que se entregó el control de la educación a las autoridades locales. El tremendo centralismo y la aplicación de fórmulas y recetas genéricas ha sido una de las causas de la enorme inequidad de nuestro sistema educativo tal como se refleja en el siguiente cuadro, que da cuenta de los grandes desequilibrios que se observan en lo relativo a cobertura en educación media superior y superior (Cuadro 1).

Cuadro 1: cobertura por entidad federativa en entidades seleccionadas (ciclo escolar 2017-2018)

Entidad	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior
Baja California	61.6	104.2	97.0	86.8	35.6
Coahuila	80.1	104.2	95.1	79.9	35.8
Chihuahua	60.7	101.4	90.0	74.1	38
Nuevo León	77.0	106.9	99.8	74.5	43.3
Aguascalientes	72.4	104.4	95.3	77.3	41.2
Ciudad de México	79.8	111.9	117.0	121.1	72
Guanajuato	76.1	105.3	97.3	74.6	24.6
Jalisco	73.5	105.3	95.0	75.2	31.9
Estado de México	62.8	102.4	97.6	71.9	28.0
Chiapas	90.5	117.2	91.9	70.1	14.3
Guerrero	88.7	105.1	93.5	68.2	19.8
Michoacán	81.6	105.8	91.0	67.7	24.9
Oaxaca	83.5	105.4	94.7	64.8	18.3

Fuente: Sexto Informe de Gobierno

Las inequidades regionales tienen un impacto considerable en la trayectoria educativa de los alumnos, bajo un modelo que incentiva la obtención de títulos universitarios. Planteemos dos casos hipotéticos extremos (*ceteris paribus*):

Supongamos una cohorte de niños que inicia su educación en Chiapas, del total de posibles alumnos en educación preescolar serán atendidos 9 de cada 10; para la educación primaria es posible asimilar al total de la demanda pero dado que 1 alumno de cada 10 no cuenta con educación preescolar, habrá desde temprano rezago educativo; si 9 de cada 10 alumnos que pueden inscribirse terminan la primaria, 8 alumnos podrán inscribirse en secundaria; si de los 8 alumnos inscritos todos concluyen la secundaria, sólo podrán inscribirse al nivel medio superior 5 alumnos; si los alumnos inscritos concluyen la educación media superior, sólo 1 podrá inscribirse a la universidad. Resulta entonces que de cada cohorte de 10 niños sólo 1 podrá inscribirse a la universidad cuando tenga la edad de hacerlo.

Supongamos una cohorte de niños que inicia su educación en la Ciudad de México, del total de posibles alumnos en educación

preescolar serán atendidos 8 de cada 10; para la educación primaria es posible asimilar al total de la demanda pero dado que 2 alumnos de cada 10 no cuentan con educación preescolar, habrá rezago educativo; si 8 de cada 10 alumnos que pueden inscribirse terminan la primaria, 8 alumnos podrán inscribirse en la secundaria; si de los 8 alumnos todos concluyen la secundaria, podrán inscribirse al nivel medio superior los 8 alumnos; si los alumnos inscritos concluyen la educación media superior, podrán inscribirse a la universidad 6 de los 8. Resulta entonces que de cada cohorte de 10 niños 6 podrán inscribirse a la universidad cuando tengan la edad de hacerlo.

Los contrastes entre los dos escenarios son significativos (en Chiapas de cada 10 niños 1 llegará a la universidad, en contraste con 6 en la Ciudad de México) y expresan que el otro principal problema del sistema educativo mexicano, además de la calidad, es la equidad. Los contrastes regionales también se pueden observar en lo relativo a años de escolaridad y analfabetismo, dos indicadores críticos para todo sistema educativo, ya que permiten valorar qué tan eficaz es (Cuadro 2).

Cuadro 2: escolaridad, analfabetismo, aportación por entidad al PIB nacional y PIB per cápita (ciclo escolar 2017-2018)				
Entidad	Años de estudios de la población	Índice de analfabetismo	Aportación de la entidad al PIB nacional en 2016	PIB per cápita mensual a precios de 2016
Baja California	10	1.3	3.10%	\$12,565
Coahuila	10.1	1.6	3.42%	\$16,749
Chihuahua	9.5	1.7	3.17%	\$12,140
Nuevo León	10.4	1.1	7.23%	\$20,114
Aguascalientes	9.9	1.0	1.28%	\$13,946
Ciudad de México	11.3	0.7	17.78%	\$28,016
Guanajuato	8.5	4.4	4.05%	\$9,904
Jalisco	9.5	2.9	6.81%	\$12,079
Estado de México	9.8	1.6	8.70%	\$7,216
Chiapas	7.8	10.2	1.70%	\$4,558

Cuadro 2: escolaridad, analfabetismo, aportación por entidad al PIB nacional y PIB per cápita (ciclo escolar 2017-2018)				
Entidad	Años de estudios de la población	Índice de analfabetismo	Aportación de la entidad al PIB nacional en 2016	PIB per cápita mensual a precios de 2016
Guerrero	8.1	8.8	1.39%	\$5,639
Michoacán	8.1	5.7	2.39%	\$7,383
Oaxaca	8	8.1	1.52%	\$5,376

Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno, Conapo e INEGI.

Los datos presentados expresan dramáticamente el rotundo fracaso de la política educativa: las entidades con mayores rezagos en infraestructura, con mayores carencias y pobreza son las que tienen menores años de escolaridad y los más altos índices de analfabetismo. De ahí la necesidad de impulsar políticas compensatorias como las previstas en el Capítulo III de la Ley General de Educación, además de ampliar la oferta educativa, principalmente en preescolar, secundaria, media superior y universidad, con fuerte sentido regional, privilegiándose las entidades con menor cobertura y mayor rezago e incluso previéndose como medida excepcional el envío de los mejores docentes a las entidades con mayores deficiencias en materia de cobertura, eficiencia terminal y reprobación.

Control corporativo del sistema educativo

El modelo que se consolidó para el gremio magisterial fue de naturaleza corporativa, esto es, se constituyó un sindicalismo oficial y oficialista sometido a líderes de carácter dinástico, elegidos de forma antidemocrática, con un mandato autoritario, centralista y opaco en lo relativo al uso y manejo de recursos públicos. Incluso la disidencia magisterial bajo la égida de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) creada en 1979, con fuerte presencia en Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, fue promovida e impulsada desde esferas del gobierno,

convirtiéndose a largo plazo en una bomba de tiempo. Paradójicamente, los bastiones de la CNTE son las entidades con mayor rezago educativo y pobreza.

La situación de opacidad en el manejo de los recursos sindicales ha garantizado una base de apoyo leal, así como una ingente cantidad de dinero que puede ser utilizada con fines discrecionales, enriqueciendo a los líderes a costa de la depresión salarial del magisterio. La situación podría cambiar a raíz de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero se requieren instancias de fiscalización robustas y eficaces.

El control de la educación por parte del sindicato oficial ha erosionado de manera sistemática la principal tarea que deben realizar las organizaciones escolares: la rendición de cuentas hacia los padres de familia; también minimiza la posibilidad de establecer sanciones que vayan más allá de las contempladas en los artículos 75 y 77 de la Ley General de Educación. Las resistencias sindicales a la evaluación han sido notorias de parte de la CNTE, cuyos integrantes se han opuesto de forma sistemática y han realizado paros y manifestaciones.

Gasto público ineficiente

El sistema educativo mexicano padece una enfermedad crónica desde hace décadas: el excesivo énfasis del gasto educativo en el gasto corriente, lo que representa más del 90

por ciento. El grueso del gasto se destina a salarios y honorarios quedando un porcentaje muy pequeño disponible para crear infraestructura educativa, dotar de materiales y equipo, construir aulas, laboratorios, talleres y anexos.

El famoso informe Delors titulado: *La educación encierra un tesoro*, refleja la realidad de un negocio sumamente lucrativo que involucra a autoridades, productores de libros de texto, papelerías, fábricas de uniformes, librerías y otros actores que ven en la educación una de las más lucrativas empresas que hay en la actualidad.

El lugar común que exige que el 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) se destine al gasto educativo, y que ha sido motivo de reiteradas iniciativas de reformas, podría agravar el problema educativo, ya que el déficit no se da en la falta de recursos sino en su uso ineficaz e ineficiente: el aumento continuado del gasto ha causado mejoras incrementales en los indicadores del sistema, pero nada más, al grado de que al paso que vamos, y con un aumento de una décima por ciclo escolar, en el indicador de grado promedio de escolaridad de la población México llegará al ideal de 12 años de escolaridad casi en el año 2050.

Para 2014, si atendemos a las cifras dadas en el *Sexto Informe de Gobierno*, México destinaba el 4.4 por ciento del PIB a gasto público directo para instituciones educativas de primaria a educación superior. Este porcentaje es superior al de Alemania (3.7), los Estados Unidos (4.2), Japón (3.3) e Italia (3.6). Con datos del mismo informe se puede constatar la deficiente estructura del gasto público: en primaria el 94 por ciento del gasto educativo es corriente, en secundaria es el 95 por ciento, en media superior es del 90 por ciento y en superior es del 91 por ciento. Por último, y en contraste con el importante porcentaje de gasto corriente en educación, el salario estatutario anual en instituciones

públicas de educación primaria, medido en dólares, era de 17,271 en México, en comparación con Alemania con 54,246, Estados Unidos con 37,788, o Japón con 29,009; esto nos lleva a cuestionar el destino del importante gasto corriente, ante un salario magisterial deprimido y poco competitivo.

La iniciativa presidencial

A la luz de la problemática bosquejada en el apartado anterior, se puede valorar en qué medida la reforma propuesta por el presidente de la República podría significar un giro en la política educativa. La primera señal inequívoca de la falta de un proyecto educativo serio fue el nombramiento del Secretario de Educación Pública quien, como en el caso de algunos titulares de esta dependencia, es un político de carrera pero no un administrador público y menos todavía un experto en política educativa como el que actualmente se requiere.

La iniciativa presidencial reforma tres artículos constitucionales: 3, 31 y 73. Los dos primeros párrafos de la iniciativa de reformas al artículo tercero desarrollan lo expresado en el primer párrafo del artículo vigente. La novedad se introduce en un tercer párrafo que habla del interés superior de niñas, niños y adolescentes, lo que reitera ociosamente un principio constitucional ya establecido, pero adiciona la valoración del magisterio como agente de transformación social, terminología que es exótica a la semántica constitucional, donde no aparece el término “transformación” en ningún artículo.

El cuarto párrafo prevé, como derecho de los maestros, “acceder a un sistema permanente de actualización y formación continua” y que su contribución a la educación sea reconocida. Ambos desiderátums también rompen con la semántica constitucional e introducen un léxico más apropiado para una legislación secundaria. En el siguiente párrafo se prevé el Servicio de Carrera Profesional del

Magisterio que en el texto vigente se regula en la fracción III, la cual se deroga.

En el quinto párrafo se manda el fortalecimiento de las escuelas normales y de las instituciones de educación superior que formen docentes. Ambas menciones son nuevos mandatos constitucionales.

En el sexto párrafo se adicionan como componentes del currículo nacional la historia, la geografía, la cultura, las lenguas originarias, la activación física, el deporte, las artes, las manifestaciones culturales y el respecto al medio ambiente. Estas adiciones obligarían a la respectiva armonización de la Ley General de Educación. Por otro lado, el séptimo párrafo repite lo previsto en el párrafo segundo vigente, adicionando al civismo y la cultura de la paz.

Cabe destacar que el párrafo tercero vigente en el artículo constitucional desaparecería, lo cual es grave ya que este párrafo prevé como eje del sistema a la calidad. Esta supresión es consistente con la derogación del inciso d) de la fracción II que manda que la educación “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. Al desaparecer el mandato de la educación de calidad se anula uno de los ejes centrales de todo proceso educativo. Podríamos profundizar en otros contenidos de la iniciativa presidencial, que además de graves carencias en materia de técnica legislativa, introducen una narrativa ajena e incluso intrusiva para un texto constitucional, pero nos limitaremos al tema del INEE.

La parte de la reforma sobre la que llamaremos la atención es la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y su sustitución por un “Centro con autonomía técnica que contribuya a la mejora continua de la educación, a través de estudios, mediciones e investigaciones especializadas y la determinación de estándares e indicadores de resultados”. Con esta

contrarreforma, desaparece un órgano constitucional autónomo del Estado mexicano. Lo más llamativo de la propuesta presidencial es la desaparición del término “evaluación” y su sustitución por “medición”. Tradicionalmente se confunde la evaluación con la medición, el todo con las partes, ya que las mediciones son instrumentos fundamentales para realizar evaluaciones, pero no son los únicos, ya que como se ha señalado anteriormente, la evaluación implica juicios de valor basados en datos objetivos y comprende datos del contexto, información sobre los insumos, análisis de procesos y medición de productos.

El nuevo Centro, ya sin autonomía constitucional, podría ser un órgano técnico sectorizado a la propia Secretaría de Educación Pública que, si bien gozaría de autonomía técnica, no tendría capacidades jurídicas ni patrimonio propios. Se propone que el nuevo Centro esté conformado por un Consejo Directivo de siete miembros designados por la autoridad educativa federal, lo que consolida su dependencia del Ejecutivo, a diferencia del modelo anterior en el que se daba el control parlamentario, ya que en caso de vacante de algunos de los cinco integrantes de la Junta de Gobierno, se mandaba que el Ejecutivo sometería “una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará 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”.

Además, se prevé para el nuevo Centro un consejo consultivo conformado por “docentes distinguidos; madres y padres de familia reconocidos por su contribución a la mejora educativa; representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a esta materia;

investigadores y expertos”. Estas consideraciones son ajenas al texto constitucional y propias de la legislación secundaria o incluso de un reglamento o Estatuto, tal como lo prevé actualmente el artículo 67 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Por último, y remitiéndonos sólo a la reforma que desaparece al INEE, se prevé que el Consejo Consultivo tendrá a su cargo “la elaboración de un plan de gran visión educativa de carácter indicativo para la formulación de los programas de mediano plazo”. Esta disposición es contraria a lo previsto en la Ley de Planeación, además de ser ambigua en lo que se refiere a un plan de gran visión, ya que no se especifican los plazos.

Conclusiones

La contrarreforma educativa presentada por el presidente no atiende a ninguno de los grandes problemas de la educación identificados en el presente artículo, antes bien puede agravarlos. La desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es el principio del fin de las evaluaciones sistemáticas y objetivas. ¿Qué consecuencia tiene esto en términos de política educativa? Como ya se ha señalado, los indicadores tradicionales del sistema –cobertura, reprobación, deserción o eficiencia terminal– no permiten valorar la calidad, ya que esto sólo se puede hacer con base en un modelo integrado que considere el contexto, los insumos, los procesos y los productos del sistema educativo.

El retroceso que representa la contrarreforma educativa es innegable, ya que su diseño no se basa en un análisis detallado del texto que se pretende introducir en la Constitución, lleno de ideas románticas y exóticas para los preceptos constitucionales vigentes. Además, se pierde de vista que el logro educativo es un evento extremadamente improbable que sólo puede consolidarse generando nuevos y cada

vez más complejos instrumentos de observación y análisis, y no destruyendo los ya existentes. Por otro lado, en caso de aprobarse la reforma constitucional, se requerirá la armonización de la Ley General de Educación y la abrogación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Con la creación del INEE se dio un paso de vital importancia para evaluar productos con base en pruebas estandarizadas objetivas. Este paso inicial debió completarse con mediciones adicionales sobre los restantes factores –contexto, insumos y procesos– para integrar un sistema de evaluación de la educación. En lugar de dar este paso, que hubiera representado un avance inusitado, el nuevo gobierno prefirió revertir las evaluaciones, lo que tendrá consecuencias desastrosas: el sistema educativo perderá sus rutas de navegación, sus brújulas, y sin orientación y sentido, y con un órgano técnico sometido al Ejecutivo, podrá maquillar cifras, destruir indicadores y generar mediciones ad hoc.

El siguiente paso podría ser la negativa a participar en la prueba PISA, con lo que no sólo perderíamos los referentes nacionales sino que, ante la comunidad internacional, seríamos un país que en materia de política educativa estaría ciego, sordo y mudo. Este escenario parecería fantástico pero también lo era, para quienes estudiamos y analizamos política educativa, que se destruyera el INEE, creando en su lugar un ente sin independencia que, al no orientar sus acciones con base en la calidad, tampoco podrá hacerlo en materia de equidad. Así, lo que en el fondo se destruye con el INEE es la posibilidad de que se diseñen políticas educativas pertinentes, relevantes y oportunas, y con ello, la construcción de un futuro en el que la competitividad, la innovación y la calidad de nuestros técnicos y profesionales sean factores de prosperidad y éxito para México. **B**

La opacidad del presupuesto público y el empobrecimiento de los ramos autónomos en 2019

Salomón Guzmán Rodríguez

De acuerdo con Transparencia Presupuestaria,¹ el presupuesto público del país puede entenderse con base en tres preguntas importantes: 1) ¿Quién gasta?, la respuesta es los ramos y la unidad responsable; 2) ¿Para qué se gasta?, la respuesta es en los programas presupuestarios y; 3) ¿En qué se gasta?, la respuesta es en gasto corriente o de inversión. En consecuencia, el diagnóstico del presupuesto presenta varias líneas de análisis en conjunto con la temporal.

El pasado mes de diciembre de 2018 se aprobó un presupuesto bruto de poco más de 6 billones 581 mil millones de pesos; si a este monto se le descuentan los 760 mil millones de pesos de subsidios, el gasto neto es

equivalente a los 5 billones 838 mil millones de pesos. Respecto al presupuesto aprobado de 2018, serán 558 mil millones de pesos más, lo equivale a un incremento real del 6.42 por ciento, aproximadamente. Este gasto neto tiene un peso en la economía del 23.46 por ciento respecto al PIB y es 2.3 veces mayor al presupuesto neto de 2008, es decir, el presupuesto de 2008 se multiplicó poco más de dos veces.

Por otra parte, el gasto federalizado para 2019 (suma de los ramos 23,28 y 33) equivale a un billón 769 mil millones de pesos, 112 mil millones de pesos más que en 2018. El gasto federalizado tiene un peso en la economía del 7.11 por ciento respecto al PIB.

**Tabla 1. Presupuestos públicos aprobados 2009-2019
(Miles de millones de pesos)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gasto bruto	2,788.0	3,304.0	3,440.0	3,720.0	4,036.0	4,323.0	4,905.0	5,138.0	5,297.0	5,521.0	5,968.0	6,597.9
Neteo	219.0	259.0	264.0	282.0	329.0	366.0	438.0	444.0	533.0	632.0	688.0	759.8
Gasto neto total	2,569.3	3,045.1	3,176.0	3,438.5	3,706.6	3,956.6	4,467.4	4,694.4	4,764.1	4,888.6	5,279.8	5,838.1
Ramo 23	51.7	82.8	65.8	49.3	63.3	77.1	123.0	127.3	141.7	131.9	156.5	113.0
Ramo 28	400.2	430.2	441.6	493.7	504.9	535.1	577.6	607.1	678.8	742.6	811.9	919.8
Ramo 33	369.6	396.3	419.3	451.2	482.2	513.9	545.6	591.4	616.3	651.9	688.3	735.8
Gasto Federalizado	821.5	909.3	926.7	994.2	1,050.4	1,126.1	1,246.2	1,325.8	1,436.7	1,526.3	1,656.7	1,768.6

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Tabla 2. Incrementos % reales de los presupuestos públicos aprobados 2009-2019

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gasto bruto	18.51%	4.12%	8.14%	8.49%	7.11%	13.46%	4.75%	3.09%	4.23%	8.10%	6.40%
Neteo	18.26%	1.93%	6.82%	16.67%	11.25%	19.67%	1.37%	20.05%	18.57%	8.86%	6.29%
Gasto neto total	18.52%	4.30%	8.27%	7.80%	6.74%	12.91%	5.08%	1.48%	2.61%	8.00%	6.42%
Ramo 23	60.11%	-20.55%	-25.07%	28.39%	21.78%	59.46%	3.54%	11.27%	-6.91%	18.65%	-30.49%
Ramo 28	7.50%	2.65%	11.79%	2.27%	5.99%	7.95%	5.11%	11.80%	9.40%	9.34%	9.04%
Ramo 33	7.22%	5.82%	7.60%	6.87%	6.58%	6.16%	8.39%	4.22%	5.77%	5.60%	2.88%
Gasto Federalizado	10.69%	1.92%	7.28%	5.65%	7.21%	10.66%	6.39%	8.36%	6.24%	8.55%	2.74%

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Tabla 3. Presupuesto públicos aprobados 2009-2019 como % del PIB

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gasto bruto	22.6%	27.2%	25.7%	25.4%	25.5%	26.6%	28.1%	27.7%	26.3%	25.2%	25.7%	26.5%
Neteo	1.77%	2.13%	1.98%	1.92%	2.08%	2.25%	2.51%	2.39%	2.65%	2.88%	2.96%	3.05%
Gasto neto total	20.80%	25.04%	23.76%	23.45%	23.43%	24.31%	25.57%	25.30%	23.68%	22.30%	22.73%	23.46%
Ramo 23	0.42%	0.68%	0.49%	0.34%	0.40%	0.47%	0.70%	0.69%	0.70%	0.60%	0.67%	0.45%
Ramo 28	3.24%	3.54%	3.30%	3.37%	3.19%	3.29%	3.31%	3.27%	3.37%	3.39%	3.50%	3.70%
Ramo 33	2.99%	3.26%	3.14%	3.08%	3.05%	3.16%	3.12%	3.19%	3.06%	2.97%	2.96%	2.96%
Gasto Federalizado	6.65%	7.48%	6.93%	6.78%	6.64%	6.92%	7.13%	7.15%	7.14%	6.96%	7.13%	7.11%

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

De acuerdo con los precios de 2019,² se pueden observar las tasas de crecimiento real de los presupuestos públicos aprobados. En este año, la tasa de crecimiento real del gasto neto será de 6.42 por ciento. La tasa de crecimiento real del gasto del ramo 23, 28 y 33 serán de -30.49, 9.04 y 2.88 por ciento, respectivamente. En consecuencia, la tasa de crecimiento real del gasto federalizado será de apenas 2.74 por ciento.

Este gasto (a estados y municipios) tendrá su mayor freno con la nueva administración

desde el año 2010. En consecuencia, es falso que este nuevo gobierno sea el más federalizado de la historia, en términos presupuestales, como lo señaló el presidente de la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados en su comparecencia el día 17 de diciembre de 2018:³ la tasa de crecimiento real al gasto federalizado de 2.74 por ciento para 2019 será la menor, vista desde 2010, es decir, con la nueva administración el gasto federalizado tendrá su mayor freno en 10 años como se observa en las gráficas 1 y 2.

² Se utiliza 1.039 de deflactor de precios de 2019 presentado en los criterios generales de política económica 2019.

³ <https://www.youtube.com/watch?v=VXfnL6HZRws&t=471s>

Gráfica 1. Tasas de crecimiento real del gasto federalizado aprobado



Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Gráfica 2. Tasas de crecimiento real del gasto en aportaciones federales



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria de varios años .

Por lo que toca al ramo 33,⁴ las aportaciones federales, se garantiza su entrega de manera independiente al desempeño económico y de recaudación fiscal, y es de carácter compensatorio, es decir, su función tiene que ver con asignar recursos de acuerdo al nivel de rezago y necesidades sociales en temas relacionados a salud, educación, infraestructura. La tasa de crecimiento real del gasto al ramo 33 de 2.9 por ciento para 2019, y será la menor y no vista desde la crisis de 2009.

Tabla 4. Presupuestos públicos aprobados por tipo de función como % del PIB

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Desarrollo Económico	5.48%	7.46%	6.46%	6.50%	6.24%	6.46%	6.83%	6.75%	5.78%	5.23%	5.34%	5.49%
Desarrollo Social	10.57%	12.31%	12.42%	12.05%	12.53%	13.15%	14.16%	13.94%	13.56%	12.84%	12.95%	13.31%
Gobierno	1.39%	1.80%	1.61%	1.60%	1.75%	1.75%	1.85%	1.85%	1.65%	1.56%	1.64%	1.44%
Otras	5.14%	5.59%	5.25%	5.21%	4.99%	5.19%	5.22%	5.16%	5.33%	5.56%	5.77%	6.18%
Total general	22.57%	27.17%	25.74%	25.37%	25.51%	26.56%	28.07%	27.70%	26.33%	25.18%	25.69%	26.42%

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Si se analiza el presupuesto por tipo de función, es decir, por gasto que detona desarrollo económico, social, para gobierno y el pago de la deuda para este año, el gasto que detona desarrollo económico tendrá un peso relativo en la economía de poco más de 5 por ciento del PIB, el gasto que detona desarrollo social del 13 por ciento del PIB y para el pago de la deuda poco más del 6 por ciento del PIB. Es probable que el crecimiento de la economía mexicana quede anulado en 2019 por esta estructura del presupuesto. Se le destina mayor gasto público al costo financiero de la deuda que al gasto que detona desarrollo económico, como puede observarse en la Tabla 4.

Por otra parte, el presupuesto público de cualquier año puede ser analizado a través de las diferentes modalidades de los programas presupuestarios: estas se muestran en la Tabla 5.

Tabla 5. Modalidades de los diferentes programas presupuestarios

1. Subsidios	Sujetos a reglas de operación	Definidos en el decreto de PEF y los que se incorporen en el ejercicio
	Otros subsidios	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.
2. Desempeño de las funciones	Prestación de servicios públicos	Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas.
	Provisión de bienes públicos	Actividades que se realizan para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del sector público federal
	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento
	Promoción y fomento	Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico
	Regulación y supervisión	Actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.
	Funciones de las fuerzas armadas	Actividades propias de las fuerzas armadas
	Específicos	Solamente actividades específicas, distintas a las demás modalidades
	Proyectos de inversión	Proyectos de inversión sujetos a registro en la Cartera que integra y administra la unidad de inversiones de la subsecretaría de egresos

3. Administrativos y de apoyo	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar a eficiencia institucional	Actividades de apoyo administrativo desarrolladas por las oficinas mayores o áreas homólogas
	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	Actividades que realiza la función pública para el mejoramiento de la gestión, así como las de los órganos de control y auditoría
	Operaciones ajenas	Asignaciones de las entidades para el otorgamiento de préstamos al personal, sindicatos o a otras entidades públicas o privadas y demás erogaciones recuperables, así como las relacionadas con erogaciones que realizan las entidades por cuenta de terceros
4. Compromisos del gobierno	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	Obligaciones relacionadas con indemnizaciones y obligaciones que se derivan de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.
	Desastres Naturales	Actividades para la prevención y atención de desastres naturales.
5. Obligaciones de Gobierno Federal	Pensiones y jubilaciones	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones
	Aportaciones a la seguridad social	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de aportaciones a los ramos de seguro del IMSS y el servicio médico de las fuerzas armadas y de los pensionistas del ISSSTE.
	Aportaciones a fondos de estabilización	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
	Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
6. Gasto federalizado	Gasto Federalizado	Aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33, así como gasto federal reasignado a entidades federativas
7. Gasto no programable	Participaciones a entidades federativas y municipios	
	Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	
	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

De acuerdo con la Tabla 5, son siete grandes categorías de modalidad de programas que agrupan a los diferentes programas presupuestarios que existen en el presupuesto público de la federación.⁵

Tabla 6. Presupuestos públicos por modalidad de programas presupuestales (millones de pesos)

Modalidad de programas	2018	2019	Diferencia nominal	Incremento real	Número de programas 2018	Número de programas 2019	Incrementos de programas	costo promedio por programa 2018	costo promedio por programa 2019	Incremento del costo promedio de los programas
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	17,091	28,030	10,939	58%	1	1	0	17,091	28,030	10,939
Aportaciones a la seguridad social	113,810	125,982	12,172	7%	5	5	0	22,762	25,196	2,434

Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	4,768	4,609	-160	-7%	8	8	0	596	576	-20
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	173,043	208,933	35,890	16%	4	4	0	43,261	52,233	8,973
Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	511,295	594,308	83,013	12%	10	10	0	51,129	59,431	8,301
Desastres naturales	27,722	4,018	-23,703	-86%	4	3	-1	6,930	1,339	-5,591
Específicos	257,594	269,090	11,496	1%	37	38	1	6,962	7,081	119
Funciones de las fuerzas armadas	88,892	95,611	6,719	4%	19	19	0	4,679	5,032	354
Gasto federalizado	698,330	746,075	47,745	3%	17	17	0	41,078	43,887	2,809
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	158	151	-7	-8%	1	1	0	158	151	-7
Otros subsidios	264,378	348,357	83,979	27%	49	45	-4	5,395	7,741	2,346
Participaciones a entidades federativas y municipios	811,932	914,497	102,565	8%	4	4	0	202,983	228,624	25,641
Pensiones y jubilaciones	1,260,412	1,400,100	139,687	7%	26	26	0	48,477	53,850	5,373
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	48,165	75,467	27,302	51%	74	74	0	651	1,020	369
Prestación de servicios públicos	968,865	1,002,846	33,981	0%	158	157	-1	6,132	6,388	255
Promoción y fomento	5,694	4,120	-1,575	-30%	14	13	-1	407	317	-90
Provisión de bienes públicos	68,064	71,668	3,604	1%	5	5	0	13,613	14,334	721
Proyectos de inversión	337,121	401,141	64,021	15%	32	28	-4	10,535	14,326	3,791
Regulación y supervisión	28,564	25,558	-3,006	-14%	34	34	0	840	752	-88

Sujetos a reglas de operación	289,672	260,732	-28,940	-13%	63	49	-14	4,598	5,321	723
Total	5,975,568	6,581,292	605,724		565	541	-24	10,576	12,165	1,589

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

En la Tabla 6 se muestran las 20 modalidades que agrupan a los 541 programas presupuestales de 2019.

Las modalidades que tienen el mayor número de programas presupuestales son: 1) prestación de servicios públicos, con 157 programas presupuestales; 2) planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas con un total de 74 programas presupuestales y; 3) sujetos a reglas de operación, con 49 programas presupuestales.

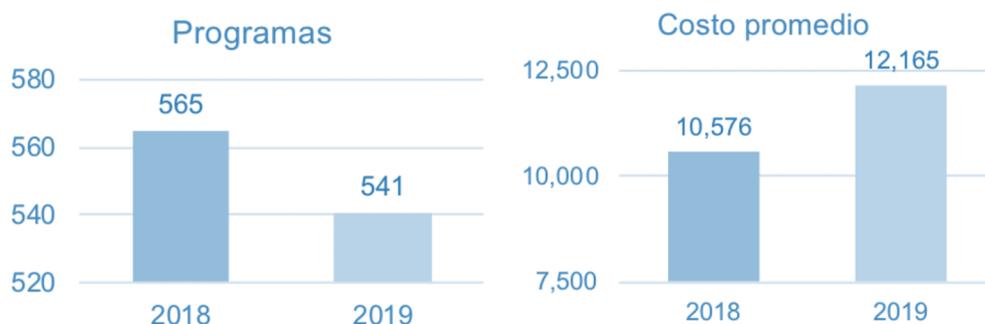
De acuerdo con la Tabla 6, de las 20 modalidades de programas, tres de ellas absorben 50 por ciento del presupuesto bruto de 2019, como son: pensiones y jubilaciones, prestación de servicios públicos y, participaciones a entidades federativas y municipios, además, absorben el 34 por ciento del total de programas presupuestarios.

Por otra parte, si se compara el presupuesto aprobado de 2019 con el de 2018 por modalidad, se observan cambios significativos: por ejemplo, los de reglas de operación, desastres naturales y regulación y supervisión tuvieron los mayores recortes presupuestales en 29, 24 y 3 mil millones de pesos. Además

se redujeron programas presupuestales dentro de la modalidad de reglas de operación: de 2018 a 2019 se eliminaron 14 programas, no obstante, el costo promedio incrementó en 723 mil millones de pesos. Como se muestra en la Tabla 6, el número total de programas presupuestales pasó de 565 a 541 de 2018 a 2019, es decir, 24 programas menos; por su parte, el costo promedio por programa pasó de 10 mil 576 millones de pesos a 12 mil 165 millones de pesos, es decir, 1,603 millones de pesos más (Ver Gráfica 3).

Esta es una de las principales contradicciones del presupuesto público propuesto por el nuevo gobierno de López Obrador: menor número de programas presupuestales pero más costosos en comparación con el aprobado de 2018, y es contradictorio puesto de lo que se trataba era minimizar y reordenar el gasto y los programas que lo componen. Además, el gasto de los programas de otros subsidios (los cuales no están sujetos a reglas de operación), incrementó cerca de 84 mil millones de pesos más que en 2018, es decir, un incremento real del 27 por ciento, aproximadamente.

Gráfica 3. Comparativo del número de programas y costo promedio



Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Como se observa en los siguientes gráficos, en 2019 el presupuesto público tendrá menor número de programas presupuestales, principalmente la modalidad de otros subsidios y los que no tienen reglas de operación; no obstante el costo promedio por programas se elevó sustancialmente en comparación con 2018.

En los primeros, el costo promedio se elevó en 723 mil millones de pesos y en la segunda modalidad en poco más de 2 mil 346 millones de pesos. Esta es otra de las principales contradicciones del nuevo gobierno de López Obrador, elimina programas presupuestales con reglas de operación, los cuales son importantes en la transparencia y el padrón de beneficiarios, y deja intacto el número de programas en otros subsidios, los cuales no pasan por reglas de operación y con escasa transparencia en su entrega se eleva el costo por programa en comparación con 2018. Con otras palabras, transparencia y ahorro no serán las principales características del nuevo gobierno en materia de presupuesto público.

Por otra parte, dentro del presupuesto aprobado para 2019 se eliminaron 53 principales programas presupuestales, mientras que se crearon un total de 29 programas. Entre los principales programas presupuestarios que se eliminaron se encuentran los de proyectos de desarrollo regional, programas de apoyos a la comercialización, comedores comunitarios, fomento ganadero, programas regionales, programa de empleo temporal, fondo para fronteras, programa de México conectado, proyectos de construcción de carreteras, programa de infraestructura hidroagrícola, fondo de apoyo a migrantes y pueblos mágicos. Por su parte, los principales programas nuevos de la actual administración son: jóvenes construyendo el futuro, modernización aeroportuaria, becas para jóvenes, sembrando vida, programa nacional de reconstrucción, crédito ganadero a la palabra, fertilizantes, internet para todos, universidades para el bienestar y microcréditos para el bienestar, entre otros.

Gráfico 4. Número de programas por modalidad



Gráfico 5. Costo promedio de los programas (millones de pesos)



Tabla 7. Programas presupuestales eliminados y creados en el PEF 2019 (mdp)

Programas eliminados	Monto en 2018	Nuevos programas	Monto en 2019
Proyectos de desarrollo regional	17,853	Jóvenes Construyendo el Futuro	44,320
Previsión para el fortalecimiento de infraestructura naval y militar	13,500	Provisiones para la modernización y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad	18,000
Programa de apoyos a la comercialización	9,749	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17,280
Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	6,838	Sembrando Vida	15,000
Proyectos de construcción de aeropuertos	5,550	Producción para el Bienestar	9,000
Programa de infraestructura	4,257	Programa Nacional de Reconstrucción	8,000
Comedores comunitarios	3,206	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	8,000
Programa de fomento ganadero	3,123	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	7,000
Programas regionales	2,858	Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga	6,920
Fondo para el fortalecimiento financiero	2,538	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6,000
Fondo de reconstrucción de entidades federativas	2,500	Estados y municipios reestructuración en udis	5,914
Fondo de capitalidad	2,500	Agro mercados Sociales y Sustentables	5,408
Programa de apoyo a la vivienda	2,161	Crédito Ganadero a la Palabra	4,000
Programa de empleo temporal	2,113	Programa de Microcréditos para el Bienestar	3,033
Programa de acciones complementarias para mejorar las sanidades	2,085	Provisiones para el desarrollo, modernización y rehabilitación de infraestructura de comunicaciones y transporte	2,200
Programa de apoyo a la infraestructura Hidroagrícola	2,009	Provisiones para infraestructura de seguridad pública y ejército	2,000
Programa de concurrencia con las entidades federativas	2,000	Programa de Vivienda Social	1,726
Proyectos de construcción de carreteras alimentadoras y caminos rurales	1,854	Provisiones para el rescate y rehabilitación del Lago de Texcoco	1,665
Seguridad y logística	1,551	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,343
Operación y mantenimiento del programa de seguridad y monitoreo en el estado de México	1,500	Fertilizantes	1,000
Fortalecimiento de los servicios estatales de salud	1,450	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,000
Programas de cultura en las entidades federativas	1,200	Internet para Todos	623
Programa México conectado	917	Cultura Comunitaria	600
Fondo para fronteras	750	Provisiones para infraestructura de seguridad	250
Fondo para la modernización del patrimonio cultural federal	725	Subsidios para las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	208
Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	700	Provisiones para el desarrollo de infraestructura urbana	200

Programa de desarrollo regional turístico sustentable y pueblos mágicos	586	Determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	193
Cnh-cre	520	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	157
Cámaras de vigilancia en el estado de Veracruz	350	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	37
Fondo de apoyo a migrantes	300		
Programa nacional de prevención del delito	300		
Programa de atención a jornaleros agrícolas	296		
Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas	278		
Proyectos de construcción de puertos	250		
Sistema satelital	220		
Programa de coinversión social	208		
Apoyo al desarrollo sustentable de comunidades afectadas por la instalación de la infraestructura eléctrica	187		
Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	174		
Apoyo a unidades de promoción de crédito	163		
Fondo para la transición	150		
Programa de desarrollo comunitario "comunidad diferente"	107		
Programa de inclusión digital	100		
Programa para el rescate del Acapulco tradicional	100		
Fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica	100		
Vinculación productiva	73		
Consolidación de reservas urbanas	58		
Programa de prevención de riesgos	50		
Planeación, innovación, seguimiento y evaluación	48		
Subsidios a programas para jóvenes	37		
Fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo	36		
Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	8		
Programa de formación de recursos humanos basada en competencias	8		
Solucionar y promover las controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos	2		

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Por su parte, cabe preguntar: ¿Por qué la mayoría de los nuevos programas sociales no estarán sujetos bajo reglas de operación? Los principales programas como es el de jóvenes construyendo el futuro, reconstrucción y créditos ganaderos, no estarán bajo la modalidad de sujetos a reglas de operación, por el contrario, los ubican bajo la modalidad de otros subsidios. Lo anterior deja entrever la falta de transparencia que tendrán los principales programas sociales cuyo riesgo es que se conviertan en clientelares, independientemente del espíritu social con el que se crearon. Además, por si fuera poco, el presupuesto para el tren maya, que tiene que ver con el programa para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga, no se encuentra bajo la modalidad de proyectos de inversión, los cuales pertenecen a una cartera de inversión con programas de licitaciones, sino que se encuentra dentro de la modalidad de específicos. Es en esta parte donde se presenta la mayor contradicción del argumento de la lucha contra la corrupción y opacidad.

De acuerdo con el dictamen de presupuesto que envió la SHCP y el PEF aprobado para 2019, son 9 ramos los que experimentaron disminuciones, no obstante, respecto al PEF aprobado de 2018, algunos de ellos presentan tasas de crecimiento negativas significativas, como es el caso de los principales ramos autónomos, como es el INE, IFT, Transparencia, etc.

Si se comparan con el PEF aprobado de 2018, las tasas son de -38.9, -27.7, -21.1 por ciento, respectivamente. Aunque las ADEFAS tuvieron disminuciones por más de 6 mil millones de pesos, respecto al dictamen de la SHCP, en términos reales presentan tasas de crecimientos positivas con respecto a lo aprobado de 2018 de 22.5 por ciento, aproximadamente. El recorte presupuestal aproximado tanto a los ramos del INE, Poder Judicial y los Derechos Humanos para este año es cercano a los 2 mil 800 millones de pesos.

Tabla 8. Programas nuevos por modalidad en PEF 2019 (mdp)

	2019
Específicos	
Provisiones para la modernización y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad	18,000
Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga	6,920
Provisiones para el desarrollo, modernización y rehabilitación de infraestructura de comunicaciones y transporte	2,200
Provisiones para infraestructura de seguridad pública y ejército	2,000
Provisiones para el rescate y rehabilitación del Lago de Texcoco	1,665
Provisiones para infraestructura de seguridad	250
Provisiones para el desarrollo de infraestructura urbana	200
Otros subsidios	
Jóvenes Construyendo el Futuro	44,320
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17,280
Sembrando Vida	15,000
Producción para el Bienestar	9,000
Programa Nacional de Reconstrucción	8,000
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	7,000
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6,000

Agro mercados Sociales y Sustentables	5,408
Crédito Ganadero a la Palabra	4,000
Programa de Microcréditos para el Bienestar	3,033
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,000
Subsidios para las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	208
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	
Determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	193
Prestación de servicios públicos	
Cultura Comunitaria	600
Internet para Todos	623
Sujetos a reglas de operación	
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100,000
Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	8,000
Programa de Vivienda Social	1,726
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,343
Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	37

Tabla 9. Ramos que presentaron disminuciones de presupuesto en el dictamen de presupuesto de 2019 (millones de pesos)

Tipo de ramo	Ramos	PEF aprobado 2018	PPEF 2019	PEF aprobado 2019	Diferencias nominales PPEF 2019	Diferencias nominales PEF 2019 con PEF 2018	Crecimiento real PEF 2018 vs PEF 2019
Ramos Generales	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	17,091	28,030	21,745	-6,285	4,654	22.50%
Estadística y geografía	Información Nacional Estadística y Geográfica	7,789	12,630	12,130	-500	4,341	49.90%
Autónomo	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	1,098	937	900	-37	-198	-21.10%
Autónomo	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2,033	1,971	1,809	-162	-224	-14.30%
Justicia	Tribunal Federal de Justicia Administrativa	3,029	2,973	2,696	-277	-333	-14.30%
Autónomo	Instituto Federal de Telecomunicaciones	1,998	1,780	1,500	-280	-498	-27.70%
Autónomo	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,228	997	697	-300	-530	-45.30%
Autónomo	Poder Judicial	71,366	65,357	63,657	-1,700	-7,710	-14.20%
Autónomo	Instituto Nacional Electoral	24,215	16,313	15,363	-950	-8,852	-38.90%

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Cabe señalar que el recorte presupuestal del 39 por ciento al INE es el más alto desde que éste adquirió autonomía, esta situación es contradictoria en su ejercicio, es decir, al año siguiente a la elección presidencial de 2012 hubo una reducción significativa, con una tasa de crecimiento negativa de -26 por ciento. Lo anterior se explicaba debido a que el IFE organizaba sólo procesos electorales federales,

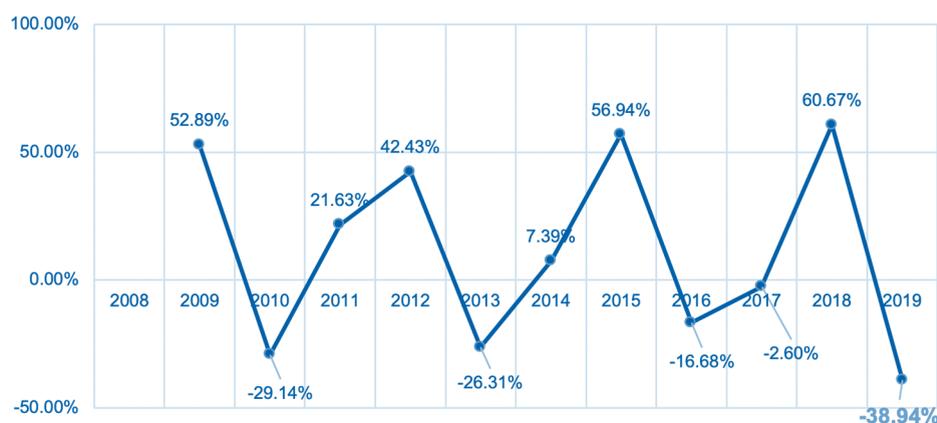
sin embargo, con la reforma electoral de 2014, el nuevo INE absorbe la organización de las elecciones locales también. Por lo anterior, no se entiende cómo se le disminuye el monto a -39 por ciento respecto a 2018, pues en 2019, a diferencia de 2013, organiza 5 elecciones locales. Es decir, tiene más trabajo y menos recursos, básicamente en prerrogativas a los partidos políticos y a capacitación ciudadana.

Tabla 10. Programas presupuestales del INE con mayores recortes (millones de pesos)

Instituto Nacional Electoral	2018	2019	Diferencia nominal
Capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía	3,606.53	940.75	- 2,665.78
Otorgamiento de prerrogativas a partidos políticos, fiscalización de sus recursos y administración de los tiempos del estado en radio y televisión	7,777.39	5,691.28	- 2,086.11
Organización electoral nacional	2,303.09	571.65	- 1,731.44
Dirección, soporte jurídico electoral y apoyo logístico	2,183.75	1,595.29	- 588.46
Actualización del padrón electoral y expedición de la credencial para votar	3,746.21	3,308.38	- 437.83
Tecnologías de información y comunicaciones	1,568.11	1,183.55	- 384.56
Vinculación con la sociedad	307.99	177.69	- 130.30

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Gráfica 6. Tasas de crecimiento real del gasto al INE antes IFE 2009-2019 (con precios de 2019)



Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Por otra parte, el ramo de los Derechos Humanos cuenta con 24 programas presupuestales, de los cuales 16 experimentaron recortes, y aunque los principales tiene que ver con cuestiones de apoyos

administrativos y de comunicación social, la gran mayoría de los programas restantes tiene que ver precisamente con asuntos de derechos humanos.

Tabla 11. Programas presupuestales de Derechos Humanos con mayores recortes (millones de pesos)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2018	2019	Diferencia nominal
Actividades de apoyo administrativo	319.36	282.58	-36.78
Ejecutar el programa de comunicación social	81.10	67.61	-13.49
Atender asuntos relacionados con las y los jóvenes, las personas mayores y las familias	15.07	7.22	-7.85
Atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes.	13.69	7.70	-5.99
Atender asuntos relacionados con personas reportadas como desaparecidas y no localizadas	33.10	27.42	-5.68
Atender asuntos relacionados con la operación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.	41.95	37.14	-4.81
Atender asuntos relacionados con víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.	27.76	23.43	-4.33
Promover, observar y divulgar la protección, respeto y remedio de los Derechos Humanos de las personas o grupos de personas con mayores riesgos de vulnerabilidad ante los abusos de las empresas, públicas y privadas.	8.57	5.06	-3.51
Realizar la promoción y observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.	35.83	33.31	-2.52
Promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensores de Derechos Humanos.	20.51	18.15	-2.36
Atender asuntos relacionados con Sexualidad, Salud y VIH	8.69	7.59	-1.10
Coordinar las publicaciones, realizar investigaciones, promover la formación académica y divulgación, así como ofrecer servicios bibliohemerográficos en materia de derechos humanos	80.21	79.21	-1.00
Promover, difundir y proteger los derechos humanos de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y atender asuntos de indígenas en reclusión	25.22	24.31	-0.90
Promover el respeto de los Derechos Humanos de víctimas y posibles víctimas de la trata de personas.	19.92	19.12	-0.81
Atender asuntos relacionados con los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.	14.08	13.49	-0.59
Establecer y dirigir la estrategia institucional para proteger y promover los derechos humanos y presentar sus resultados	19.51	19.20	-0.32

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Entre los principales se encuentra el de atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes, atender asuntos relacionados con víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, promover el respeto de los Derechos Humanos de periodistas y personas defensores de Derechos Humanos, realizar la promoción y observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, etc.

Con el nuevo gobierno de López Obrador, la tasa de crecimiento real al gasto para el ramo de los Derechos Humanos para 2019 será la menor y no vista desde la crisis de 2009. El empobrecimiento de los Derechos Humanos está a la vista.

Por el lado del Poder Judicial, son cuatro unidades responsables las encargadas de ejecutar el presupuesto público aprobado para 2019. En total, de acuerdo con la Tabla 12, son 7 mil 700 millones de pesos de recorte presupuestal el que experimentó este poder. Es el Consejo de la Judicatura Federal el que

absorbe poco más del 50 por ciento, seguido por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación con un recorte de cerca de 853 mil millones de pesos, seguido por la Sala Superior y las Salas Regionales con una disminución de cerca de mil 200 millones de pesos.

Como se observa, se empobrece, por mucho, al Consejo de la Judicatura, cuyo objetivo es garantizar la Independencia de los jueces y magistrados federales. Por su parte, como se veía anteriormente, no sólo el INE sufre el mayor recorte presupuestal desde su autonomía sino también la sala superior y las diferentes Salas regionales.

El presupuesto público federal para este año se caracteriza principalmente por el empobrecimiento de los ramos autónomos, poniendo en peligro la defensa eficaz de los Derechos Humanos y, principalmente, el ejercicio de uno de los tres Poderes de la Unión. Como se observa en el Gráfico 8, el recorte presupuestal al Poder Judicial es al más alto y no visto desde el año de 1994.

Gráfica 7. Tasas de crecimiento del gasto al ramo de Derechos Humanos (con precios de 2019)



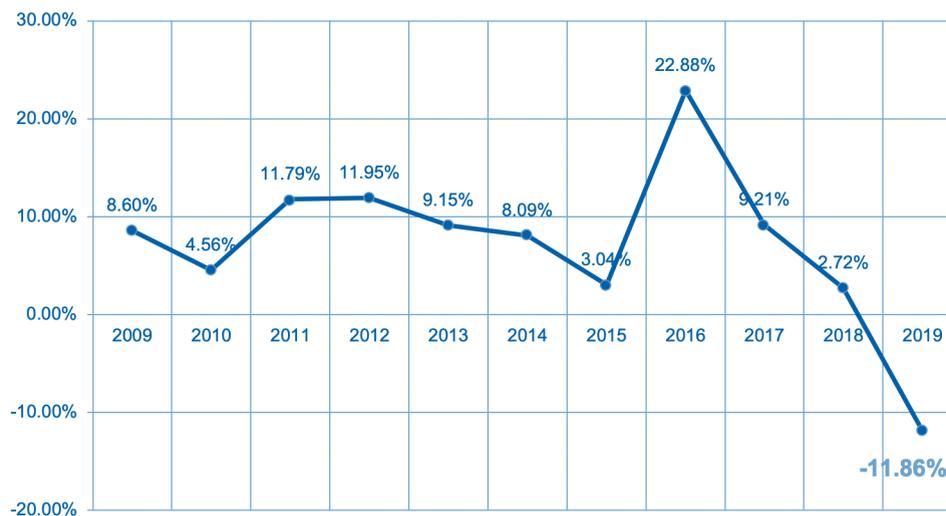
Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria de varios años.

Tabla 12. Presupuesto por unidad responsable del Poder Judicial con mayores recortes (millones de pesos)

Poder Judicial	2018	2019	Incremento o disminución nominal
Consejo de la Judicatura Federal	61,838.1	57,968.0	- 3,870.1
Suprema Corte de Justicia de la Nación	5,635.1	4,782.3	- 852.8
Sala Superior	2,625.1	1,792.7	- 832.5
Salas Regionales	1,268.1	813.7	- 454.3

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria de varios años.

Gráfica 8. Tasas de crecimiento real del gasto al Poder Judicial (con precios de 2019)



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria de varios años.

De acuerdo con el dictamen de presupuesto que envió la SHCP y el PEF aprobado para 2019, son 25 ramos los que no sufrieron modificaciones; no obstante, respecto al PEF aprobado de 2018, algunos de ellos presentan tasas de crecimiento negativas significativas, como es el caso de los principales ramos autónomos, como la Comisión Federal de Competencia Económica y el Legislativo. Si se comparan con el PEF aprobado de 2018, las tasas son de -9.3 y -19.6 por ciento, respectivamente.

Desde su creación en 2016 hasta este año 2019, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Reguladora de

Energía, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional de Transparencia y el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa habían sufrido tal magnitud de empobrecimiento. El plan de austeridad que venía promoviendo el nuevo gobierno a lo largo de la campaña electoral, con la finalidad de lograr alcanzar mejor distribución del gasto hacia sectores sociales desfavorecidos, se construyó a costa de empobrecer a los poderes autónomos como nunca en la historia presupuestal reciente, en conjunto con mantener la opacidad entre sus diferentes nuevos programas presupuestales.

Tabla 13. Tasas de crecimiento de los presupuestos públicos de los ramos autónomos (millones de pesos)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comision Federal de Competencia Economica								-0.06%	12.38%	15.06%	-9.26%
Comision Nacional de los Derechos Humanos	5.37%	-2.51%	23.85%	16.21%	7.41%	3.00%	3.50%	5.52%	11.74%	17.61%	-14.30%
Comision Reguladora de Energia								-7.50%	-8.11%	2.03%	-31.12%
Instituto Federal de Telecomunicaciones								0.00%	-1.00%	0.91%	-14.25%
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Informacion y Proteccion de Datos Personales								5.00%	1.92%	14.92%	-17.89%

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación							66.30%	3.92%	8.86%	6.40%	-21.81%
Poder Judicial	8.60%	4.56%	11.79%	11.95%	9.15%	8.09%	3.04%	22.88%	9.21%	2.72%	-11.86%
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	20.38%	14.20%	7.57%	11.70%	3.50%	4.15%	13.47%	-3.14%	4.38%	18.56%	-5.53%

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Si se analiza el presupuesto de los programas que conforman los ramos autónomos de reciente creación, se observan características significativas. En el caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el principal recorte presupuestal se presenta en el programa de regulación y supervisión de los sectores telecomunicaciones y radiodifusión, con una reducción de poco más de 231 millones de pesos, seguido por la reducción de 7 millones de pesos en el programa de regulación para el uso eficiente del espectro radioeléctrico.

En el caso del ramo del Instituto Nacional de Transparencia, el principal recorte monetario se presenta en el programa de garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales, con una reducción de poco más de 64 millones de pesos, seguido por la reducción de 51 millones de pesos del programa de promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

Tabla 14. Presupuesto públicos por programas presupuestarios de los ramos autónomos recién creados (millones de pesos)

	2018	2019	Diferencia nominal
Instituto Federal de Telecomunicaciones	1,998.00	1,780.00	- 218.00
Regulación y Supervisión de los sectores Telecomunicaciones y Radiodifusión	1,546.74	1,315.25	- 231.49
Regulación para el uso eficiente del espectro radioeléctrico	84.67	77.75	- 6.92
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	47.57	40.81	- 6.76
Actividades de apoyo administrativo	319.02	346.19	27.17

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	1,098.48	937.15	- 161.33
Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales	437.37	372.96	- 64.41
Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales	207.20	156.12	- 51.08
Actividades de apoyo administrativo	119.29	94.52	- 24.77
Desempeño organizacional y modelo institucional orientado a resultados con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género	71.35	61.90	- 9.46
Coordinar el sistema nacional de transparencia, acceso a la información y de protección de datos personales	171.44	162.37	- 9.07
Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	70.00	70.00	
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	21.82	19.29	-2.53
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,227.73	997.34	- 230.39
Evaluación del sistema educativo nacional	397.68	243.63	-154.05
Normatividad y política educativa	115.43	87.57	-27.86
Actividades de apoyo administrativo	305.81	289.77	-16.04
Información y fomento de la cultura de la evaluación	92.94	77.45	- 15.49
Coordinación de la política nacional de evaluación educativa	83.42	73.10	-10.32
Coordinación, seguimiento y supervisión	190.61	185.71	-4.90
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	41.84	40.10	- 1.74
Comisión Federal de Competencia Económica	618.15	582.80	- 35.35
Actividades de apoyo administrativo	97.25	72.78	-24.47
Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia	508.38	497.02	- 11.36

Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	12.53	13.00	0.48
Comisión Reguladora de Energía	346.90	248.28	- 98.63
Regulación y permisos de hidrocarburos	174.84	126.72	- 48.12
Regulación y permisos de electricidad	134.22	96.25	- 37.97
Actividades de apoyo administrativo	26.72	18.02	- 8.70
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	11.12	7.28	- 3.84

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria de varios años.

En el caso del Instituto para la Evaluación Educativa, el principal recorte presupuestal se presenta en el programa de evaluación del sistema educativo nacional, con una reducción de poco más de 154 millones de pesos, seguido por los 28 millones de pesos en el programa de la Normatividad y política educativa. En ese mismo sentido, uno de los principales programas presupuestales con la mayor reducción monetaria es el de prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia.

Por último, en el caso de la Comisión Reguladora de Energía, el principal recorte presupuestal se presenta en los programas de regulación y permisos de hidrocarburos y electricidad, con una reducción de poco más de 223 millones de pesos, aproximadamente.

Cabe señalar, de acuerdo con el dictamen de presupuesto que envió la SHCP y el PEF aprobado para 2019, son 14 ramos los que experimentaron ampliaciones, no obstante, respecto al PEF aprobado de 2018, algunos de ellos presentan tasas de crecimiento negativas significativas, como es el caso de Agricultura, Medio Ambiente y Agricultura; si

se compara con PEF aprobado de 2018, las tasas son de -24.2, -20.6 y -12.7 por ciento, respectivamente. Aunque Salud y Cultura tuvieron crecimientos respecto al dictamen de la SHCP, en términos reales presentan tasas de crecimientos negativas con respecto a lo aprobado de 2018 de -2.4 y 3.9%, aproximadamente. Con el nuevo gobierno de AMLO, la tasa de crecimiento real al gasto de Comunicaciones y Transportes de -24.4% para 2019 será la menor y no vista desde la crisis de 2009.

Conclusiones:

1. Respecto al presupuesto aprobado de 2018, serán 558 mil millones de pesos más, lo equivale a un incremento real del 6.42 por ciento, aproximadamente. Este gasto neto tiene un peso en la economía del 23.46 por ciento respecto al PIB.
2. En este año, la tasa de crecimiento real del gasto neto será de 6.42 por ciento. La tasa de crecimiento real del gasto del ramo 23,28 y 33 serán de -30.49, 9.04 y 2.88 por ciento, respectivamente. En consecuencia, la tasa de

crecimiento real del gasto federalizado será de apenas 2.74 por ciento.

3. Es falso que este nuevo gobierno sea el más federalizado de la historia: en términos presupuestales, la tasa de crecimiento real al gasto federalizado de 2.74 por ciento para 2019 será la menor y no vista desde 2010.
4. La tasa de crecimiento real del gasto al Ramo 33 de 2.9 por ciento para 2019 será la menor y no vista desde la crisis de 2009.
5. El número total de programas presupuestales pasó de 565 a 541 de 2018 a 2019, es decir, 24 programas menos; por su parte, el costo promedio por programa pasó de 10 mil 576 millones de pesos a 12 mil 165 millones de pesos, es decir, 1,603 millones de pesos más.
6. Esta es una de las principales contradicciones del presupuesto público propuesto por el nuevo gobierno de López Obrador: menor número de programas presupuestales pero más costosos en comparación con el aprobado de 2018.
7. Esta es otra de las principales contradicciones del nuevo gobierno de López Obrador: elimina programas presupuestales con reglas de operación, los cuales son importantes en las transparencia y el padrón de beneficiarios, y deja intacto el número de programas en otros subsidios, los cuales no pasan por reglas de operación y con escasa transparencia en su entrega y se eleva el costo por programa en comparación con 2018.
8. Los principales programas como es el de jóvenes construyendo el futuro, reconstrucción y créditos ganaderos,

no estarán bajo la modalidad de sujetos a reglas de operación, por el contrario, los ubican bajo la modalidad de Otros Subsidios. Lo anterior deja entrever la falta de transparencia que tendrán los principales programas sociales, cuyo riesgo es que se conviertan en clientelares, independientemente del espíritu social con el que se crearon.

9. El recorte presupuestal aproximado tanto a los ramos del INE, Poder Judicial y los Derechos Humanos para este año es cercano a los 2 mil 800 millones de pesos.
10. De acuerdo con el dictamen de presupuesto que envió la SHCP y el PEF aprobado para 2019, son 9 ramos los que experimentaron disminuciones; no obstante, respecto al PEF aprobado de 2018, algunos de ellos presentan tasas de crecimiento negativas significativas, como es el caso de los principales ramos autónomos, como es el INE, IFT, Transparencia, etc. Si se comparan con el PEF aprobado de 2018, las tasas son de -38.9, -27.7, -21.1 por ciento.

El plan de austeridad que venía promoviendo el nuevo gobierno a lo largo de la campaña electoral, con la finalidad de lograr alcanzar mejor distribución del gasto hacia sectores sociales desfavorecidos, se construyó acosta de empobrecer a los poderes autónomos como nunca en la historia presupuestal reciente en conjunto con mantener la opacidad entre sus diferentes nuevos programas presupuestales. **B**

Contrapesos al Poder Ejecutivo: el INE da la batalla por la autonomía

Horacio Vives Segl

Cada vez que empieza labores un gobierno nuevo, tiene incentivos para que se perciba en opinión pública su sello desde las primeras acciones. Más aún si se trata de gobiernos de distintos partidos y la percepción del gobierno saliente es claramente reprobatoria, como lo fue la administración de Enrique Peña Nieto. Ese es el caso de las semanas que lleva el actual gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena. Si todo fuera como mantener lo que se conoce como el periodo de “luna de miel” y generar una aprobación alta para la primera aduana de los cien días de gobierno, venga y pase. Pero no. El discurso y las acciones que está llevando a cabo el lopezobradorismo van más allá de tomar distancia con sus antecesores, sino que en una tentación mesiánica –utilizando el célebre adjetivo que le acuñó Enrique Krauze– el régimen intenta edificar bases sólidas de un Poder Ejecutivo que responda cada vez menos a otros contrapesos.

Es una obviedad que en la división de poderes republicana que se consagra en nuestro orden constitucional y en nuestro sistema político, no todos pesan igual. Qué duda cabe que en nuestro sistema presidencial el Poder Ejecutivo es el que tiene mayor gravitación. Justamente por ello, es imperante que

los otros poderes del Estado realicen adecuadamente su labor de contrapeso para evitar tentaciones tiránicas del Ejecutivo. En el caso específico de nuestro país, el desarrollo político ha llevado a que además de la división de poderes de la Unión establecida desde la Constitución, tengamos una multiplicidad de organismos constitucionales autónomos que le han quitado funciones de Estado al Presidente de la República, o que han empoderado a la ciudadanía ante sus autoridades para una mayor rendición de cuentas. Muchas de estas medidas han tenido la lógica, correctamente a mi juicio, de tener un Poder Ejecutivo Federal más expuesto al escrutinio público y a la rendición de cuentas.

La tentación hegemónica

En diversas ocasiones, el entonces candidato y hoy presidente se dirigió despectivamente hacia los organismos constitucionales autónomos y sus titulares, “la burocracia dorada”. De manera general, se han presentado dos acciones específicas para irle tomando el pulso a los nuevos límites entre gobierno y organismos autónomos: la Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos (para que nadie gane un salario por encima del que

corresponda al Presidente de la República, lo que en los hechos se ha traducido en diversas bajas de salarios y prestaciones de funcionarios del Poder Legislativo y Judicial y de los organismos autónomos) y la disminución de sus presupuestos para el ejercicio fiscal del año en curso.

Todos estamos de acuerdo en que los recursos que aportamos los contribuyentes para las actividades del servicio público deben de ejercerse con pulcritud, racionalidad y austeridad, eliminando dispendios y privilegios. Ese acuerdo es muy distinto al argumento populista y engañoso de que la democracia no requiere sueldos altos. Más allá de la discusión sobre si es violatoria de la Constitución o de las leyes laborales una reducción salarial –no es el objeto de este texto–, lo que sí es importante señalar es que lo que está en juego no son unos miles de pesos, días de vacaciones o aguinaldos: se trata de una forma de embate para todo aquel que no esté en la órbita del gobierno federal o de sus aliados políticos fuera de él. Por mayoría de razón, el presupuesto que proyecta una institución autónoma, si es racional y se apega a los fines que debe de cumplir, debería ser, en principio, aceptado. No es como otras áreas del gobierno federal, donde puede ampliar, reducir, reasignar o retirar recursos para dar un perfil programático con la asignación de recursos, en función de los cálculos y estrategias del propio gobierno.

Aquí se apuntan algunas consideraciones para analizar el caso particular del desencuentro entre el gobierno federal y la Cámara de Diputados por el presupuesto del Instituto Nacional Electoral (INE).¹

¹ Se señala aquí sin entrar al fondo de la discusión y análisis –no es materia de este texto– la posición del diputado de Morena Sergio Gutiérrez Luna en el sentido de desaparecer a los organismos públicos locales, los llamados OPLES, encargados de la celebración de las elecciones estatales en las 32 entidades federativas del país. Esto puede tener dos lecturas. Una, un nuevo avance para ir restringiendo espacios y autoridades autónomas. Otra, la disminución de personal y recursos destinados a la esfera electoral que implicarían la reasignación de recursos y funciones y con ello el fortalecimiento de atribuciones del INE en la celebración de todas las elecciones. Más allá de una necesaria

El presupuesto y la autonomía

En todos los países democráticos, la celebración de elecciones libres con alternativas creíbles para el electorado es fundamental. Más aún en el caso de México, que ha tenido un complejo proceso de transición a la democracia a partir de la celebración de elecciones organizadas por un organismo ajeno al gobierno, y donde los resultados han llevado a compartir el poder entre diversas fuerzas políticas en todos los cargos en disputa tanto en la rama legislativa como ejecutiva que integran el federalismo electoral mexicano. Entre esos cargos se encuentra por supuesto la posición de mayor centralidad política, la Presidencia de la República, que ya ha verificado una alternancia en tres ocasiones. La celebración de elecciones organizadas por un árbitro imparcial es pues un aspecto crucial para la adecuada convivencia social y desarrollo político del país.

Si bien en 1990 fue creado el Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo para garantizar el desarrollo de las elecciones federales en nuestro país, la verdadera independencia política se logró seis años después, con la reforma electoral de 1996 que sacó al secretario de Gobernación de la presidencia del órgano superior de dirección del IFE, el Consejo General. Fue a partir de esa fecha que ese órgano constitucional autónomo gozó de plena autonomía política y financiera. Año tras año desde entonces, el Instituto Federal Electoral, y desde 2014 el Instituto Nacional Electoral, se encargaba de aprobar un proyecto de presupuesto que la Cámara de Diputados se limitaba a integrar en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La programación presupuestal que realizaba el IFE y ahora el INE no es producto de ocurrencias, sino de una proyección

discusión sobre el papel de los OPLES tras la reforma político-electoral de 2014 que creó el modelo actual híbrido de autoridades electorales, la propuesta tendría un decidido impacto en el ámbito electoral y la autonomía de sus instituciones y autoridades.

en el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales que debe realizar, atendiendo al tipo de año electoral (con proceso electoral, sin elecciones o años mixtos) más los programas y tareas que de manera rutinaria debe realizar la autoridad administrativa. De forma regular, el proceso de aprobación presupuestal del INE se llevó a cabo sin mayores sobresaltos hasta el año pasado. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2018 y la composición de la nueva legislatura afín al gobierno, el proceso de aprobación de presupuesto del INE entró en una etapa crítica, como nunca había experimentado el Instituto. Véanse las razones.

Controversia constitucional: la defensa de la autonomía

Al momento de escribirse estas líneas, se sabe que el Instituto Nacional Electoral interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional contra el presupuesto de egresos de la federación 2019.² Huelga decir que el desenlace del recurso interpuesto por el INE, aun por conocerse, será determinante para fijar un precedente de hasta dónde puede llegar el intento por tratar de acortar vía presupuestaria a la autoridad administrativa electoral –se insiste, un organismo constitucional autónomo–.

La sucesión de hechos es muy sencilla. El 28 de noviembre de 2018 el Consejo General del INE aprobó el anteproyecto de presupuesto que debía ser remitido a la Cámara de Diputados para que lo integrara en el proyecto de presupuesto 2019 de la federación. Al aprobar la Cámara de Diputados el presupuesto del Ejecutivo para 2019, “se detectó” un recorte por 950 millones de pesos a lo aprobado y solicitado por el INE. Aquí “detectar” no es un eufemismo: no hay una sola explicación o motivación que justifique el recorte, sino que solamente la cifra asignada se

encuentra en los anexos del PEF 2019. El 23 de enero, el INE interpuso la controversia constitucional.

En palabras del consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, se trata de “El presupuesto más bajo de su historia. Este proyecto de presupuesto fue 37.4% inferior que el de 2018 y 5% menor que el de 2017. Nunca el INE había hecho un esfuerzo similar por contener su gasto”.³ Hay que poner en perspectiva la certera afirmación del presidente del INE. Es una obviedad que al INE se le tuvieron que conceder recursos extraordinarios en 2018, considerando que se trató de la elección más grande realizada en la historia de México. Esto es, el presupuesto que se da en un año con elecciones federales es proporcionalmente más elevado que un año donde no las hay. También hay que considerar que hay años que se pueden catalogar como mixtos (recordemos que los procesos electorales federales abarcan también los meses finales del año previo a las elecciones). Adicionalmente, también hay que considerar que derivado de la vigente reforma política de 2014, el INE tiene una serie de atribuciones en las elecciones locales (para autoridades estatales y municipales), que dependiendo del número de elecciones a celebrarse, genera igualmente un impacto en la planeación y programación presupuestaria anual del INE.

Descontando lo anterior, tiene razón Lorenzo Córdova cuando afirma que el INE presentó el presupuesto más bajo en su historia. Más allá del ambiente de austeridad cartuja que proclama el coyuntural discurso políticamente correcto, el INE ha hecho, no de ahora, un esfuerzo sistemático por presentar presupuestos austeros, pero suficientes, para cumplir con las atribuciones constitucionales que debe realizar.

Algunos mal informados –o mal intencionados– dirán que haber recordado 905

² <https://centralectoral.ine.mx/2019/01/23/presenta-ine-ante-scjn-controversia-constitucional-presupuesto-egresos-la-federacion-2019/>.

³ Córdova Vianello, Lorenzo, “El INE frente al recorte”, en *El Universal*, México, 24 de enero de 2018.

millones a los 11 mil 303 millones de pesos solicitados por el INE no es excesivo ni desproporcionado. Aquí hay que poner en contexto que del presupuesto solicitado por el INE, se debe considerar la parte que les corresponde de financiamiento público a los partidos políticos: casi 5 mil millones de pesos (4,965). Esos montos están fijados en una fórmula establecida en la Constitución, no se determinan a capricho del INE y de ahí no se tocó o recortó un solo centavo. Adicionalmente a la operación de las elecciones, el INE debe cumplir otra serie de funciones de Estado que le son encomendadas por disposición constitucional y de las que se hablará más adelante. Todas ellas requieren de la respectiva cobertura presupuestaria.

La decisión de presentar una controversia constitucional es, sin duda, una buena medida por parte del INE para defender su autonomía. Los argumentos esgrimidos por el INE son de lógica pura y parecen darle la razón jurídica (si bien, como se ha señalado, la última palabra la tendrá la Corte). Los principales argumentos que sustentan la controversia constitucional presentada por el INE se centran en lo siguiente:

- La controversia constitucional es un recurso establecido en el sistema jurídico mexicano al cual puede recurrir el INE. No se trata de un litigio en medios de comunicación o de provocaciones políticas. Sencillamente, es un mecanismo al que puede recurrir el INE ante la vulneración de su independencia y autonomía.
- El INE no solamente no busca una confrontación con el Poder Legislativo y Ejecutivo, sino que a través de una instrucción dada por el Consejo General al Secretario Ejecutivo, se busca una ampliación presupuestaria por parte de la Secretaría de Hacienda para hacer frente a los compromisos y obligaciones que tiene para 2019 en Instituto. La ampliación solicitada

no es por el total de los 950 millones de pesos, sino por 619 millones de pesos. Esto es: demuestra aún más el compromiso del INE por seguir haciendo ajustes adicionales por 330 millones de pesos para cumplir a cabalidad las tareas centrales del Instituto.

- Para la aprobación del presupuesto del INE de noviembre de 2018, el Instituto realizó un mayor y genuino esfuerzo de austeridad, sin poner en riesgo las actividades sustantivas que debe realizar. Eso incluyó la disminución del 20% de los salarios de los más altos funcionarios de la institución.
- Lejos de darse una contracción del gasto público, el presupuesto en México creció en un año, de 2018 a 2019, en 5.6%. Esto es, no se da en un entorno de una depresión o crisis financiera del país; por el contrario, se da en un contexto de expansión.
- No hay una sola motivación o explicación que justifique el recorte asignado al INE. Sencillamente, es una cifra dada a conocer en un anexo del PEF 2019.
- El INE debe afrontar compromisos compartidos con los organismos públicos locales para la celebración el 2 de junio de 2019 de las elecciones locales en cinco estados: Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas. No es el caso de las elecciones extraordinarias a la gubernatura de Puebla, ya que el congreso local aprobó el presupuesto para su realización.
- El INE debe de realizar tareas de Estado que le son encomendadas por disposiciones constitucionales. Entre ellas se cuentan la entrega gratuita a los ciudadanos de la credencial para votar con fotografía (se proyecta la entrega solo este año de 15 millones de credenciales, con lo que se contribuye al ejercicio del derecho a la identidad ciudadana), la fiscalización de

El discurso y las acciones que está llevando a cabo el lopezobradorismo van más allá de tomar distancia con sus antecesores, sino que en una tentación mesiánica –utilizando el célebre adjetivo que le acuñó Enrique Krauze– el régimen intenta edificar bases sólidas de un Poder Ejecutivo que responda cada vez menos a otros contrapesos

los recursos que reciben y utilizan candidatos y partidos políticos en sus actividades ordinarias y de campaña, o el monitoreo de radio y televisión para asegurar la adecuada promoción que corresponda por ley a candidatos y partidos.

- Al margen de los recortes, renuncias y retiro voluntario, el INE debe de estar en condiciones con los recursos suficientes para cumplir con los derechos laborales de los trabajadores del Instituto.
- La resolución a la que llegue la Suprema Corte permitirá fijar criterios no solo para resolver el diferendo presupuestario de 2019, sino para años posteriores. Así se desincentivará entrar en tensiones anuales con el Congreso y el gobierno federal cada vez que se tenga que aprobar el presupuesto del INE.

A manera de conclusión

El enorme respaldo social, acompañamiento legislativo y recursos políticos con los que cuenta el gobierno que apenas entró en funciones, no han sido suficientes como para contenerse y evitar caer en la tentación hegemónica de la visión única. De forma provocadora, el gobierno federal y sus aliados en el legislativo han avanzado (o lo están intentando) sobre los otros poderes de la Unión u organismos constitucionales autónomos. En las pocas semanas que van de gobierno (y desde antes) se han presentado desencuentros con el Poder Judicial y organismos autónomos por distintas motivaciones. De manera general, por los presupuestos y remuneraciones. El

presente texto tuvo la intención de mostrar la relevancia que tiene el que para evitar el avance hegemónico de la visión única gubernamental, se presenten los adecuados contrapesos institucionales al Poder Ejecutivo. De forma puntual, se describió y analizó el conflicto entre el INE y el gobierno federal y la Cámara de Diputados por el presupuesto para el ejercicio 2019.

Bien por el INE que hizo un esfuerzo histórico por tener un presupuesto austero, pero suficiente para cumplir con sus numerosas atribuciones constitucionales, más allá de la celebración de elecciones. Dicho esfuerzo no fue entendido por el gobierno federal y quienes le acompañaron en la aprobación del presupuesto. En razón de lo anterior, tuvo que hacer uso de un mecanismo extremo contemplado en nuestro sistema jurídico: la controversia constitucional. Ahora la pelota está en la cancha de la Suprema Corte. Ojalá que la cabeza del Poder Judicial comprenda la magnitud de la decisión que va a adoptar y, precisamente, del papel que le corresponde en el equilibrio de poderes y de rendición de cuentas en nuestro sistema republicano.

Aunque al INE no lo motive políticamente otra agenda que no sea contar con los recursos suficientes para cumplir con las obligaciones de Estado determinadas en la Constitución, la batalla del INE por el presupuesto se inscribe, así, en la adecuada contención que debe limitar el avance que pretenda hacer el Ejecutivo y de sus aliados en el Legislativo sobre la autonomía de otras instituciones del Estado mexicano. Así de simple. **B**

La autonomía en peligro

Daniel Saavedra Lladó

Los organismos autónomos son instituciones del Estado creadas después de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de separar ciertas funciones del gobierno y blindarlas de los vaivenes electorales e influencia de los gobernantes en turno. Existen en diversos países como Francia, Estados Unidos, Reino Unido, etc.

En México los conocemos con Órganos Constitucionales Autónomos, a los que se les ha otorgado distintos grados de autonomía ya sea técnica, de gestión y presupuestal, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El surgimiento de estas agencias se dio de la mano de los procesos de democratización y liberalización económica y con ellas se separó del gobierno importantes funciones como la banca central y control de la inflación; credencialización, fiscalización de partidos políticos y organización de elecciones; promoción y protección de derechos humanos; acceso a la información y protección de datos personales; generación de estadísticas, censos e indicadores; evaluación de programas sociales y medición de la pobreza; competencia económica, entre otras. Los integrantes de los órganos de gobierno de

estas instituciones son nombrados a través de complicados procesos que pueden incluir convocatorias abiertas, evaluaciones, comparecencias ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o son escogidos por el Ejecutivo y sujetos a ratificación por parte del Legislativo.

La primera institución a la que se le otorgó autonomía fue el Banco de México en 1993 y siguieron el Instituto Federal Electoral en 1996, Instituto Nacional Electoral desde 2014; el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en 2002, hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1999, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2006, la Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación e Instituto Federal de Telecomunicaciones en 2013, así como las comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2014 y la Fiscalía General de la República en 2019.

Otros órganos del Estado que gozan de autonomía por estar bajo un régimen de separación de poderes son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso de la Unión, representando al Poder Judicial y al Poder Legislativo respectivamente.

Riesgos de los OCA

Estas instituciones no están exentas de riesgos como la captura por parte del gobierno. En este supuesto se encuentra el nombramiento del ministro de la Suprema Corte, Eduardo Medina Mora, cercano al entonces Presidente Enrique Peña Nieto; el nombramiento de Paloma Merodio en la junta de gobierno del INEGI, acusada de no cumplir con los requisitos legales para el puesto y cercanía con el entonces secretario de hacienda José Antonio Meade, o el intento de nombrar a quien fuera la cabeza de la Procuraduría General de la República como primer Fiscal General, Raúl Cervantes, apodado “fiscal carnal” por su cercanía con el PRI y el gobierno peñanietista.

En la campaña del año 2018 por la Presidencia de la República, el candidato por la coalición Juntos Haremos Historia conformada por los partidos Morena, del Trabajo y Encuentro Social, y triunfador en los comicios del 2 de julio, Andrés Manuel López Obrador, lanzó reiterados ataques de manera directa a varias agencias autónomas desde el templete de los actos de campaña. El 28 de mayo¹ aseguró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha hecho nada por el pueblo de México y acusó que ganaban mucho dinero. El 22 de marzo en una entrevista para el periódico *Milenio* declaró sentir desconfianza por las iniciativas que surgen de la sociedad civil organizada, entre ellas la creación del IFAI en 2002, institución a la que acusó de tapadera en casos de corrupción y que simula independencia. Estas declaraciones se pueden

interpretar como ataques por parte de un candidato a las instituciones que podrían quedarse en el nivel de un discurso, pero se trata de quien es hoy el Presidente de la República y ha emprendido acciones contra estas instituciones buscando tomar el control de sus órganos de gobierno a través de postulación y nombramientos de militantes de Morena o de personas cercanas y leales a su gobierno.

Secuestro de los órganos autónomos

El 6 de diciembre de 2018, el Presidente López Obrador envió al Senado la terna de candidatos para ocupar la vacante que dejó el ministro José Ramón Cossío. La terna² estaba conformada por tres personas reconocidas como militantes de Morena: Loretta Ortiz, exdiputada federal y encargada de los foros de paz, y Celia Maya, excandidata al gobierno de Querétaro y al Senado, o cercanos a AMLO y su círculo como Juan Luis González Alcántara, a quien se relaciona con el exministro Góngora, quien ha fungido como consejero del hoy Presidente.

Otro caso donde se propuso a una figura cercana al gobierno es el de Banco de México. Ante la salida del subgobernador Manuel Ramos Francia, el gobierno anunció como candidato para sustituirlo al economista independiente Jonathan Heath. Este anuncio no causó ningún sobresalto, incluso fue bien recibido por políticos y el sector económico y financiero. El 14 de noviembre de 2018, el subgobernador Roberto del Cueto³ presentó su renuncia a la junta de gobierno por motivos de salud. López Obrador movió sus piezas y nominó a Gerardo Esquivel para ocupar esa vacante, despertando las alertas, pues se trataba del próximo subsecretario⁴ de egresos de la Secretaría de Hacienda y

¹ https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/698-amlo-visita-michoacan-y-estado-de-mexico

² <https://adnpolitico.com/presidencia/2018/12/06/amlo-presenta-su-terna-para-elegir-al-nuevo-ministro-de-la-suprema-corte>

³ <https://www.excelsior.com.mx/nacional/renuncia-roberto-del-cuetoco-como-subgobernador-de-banxico/1278304>

⁴ <https://www.proceso.com.mx/544108/amlo-anuncia-a-gerardo-esquivel-como-proximo-subsecretario-de-presupuesto-de-la-shcp>

Crédito Público, quien trabajó varios meses en el proceso de transición y en la elaboración del presupuesto de egresos para 2019. Otro foco de alerta se encendió al denunciar un posible conflicto de interés pues Esquivel es esposo de la secretaria de Economía, Graciela Márquez. Ambos señalamientos fueron entendidos por la oposición como razones para dudar de la autonomía e independencia con la que actuaría el hoy subgobernador en la toma de decisiones y posible línea que seguirá dictada desde el gobierno federal.

En el caso de INEGI, se nombró a dos personas que tienen carrera dentro del instituto y a los que se reconoce actúan con independencia, Enrique Jesús Ordaz López y Adrián Franco Barrios.⁵

Cambios legales

El 13 de noviembre de 2018 y ante las críticas a la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde el entonces Presidente electo buscaba sectorizar bajo la Secretaría de Energía a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, la Cámara de Diputados atendió a las observaciones y críticas⁶ de expertos en materia energética y en el texto aprobado no se sectorizó a estas agencias como se pretendía hacer. De prosperar esta reforma, la Secretaría de Energía habría ganado la facultad de conducir las actividades de ambas instituciones autónomas poniendo en peligro a la reforma energética de 2013.

Una iniciativa de reforma constitucional que se tiene previsto se discutirá en el periodo legislativo que inicia en febrero es la modificación del artículo 3 de la Constitución en atención a una propuesta de campaña de López Obrador para modificar el carácter y consecuencias de la evaluación a los

docentes. Esta propuesta busca cambiar al INEE por una nueva institución que no tendrá autonomía y estaría sectorizada en la Secretaría de Educación Pública.

Control presupuestal

Con pretexto de la austeridad republicana, el nuevo gobierno rescató de la “congeladora” la iniciativa de la Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos⁷ que fue presentada por el entonces senador por el PRD Pablo Gómez en 2009 y aprobada por la Cámara Alta en 2010. Esta ley reglamenta los artículos 75, 115 y 127 constitucionales, entre otros, en materia de sueldos y prestaciones de los servidores públicos, pero no fue votada por la Cámara de Diputados hasta el año 2018. Esta ley fue aprobada y publicada en noviembre de 2018 y establece, entre otras disposiciones, que ningún funcionario podrá ganar más que el Presidente de la República. El debate llegó a la Suprema Corte, donde diversas instituciones autónomas han presentado recursos de revisión por considerar que esta pieza de legislación constituye posibles violaciones a derechos humanos y es un atentado contra la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales. De la misma forma, se han amparado miles de servidores públicos buscando evitar los recortes a sus sueldos y prestaciones asentadas en los contratos firmados.

A pesar de que el ministro Alberto Pérez Dayán suspendió los efectos de la Ley de Remuneraciones⁸ por la posibilidad de resultar inconstitucional, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos 2019 fijando el sueldo del Presidente de la República en poco más de \$108,000 y usarlo como ancla para calcular los sueldos de todos los demás funcionarios del Estado. Esto desató

⁵ <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Congreso-ratifica-nombres-de-AMLO-para-la-Junta-de-Gobierno-del-Inegi-20190115-0096.html>

⁶ <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Reguladores-energeticos-mantendran-autonomia-Morena-2018-0170.html>

⁷ <https://www.animalpolitico.com/2018/09/ley-diputados-salario-presidente/>

⁸ <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ordena-juez-nueva-suspension-de-la-ley-de-remuneraciones>

una nueva oleada de recursos de inconstitucionalidad y amparos por parte de partidos de oposición y de organismos constitucionales autónomos, donde acusaban intromisión en su autonomía al no estar de acuerdo en la reducción de salarios mayores que los del Presidente por tratarse de funcionarios con alta especialización técnica o de incidir en las políticas de contratación de funcionarios.

El atentado contra las autonomías no acabó ahí, el simple anuncio de las reducciones de salarios provocó la salida de cientos de servidores públicos ya sea por renuncia o separación voluntaria en el Banco de México y el Instituto Nacional Electoral, por mencionar algunos. El Presupuesto de Egresos aprobado contiene grandes recortes a los presupuestos de todos los órganos autónomos comprometiendo las actividades y el personal de estas instituciones. Ante el recorte de 950 millones de pesos en su presupuesto, el INE⁹ analizó la posibilidad de no participar en la organización de las elecciones locales, capacitación, visitas e instalación de casillas en las 5 entidades con procesos electorales este año: Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas, dejando toda la operación a los Organismos Públicos Locales Electorales para poder cumplir con las obligaciones de credencialización, ya que de suspenderlas se negaría el derecho a la identidad de los ciudadanos. Para poder cumplir con los trabajos de campo, el Consejo General aprobó solicitar a la Cámara de Diputados una ampliación presupuestal por los 619.2 millones de pesos que requiere para ello y paliar la diferencia de 330.8 millones de pesos con la cancelación de actividades y disminución de partidas.

En el INEGI¹⁰ también se sintieron los efectos del Presupuesto de Egresos con la

cancelación de diversos instrumentos y encuestas que estaban previstas para este año, lo que obstaculizará el estudio y evaluación de políticas públicas ante la escasez de datos por no poder levantar las encuestas nacionales agropecuaria, de gasto en los hogares, nacional de consumidores de sustancias psicotrópicas, de calidad regulatoria e impacto gubernamental en empresas, de micronegocios, de población privada de libertad, del trabajo infantil, sobre confianza del consumidor con cobertura regional, y de los hogares. En palabras de su Presidente, Julio Santaella, enfocarán los recursos disponibles para preparar y levantar los censos económico de 2019 y poblacional de 2020.

Presiones, renunciadas forzadas y plenos incompletos

Trascendió en la prensa que en noviembre de 2018, la actual secretaria de energía, Rocío Nahle,¹¹ solicitó las renunciadas de Guillermo García Alcocer, Presidente de la Comisión Reguladora de Energía y de Juan Carlos Zepeda, Presidente de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Nahle negó haberlos presionado pero al día de hoy quedan solamente 3 de 7 comisionados en la CRE con las renunciadas de Montserrat Ramiro, Neus Peniche, Jesús Serrano y Marcelino Madrigal,¹² lo que impide que el pleno de la comisión pueda sesionar por tener menos de 4 comisionados. Juan Carlos Zepeda efectivamente renunció a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, efectiva al 1 de diciembre, luego de que se ventilaran las presiones de Nahle.

Otra de las presiones presumibles es la lectura que se da a la renuncia de la magistrada Janine Otálora a la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹³ luego del enfrentamiento

⁹ <https://centralelectoral.ine.mx/2019/01/24/ine-precisa-pago-impuestos/>

¹⁰ <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/recorte-al-inegi-impacta-en-salarios-y-frena-14-proyectos>

¹¹ <https://www.elfinanciero.com.mx/salvador-camarena/rocio-vs-la-cnhy-la-cre>

¹² <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/renuncia-otro-comisionado-de-la-cre-se-paralizan-sesiones-en-el-organo-regulador>

¹³ <https://www.janineotalora.com/2019/01/comunicado.html?m=1>

El surgimiento de estas agencias se dio de la mano de los procesos de democratización y liberalización económica y con ellas se separó del gobierno importantes funciones como la banca central y control de la inflación; credencialización, fiscalización de partidos políticos y organización de elecciones; promoción y protección de derechos humanos; acceso a la información y protección de datos personales; generación de estadísticas, censos e indicadores; evaluación de programas sociales y medición de la pobreza; competencia económica, entre otras

iniciado por el magistrado José Luis Vargas ante el fallo de Otálora en contra del proyecto de Vargas que planteaba la anulación de la elección a la gubernatura de Puebla. Otálora escribió un comunicado anunciando su separación de la Presidencia pero no del tribunal, donde fundamenta su renuncia en el marco de la nueva época de la vida institucional de México y la adaptación que deberá tener el TEPJF como órgano del Poder Judicial de la Federación. Las declaraciones despiertan sospechas de presiones tanto internas como externas a los trabajos del tribunal luego de las declaraciones del Presidente López Obrador quien calificó el fallo desempatado por Otálora como equivocado y antidemocrático.¹⁴

El caso más reciente constituye el nombramiento de Alejandro Gertz Ma-nero como primer Fiscal General de la República de una terna escogida por el Presidente con tres candidatos que tenían poca distancia de

quien encabeza el Ejecutivo. Gertz compartió la terna con Eva Verónica De Gyves y Bernardo Bátiz, ex procurador de justicia del Distrito Federal. Los partidos de oposición denunciaron que esta terna constituía nuevamente un intento de fiscal carnal, ahora cercano al nuevo gobierno. La autonomía de la fiscalía está a prueba.

Conclusiones

Los órganos constitucionales autónomos constituyen pilares fundamentales de la economía y la democracia mexicana. Debería profundizarse y blindarse tanto en su autonomía como en su presupuesto por la importancia de sus funciones, productos que generan y ejercicio de los derechos de los ciudadanos. **B**

¹⁴ <http://www.milenio.com/politica/decision-sobre-eleccion-en-pueblas-antidemocratica-aml>

El federalismo desde lo municipal y la pluralidad política en México

Luis Bernardo Nava Guerrero

Yo no quiero conservar nada que dañe a México
Manuel Gómez Morin

I. Introducción

México es un país de riqueza histórica, geográfica y política, ha pasado por multiplicidad de etapas hasta forjarlo como una nación cuyos ideales federalistas se han venido fortaleciendo a partir de la exigencia de los gobiernos locales.

El presente artículo hace una reflexión de las acciones que ha puesto en práctica el Presidente de la República y que desde nuestro punto de vista no contribuyen al fortalecimiento del federalismo, atentando contra este mismo, desconociendo la autonomía de los Gobiernos estatales y municipales, aun cuando hoy en día contamos con una gran pluralidad política.

La importancia de la pluralidad política en el México de hoy en día, va ligada a la construcción de nuestro régimen federalista en el que por mandato constitucional se reconocen las atribuciones y potestades de cada uno de los órdenes de gobierno para generar el desarrollo de nuestra nación.

En un primer momento se expone la conformación del federalismo como hoy lo conocemos, desde la Constitución de 1824, pasando por la de 1857 hasta llegar a 1917,

haciendo un parteaguas en la etapa del partido hegemónico y las subsecuentes reformas políticas que permitieron la pluralidad política de nuestros días.

Más tarde se analizan las posiciones del PAN tanto en los congresos locales como en el Federal, en las entidades y en los municipios, bajo el argumento que en el federalismo deben ser escuchadas las propuestas y opiniones de todos quienes conforman la vida política actual, una vida diversa en opciones partidarias, en propuestas para atender la agenda nacional y hacer frente a los grandes desafíos del país.

II. La construcción de la pluralidad política en México

Nuestra historia como nación se puede dividir teniendo como referentes a los tres ordenamientos constitucionales federalistas que han definido nuestro proceder en los últimos siglos. En primer lugar, la Constitución de 1824 que nos definió como una república representativa bajo el nombre de Estados Unidos Mexicanos: surge luego del derrocamiento del Imperio de Agustín de Iturbide y se construye con ella un federalismo regionalista.

Por otra parte, la Constitución de 1857 estableció las garantías individuales, la libertad de expresión, la libertad de asamblea, la abolición de la esclavitud, las obligaciones de los mexicanos, la división de poderes y la separación de los asuntos religiosos de aquellos asuntos del gobierno; todo ello caracteriza a esta época como la de un federalismo liberal.

Pasado medio siglo, con la promulgación de la Carta Magna de 1917, pasamos a un federalismo centralizador que a todas luces buscaba el restablecimiento de la unidad nacional. El fulgor revolucionario de 1910 tuvo su punto focal en la Constitución del 1917 bajo el grito principal que pugnaba por la no reelección, la apertura de espacios políticos y la creación de instituciones que permitieran el acceso de la ciudadanía a los cargos de elección popular.

Derivado de lo anterior surgieron diversidad de partidos, hasta que en 1929 el presidente Plutarco Elías Calles decide fundar el Partido Nacional Revolucionario, que agrupó diversos sectores: obrero, campesino, militar y popular; comienza entonces una etapa de partido hegemónico caracterizada por ser un: “régimen político ayuno de organizaciones democráticas, el liderazgo mexicano estaba por añadidura en manos del presidente y de su partido, el PRI, apoyado por el clientelismo, el corporativismo y, desde luego, el patrimonialismo” (Cámara Jardón, 2012).

Este sistema de partido durante más de 7 décadas estuvo vinculado directamente al funcionamiento de la institución presidencial de la época, y el propio partido fue utilizado como un medio para premiar o castigar a los individuos que fueran fieles o no a los intereses del Presidente en turno.

El agotamiento de la considerada etapa clásica del sistema político mexicano se dio como producto de diversos factores, el primero de ellos fue la reacción del gobierno federal al movimiento estudiantil de 1968, otro fue la crisis económica del final de sexenio de José

López Portillo y el tercer factor se refirió a la reacción del gobierno ante el terremoto de 1985.

A la par de estos fenómenos políticos, gran parte de la población comenzó a sentirse descontenta con la manera de actuar del gobierno en turno, ello hizo cada vez más necesaria la utilización de válvulas de escape que contuvieran el enfado social por mantenerse de solo un partido político en el poder y permitieran a los integrantes de otras instituciones políticas ocupar espacios de representación popular.

Para el año de 1977 se realizó una de las mayores reformas políticas del siglo pasado, pasando de un esquema de partido hegemónico a un modelo de pluripartidismo. El máximo logro de ésta fue la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) que otorgaba el registro a diversos partidos políticos hasta ese momento clandestinos, abría espacios en medios de comunicación para las diferentes opciones partidistas; además: “Al liquidar la figura de los diputados de partido e introducir el sistema mixto de representación proporcional, incrementó el número de diputados a 400 –divididos éstos en 300 uninominales y 100 plurinominales–, redujo los requisitos para que los partidos políticos obtuvieran su registro” (Camara de Diputados, 2011).

A esta reforma electoral le siguió otra en 1990 que aprobó un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y una más en 1993 que integraba una nueva conformación de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Estas adecuaciones junto con las de 1997, 2007 y 2008 que debilitaron el control gubernamental de las instancias electorales, aunadas a las de 2003 y 2005, facilitaron la integración de nuevos partidos políticos al espectro electoral. Sin dejar de lado la Reforma Político Electoral de 2014 que abrió las puertas a la reelección de las autoridades municipales y legisladores estatales,

marcando un parteaguas en el proceder político de México y que pasa a la historia como una propuesta impulsada desde los propios gobiernos locales.

III. Diagnóstico actual de la pluralidad política en México

La pluralidad política de México es producto de varias décadas, como fue señalado antes. El Partido Acción Nacional ha sido en múltiples ocasiones la primera oposición a las prácticas antidemocráticas y clientelares a las cuales nos enfrentamos en época del partido hegemónico.

En 1997, derivado de las reformas electorales que ya analizamos antes, nos convertimos en el primer bloque opositor en la Cámara de Diputados y para el año 2006 éramos la primera fuerza en el Congreso de la Unión.

Los legisladores humanistas a lo largo de todos estos años se han caracterizado por mantener una actitud responsable frente a los desafíos nacionales. La ciudadanía en las últimas elecciones les refrendó su apoyo, de forma tal que son la primera fuerza opositora en el Congreso.

Desde el momento en el que Ernesto Ruffo Appel se convierte en el primer gobernador humanista del país, las cosas fueron cambiando, se fueron abriendo paso los actores de todos los partidos políticos para dirigir el proceder del Ejecutivo en las entidades.

En treinta años hemos pasado de un PRI que en 1989 gobernaba las 32 entidades de la República a un México que para 2019 tendrá diversidad de fuerzas políticas encabezando sus estados, como se observa en la tabla siguiente.

Tabla 1. Estatus de los legisladores humanistas en el Congreso de la Unión

Legisladores	Mayoría Relativa	Primera minoría	Representación proporcional	Total	Estatus
Diputados Federales	40	-	39	79	Primera minoría
Senadores de la República	7	10	6	23	Primera minoría

Fuente: Cámara de Diputados; Senado de la República (2018).

Tabla 2. Gobernadores de las entidades para 2019 por partido político

Entidad	Población	Al 01 de enero de 2019
1. Estado de México	17363387	PRI
2. Ciudad de México	8811266	Morena
3. Veracruz	8163963	Morena
4. Jalisco	8110943	MC
5. Puebla	6313789	PAN
6. Guanajuato	5908845	PAN
7. Chiapas	5382083	Morena
8. Nuevo León	5229492	Independiente
9. Michoacán	4658159	PRD

10. Oaxaca	4061497	PRI
11. Chihuahua	3782018	PAN
12. Tamaulipas	3622605	PAN
13. Guerrero	3607210	PRI
14. Baja California	3584605	PAN
15. Sinaloa	3034942	PRI
16. Coahuila	3029740	PRI
17. Sonora	3011810	PRI
18. Hidalgo	2947206	PRI
19. San Luis Potosí	2801839	PRI
20. Tabasco	2431339	Morena
21. Yucatán	2172839	PAN
22. Querétaro	2063148	PAN
23. Morelos	1965487	PES
24. Durango	1799320	PAN
25. Quintana Roo	1664667	PRD
26. Zacatecas	1600412	PRI
27. Aguascalientes	1321453	PAN
28. Tlaxcala	1313067	PRI
29. Nayarit	1268460	PAN
30. Campeche	935047	PRI
31. Baja California Sur	809833	PAN
32. Colima	747801	PRI

Fuente: Consejo Nacional de Población (2017) y Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades de la República.

El partido hegemónico ha dejado de serlo: desde el primer día de 2019 vivimos una de las épocas de mayor pluralismo político en los gobiernos de las entidades de la República; el Partido Acción Nacional ocupará el segundo lugar en la lista de gobiernos estatales con 11 de ellos, tal como se puede apreciar en el siguiente listado.

Tabla 3. Gobernadores por partido político

Partido	A1 01 de enero de 2019	Población
PAN	11	32,646,915
PRI	12	44,453,958
PVEM	0	0
PRD	2	6,322,826

PES	1	19,65,487
Independiente	1	5,229,492
Morena	4	24,788,651
Movimiento Ciudadano	1	8,110,943
=	32	123,518,272

Fuente: Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades de la República.

El dato anterior resulta todavía más interesante cuando hacemos un análisis del total poblacional que gobernarán cada uno de ellos. Resalta el hecho de que el Partido del Presidente de la República no cuenta con la mayor población a gobernar, tomando en cuenta el orden estatal: por el contrario, ocupa el tercer lugar poblacionalmente hablando y en número de entidades.

En los Congresos de las entidades, los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional cuentan con posiciones destacadas en cada una de éstos y al igual que en el caso del poder ejecutivo, en los gobiernos locales también en el legislativo se notan grandes avances en la pluralidad política, tal y como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 4. Posición del PAN en los congresos locales*

Entidad	No. de integrantes	No. Total de legisladores	Estatus
Aguascalientes	25	54	Mayoría relativa
Baja California	13	25	Mayoría absoluta
Chihuahua	11	33	Mayoría relativa
Coahuila de Zaragoza	9	25	Primera minoría
Ciudad de México	11	66	Primera minoría
Durango	5	25	Primera minoría
Guanajuato	19	36	Mayoría absoluta
Jalisco	9	38	Primera minoría
Michoacán	8	40	Primera minoría
Nayarit	9	30	Mayoría relativa
Nuevo León	15	42	Mayoría relativa
Puebla	7	41	Primera minoría
Querétaro	12	25	Primera minoría
Quintana Roo	6	25	Mayoría relativa
San Luis Potosí	6	27	Mayoría relativa
Tamaulipas	20	36	Mayoría absoluta
Veracruz	13	50	Primera minoría
Yucatán	6	25	Primera minoría

*Los datos se presentan con información hasta el 04 de diciembre de 2018.
Fuente: Congresos de las Entidades de la República.

Nótese entonces que los legisladores humanistas son mayoría absoluta en los congresos locales de 3 entidades de la República: Baja California, Guanajuato y Tamaulipas; se cuenta con mayoría relativa en 7 entidades, Chihuahua, Aguascalientes, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo y San Luis Potosí; además somos primera minoría en otras 8: Ciudad de México, Durango, Jalisco, Puebla, Veracruz, Yucatán y Michoacán.

Para el ámbito municipal, los resultados también son plurales, esta es una de las elecciones en las últimas décadas donde se ha manifestado una mayor diversidad de ganadores de cada uno de los municipios. La coalición “Al Frente” conformada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democracia y Movimiento Ciudadano en las diversas entidades obtuvo los siguientes resultados:

En total la coalición en sus diversas variantes, es decir cuando solo participo el PAN en coalición con MC o con PRD, obtuvo 546 Municipios y un total de población de 30.92 millones de habitantes a reserva del Municipio de Monterrey con más de 1 millón de habitantes y que repetirá elección luego de que ya había sido declarado ganador Felipe de Jesús Cantú Rodríguez del PAN por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Haciendo un contraste entre el número de Municipios que gobernara el partido del Presidente de la República en el siguiente año y los que gobernarán los Presidentes Municipales y Alcaldes Humanistas, los resultados también resultan favorables para nosotros.

Tabla 5. Municipios ganados por la Coalición “Al Frente” en la elección de julio de 2018

Partido	No. de municipios
PAN	283
Movimiento Ciudadano	100
PRD	163

Fuente: Cómputos oficiales en las Entidades de la República.

Tabla 6. Municipios del PAN y Morena para el 01 de enero de 2019

Partido	Ganados en elección	Sin elección	Total, al 01 de enero de 2019
PAN	283	114	397
Morena	212	18	230

Fuente: Cómputos oficiales de las Entidades de la República y Sistema Nacional de Información Municipal.

IV. El desconocimiento de la autoridad estatal y municipal en el accionar político actual

La pluralidad política que refleja México en los tres órdenes de gobierno contribuye a la madurez de nuestro sistema federal, no podemos dejar del lado los grandes esfuerzos que se han hecho en las últimas décadas para lograr que los gobiernos estatales como municipales se conviertan en motor del desarrollo nacional, bajo la idea clave de que: “El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos” (Ortega Morales, s.f.).

La pasada elección de julio, denota la existencia de un sistema democrático perfecto que poco a poco ha dado la oportunidad a las demás fuerzas políticas de ocupar escaños de poder. Es la primera vez que nuestro país opta por un gobierno de izquierda en el Poder Ejecutivo Federal, además, ambas Cámaras de Congreso de la Unión tienen mayoría de legisladores de la misma opción partidaria.

El partido del presidente de la República no contaba con ello ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado desde la LVI Legislatura en 1994, lo cual significa que durante 24 años vivimos un proceso en donde predominó el debate y la negociación entre los grupos parlamentarios para la discusión de iniciativas de ley y de proyectos turnados del Ejecutivo al Legislativo para su análisis, discusión y posible aprobación.

Esta condición predominante del nuevo gobierno se torna un tanto preocupante puesto que mantiene en una situación cómoda al titular del Ejecutivo, que envía sus propuestas al Legislativo con la certeza de que serán aprobadas al contar con el número de diputados y senadores necesarios para ello: esa fue precisamente una de las condicionantes que imperaron durante las siete décadas del partido hegemónico.

Las primeras acciones de la administración federal entrante han manifestado una posición contraria al federalismo, desconociendo a los gobiernos municipales y estatales como entes conformantes del pacto federal.

Recientemente se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para permitir la creación de Coordinadores Estatales de Programas Sociales en las Entidades de la República. Los legisladores humanistas en el Congreso han tratado de hacer frente a este tipo de acciones con argumentos reales y apelando a la necesidad de transitar hacia un estadio democrático y bajo ninguna circunstancia regresar al tiempo de la centralización política.

Los llamados “superdelegados” reciben la atribución de operar los programas sociales de la administración federal en diversas materias, supervisando el control en la prestación de servicios y trámites ante las dependencias federales en las entidades. Esta figura está dotada de amplios poderes de negociación con los gobernadores de las entidades, ya que sus atribuciones no están del todo limitadas en dicho ordenamiento legal.

Por otro lado, muchos de ellos son excandidatos a las gubernaturas por el estado que van a coordinar, lo cual además pone de manifiesto su contraposición a los titulares del Ejecutivo Estatal que resultaron electos por la ciudadanía para ocupar sus cargos.

Hace algunos días, además, los gobernadores solicitaron al Presidente de la República en una reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores el replanteamiento de dicha figura y su no intervención en la Seguridad Pública de los Estados, por ser un ejercicio de auto desconocimiento de la soberanía de estos últimos.

El nombramiento de los “superdelegados” depende de manera directa de la Secretaría de Bienestar, que al ser una dependencia del Ejecutivo Federal los somete a rendir cuentas de manera directa al Presidente de la

República, en una acción que podría prestarse a actos discrecionales.

De la misma manera, en el Plan para la Paz y Seguridad del nuevo Gobierno Federal que pretende la implementación de diversas estrategias en búsqueda de la pacificación y el combate a la violencia en el territorio nacional, también se presentan acciones en contra del federalismo.

El Plan se divide en tres partes, la primera de ellas pretende repensar la seguridad nacional y reorientar a las fuerzas armadas argumentando que es necesario disponer de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública, señalando como necesario que estas participen en la construcción de la paz y en la estructuración de la Guardia Nacional, la cual

Gráfico 1. Ocho puntos del Plan para la paz y seguridad de AMLO

Erradicar la corrupción tipificándola como delito grave y reactivar la procuración de justicia por medio de la obligatoriedad de las declaraciones patrimoniales y fiscales de los servidores públicos;

Garantizar empleo, educación, salud y bienestar por medio de programas de desarrollo con el fin de reducir la pobreza, marginación y desintegración familiar y ello sirva de base para disminuir la comisión de delitos;

Tipificar como delitos a los incumplimientos de recomendaciones de las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos;

Regenerar éticamente a la sociedad;

Reformular el combate a las drogas; reorientando de manera negociada y bilateral los recursos destinados para combatir su trasiego y aplicarlos en programas de reinserción y desintoxicación;

Poner en marcha procesos de desarme, desmovilización y reinserción social;

Recuperar y dignificar las cárceles y

La formulación de un Plan de Seguridad Pública.

Fuente: Elaboración propia con base en (Transicion.mx, 2018).

se desplegará en todo el territorio nacional con 83 mil efectivos, entre agentes de la Policía Federal, Policía Naval y Policía Militar. (Gamboa Parra, 2018).

Lo delicado en este asunto es que pretende ser un instrumento del Ejecutivo Federal cuyas acciones estén enmarcadas en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia en todo el país; a pesar de que según el artículo 115 Constitucional la policía preventiva debe estar al mando de los presidentes municipales.

En una república que se considera por ley como federal, debieran existir los mecanismos necesarios que garanticen la participación de los estados y municipios en la resolución de los grandes problemas nacionales, bajo el argumento de que esto último permite: “transferir directamente a los gobiernos locales (estados y municipios) atribuciones, recursos, información y decisiones... que les permita jugar el papel de contrapesos reales y efectivos en el régimen político sobre el predominio de la institución presidencial” (Ortega Morales, s.f.).

Los primeros actos del gobierno entrante no han tomado en cuenta al municipio para la resolución de los grandes problemas nacionales; del análisis de los 100 compromisos asumidos por el Presidente de la República el

pasado 1 de diciembre en el Zócalo de la Ciudad de México, hay una carencia de acciones que involucren la participación del gobierno local.

Por el contrario, 13 de ellas están relacionadas al desarrollo social que como ya fue tratado líneas atrás: será manejado por los superdelegados; de igual modo, la acción 46 dicta que “Salvo plena justificación, los policías y militares de las distintas corporaciones no estarán al servicio de funcionarios o particulares” (*El Universal*, 2018). La redacción no especifica a qué policía se refiere y al ser una terminología generalizada, desconoce la potestad del presidente municipal de dirigir a la policía preventiva.

Bajo esta misma línea, en el Presupuesto de Egresos de la Federación recientemente presentado al Congreso de la Unión, tampoco se vislumbran acciones que abonen al federalismo desde lo local; por el contrario, la reducción en diversos rubros afecta temas de relevancia municipal como el de pavimentación, infraestructura, seguridad y equipamiento.

Resalta también el recorte en 20% al subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG), que se otorga a los municipios y en su caso a los estados para atender el tema de seguridad. Sus temáticas se observan en el siguiente listado.

Tabla 7. Temáticas que atiende el FORTASEG

Aspectos de control de confianza	Capacitación de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales
Recursos destinados a la homologación policial	Mejora de condiciones laborales de los policías
Equipamiento policial	Construcción de infraestructura
Prevención del delito	Conformación de bases de datos de seguridad pública
Centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia	Profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018).

Al recortar el subsidio, los municipios se encuentran en problemas para hacer frente a sus problemáticas de seguridad nacional. Haciendo un contraste entre la cantidad de recursos que recibió este rubro en este año y el año pasado, los resultados se aprecian en la siguiente tabla.

vidores Públicos Locales; entre otras que forman parte de la Agenda Legislativa de la Conferencia Nacional de Municipios de México, de la cual somos parte la Asociación Nacional de Alcaldes.

La problemática de inseguridad, entre muchas otras, debe ser resuelta con

Tabla 8. Montos asignados al FORTASEG

Año	2018	2019
Montos asignados	5,000,000,000	4,009,124,098

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

Bajo esta misma lógica, hay otros fondos destinados a la atención de las necesidades municipales que también muestran reducciones o bien desaparecieron, tal es el caso de los Fondos Mineros, Fondo para Fronteras y el Fondo de Apoyo al Migrante.

V. Conclusiones

En atención de las dificultades sociales, la adecuada coordinación entre quienes dirigimos el rumbo de los gobiernos nacionales y locales es indispensable; ello exige propiciar un federalismo que pugne por un municipio libre, en el cual sus autoridades tengan las atribuciones y facultades suficientes para llevar a la práctica los planes y programas necesarios que reflejen mejores condiciones de vida para su población.

Que se contemplen diversas acciones como la creación de una Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional y la incorporación de facultades para el municipio que atiendan la agenda social en este mismo artículo; la eliminación de exenciones en el pago del impuesto predial para inmuebles del gobierno federal y estatal, que no lo pagan; la creación de un ramo municipalista que englobe recursos de diversos ramos, fondos, subsidios y programas del PEF; asegurar el pago de derechos por el uso de la vía pública; crear un Sistema Nacional de Capacitación de Ser-

esfuerzos conjuntos entre los tres órdenes de gobierno: es un mandato constitucional que así lo sea. De conformidad con el artículo 21 de la Constitución mexicana, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala.

Los presidentes municipales que formamos parte de la ANAC exhortamos al Presidente de la República y a los Legisladores para que hagan un replanteamiento del Presupuesto de egresos y se rediseñe la Ley de Coordinación Fiscal y las fórmulas para la distribución de las Participaciones a Estados y Municipios (Ramo 28) y las Aportaciones Federales (Ramo 33) en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2019.

En la ANAC estamos seguros de que el Modelo de Mando Mixto Policial que hemos venido proponiendo desde el 2015 contribuirá en mayor medida a propiciar la seguridad en nuestro país; este es un modelo que está a favor de la adecuada coordinación entre los cuerpos de policía de los tres órdenes de gobierno, respetando el marco de actuación de cada uno cada uno y promoviendo

además el fortalecimiento, la tecnificación y la inteligencia policial.

La Guardia Nacional es una corporación policiaca que se asemeja a la Gendarmería Nacional implementada por el gobierno de Peña Nieto, en un intento fallido por contener la delincuencia y el narcotráfico.

El Pacto Federal consagrado en la Carta Magna de 1917 debe ser respetado, ya que de este brota el sustento de nuestro federalismo, ese federalismo que costó muchas vidas y que se fue perfeccionando a lo largo de los años hasta constituir una nación enriquecida en cuanto a ideales, a pensamientos políticos, a actores sociales y políticos de diversidad de razas, credos, formas de pensar y de actuar.

Los gobiernos humanistas nacimos municipalistas y federalistas y siempre defenderemos esta postura; tenemos gran disposición para sumar fuerzas y trabajar en conjunto con el nuevo gobierno federal, pero siempre en el entendido de que la coordinación debiera prevalecer en todo momento; porque sabemos que si le va bien al nuevo gobierno le ira bien a los municipios.

El México de hoy exige un avance hacia la pluralidad política, esa que construya una agenda nacional bien definida, de la cual seamos partícipes todos y que conforme estados fuertes y municipios fuertes. **B**

Fuentes de consulta

- Cámara de Diputados, 2011. Nuestro siglo- La reforma Política de 1977. [En línea] Available at: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm [11 Diciembre 2018].
- Cámara Jardón, S., 2012. El PRI y el sistema de partido hegemónico. [En línea] Available at: <https://www.reeditor.com/columna/6573/23/politica/nacional/elpri/el/sistema/partido/hegemonico> [9 Diciembre 2018].
- *El Universal*, 2018. Estos son los 100 compromisos que AMLO dio en el Zocalo. [En línea] Available at: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/estos-son-los-100-compromisos-que-amlo-dijo-en-el-zocalo> [10 Diciembre 2018].
- Gamboa Parra, J. L., 2018. La Guardia Nacional nace con 83 mil efectivos; la mayoría son militares. [En línea] Available at: <https://www.tribuna.com.mx/seguridad/La-Guardia-Nacional-nace-con-83-mil-efectivos-la-mayoria-son-militares-20181121-0005.html> [2018 Noviembre 2018].
- Jurídicas UNAM, 2010. Capítulo Quinto: El Plan de Casa Mata y el movimiento Federalista. [En línea] Available at: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2853/8.pdf> [10 Diciembre 2018].
- Ortega Morales, L., s.f. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [En línea] Available at: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/14.pdf> [06 Diciembre 2018].
- Transición.mx, 2018. Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. [En línea] Available at: [file:///C:/Users/diana/downloads/Plan%20Nacional%20de%20paz%20y%20Seguridad%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/diana/downloads/Plan%20Nacional%20de%20paz%20y%20Seguridad%20(1).pdf) [10 Diciembre 2018].
- Cámara de Diputados (2018). Integrantes. Obtenido de http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php. Consultado el 13 de diciembre de 2018.
- Senado de la República Integrantes (2018). Integrantes. Obtenido de: <http://www.senado.gob.mx/64/>. Consultado el 13 de diciembre de 2018.
- Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades de la República.
- Páginas web de los Congresos de las Entidades de la República.
- Consejo Nacional de Población (2017).
- Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades de la República (2018).
- DOF. (1917) artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- DOF. (1917) artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El futuro del equilibrio de poderes en México

M. Humberto Aguilar Coronado

Al agradecer la oportunidad de colaborar en este número, resalto la importancia de que los estudiosos de los acontecimientos políticos y sociales internacionales volteen a México para estar muy atentos al nuevo régimen político, producto del resultado de las pasadas elecciones.

Un presidente que obtiene más de 30 millones de votos y que con sus aliados cuenta con setenta escaños en el Senado de la República y con más de 314 diputados federales, representa una fuerza muy importante que amenaza con convertirse en autoritaria y hegemónica. Una de las primeras muestras de ello, es el conflicto que se presenta con el Poder Judicial de la Federación, desde el anuncio en la campaña presidencial y antes de la toma de posesión, de

reducir los sueldos de sus integrantes.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eligieron como su nuevo presidente a Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Su primer mensaje fue una defensa poderosa de la independencia del Poder Judicial, que queda inmersa en el debate en torno a los salarios de los servidores públicos.

Este debate inicia con la reforma de 2009 que intentó frenar los excesos de la burocracia, mediante el establecimiento de límites a sus remuneraciones. Felipe Calderón, desde la Presidencia de la República y legisladores del PRD desde el Congreso de la Unión, propusieron reformar el artículo 127 de la Constitución Federal para establecer

límites máximos a los ingresos de los servidores públicos.

La sociedad mexicana se escandalizaba en la medida en que las reglas de transparencia fueron develando los montos de salarios y prestaciones que recibían diversos funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno (Federación, estados, municipios y alcaldías).

Ante ello, el PRD y sus aliados de izquierda en la Cámara de Senadores, a través del Senador Pablo Gómez Álvarez, presentaron una iniciativa de reforma constitucional en la que se proponía establecer un mecanismo ordenador de las percepciones de todos los funcionarios del Estado mexicano.

Por su parte, el Presidente Felipe Calderón dando

* Artículo publicado en *Carep Magazine*.

* Agradecemos al autor la autorización para la publicación del presente texto.

En pocos días hemos sido testigos de protestas violentas en la Corte; de bloqueos a sus instalaciones para tratar de impedir su funcionamiento institucional; de reclamos del Presidente de la República y de comportamientos que, por lo menos, pueden ser descorteses. Todo ello genera una lícita preocupación sobre la forma en que los Poderes Ejecutivo y Judicial se relacionaran en los próximos años

respuesta a la demanda ciudadana que motivó esta discusión nacional, propuso una iniciativa de reforma que estableciera como límite máximo al ingreso de todos los servidores públicos, el monto establecido para el Jefe de Estado que, en México, es el Presidente de la República.

Después de una intensa discusión en las Cámaras del Congreso de la Unión, la reforma constitucional fue aprobada el veintidós de julio de 2009 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticuatro de agosto de ese año, facultando al Congreso Federal para dictar las leyes necesarias para su aplicación.

En el año de 1994 el Estado mexicano reconoció la necesidad de fortalecer la independencia y autonomía del Poder Judicial como pieza

clave para disminuir el peso del Poder Ejecutivo y acercar al país a un sistema de equilibrios que permitiera avanzar hacia la consolidación de un sistema verdaderamente democrático en el país.

El entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, reconoció la necesidad de otorgar mayor peso político e institucional a los tribunales. Por ello, en medio de una profunda transformación de las instituciones nacionales de justicia, se propuso reformar el artículo 94 constitucional para evitar que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y, el resto de los jueces de la Federación pudieran sufrir una reducción de sus salarios durante el tiempo de su encargo.

En noviembre de 2018 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Remuneraciones

de los Servidores Públicos, aprobada en el Congreso de la Unión que es dominado mayoritariamente por el Partido del Presidente (Morena).

La ley tiene como objeto regular las percepciones salariales de los servidores públicos de la Federación, incluyendo a los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los organismos dotados de autonomía constitucional (INE, CNDH, INEGI, entre otros).

El artículo 6 de la nueva ley, recoge la disposición constitucional de que ningún servidor público podrá tener percepciones superiores a los del Presidente de la República.

El sistema de remuneraciones de los servidores públicos en México no generó conflicto desde su aprobación, hasta el arribo de Andrés Manuel López

*La sociedad mexicana se escandalizaba en la medida
en que las reglas de transparencia fueron develando
los montos de salarios y prestaciones que recibían diversos
funcionarios públicos de los diferentes
niveles de gobierno*

Obrador como Presidente de la República, pues el nuevo titular del Ejecutivo planteó, desde la campaña, que el salario del Presidente sería de 108 mil pesos mensuales.¹

La promesa de campaña del Presidente se cumple con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, pues la Cámara de Diputados validó el salario presidencial que propuso el propio Ejecutivo. Conforme a ello, todos los salarios, de todos los servidores públicos de la Federación deben ajustarse a la baja.

La nueva ley de remuneraciones pero, sobre todo, la decisión del Presidente López Obrador de reducir su salario en casi 47%, provocó que tanto una minoría en el Senado,² como

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos interpusieran acciones de inconstitucionalidad reclamando la ilegalidad del modelo, para establecer los topes salariales, así como la invasión de esferas de responsabilidad de otros Poderes de la Unión.

De manera individual, miles de funcionarios públicos interpusieron demandas de amparo con el propósito de evitar que se reduzcan sus salarios.

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que será responsable de presentar el proyecto de resolución, relacionado con las acciones de inconstitucionalidad, determinó suspender la aplicación de la nueva ley y, con ello, generó una enfática protesta del Presidente López Obrador.

En pocos días hemos sido testigos de protestas violentas en la Corte; de bloqueos a sus instalaciones para tratar

de impedir su funcionamiento institucional; de reclamos del Presidente de la República y de comportamientos que, por lo menos, pueden ser descortes. Todo ello genera una lícita preocupación sobre la forma en que los Poderes Ejecutivo y Judicial se relacionaran en los próximos años.

Desde la Secretaría de Gobernación, se ofreció un respetuoso diálogo republicano al nuevo Presidente de la Corte.

Los próximos meses nos dirán cómo será la relación entre los poderes del Estado mexicano, los órganos constitucionales autónomos, los órdenes de gobierno y por supuesto, los partidos políticos. **B**

¹ Aproximadamente 4,870 euros mensuales.

² En ejercicio de una acción de inconstitucionalidad prevista para el 33% del órgano legislativo.

Pasión por las letras. Editorial Polis: un proyecto de Manuel Gómez Morin, Antonio L. Rodríguez y Jesús Guisa y Azevedo (primera parte)

Lorena Pérez Hernández

I. Introducción

La fundación de la Editorial Polis fue resultado de intereses diferentes, pero que coincidieron en un momento histórico en el que la polarización política e ideológica en México enfrentó a sus ciudadanos en el terreno de las ideas, y qué mejor arma que la letra impresa para la batalla. En este proyecto empresarial convergieron tres trayectorias con recorridos vitales distintos, pero con intereses culturales, políticos e ideológicos coincidentes.

De los tres personajes, sólo Manuel Gómez Morin tenía experiencia en el negocio de la edición de revistas y libros. En el caso de Jesús Guisa y Azevedo¹ su trabajo intelectual como articulista en medios impresos de

comunicación forjó su experiencia en el campo del análisis y la reflexión política y cultural. Ajeno a estas cuestiones, Antonio L. Rodríguez fue un constructor de instituciones financieras y bancarias en Monterrey, además de representante de organizaciones patronales en el estado de Nuevo León, pero igual que los otros dos personajes, era un apasionado lector de la cultura europea occidental y mexicana.

La Editorial Polis nació como un proyecto cultural, político e ideológico, cuyos objetivos eran contrarrestar las actividades comunistas en México y promover el pensamiento hispanista y católico como garantes de la cultura mexicana. Esta fue la orientación de su programa editorial. Por otra parte, el financiamiento de la empresa fue a

través de la venta de acciones entre individuos como Gómez Morin, Guisa y Azevedo o José de la Macorra quien era el gerente de la Compañía Papelera San Rafael, pero también fueron inversionistas algunas organizaciones empresariales como los centros patronales del Distrito Federal, Nuevo León, Veracruz y Tampico, así como la Cámara de Comercio de Monterrey.

La creciente influencia del Partido Comunista Mexicano y la Confederación de Trabajadores de México (CTM), fundada en febrero de 1936 por Vicente Lombardo Tolezano, entre la clase obrera, preocupó a los empresarios. Antonio L. Rodríguez después de investigar la manera en que agrupaciones estadounidenses estaban organizándose para combatir

¹ El apellido original se escribe así, con "z", no con "c". (Nota del editor).

* Agradezco el apoyo de Jesús Garulo García, responsable de la biblioteca de la Fundación Rafael Preciado Hernández, en la búsqueda de información para la elaboración de este trabajo.

las actividades comunistas en su país, propuso a Gómez Morin recuperar el proyecto de crear una empresa editorial. Su respuesta fue inmediata y junto con Guisa y Azevedo, fundaron la Editorial Polis, en agosto de 1936. A través del programa editorial, Rodríguez propuso orientar la opinión de los empresarios, así como darles a conocer cómo operaba el comunismo en la Unión Soviética para alertarlos sobre las actividades que realizaban los comunistas en México. Si bien, el programa editorial estuvo signado por el anticomunismo, también se dio impulso a otro tipo de material destinado además de trabajadores y empresarios, a profesionistas, universitarios intelectuales y al público en general, con el propósito de promover la lectura y crear “eficaces lectores”.²

Los resultados de la investigación se presentan en cinco apartados. En el primero se esbozan las trayectorias vitales de los fundadores con el propósito de conocer por qué decidieron participar en este proyecto editorial; en segundo se explican las razones y objetivos de la fundación de Polis; en el tercero se aborda el programa editorial y

los procesos de edición de algunos libros, sobre la creación de la revista *Lectura* y de El Servicio Bibliográfico Mexicano; en el cuarto se describen las estrategias de comercialización diseñadas para la venta y la publicidad; y en el último apartado se exponen las dificultades financieras y administrativas por las que atravesó la empresa, así como las diferencias ideológicas con Guisa y Azevedo, causa posible de la decisión de Gómez Morin de separarse de la sociedad accionaria de la compañía.

En este texto expongo cuáles fueron las motivaciones de Gómez Morin y Rodríguez para fundar la Editorial Polis. Tema que es abordado desde la perspectiva de la nueva historia política, enfoque que privilegia la explicación de la actuación de los grupos sociales en sus relaciones con el Estado mexicano.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

Existen trabajos que abordan la historia de varias editoriales mexicanas de la primera parte del siglo XX; sin embargo, ninguno de ellos estudia la Editorial Polis.³ De

manera tangencial y con el propósito de trazar la trayectoria de Manuel Gómez Morin como empresario cultural, Carlos Alberto Ramírez Organista reconstruyó parte de la historia de Polis.⁴ Apoyado en este trabajo, Carlos Lara G. menciona brevemente algunos aspectos de la historia de esta editorial como parte de la labor cultural realizada por Gómez Morin.⁵ La única investigación hasta ahora inédita sobre la Editorial Polis fue realizada por Fabio Kolar, estudiante de doctorado de la Universidad de Hamburgo, Alemania.⁶

siglo de industria editorial en México: 1900-1950, México, Tesis de Maestría en Bibliotecología y Estudios de la Información, 2007
Rodrigo Ruiz Velasco Barba, “La Editorial Jus y el apogeo de “la otra historia”, en *Boletín Eclesiástico*, Año CXXIV, No. 5, 1/05/2013; Luis Mariano Herrera Zamorano, La producción de libros en México a través de cuatro editoriales (1933-1950), México, Tesis de Maestría en Historia, UNAM: FFyL, 2014; Abraham Venegas Vargas, Industria editorial, mercado y bibliotecas, México, Tesis de Licenciatura en Bibliotecología y Estudios de la Información, UNAM: FFyL, 2016.

⁴ Carlos Alberto Organista Ramírez, Tutearse con todos los tiempos: anécdotas y reflexiones detrás de un reportaje histórico para Editorial Jus, México, Tesina en Ciencias de la Comunicación, UNAM: FCPyS, 2008; Carlos Alberto Organista Ramírez, El hechizo de las letras de plomo y la tinta fresca, Manuel Gómez Morin, abogado de la cultura. Las hojas del árbol, *Boletín del Centro Cultural Manuel Gómez Morin*. Vol. 2, No. 1 2009.

⁵ Carlos Lara G., *Manuel Gómez Morin, un gestor cultural en la etapa constructiva de la Revolución Mexicana*, México, H. Cámara de Diputados LXI Legislatura-Fundación Rafael Preciado Hernández- Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 84-87.

⁶ Fabio Kolar, “Con libros contra el comunismo: los primeros años de la Editorial Polis (1936-1941)”, capítulo de la tesis doctoral: “Manuel Gómez Morin y el pensamiento conservador en México, 1934-1949.

² Memorándum. Asunto: organización de una sociedad editorial y una sociedad distribuidora de libros y publicaciones. s/f. Archivo Manuel Gómez Morin (en adelante AMG). Sección: Personal. Subsección: Correspondencia particular. Serie: Antonio L. Rodríguez.

³ Engracia Loyo, “La lectura en México, 1920-1940, en Seminario de Historia de la Educación, *Historia de la lectura en México*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 243-294; Roberto González Moreno, Medio

La relevancia de estudiar y analizar la historia de la editorial Polis como un producto político-ideológico y cultural ofrece la posibilidad de conocer los objetivos a los que respondió el programa editorial durante el tiempo que estuvieron al frente de la empresa (1937-1941) Manuel Gómez Morin, Antonio L. Rodríguez y Jesús Guisa y Azevedo. Por otra parte, la importancia de estudiar a Polis reside en que probablemente fue la primera editorial en proponer un programa editorial de clara orientación anticomunista,⁷ que no sólo publicaba libros sobre vivencias personales en la Unión Soviética y sobre el impacto negativo de la política reformista cardenista en México, sino también obras de autores reconocidos del pensamiento católico con el propósito de arraigar la tradición nacionalista e hispanista impulsada por los grupos

sociales e intelectuales a los que pertenecían sus fundadores. El proyecto Polis fue el antecedente inmediato de la Editorial Jus que fundaría Gómez Morin en octubre de 1941. Otra de las aportaciones de esta investigación es el análisis centrado en la actuación de los empresarios y ciudadanos que se opusieron al gobierno del general Lázaro Cárdenas por la manera en que manejó la política interna, específicamente el tema laboral.

III. Objetivos de la investigación

Objetivo general

Explicar por qué la fundación de la Editorial Polis tuvo dos objetivos: uno cultural y otro político-ideológico.

Objetivo particular

Demostrar que el objetivo cultural de la Editorial Polis fue generar un mercado de libros y promover la lectura.

Demostrar que el objetivo político-ideológico de la Editorial Polis formó parte de las estrategias de la campaña anticomunista que implementaron las organizaciones empresariales, particularmente los empresarios regiomontanos.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

La presente investigación busca dar respuesta a la pregunta: ¿cuáles fueron los

propósitos de la fundación de la Editorial Polis?

Para ello, es necesario explicar en qué contexto histórico se constituyó esta empresa. Existen varios trabajos dedicados a reconstruir el origen de las editoriales mexicanas, en los cuales se presenta un panorama general de esa actividad comercial, así como la historia de algunas casas editoriales; sin embargo, en ninguno de ellos se estudia el caso de la Editorial Polis.

Si bien es importante reconstruir esta historia, lo es más dado los motivos por los que Gómez Morin y Rodríguez decidieron crear esta sociedad mercantil. Las razones fundamentales fueron dos: la primera consistió en formar una empresa dedicada a combatir, a través de la palabra escrita, las actividades comunistas en México; y la segunda fue implementar un programa editorial orientado a promover y reafirmar una cultura mexicana de inspiración nacionalista e hispanista, así como promover la lectura.

La empresa editorial se fundó en agosto de 1936 y fue reestructurada en 1941 por Manuel Gómez Morin al terminar su relación empresarial con Jesús Guisa y Azevedo y Antonio L. Rodríguez.

La documentación que se conserva en el Archivo Manuel Gómez Morin sobre Polis permitió reconstruir la historia

⁷ De acuerdo a las investigaciones realizadas por Engracia Loyo y Sebastián Rivera Mir, Ediciones Frente Cultural y Editorial Popular fueron empresas editoriales que jugaron un papel importante en la difusión del marxismo en México a través de publicaciones de bajo costo. Engracia Loyo, "La difusión del marxismo y la educación socialista en México, 1930-1940", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva, coords., *Cincuenta años de historia en México*, Vol. 2, México, El Colegio de México, 1993, pp. 165-181; Sebastián Rivera Mir, "Los primeros años de Ediciones Frente Cultural. De la teoría revolucionaria al éxito de ventas (1934-1939)", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, No. 51, enero-junio, 2016, pp. 112-131; Sebastián Rivera Mir, "Editorial Popular, y la unidad a bajo costo: libros y folletos comunistas en el México cardenista", en Carlos Illades, Camaradas. Nueva historia del comunismo, México, Secretaría de Cultura-Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 171-203.

a través de la relación epistolar sostenida entre Gómez Morin y Antonio L. Rodríguez y algunos otros corresponsales; sin embargo, no se encuentra la voz escrita de Jesús Guisa y Azevedo. Desafortunadamente, no se encontró información sobre este último personaje.

El enfoque político utilizado en esta investigación permitió mostrar diferentes aristas del enfrentamiento entre los empresarios y ciudadanos con el gobierno de Lázaro Cárdenas. Por último, cabe señalar que en este trabajo no se analiza el contenido de los libros publicados por Polis, tarea que quedará pendiente para ser realizada en otra investigación.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

La renovación teórico-metodológica que ofrece la nueva historia política permite realizar un análisis centrado en las relaciones que establecen actores sociales con el Estado mexicano. Es decir, esta perspectiva posibilita explicar y comprender cómo los actores sociales definen sus relaciones y buscan resolver sus conflictos con el Estado.

Por otra parte, las herramientas metodológicas y conceptuales que ofrecen la historia de libro y la historia de la lectura,⁸ contribuyeron a

presentar un análisis complejo de la Editorial Polis al permitir observar aristas distintas de las que podría ofrecer un estudio sustentado solamente en el enfoque político.

VII. Formulación de hipótesis

La fundación de la Editorial Polis respondió a dos objetivos. El primero de carácter cultural y el segundo político-ideológico. Manuel Gómez Morin con esta empresa cristalizó todos sus esfuerzos anteriores por promover un programa que difundiera la cultura mexicana de raíces hispánicas y nacionalistas, mientras que Antonio L. Rodríguez se hizo de un instrumento más para contrarrestar y dar a conocer las actividades anticomunistas entre los empresarios y trabajadores, así como formar una opinión pública.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

I. Artífices de la Editorial Polis *Trayectorias vitales*

En la fundación de la Editorial Polis se reunieron tres hombres con diferentes talentos que aportaron sus conocimientos, su experiencia profesional, sus filias y fobias para crear uno de los proyectos editoriales relevantes de

la historia de las editoriales mexicanas de la primera mitad del siglo XX. Me refiero a Jesús Guisa y Azevedo, Manuel Gómez Morin y Antonio L. Rodríguez, quienes desde la Ciudad de México y Monterrey, Nuevo León, se empeñaron en generar un espacio simbólico para la discusión y difusión de ideas encaminadas a promover la cultura mexicana de raíces hispanistas y nacionalistas y combatir al comunismo a través de la lectura.

Antonio L. Rodríguez (1899-1972)

Antonio L. Rodríguez, nació y murió en Monterrey, Nuevo León. Estudió la primaria en el Instituto de la Sagrada Familia, colegio marista. En 1917, ingresó a la Escuela de Minas de la Universidad Nacional de México, pero no concluyó sus estudios.

En 1919, se trasladó a Nueva York para trabajar en el negocio de un familiar que en menos de tres años quebró. En 1922, se incorporó como empleado en el Consulado mexicano de esa ciudad. Cinco años después fue nombrado vicecónsul en Londres y, posteriormente, cónsul.

En 1929, regresó a México para encargarse del Departamento de Turismo del Banco de México, puesto que dejó para presidir la Cámara Nacional de Comercio, Industria y Minería del Estado de

Historia, España, Alianza Editorial, 1996, pp. 177-208 y Chartier, Roger, *El juego de las reglas: Lecturas*. México, FCE, 2000.

⁸ Robert Darnton, "Historia de la Lectura", en Peter Burkner, editor, *Formas de hacer*

Nuevo León, el Centro Patronal de Nuevo León de la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación Automovilística México-Americana. Gracias a su buen desempeño al frente de estas organizaciones de representación empresarial, se le confió la fundación y dirección de varias instituciones financieras como la Sociedad General de Crédito y la Compañía de Seguros Sobre la Vida.⁹

Rodrigo Mendirichaga lo describe como el “novel banquero” que “aunaba a su capacidad técnica empírica una innata preocupación social”; lo que lo llevó a participar en sociedades de interés para la comunidad, como el Club Sembradores de Amistad, en 1936. Varios de los involucrados tenían especial interés por formar una nueva asociación cuyo “propósito era la siembra de la amistad sin límites ni fronteras, pero enraizando el origen de la agrupación en los orígenes nacionales, por eso en [su] Ideario se consignó: ‘Avivar entre nosotros el ideal de la hispanidad, cuyo imperio se fundará en el conocimiento mayor de su genio histórico y de su misión’. Es decir, una agrupación orientada a promover “el origen nacional dentro del tronco hispánico”.

⁹ Rodrigo Mendirichaga, *Don Antonio protagonista y visionario*, México, Ediciones INSA, 1998, pp. 91-123, 141-143.

Antonio L. Rodríguez, “como la mayoría de la clase dirigente de Monterrey”, simpatizó con el movimiento nacionalista español que comandó el general Francisco Franco, pero receló de la postura vasconcelista radical e intransigente. Cabe señalar que antes de 1929, conoció en Europa a José Vasconcelos, con quien entabló una amistad que mantuvo hasta la muerte de Vasconcelos, acaecida en 1959.¹⁰

Jesús Guisa y Azevedo (1899-1986)

Jesús Guisa y Azevedo, nació en Salvatierra, Guanajuato, y murió en la Ciudad de México.¹¹

Estudió la primaria y la preparatoria en el Seminario de Morelia, Michoacán. Fue discípulo de Luis María Martínez, quien le consiguió una beca para estudiar en la Universidad de Lovaina.¹² En 1920, inció sus estudios y tres

¹⁰ Mendirichaga, *Op. cit.*, pp. 36, 38, 141, 156, 157, 179, 180, 190, 194, 252, 254 255 y 256.

¹¹ De acuerdo a Juana Zahar Vergara Jesús Guisa y Azevedo nació en 1899, información que le proporcionó su hijo Francisco Guisa Hohenstein. Juana Zahar Vergara, *Historia de las librerías de la ciudad de México*. Evocación y presencia, México, UNAM, 2006, p. 111.

¹² Personales, *La Nación*, Año I, No. 10, 20/12/1941, p15; Aminadab Rafael Pérez Franco, *Quiénes son el PAN*, México, Partido Acción Nacional-Fundación Rafael Preciado Hernández- Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 168-169; y Bernardo Claraval, “Primer artículo del doctor Jesús Guisa y Azevedo”, 30/09/1943, *Novedades*. El primero de octubre de 1943, publicó por primera vez en el periódico *Novedades* su columna Lo del Día. Biografías: Jesús Guisa y Azevedo (1943-1944). N10304. Colección Archivos Económicos de la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

años después obtuvo el grado de doctor en Filosofía y Ciencias Sociales.

A decir de Rodrigo Ruiz Velasco: sus “años formativos en Lovaina fueron absolutamente decisivos en su evolución intelectual”. Fue alumno del cardenal Desideré Joseph Mercier, fundador de la catedral del tomismo: el Instituto Superior de Filosofía.

De regreso en México, se esforzó por difundir esta corriente de pensamiento a través de la escritura periodística y ensayística.¹³ Guisa y Azevedo es considerado por Mauricio Beuchot, como uno de los más destacados exponentes de la filosofía neotimista del siglo XX mexicano.

También es un reconocido seguidor de Charles Maurras, la influencia de este intelectual francés llegó a México a través del guanajuatense, por esta razón se le conoce como ‘el pequeño Maurras’.

En 1926, comenzó a colaborar en el *Excelsior*, periódico que junto con *El Universal* mantuvieron una línea editorial a favor del alzamiento armado de los católicos. Un año después, fue expulsado del país junto con José Figueroa, José Elguero y Victoriano Salado Álvarez por apoyar a los católicos en armas.

¹³ Rodrigo Ruiz Velasco Barba, *La prensa y los intelectuales mexicanos frente a la guerra de España, 1936-1939*, Guadalajara, Jalisco, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Guadalajara, CIESAS, 2017, pp. 150-151

*Editorial Polis nació
como un proyecto
cultural, político
e ideológico, cuyos
objetivos eran
contrarrestar
las actividades
comunistas en México
y promover
el pensamiento
hispanista y católico*

Se trasladó hacia los Estados Unidos, en donde permaneció cuatro años. En 1934, impartió la primera cátedra de filosofía tomista en la Facultad de Filosofía y Letras. Dos años después, fue destituido por el rector Luis Chico Goerne por disentir sobre la educación socialista.

En 1936, fundó la Editorial Polis y al siguiente año: *Lectura. Revista Crítica de Ideas y libros*.¹⁴ En 1938, estableció la Librería La Taberna, en el mismo local que operaba la Editorial Polis, en el centro de la Ciudad de México.¹⁵

¹⁴ José Díaz Nieva, "Apuntes para un estudio de la influencia de Maurras en Hispanoamérica", en *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, No. 16, 2010, p. 91.

¹⁵ La librería estaba ubicada en el pasaje Iturbide, (que corre entre el número 23 de la calle de Bolívar y el número 6 de la calle de Gante). Juana Zahar Vergara, Op. cit., p. 111.

*Manuel Gómez Morin
(1897-1972)*

Manuel Gómez Morin nació en Batopilas, Chihuahua, y murió en la Ciudad de México.

Realizó sus estudios primarios entre Chihuahua y Guanajuato. En 1913, ingresó a la Escuela Nacional Preparatoria. Dos años después a la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la entonces Universidad Nacional de México. En 1919, obtuvo el título de abogado e inició su carrera como servidor público; sector en el que ocupó cargos de relevancia como oficial mayor y subsecretario de Hacienda, y representante del gobierno mexicano ante la Agencia Financiera de México en Nueva York (1920-1922).

De regreso al país, se incorporó a la Universidad como docente y director de Jurisprudencia (1922-1925) y posteriormente, fue nombrado rector (1933-1934).¹⁶

Desde sus años como estudiante universitario, Gómez Morin estuvo involucrado con los medios impresos, al desempeñarse como redactor en el *Diario La Vanguardia*, corrector de pruebas en el *Demócrata*, editor de la página Viernes/Sábados Universitarios de *El Universal* y editorialista en *El Heraldo de México*, periódico de

¹⁶ Véase a María Teresa Gómez Mont, Manuel Gómez Morin. *La lucha por la libertad de cátedra*, México, UNAM, 2010.

Salvador Alvarado. Precisamente, fue con el libro *La reconstrucción nacional del general Alvarado* donde quizás Gómez Morin haya tenido su primera experiencia como editor de libros al participar junto con Alberto Vásquez del Mercado en la corrección de dicha obra. En 1924 colaboró como articulista en la revista *La Antorcha*, fundada por José Vasconcelos.¹⁷

Gómez Morin se mantuvo activo en el terreno intelectual como articulista en varios periódicos y revistas, pero también a través de la realización de proyectos editoriales como la *Colección de Cuadernos Mexicanos* que inició con Xavier Icaza, en 1924.¹⁸ Como parte de esta labor, Gómez Morin publicó su ensayo *1915*.¹⁹

Hacia 1929, emprendieron una nueva aventura para concretar un "viejo proyecto", la formación de una editorial llamada México Joven, que sólo publicó un libro: *Tratado de Metafísica* de José

¹⁷ James W. Wilkie Edna Monzon de Wilke, *México visto en el siglo XX. Entrevistas con Manuel Gómez Morin*, México, Editorial Jus, 1978, p. 16; Enrique Krauze, *Caudillos de la Revolución Mexicana*, México, Tusquets Editores, 1999, pp. 75, 102 y 244.

¹⁸ Proyecto editorial realizado de manera irregular entre 1924 y 1929. Véase la correspondencia entre Manuel Gómez Morin y Xavier Icaza (en adelante MGM-XIJr.) AMGM. Sección: Personal. Subsección: Correspondencia. Serie: Xavier Icaza Jr.

¹⁹ XIJr.-MGM, Xalapa, Veracruz, 24/01/1927[7] y 24/02/1927; y MGM-XIJr., México, D.F., 1/04/1927. Sección: Personal. Subsección: Correspondencia. Serie: Xavier Icaza Jr.

Vasconcelos, texto del que Gómez Morin fue el editor responsable.²⁰ La efímera existencia de sus proyectos, no menguaron el entusiasmo de Gómez Morin. Por el contrario, estos esfuerzos se tradujeron en una invaluable experiencia que habría de desplegar en sus dos siguientes empresas editoriales: Polis y Jus.

En sus memorias, Daniel Cosío Villegas cuenta que cuando Gómez Morin asumió la rectoría de la Universidad le pidió que formalizara los estudios económicos. Cosío Villegas entregó un memorándum al rector en donde exponía que se había encontrado en la enseñanza “dos obstáculos graves”: el primero residía que la mayoría de los estudiantes trabajaban, por lo que no podían dedicarse de tiempo completo al estudio, y el segundo consistía que el alumnado no dominaban ningún idioma extranjero, “sobre todo el inglés, -enfaticó Cosío Villegas- idioma éste en que estaba escrito al menos el ochenta por ciento de la literatura económica”. Para resolver el problema, propuso a Gómez Morin la traducción “al español de los libros de economía más importantes”. Así que viajó a España para entrevistarse con editores para proponerles un plan de publicaciones que contemplaba la

participación de los universitarios en la traducción de obras seleccionadas; la distribución, venta y utilidades sería responsabilidad de las editoriales. Sin embargo, a pesar de ofrecerle un potencial mercado, la propuesta no fue aceptada por ninguna de las empresas visitadas. Esta experiencia fue provechosa para Cosío Villegas, pues de ella surgió el interés en fundar una empresa no lucrativa, con un propósito educativo, pero que debía pensarse como un negocio comercialmente rentable. Las utilidades deberían reinvertirse en la producción de libros. En este contexto nació como fideicomiso el Fondo de Cultura Económica.²¹ La Junta de Gobierno fue integrada por Gonzalo Robles, Gómez Morin, Eduardo Villaseñor, Emigdio Martínez Adame, Adolfo Prieto y Cosío Villegas.²² Gómez Morin renunció al poco tiempo. Sin embargo, no perdió el interés, por el contrario, hacia finales de 1934, expuso a varios amigos la idea de fundar dos empresas dedicada una, a editar y otra, a distribuir libros.²³ Esta

²¹ Véase Víctor Díaz Arciniega, *Historia de la casa: Fondo de Cultura Económica*, 1934-1996, México, FCE, 1996.

²² Daniel Cosío Villegas, *Memorias*, México, Joaquín Mortiz-SEP, 1986, pp. 148-149.

²³ Entre los que invitó a participar estaban Salvador Ugarte, Antonio L. Rodríguez y Alejandro Quijano, este último dijo estar listo para cooperar aunque con una “pequeña porción” dada sus “modestas condiciones económicas”. Pidió que le suscribiera “cinco acciones, entre las dos sociedades, tres en una y dos en otra”. Alejandro Quijano a Manuel Gómez Morin, México, D.F., 3/01/1935. AMGM.

*Editorial Polis
fue resultado
de intereses diferentes,
pero que coincidieron
en un momento histórico
en el que la polarización
política e ideológica
en México enfrentó
a sus ciudadanos
en el terreno
de las ideas*

carta fue el modelo con el que presentó el proyecto:²⁴

Manuel Gomez Morin, saluda atentamente a su distinguido y fino amigo el señor licenciado don Efraín González Luna y tiene el gusto de enviarle copia de un memorándum relativo a la creación de una sociedad editorial y de una sociedad distribuidora de libros y publicaciones, según tuvo el gusto de platicarle brevemente hace unos días.

Gomez Morin, se permite atentamente invitar

Sección Personal. Subsección: Correspondencia. Serie: Alejandro Quijano.

²⁴ Manuel Gómez Morin a Efraín González Luna (en adelante MGM-EGL), México, D.F., 26/11/1934. AMGM. Sección Personal. Subsección: Correspondencia. Serie: Efraín González Luna.

²⁰ MGM-XI Jr., México, D.F., 4/04/1929.

al señor licenciado González Luna para que, si encuentra viable el proyecto e interesante la obra que las sociedades editorial y distribuidora puedan realizar, a tomar parte en esas sociedades, en la inteligencia de que las acciones no serán ofrecidas sino a un pequeño grupo de personas que esencialmente tengan interés en la realización de la obra de cultura que la editorial y la distribuidora pueden cumplir.

En el memorándum que acompañaba a la carta, Gómez Morin analiza la situación de las librerías en la Ciudad de México y del mercado de libros en la República Mexicana, así como de los problemas que enfrentaban los estudiantes por los altos precios y la dependencia de editoriales extranjeras, especialmente cuando se buscan obras sobre problemas sociales.

Subrayaba la necesidad de una “organización creada especialmente para difundir el libro”; una empresa capaz de “lograr y mantener listas completas y eficaces de lectores”; que estuviera “en aptitud de crear sociedades de lectores, clubs, bibliotecas circulantes, agrupaciones de bibliófilos y que [organizara] ferias del libro, entre otras actividades”. Por lo que propuso

“la fundación de dos sociedades que [reunieran] en su constitución y en su trabajo, el punto de vista del interés espiritual y el mecanismo mercantil capaz de garantizar la eficacia y la durabilidad del esfuerzo”.²⁵

Por conducto de González Luna, Alberto G. Arce y Emiliano Robles León suscribieron acciones para la nueva empresa.²⁶ Sin embargo, el proyecto no logró concretarse, Gómez Morin devolvió las aportaciones de todos aquellos que suscribieron acciones. La explicación que le dio a González Luna fue la siguiente:

Diversas dificultades impiden de momento la realización práctica del proyecto y, aun cuando creo que en un futuro muy próximo será posible llevarlo a cabo, a reserva de volver a tratar con usted sobre el particular cuando las probabilidades de éxito sean mayores, me permito enviarle ahora un giro a su favor por la cantidad de \$1.000.00 que cubre el importe del envío que usted me hizo por su propia cuenta y por cuenta de los señores licenciados Arce y Robles León.²⁷

²⁵ Memorándum. Asunto: organización de una sociedad editorial y una sociedad distribuidora de libros y publicaciones. s/f. *Op. cit.*

²⁶ EGL-MGM, Guadalajara, Jalisco, 13/12/1934.

²⁷ MGM-EGL, México, D.F., 29/04/1935.

González Luna lamentó que no se hubiera concretado dicha sociedad, deseaba que pronto se removieran los obstáculos, y en cuanto esto sucediera cooperaría con “mucho gusto” cuando “se lo indicara”.²⁸ También le informó a Salvador Ugarte²⁹ que “desgraciadamente no [había] sido posible llevar a cabo en la forma prevista el arreglo de la editorial”.³⁰ Dos años después, Antonio L. Rodríguez exhortó a Gómez Morin a retomar el proyecto de la editorial con el objetivo de contrarrestar el avance del comunismo en México. De esta propuesta nació la Editorial Polis.³¹

II. La fundación de la Editorial Polis Razones y propósitos

Una de las formas de participación política de la clase empresarial ha sido la formación de organizaciones para defender sus intereses, como fue el caso de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). En el marco de la Convención de Relaciones Industriales de la República Mexicana, realizada del 12 al 18 de septiembre de 1929, Luis G. Sada

²⁸ EGL-MGM, Guadalajara, Jalisco, 3/05/1935.

²⁹ Salvador Ugarte a Manuel Gómez Morin (en adelante SU-MGM), México, D.F., 22/12/1934. AMGM. Sección Personal. Subsección: Correspondencia. Serie: Salvador Ugarte.

³⁰ MG-SU, México, D.F., 12/01/1935.

³¹ No encontré información sobre porque le pusieron este nombre.

propuso crear “un sindicato patronal que se ocupara de la representación empresarial para efectos de lo dispuesto por el artículo 123 y su reglamentación”.³²

Es decir, fue el instrumento que utilizó el empresariado para ejercer presión, exponer e imponer sus puntos de vista sobre todo lo que afectara sus intereses como clase. El 29 de ese mes, se fundó la Coparmex, junto con sus respectivas representaciones en algunos estados de la República, “con cuatro objetivos centrales: reunir información para mejorar las relaciones entre las empresas y sus empleados; difundir esta información entre los empresarios; intentar mejorar las relaciones entre el capital y el trabajo; y proteger, así, a los patrones”.³³

Por otra parte, el 6 de noviembre se instaló el Centro Patronal de Nuevo León.³⁴ Estas agrupaciones serían decisivas para los empresarios para entablar comunicación institucional con los

poderes federales, locales y la sociedad en general.

En los años treinta, las relaciones entre los empresarios y los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana estuvieron signadas por fuertes enfrentamientos de carácter político, ideológico y cultural. Nuevo León, no fue la excepción. En 1932, año en que seguían sintiéndose los efectos de la crisis económica del 29, el recién elegido gobernador del estado, Francisco Cárdenas fue recibido con un conflicto laboral en la *American Smelting and Refining Company* (ASARCO), empresa minera que enfrentó las demandas de sus trabajadores por mejores condiciones laborales y donde la influencia del Partido Comunista Mexicano estaba presente. El conflicto se resolvió favorable a la compañía. A decir de Gustavo Herón: “Muchas de las pugnas de 1933 serían sobre el socialismo y su papel en México. En la esfera pública leonesa [habría] un campo de batalla ideológico alrededor de la Universidad de Nuevo León”.³⁵ Este no fue el único espacio de confrontación, las empresas fueron otro lugar de conflicto, particularmente durante la presidencia de Lázaro Cárdenas.

El origen del enfrentamiento entre el empresariado regiomontano y el liderazgo

revolucionario data de 1929, año en que se aprobó “la federalización de la materia laboral y actividades industriales”,³⁶ debido a la aprobación de la Ley Federal de Trabajo de 1931, y a la constante intervención del Gobierno federal y del partido oficial en la política local del estado de Nuevo León.³⁷

La política laboral que siguió el gobierno de Cárdenas fue explícitamente favorable hacia los sindicatos, la cual se mostró tanto en el número de emplazamientos a huelga como los fallos de los tribunales a favor de los trabajadores.

Por su parte, el empresariado planteó abiertamente “sus diferencias y recelos con el poder público” y encabezó una de las reacciones públicas contra el reformismo cardenista. La respuesta presidencial fue no ceder ante las presiones, por el contrario, estableció “unilateral y enérgicamente las reglas del juego y los ámbitos de competencia del Estado”.³⁸ La expresión del panorama laboral en esos años fue la siguiente:³⁹

³² La reunión se celebró para estudiar el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, presentado por el entonces presidente de la República Emilio Portes Gil. En la definición de las líneas generales del sindicato patronal participaron: Honorato Carrasco, Francisco Doria Paz, Eugenio Garza Sada, Federico Lachica, Fernando Leal Novelo, Antonio L. Rodríguez, Joel Rocha, Virgilio Garza y Leopoldo N. Palazuelos. Coparmex, “Nuestra Historia”.

³³ Gustavo Herón Pérez Daniel, *Historia política de Nuevo León*. Hacia una historia de la esfera pública neoleonesa, México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2013, p. 177.

³⁴ Rodrigo Mendirichaga, Op. cit., p. 120.

³⁵ Gustavo Herón Pérez Daniel, Op. cit., p. 177.

³⁶ Javier Moctezuma Barragán, “Artículo 123”, Emilio o. Rabasa, Coord., *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, UNAM: IJ-Cámara de Diputados, 1998, pp. 55-83.

³⁷ Para mayor información véase Gustavo Herón Pérez Daniel, Op. cit.

³⁸ Juan M. Martínez Nava, *Conflicto Estado empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, México, Editorial Nueva Imagen, 1984, pp. 87-88.

³⁹ Elaboración propia con información de *Ibid.*, p. 88.

Año	Número de huelgas
1934	200
1935	650
1936	675
1937	575
1938	325

De acuerdo con esta información, 1936 fue el año más álgido de conflictos laborales. Precisamente, en este año se presentó la primera protesta del empresariado en contra del gobierno cardenista, la cual fue promovida y encabezada por los empresarios de Monterrey. Desde que iniciaron los emplazamientos a huelga en los diversos centros de trabajo del país, “las primeras manifestaciones empresariales fueron para denunciar ‘tendencias comunizantes’” y lamentar los perjuicios que traerían para la economía. “La ‘agitación’ obrera y la ‘parcialidad’ de las autoridades laborales irritaron al empresariado”.

La primera agrupación en protestar fue el Centro Patronal de Nuevo León, encabezado por la familia Garza Sada. Sus representantes se presentaron ante el gobernador para hacerle saber sus preocupaciones respecto a la difícil situación por la que pasaba la industria local. Aprovecharon para protestar contra “la designación del nuevo presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, porque tenía conocidos antecedentes como defensor

de los sindicatos en los tribunales laborales”.⁴⁰ Como se demostró más tarde, el 30 de enero, el tribunal laboral no reconoció al sindicato blanco (patronal) de la Fundidora y, cuatro días después, declaró legal la huelga de la Vidriera de Monterrey.⁴¹

Para 1936, los negocios de la familia Garza Sada estaban divididos en dos diferentes compañías: la Cervecería Cuauhtémoc y la Vidriera Monterrey.⁴² A decir de Arnaldo Córdova, el Centro Patronal era “uno de los grupos patronales que gozaban de una mayor fuerza económica y política, y al mismo tiempo el que mayor independencia había logrado frente al Estado”, por lo que “decidió probar su fuerza en contra del movimiento obrero organizado que el gobierno [cardenista] apoyaba”.⁴³

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 88-89.

⁴¹ Alex Saragoza, “La confrontación de la élite regiomontana y el cardenismo, 1934-1940”, en César Morado Macías, Coord., *Nuevo León en el siglo XX. La transición al mundo moderno. Del reyismo a la reconstrucción (1885-1939)*, México, Fondo Editorial de Nuevo León, 2007, p. 261.

⁴² Gabriela Recio Cavazos, *El abogado y la empresa. Una mirada al despacho de Manuel Gómez Morín, 1920-1940*, México, UNAM: IJ, 2017, p. 200.

⁴³ Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, 7ta. Ed., México, Editorial Era,

El conflicto inició porque la empresa se había negado a reconocer a un sindicato afiliado a la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) y trató de imponer su propio sindicato.⁴⁴ La huelga de los trabajadores fue respondida por el empresariado con un paro patronal. Inmediatamente, el Centro Patronal convocó a una reunión pública a la que asistieron representantes empresariales, así como estudiantes, profesionistas y otras organizaciones sociales.

En primer lugar, acordaron “expresar su condena a la ‘invasión comunista’ que estaba afectando al país”; en segundo lugar, realizar un ‘paro económico’, que consistió en “suspender por dos días las actividades de todos los ‘sectores vitales’” y organizar una manifestación en Monterrey en protesta contra la “invasión comunista”.

Estas acciones se programaron para el 5 y 6 de febrero de 1936. El primer día se realizó la manifestación encabezada por el empresariado local. Al respecto, el periódico *La Prensa* informó que en “la gran manifestación anticomunista’ participaron diversas organizaciones sociales, y aseguró que el número de participantes en el

1984, p. 86.

⁴⁴ Nora Hamilton, México: los límites de la autonomía del Estado, México, Editorial Era, 1983, p. 138

acontecimiento no tenía precedentes en la historia de Monterrey”.⁴⁵ De esta forma, los empresarios demostraron capacidad de reacción y mostraron su fuerza. A decir de Alex Saragoza, esta “impresionante manifestación de la élite dejó en claro que los cardenistas y sus aliados enfrentaban una oposición bien organizada y emprendedora”.⁴⁶

El presidente Lázaro Cárdenas llegó el día 7 a Monterrey, permaneció allí hasta el día 14. Al siguiente día, se entrevistó por primera vez con representantes del Centro Patronal. En esta reunión, se dedicó a escuchar a los empresarios, quienes expresaron su inconformidad por los fallos del tribunal laboral, además de resaltar la importancia de sus empresas para la recuperación económica, la cual peligraba por la agitación laboral.

Por último, “declararon su intención de mantener una campaña anticomunista, de ser necesario”. Dos días después, volvieron a reunirse, y le solicitaron a Cárdenas que removiera al presidente de la Junta Local debido a su favoritismo hacia los trabajadores, a lo que el presidente respondió con el argumento de que “la organización de los trabajadores ‘volvía más

sencillo y eficiente su control””, mientras que las consecuencias negativas para las empresas terminarían con “la formación de un frente laboral unido, el cual facilitaría la administración de la economía”. El día 11, pronunció el discurso de los 14 puntos.⁴⁷ En este documento, el presidente formuló públicamente su política de masas que impuso al empresariado. A decir de Córdova: Cárdenas fue cuidadoso al “aclarar con toda precisión que se trataba de un interés del Estado y que por ello no daría en este sentido un paso atrás”.⁴⁸ Nora Hamilton resume así el programa presidencial:

[...] recalcaba la preeminencia del gobierno, llamaba a la unificación de los trabajadores en una sola confederación sindical, daba garantías de que las demandas de los trabajadores estarían de acuerdo con las posibilidades económicas de las empresas, y señalaba que la agitación obrera no era resultado de presiones ‘comunistas’ sino de necesidades insatisfechas de los trabajadores y de la falta de cumplimiento de las leyes del trabajo por parte de los patrones.⁴⁹

De esta forma, Cárdenas legitimaba el papel del Estado “como director de la sociedad”.⁵⁰ El presidente dejaba Monterrey con “una oposición más decidida y fortalecida”. La huelga en la Vidriera se levantó el 15 de marzo gracias a la intervención de las autoridades federal y local.⁵¹ Sin embargo, la pugna política-ideológica se continuó.

En este contexto, se fundó la Acción Cívica Nacionalista de Nuevo León,⁵² encabezada por Joel Rocha y Virgilio Garza Jr., como “brazo fuerte de los regiomontanos en sus actividades anticardenistas” y para reforzar su campaña para liberar a Monterrey de los ‘comunistas’ de Vicente Lombardo Toledano. La noche del 29 de marzo, se realizaron dos reuniones, una de Acción Cívica y la otra de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) filial Monterrey. Al salir de su reunión los cetemistas agredieron con piedras el inmueble donde se encontraba reunida la Acción Cívica, del edificio

⁴⁵ Juan M. Martínez Nava, *Op. cit.*, p. 89-90.

⁴⁶ Alex Saragoza, *Op. cit.*, p. 262.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 262-264.

⁴⁸ Arnaldo Córdova, *Op. cit.*, 1984, p. 87.

⁴⁹ Nora Hamilton, *Op. cit.*, p. 139. Para el documento completo véase Arnaldo Córdova, *Op. cit.*, pp.87-89.

⁵⁰ Arnaldo Córdova, *Op. cit.*, p. 87.

⁵¹ Alex Saragoza, *Op. cit.*, p. 268.

⁵² Acta Constitutiva de la Acción Cívica Nacionalista de Nuevo León. AMGM. Sección: Personal. Subsección: Correspondencia particular. Serie: Antonio L. Rodríguez. Telegrama de la Acción Cívica Nacional de Nuevo León, enviado por los vocales en turno Antonio L. Rodríguez y el Dr. Jesús Lozano, Monterrey, Nuevo León, 19/03/1936. AMGM. Sección: Instituciones Educativas. Subsección: Universidad Nacional. Serie: Rectoría. Subserie: Apoyo a Manuel Gómez Morin en el Homenaje a Antonio Caso.

salieron hombres armados y dispararon contra los trabajadores resultando dos de ellos muertos y varios heridos. La policía arrestó a varios miembros de Acción Cívica; entre los detenidos estaban Joel Rocha y Virgilio Garza Jr., representantes legales de la familia Garza Sada. El gobernador Anacleto Guerrero ordenó la disolución de esta organización, sin embargo una acción legal promovida por sus fundadores anuló la orden. Esta decisión no ayudó a apaciguar la desconfianza del empresariado hacia el presidente Cárdenas,⁵³ pues una nueva amenaza se cernía en su contra: la aprobación de la ley de expropiación, en septiembre de 1936.⁵⁴

Esta ley permitiría al Estado “la expropiación de cualquier propiedad en interés público, lo que hacía posible expropiar propiedades dedicadas a la agricultura comercial y a la exportación, antes legalmente exentas”.⁵⁵ Hacia finales de ese año, el presidente ejecutó su primer acto expropiatorio en La Laguna.⁵⁶ De acuerdo a Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer:

El conflicto entre los campesinos y las haciendas laguneras –alrededor

de un centenar– venía de tiempo atrás y tuvo su cauce político en la serie de huelgas promovidas por sindicatos campesinos del lugar entre 1935 y 1936. Cárdenas decretó la expropiación de una tercera parte de la zona agrícola, es decir, 146 mil hectáreas. A pesar de los problemas creados por la división de las grandes unidades, la producción de la región no se derrumbó como habían pronosticado sus detractores de la medida, aunque hubo problemas serios, sobre todo al principio.⁵⁷

Este sería el primer ejido colectivo importante que Cárdenas estableció en la región de La Laguna, ancha meseta de 1.4 millones de hectáreas ubicada entre Coahuila y Durango.⁵⁸

El sindicalismo de signo comunista movilizó a los trabajadores de las diferentes empresas, quienes a través de emplazamientos a huelga presionaron para exigir mejores condiciones laborales. La respuesta empresarial no se hizo esperar. Los empresarios recurrieron a diferentes tácticas desde la cooptación hasta la violencia, para enfrentar las acciones de los

obreros. Como así aconteció en Monterrey.

Como ya se dijo, el Centro Patronal había convocado a un paro de actividades comerciales que resultó un éxito al mostrar su poder de convocatoria. Esta estrategia volvió más efectivo su paro al instigar a la población en contra los trabajadores y fomentar el miedo hacia el comunismo. Sus consignas anticomunistas fueron aderezadas con una dosis de nacionalismo mexicano. El énfasis nacionalista como parte de la campaña empresarial buscaba “salvar a México de la amenaza comunista”, y asumirse como defensor de “la patria, la familia y el mexicanismo”. De esta forma, los empresarios “esperaban debilitar la simpatía por los trabajadores y asociar sus acciones con un deber patriótico”. También concentraron sus esfuerzos y recursos en combatir la creciente aunque limitada fuerza de la CTM en las principales empresas de Monterrey.⁵⁹

Alex Saragoza describe una variedad de recursos que el empresariado regiomontano empleó para resistir el empuje cetemista. Para ello utilizó una red de trabajadores como espías para identificar a empleados y líderes vinculados con la CTM para sobornarlos o intimidarlos. Otra de las acciones fue el uso de la

⁵³ Alex Saragoza, *Op. cit.*, pp. 271-272.

⁵⁴ Juan M. Martínez Nava, *Op. cit.*, p. 89-90.

⁵⁵ Nora Hamilton, *Op. cit.*, p. 155.

⁵⁶ Alex Saragoza, *Op. cit.*, pp. 271-272.

⁵⁷ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 42ª. reimp., México, Cal y Arena, 2010, p. 168.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Alex Saragoza, *Op. cit.*, pp. 262 y 265.

radio para disuadirlos de unirse a la CTM y “convencer a las esposas de los peligros de la amenaza comunista”.

Sin embargo, en ninguna empresa fue tan intensa la embestida contra los cetemistas como en la Cervecería y Vidriera de la familia Garza Sada. Además de las tácticas mencionadas, los dueños trataron de ganarse la lealtad de sus trabajadores a través de “vacaciones, rifas con premios en efectivo y otro tipo de incentivos”. También “cor-tejaron a las esposas de los obreros” para crear un sentimiento afectivo hacia la compañía. Las mujeres de la familia Garza Sada junto con otras “damas de sociedad” repartieron literatura anticomunista, además mencionaron que la Iglesia Católica se oponía al comunismo y predicaron sobre “los peligros que el comunismo traería a la familia”.⁶⁰

En ese momento, Antonio L. Rodríguez ocupaba simultáneamente, la presidencia del Centro Patronal de Nuevo León y la vicepresidencia ejecutiva de la Cámara de Comercio de Monterrey;⁶¹ tuvo que enfrentar las

consecuencias de la política reformista del presidente Cárdenas. Situación que lo llevó a pensar en la importancia de contrarrestar la penetración del comunismo en México a través de la divulgación de otras “doctrinas”,⁶² por lo que pensó que una forma de combatirla era crear una empresa editorial, como herramienta de combate: este fue el origen de la fundación de Polis.

Encuentro vital

En 1936, Antonio L. Rodríguez y Manuel Gómez Morin acordaron fundar la Editorial Polis. Es posible que la incorporación al proyecto editorial de Jesús Guisa y Azevedo se diera en el contexto de ejecución de un proyecto para la creación de una universidad en Monterrey.⁶³ Rodríguez pidió su colaboración y así se lo expresó a Gómez Morin:

[...] la Directiva de nuestro nuevo Club ‘Sembradores de Amistad’, acordó prohi-jar la idea de organizar la Universidad de Monterrey [...], y [nombrar] una Comisión Organizadora, integrada por los señores Lic. Virgilio Garza Jr., Ing. Bernardo Elosúa, Dr. José G. Martínez y [un] servidor. [...]

Celebramos ya un arreglo con el Dr. Guisa, del que sin duda le habrá hablado para que nos ayu-de a formular el plan de organización de la Univer-sidad; convenimos en que regresara a México para que tuviera la oportunidad de consultarlo con usted y con los demás Maestros Universitarios que pudie-ran brindarle sus luces y consejo para formular el plan, dentro de las ideas fundamentales que aquí estuvimos discutiendo. Al mismo tiempo, el Dr. Guisa debe arreglar con el perió-dico la manera de venirse a Monterrey por uno o dos meses para discutir con nuestra Comisión y sobre las bases del esquema que nos traiga construir la estructura definitiva de la Universidad y estudiar la parte que puede financiarse para su inmediata reali-zación. Le suplicamos pues, nos haga favor de darle toda la valiosa ayuda al Dr. Guisa para dicho propósito; [...].⁶⁴

Este es quizás el punto de encuentro de las tres trayec-torias vitales que dieron savia al programa editorial de Polis. De acuerdo a la correspon-dencia disponible en el Archi-vo Manuel Gómez Morin, es Rodríguez quien muestra su

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 266-267.

⁶¹ En febrero 1930, Antonio L. Rodríguez fue nombrado secretario-gerente de la Cámara, ‘en combinación’ con el Centro Patronal de Nuevo León y la Asociación Automovilística México-Americana. En 1935, fue nombrado vicepresidente de Cámara de Comercio y, a partir del 24 de febrero de 1936, estuvo al frente de la presidencia del centro Patronal durante once años, (1936-1947). Rodrigo Mendirichaga, *Op. cit.*, pp. 123, 130, 133, 152, 155.

⁶² Antonio L. Rodríguez a Manuel Gómez Morin (en adelante ALR-MGM), Monterrey, Nuevo León, 17 y 24 de agosto de 1936.

⁶³ Véase Gustavo Herón Pérez Daniel, *Op. cit.*, pp. 185-259.

⁶⁴ ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 24/07/1936.

preocupación a Gómez Morin sobre las actividades comunistas en México y así se lo hace saber con el envío de un ejemplar del *El Porvenir*, periódico en el que señaló los artículos que mostraban “todos los males que [traían] consigo las doctrinas comunistas”.⁶⁵

Para recalcar que esta inquietud no era sólo de él, le remitió una copia del “proyecto de organización de propaganda anti-comunista” que le envió el ingeniero Honorato Carrasco Gómez,⁶⁶ gerente del Centro Patronal del Distrito Federal.⁶⁷ Además de seguir lo que acontecía en México, Rodríguez estaba bien informado sobre las agrupaciones estadounidenses que se habían constituido para monitorear también las maniobras comunistas. Así se lo hizo saber a Gómez Morin al compartirle un boletín publicado por *Better America Federation*, organización californiana establecida para “combatir el comunismo” y comunicar sobre las

actividades desarrolladas por los comunistas en los Estados Unidos. También le mencionó que era conveniente pensar quien podría hacer una labor semejante en la capital para estar al pendiente de las actividades comunistas que realizaban “todas las agrupaciones abierta o disimuladamente” con el propósito de informar a las “agrupaciones de hombres de negocios” sobre ellas.⁶⁸

Involucrado en el tema, Rodríguez esbozó varias ideas para contrarrestar las actividades de los comunistas en México; una de ellas, fue la propuesta de organizar un Instituto de Investigaciones que proyectaba Juan B. Amescua, quien era el representante de la Confederación de Cámaras de Comercio, para que se encargara de la labor de monitorear,⁶⁹ y otra fue la fundación de una empresa editorial. Con este propósito Rodríguez envió a Gómez Morin un catálogo de *Ediciones Frente Cultural*,⁷⁰

para explicarle la importante labor que esa empresa desarrollaba como “foco de divulgación de ideas comunistas”. Ocasión que aprovechó para recordarle su proyecto de crear una editorial y una distribuidora de libros, pues le parecía necesaria la publicación de “cuadernos de divulgación de temas sociales y económicos, de poco precio y de fácil lectura, de manera que la gente [empezara] a preocuparse y a estudiar todos los problemas de la época”.⁷¹ Gómez Morin le respondió, que a diferencia del intento anterior, esta vez creía que estaba más cerca de reunir los elementos necesarios y comenzar a trabajar.⁷²

En un memorándum Gómez Morin explicaba la situación y características del mercado del libro en México, así como la necesidad de contar con una empresa editorial que se ocupara de “desarrollar un plan de cultura”. Esta situación ofrecía posibilidades editoriales para “la creación de un mercado de libros y de un hábito de lectura que cumpliera un programa a la vez elevado y costeable”, y le propuso “la fundación de sociedades que

⁶⁵ La fecha del periódico es: 22/05/1936. ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 25/05/1936.

⁶⁶ ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 27/08/1936.

⁶⁷ María Eugenia Romero Sotelo, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuelas Austriaca*, México, FCE-UNAM: FE, 2016. Véase también las biografías de su hijo el arquitecto de Honorato Carrasco Navarrete, “Honorato Carrasco Navarrete”, en *Nuestro maestros*, Tomo II, UNAM: Secretaría General y Dirección General de Asuntos del personal Académico, 1992, p. 113; Lourdes Cruz González Franco, “Semblanza de un gran maestro: Honorato Carrasco Navarrete”, en *Bitácora Arquitectura*, No. 6, 2001.

⁶⁸ ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 17/08/1936.

⁶⁹ ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 17/08/1936. Véase la carta ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 27/08/1936.

⁷⁰ Empresa “cuyo objetivo inicial fue publicar a bajo costo los principales textos de marxismo teórico”. Sebastián Rivera Mir, “Los primeros años de Ediciones Frente Cultural”, Op. cit., p. 112. También Manuel Gómez Morin estaba al pendiente de lo que publicaban las editoriales. Por ejemplo envió a Antonio L. Rodríguez un ejemplar de *Una vida Revolucionaria de Carlos Liebknecht*, primer folleto publicado por la editorial México Nuevo, organizada por el grupo Liga de Escritores y Artistas Revolucionarios (LEAR) y que era “patrocinada por el Lic. Rodríguez”. MGM-ALR, México, D.F., 8/01/1937. Probablemente se trata de Luis Ignacio

Rodríguez Taboada, político cercano a Lázaro Cárdenas, en ese momento era su secretario particular. Verónica Oikión Solano, “El círculo de poder del presidente Cárdenas Intersticios Sociales”, *El Colegio de Jalisco Zapopan*, México, No. 3, marzo-agosto, 2012, pp. 1-36.

⁷¹ ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 24/08/1936.

⁷² MGM a ALR, 28/08/1936.

[reunieran] en su constitución y en su trabajo, el punto de vista del interés espiritual y el mecanismo mercantil capaz de garantizar la eficacia y la durabilidad del esfuerzo”.⁷³ También en este documento resumía las características contractuales y objetivos comerciales y culturales de la empresa distribuidora de libros y revistas y de la sociedad editorial:

1º.- Se propone la formación de una empresa distribuidora de libros y publicaciones y de datos y referencias bibliográficas, con un capital de \$10.000.00 representado por acciones de \$100.00 pagaderas con una primera exhibición de 50%, y 5 exhibiciones posteriores de 10% cada una.

El objeto de la sociedad será la formación de un mercado de libros y publicaciones en México y la creación de facilidades y oportunidades para distribuir la lectura en nuestro país.

La sociedad gestionará la fundación de clubs de libros, de bibliotecas circulantes, de centros de lecturas, etc. Desde luego fundará la ‘Asociación de Difusión Cultural La Lectura’ que presentará un

servicio bibliográfico completo.

La sociedad no tendrá *stock* de mercancías y actuará nada más como agente y como gestora.

2º.- Se propone la creación de una sociedad editorial, con un capital de \$25.000.00, representado por acciones de \$100.00 cada una, pagaderas en los mismo términos a que se refiere el capítulo anterior.

Esencialmente la sociedad se ocupará de la publicación de cuadernos similares a las que hace tiempo editó con el nombre de ‘Colección Cultura’ la Editorial ‘México Moderno’; pero no limitándose a tópicos literarios, sino incluyendo fundamentalmente asuntos sociales, asuntos de divulgación científica o cultural, y guías y manuales técnicos.

La editorial publicará, además, monografías y traducciones y hará re-ediciones de textos y obras de consulta para estudios superiores, técnicos, profesionales o universitarios.

3º.- Las dos empresas, que se complementan, tendrán como objetivo general y esencial hacer accesible el libro y la información cultural de verdadero valor en México; librarnos de dependencia

editorial en que ahora estamos, especialmente en asuntos sociales en los que existe una gran necesidad de información por parte del público, necesidad que ahora sólo puede satisfacerse con ediciones apócrifas o de propaganda mal encubierta, y restablecer una relación normal e intensa con las fuentes de cultura occidental auténtica, relación que ahora se ha perdido por la mediación de editoriales y librerías puramente mercantiles o francamente políticas.⁷⁴

En este documento Gómez Morin propuso un plan cultural y un programa editorial. El primero orientado a la formación de un mercado de libros cuyo objetivo era promover la lectura en México a través de la distribución de libros, fundación de clubs, “bibliotecas circulantes”, de “centros de lectura”, así como, la fundación de la ‘Asociación de Difusión Cultural La Lectura’ que contaría con un “servicio bibliográfico completo”; el segundo, consistía en el desarrollo de un programa de edición de libros, tomando como modelo la Colección Cultura de la Editorial México Moderno, pero orientado a “asuntos sociales, de “divulgación científica o cultural”, así como,

⁷³ Memorándum. Asunto: organización de una sociedad editorial y una sociedad distribuidora de libros y publicaciones. s/f., *Op. cit.*

⁷⁴ *Ibid.*

“guías y manuales” para estudiantes, se incluirían “monografías y traducciones y se harían re-ediciones de textos y obras de consulta para estudios superiores, técnicos, profesionales o universitarios”.⁷⁵

Este proyecto buscaba alcanzar tres objetivos: primero, “hacer accesible el libro y la información cultural de verdadero valor en México”; segundo, librarse de la “dependencia editorial [...], especialmente en asuntos sociales en los que [existía]

una gran necesidad de información por parte del público, necesidad” que sólo se satisfacía “con ediciones apócrifas o de propaganda mal encubierta” y; tercero, restablecer “una relación normal e intensa con las fuentes de cultura occidental auténtica”, relación que se había “perdido por la mediación de editoriales y librerías puramente mercantiles o francamente políticas”.⁷⁶ Era claro que se refería a las editoriales de orientación comunista.

Accionistas

La participación accionaria en la Editorial Polis de algunas organizaciones empresariales fue muy importante, como los Centros Patronales del Distrito Federal, Nuevo León, Tampico y Veracruz,⁷⁷ además participaron algunos accionistas como puede observarse en el siguiente cuadro:⁷⁸

El requisito para formar parte del Consejo de Administración de la empresa era ser dueño de mínimo diez acciones.⁷⁹

Accionistas	Número de acciones
Gastón Solana	25
José de la Macorra Jr.	50
Gustavo Obregón	30
Gerardo Revilla	20
Miguel Palacios Macedo	25
Pablo Macedo	25
Antonio L. Rodríguez	50
Teófilo Olea y Leyva	25
Miguel Rugerio	15
José María Gurría Urgell	25
Manuel Gómez Morín	50
Antonio Armendáriz	10
José* Guisa y Azevedo	15
Julio Chávez Montes	15
Juan B. Amezcua	20
Total	400

* El nombre en el documento original aparece como José, no Jesús. (nota del editor del texto).

⁷⁷ Antonio L. Rodríguez a Honorato Carrasco (en adelante ALR-HC), Monterrey, Nuevo León, s/f y Honorato Carrasco a Manuel Gómez Morín (en adelante HC-MGM), 27/11/1936. Véase también Antonio L. Rodríguez a Jesús Guisa y Azevedo (en adelante ALR-JGA), Monterrey, Nuevo León, 12/03/1937, 30/03/1937 y ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 24/09/1937.

⁷⁸ Elaboración propia con información de la lista de accionistas de la Editorial Polis, S.A. Asamblea General de Accionistas celebrada el 30 de abril de 1938, México, D.F., 20/04/1938. Sección Editoriales. Serie: Editorial Polis. Subserie: Consejo de Administración, Actas e Informes. El español José de la Macorra era el gerente de la Compañía Papelera San Rafael. Laura Espejel López, “Luces y sombras de un proyecto empresarial: la Compañía Papelera San Rafael y Anexas, en Rosa María Meyer y Delia Salazar, coords., *Los inmigrantes en el mundo de los negocios siglos XIX y XX*, México, Plaza y Valdés Editores-CONACULTA-INAH, pp. 137-156. Véase también la carta de MGM-ALR, México, D.F., 1/08/1940.

⁷⁹ ALR-MGM, Monterrey, Nuevo León, 26/11/1940.

Guardia nacional ¿militarización de la fuerza pública?

Ponencias presentadas en las audiencias públicas sobre Guardia Nacional

Durante el proceso electoral federal 2018, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador sostuvo en reiteradas ocasiones que el ejército y la marina serían retirados de las calles puesto que estas instituciones no estaban diseñadas para realizar las funciones de seguridad pública, como se muestra a continuación con algunas de las declaraciones y discursos que dió durante su campaña: “tenemos que ir sacando al ejército de las calles, el ejército no está preparado para esta función”; “creo que nos va a llevar seis meses el ir regresando al ejército, para que sea la policía federal, la nueva policía federal la que se haga cargo de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública”; “no se resuelve nada con el uso de ejército y de la marina”; “no necesitamos un ejército para la

defensa”; “nosotros no vamos a apagar el fuego con el fuego”; “no es para eso el ejército, vamos a enfrentar el problema de la inseguridad y la violencia atendiendo las causas, esa es la forma más humana, más eficaz, no como lo han venido haciendo y que además no ha dado resultados”.¹

Como Presidente electo cambió el discurso y advirtió que lo más conveniente sería mantener al ejército y a la marina en tareas de seguridad pública –siendo congruente con lo que Morena estableció en su plataforma electoral durante el proceso electoral federal 2018 y que señalaba: “La seguridad pública es una responsabilidad del ámbito civil. No obstante, mientras todo lo anterior sucede, el Ejército y la Marina seguirán participando con experiencia,

con su disciplina y lealtad, y con su personal e instalaciones en el esfuerzo común para garantizarla. En una primera etapa, de manera directa y en una segunda, de manera indirecta, a través de la Guardia Nacional, una vez constituida. No vamos a dejar a su suerte a comunidades y pueblos que por el momento sólo están siendo protegidos por la presencia de las fuerzas militares. Su retiro de las calles será paulatino y de manera programada, previa preparación de fuerzas especiales de las diferentes policías estatales y federales para realizar las tareas que Ejército y Marina llevan hoy a cabo”.²

¹ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4iikLmDfgns>

² *Proyecto de Nación 2018-2024*, tema “Sociedad Segura y Estado de Derecho”, numeral 2, Capacitación, profesionalización de los cuerpos policiales y uso de la inteligencia, subtema: “Retiro paulatino y programado del Ejército y la Marina”, pp. 108 y 109. Disponible en: <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>

Con lo anterior Andrés Manuel mandaba la indicación para que el Poder Legislativo –conformado mayoritariamente por legisladores de Morena y partidos afines– diseñarán las iniciativas necesarias para lograr la conformación constitucional de la Guardia Nacional. (Jonathan Sánchez López Aguado).

El tema de la Guardia Nacional llegó al Congreso de la Unión por conducto de la iniciativa presentada por la diputada María Guillermina Alvarado Moreno –diputada del grupo parlamentario de Morena– el 20 de noviembre de 2018 y en la que se propone: “...crear la Guardia Nacional que será la encargada de prevenir y atacar el delito en todo el territorio mexicano y que tendrá como funciones ser garante de la seguridad, la paz pública y los bienes, además de actuar como auxiliar del Ministerio Público”.³

La iniciativa señala que los elementos que integrarían la Guardia Nacional procedan de: “...las policías militar y naval, así como de la actual policía federal, y adicionalmente se convocará a civiles y a elementos de tropa para

que se integren a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana; adicionalmente, se invitará a participar en ese proceso a la Fiscalía General y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con pleno respeto a la autonomía de ambas instituciones. A la capacitación teórica y práctica y al entrenamiento físico castrense, se agregará una formación académica y práctica en procedimientos policiales, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros conocimientos necesarios para el buen desempeño de los elementos”.⁴

La iniciativa a la que se hace alusión en el párrafo anterior, fue turnada para su dictamen a la comisión de Puntos Constitucionales, y a las Comisiones de gobernación y población y seguridad pública para opinión.⁵ El dictamen fue aprobado por la comisión de puntos constitucionales el 20 de diciembre de 2018 en los siguientes términos:⁶

- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 13 constitucional en el cual se establece que los delitos cometidos por los integrantes de la Guardia Nacional, en el ejercicio de las funciones que establece el artículo 21, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente, pero por otro lado, las faltas contra la disciplina militar en que incurran los integrantes de la Guardia Nacional, serán conocidas por las autoridades militares correspondientes.⁷
- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 16, recorriéndose los siguientes. En este párrafo se establece que los detenidos deberán ser puestos a disposición sin demora y exclusivamente ante autoridades de carácter civil. Además se establece que en todos los casos que se lleven a cabo detenciones, éstas deberán constar en un registro de detenciones.⁸
- En el artículo 21 se reforma y adiciona lo siguiente:⁹
 - Se reforma el párrafo primero para establecer que la investigación de

³ Tomado del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, sobre la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, p.4. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/ene/20190116-III.pdf>

⁴ *Idem*.

⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁶ El dictamen fue aprobado con 19 votos a fa-

vor, de los cuales 16 fueron votos de Morena, 2 del PES y uno del PT.

⁷ *Ibidem*, p. 8.

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*, p. 9.

los delitos corresponde al Ministerio Público, a las policías y a la Guardia Nacional, y estas dos últimas actuarán bajo la conducción jurídica del primero en ejercicio de esta función.

- Se reforma su párrafo noveno para establecer que la seguridad pública es una función a cargo e la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución tanto de las entidades federativas como de los municipios.

- Se reforma su párrafo décimo para integrar a la Guardia Nacional al esquema de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Se adiciona un párrafo undécimo en el cual se define a la Guardia Nacional como una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en la Constitución y las leyes.

- Se adiciona un párrafo duodécimo en el cual se establece que la Guardia Nacional será parte de la Administración Pública a través de la dependencia del ramo de la seguridad en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones. Por otro lado se establece que por lo que respecta a la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, profesionalización y capacitación corresponderán a la dependencia del ramo de la defensa nacional. Todo lo anterior deberá de regularse en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional.

- Se adiciona un párrafo décimo tercero en el cual se establece que la Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia tanto de la Federación, como de las entidades federativas y los municipios.

- Finalmente, se adiciona un párrafo décimo cuarto para incluir en este artículo, que las políticas, planes y

estrategias en materia de seguridad pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad.

- En el artículo 31 se deroga la fracción tercera que establecía como obligación de los mexicanos alistarse y servir en la Guardia Nacional para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.¹⁰
- En el artículo 32 se adiciona al párrafo tercero, la mención expresa de que en tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional.¹¹
- En el artículo 36 se deroga la fracción segunda para eliminar la obligación de los ciudadanos mexicanos a alistarse en la Guardia Nacional.¹²

¹⁰ *Ibidem*, p. 10. La comisión dictaminadora sostiene respecto de esta modificación que: "Dicha fracción data del año de 1917, y estaba redactada con la concepción histórica de considerar a la Guardia Nacional como una fuerza pública de carácter militar conformada por ciudadanos cuya temporalidad no era permanente, para la seguridad y defensa nacional, que estaba a cargo de los gobernadores de los estados".

¹¹ *Idem*. Aquí advierten que: "Esta modificación atiende a un ejercicio de homologación nominal, atendiendo a que el actual texto constitucional es dispar al momento de hacer referencia a los cuerpos de las fuerzas armadas".

¹² *Idem*.

- El artículo 55, relativo a los requisitos para ser diputado federal, en su fracción IV, se agrega como impedimento no estar en el servicio en activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional.¹³
- Se reforma la fracción XV del artículo 73 para precisar la facultad del Congreso para expedir las leyes que reglamenten la organización, servicio, disciplina, profesionalización, uso de la fuerza, capacitación para el respeto de los derechos humanos, así como mecanismos de evaluación de la Guardia Nacional. Además se adiciona un segundo párrafo a esta fracción para incluir la facultad del Congreso de la Unión para disolver, por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes a la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y profesionales de sus integrantes.¹⁴
- Se reforma la fracción IV del artículo 76 constitucional, en la cual el Senado de la República emitía su consentimiento para que el Presidente de la República pudiera disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivas entidades federativas, para establecer como facultad exclusiva del Senado analizar el informe anual que el Ejecutivo le presente sobre el funcionamiento y actividades de la Guardia Nacional.¹⁵
- En el artículo 84, relacionado con los requisitos para ser Presidente de la República, se homologa con la misma lógica nominal que se maneja en el dictamen, el impedimento de estar en servicio activo o pertenecer al Ejército, Fuerza Aérea, Armada o Guardia Nacional, seis meses antes del día de la elección.¹⁶
- En el artículo 89 se reforma la fracción VII para establecer la facultad del Presidente de la República para que a través de la dependencia del ramo de seguridad, pueda reglamentar a las policías auxiliares de las entidades federativas y a los cuerpos de seguridad privada, debidamente autorizados por la Federación, así como obtener y articular la información que generen las instituciones de seguridad y centros de monitoreo a través de un sistema central de información.¹⁷
- En la fracción XIII del apartado B del artículo 123 se reforma para homologar nominalmente la mención a las fuerzas armadas. Adicionalmente se reforma el párrafo cuarto de esta misma fracción para hacer la misma homologación nominal y además incluir a la Guardia Nacional como beneficiario de las prestaciones establecida en el inciso f) de la fracción XI.¹⁸
- El transitorio primero establece que por virtud de la entrada en vigor del decreto quedará constituida la Guardia Nacional, con los elementos respectivos de la policía federal, la policía militar y la policía naval. Además establece que la Guardia Nacional entrará en operación para el ejercicio de las atribuciones que se establecen en el párrafo undécimo del artículo 21 constitucional al día siguiente al de la entrada en vigor de su ley orgánica y la ley de uso legítimo de la fuerza. Se precisa que dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del decreto, el

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibidem*, pp. 10-11.

¹⁵ *Idem.* La comisión señala que "esta reforma atiende al cambio en la naturaleza histórica de la Guardia Nacional para asentar un contrapeso de actuación de la Guardia Nacional por el Senado de la República".

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibidem*, p. 12.

¹⁸ *Idem.* La comisión advierte que esta reforma "implica que en términos laborales los miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional estarán sujetos a sus propias leyes.

Congreso de la Unión tendrá la obligación de emitir la Ley orgánica de la Guardia Nacional, la Ley de uso legítimo de la fuerza y la ley general de registro de detenciones.¹⁹

- En el segundo transitorio se establece que las leyes secundarias que se expidan con motivo de este decreto, deberán prever que las funciones dispuestas en el artículo 2 de la ley de la policía federal, sean asumidas en lo que corresponde por la Guardia Nacional, con la gradualidad que permita asegurar la continuidad de las respectivas funciones. El Ejecutivo federal emitirá las disposiciones que estime necesarias para que pueda llevarse a cabo la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros respectivos. Asimismo, se deberá asegurar la transición ordenada de los miembros de la policía militar y policía naval a la Guardia Nacional en los términos y condiciones que al efecto se determinen.²⁰
- En el transitorio terceto, se regula que las leyes y reformas expedidas con motivo de este decreto deberán prever los esquemas y modalidades para la certificación que

se adscriban a la Guardia Nacional, así como para su profesionalización y disciplina. Dichas leyes garantizarán una efectiva formación en las materias de uso de la fuerza, protección de los derechos humanos y perspectiva de género en el desempeño de sus funciones.²¹

- En el artículo cuarto transitorio se dispone que los miembros de la policía militar y la policía naval que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango, así como las prestaciones conferidas a su nivel jerárquico y de mando. Los miembros de las corporaciones civiles de seguridad pública que se adscriban a la Guardia Nacional ingresarán con un rango homologado al que ostentan en éstas. Además se establece que la ley reconocerá los casos y establecerá los procedimientos para la reasignación de dichos elementos a los cuerpos de origen, la cual deberá realizarse respetando los mismos derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional.²²
- En el artículo quinto transitorio se establece que en tanto persista la

emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo segundo y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. Además se precisa que la elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. Y como dispositivo operacional de la estrategia se establece que los miembros de la policía militar y policía naval que ingresen a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 constitucional.²³ Además establece un plazo de 30 días posteriores al tercer año de constitución de la Guardia Nacional, para que el Ejecutivo federal envíe a

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Ibidem*, p. 13.

²¹ *Idem.*

²² *Idem*

²³ *Ibidem*, pp. 13 y 14. El artículo 129 constitucional señala: "En tiempo de paz, ninguna autoridad puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas".

***La militarización
y el centralismo
abren peligrosamente
la puerta a la tentación
autoritaria,
una tentación que no
podemos ni vamos
a permitir***

ambas cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral del desempeño de la Guardia Nacional, así como de los resultados que en materia de seguridad se hayan obtenido en virtud de éste, para su revisión. Los resultados de la revisión serán considerados por los órganos correspondientes para el ajuste legislativo y normativo al esquema dispuesto por este transitorio.

- En el artículo sexto transitorio se establece que durante los tres años siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Ejecutivo federal realizará, por conducto de la dependencia del ramo de seguridad, un programa de reestructuración orgánica y funcional, así como de fortalecimiento de las capacidades de las

instituciones civiles de seguridad pública, bajo un esquema calendarizado para que reasuman el ejercicio de su función, de manera gradual y continua.²⁴ Además, durante los 30 días siguientes al segundo año a partir de la entrada en vigor de este decreto, el Ejecutivo federal enviará a ambas cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral del programa a que se refiere el párrafo anterior, con un informe detallado de avances en los objetivos señalados y de perspectivas de cumplimiento del esquema referido en un horizonte de 4 años. Los resultados de la revisión serán considerados para el ajuste legislativo y normativos del programa y el esquema calendarizado por los órganos correspondientes.

- En el artículo séptimo transitorio, se precisa que dentro de los dos años siguientes a la entrada en operaciones de la Guardia Nacional, el Consejo de Seguridad Interior en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizarán un diagnóstico para determinar el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las cor-

poraciones de seguridad pública federal, así como de las entidades federativas y de los municipios donde alguna institución federal se encuentre realizando labores de seguridad pública.²⁵

Además se establece que en dicho diagnóstico se determinará si la autoridad policial, sea local o municipal, cuenta ya con la fortaleza institucional para encargarse de la seguridad pública en el ámbito territorial respectivo. De ser positivo, la corporación policiaca correspondiente asumirá la función de seguridad pública. En caso contrario, el Secretario Ejecutivo gestionará la aplicación del mecanismo de intervención de la policía municipal o estatal que corresponda en los términos de la ley general respectiva, con el objeto de que se generen las capacidades institucionales en dichas corporaciones que les permitan cumplir con eficacia su función.²⁶

En el último caso, si como resultado de un segundo diagnóstico, que se realizará seis meses después del

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

²⁶ *Idem.*

mencionado en el párrafo anterior, persiste la falta de fortaleza institucional que no permite que las corporaciones policiales locales asuman la función de seguridad pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el informe que remita el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, descontará del rubro de participaciones federales en el ramo de seguridad pública al gobierno de la entidad federativa o del municipio respectivo, el monto que corresponda por la prestación del servicio de seguridad pública que realiza la federación a través del cuerpo de seguridad respectivo.²⁷

Con base en el dictamen aprobado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados entre los días 8 y 12 de enero del presente año, realizó diez audiencias públicas para analizar el dictamen de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

Las audiencias se dividieron en 10 ejes temáticos que fueron: 1) Seguridad ciudadana en los estados; 2) Federalismo y Guardia Nacional; 3)

Estrategias municipales para la seguridad; 4) Los municipios ante la problemática de la inseguridad; 5) Derechos humanos y Guardia Nacional; 6) En esta mesa se proyectó el documental “Hasta los Dientes” en el cual se presentan diversos testimonios de víctimas de la violencia; 7) Seguridad humana y Guardia Nacional; 8) Seguridad, construcción de la paz y Guardia Nacional; 9) La seguridad y la Guardia Nacional y; 10) Seguridad humana y Guardia Nacional parte 2.

A continuación se hace una síntesis de lo más relevante en las audiencias públicas.

Por lo que hizo a la primera audiencia pública *Seguridad ciudadana en los estados*, participaron entre otros, el gobernador del estado de Querétaro, Francisco Domínguez Servián, quien señaló entre otras cosas que: “México exige políticas públicas de buenas intenciones, rigurosas pero bien implementadas. México demanda congruencia política y técnica”. “La Guardia Nacional como una institución diseñada en el marco constitucional por la política de seguridad del Gobierno federal, debe mantener el respeto a la soberanía de los estados, ya que es a los estados a quienes les corresponde la competencia originaria de mantener la paz y el orden público”. “La

***Sin seguridad pública
no hay desarrollo
económico,
no hay política
social, no hay
absolutamente
más nada***

fortaleza institucional es el mecanismo real que hará que la coordinación de los tres niveles de gobierno sea más eficaz y garantice la paz y la tranquilidad de todas y todos los mexicanos”. “El nuevo cuerpo de policía adscrito a las instancias federales de seguridad definió el proyecto de reforma con esta vocación por la seguridad pública y no por la seguridad nacional, nunca debe alejarse del actual mandato constitucional. Que se caracterice por su disciplina y por su profesionalismo, sí, pero esencialmente que se encuentre al mando de funcionarios de condición civil, como una de las garantías materiales para asegurar lo que se dice tanto en este Congreso: el respeto a los derechos humanos”.²⁸

Por su parte la diputada Lizbeth Mata Lozano señaló:

²⁷ *Idem.*

²⁸ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve08ene2019-GN-M.html#queretaro>

“En los temas ya de fondo de la Guardia Nacional, primero coincidimos, y me parece que todos los gobernadores coincidieron hoy en día, primero en la no militarización del país”. “Segundo, en el fortalecimiento de las policías civiles, no generar un desplazamiento de ellas con esta Guardia Nacional, sino un fortalecimiento en todos los sentidos, en los salarios, en las estrategias, en sus herramientas, porque son la base principalmente para construir una seguridad pública hacia el ciudadano”.

“La coordinación, sin duda, con los gobernadores y los alcaldes tiene que generarles certeza jurídica”; “...la seguridad pública es una responsabilidad de gobernadores y alcaldes. Creo que esta precisión es importante porque sí la Guardia Nacional tiene que tener como objetivo –que en este dictamen no se presenta– el combate a la delincuencia organizada”. “La coincidencia por supuesto está en el combate a la delincuencia organizada, en brindar estrategias de seguridad pública asertivas, pero creo que estamos confundiendo ambas, la necesidad expresa de los gobernadores en un enfoque mayor hacia la delincuencia organizada y hoy vemos que solamente éste dictamen analiza temas de seguridad pública”.²⁹

El diputado de Acción Nacional Marco Antonio Adame Castillo advirtió: “...la Guardia Nacional debe ser encabezada por un mando civil”. “Se tiene que obedecer el principio de que la seguridad pública corresponde a una facultad de las autoridades locales y que esta debe de estar en manos de autoridades civiles”; “...no se concibe la creación de un nuevo órgano que ignore la necesidad de fortalecer y respetar las competencias de los órganos locales, por su propio propósito dedicados, unos, a los delitos del fuero común y otros, a los delitos federales en donde se requiere la participación del Gobierno federal de manera específica, propia, contundente y clara”; “...nos parece importante dejar claro que el dictamen en sus términos no puede ser aprobado tal y como está, es necesario que todas las aportaciones que aquí estamos haciendo puedan ser consideradas para modificarlo y en su caso generar una Guardia Nacional con funciones claras, con facultades específicas y lo digo una vez más por el riesgo que implica la militarización, bajo un mando civil”. “Hemos dicho sí a la Guardia Nacional, pero con mando civil”.³⁰

<http://www5.diputados.gob.mx/Ve08ene2019-GN-M.html#mata>

³⁰ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve08ene2019-GN-M.html#adame>

Las principales conclusiones de esta audiencia fueron:³¹

1. Establecer una coordinación de esfuerzos de acuerdo a las características de cada estado.
2. No trasladar las competencias entre los tres niveles de gobierno.
3. Garantizar el pleno respeto a los derechos humanos.
4. La Guardia Nacional debe caminar de manera paralela al fortalecimiento y profesionalización de las policías.
5. Establecer la Guardia Nacional con un mando civil, no militar.
6. Apoyarse por el Ejército y Marina de manera temporal o transitoria.

En la segunda audiencia pública *Federalismo y Guardia Nacional* participaron entre otros, los gobernadores de Chihuahua, Durango y Tamaulipas. En su participación Javier Corral Jurado expuso: “El modelo no es entregar, en la desesperación, el control de la seguridad pública a las Fuerzas Armadas desde el estatus constitucional, porque ese es, diría yo, el principal problema de esta iniciativa de

³¹ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas>

reforma constitucional: institucionalizar el modelo militar de atención a la seguridad pública en México”; “...la tendencia global hacia contar con mandos civiles en los cuerpos de seguridad pública es muy clara: 75% de los países tienen mando completamente civil o predominante civil”. “El mando militar, la subordinación de la Guardia Nacional al mando militar es el principal error de esta iniciativa”. “Va también a contrapelo del federalismo. Esta reforma constitucional invade la soberanía de los estados, pretende concederle a la Guardia Nacional la persecución y la investigación de los delitos del fuero común, incluso la posibilidad sin criterio o procedimiento alguno de eliminar, sustituir o reemplazar a las policías estatales o municipales”.³²

El gobernador de Durango, José Rosas Aispuro Torres, se pronunció en los siguientes términos: “...tendríamos que definir, primero, que el mando fuera de carácter civil, que quede claro que el mando es la autoridad civil quien tiene la responsabilidad de esa coordinación”. “El control de confianza, así como lo tienen las policías estatales y federales debiera también tenerlo quienes integren la Guardia Nacional”; “...la capacitación a los miembros de

la Guardia Nacional debe ser con una visión de carácter civil, o sea, es importantísimo que quienes estén al frente de esta responsabilidad puedan tener una visión de claro respeto a los derechos que tiene cada ciudadano”.³³

Francisco Javier García Cabeza de Vaca, gobernador de Tamaulipas señaló entre otras cosas: “...consideramos deseable la creación de una Guardia Nacional como una institución intermedia entre las policías y las Fuerzas Armadas. Que se encargue del control territorial, de la protección de bienes e instalaciones estratégicas, así como de atender situaciones que por sus características rebasan las capacidades civiles de seguridad pública”. “Un buen número de democracias constitucionales cuentan con instituciones de esta naturaleza, cuya existencia responde a la necesidad de desmilitarización a la función de seguridad, sobre todo frente al fenómeno que existe una mayor y más intensa intervención de la fuerza por parte del Estado”; “si bien la tendencia apunta a que la estructura y organización de este tipo de cuerpos es de tipo militar, en la gran mayoría de los casos han dejado de estar bajo la órbita de las instituciones militares y su mando organizacional y

operativo sea trasladado a órganos de carácter civil”. “para contribuir a la discusión parlamentaria que se da en este momento y desde el sentir de la representación de Tamaulipas proponemos de manera específica incorporar a la iniciativa los siguientes puntos: 1) especificar las funciones de la naturaleza intermedia de la Guardia Nacional, es decir, caracterizarla desde la norma constitucional como una institución distinta y diferenciable de la seguridad pública, estableciendo de manera clara las atribuciones y responsabilidad de cada uno de los ámbitos de gobierno, así como las bases de coordinación en el territorio; 2) incorporar un artículo transitorio que establezca un plazo mínimo para la policialización de los agentes que integran la Guardia Nacional, así como su incorporación a la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana u otra institución de carácter civil y; 3) eliminar la cláusula que habilita al Ejecutivo federal a ejercer el mando sobre los servicios de seguridad pública, así como la facultad que federaliza todas las estructuras tecnológicas y de información en materia de seguridad pública”.³⁴

En su segunda intervención en la mesa el gobernador de

³² Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve08ene2019-GN-V.html#chi>

³³ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve08ene2019-GN-V.html#dura>

³⁴ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve08ene2019-GN-V.html#tama>

Chihuahua, Javier Corral Jurado dijo: “Guardia sí, militar no. Guardia Nacional sí, pero no con mando militar”. “El problema fundamental de este dictamen es el mando militar, regrésenselo a la Secretaría de Seguridad Pública, eliminen la facultad en el 89 del Presidente de la República para disponer de las policías estatales o regular las policías auxiliares de las entidades federativas, eso ni siquiera en la iniciativa de Peña Nieto vino y no aprueben ninguna reforma constitucional en este tema, si antes no ven el paquete completo de la legislación secundaria”.³⁵

Las principales conclusiones de esta audiencia fueron:³⁶

1. Fortalecer las instituciones civiles de seguridad pública, con énfasis en las policías de los tres órdenes de gobierno.
2. La Guardia Nacional debe contar con mando civil, no militar.
3. Prevalecer el respeto pleno a los Derechos Humanos.
4. Regular la actuación de las fuerzas armadas.

En la tercera audiencia pública *Estrategias municipales para la seguridad* participaron entre otros: el alcalde Enrique Vargas del Villar, María Eugenia Campos y Renán Barrera Concha.

En su participación Enrique Vargas del Villar advirtió lo siguiente: “Sí. Los presidentes municipales impulsamos y estamos de acuerdo con abordar desde un nuevo enfoque el tema de seguridad. Estamos convencidos en que este tema es el reclamo más importante de la ciudadanía. Requiere que innovemos, que analicemos opciones viables que pongan punto final a la violencia”. “Sí. Los presidentes municipales apoyamos la creación de la Guardia Nacional, pero no la construcción de un cuerpo que le sea inservible a nuestro país. Nos interesa profundamente que la Guardia Nacional surja de un debate profundo, que se corrija lo que se tiene que corregir, que se ajuste todo aquello que no le da certeza jurídica y que tenga claridad en el mando y su operación, en apego estricto al 115 constitucional”. “Si, los presidentes municipales apoyamos con firmeza la construcción de una seguridad de justicia, paz y plena recuperación del Estado de

derecho”. “Decimos: Sí a la Guardia Nacional, pero garantizando el cumplimiento de las siguientes 10 condiciones que hagan viables su implementación:

1. La Guardia Nacional debe ser encabezada por un mando civil y no por un mando militar;
2. Que sean respetadas las competencias de los órdenes de gobierno en materia de seguridad pública. Los delitos del orden común que correspondan a las autoridades locales y las del orden federal que correspondan a la Guardia Nacional;
3. Que se defina con total claridad en el marco de la ley y el régimen de participación de las Fuerzas Armadas y defendiendo la temporalidad y límites en el mando y la actuación;
4. Que los criterios y formas de evaluación a realizarse las sanciones municipales tengan participación para tener transparencia en su aplicación, así como contar con indicadores muy claros;
5. Que sean creados los diagnósticos, protocolos y reglas claras, ante la posibilidad de intervenir o suprimir las policías locales;
6. Que queden establecidos los marcos de colaboración y coordinación, decimos no a la

³⁵ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve08ene2019-GN-V.html#corral>

³⁶ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas>

subordinación para el fortalecimiento de las capacidades de los cuerpos locales;

7. Que se definan las estrategias de apoyo para aquellos municipios que no aprueben la evaluación que puedan construir sus capacidades operativas en un esquema de mando mixto;

8. Que se revisen y se fortalezcan los fondos en el PEF, destinados a cuestiones de seguridad, a fin de no dejar en riesgo las corporaciones municipales y privilegiar la estrategia de la Guardia Nacional, así como la simplificación de las reglas de operación;

9. Que se garantice que no se afectaran los recursos municipales de las participaciones federales ni aportaciones del Ramo 23 y 28 para cubrir el costo de la permanencia de la Guardia Nacional en los gobiernos locales y;

10. Que la optación de la Guardia Nacional se de en estricto sentido con apego a los estándares internacionales de respeto de los derechos humanos”.³⁷

Por su parte la alcaldesa de Chihuahua, María Eugenia Campos dijo: “Sin seguridad pública no hay desarrollo económico, no

hay política social, no hay absolutamente más nada”.

“La política pública de muchos municipios en el país sí funciona para mejorar la seguridad pública, y que no necesitamos de una Guardia Nacional que venga con una visión completamente externa, alejada a kilómetros de distancia a decir qué es lo que pasa en nuestra ciudad con nuestros ciudadanos, para servirlos y para protegerlos”.

“Los índices delictivos en Chihuahua capital, y no son cifras de una servidora, son cifras del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública, son cifras del Fideicomiso para la Seguridad Pública en el estado de Chihuahua; dicen que los índices delictivos disminuyeron: robo a casa habitación, robo a vehículos, robo a comercio, por supuesto homicidios dolosos –en el mes de diciembre tuvimos 14 homicidios dolosos–”. “Hay políticas públicas que sí funcionan, por qué no dejarle a los municipios que sigan diseñando, que sigan implementando, que se sigan evaluando, pero vamos dándole más allá de un tema, otra vez, de

concentración de poder, de atribución de facultades, en nosotros decidir cuál es la mejor receta para nuestro municipio”. “Nos gustaría saber cómo vamos a decidir con una Guardia Nacional cuál es la mejor receta, la mejor medida, la mejor política pública para que un municipio se proteja y se blinde de la inseguridad”.³⁸

Renán Barrera Concha, alcalde de Mérida se pronunció de la siguiente manera: “...el centro del debate –para no repetir mucho de lo que ya se ha mencionado– que nos preocupa a todos es la forma de operar de esta nueva figura”; “...en esta propuesta, que hoy estamos viendo de la Guardia Nacional, me parece que es fundamental centrar el debate en dos aspectos principales: Primero, en cuál es la tendencia que tendremos los municipios desde la visión de la Cámara de Diputados o del Gobierno federal para fortalecerlos, para debilitarnos o para intentar desaparecernos. Segundo, la visión que está siendo diferente en esta mesa, y creo que ha sido el debate nacional, es hacer que esta guardia sea subsidiaria, es decir, que pueda temporalmente sustituir la incapacidad en aquellos lugares en donde no hay manera de poder garantizar la

³⁷ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve09ene2019-GN-M.html#huixqui>

³⁸ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve09ene2019-GN-M.html#chi>

El modelo no es entregar, en la desesperación, el control de la seguridad pública a las Fuerzas Armadas desde el estatus constitucional, porque ese es, diría yo, el principal problema de esta iniciativa de reforma constitucional: institucionalizar el modelo militar de atención a la seguridad pública en México

seguridad de los ciudadanos por temas de crimen organizado siempre lo hemos dicho en muchas ocasiones, de crimen organizado frente a un gobierno desorganizado, desarticulado”. “Yo creo que ahí está el debate, porque en muchas ocasiones –y siempre lo hemos dicho con claridad–, me parece que los municipios que son el orden, y no el nivel, el orden de gobierno más cercano a la población son los que en muchas ocasiones padecen la debilidad institucional y de seguridad pública que hoy está aquejando a todo el país”; “... lo primero que tenemos que estabilizar son los presupuestos porque no podemos estar cambiando reglas de operación en materia de seguridad en los municipios, de acuerdo a lo que se le ocurra a alguien de una zona del país que tiene una problemática muy particular. Por eso siempre hemos dicho, y creo que está ya aprobada en la Cámara de Senadores, esta iniciativa del

mando mixto que permite que pueda ser subsidiaria en este caso, por ejemplo, la Guardia Nacional para sustituir de manera temporal, la incapacidad de un gobierno para hacer frente a la inseguridad, pero no aplicarla de manera pareja en todo el país”; “...celebro que pueda haber un organismo que agrupe una estrategia nacional, pero que bajo ninguna circunstancia sustituya, e incluso en ciudades como la mía, pueda generar una amenaza a la seguridad que hoy sí tenemos. Porque estamos vulnerables a que eso pueda pasar”. “Sí creo que es importante que se pueda valorar y nos puedan invitar también a la elaboración de la reglamentación secundaria, en caso de que aquí se vaya a dar, para que podamos ver los detalles de lo que se tiene que realizar para la próxima iniciativa”.³⁹

Las principales conclusiones de esta mesa fueron:⁴⁰

1. Fortalecer a las policías locales
2. Establecer la Guardia Nacional con mando civil y no militar.
3. Respetar las competencias de los órdenes de gobierno en materia de seguridad pública.
4. Definir claramente la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

En la audiencia cuatro *Los municipios ante la problemática de la inseguridad* participaron entre otros: Luis Bernardo Nava Guerrero y Marco Antonio Sotomayor Amezcua.

Luis Bernardo Nava Guerrero, presidente municipal de Querétaro se manifestó

³⁹ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve09ene2019-GN-M.html#meri>

⁴⁰ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas>

así: “Mi postura es clara, sí a una Guardia Nacional, pero no bajo el planteamiento que hace el Gobierno federal”. “Partamos de varias premisas clave. México vive una emergencia nacional en materia de seguridad, no actuar sería una irresponsabilidad, pero también lo sería actuar con precipitación”. “Por sí misma, la Guardia Nacional no resuelve la crisis de inseguridad. La Guardia no es un modelo de seguridad pública y lo que la República demanda, es justamente eso, no confundamos un componente con un nuevo modelo”. “En el nuevo modelo que debemos construir, la pregunta es: ¿queremos que nuestro país sea más seguro por detener más delincuentes? ¿O que sea más seguro porque se comentan menos delitos?”; “...la apuesta de corto, mediano y largo plazo más sólida, es la prevención, y eso es lo que nos corresponde principalmente a los municipios con la coordinación y el apoyo de los estados”. “Hablemos de prevención, de crear una cultura y una sociedad de paz, como lo hemos propuesto en Querétaro, de erradicar la violencia en las escuelas y en los hogares, a combatir la violencia de género, a la formación de policías locales bien preparados y bien pagados, y no nos ayuda si el Gobierno federal nos recorta el 20 por ciento del fondo para

el fortalecimiento de la seguridad”. “El modelo debe de basarse en el respeto a la Constitución, y por tanto, en la preeminencia de las autoridades locales y los mandos civiles, nada que esté fuera de este marco es aceptable”. “Dos puntos clave: 1. El respeto al federalismo, y 2. La necesidad de garantizar el mando civil de un cuerpo de seguridad nacional como el que se plantea”. “Si hay algo que ha garantizado la estabilidad política y social en nuestro país a lo largo prácticamente del último siglo, ha sido la claridad, respecto a los límites y alcances del poder civil y el poder militar”. “Por otro lado –de aprobarse– el diseño y la actuación de una Guardia Nacional deberán reconocer el marco, los límites y las directrices que establece el principio del federalismo en México”. “Este es un asunto de alta prioridad para nuestro país y no debe verse como un juego de vencidas entre fuerzas políticas, el mando civil de los cuerpos de seguridad, así como el federalismo son principios inviolables, las crisis no se resuelven abriendo o generando otras”. “Aun cuando no sea esa la intención, y lo remarco bien, la militarización y el centralismo abren peligrosamente la puerta a la tentación autoritaria, una tentación que no podemos ni vamos a permitir”.⁴¹

⁴¹ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve09ene2019-GN-V.html>

Por su parte Marco Antonio Sotomayor Amezcua, secretario de seguridad pública de Tijuana expuso: “...sí a la Guardia Nacional, pero siempre y cuando se cumplan los siguientes puntos: Primero. No puede existir duplicidad de mando. Este es un principio fundamental de los cuerpos policiales. El mando de la Guardia Nacional debe ser civil; Segundo. No se debe de violentar la autonomía municipal. El Gobierno federal bajo ninguna circunstancia puede tener la atribución de intervenir las policías municipales. No se va a aceptar la subordinación al Gobierno federal; Tercero. No se debe disminuir el recurso federal que les corresponde a los municipios, por el contrario, se debe de incrementar y; Cuarto. Se debe incluir como tema prioritario el fortalecimiento de las policías locales, incluyendo la creación de fondos en coparticipación para que podamos mejorar las prestaciones y sueldos de los policías”. “La Guardia Nacional nunca deberá sustituir a las policías y deberá participar únicamente de manera subsidiaria para atacar los delitos de alto impacto...”⁴²

Principales conclusiones de la mesa fueron:⁴³

[mx/Ve09ene2019-GN-V.html](http://cronica.diputados.gob.mx/Ve09ene2019-GN-V.html)

⁴² Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve09ene2019-GN-V.html#tijuana>

⁴³ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas->

1. Brindar capacitación, preparación y equipamientos de las policías locales.
2. Definir los delitos que serán perseguidos en la competencia de la Guardia Nacional.
3. Construcción de la Guardia Nacional basada en el diálogo de todos los órdenes de gobierno.
4. Establecer un modelo de coordinación y no de subordinación a la Federación.
5. Establecer los parámetros bajo los que se basará la evaluación a cinco años de la Guardia Nacional.

Por lo que hizo a la quinta audiencia *Derechos humanos y Guardia Nacional*, Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sostuvo que: “No podemos depositar la garantía directa de los derechos dentro de nuestro sistema constitucional en órganos o estructuras militares”. “La Secretaría de la Defensa Nacional no puede volverse la instancia que directa o indirectamente investigue, sancione y prevenga los delitos que comenten civiles, y puede ser el eje en torno al cual se desarrolle la convivencia social en nuestro país”.

“Llama la atención que, de manera paralela a la realización de estas audiencias, que en el contexto de austeridad imperante ha sido objeto de una amplia difusión, se haya iniciado, si no formalmente, cuando menos mediáticamente el proceso de reclutamiento para la Guardia Nacional”. “Además, de que en el Presupuesto de Egresos se hayan contemplado recursos para su implementación operativa, lo cual haría presumir que con independencia de lo que aquí se discuta, estamos frente a una determinación ya tomada”.

“Si bien somos muchos los que estamos convencidos de que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas vinculadas a la seguridad pública no es deseable, tampoco podemos desconocer que por el momento no es viable su retiro. Sin embargo, tal cuestión no puede justificar que pretenda verse en tal presencia la solución básica a la problemática que enfrentamos y que en razón de ello se busca perpetuarla”.

“La Guardia Nacional representa una respuesta parcial e incompleta y sesgada a la violencia e inseguridad que enfrentamos, con una visión coyuntural y de corto plazo, genera el riesgo de que se vulneren derechos humanos, no garantiza en modo alguno ni contribuye sustantivamente a terminar

con la impunidad, debilita nuestra institucionalidad civil y democrática, además de contravenir sentencias, recomendaciones y criterios formulados por instancias internacionales en materia de derechos humanos que estaríamos obligados a cumplir”.

“De aprobarse la reforma que se plantea, se estarían desconociendo e incumpliendo con tales obligaciones, iniciándose con ello un proceso de alejamiento o ruptura de México con los sistemas internacionales de protección y defensa de los derechos humanos, consecuencia que debe ponderar y dimensionar esta soberanía”. “En todo caso, como paso previo a su aprobación, el Estado mexicano podría solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una opinión consultiva sobre la compatibilidad de una institución como la Guardia Nacional con el régimen iberoamericano de derechos humanos”.

“El tema de la Guardia Nacional, la ampliación del catálogo de los delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa, los aumentos o disminuciones presupuestales a dependencias tales como la Sedena o la Fiscalía General de la República son parte de un todo que tendría que revisarse de manera objetiva e integral, junto a temas tales como la debida formación y

capacitación de policías, la inteligencia financiera, la investigación patrimonial, el abatimiento de la corrupción, el combate al tráfico de armas, la revisión de nuestro sistema penitenciario, la modernización de nuestros sistemas de inteligencia, el replanteamiento de nuestras políticas de producción y consumo de drogas, así como el énfasis en el carácter preventivo de las políticas públicas en la materia”.

“La iniciativa de reforma no incorpora elementos objetivos ni aporta evidencia que sustente su sentido, no hay una metodología que pudiera avalar la formación que la fundamenta, ni registro de aquella que se consideró relevante para tal efecto”.

“La propuesta no establece ningún mecanismo de garantía para que los elementos de las Fuerzas Armadas que se han visto involucrados en violaciones a derechos humanos, no puedan formar parte de la Guardia Nacional, ni tampoco para evitar que las prácticas que generaron o propiciaron tales vulneraciones se preserven, transmitan o repliquen en dicho cuerpo”.

“Entre otros puntos que la iniciativa no responde, destaca el que no queda cómo y cuándo vamos a desarrollar a las policías civiles sin tinte militar, así como cuál será el destino y papel de las policías que actualmente se

encuentran operando. La Guardia Nacional no garantiza justicia, en todo caso una disuasión o contención que tiene efectos limitados y de corto plazo”.

“Se marca una ruta para militarizar áreas, hasta ahora reservadas a las instituciones civiles, pero no se establece claramente una ruta en el sentido contrario. La naturaleza y características híbridas del cuerpo que se pretende crear, más que dar certezas generará confusión y abrirá espacios de vulnerabilidad para su integración y operación”.⁴⁴

Por su parte Jan Jarab comisionado de la ONU advirtió: “Dice la Corte Interamericana en el caso Alvarado, cito: La Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben de estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las Fuerzas Armadas debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso”.

“Subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles,

sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial, regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y fiscalizada por órganos civiles competentes independientes y técnicamente capaces”.

“Bien, según nuestra opinión el modelo concebido en el dictamen no responde a esos parámetros convencionales establecidos por la Corte Interamericana. En efecto la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad que se conciben no sería extraordinaria pues normaliza lo que debe ser excepcional, hace permanente lo que debe ser temporal y amplía independientemente una labor que debe de estar circunscrita a criterios de estricta necesidad”. “En este contexto la oficina mantiene y reitera su preocupación basada en cuatro elementos: Primero. Que el dictamen no brinda garantías de no repetición ni permite inferir que no volverán a suceder las graves violaciones de derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas en el pasado; Segundo. Que la fusión

⁴⁴ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10ene2019-GN-M.html#cnhdh>

de la Policía Federal con las policías militares demerita los esfuerzos de construir y fortalecer a las corporaciones civiles que, según nuestra oficina y otras instancias internacionales de derechos humanos, el país necesita. De hecho, de una lectura del dictamen, aún no nos queda claro cuál sería el futuro de la actual Policía Federal, si se integraría en su conjunto a la Guardia Nacional o si subsistiría ya sea de forma reducida, y de ser así, con qué funciones; Tercero. La preocupación por el impacto que la investigación del delito y el sistema de justicia penal llegaría a tener la reforma, y; Cuarto. La preocupación por la idoneidad y la efectividad de la medida propuesta para abordar la inseguridad. Desde que comenzó el despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, la violencia en el país se ha disparado, por lo que esta no parece la forma idónea de lograr seguridad”.

“Me permito enunciar 10 motivos concretos de preocupación:

Primero. La Guardia Nacional mantiene una adscripción al ramo de la Defensa Nacional por un plazo máximo de cinco años, lo cual trastoca la línea inmediata de autoridad civil al inicio de su gestión. Coincidimos con los otros actores que han insistido que la Guardia

tendría que estar bajo mando directo civil;

Segundo. Como anticipado, es preocupante la modificación que propone el dictamen al primer párrafo del artículo 21 constitucional para establecer que la Guardia Nacional tendrá competencia para investigar delitos. Esta modificación debe leerse de manera conjunta con el artículo segundo transitorio. Los estándares internacionales restringen la competencia de la jurisdicción militar no solo al juzgamiento, sino también a la investigación de los delitos. Además, el dictamen establece que la Guardia Nacional, en su labor de investigación del delito, actuará únicamente bajo la conducción jurídica del Ministerio Público federal y se excluye el mando. En este sentido se estaría dando una nueva competencia a integrantes de las Fuerzas Armadas para realizar actos de investigación ante cualquier tipo de delito, sin que dichos actos pudieran ser materialmente controlados por la autoridad civil y sin que los integrantes de las Fuerzas Armadas rindan cuentas ante las autoridades civiles por las conductas desplegadas en la realización de estos actos;

Tercero. El dictamen desconoce el carácter excepcional, restringido y extraordinario de la jurisdicción

militar, pues circunscribe a la competencia de las autoridades civiles para investigar y sancionar los delitos cometidos por integrantes de la Guardia, cuando estos son sometidos en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo primero del artículo 21;

Cuarto. El dictamen abre la posibilidad de detener una persona en instalaciones militares, contrario al objeto inicial expresado en la iniciativa, e incluso en el proyecto de dictamen;

Quinto. El dictamen sigue sin incluir el reconocimiento incondicionado de la competencia de la Corte Penal Internacional, tal y como se planteaba originalmente en la iniciativa;

Sexto. La ley que regularía a la Guardia Nacional contendría mecanismos de evaluación másnoderendicióndecuentas indispensables para inhibir la comisión de abusos y deslindar jurídicamente las responsabilidades;

Siete. El dictamen prevé insuficientes mecanismos de control político a cargo del Congreso;

Ocho. Una misión tan relevante como lo es la relativa a régimen de fortalecimiento de las corporaciones civiles coloca plazos laxos que debieran ajustarse y es imprecisa en torno a sus

objetivos y formas de alcanzarlos;

Nueve. De acuerdo con los artículos transitorios, los ajustes a realizarse y que se deriven de las evaluaciones formuladas se limitan a su dimensión normativa sin incluir otras de distinta naturaleza como las de política pública o de corte presupuestal y;

Décimo. El dictamen sigue sin contemplar en el artículo 73 la facultad explícita del Congreso para legislar en ambas materias con un alcance nacional”.⁴⁵

Otro de los participantes de la mesa fue Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM quien señaló: “... puedo afirmar que la propuesta para crear una Guardia Nacional sí implica la constitucionalización de la militarización del país”. “Lo cierto es que en la vía de los hechos la cuestión era y sigue siendo la misma, y se resume en la interrogante de si la estrategia militar es o no compatible con un Estado constitucional digno de ese nombre”. “Lo digo sin rodeos, en teoría, ambas cosas son incompatibles. La intervención de las fuerzas militares, como se ha dicho, en tareas de seguridad en los estados constitucionales, debe ser excepcional, subordinada y

complementaria a las labores de las corporaciones civiles, y fiscalizada por órganos también de naturaleza civil”. “Las Fuerzas Armadas van ganando poder, recursos y control territorial, ¿por qué aceptarían renunciar a ello, como propone la propuesta, dentro de cinco años? La historia de las instituciones nos enseña que las organizaciones que tienen poder tienden a conservarlo y en la medida de sus posibilidades a potenciarlo, a acrecentarlo”. “Hoy la apuesta debe ser por el fortalecimiento de las policías civiles, por la utilización de la Constitución vigente, por ejemplo, de su artículo 29 cuando sea inevitable y por el paulatino regreso de nuestras Fuerzas Armadas a las funciones constitucionales que les corresponden y que durante décadas ejercieron de manera ejemplar”.⁴⁶

Por su parte el senador Damián Zepeda Vidales expuso: “...estamos ante un proceso que puede ser de buena fe, pero que sí representa una simulación. Lo es porque se aprobó un Presupuesto para una institución que no estaba formada. Lo es porque el presidente aun cuando ya existían estos señalamientos, lanza una convocatoria de reclutamiento en una clara falta de respeto para el Poder Legislativo de

una instancia que no existe aún. Lo es también porque se cita a un periodo extraordinario sin tener todavía los consensos para lograr aprobar una institución que hoy se llama Guardia Nacional”.⁴⁷

Las principales conclusiones de esta mesa fueron:⁴⁸

1. Desarrollar y fortalecer las policías civiles.
2. Creación de la Guardia Nacional, con apego a las recomendaciones emitidas por organismos internacionales.
3. Incompatibilidad de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.
4. Reformar la Constitución no es suficiente para erradicar la emergencia en materia de seguridad.
5. Las acciones de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública deben darse en un plazo determinado, bajo los procedimientos dispuestos en el artículo 29 constitucional.
6. Escuchar a las víctimas de la violencia o de la violación a los derechos humanos.

⁴⁵ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10ene2019-GN-M.html#onu>

⁴⁶ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10ene2019-GN-M.html#ugar>

⁴⁷ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10ene2019-GN-M.html#zepeda>

⁴⁸ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas>

Por lo que hizo a la séptima audiencia *Seguridad humana y Guardia Nacional*, Lilian chapa *Koloffon* de *World Justice Project México* señaló: “Si el diseño de la Guardia Nacional se aprueba tal y como está en el dictamen, con un mando militar, la señal que se está enviando desde el Gobierno federal será la de renunciar a formar corporaciones civiles de seguridad pública. La renuncia del Estado a formar policías”. “No nos engañemos, la Guardia Nacional no es una policía, es una fuerza militar en funciones que le son ajenas. Tan no es una policía, que en los requisitos para el reclutamiento el propio presidente López Obrador ha mencionado que no está el control de confianza”. “El control de confianza en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un requisito para todas aquellas personas que quieren integrar corporaciones de seguridad pública”. “El mando y naturaleza de las Fuerzas Armadas es salvaguardar la integridad y continuidad del Estado mexicano. La seguridad pública es una función para proteger libertades, derechos y la integridad de la ciudadanía”; “...las Fuerzas Armadas combaten enemigos del Estado. La policía, por su parte, debe presentar a quienes cometen delitos ante una autoridad judicial, deben mediar conflictos entre

vecinos para que no escalen a violencia o a más delitos, deben atender llamados de emergencia de diversa índole”.

“Necesitamos mejores policías, no más militares. No podemos renunciar a formar policías”; “...uno de los mayores problemas de la propuesta de Guardia Nacional. No distingue entre tipos de problemas delictivos o de violencia”. “Para atender los problemas de conflictividad vecinal, robos a tiendas de conveniencia o violencia intrafamiliar, lo que funciona son modelos de policía orientados a problemas específicos con proximidad, nada tiene que hacer una fuerza militar en estos casos”; “...la investigación criminal en México no está ocurriendo y no estamos formando policías de investigación”; “...no somos ingenuos quienes estamos participando en estas audiencias, no se organizaron estos valiosos ejercicios para consultarnos a los titulares de los ejecutivos estatales, municipales y especialistas, la construcción de esta fuerza militar. Da la impresión de que el mando militar va porque va y así se ha dicho, incluso en medios nacionales y locales”.⁴⁹

Erubiel Tirado Cervantes, coordinador del Programa de Seguridad Nacional y

Democracia en México de la Universidad Iberoamericana entre otras cosas dijo: “Si con los operativos policiales militares se vivían mini estados de sitio, o de emergencia no declaradas, con la simple adición del Ejecutivo federal, con la Guardia Nacional se hace permanente el Estado de excepción, negando, nuestra esencia federalista y negando controles constitucionales y las previsiones de convencionalidad a las que está obligado el Estado mexicano”.

“La apertura a audiencias públicas para legitimar una decisión que parece ya tomada por el Ejecutivo federal respecto estas modificaciones constitucionales que crea la Guardia Nacional, es la fórmula habitual. A mí me recuerda mucho a las maneras en que se aprobaban las cosas hace mucho tiempo”. “El nuevo gobierno no solo reproduce este esquema, sino que lo agrava, entre otras cosas, uno, al establecer desde el pasado diciembre una reorganización operativa territorial de las policías militares con coordinaciones responsables de vigilancia en todo el país. Esto, si no es irregular, es ilegal”. “Dos. Al convocar para la integración del nuevo ente a sus integrantes y en una acción coordinada por la Sedena desde el 2 de enero pasado. Es decir, están ya reclutando a los miembros del

⁴⁹ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10ene2019-GN-V.html#lilian>

nuevo ente que aún no se aprueba su existencia legal. También no es posible combatir la ilegalidad con ilegalidad”. “La Guardia Nacional en ese sentido –lo dijeron también en la mañana– que sería el Ejército del presidente, se apunta como un brazo armado de control y sometimiento político de la sociedad. No en el corto plazo, escúchenlo bien”. “La confusión institucional es clara, además de la conceptual, las funciones de inteligencia militar que existen pasan a formar parte del nuevo ente, bajo esquemas de control y supervisión, que no se indican en la iniciativa y que al final quedarán bajo criterios discrecionales, primero del titular de Sedena y después, a lo mejor, del titular de Seguridad y del presidente”.⁵⁰

Las principales conclusiones de esta mesa fueron:⁵¹

1. La estrategia de seguridad debe tener un enfoque de prevención.
2. Avanzar en el fortalecimiento de las corporaciones policiales.
3. Crear un espacio técnico para evaluar el desempeño de la nueva institución.
4. Crear un modelo que

defina con precisión las facultades y atribuciones de la Guardia Nacional.

5. Analizar la reforma al artículo 19 constitucional.

6. Asegurar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

En la octava audiencia *Seguridad, construcción de la paz y Guardia Nacional*, participaron los miembros del gabinete de seguridad del Presidente de la República.

En su primera intervención Alfonso Durazo Montaña, secretario de Seguridad y Protección Ciudadana hizo los siguientes apuntes: “La iniciativa de impulsar la creación de una Guardia Nacional partió de tres aspectos esenciales. El primero, reconocer que México enfrenta una crisis nacional de inseguridad que se ha convertido ya en una situación de emergencia nacional. Dos, la atención de dicha emergencia requiere integrar una fuerza de seguridad en el menor tiempo posible para recuperar la paz y la tranquilidad de la ciudadanía”. “Y número tres, optimizar el aprovechamiento de los recursos de diverso tipo con los que cuenta el Estado mexicano a través de las capacidades de Sedena, Semar, la Policía Federal, la Secretaría de Seguridad y otras instituciones relacionadas”.

“Esta propuesta de modificación brindaría un

marco de referencia constitucional para transitar al diseño de un cuerpo de seguridad pública de carácter ubicado en el ámbito civil, pero con niveles de disciplina, régimen de servicios, ascenso, prestaciones, ingreso, educación, capacitación profesional y doctrina, homologados a los que se aplican actualmente en el ámbito de la Fuerza Armada permanente”.⁵²

Por su parte el secretario de defensa nacional, General Luis Cresencio Sandoval González en su primera intervención señaló: “Al abordar el tema sobre la dirección y control de la Guardia Nacional señalaré, que el Presidente de la República detenta el mando supremo de la Fuerza Armada permanente, al establecerse en el artículo 89 constitucional, su facultad de disponer de la totalidad de la misma para seguridad interior, defensa exterior de la federación, condición que me permite destacar ante ustedes que desde nuestra Carta Magna se reconoce el poder civil que se es ejercido sobre las instituciones armadas”; “...a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponderá ejecutar las tareas y funciones de dichos planes policiales respetando la estructura jerárquica de sus miembros, de conformidad a las leyes y reglamentos”.

⁵⁰ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10ene2019-GN-V.html#eru>

⁵¹ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas>

⁵² Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#durazo>

“Respecto al ámbito de competencia, del Ministerio Público, respetuosamente les hago saber que la participación de este cuerpo de seguridad pública será únicamente en apoyo de dicho Ministerio Público y bajo ninguna circunstancia suplirá a esa representación social”.

“Sobre la preparación de la guardia, partimos que para la integración de esta fuerza se sumarán la Policía Militar, la Policía Naval y la Federal, personal que ya dispone de una educación en valores y virtudes, así como adiestramiento policial y además en materia de derechos humanos, aspectos esenciales que permitirá interactuar directamente con la población para salvaguardar su integridad y seguridad”.⁵³

En la primera intervención del Almirante José Rafael Ojeda Durán, secretario de Marina-Armada de México, advirtió que: “...la conformación de la Guardia Nacional tiene como propósito que el Estado mexicano disponga de una institución nacional policial de máximo nivel para la preservación del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz, y atender el problema de la delincuencia en todo el país, con una sólida base de valores y virtudes militares que les permitan salvaguardar su

integridad y evitar su corrupción”.

“La conformación de la Guardia Nacional por miembros de la Policía Militar y Naval, en conjunto con la Policía Federal, integrados para efectos organizacionales y administrativos a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, tiene como finalidad aprovechar dos elementos estructurales de gran solidez en las Fuerzas Armadas Mexicanas. Por un lado, la estructura que se puede llamar inmaterial, fundamentada en la disciplina, profesionalismo y valores militares, y por el otro lado, la estructura material que implica todo ese engranaje de apoyo logístico y de servicios que demanda un organismo para cumplir cabalmente con la función de seguridad pública”.

“El empleo proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval para conformar el pie veterano de la Guardia Nacional, tiene como propósito transmitir la disciplina entendiéndose esta como la norma a la que se debe de ajustar la conducta de todos ellos”.⁵⁴

Una vez terminadas las exposiciones de los representantes del gabinete, algunos legisladores hicieron uso de la palabra, fue el caso del diputado Fernando Torres Graciano del Grupo

Parlamentario del PAN quien apuntó: “Una de las demandas y que hoy se nos ha dado cuenta de un cambio y de una aceptación de esa demanda, es que la Guardia Nacional quedara bajo un mando civil, qué bueno. Pero para el PAN no queda resuelto o no quedan resueltos los dilemas que tiene este dictamen, porque no solamente es la demanda de que fuera un mando civil, también tenemos duda y queremos una modificación al dictamen en otros temas, uno de ellos tiene que ver con el respeto al federalismo”.

“No queda resuelto cómo se va a hacer éste reclutamiento, ésta formación y capacitación de los elementos de la Guardia Nacional”. “De nuestra parte existe la disposición de acompañar la creación de una institución fuerte, de una institución legitimada, de una institución con un gran aval y, como dijo el almirante, de alto nivel y con una base de valores y profesionalismo que destaque”.⁵⁵

Por su parte el senador Damián Zepeda Vidales intervino de la siguiente manera: “El problema se llama cómo resolver la inseguridad pública que se tiene en este país y para eso hay muchos caminos, no es el único la Guardia Nacional”; “...la mayoría de las democracias en

⁵³ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#sando>

⁵⁴ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#ojeda>

⁵⁵ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#torres>

el mundo tienen cuerpos civiles a su cargo, la seguridad pública, y las que no lo tienen, tienen rasgos autoritarios, en su mayoría. No están capacitadas las Fuerzas Armadas para las funciones de seguridad pública, tienen otra función constitucional, muy respetable, pero en otro campo de acción y por eso no es casualidad que se incrementen las violaciones de derechos humanos cuando se da su participación en el tema”.

“Hubo una votación abrumadora a favor del presidente Andrés Manuel López Obrador y de la fuerza política que lo presentó en las elecciones y una de las promesas principales fue recuperar la paz para este país y, en concreto, sacar al Ejército y a las Fuerzas Armadas de la calle. No lo digo yo, lo dijo él y ahí están las grabaciones. Esa fue la promesa directa, sin matices, que se hizo a los ciudadanos”; “...la solución es el fortalecimiento de las instituciones civiles”.⁵⁶

La senadora Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz indicó que: “Es una tontería que el mando único le quite a los alcaldes el poder resolver delitos menores, faltas cívicas, ahí empieza la seguridad y nos lo han dicho todas las experiencias exitosas, quitando botes de apartado de calle, cerrando

chelerías ilegales, poniendo alumbrado, quitando el grafiti, ordenando las calles, y ese trabajo lo tienen que hacer los alcaldes con una policía auxiliar de primer contacto, y no vemos en la estrategia ese presupuesto”; “...sí queremos que quede claro que tenemos que fortalecer a las policías civiles y hacer un marco”; “... cuidemos al Ejército. Es de las mejores instituciones junto con la Marina que tiene este país. No me gustaría que dentro de cinco años estuviéramos reprochando en la cara alguna posible falla de la estrategia. No se lo merece el Ejército, y se los digo claramente”.⁵⁷

El coordinador de la bancada panista en la Cámara de Diputados, Juan Carlos Romero Hicks advirtió que: “El país espera soluciones, aprendamos del pasado, construyamos el futuro, busquemos consensos. Y lo que requerimos es garantizar la paz, la justicia y la seguridad, y para eso se requieren por lo menos cinco ingredientes que hoy no están siendo vistos de manera integral”.

“Primero, la estrategia completa.

Segundo, el rediseño de las instituciones.

Tercero, la acreditación y certificación de las personas que van a actuar.

Cuarto, los instrumentos normativos y, finalmente, necesitamos el máximo de participación de ciudadanía y de derechos humanos”.⁵⁸

En su segunda intervención el secretario José Rafael Ojeda Durán hizo las siguientes precisiones: “...los militares obedecemos órdenes, y si la orden es: la Guardia Nacional pasa bajo un mando civil con características de disciplina militar, vamos a obedecer, claro que vamos a obedecer”; “...la militarización del país. Permítanme decirles con todo el respeto, que eso es más falso de lo que yo he podido escuchar, y les voy a decir por qué”; “...llevamos 18 años las Fuerzas Armadas en las calles, ¿hemos militarizado el país?” “Las Fuerzas Armadas sabemos subordinarnos, que tenemos un ente militar, claro, eso nos ha llevado a ser lo que somos y ustedes mismos nos han dado esa valía, ese respeto que nosotros tenemos de ustedes, de la sociedad, y eso es a través, repito, a través de nuestra doctrina militar, que eso es lo que le queremos dar a los jóvenes que vengan de la calle, para integrarse a la Guardia Nacional”.⁵⁹

El secretario, Luis Cresencio Sandoval González en su segunda

⁵⁶ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#zepeda>

⁵⁷ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#xochitl>

⁵⁸ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#hicks>

⁵⁹ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#duran>

intervención precisó: "...hay 25 mil policías militares. Esta es la que, los efectivos que van a formar parte de lo que queremos al momento de construirse la Guardia Nacional, estos 25 mil policías que están agrupados en brigadas de Policía Militar". "En cuanto a la competencia de la Guardia Nacional. La misión principal es la seguridad pública, esa es su función principal, su misión, para lo que va a estar adiestrada".⁶⁰

Alfonso Durazo Montaña sintetizó la competencia de la Guardia Nacional de la siguiente manera: "...es un cuerpo armado permanente, con adscripción civil y entrenamiento policial. Con estructura y disciplina militar y mando mixto. Esa sería la síntesis del diseño que nosotros concebimos como idealmente operativo".⁶¹

Las principales conclusiones de la mesa fueron:⁶²

1. Se dio cuenta de la opinión del Presidente de la República, por conducto del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.

⁶⁰ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#gonza>

⁶¹ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-M.html#monta>

⁶² Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas>

2. Mantener esquemas de organización, disciplina, ascensos, prestaciones y profesionalización homologados a los que se aplican actualmente en el ámbito de las fuerzas armadas.

3. Proporcionar a todos los miembros de la Guardia Nacional una sólida formación en el respeto a los derechos humanos, perspectiva de género, proximidad social, atención a las víctimas. Aprovechar en su formación los valores y virtudes militares de lealtad, servicio y patriotismo.

4. Es necesario que el Estado mexicano disponga de una seguridad policial de máximo nivel para la preservación de la seguridad pública.

En la novena audiencia *La seguridad y la Guardia Nacional*, el investigador Jorge Lara Rivera apuntó: "Tiene que ser impugnable, me parece, porque sí hay una contradicción con las sentencias últimas de la Corte Interamericana y no puede irse a la Corte Interamericana sin antes pasar por la Suprema Corte". "Y ahora el auspicio de un presidente con un corte de progresividad respecto de, el respeto a la garantía y la protección de los derechos humanos, puede ser auspiciante, ¿no? Porque no olvidemos

la contradicción de tesis, la 293 del 2011, que dice que todas las resoluciones de la Corte Interamericana son vinculantes, y no obstante que dice, la misma contradicción de tesis, que las restricciones constitucionales a derechos humanos que se opongan al derecho internacional son válidas, pues aquí vamos a encontrar un conflicto de ponderación bien interesante, independientemente de cómo puede llegar a resolver la Corte, será una discusión fascinante, ilustrativa, pero desde luego que ya la Corte Interamericana y la propia Comisión están pavimentando el camino si acaso se insiste en esta idea".⁶³

Las principales conclusiones de la mesa fueron:⁶⁴

1. Es inviable la participación del ejército en tareas de seguridad pública.
2. Los asistentes saludan el comunicado del Presidente López Obrador de que el mando de la Guardia Nacional sea civil.
3. La participación del Ejército en tareas de seguridad pública ha generado violaciones a los derechos humanos.

⁶³ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve11ene2019-GN-V.html#jorge>

⁶⁴ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas>

4. La Guardia Nacional se inserta en una estructura organizacional de un sistema nacional de seguridad pública ya existente.

5. La letalidad del ejército en los enfrentamientos es alta, comparada con otros cuerpos de seguridad.

En la última audiencia denominada *Seguridad humana y Guardia Nacional* – Parte dos, el diputado de Acción Nacional Felipe Fernando Macías Olvera propuso “establecer en el artículo 21 constitucional la certificación en términos de la ley general, donde todos los militares realmente estén capacitados en materia de prevención, que al final de cuentas ese es el centro de toda política que hoy se atiende en materia de seguridad, que es que el ciudadano en su domicilio, en la calle, no sea víctima de un delito”. “... si realmente el espíritu de la reforma es que se tenga un grupo de élite, que proteja a los ciudadanos en materia de prevención, pues vamos a policializarlo en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.⁶⁵

Las principales conclusiones de la mesa fueron:⁶⁶

1. La propuesta de que la Guardia Nacional tuviera un mando civil fue bienvenida por los participantes.

2. Fortalecer a las policías mediante la capacitación y profesionalización de las corporaciones civiles de seguridad pública en todos los niveles.

3. Establecer una ley del uso legítimo de la fuerza y otra del registro nacional de detenciones.

4. Si bien se reconoció el papel de las fuerzas armadas, también se expresó la necesidad que las violaciones a los derechos humanos sean sancionadas.

5. Que la seguridad pública se dé con pleno respeto a los derechos humanos.

6. Se planteó la necesidad de revisar y vigilar que la Guardia Nacional no signifique la militarización del país.

7. Se manifestó la importancia de conocer las demandas de los militares de rangos bajos.

8. Revisar las facultades de investigación de la Guardia Nacional.

9. Se identificó un amplio consenso a favor de las prácticas de parlamento abierto.

El propósito de las audiencias que se resumen, era que los participantes dieran sus puntos de vista a cerca del dictamen que crea la Guardia Nacional a efecto de que se sus propuestas fueran escuchadas, valoradas y en su caso tomadas en cuenta para mejorar el dictamen, sin embargo, la comisión de Puntos Constitucionales no consideró conveniente las propuestas hechas por los especialistas, investigadores, miembros de organismos autónomos u organismos internacionales y legisladores de oposición, dejó el dictamen en sus términos.

Como consecuencia de lo anterior, el día 16 de septiembre, en sesión extraordinaria se discutió y votó por el Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen de reforma constitucional que crea la Guardia Nacional, el resultado, una reforma constitucional aprobada por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.⁶⁷ El PAN, Movimiento Ciudadano y la mayoría del PRD⁶⁸ votaron en contra pero no fue suficiente. Hubo cuatro abstenciones.⁶⁹ El dictamen fue turnado a la Cámara de Senadores para que continúe el proceso legislativo. **B**

⁶⁵ Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve12ene2019-GN-M.html#macias>

⁶⁶ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas>

[mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Materiales-de-las-Audiencias-Publicas/Cierre-de-las-audiencias-publicas)

⁶⁷ El PRI voto junto con Morena, PT, PES y Partido Verde a efecto de aprobar la creación de la Guardia Nacional.

⁶⁸ Hubo siete votos a favor por parte de legisladores del PRD.

⁶⁹ La votación final fue la siguiente: 362 votos a favor, 119 en contra y 4 abstenciones.

B Bien
Común

LÉENOS EN LÍNEA
www.frph.org.mx

B Bien
Común

año XXIII / número 271 / octubre 2017

RECONSTRUCCIÓN

9:40 PM 100%

Incidir en la acción política desde el pensamiento y la reflexión académica, para contribuir al fortalecimiento de la democracia mexicana y analizar los principales problemas del mundo contemporáneo.

Inicio de FRPH · Eventos · Ediciones · Investigada · ELSUR · CDSURM

Bien Común

Reconstrucción

Salomón Guzmán Rodríguez
Christian Von Roehrich
Ernesto Tesucano Hernández
Edmundo Zaldívar López
Número 271

Editorial
Cristina López

Centrales
Análisis del Proceso de Participación de la Federación 2016: la necesidad de renovar para la
Sustentabilidad y el desarrollo
Salomón Guzmán Rodríguez
El Análisis del Proceso de Participación de la Federación: Innovación Normativa y
Cristina Von Roehrich
La centralidad social de la universidad, luego y después
Ernesto Tesucano Hernández
Edmundo Zaldívar López

Reflexión en torno a...
La universidad pública y el mundo postindustrial
América del Sur
Juan Carlos
Cristina López

Agendas
Comunicación sobre la presencia de la universidad pública. Del movimiento estudiantil a la universidad neoliberal
Juan Carlos Guzmán

Consejo
Pensamiento político y los partidos políticos. Del movimiento estudiantil a la universidad neoliberal
Ernesto Tesucano Hernández
Salomón Guzmán Rodríguez
Luis F. Martínez Rodríguez

Salomón Guzmán Rodríguez
Ernesto Tesucano Hernández



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx 
contacto@frph.org.mx 
 55 59 63 00 





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>



Bien Común