



Bien Común

año XXVI / número 290 / mayo 2019

Tres reformas inciertas



Javier Brown César / Maki Esther Ortiz Domínguez / Susana Ortiz Benítez

Dossier

¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia

*Sigrid Arzt Colunga, Berenice Aguilar Vázquez, Macario Schettino,
Salomón Guzmán Rodríguez, Eduardo Bohórquez, Martha Márquez Alvarado,
Rafael Estrada Michel*





FUNDACIÓN
Rafael
PRECIADO
Hernández, A.C.

www.frph.org.mx

Visite nuestro sitio de internet:

Eventos
Estudios
Boletín Económico
Ediciones
Revista Bien Común en línea

COLABORADORES

- **Berenice Aguilar Vázquez.** Estudió Letras Iberoamericanas, es Maestra en Ciencias de la Educación, egresada de la Universidad Complutense Madrid España. Es co fundadora del colectivo las Hijas de la mx.
- **Sigrid Arzt Colunga.** Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Miami, Florida. CEO-Fundadora del despacho (PRIVA) DATA, S.C., consultora especializada en temas de seguridad nacional, privacidad, transparencia, anticorrupción, análisis político, media-training, manejo de crisis y comunicación política.
- **Eduardo Bohórquez.** Director de Transparencia Mexicana, capítulo nacional de Transparencia Internacional.
- **Rafael Estrada Michel.** Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2 y Profesor de la UNAM, el ITAM y la Libre de Derecho.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la UNAM. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Martha Márquez Alvarado.** Contadora Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Actualmente es Senadora de la República por el estado de Aguascalientes.
- **Juan Alejandro Navarrete Ortega.** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM y Maestro en Derecho Parlamentario, Elecciones y Técnica Legislativa por la Universidad Complutense de Madrid.
- **Susana Ortiz Benítez.** Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle.
- **Maki Esther Ortiz Dominguez.** Presidenta municipal de Reynosa, Tamaulipas.
- **Macario Schettino.** Ingeniero Químico, maestro en economía, doctor en Negocios y candidato a doctor en Historia. Es profesor-investigador de la Escuela de Gobierno del TEC de Monterrey.

Editorial ■ 4

Centrales ■

¿Hacia dónde va la educación en México? 5

Javier Brown César

La Guardia nacional debe ser un instrumento que propicie la seguridad en los municipios 15

Maki Esther Ortiz Domínguez

Evolución del derecho laboral mexicano 26
en los últimos años

Susana Ortiz Benítez

Reflexión en torno... ■

La lógica de la coalición de gobierno 31
en sistemas multipartidistas

Juan Alejandro Navarrete Ortega

Agenda ■

“Al margen de la ley, nada; por encima de la ley nadie”, con excepción de sí mismo 44

Joanna A. Felipe Torres

Papeles de investigación ■

Impacto económico de los superdelegados 46
de Andrés Manuel López Obrador

Paulina Lomelí García

Dossier ■

¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos 73
para la democracia

*Sigrid Arzt Colunga, Berenice Aguilar Vázquez,
Macario Schettino, Salomón Guzmán Rodríguez,
Eduardo Bohórquez, Martha Márquez Alvarado,
Rafael Estrada Michel*

Indicadores ■

El comercio internacional de México 101
y su estructura, 2003-2018

Salomón Guzmán Rodríguez

**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

Director de Administración y Finanzas

Benjamín Farfán Reyes

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:

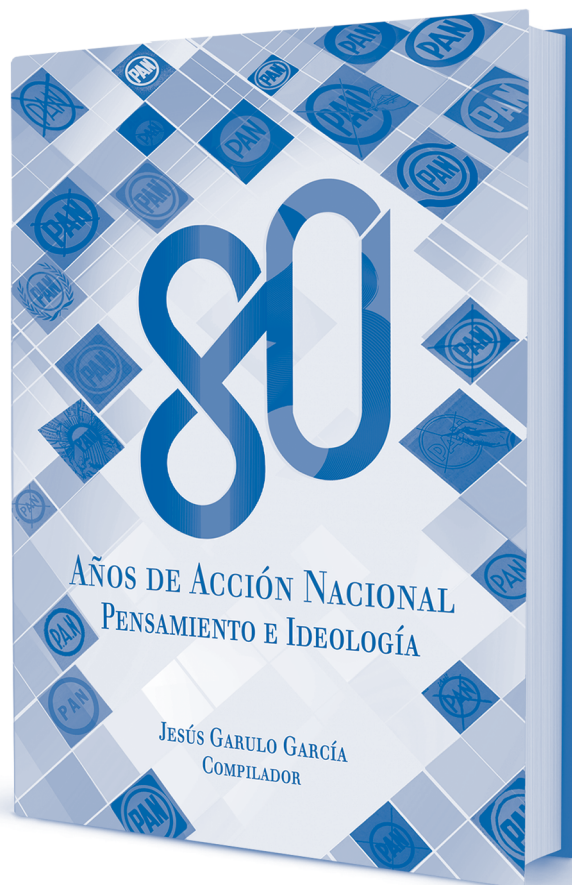
Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, CDMX
Tel / Fax: 55 59 63 00
contacto@frph.org.mx
www.frph.org.mx

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

Publicación
mensual del



Conoce la nueva publicación de la Fundación Rafael Preciado Hernández



Una recopilación que reúne reflexiones clásicas del humanismo de Acción Nacional, al tiempo que rescata autoras y autores relegados de otras compilaciones y abre sus páginas a ideas de actualidad que permitan sentar las bases del pensamiento para el siglo XXI mexicano.

Próximas publicaciones

El legado legislativo del Partido Acción Nacional en el siglo XX

Javier Brown César

¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia

Memorias del foro realizado por la Fundación Konrad Adenauer

y la Fundación Rafael Preciado Hernández

Consulta y descarga gratuita en www.frph.org.mx

Síguenos:

Rafael Preciado Hernández   fundacionrafaelpreciado
 @frph  FRPH

Errores de técnica legislativa, incumplimiento de acuerdos, diálogos que ignoran críticas y recomendaciones de especialistas, propuestas que rayan en la utopía o se atropellan entre lo imposible y la ingenuidad: el trabajo parlamentario se ha distinguido en los últimos meses por una apresurada voluntad de transformación que choca de manera constante con la incapacidad, el atropello y la falta de consideración por quienes piensan distinto al grupo mayoritario, lo que redundará en acuerdos que si bien logran mayorías, cargan el peso de procesos que dejan tras de sí cuestionamiento sobre los propios resultados.

Y son algunos de esos resultados, traducidos en reformas constitucionales, los que en no pocas ocasiones se proyectan como francas regresiones de pronóstico incierto, y a los que dedicamos la presente edición de Bien Común en lo que refiere a las reformas educativa, laboral y de seguridad nacional. Las tres acompañadas de una ruta que pone en tela de juicio lo alcanzado; las tres asimismo riesgosas para el futuro en temas clave que tienen que ver con un modelo que se debate entre la nostalgia de un pasado autoritario y centralista, y un futuro que aparece bajo la incertidumbre de un orden legal confuso o francamente regresivo.

A este repaso de una parte de la actividad del Congreso de la Unión sumamos un Dossier que reúne las ponencias presentadas en el foro “¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia”, y que ofrecen un diagnóstico en temas como economía, contrapesos, violencia contra las mujeres y la guardia nacional, entre otros que, en conjunto, evalúan los resultados del gobierno federal tras los primeros meses de actividades.

Damos seguimiento así, y a ello se dedican también las demás secciones del presente número, al análisis de la realidad nacional desde un enfoque que permita a la lectora y al lector contar con elementos para adentrarse en aquellas decisiones de carácter público que consideramos clave para el país.

¿Hacia dónde va la educación en México?

Javier Brown César

El 15 de mayo de 2019, en conmemoración del día del maestro, se publicó en una edición vespertina del Diario Oficial de la Federación (DOF) la llamada “reforma educativa”; con ella, se pretendió dar un regalo a los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que el mismo día marcharon a la vez que criticaban el contenido de la reforma. Llama la atención la forma por demás irregular como se aprobó la reforma en el Senado, ya que una vez que se logró el consenso mayoritario, sin el concurso de Acción Nacional, la Mesa Directiva, en un acto inédito y una vez con la aprobación de la mayoría de los congresos locales, mandó publicar la reforma al DOF.

El triunfalismo de los legisladores con la aprobación de la reforma el día 9 de mayo se expresaba en frases como “día trascendental” o “un paso importante”. En perspectiva histórica, la reforma aprobada instaura el cuarto gran momento de nuestro sistema educativo: el primero fue la consolidación del monopolio educativo, el segundo la liberalización gradual, el tercero la reforma educativa del Pacto

por México y el cuarto la pérdida de control del Estado sobre el sistema educativo nacional.

La consolidación del monopolio estatal

La consolidación del sistema educativo mexicano fue obra de quienes ganaron la Revolución y crearon la mitología del nacionalismo revolucionario, ideología que dominó las mentes de los mexicanos durante al menos siete décadas y cuyas bases fueron una mitológica histórica, una cultura del mural maniquea y una narrativa de lo mexicano ajena a nuestra esencia más profunda.

Bajo la presidencia de Álvaro Obregón, el insigne filósofo José Vasconcelos devino el primer secretario de Instrucción Pública, siendo considerado el gran “apóstol de la educación”, y así fue: la construcción de escuelas, la campaña de alfabetización, la edición de libros de texto clásicos, la constitución de la educación rural y la promoción de las artes y la cultura fueron los ejes sobre los cuales se edificó un sistema educativo que durante el siglo XX vivió una extraordinaria expansión.

Después de Vasconcelos se consolidó un sistema basado en el monopolio educativo, con una historia a modo, el control del sindicalismo magisterial y de los contenidos de los libros de texto e incluso la imposición de la educación socialista durante el sexenio de Lázaro Cárdenas; estos ejes consolidaron el control total del Estado sobre el sistema educativo nacional. La expansión del sistema fue extraordinaria: se abrieron millones de espacios educativos en educación primaria, se imprimieron millones de libros de texto gratuitos, se crearon escuelas normales por todo el país y se consolidó el sindicato más poderoso de América Latina; todo ello de espaldas a los padres de familia y a sus hijos quienes, en lugar de ser los principales beneficiarios del sistema, se convirtieron en clientes.

El modelo de Estado educador fue criticado por el PAN desde los principios de doctrina de 1939; en el apartado “Educación” se establecía que: “Es deber del Estado, pero nunca monopolio suyo, procurar a todos los miembros de la comunidad una igual oportunidad de educación, asegurar por lo menos, una enseñanza elemental para todos, y promover el mejoramiento cultural en la Nación. En el cumplimiento de este deber el Estado no puede convertirse en agente de propaganda sectaria o partidista, y la libertad de enseñanza ha de ser garantizada sin otros límites por parte del Estado, que la determinación de los requisitos técnicos relativos al método, a la extensión y a la comprobación del cumplimiento del programa educativo mínimo o concernientes al otorgamiento de grados o títulos que capaciten para ejercer una profesión o una función social determinada”.

Estos principios de la política educativa fueron violados sistemáticamente por el régimen del nacionalismo revolucionario: el Estado monopolizó la educación, se convirtió en agente de propaganda partidista y no se garantizó la plena libertad de enseñanza. Adolfo Christlieb Ibarrola fue uno de los críticos más

certeros del monopolio de la educación en México, su tesis del totalitarismo educativo se basaba en cinco aspectos fundamentales: “la situación del magisterio, las asociaciones de padres de familia, el libro único de texto, las disposiciones en materia de nacionalización de bienes y la supresión de garantías individuales en materia educativa”.¹

El magisterio fue utilizado como instrumento por el Estado mexicano para transmitir ideologías específicas, inculcar personas, introducir historias y promover lealtades a un sistema educativo que basó su lógica en la anulación de los padres de familia como actores fundamentales del sistema. Así, el magisterio se convirtió en un sistema cerrado que no rendía cuentas más que a la burocracia administrativa y sindical. De esta forma, el maestro renunció a ser “un mandatario y colaborador de los padres de familia”² bajo la concepción de que es el Estado quien erige y sostiene escuelas y el que forma, coloca y retribuye a los maestros, desconociéndose el hecho palmario de que “las retribuciones de los maestros provienen de los padres de familia”.³

Así, se fraguó la lógica de un sistema en el que se desconoció el “derecho de los padres de familia para decidir la orientación en la educación de sus hijos” y se desconoció el derecho y la “obligación de los maestros para servir de leales mandatarios de los padres, no sólo desde un ángulo técnico, sino fundamentalmente en el terreno moral”.⁴ Los maestros se convirtieron en “simples transmisores de las orientaciones políticas del Gobierno, encargados de cumplir un programa mínimo, cada vez menor, en materia de instrucción”, con la consecuencia de que “lo que debe ser una función de primer orden dentro de la

¹ Adolfo Christlieb Ibarrola. *Monopolio educativo o unidad nacional: un problema de México*. 2ª ed México, Jus, 1962. p. 16.

² *Idem*.

³ *Ibid.* p. 17.

⁴ *Idem*.

convivencia humana, se transforme en muchos casos en simple desempeño de una labor burocrática”.⁵ De esta forma se degradaba la función magisterial y en lugar de que el maestro ilumine la razón del prójimo con la luz de la verdad y encienda el corazón de los demás “hacia los ideales o los valores de la vida y del espíritu”,⁶ deviene un engrane de la brutal maquinaria estatal. De ahí que: “Para despertar las vocaciones al magisterio, hay que devolver su dignidad a la función educativa”.⁷

Un segundo aspecto del totalitarismo educativo es la existencia de un sindicato único que monopoliza las plazas, asigna discrecionalmente privilegios y captura el sistema educativo, relegando el papel central de los padres de familia. El sindicato único es producto de la imposición legal del Estado por lo que “pierde sus características propias de organización profesional de tipo democrático, y se reduce a un simple medio para el control político de sus integrantes por parte del poder público”.⁸ Además de instrumento corporativo al servicio de los intereses estatales y no de los padres de familia, el sindicato único se convierte en una organización sin responsabilidad social. El sindicato “ha declinado de manera indefectible, a la categoría de instrumento del grupo político en el poder”.⁹

El tercer aspecto que considera Christlieb es el funcionamiento de asociaciones de padres de familia como engranes de la maquinaria oficial, no como auténticas organizaciones que representen los intereses de los padres y que exijan la rendición de cuentas de un sistema educativo cerrado sobre sí mismo. La falta de rendición de cuentas fue una de las grandes lacras de la educación:

maestros que no se hacen responsables ni por el logro educativo, ni por la calidad de la enseñanza. Las asociaciones de padres de familia no deben ser un instrumento más del Estado para el control del sistema educativo: “Debe reconocerse a las propias asociaciones el derecho a constituirse y agruparse libremente, sin la tutela del Estado y sin la obligación de formar parte del engranaje que integran las Federaciones locales y la Confederación Nacional de Padres de Familia, que como organismos únicos, anticonstitucionalmente reconoce el Estado y de cuya acción eficaz en pro de las libertades fundamentales en materia de enseñanza, nunca se ha tenido noticia”.¹⁰

El cuarto aspecto del totalitarismo educativo es la existencia de un libro de texto único y obligatorio. El PAN nunca ha estado en contra del libro de texto gratuito, pero sí del control ideológico de la educación a partir de libros de texto oficiales que definen lo que hay que enseñar. Así: “Con el pretexto de hacer llegar los textos gratuitamente a los educandos, se persigue en realidad la uniformidad en las conciencias bajo la dirección autoritaria del Estado”.¹¹ El libro de texto único con contenidos obligatorios fue durante décadas el instrumento para controlar las conciencias a partir de una trama histórica que articuló una narrativa que pretendía interpretar la vida nacional. Este control sobre las conciencias era el ideal de grandes dictadores como el fundador del Partido Nacional Revolucionario, Plutarco Elías Calles, Jefe Máximo de la Revolución, quien sostenía que: “Es necesario que entremos al nuevo periodo de la revolución, que yo llamaría el periodo revolucionario psicológico... debemos entrar y apoderarnos de las conciencias de la niñez, de las conciencias de la juventud, porque son y deben pertenecer a la revolución... la revolución tiene el deber imprescindible de apoderarse de las

⁵ *Ibid.* p. 19.

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibid.* p. 20.

⁸ *Ibid.* p. 22.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibid.* p. 29.

¹¹ *Ibid.* p. 31.

El romanticismo mítico y místico de la reforma educativa es congruente con la narrativa del gobierno actual, empeñado por reinventar la historia, por aportar un nuevo sentido a la identidad nacional y por elevar al gobierno actual a la categoría de supremo transformador. Esta narrativa la encontramos en diversos sitios, así como en documentos oficiales

conciencias, de desterrar los prejuicios y de formar la nueva alma nacional”.¹²

En lo relativo a la nacionalización de bienes, el Estado mexicano, como propietario absoluto, instauró un modelo en el que es posible realizar expropiaciones discrecionales, tal como en su momento lo establecía el párrafo tercero, de la fracción IV, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que preveía “la ocupación arbitraria y el remate o venta de tierra y aguas en proceso de nacionalización, durante el procedimiento judicial, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por tales autoridades, antes de que se dicte sentencia ejecutoriada”. Este ardid fue durante el siglo XX una de las más brutales estratagemas para garantizar el monopolio estatal sobre la educación y adueñarse de las consciencias de niños y jóvenes sin que las iglesias pudieran prestar servicios educativos. El artículo tercero fracción IV preveía que las corporaciones religiosas o los ministros de culto no intervendrían en la impartición de educación primaria, secundaria y normal. Para el Estado la rivalidad de la iglesia como gran constructora de sentido era peligrosa, por lo que se reemplazó la religión católica por una religión estatal: el Nacionalismo Revolucionario.

Por último, la supresión del régimen de derechos humanos implicaba la no aplicación del amparo en materia educativa y la

negación del derecho de los padres a decidir sobre el tipo de educación que quieren para sus hijos. Esta negación arrojó a los estudiantes y padres de familia al entorno del sistema educativo, como actores triviales, a los primeros había que inculcarlos a los segundos se les debía relegar. Así, Adolfo Christlieb Ibarrola concluía que: “El camino para hacer que el problema educativo se transforme, de un lastre, de un elemento de discordia interna, en una fuerza dinámica de unidad nacional, es sin duda el camino marcado por la libertad de enseñanza”.¹³

La liberalización gradual

El camino de la libertad de enseñanza comenzó a trazarse a raíz de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. Este acuerdo cupular fue resultado de un consenso en el que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el Gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas acordaron un esquema de descentralización de la educación orientado a aumentar la cobertura y la calidad educativa. Los ejes del nuevo acuerdo fueron: la reorganización del sistema educativo con base en un nuevo modelo de “federalismo” educativo y un nuevo esquema de participación social; la reformulación de los contenidos y de los materiales educativos; y la revaloración de la función magisterial.

La Ley General de Educación de 1993 fue un paso de la mayor trascendencia para continuar con el proceso de descentralización que gradualmente supuso la ruptura del monopolio educativo y la transición a un esquema de liberalización del sistema educativo.

La nueva Ley fue publicada el 13 de julio de 1993 y significó un avance en algunos aspectos críticos del monopolio educativo a pesar de que dejó fuera del sistema educativo a los padres de familia, a quienes relegó a Consejos de Participación Social. La Ley distribuyó las competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios y reservó la determinación de planes y programas de estudio a la autoridad educativa federal, aunque abrió la puerta para el diseño de otros planes y programas, ya que facultó a las autoridades locales para proponer contenidos regionales en los planes y programas. Un apartado de importancia en la nueva Ley fue el derecho de los padres a formar asociaciones de padres de familia y consejos de participación social.

Gracias a la liberalización, gradualmente se limitó el control político sobre la educación, aunque se mantuvo la hegemonía del SNTE y no se afectó la fuerza de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación en los estados del sur, principalmente Michoacán, Oaxaca, Chiapas y Guerrero, entidades con el mayor atraso educativo. La culminación del esfuerzo por cambiar el esquema tradicional heredado por la Revolución se dio a raíz de la reforma educativa del Pacto por México. Los resultados que el modelo del nacionalismo revolucionario tuvo en el sistema educativo fueron bivalentes: por un lado, se expandió la oferta educativa en primaria hasta lograr la cobertura universal, pero se desatendieron la calidad y la equidad de la enseñanza, la formación y evaluación de los maestros, los severos desequilibrios regionales y lo más grave, la

captura del sistema por parte del sindicalismo oficialista y disidente.

La reforma del Pacto por México

La reforma educativa del Pacto por México, a pesar de sus evidentes limitaciones como un acuerdo cupular entre partidos sin el concurso de los principales actores del sistema educativo nacional, fue un paso de gran relevancia. Varios aspectos cruciales caracterizaron la reforma educativa: la introducción de la calidad como criterio orientador de la educación en el texto constitucional y la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, coordinado por un órgano constitucional autónomo denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Se expidieron dos leyes secundarias: la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

También se realizó el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, un esfuerzo inédito que generó información de gran importancia para el diseño de políticas educativas. Una acción de gran calado para restarle fuerza a la CNTE fue el control que el gobierno logró del sistema educativo de Oaxaca a partir de la toma del Instituto Estatal de Educación Pública (IEEPO) y la creación de un nuevo instituto descentralizado como un paso para recuperar la rectoría del Estado sobre el sistema educativo.

La deconstrucción de la reforma educativa

El cuarto momento histórico es el que se dio con la contrarreforma educativa de la administración actual que, bajo el argumento de dar por terminadas las evaluaciones punitivas, impulsó una reforma profundamente regresiva, nuevamente sin el concurso de los principales actores del sistema educativo. Se ha transitado así, del monopolio educativo que prevaleció durante buena parte del siglo

XX a la desaparición del Estado, por lo menos en materia educativa: ya no hay una política educativa estatal y se ha transferido el control de la educación al modelo de captura corporativa que prevaleció antes de las reformas del Pacto por México. La historia de esta regresión es de lo más fascinante por la precipitación de las reformas, la improvisación de los contenidos legislativos, las aberraciones de técnica legislativa y los abusos semánticos del nuevo texto constitucional.

La iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se recibió en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2018, ese mismo día comenzó el escándalo: la iniciativa presidencial modificó el contenido de la fracción VII del artículo 3o., con lo que se borró la autonomía universitaria. La justificación, ridícula por elemental, fue que se había tratado de un “error mecanográfico”. En realidad, el error obedeció a una elemental falla en la técnica legislativa de una iniciativa plagada de disposiciones secundarias, de ideas fantasiosas y de propósitos irrealizables.

El romanticismo mítico y místico de la reforma educativa es congruente con la narrativa del gobierno actual, empeñado por reinventar la historia, por aportar un nuevo sentido a la identidad nacional y por elevar al gobierno actual a la categoría de supremo transformador. Esta narrativa la encontramos en diversos sitios, así como en documentos oficiales.

La reforma educativa recibida en la Cámara de Diputados es una pieza digna de estudio para quienes quieran aprender técnica legislativa, no por su carácter ejemplar, sino por sus aberraciones constitucionales. Incorpora el precepto constitucional disposiciones propias de una legislación secundaria, enarbola una serie de preceptos idealizados de imposible realización al traducir necesidades sentidas en derechos

constitucionales y no contempla medidas presupuestarias específicas para hacer realidad la gratuidad de la educación preescolar y superior; de esta última sólo se establece que se incluirán los recursos presupuestales y un fondo especial, sin tomar en consideración que la realización de la obligatoriedad de la educación superior requiere la creación de decenas de universidades públicas estatales, con sus planteles, infraestructura, planes de estudio y cuerpo docente. Estos ideales irrealizables ocultan la perversión propia de la reforma educativa basada en tres ejes principales: la desaparición de la calidad como principio rector de la educación, la cancelación de las evaluaciones y la entrega del control de las plazas al sindicalismo corporativo.

El dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales corrigió la aberración de borrar la autonomía universitaria, pero mantuvo en su esencia los puntos críticos regresivos de la reforma educativa: desaparecen las evaluaciones y en su lugar se prevé que “La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos”; se escucha bien, pero en el fondo no es posible considerar conocimientos, aptitudes y experiencia sin pruebas estandarizadas objetivas, o sea, sin evaluaciones.

En lugar del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se crea un Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación coordinado por un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, presupuestal y de decisión.

Los resultados que el modelo del nacionalismo revolucionario tuvo en el sistema educativo fueron bivalentes: por un lado, se expandió la oferta educativa en primaria hasta lograr la cobertura universal, pero se desatendieron la calidad y la equidad de la enseñanza, la formación y evaluación de los maestros, los severos desequilibrios regionales y lo más grave, la captura del sistema por parte del sindicalismo oficialista y disidente

El organismo se crea con una Junta Directiva con un presidente y por cinco integrantes nombrados por el Senado por mayoría calificada (dos terceras partes). A su vez, la Junta contará con un Consejo Técnico de Educación integrado por siete personas nombradas por la Cámara de Senadores por mayoría calificada. Además, se crea un Consejo Ciudadano honorífico. De esta forma, desaparece el INEE y en su lugar se crea un organismo no autónomo dependiente de otro organismo de naturaleza ambigua.

Por último, con el artículo décimo sexto transitorio se prevé que los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la educación se regirán por el artículo 123, apartado B. Esta consideración transitoria permite que las plazas sean controladas discrecionalmente.

La segunda quincena de marzo la Cámara de Diputados fue tomada por la CNTE impidiendo que se sesionara, por lo que el presidente de la República publicó un memorándum abiertamente inconstitucional para instruir la derogación de la reforma educativa. Finalmente, el 24 de abril de 2019 se dio la discusión de la reforma en la Cámara de Diputados, y en lo particular 19 legisladores presentaron reservas. El resultado de la votación en el Pleno de la Cámara de Diputados fue, en lo general, de 381 votos a favor y 79 en contra (incluidos 8 de Morena, 67 del PAN, 1 del PRI, 1 del PT y 2 de diputados sin partido); en lo particular la votación fue: 356

votos a favor y 61 en contra (12 de Morena, 40 del PAN, 6 del PRI y del PT y 2 de diputados sin partido). Con esta votación se avaló la reforma constitucional y se turnó al Senado de la República.

En el Senado de la República se trabajó a toda prisa para aprobar la reforma educativa antes del 30 de abril, fecha límite del segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio. El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos segunda fue avalado en lo general, pero en lo particular, y después de la presentación de 26 legisladores con varias reservas, fue rechazado por un voto, por lo que tuvo que regresar a la Cámara de Diputados: en lo general se tuvieron 95 votos a favor y 25 en contra (24 del PAN y 1 de Emilio Álvarez Icaza), pero en lo particular se obtuvieron 81 votos a favor, 39 en contra y dos abstenciones.

Terminando el periodo de sesiones se acordó realizar sesiones extraordinarias el día 14 de mayo; no obstante, la prisa por tener lista la reforma educativa como un regalo al magisterio corporativo llevó a adelantar el periodo extraordinario para el día 8 de mayo. El dictamen se sometió a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados y se aprobó en lo general por 396 votos a favor y 68 en contra (65 del PAN, 1 del PRI, 1 del PVEM y 1 diputado sin partido); en lo particular el dictamen se aprobó por 389 votos a favor y 60 en contra (55 del PAN, 3 del PRI, 1

del PVEM y 1 de diputado sin partido). Ese mismo día se turnó al Senado.

La sesión del Senado tuvo lugar al día siguiente, 9 de mayo, con tiempo apenas suficiente para que una vez aprobado el decreto se enviara a las legislaturas de las entidades federativas para su aprobación. Esta vez, el Senado avaló la reforma en lo general con 97 votos a favor, 20 en contra (19 del PAN y una abstención de Emilio Álvarez Icaza). En lo particular el dictamen fue avalado con 97 votos a favor y 22 en contra (19 del PAN, 2 del PRI y uno de Emilio Álvarez Icaza). De esta forma, el decreto se turnó a las legislaturas.

Las críticas de los Senadores del PAN se centraron en los siguientes aspectos:

- La reforma deja al magisterio a merced de la incertidumbre, ya que no se reconoce plenamente el esfuerzo que los docentes han puesto en su preparación, en su actualización y profesionalización continua; además se vulneró el mandato legal expreso de que el presidente debe entregar la evaluación de impacto presupuestario (Minerva Hernández Ramos).
- La reforma educativa es regresiva, lesiva, autoritaria, anacrónica y discrecional, pero sobre todo premia la incompetencia y no la formación de competencias. Además, va contra la corriente internacional que consiste en la promoción de la educación de calidad y restituye el poder de los viejos sindicatos (Marco Antonio Gama Basarte).
- Nadie se opone a una educación superior universal y gratuita, pero el gran reto, en esta materia, es cómo hacer efectivas estas disposiciones constitucionales en materia de educación superior, ya que el impacto económico de la gratuidad es muy alto y afectará gravemente los presupuestos

de las instituciones públicas (María Guadalupe Murguía Gutiérrez).

- La reforma quita elementos en la calidad de la educación; permite el manejo discriminado de las plazas por parte del sindicato; al suprimir las evaluaciones se pierde un instrumento que sirve para tener un diagnóstico que permita fortalecer, capacitar, invertir en el maestro; y se pone en cuestión la autonomía del nuevo órgano que reemplaza al INEE (Damián Zepeda Vidales).
- La reforma educativa es para cumplir un chantaje de un grupo de maestros y en nada abona al interés superior de la niñez ni a la mejora de la calidad en la educación (Martha Cecilia Márquez Alvarado).
- Con esta reforma educativa se está afectando a millones de niñas y niños en sus derechos y libertades, porque lo que no suceda en las aulas, no va a suceder para la vida del país; se les arranca a los niños y a las niñas mexicanas el valor del mérito y del esfuerzo, lo que es contrario a la educación (Josefina Vázquez Mota).
- El PAN está en contra de la satanización de los conceptos como la calidad de la educación y la evaluación educativa; se deroga el concepto de calidad educativa; se quita la evaluación obligatoria vinculante y se sustituye por una evaluación diagnóstica optativa no vinculante; y se sustituye el servicio profesional docente por la carrera magisterial para mejorar los salarios (Gustavo Enrique Madero Muñoz).

Conclusión: el improvisado desmantelamiento del Estado

Entre la iniciativa original del Ejecutivo y el decreto final hay algunas diferencias de

forma, pero el fondo de la reforma mantuvo la narrativa de destruir la reforma educativa del Pacto por México, paradójicamente avalada en su momento por el PRI y luego votada en contra de manera casi unánime por los propios legisladores del PRI en ambas Cámaras. El actual gobierno de la República ha instaurado un nuevo estilo de gobernar basado en la concentración del poder, las decisiones unilaterales del presidente, el voluntarismo legalista y el lema implícito de “mucha política y poca administración”.

La concentración del poder atenta directamente contra el régimen democrático y el federalismo y es complementaria al estilo personalista de gobernar, que basa el prestigio del Estado en una sola persona. Además, el voluntarismo legalista que ha caracterizado nuestra vida legislativa reciente significa que se parte de la falsa premisa de que lo que se plasme en leyes se da en la realidad, aunque se trate de ficciones históricas, narrativas delirantes o disposiciones contradictorias. Es el caso de la reforma educativa que desmantela al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y en su lugar crea un órgano con diseño ambiguo y fines genéricos.

Si durante el siglo XX testimoniamos el movimiento pendular del Estado, de un modelo estatista a uno de corte liberal, en este nuevo milenio asistimos al desmantelamiento del Estado mismo. El gobierno actual se ha obstinado en devastar lo construido durante décadas, bajo el odio hacia el enemigo llamado “neoliberalismo”. La destrucción de instituciones ha comenzado con la supuesta “austeridad republicana” que lo único que ha ocasionado es irresponsabilidad política e improvisación.

Desechándose la técnica como base para la acción política y para el diseño de leyes e instituciones, se ha dado paso a la improvisación. Desde 1919 Manuel Gómez Morín había acusado la relegación de la técnica en

aras de las prisas por hacer leyes tan plagadas de errores, como ambiguas: “Justamente cuando se hace depender la solución de los más graves problemas jurídicos de los métodos técnicos en la legislación, de la exactitud gramatical e ideológica del texto, de la claridad absoluta del mandato, nosotros hacemos leyes ambiguas, plagadas de errores gramaticales”. La reforma educativa está caracterizada no tanto por errores gramaticales, sino por elementales errores de técnica que ya han sido mencionados, siendo el más grave la contaminación del texto constitucional con textos propios de narrativas románticas extrañas a las leyes y de disposiciones propias de la legislación secundaria.

Hemos regresado a los tiempos en los que el fundador del PAN denunciaba con claridad meridiana el predominio de la improvisación: “En nuestro país todo es fruto de la improvisación. Los políticos y los administradores, el ejército y los gendarmes, las leyes, los camiones, los sabios, las lecherías, los ferrocarriles, los paseos, los héroes, los cantantes, los fenómenos meteorológicos... Somos esencialmente improvisadores, notablemente improvisadores”. El gobierno actual tiene una prisa inexplicable para en el muy corto plazo promover reformas cuya aplicación es incierta y cuyas consecuencias son impredecibles. El gobierno comienza a enfrentarse con la dura y nuda realidad: restricciones presupuestales, fechas perentorias, demandas incesantes y problemas emergentes; ante estas realidades tercas y sordas, se plantean absurdos, se incurre en lugares comunes y se desconocen los datos.

¿Hacia dónde va la educación en México después de la contrarreforma educativa? En primera instancia, el Estado ha perdido el control del sistema educativo nacional, entregándoselo a las fuerzas sindicales, quienes han regresado por sus fueros con nueva

El triunfalismo de los legisladores con la aprobación de la reforma el día 9 de mayo se expresaba en frases como “día trascendental” o “un paso importante”. En perspectiva histórica, la reforma aprobada instaaura el cuarto gran momento de nuestro sistema educativo: el primero fue la consolidación del monopolio educativo, el segundo la liberalización gradual, el tercero la reforma educativa del Pacto por México y el cuarto la pérdida de control del Estado sobre el sistema educativo nacional

fuerza. Paradójicamente, la CNTE ya se ha manifestado contra una reforma que al parecer habían avalado. Quizá el tema más delicado de la contrarreforma sea la negación del derecho de alumnos y padres para exigir la rendición de cuentas de un sistema educativo que es financiado con los impuestos de la ciudadanía. Se ha vuelto a un modelo de control político de la educación y de su uso como un instrumento de propaganda partidista, lo que representa una regresión al modelo que prevalecía antes de la Ley General de Educación de 1993. Los padres y los maestros quedan fuera del sistema educativo y se pierde de vista la vitalidad de las relaciones en el aula, que es donde realmente se construye la calidad a partir de la presencia de maestros de calidad evaluados de forma sistemática.

En materia de política educativa, la contrarreforma no atiende los problemas de fondo del sistema educativo: la captura del sindicalismo oficial o disidente del sistema educativo, la falta de rendición de cuentas, el ineficiente gasto educativo, el centralismo y las inequidades regionales y la mala calidad de la educación. Durante el siglo XX el Estado mexicano cometió uno de los más grandes fraudes de la historia: el educativo; a

cambio de recibir a los alumnos en sus planteles prometió prosperidad, educación y empleo y a cambio “entregó” un modelo educativo obsoleto, destinado a formar mano de obra pero no a liberar a las personas de las ataduras de la ignorancia estatalmente inducida ni de la confusión mental mediáticamente producida.

Hoy estamos frente a un modelo de renuncia del Estado a sus funciones cruciales: ya no puede garantizar seguridad, ni educación y salud de calidad, ni trabajo, ni un medio ambiente sano, ni transporte público eficiente y de calidad. Por obra de quienes hoy ocupan el gobierno se está fraguando, bajo el ideal de mucha política y poca administración, la gradual desaparición de lo que otrora fue el Estado mexicano y que hoy es sólo una facción que se ha apropiado del poder para fines personalistas. La tragedia para la educación es que el aula ha sido capturada, de nueva cuenta, por intereses ajenos al proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que augura un futuro incierto para el país, futuro que es el fiel reflejo de lo inciertos que serán los resultados de una reforma educativa que, antes que nacer de la razón y la inteligencia, parece haber surgido de la ocurrencia y del resentimiento. **B**

La Guardia Nacional debe ser un instrumento que propicie la seguridad en los municipios

Maki Esther Ortiz Domínguez

I. Introducción

El municipio es el cimiento sobre el cual se estructura nuestro sistema federal de gobierno. Quienes nos decimos humanistas somos herederos de una gran tradición ideológica que ha propugnado por concebir al municipio como la base de la estructuración política nacional, tal y como este orden de gobierno es descrito en los documentos fundacionales de nuestro partido.

El municipio es el lugar donde acontecen los fenómenos que constituyen una página más de la historia de nuestro país, es aquí donde se resienten las problemáticas que competen a los tres órdenes de gobierno resolver de manera coordinada y subsidiaria.

Una de estas problemáticas es la de la seguridad pública. Esta es abordada precisamente en el presente artículo partiendo de un breve diagnóstico del estado que guarda la seguridad nacional: lo anterior con el objetivo de determinar las implicaciones de la nueva estrategia de seguridad que ha comenzado a llevar a cabo el gobierno federal en turno y que tiene como uno de sus elementos primordiales a la Guardia Nacional.

Se presenta además un decálogo que los presidentes municipales humanistas dimos a conocer en las audiencias públicas llevadas a

cabo en la Cámara de Diputados con el objetivo de dejar en claro que la estrategia para combatir la inseguridad en nuestro país solo se podrá llevar a la práctica si se conjuga un trabajo coordinado entre las policías de los tres órdenes de gobierno.

Por último, se incluyen nuestros posicionamientos con relación al decreto de Reforma promulgado en el Diario Oficial de la Federación y un exhorto a los legisladores para que, durante la creación de las leyes secundarias de la Guardia no se debiliten las atribuciones que, en materia de seguridad, otorga nuestra Ley Suprema al orden municipal de gobierno.

II. La fragilidad de la seguridad nacional

Hay dos aspectos que caracterizaron el sexenio presidencial de Peña Nieto: uno es la puesta en práctica de la gendarmería nacional, que nació como una instancia policial con el objetivo de coadyuvar a las policías locales en su trabajo y garantizar la protección de la ciudadanía en las zonas fronterizas y en los aeropuertos.

El otro aspecto fue la implementación del modelo de mando único policial en casi todas las entidades de la República. Esta segunda estrategia la avalaron algunos integrantes de la Conago desde el año 2013 y derivó en una

iniciativa de reforma presentada por el presidente de la República en 2014.

Esta iniciativa argumentaba una supuesta baja o nula disponibilidad de elementos municipales para combatir la inseguridad y posibilitaba a la Segob a solicitar ante el Senado de la República autorización para asumir las funciones de seguridad en un municipio, en caso de detectarse imposibilidad de la policía municipal para hacer frente al crimen.

Los resultados, después de haber sido implementada esta estrategia, fueron negativos y no tuvieron el grado de impacto deseado al momento de ser concebidos. Para muestra: en el 2015 fueron denunciados, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, un total de un millón 549 mil 56 delitos ante agencias del ministerio público; para el 2016, la cifra había crecido en 4.2% hasta llegar a un millón 618 mil 70 denuncias; sin embargo, el 2017 fue el año con los peores resultados al obtener un millón 807 mil 846 denuncias. Por otro lado el número de homicidios al finalizar el 2017 se situó en 41 mil 219.

Con los datos anteriores nos podemos dar cuenta que, en lo general, la estrategia implementada durante el sexenio anterior fue fallida; el mando único tampoco tuvo buenos resultados: tan solo en Guerrero este modelo comenzó a operar algunos meses antes del acontecimiento de Ayotzinapa del 2014, dando muestras de ineficacia para prevenir sucesos de este tipo; en Veracruz, por otro lado, según datos de “Alto al Secuestro” el número de estos delitos creció de 154 en 2013, a 316 durante todo el 2017. Asimismo, diversos municipios de Guerrero y Michoacán avanzaron lugares en la lista de los más peligrosos del país, aun cuando se habían celebrado convenios entre el gobierno estatal y los municipales para desplegar esta estrategia.

El modelo de mando único requirió desde sus inicios de un diagnóstico real de las policías locales y del marco jurídico que

actualmente nos rige. Según el último Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal, existen en México 175 mil 762 servidores públicos municipales adscritos a funciones de seguridad, lo cual representa únicamente 17.3% del millón 12 mil 348 funcionarios públicos municipales del país.

En cuanto al grado de profesionalización de estos, los datos muestran que la gran mayoría de los servidores públicos destinados a cuestiones de seguridad no cuenta con estudios profesionales, ya que tan solo el 4.4% del total está cursando o realizó estudios de licenciatura, además persiste un 0.74% del total que no cuenta con estudio alguno.

El Gobierno federal tiene el deber de propiciar el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad locales, de ampliar los fondos para ser destinados a esta cuestión, sin embargo, la realidad es totalmente contraria; tan solo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de este año, se aprobó un enorme recorte al Fortaseg (Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública), aun sabiendo que este subsidio se encarga de cuestiones de vital importancia para la seguridad en los municipios.

El Fortaseg ha sido destinado para diversos rubros que han permitido el desarrollo institucional de muchas policías locales en el país: “aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos, capacitación, recursos para la homologación policial, mejora de condiciones laborales, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito, conformación de bases de datos de seguridad pública, centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia, profesionalización y certificación” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019).

Los legisladores actuaron irreflexivamente al disminuir considerablemente los recursos

de este fondo, ya que tan solo en 2018 fue de 5 mil millones en contraste con los 4 mil 009 millones que se aprobaron para ser ejercidos durante el 2019, lo cual significa una reducción de 19.82 puntos porcentuales.

Hay otros datos que resultan importantes en este análisis como el número de computadoras disponibles para funcionarios municipales encargados de la seguridad, que representan solo el 7.4% del total con las cuales cuentan las administraciones públicas municipales.

Los datos anteriores dan parte del estado que guardan las policías municipales del país, dejando claro que es necesario mejorar sus condiciones. Llevar a la práctica una nueva corporación como la Guardia Nacional para atender cuestiones que le corresponden a las policías locales, como lo analizaremos más adelante, es dejar de lado a los miles de elementos policiales del orden municipal que están dando buenos resultados en muchos municipios de nuestro país y que, de invertirse en su profesionalización, terminarían por atender con mayor eficacia las cuestiones delictivas, dada su cercanía con la población, su conocimiento del espacio geográfico y las particularidades de la demarcación donde viven.

III. Proceso para la creación de la Guardia Nacional

Para comprender los principales hechos que se han suscitado a fin de crear la Guardia Nacional, es preciso decir que el Plan Nacional para la Paz y Seguridad que presentó el presidente López Obrador en noviembre de 2018, que se compone de ocho puntos primordiales:

1. 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;
2. 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;
3. Tipificar como delitos a los incumplimientos de recomendaciones de las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos;
4. Regenerar éticamente a la sociedad;
5. 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;
6. Poner en marcha el proceso de desarme, desmovilización y reinserción social;
7. Recuperar y dignificar las cárceles; y
8. La formulación de un Plan de Seguridad Pública.

El punto número ocho es uno de los que ha generado un amplio debate, puesto que este es el que precisamente propone la conformación de la Guardia Nacional considerando tres premisas:

1. *Repensar la seguridad nacional y reorientar a las fuerzas armadas:* esto bajo el argumento de que es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia; además es imperativo que las fuerzas armadas participen en la construcción de la paz y en la estructuración de la Guardia Nacional.
2. *Crear la Guardia Nacional:* Por medio de la modificación de diversos artículos constitucionales. Esta será una corporación policiaca que se desplegará en todo el territorio nacional.

3. Coordinaciones Nacionales, Estatales y Regionales: será dividido el territorio del país en 266 regiones en las cuales se destinarán destacamentos de la Guardia Nacional para la prevención, investigación, detención y presentación de detenidos ante el ministerio público.

El proceso para la creación de este organismo de seguridad ha sido amplio, desde el momento en el cual López Obrador, aún presidente electo, dio a conocer que pretendía la creación de una agrupación de tal naturaleza; legisladores de los partidos distintos al suyo, líderes de opinión y diversas organizaciones de la sociedad civil comenzaron a hacer sus propios análisis del tema y le exhortaron hacer pública la información sobre el proyecto de reforma que conformaría la guardia civil nacional. La crónica de los principales eventos en torno al tema es la siguiente.

1. El 29 de septiembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador, presidente electo, anunció en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco, que promovería una reforma a la constitución para crear una guardia civil nacional que estuviera integrada por elementos del Ejército, la Marina y la Policía Federal.
2. El 14 de noviembre, AMLO da a conocer el Plan Nacional para la Paz y Seguridad 2018-2024 en una conferencia a la cual asistieron Alfonso Durazo (actual secretario de Seguridad), Olga Sánchez Cordero (actual secretaria de Gobernación), Mario Delgado (presidente de la Jucopo de la Cámara Baja); Ricardo Monreal (coordinador de la bancada de Morena en el Senado), entre otros.
3. En sesión ordinaria del 20 de noviembre de 2018, la diputada María

Guillermina Alvarado Moreno y otros miembros de la bancada de Morena presentan la iniciativa en materia de Guardia Nacional para reformar la Constitución.

4. El 20 de diciembre de 2018 se aprobó el Dictamen en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados con 18 votos a favor y 6 en contra en materia de Guardia Nacional.
5. Los primeros días de enero del 2019 se realizaron audiencias públicas en la Cámara de Diputados, en las cuales intervinieron: gobernadores de las entidades el 8 de enero; presidentes municipales el 9; organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos y especialistas, el 10; el gobierno federal el 11 y especialistas, académicos y líderes de consejos de seguridad el día 12.
6. Posterior a las audiencias, se modifica el dictamen en la Comisión de Puntos Constitucionales para ser presentado uno nuevo en el Pleno y proceder a su discusión.
7. El 16 de enero se discute y se aprueba en el pleno de la Cámara baja el dictamen que contenía el decreto de reforma.
8. Se envía la minuta al Senado en donde fue turnada a las comisiones para su discusión y dictaminación.
9. En el Senado de la República se realizan también audiencias públicas y foros en los que participaron académicos, expertos en seguridad y organizaciones de la sociedad civil.
10. El 21 de febrero, en una votación histórica, el Senado de la República aprueba el dictamen en materia de Guardia Nacional con 127 votos a favor; se envía para sus efectos correspondientes a los congresos de las entidades federativas.

11. Para el 13 de marzo, los 32 congresos locales aprueban la minuta que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.
12. Para el 26 de marzo se publica en el Diario Oficial de la Federación la promulgación del decreto que reforma la Constitución en materia de Guardia Nacional.
13. El 11 de abril durante la conferencia matutina de AMLO, fueron presentados los integrantes de la Coordinación Operativa Interinstitucional del nuevo organismo de seguridad.
14. Por la tarde del 11 de abril, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, presentó en el Senado de la República el paquete de leyes secundarias de la Guardia Nacional.

IV. Consideraciones durante el proceso de conformación de la Guardia Nacional

Cabe destacar que durante todo el proceso que ha dado luz a este organismo de seguridad se han suscitado diversas acciones que, desde nuestra lógica, debieran ser replanteadas y repensadas de manera que la Guardia se convierta en un elemento

eficaz para atender el problema de inseguridad nacional.

Así es que, por un lado, mientras el proceso legislativo seguía su curso y aún no se promulgaba la reforma constitucional que avalaría la creación de esta corporación, el Ejecutivo Federal ya había comenzado con una campaña de difusión que buscaba alistar jóvenes para formar parte de la Guardia en total desconocimiento de los tiempos y formas requeridas para declarar legalidad de ésta. La campaña evidentemente que estaba ignorando que la propia Guardia seguía siendo un supuesto, por no haber sido aprobada aun la reforma constitucional.

Por otro lado, desde que se presentó el proyecto de decreto que buscaba crear la Guardia, y también durante la dictaminación de la iniciativa en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara baja y la propia discusión en el pleno, uno de los puntos clave fue el carácter de este organismo y el tipo de liderazgos y mando que debía tener. Hay que tener presente que diversos organismos tanto de carácter nacional como internacional coincidían en que la Guardia Nacional no resolvería el problema de seguridad y violencia. Otros más señalaban que en caso de ser aprobada, debía ser encabezada por un mando civil.

Tabla. Posicionamientos en torno a la Guardia Nacional

Organización	Consideraciones
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	El pleno de su Consejo Consultivo (CC) expresó su preocupación al considerar que se asignarán las tareas de seguridad pública en el país a una institución de carácter castrense: la Guardia Nacional. La reforma constitucional que se pretende impulsar quita a las autoridades civiles la responsabilidad de asumir la seguridad pública y otorgarla a un cuerpo de corte militar, sin embargo, no se subsanan los vicios y lo improcedente desde la perspectiva de los derechos humanos (Olivares Alonso, 2018).
Causa Común Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro	Consideran que el uso de las fuerzas militares para combatir la delincuencia en los dos últimos sexenios, no redujo el índice de violencia en nuestro país. Expresaron su preocupación por el poco peso de las policías civiles en la nueva Guardia Nacional, y el predominio en ésta de las fuerzas militares para hacerse cargo de preservar la seguridad pública (<i>Animal Político</i> , 2018).

CIDE	La investigadora del Centro de Estudios Jurídicos del CIDE, Catalina Pérez Correa, dijo además que las fuerzas militares en su accionar frente al crimen organizado no han rendido cuentas de manera transparente ni se cuenta con un sistema de control en su operación, de igual modo señaló que nadie investiga la razón de los enfrentamientos entre militares y civiles (<i>Animal Político</i> , 2018).
ONU_DH	La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas declaró que esta organización: "perjudicaría la posibilidad de dotar a México en el futuro de una corporación civil capaz de ejercer tareas de seguridad pública en estricto apego a los estándares internacionales de derechos humanos". Se mostró preocupada por el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. (<i>Animal Político</i> , 2018).
Colectivo Seguridad Sin Guerra	Alfredo Lecona, integrante de este colectivo, declaró que el Dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales referente al tema no fue elaborado con estudios técnicos y fue una imposición.
Human Rights Watch	Esta organización catalogó el uso de las fuerzas armadas como una política desacertada y potencialmente desastrosa pues no se compromete a una profesionalización de las fuerzas civiles del país, además el uso de fuerzas armadas para funciones policiales es inadecuado pues estas últimas centran su funcionamiento en la eliminación de un enemigo más que en garantizar la seguridad (<i>Animal Político</i> , 2018).

A partir de lo anterior y de los amplios debates legislativos, el decreto promulgado por el Presidente de la República contempla la creación de la Guardia Nacional como un organismo de carácter civil, disciplinado y profesional. Asimismo, y de acuerdo con el segundo transitorio del mismo, el Ejecutivo federal tiene la facultad de designar "al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa" (DOF, 2019).

Tabla. Conformación de la Coordinación Operativa Interinstitucional de la Guardia Nacional

Luis Rodríguez Bucio	General brigadier, especialista en seguridad y defensa nacional, en administración militar. Tiene experiencia en el extinto Estado Mayor Presidencial, el CISEN. Es presidente de la Junta Interamericana de Defensa de la Organización de Estados Americanos (OEA).
Xicoténcatl de Azolohua Núñez	Ha sido jefe de las secciones de Operaciones contra el Narcotráfico del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Excomandante del Primer Batallón de Infantería en Ciudad Juárez, Chihuahua.
Patricia Trujillo Mariel	Comisaria de la Policía Federal, titular de la División Científica de la Policía Federal desde 2016, catedrática y autora de varias publicaciones.
Gabriel García Chavez	Exdirector de la Policía Ministerial adscrita a la Procuraduría General de Justicia de Baja California Sur. Exjefe del Grupo de Comando y elemento del Estado Mayor de la Armada. Excomandante de batallón en la Marina.

Fuente: Elaboración propia con base en (Espino, 2019).

Con lo antes referido, cabe mencionar que todo esto no abona al carácter civil de la Guardia, mismo que al ser determinado como tal en el dictamen, permitió el consenso necesario entre las fuerzas partidarias en el Congreso para la aprobación de la reforma constitucional.

V. La Guardia Nacional desde la lógica de los gobiernos locales humanistas

Los presidentes municipales humanistas somos conscientes de todas las implicaciones que conllevará la Guardia Nacional, tal y como lo analizamos antes. Por lo anterior hemos hecho públicos nuestros posicionamientos desde la presentación de la iniciativa en el Congreso de la Unión.

Uno de estos espacios en los cuales participamos fueron las audiencias públicas que tuvieron lugar en el salón de protocolos de la Cámara de Diputados el 9 de enero de 2019. Esta intervención tuvo como eje central dar a conocer las consideraciones que desde nuestro parecer debían tomarse en cuenta para modificar el dictamen aprobado en diciembre del 2018 antes de subirse a discusión en el Pleno de la Cámara Baja.

Aunado a lo anterior, el Lic. Enrique Vargas del Villar, presidente de la ANAC, dio a conocer una lista de diez puntos que desde nuestra lógica humanista debían ser considerados por los legisladores para la aprobación de este cuerpo de seguridad.

Tabla. Participaciones de los presidentes municipales humanistas en las audiencias públicas sobre la Guardia Nacional

Participante	Cargo	Posicionamientos
Enrique Vargas del Villar	Presidente de la ANAC y Presidente Municipal de Huixquilucan, Estado de México.	La Guardia Nacional debe surgir de un debate profundo entre los diversos actores políticos, sociales y académicos. Es elemental el apoyo a las policías locales y su profesionalización. Presentó un decálogo con consideraciones a ser tomadas en cuenta para las modificaciones al Dictamen a discutirse en el Pleno de la Cámara de Diputados.
María Eugenia Campos Galván	Presidenta Municipal de Chihuahua, Chihuahua.	La seguridad pública es elemental para el desarrollo económico. Es necesario crear una plataforma tecnológica de seguridad pública entre las policías locales del país. No necesitamos una Guardia Nacional alejada de la ciudadanía y que llegue a decir lo que pasa con las ciudades, antes bien existen políticas públicas de seguridad, entre los municipios, que sí funcionan.
Renán Barrera Concha	Presidente Municipal de Mérida, Yucatán.	Las policías locales requieren de apoyo por parte del gobierno federal, si se atiende la debilidad institucional que presentan algunas de ellas, la estrategia contra la inseguridad dará mejores resultados. Se insiste en la creación de un Protocolo de Seguridad para la Protección de presidentes municipales.
Luis Bernardo Nava Guerrero	Presidente Municipal de Querétaro, Querétaro.	Deben sumarse los tres órdenes de gobierno para atender los asuntos de seguridad pública, pero con una adecuada coordinación entre ellos. Es necesario fortalecer a las policías locales e invertir en ello. La gran estrategia de seguridad para resolver los problemas del país debe involucrar a los gobiernos municipales.

<p>Marco Antonio Sotomayor Amezcua</p>	<p>Secretario de Seguridad Pública de Tijuana, Baja California.</p>	<p>No han sido tomando en cuenta los policías locales para emitir sus posicionamientos respecto al tema de Guardia Nacional.</p> <p>Desde el comienzo de la presente administración federal en los operativos recientemente realizados en Tijuana ha estado ausente el gobierno federal a pesar del clima de inseguridad.</p> <p>Dio a conocer 4 puntos con relación a la temática:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No debe darse una duplicidad de mando, el mando de la Guardia tienen que ser civil. 2. No violentar la autonomía municipal. 3. No disminuir recursos a los municipios para atender el tema de seguridad. 4. Tiene que crearse un Fondo para profesionalizar a las policías locales.
<p>Hugo Ramírez Treviño</p>	<p>Secretario Técnico de Reynosa, Tamaulipas.</p>	<p>La Guardia Nacional debe tener reglas claras de funcionamiento.</p> <p>Debe contar con una Ley Orgánica y un Reglamento para su operación.</p>

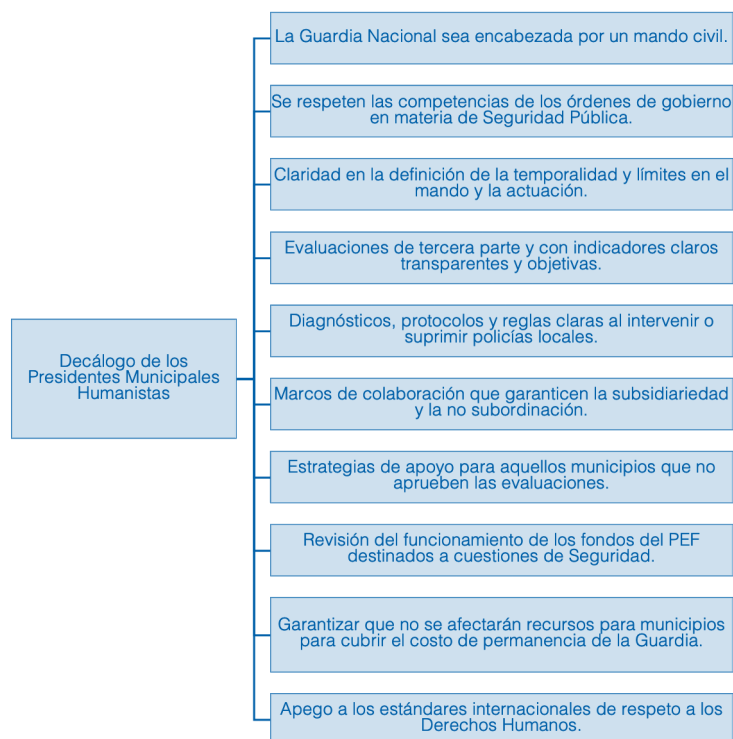
Fuente: Elaboración propia.

El decálogo, que emana de todo un proceso de reflexión y análisis de las condiciones actuales de la inseguridad en nuestro país, demandaba en primer lugar que la Guardia Nacional tiene que ser encabezada por un mando civil y no por un mando militar, como se propuso originalmente; además que la actuación de las fuerzas se dé en estricto apego al respeto a los derechos humanos.

Se propuso también que fueran respetadas las competencias de los órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, con una concreta y clara determinación de los tiempos de participación de las fuerzas en los territorios locales y que esto se dé bajo el principio de subsidiariedad y no de subordinación.

Otro punto, que además fue un tema de coincidencia entre muchos de los participantes en las audiencias, es el establecimiento de reglas claras y estrategias de apoyo para aquellos municipios que no aprueben las evaluaciones que se les pretenda realizar y que esto último no sirva bajo ninguna circunstancia como un motivo para disminuir las participaciones otorgadas a los gobiernos locales, con el fin de atender la temática de seguridad pública. Aunado a ello, el punto número 4 propone que las evaluaciones a realizarse sean de tercera parte y con indicadores claros. De manera resumida y ordenada, los puntos dados a conocer en la audiencia fueron los siguientes:

Nuestra mayor preocupación es que la Guardia cuente con un mando de carácter civil con el supremo interés por que sean respetados los derechos humanos a cabalidad y que aquellos



Fuente: Elaboración propia.

individuos que la conformarán tengan una instrucción adecuada que les permita cumplir con su encomienda de cuidar a la ciudadanía, y que bajo ninguna circunstancia se incremente la violencia por el despliegue de estrategias de carácter militar.

Los presidentes municipales insistimos en que se fortalezca a las policías locales que son las agrupaciones de seguridad más cercanas a la ciudadanía y que conocen con mayor detenimiento el territorio nacional. Consideramos por tanto como acertada la declaración del presidente López Obrador en cuanto a rectificar lo enunciado por el punto número dos del segundo inciso del cuarto artículo transitorio del decreto publicado en el DOF, mismo que solicitaba como parte de la Ley para la Guardia Nacional, que esta incluyera: “Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local” (DOF, 2019).

Es necesario fortalecer los recursos que se destinan a la seguridad local y no actuar en perjuicio de estas. En este mismo sentido, solicitamos que, durante la creación de las Leyes Secundarias: la Ley de la Guardia Nacional, del Uso de la Fuerza, del Registro Nacional de Detenciones y la reforma a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se tomen en consideración los siguientes puntos que son fundamentales para conseguir el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad locales:

El Gobierno federal tiene el deber de propiciar el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad locales, de ampliar los fondos para ser destinados a esta cuestión, sin embargo, la realidad es totalmente contraria

- Que los municipios no tengan que pagar por que la Guardia Nacional opere en su territorio.
- Que, como lo solicita el cuarto transitorio del decreto de Reforma, la Ley de la Guardia Nacional considere un esquema de subsidiariedad y no subordinación en la definición de los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia con las instituciones de seguridad pública de las entidades y municipios.
- Que se respete el carácter definido en el decreto de reforma y esta agrupación tenga como titular a un civil.
- Que el diagnóstico y programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales estatales y municipales, determinado por el séptimo transitorio del decreto de Reforma, se haga de tercera parte.
- Que se incremente el recurso que reciben los municipios en cuanto al rubro de seguridad.
- Que el Fortaseg incremente tanto en su monto total, como en el número de demarcaciones que lo reciben.
- Las acciones conducentes a un disminuir los índices delictivos en el país, serán las que permitan el fortalecimiento de las policías locales,

teniendo ante todo presente que estas son el tipo de policía de proximidad que mejor conoce y sabe de las exigencias de seguridad de la ciudadanía.

VI. Conclusiones

Los presidentes municipales que conformamos a la ANAC tenemos la certeza de que el camino correcto para mejorar las condiciones de criminalidad y violencia que embargan a nuestra nación versa en torno al desarrollo institucional de las policías municipales.

Desde que la Guardia Nacional se planteó dejamos clara nuestra preocupación porque este organismo se concibiera bajo un carácter civil que atienda a los derechos humanos y su actuar fuera acorde con el respeto a las atribuciones que en materia de seguridad la Constitución les otorga a los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Por lo anterior solicitamos que, en lo que resta del proceso para la conformación de este organismo, es decir, en la discusión, dictaminación y aprobación de las leyes secundarias, los legisladores atiendan la importancia de las corporaciones policiales locales.

El municipio es la puerta de entrada de las buenas políticas y de las prácticas que tienen como fin el desarrollo de nuestra nación, hoy nos corresponde a los presidentes municipales encabezar las acciones necesarias a fin

Llevar a la práctica una nueva corporación como la Guardia Nacional para atender cuestiones que le corresponden a las policías locales, es dejar de lado a los miles de elementos policiales del orden municipal que están dando buenos resultados en muchos municipios de nuestro país

de abonar a su desarrollo institucional: ya lo decía Gómez Morín “Sé muy bien que es momento de acción y no de discusión”.

Es momento de la acción responsable y comprometida con las causas justas que siempre nos ha caracterizado, es momento de consolidar esfuerzos conjuntos que deriven en municipios fuertes para un México fuerte. **B**

Fuentes de consulta

- *Animal Político*. (20 de Diciembre de 2018). Guardia Nacional continuará estrategia que violó derechos humanos, alertan ONU y ONG. Obtenido de *Animal Político.com*: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/guardia-nacional-derechos-humanos-onu-ong/>
- *Animal Político*. (30 de Noviembre de 2018). ONG critican Guardia Nacional de AMLO: En 12 años, la militarización no redujo la violencia, dicen. Obtenido de *Animal Político.com*: <https://www.animalpolitico.com/2018/11/guardia-nacional-amlo-militarizacion-violencia/>
- DOF. (26 de Marzo de 2019). *Reforma a la CPEUM en Materia de Guardia Nacional*. Recuperado el 25 de Abril de 2019, de Tabla. Conformación de la dirigencia de la Guardia Nacional
- Espino, M. (12 de Abril de 2019). Los dirigentes de la Guardia Nacional. Recuperado el 12 de mayo de 2019, de *El Universal*: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/los-dirigentes-de-la-guardia-nacional>
- INEGI. (2017). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. Recuperado el 25 de Enero de 2018, de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=
- Olivares Alonso, E. (22 de Noviembre de 2018). Guardia Nacional contraviene Constitución: CNDH. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/11/22/guardia-nacional-contraviene-constitucion-cndh-118.html>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (14 de Enero de 2019). Programa de Fortalecimiento para la Seguridad. Recuperado el 29 de Enero de 2018, de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>
- Transicion.mx. (Noviembre de 2018). Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 2024. Recuperado el 21 de Noviembre de 2018, de [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)

Evolución del derecho laboral mexicano en los últimos años

Susana Ortiz Benítez

El derecho laboral ha sido uno de los pocos reformados en nuestro país. Es uno de los temas principales tanto en la economía como en la vida diaria de los seres humanos, por lo que este implica en el desarrollo personal y familiar.

A través de los años se ha buscado generar mejoría en las condiciones de los trabajadores tratando de modificar sueldos horarios: no obstante, los cambios se han generado con relativa lentitud y los beneficios no se han extendido lo suficiente.

A pesar de los intentos realizados en los últimos años, no ha sido posible generar los cambios necesarios para lograr un verdadero equilibrio entre el factor del capital y el del trabajo.

El Estado mexicano ha recibido diversas recomendaciones por parte de organizaciones para una mejor armonización de sus leyes en materia laboral. En ese orden de ideas, en el año 2012 la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) realizó un documento llamado "*Perspectivas OCDE: México Reformas para el cambio*"¹ en el que se consideraba que México debería hacer reformas a su marco jurídico laboral ya que si no

se realizaban no se podría mejorar su baja productividad laboral, ni dar un impulso fuerte al empleo de los jóvenes, o a la incorporación de las mujeres y las personas con capacidades diferentes a la actividad económica del país. De no avanzar en las reformas, tampoco se podría combatir eficazmente el trabajo infantil ni crear incentivos para promover el empleo formal.²

Por tal motivo fue necesario que se impulsara una de las reformas con los principales y primeros cambios significativos y que estuviera armonizada con los acuerdos y convenios internacionales. En ese orden de ideas se impulsaron modificaciones al régimen jurídico laboral en el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

El 30 de noviembre del 2012 se aprobó el decreto por el cual se reformaron y adicionaron algunas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.³ Con dichos cambios se pretendían garantizar los derechos humanos en el ámbito laboral, se incorporó el concepto de trabajo digno y decente, se regularizó el régimen de subcontratación, los tipos y formas de

² *Idem.*

³ Diario Oficial de la Federación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo" Disponible en línea: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2012&month=11&day=30&edicion=MAT> 17 de mayo de 2019.

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Enero 2012, *Perspectivas OCDE: México Reformas para el cambio*, Disponible en línea: <https://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf> 17 de mayo de 2019.

Con esta reforma se pretende garantizar la equidad de género en varios aspectos. La principal idea es proteger a los trabajadores sin importar el género, que se generen ambientes laborales libre de discriminación y de violencia. Lo anterior con la finalidad de garantizar proección a la mujer ante agresiones por razón de género

contrato, las modalidades de las relaciones laborales con contratos de prueba, flexibilidad de jornadas y salarios, también se adicionaron nuevas causales rescisorias como el hostigamiento y acoso sexual.

Aunque en su momento se comentó que dicha reforma había hecho modificaciones importantes y trascendentes para la modernidad de la materia, quedaron fuera una cantidad importante de temas en la agenda.

El 24 de febrero del 2017, el presidente Enrique Peña Nieto mandó publicar el decreto mediante el cual se reformaron dos ordenamientos en lo particular: el artículo 107 y el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia del Derecho del Trabajo.⁴

Los principales objetivos de dicha enmienda fueron modernizar todo el ambiente laboral, tanto sus instituciones como los procesos.

En lo relativo a la modificación correspondiente al artículo 123, de manera general se estableció la desaparición de las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje, así como la creación de los Juzgados de lo laboral. Asimismo se incluyeron mecanismos para fomentar la libertad y democracia de los sindicatos.

Es necesario resaltar que para la implementación de dicha reforma se estableció

un plazo de un año a fin de desarrollar todos los mecanismos legales que permitieran su buen funcionamiento.

Sin embargo, no fue hasta dos años después, el 1° de mayo del 2019, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, así como el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva.⁵

Es importante destacar que con la mencionada reforma se pretendió cumplir diversos compromisos internacionales asumidos por México entre los que se destacan el Tratado de Cooperación Transpacífico (TPP), el Convenio 98 de la Organización

⁴ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación "Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral" Disponible en línea: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=02&day=24> 17 de mayo de 2019.

⁵ Diario Oficial de la Federación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, y "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional." Disponible en línea: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2019&month=05&day=01> 17 de mayo de 2019.

Internacional del Trabajo (OIT) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, siendo este uno de los convenios fundamentales de la OIT y ratificado por México el 20 de septiembre del 2018 y por último el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual incluye un Capítulo Laboral (23) así como un Anexo Laboral (23-A).⁶

En el T-MEC se incluyeron obligaciones específicas para México con el fin de garantizar una la libertad de asociación, los derechos de negociación colectiva y la modificación a la impartición de la justicia laboral, entre otros aspectos.

Por lo recomendado en los tratados y las necesidades de la materia, se trata de una reforma integral y equilibrada que trae consigo diversos cambios que conllevan retos en su implementación pero sobre todo procura atender las necesidades de los trabajadores, patrones, organizaciones, sindicatos e incluso las relativas al ejercicio del derecho laboral desde el punto de vista de la abogacía.

La reforma laboral contiene cinco objetivos principales, que son: el acceso al mercado laboral y creación de empleos; transparencia y democracia sindical; fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo; la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales, y la modernización de la justicia laboral.

Las iniciativas presentadas por diversos grupos parlamentarios así como lo finalmente aprobado por el Congreso de la Unión se enfocaron principalmente en una transformación del sistema de justicia laboral.

Para que dicha reforma pudiera tener una aprobación viable y fuera discutida de manera amplia se realizaron diversos foros, mesas de trabajo, reuniones, audiencias en donde participaron representantes de los poderes

Ejecutivo y Judicial, tribunales laborales, colegios y barras de abogados, académicos, organizaciones sindicales, catedráticos, especialistas de la materia, colectivos de la sociedad civil y público en general. En cada una de esas reuniones se vertieron puntos de vista para poder ampliar la discusión de la misma y que la propuesta fuese adecuada a las necesidades de cada una de las partes del proceso. Fue por eso que los foros tuvieron amplia convocatoria.

Era necesario que la discusión en formato de parlamento abierto fuera lo más transparente y viable posible, por sus implicaciones para amplios sectores de la población que busca la realización de una justicia laboral rápida y expedita.

Modificaciones de naturaleza orgánica

En 1927 se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con la finalidad de reglamentar la competencia en la resolución de conflictos de trabajo surgidos en las zonas federales, en las industrias cuyo establecimiento o explotación fuese motivo de contrato o concesión federal, en los casos en que por convenio de la mayoría de representantes de una industria y los trabajadores del ramo se hubiese aceptado expresamente la jurisdicción federal.⁷ Conforme fueron pasando los años, los conflictos de competencia federal fueron incrementándose, acumulando las juntas una carga de trabajo considerable y con ello postergando su resolución por años. Por tal razón se tuvo que tomar medidas necesarias para lograr una mayor rapidez y sencillez del procedimiento.

Por tal motivo, entre lo más relevante de la reforma laboral destaca suprimir las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el establecimiento, a cambio, de los Juzgados o Tribunales de Trabajo tanto locales como federales, mismos

⁶ Gobierno de México, Acciones y Programas "Tratado México-Estados Unidos- Canadá (T-MEC) Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401196/23Laboral.pdf> 17 de mayo de 2019.

⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Reseña Histórica de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje" Disponible en línea: <http://www.stps.gob.mx/librosblancos/libroblancodelaJFCA/LibroBlancoObr-JFCA20063resena.pdf> 17 de mayo de 2019.

que formarán parte del Poder Judicial, del orden correspondiente.

Para la creación de los tribunales laborales en las 32 entidades federativas, se otorgó un plazo de tres años. Para el nivel federal, el lapso es de cuatro años.

Nuevo procedimiento

La nueva estructura procesal de los juicios laborales servirá para establecer y aplicar los principios de oralidad, intermediación, continuidad, concentración y publicidad, buscando imprimir mayor certeza y rapidez a cada uno de los procesos llevados a cabo. Los cambios también incluirán a los jueces pues ahora tendrán mecanismos de control y rectoría para una mejor conducción en todos los juicios.

El juez deberá estar presente en todas y cada una de las audiencias; las partes y el mismo juez podrán interrogar a los testigos de manera libre, no será necesario presentar preguntas por escrito al órgano jurisdiccional, tal como sucede actualmente. Podrán realizar preguntas abiertas siempre y cuando sean acotadas a la *litis*.

Otro punto relevante necesario para la actualización fue el de contar con aplicaciones tecnológicas, así como con medios electrónicos, para la comunicación entre las autoridades que tengan relación en algún caso en concreto, todo esto con la finalidad de agilizar los trámites correspondientes. La idea de este nuevo procedimiento es que todo sea más dinámico, logrando con ello una abreviación en los tiempos procesales ya que en la actualidad los mismos suelen tener una duración excesivamente dilatada.

Debido a esos cambios, todos los procedimientos laborales serán más dinámicos y expeditos, como se pretende que ocurra en otras materias en las que se está implementado la oralidad.

Se establece una etapa conciliatoria para trabajadores y patrones que puede ser de una audiencia obligatoria o varias si así lo

establecen las partes. El planteamiento fundamental es que en la primera audiencia se puedan solucionar los problemas y con eso ir desahogando los conflictos sin necesidad de agravar la litigiosidad.

Otro cambio que ayudará para un mejor rendimiento en los procesos laborales es el de la creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL). Dicho centro será un órgano autónomo para la decisión y gestión en materia laboral y se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. El titular de dicho órgano será un Director General que será designado por la Cámara de Senadores.

Regulación de los sindicatos

Entre las principales facultades del CFCRL se encuentran las de registrar sindicatos (siempre y cuando se cuenten con los documentos que acrediten que el sindicato existe y cuente con un padrón actualizado de miembros) y contratos colectivos. También se encargará de conciliar los conflictos obrero-patronales a nivel federal. Por dicha razón existirá la separación entre la función judicial y la función conciliadora.

Para que exista una verdadera transformación en el mundo laboral (además de lo mencionado con anterioridad), era necesario modificar diversos aspectos de la vida sindical, empezando con los procedimientos de elección de directivas y secciones sindicales. Al respecto dicha reforma dispuso la salvaguarda del voto personal, libre y secreto de cada uno de los trabajadores, a efecto con ello de darles la certeza de que su voto no afectará su puesto dentro de la empresa donde labore.

De ahora en adelante los contratos colectivos serán revisados para que en ningún momento los derechos de los trabajadores sean violentados. Se dispuso de un plazo

La reforma laboral contiene cinco objetivos principales, que son: el acceso al mercado laboral y creación de empleos; transparencia y democracia sindical; fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo; la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales, y la modernización de la justicia laboral

máximo de cuatro años para revisar todos los contratos que existen actualmente. Si llega a existir algún cambio al mismo, este deberá ser depositado al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y se otorgará a todos los trabajadores de forma impresa o electrónica según lo soliciten.

También se crea la figura llamada “constancia de representatividad sindical”, cuya principal finalidad es asegurar que el sindicato que pretenda ejercer los derechos colectivos de un grupo de trabajadores, tal y como es el derecho de huelga o de contratación colectiva, realmente cuente con un respaldo de trabajadores y no sean sindicatos sin representatividad real creados con la finalidad de extorsionar a las empresas o, en su caso, para afectar a los mismos trabajadores ya que en muchas ocasiones, por la forma en cómo se encontraba regulado el derecho de huelga, era la minoría de empleados los que decidían irse a huelga y todos aquellos que estaban dispuestos a seguir laborando no podían hacerlo.

Otro tema en el que se enfoca la reforma es en el registro del sindicato, pues el mismo podrá cancelarse en caso de que no cumpla su objetivo o cuando sus dirigentes incurran en actos de extorsión contra los patrones.

Se establece que el periodo de duración de las directivas de los sindicatos no podrá ser indefinido o de una temporalidad que obstaculice la participación democrática de sus afiliados, debiendo estas rendir cuenta completa y detallada de la administración de su patrimonio.

Además se regula la integración de las directivas para que sean conformadas proporcionalmente, incluyendo razón de género, abriéndose así oportunidades para aquellas mujeres que quieran formar parte de la misma.

Equidad de género

Con esta reforma igualmente se pretende garantizar la equidad de género en varios aspectos. La principal idea es proteger a los trabajadores sin importar el género, que se generen ambientes laborales libre de discriminación y de violencia. Lo anterior con la finalidad de garantizar proyección a la mujer ante agresiones por razón de género.

En relación con las empresas, en adelante estas tendrán que asegurarse de que a los trabajadores a los que se pretenda despedir se les dé un aviso por escrito, ya que la negativa del despido y el ofrecimiento del puesto de trabajo (que actualmente es una estrategia procesal de defensa muy común), no van a generar la inversión la carga de la prueba en los procedimientos contenciosos, como antes de la reforma.

Ante dicho panorama, los distintos actores y operadores del derecho del trabajo deberán prepararse para enfrentar los retos y desafíos que implica la implementación de la reforma.

Uno de los aspectos en los que se deberá avanzar, es el relativo al incremento de la productividad, ya que por diversas razones México se encuentra rezagado respecto de varios países que son potencia económica. **B**

La lógica de la coalición de gobierno en sistemas multipartidistas

Juan Alejandro Navarrete Ortega

I. Introducción

El sistema político mexicano, eminentemente presidencial, ha sufrido una crisis de gobernabilidad que obedece a la falta de consensos entre las fuerzas políticas, por un lado, el multipartidismo representado en las cámaras del Poder Legislativo y por el otro la correlación de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En la Cámara de Diputados están representados diez grupos parlamentarios, mientras que en el Senado de la República existen ocho grupos parlamentarios. Con la elección del gobierno que entró en funciones en diciembre de 2018 se conformó una coalición de facto entre los partidos políticos que conformaron la alianza electoral que consiguió la mayoría en las urnas.

En gobiernos anteriores, desde 1997 observamos que el partido en el Gobierno no contaba con una mayoría en el Congreso, motivo por el cual se complicaba la aprobación de los presupuestos, así como las propuestas legislativas que presentaba el Ejecutivo. Esto ocasionó una inercia de corrupción en el Poder Legislativo cuando se intercambiaban los apoyos a los proyectos

del Gobierno a cambio de prebendas políticas o beneficios económicos entre el Gobierno y los legisladores.

Entre 2000 y 2018 se enfrentaron problemas como el obstruccionismo de los partidos de oposición, los cuales contaban con la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión, desde la presidencia de Vicente Fox en el año 2000 –fecha en la que se logró la alternancia democrática después de un largo periodo de 71 años de dominio del partido hegemónico–, mismo que tenía control absoluto del Gobierno y el Congreso.

Al no necesitar de la confianza del Congreso, el presidente en turno puede gobernar por decreto, en el marco de sus atribuciones, sin la anuencia del Poder Legislativo y acudir a él sólo en los casos de modificaciones legales o constitucionales. De igual forma, el partido que gana las elecciones legislativas puede decidir obstaculizar las reformas que provengan del Poder Ejecutivo o acompañar al gobierno en los casos que así convengan a sus intereses.

Todos estos temas han sido analizados ampliamente desde la academia, muchos de los problemas son propios de los sistemas

presidenciales, mayoritarios en América Latina sumados a los casos particulares de estudio que ha merecido el sistema político mexicano, desde las *Facultades metaconstitucionales del presidente* de Jorge Carpizo (2004), hasta la edición especial sobre la transición mexicana de la obra titulada: *Ingeniería constitucional comparada* de Giovanni Sartori (2004).

Este fenómeno ha generado la necesidad de adecuar el marco jurídico, de manera que en 2014 se llevó a cabo la reforma político-electoral, mediante la cual se dota de la facultad constitucional al presidente de la República para optar por conformar un gobierno de coalición sin que hasta el momento se haya expedido la legislación secundaria correspondiente, aunque existen diferentes propuestas ya presentadas en ambas cámaras del Congreso.

Uno de los puntos clave que establece la reforma constitucional es que en caso de que el presidente de la República opte por conformar un gobierno de coalición, tendrá que estar sujeto a un convenio, la lógica de este convenio pasa por el reparto de carteras: número, importancia, número de plazas disponibles; agenda de los partidos; temas coyunturales de ideología en función de los candidatos que tengan para ocuparlas; tamaño de presupuesto, programa de gobierno consensuado y el plan de comunicación de la acción de Gobierno. Por ello debe emitirse una legislación que transparente los acuerdos y que señale de manera clara la responsabilidad que le corresponde a cada partido coaligado de cara a la ciudadanía.

Asimismo, el diseño institucional que enmarque las relaciones del presidente y los integrantes del Gobierno como los miembros del gabinete, así como las relaciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, por ejemplo, la designación o ratificación de los altos funcionarios por parte del Poder Legislativo. Este no es un tema menor el cual podría ser

enriquecido con las experiencias en otros países del mundo, es decir, desde el punto de vista de la ciencia política comparada.

La experiencia internacional específicamente en España ha sido extensa debido a que la gran mayoría de las Comunidades Autónomas ha recurrido a algún tipo de acuerdo o pacto para lograr conformar Gobierno y/o aprobar los presupuestos, no sólo desde la aparición de las nuevas fuerzas políticas en la segunda década del siglo XXI, sino desde mediados de los años ochenta, como lo ha documentado la academia Josep M. Reniu (2014) Jordi Matas (2015).

Observamos que los acuerdos para conformar gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas son en general, una especie de programa de gobierno conjunto subdividido por temas o por ejes rectores de las políticas públicas o acciones parlamentarias a llevar a cabo durante la legislatura de que se trate.

Muchos de ellos, es importante subrayar la importancia de que cuentan con un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento del acuerdo coalicional mismo que prevé el riesgo de caer en una parálisis legislativa al conseguir solamente la investidura, pero no un gobierno de coalición con responsabilidades compartidas entre los partidos políticos que participan del acuerdo, que sea capaz de sacar adelante un programa de gobierno.

En España se han formado gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas desde hace décadas, de esa experiencia, rescataríamos elementos como la división entre acciones de gobierno y legislativas dentro del acuerdo de coalición y la creación de un sistema de evaluación del cumplimiento de ambas.

Por otro lado, en México todas las instituciones toman sus decisiones de manera colegiada excepto el Poder Ejecutivo. Con la introducción de los gobiernos de coalición en

el sistema político mexicano, se pone un correctivo al carácter unipersonal del Poder Ejecutivo. Así como un correctivo a la fragmentación partidista que ha demostrado propiciar un obstruccionismo de la oposición desde el Congreso.

¿Opera la misma lógica coalicional en los gobiernos de México y España tanto a nivel nacional como a nivel territorial?

El objetivo de la investigación es analizar la lógica coalicional en sistemas multipartidistas tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios, particularmente en México y España.

Para desarrollarlo, la investigación se apoya en categorías y premisas de los sistemas políticos, el control político, la teoría de las coaliciones, el sistema de partidos desde el punto de vista de la competición partidista y los modelos electorales, así como los modelos institucionales de organización política y descentralización territorial.

Para Josep Maria Reniu¹ existe una tipología derivada del presidencialismo puro del que habla Jorge Carpizo,² que es el presidencialismo con matices parlamentarios que se justifica a partir de la incorporación de algunos elementos institucionales inspirados en el sistema parlamentario.

Dice Carpizo que el presidencialismo puro se caracteriza por la elección directa del presidente, porque los miembros del gabinete son simples ayudantes o consejeros, cuyo nombramiento y remoción dependen exclusivamente de la voluntad del presidente.

En ese orden de ideas, dentro de las formas de Gobierno híbrido de Lijphart,³

México encajaría en la forma presidencial con un Ejecutivo unipersonal no dependiente de la confianza legislativa.

En el trabajo publicado por Reniu en el año 2012,⁴ antes de la creación de la figura del Gobierno de coalición, se cataloga a México como un país con presidencialismo puro, pero se analizan ejemplos como los de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay, en los que identifica un presidencialismo con matices y dice que los gobiernos de coalición en estos sistemas se caracterizan por un marco de carácter *ad hoc* en el que la base de los acuerdos son individuos antes que los partidos mismos.

Por lo antes descrito de la legislación mexicana, parece una definición casi exacta del modelo de Gobierno de coalición adoptado por México con una fuerte carga hacia conservar el poder del presidente.

Como dice Javier García Roca⁵ ¿Cuál es la *ocasio*? La oportunidad o circunstancia favorable que provoca el control. En España la reflexión sobre el control comienza a mediados de los ochenta en tiempos de largas mayorías absolutas del PSOE.

Esta hegemonía gubernamental de un partido disciplinado y con un fuerte liderazgo presidencial, hizo necesario pensar sobre la necesidad del control parlamentario, para mantener un cierto equilibrio en la división de poderes, por imperativos del interés general y no sólo desde el exclusivo interés de las minorías en su labor de oposición.

Sin control parlamentario no existe democracia representativa, y la proposición es más cierta cuando mayor sea el predominio gubernamental como ocurre en el presidencialismo.

Esta situación de fuerte desequilibrio de poderes en provecho de la preeminencia del

¹ J. M. Reniu, "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos". En: *Estudios Políticos* núm. 26 (mayo-agosto, 2012) Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos. Pág. 167.

² Jorge Carpizo Mcgregor. *Op. cit.* Pág. 11.

³ A. Lijphart. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Editorial Ariel. Barcelona. 2012. Pág. 119.

⁴ J.m. Reniu. *Op. cit.* Pág. 167.

⁵ J. García Roca. *Op. cit.* "La función parlamentaria de control..." Pág. 7.

Gobierno, sino del presidente directamente, por la ausencia de contrapesos parlamentarios eficientes –una primacía gubernamental es inevitable– coincide algo con la del fuerte híper presidencialismo iberoamericano. Puede que aún con mayor grado.

Ahí tendríamos que poner énfasis en los sistemas presidenciales con multipartidismo, donde claramente existe un predominio presidencial, pero no de un partido hegemónico por lo que el Ejecutivo tiene que necesariamente buscar acuerdos en el Parlamento.

Diego Valadés,⁶ cuando habla de la estructura de los controles parlamentarios en los sistemas presidenciales, apunta que, aunque parezca una contradicción, los controles parlamentarios pueden verse menos limitados en los sistemas presidenciales, porque ahí facilitan la relación entre el Congreso y el Gobierno sin poner en riesgo la estabilidad gubernamental.

La estabilidad gubernamental no se pone en riesgo en los sistemas presidenciales como es el caso del mexicano, debido a que el Presidente no está sujeto a la confianza del Congreso y tampoco tiene la facultad de disolverlo.

Los controles parlamentarios contribuyen al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

Ya lo decía Giovanni Sartori en el prólogo a la edición mexicana de *Ingeniería constitucional comparada* que México como excepción en los sistemas presidenciales latinoamericanos inventó un caso único el “sistema hegemónico” de Gobierno, pero que México se encuentra en un periodo de transición.

Sartori advierte que no tendría sentido que México adoptara una de las formas democráticas que por doquier han demostrado estar muy expuestas al fracaso, refiriéndose a los regímenes presidenciales en Latinoamérica como imitación del modelo estadounidense.

Coloca en una categoría de semipresidencialismo y sugiere como solución un presidencialismo alternativo: “... tanto el presidencialismo como el parlamentarismo incuban dentro de sí los defectos de sus méritos. No obstante, si se hace que las dos formas compitan entre sí dentro de un mecanismo de alternación, se tienen los incentivos para fortalecer los méritos y reducir al mínimo los defectos”.⁷

Bruce Ackerman⁸ propone el ideal de un parlamentarismo acotado, entendido éste, no como la facultad constitucional para crear una presidencia que sirva de contrapeso a un Congreso electo por el pueblo, sino que sea éste Congreso quien autorice a un Primer Ministro y a un gabinete que permanezca en el poder durante el tiempo necesario para obtener el respaldo de la Cámara de Diputados que representa al ente soberano; sin embargo esta nueva relación tiene su contrapeso en la autonomía que un tribunal constitucional y la propia sociedad deben tener en la transformación real de un Estado.

La doctrina coincide, cada quien bajo sus términos, en que la posible solución a los problemas de los sistemas de Gobierno tanto parlamentario como presidencial en la relación Ejecutivo-Legislativo, estaría en el acercamiento del uno con el otro. En ese sentido, la incorporación de la figura de los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete por parte del Congreso parece –al menos en términos teóricos– ir en el sentido correcto.

⁷ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Pág. 187.

⁸ Bruce Ackerman, *La nueva división de poderes*. Fondo de Cultura Económica. México. 2007. Págs. 124-128. (Artículo original: “The New Separation of Powers”. En: *Harvard Law Review*. January 2000.)

⁶ Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2007. Pág. 224.

*En un sistema presidencial, el presidente ha de ganar la confianza
dos veces, una en las urnas frente a los electores y otra en el Congreso
para lograr el apoyo a su programa de gobierno*

Metodología

Desde el enfoque institucionalista, se utiliza la metodología del análisis comparativo como estrategia de investigación, utilizando el ideal de la comparación experimental: el estudio de casos utilizando el método comparativo en sistemas diferentes. El proceso de análisis basado en una lógica, los países que se comparan tienen sistemas diferentes, pero a la vez similares.

La limitación con las que nos encontramos es que existen muchas variables y número reducido de casos, para minimizar ese problema, dividiremos en categorías –que para el caso son las Comunidades Autónomas en el caso español y el nivel federal en el mexicano–.

Las características comparables (variables) son: los sistemas electorales, los sistemas políticos, el multipartidismo y el sistema de gobierno territorial que en ambos países se encuentra dividido en el ámbito nacional y territorial.

Caso: la lógica coalicional, a continuación, delimitaremos la definición empírica conceptual, así como el tiempo y espacio.

Lógica coalicional

Identificamos tres tipos de coaliciones:⁹ las coaliciones electorales, las coaliciones

parlamentarias y las coaliciones políticas. Asumiendo que el Gobierno de coalición es aquél en el que participan dos o más partidos mediante la titularidad de carteras ministeriales, podremos considerar las diversas formas que pueden adoptar las estrategias de apoyo parlamentario a los gobiernos, sean éstos de coalición o no, minoritarios o mayoritarios.

A este respecto es innecesario establecer requisitos adicionales tales como la necesidad de contar con un determinado apoyo del Parlamento, que los partidos hayan tenido que enfrentarse electoralmente, o la presencia de una determinada motivación coalicional.

Ello significa optar por una definición que simplemente permita incluir todos aquellos gobiernos en los cuales hay una dinámica inherente al comportamiento coalicional (distribución de las parcelas de poder, negociación cotidiana de la acción gubernamental, garantía de un determinado apoyo parlamentario, etcétera, entre distintos partidos políticos) y excluir aquellos gobiernos que no posean esta dinámica.

Los gobiernos de coalición tienen su génesis en los sistemas parlamentarios en los que es necesario un acuerdo parlamentario para lograr la investidura del presidente del Gobierno y es uno de los elementos que se ha exportado a los sistemas presidenciales principalmente como mecanismo de control.

⁹ Josep M. Reniu, Román Reyes, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Terminología científico-social. Universidad Complutense de Madrid. Editorial Plaza y Valdes. España y México. 2009.

Dice Javier García Roca¹⁰ que tradicionalmente hemos explicado que el presidencialismo entraña una separación de poderes rígida, fundada en el poder de una persona que personifica la nación, mientras que el parlamentarismo supone una división de poderes flexible basada en la integración de Gobierno y Parlamento mediante un conjunto de relaciones que arrancan de una previa relación de confianza.

Por otra parte, Diego Valadés¹¹ afirma que la estabilidad de las relaciones entre los órganos gubernamentales en un sistema presidencial en el que existe un pluripartidismo deviene en una problemática y soluciones más complejas. Como lo pueden ser los gobiernos de coalición.

Los gobiernos de coalición son hoy en día una constante tanto en las democracias parlamentarias como en las democracias presidenciales de todo el mundo, operan en el contexto de un sistema de partidos múltiple.

Los dos fundamentos del Gobierno de coalición en México en las que coincidimos plenamente con Valadés,¹² son la conformación formal ante la representación nacional de un programa de gobierno común entre los partidos coaligados y el nombramiento de un Gabinete plural de altos cargos que integran los partidos coaligados para encargarse de su concepción e implementación bajo la conducción del presidente electo democráticamente por el pueblo.

Nos parece que este elemento de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales nos lleva a una separación de poderes flexible en los términos que plantea

García Roca.¹³ Es una paradoja que podríamos llamar la parlamentarización de los sistemas presidenciales de la que habla Valadés.¹⁴

Por otra parte, en España los acuerdos coalicionales no pueden ir separados del tema presupuestal como lo advierten Eliseo Aja, José Antonio Montilla y Javier García Roca,¹⁵ con el ejemplo de Andalucía y Asturias, se convierten en acuerdos de investidura que desde el inicio de la legislatura corren el riesgo de tener problemas para lograr los objetivos del Gobierno, como es el caso que desde el momento de la votación de los presupuestos no se consiguieron las mayorías necesarias para su aprobación.

Por ello, es necesario un cambio en la cultura política para pasar de los gobiernos de mayoría absoluta a los gobiernos de coalición, un asunto que no es desconocido, como lo hemos mencionado, en el ámbito autonómico.

Según Robles Egea, en todos los procesos, en los que se ven envueltas las coaliciones políticas, se tiene en cuenta el interés general del sistema democrático, no sólo como referente último, al fomentar la participación e incorporación al proceso de toma de decisiones de un número mayor de actores políticos.¹⁶

A continuación, haremos un recorrido por las Comunidades Autónomas que se han visto en la necesidad de formar gobiernos de coalición o acuerdos para formar Gobierno y las dificultades que se han encontrado, así como, hasta qué punto se establecen mecanismos para medir o evaluar su cumplimiento.

¹⁰ Javier García Roca, "La función parlamentaria de control a caballo de parlamentarismo y presidencialismo". Pág. 9. En: *Teoría y realidad constitucional*. Revista española. España 2017.

¹¹ Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 22.

¹² Daniel Barceló y Diego Valadés. *Op. cit.* Pág. 13.

¹³ Javier García Roca. *Op. cit.* "La función parlamentaria de control..." Pág. 9.

¹⁴ Diego Valadés. *Op. cit.* La parlamentarización...

¹⁵ Valoración general en: Eliseo Aja, Francisco Javier García Roca Y José Antonio Montilla Martos, *Informe Comunidades Autónomas 2014*. Instituto de Derecho Público. Barcelona. 2015.

¹⁶ Antonio Robles Egea, "Coaliciones Políticas y Sistema Democrático". En: *Revista de Estudios políticos* Num. 105. CEPC. España 1999. Pág. 280.

Este recorrido lo haremos a partir del acuerdo de coalición más reciente, siendo este en la mayoría de los casos en 2015, año en el que las dos nuevas fuerzas políticas nacionales: Ciudadanos y Podemos, empezaron a obtener mayor representación en los parlamentos autonómicos, no obstante, como hemos dicho, en la mayoría de las comunidades autónomas este tipo de acuerdos han sido utilizados desde principios de los años ochenta al inicio de la democracia.

En Andalucía encontramos acuerdos de investidura en la actual legislatura, no obstante, en el 2012 se firmó el “Acuerdo por Andalucía” entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IULV-CA).¹⁷

Documento en el cual se hace un análisis de la problemática andaluza en materias como: empleo, educación, salud, etcétera y se acuerdan medidas concretas a realizar para superar los problemas diagnosticados, en este caso se hace una separación entre los compromisos gubernamentales y los compromisos legislativos contenidos en un epígrafe independiente.

En Aragón nos encontramos también con un acuerdo de investidura en 2015, pero del mismo modo en 2012 sí se formó un gobierno de coalición entre el Partido Popular y el Partido Aragonés.¹⁸

Este acuerdo, es estructurado a partir de objetivos y metas para la gobernabilidad y como tercer punto, algo que nos parece digno de resaltar, unos mecanismos de seguimiento del acuerdo. Dentro de los mecanismos de seguimiento destaca la creación de una comisión paritaria.

En Asturias, el acuerdo del 31 de octubre de 2008, entre Federación Socialista

Asturiana-PSOE e Izquierda Unida-Verdes,¹⁹ contiene una declaración política, un programa de acción de gobierno y postulados a cerca de protección social, servicios públicos y cohesión social; sanidad; educación; administraciones públicas; juventud; igualdad; cultura; deporte; política lingüística; cooperación al desarrollo; y el ente público de comunicación. Todos estos rubros son compromisos, pero sin líneas de acción claras, plazos, ni mecanismos de seguimiento o evaluación.

En Cantabria se han celebrado acuerdos de legislatura entre el Partido Regionalista de Cantabria y el PSOE²⁰ desde 2003 y hasta 2015 con la firma de compromisos enlistados de manera muy escueta y sin mayor estructura como podría ser un texto articulado o subdividido por temas.

En Castilla-La Mancha no han existido gobiernos de coalición al igual que Extremadura y en Castilla y León, sin embargo, hubo un acuerdo entre el Partido Popular y Centro Democrático y Social (CDS),²¹ partido fundado por el expresidente del Gobierno español, dicho acuerdo fue firmado en 1989.

Cataluña ha tenido diferentes acuerdos de coalición desde 1984 y ahora en 2015 se ha firmado un acuerdo para la transición nacional y para garantizar la estabilidad parlamentaria del Gobierno de Cataluña entre Convergència i Unió (CIU) y Esquerra Catalunya. Dicho documento consta de siete grandes acuerdos, consta de un preámbulo, un texto articulado y tres anexos que detallan acciones concretas.²²

En el País Vasco, se han suscrito acuerdos de legislatura para la formación de Gobierno desde 1986, el último, para la legislatura 2005-2009 fue un acuerdo que constaba de un preámbulo sobre el compromiso social con

¹⁷ Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España. http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm

¹⁸ *Íbidem*.

¹⁹ *Íbidem*.

²⁰ *Íbidem*.

²¹ *Íbidem*.

²² *Íbidem*.

***La posibilidad de formar gobiernos de coalición implica
que habrá un instrumento más para reforzar
los mecanismos de control político que ejerce el Legislativo
sobre el Ejecutivo, una vez que el primero podrá intervenir
en la ratificación del gabinete***

Euskadi; una segunda parte con compromisos políticos y bases programáticas, donde se enuncian los principios compartidos entre los partidos firmantes; y finalmente un programa de gobierno subdividido en siete tópicos con líneas concretas de acción.²³

En Galicia se han firmado acuerdos para la formación de Gobierno desde 1983 hasta 2009, cuando se adoptó el acuerdo de bases programáticas para la acción de la Xunta de Galicia entre los grupos: Partido Socialista de Galicia-PSOE y Bloque Nacionalista Galego (BNG)²⁴ que consta de ocho grandes acuerdos y contiene sus respectivas líneas de acción, aunque sin mencionar acciones concretas ni algún mecanismo de seguimiento.

Islas Baleares también han recurrido a los acuerdos de legislatura desde 1987, en 2015 se ha firmado un acuerdo de gobernabilidad entre el PSOE, Podemos y Más per Mallorca (MxM) es un programa de acción en el que destaca un apartado sobre transparencia gubernamental y buen gobierno que contiene una serie de medidas concretas a realizar en esta legislatura.²⁵

En este acuerdo destacamos la distribución de responsabilidades entre los firmantes ya que se acordó que el Partido Socialista Obrero Español presidiera el Gobierno, MxM el Consejo Insular y Podemos el Parlamento.

En Canarias de igual forma se han celebrado acuerdos de legislatura desde 1987 y en 2015 se firmó un pacto por el crecimiento y el progreso social y económico, y un acuerdo para la gobernabilidad de Canarias entre la Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario y el Partido Socialista Canario.²⁶

En estos documentos se destaca que se asignan responsabilidades delimitadas para cada actor político firmante, así como para la gestión de las diferentes tareas a las que se comprometieron. Se divide por una parte el plan de gobierno y por la otra las acciones parlamentarias.

En la Comunidad de Madrid no ha existido como tal un Gobierno de coalición, en el sentido que explica Jordi Matas,²⁷ sin embargo en la actual legislatura se ha logrado un acuerdo entre el Partido Popular y Ciudadanos para la investidura de la Presidenta Cifuentes, este acuerdo ha llevado a la firma de un convenio que es un documento firmado por ambos partidos el 19 de junio de 2015²⁸ en el cual se

²³ *Íbidem.*

²⁴ *Íbidem.*

²⁵ *Íbidem.*

²⁶ *Íbidem.*

²⁷ J. Matas. *Op. cit.* Pág. 20.

²⁸ Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España. http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm

enumeran setenta y seis puntos que más bien son compromisos para implementar acciones tanto de gobierno como parlamentarias entre ambas fuerzas políticas.

En Navarra se han firmado acuerdos de legislatura desde 1995, en 2015 se firmó el acuerdo programático para el Gobierno de Navarra entre las formaciones políticas GeroaBai, Eh Bildu, Podemos e Izquierda-Ezkerra.²⁹

Consta de ocho puntos y destaca la creación de una comisión de desarrollo y seguimiento al acuerdo programático, integrada por cuatro representantes de cada formación, con fechas fijas de reunión y objetivos delimitados.

En La Rioja ha sido necesario un acuerdo para lograr investidura en tres ocasiones, en 1990, 1991 y en 2015, este último es un acuerdo de investidura y por la gobernabilidad de La Rioja suscrito por el Partido Popular y Ciudadanos.³⁰

Se trata de un documento sencillo que se divide en tres ejes y que enmarca veinticinco acciones concretas a las que se comprometen ambas fuerzas políticas durante esta legislatura.

En Valencia se ha recurrido en dos ocasiones a los acuerdos de legislatura, en 1995 y en 2015 cuando el PSOE y Compromís firmaron un acuerdo que consta de cinco puntos a los que se comprometen ambas formaciones en esta legislatura.³¹ Es un documento escueto con líneas generales en el que no se detallan acciones a realizar, mucho menos un programa de Gobierno y tampoco cuenta con un mecanismo de seguimiento.

La pluralidad política con las nuevas formaciones nos dejan ver que ahora es necesario llegar a acuerdos para la formación de Gobierno en la mayoría de las Comunidades Autónomas, podemos observar que salvo tres

excepciones en 2015 todas las Comunidades han requerido de algún tipo de pacto para conseguir la investidura y conformar Gobierno.

Observamos que los acuerdos para conformar gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas son en general, una especie de programa de gobierno conjunto subdividido por temas o por ejes rectores de las políticas públicas o acciones parlamentarias a llevar a cabo durante la legislatura de que se trate.

Es importante subrayar la importancia de contar con un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento del acuerdo coalicional ya que se corre el riesgo de caer en una parálisis legislativa al conseguir solamente la investidura, pero no un Gobierno de coalición con responsabilidades compartidas entre los partidos políticos que participan del acuerdo, que saque adelante un programa de Gobierno.

¿Por qué se incorporó la figura de gobierno de coalición en la Constitución mexicana en 2014 y no antes y qué condiciones se dieron para que se hiciera la reforma constitucional en México?

Las condiciones para que se consiguiera la reforma político-electoral de 2014 son varias, es importante señalar la diferencia entre un sistema presidencial en el marco de un bipartidismo al de un pluripartidismo, en México la diversidad de partidos políticos y el antecedente de dos gobiernos que no tuvieron mayoría en las cámaras legislativas dieron origen a una reforma que entre otras cosas crea una herramienta típicamente parlamentaria para lograr consensos y gobernabilidad como son los gobiernos de coalición.

Los gobiernos de coalición podrían garantizar cierta gobernabilidad y avance en temas legislativos. La experiencia de los doce años que gobernó el Partido Acción Nacional,

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

de 2000 a 2012 y los últimos seis años del presidente Peña Nieto, demostraron que es muy difícil gobernar con minoría en el Congreso.

El sexenio del presidente Fox se vio severamente afectado por el bloqueo sistemático de la oposición en el Congreso y el presidente Calderón se vio obligado a otorgar un sin número de concesiones a cambio del respaldo legislativo a sus propuestas y combatir el obstruccionismo del que habla Roberto Gargarella³² cuando se refiere a las relaciones entre el Gobierno y la oposición.

Una primera aproximación al Gobierno de coalición se dio al inicio del sexenio actual con el llamado “Pacto por México” en el que convergieron los partidos políticos, en un primer momento todos ellos, y aunque finalmente permanecieron solo el PAN, PRI y el PRD se logró consenso en la totalidad de los temas planteados.

Se vio interrumpido –lógicamente– por las elecciones intermedias de 2015, es decir, la renovación de la Cámara de Diputados que trajo consigo una nueva integración y nuevos actores políticos, pero nos parece que sentó un antecedente de esperanza.

Trabajar para construir acuerdos entre los partidos políticos en todos aquellos temas comunes como la educación, la salud, el desarrollo y dejar a un lado los que dividen, temas ideológicos o controvertidos, como menciona Tarcisio Navarrete Montes de Oca,³³ una política de las coincidencias.

Uno de los aspectos que ha sido tratado en el estudio de los sistemas presidencialistas es el fenómeno del Gobierno sin mayoría. Para

algunos, este formato tendría que evitarse con el fin de disminuir la posibilidad de una parálisis en el proceso legislativo; para otros, permite la emergencia de un contrapeso que resulta necesario hacia las acciones del Ejecutivo.

Dado que la gobernabilidad exige mayorías calificadas para aprobar reformas –para la reforma constitucional y la proclamación de leyes generales se requiere de dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso y más de la mitad de las legislaturas de las entidades federativas–, un presidente que no cuenta con este apoyo queda supeditado a la formación de coaliciones parlamentarias para evitar la inacción de su Gobierno.

Sobre este punto vale la pena recordar las diferencias que existen entre una coalición electoral, una coalición parlamentaria y un Gobierno de coalición. La primera es una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo una candidatura común.

La segunda se refiere a las alianzas que llevan a cabo las fracciones parlamentarias en el Congreso para alcanzar la mayoría requerida para sancionar leyes.

Y la tercera implica que el titular del Ejecutivo deberá repartir carteras de Gobierno a miembros de la oposición, formando un Gabinete compuesto por integrantes de más de un partido. Por lo general, los gabinetes se componen por militantes del partido que ocupa la Presidencia; sin embargo, cuando se abren espacios a otras fuerzas políticas en la administración gubernamental se conforman gabinetes bipartidistas o multipartidistas.

Esto implica que las elecciones presidenciales como dice Alberto Escamilla,³⁴ ya no se constituyen necesariamente en un “juego de suma cero” en donde el ganador se lo lleva todo, sino más bien, el que gana

³² Roberto Gargarella, “El presidencialismo como sistema mayoritario” en C.S. Nino, R. Gargarella, M.V. Rodríguez, V. Kristicevic, A. Lerer, D.A. Sabsay, L. De Riz Y C. Smulovitz, *El presidencialismo puesto a prueba, con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1992. Pág. 93.

³³ Tarcisio Navarrete Montes De Oca, *Democracia sin canibalismo. Hacia una política de las coincidencias*, Ed. M.A. Porrúa y la H. Cámara de Diputados LXII Legislatura. México. 2014. Pág. 241.

³⁴ Alberto Escamilla Cadena, “Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete presidencial”, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. (SOME). Pág. 5.

comparte su triunfo. Añadiríamos que no solo comparte el triunfo sino también la responsabilidad de Gobierno.

En los sistemas presidenciales hay una separación de poderes real ya que en los sistemas parlamentarios el presidente del Gobierno es el líder de la mayoría en el Parlamento, hay quienes afirman que la oposición lo tiene muy difícil porque no se puede oponer casi a nada estando el jefe del Gobierno en el Congreso.

En un sistema presidencial, los poderes gozan de una mayor autonomía ya que el presidente es electo de manera directa y no puede ser destituido por el Parlamento y el Parlamento no puede ser disuelto por el presidente.

También hay quien dice que en un sistema presidencial, el presidente ha de ganar la confianza dos veces, una en las urnas frente a los electores y otra en el Congreso para lograr el apoyo a su programa de gobierno. En la reforma político-electoral de 2014,³⁵ se

³⁵ Se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26; la fracción VII del párrafo vigésimo tercero del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; la fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII del artículo 35; la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V del artículo 41; la fracción II del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; el artículo 59; el primer párrafo del artículo 65; el segundo párrafo del artículo 69, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73; el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74; la fracción II del artículo 76; la fracción VI del artículo 82; el artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IX del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 93; la fracción VI del artículo 95; las fracciones VII y VIII del artículo 99; el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV del artículo 116; el segundo párrafo del artículo 119; la fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122; se adicionan un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recor-

estudiaron treinta y seis iniciativas de legisladores y finalmente se modificaron o adicionaron veintinueve artículos constitucionales, aunque los que nos interesan para el análisis de la figura de los gobiernos de coalición son los referentes a las facultades del Congreso y del Presidente de la República.

La reforma al artículo 89 abre tres posibilidades para el Presidente de la República: una, es que podrá encabezar un Gobierno con mayoría absoluta si su partido obtiene los escaños necesarios en el Congreso; la segunda posibilidad es que encabece un Gobierno en condición de minoría; mientras que la tercera es formar un Gobierno de coalición a partir de una mayoría construida por dos o más partidos.

Si opta por la última, no sólo contaría con el apoyo del Congreso para aprobar leyes o modificar la Constitución, sino que además deberá compartir los productos de Gobierno con otros partidos.

Ahora bien, conviene plantearnos ¿qué es lo que aporta la reforma de 2014? ¿Si no se hubiera hecho que hubiera pasado? ¿El presidente no hubiera podido conformar un gobierno de coalición? En adelante intentaremos dar respuesta a estas interrogantes.

La reforma introduce flexibilidad al proceso de gobierno una vez que el Ejecutivo puede optar por el instrumento de la coalición para obtener la cooperación del Legislativo. Se trata de dos mecanismos que estaban ausentes en el diseño institucional y constitucional del presidencialismo mexicano y que pueden fomentar su adecuación funcional.

La posibilidad de formar gobiernos de coalición implica por tanto que habrá un instrumento más para reforzar los mecanismos de control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, una vez que el primero podrá intervenir en la ratificación del gabinete.

riéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (DOF núm. 135 del 10 de febrero de 2014).

*Los controles parlamentarios contribuyen al equilibrio
entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno.
Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos
constitucionales, sino en racionalizar su desempeño
y facilitar la cooperación institucional*

Al mismo tiempo, se le otorga al mandatario un instrumento para obtener el apoyo del Legislativo vía coaliciones parlamentarias. Y por último, significa también que el Gobierno y la administración pública ya no serán ocupados por funcionarios de un solo partido político.³⁶

Conclusiones

Primera. La lógica coalicional pasa por tres etapas, la primera es la etapa electoral o etapa previa; la segunda es la coalición legislativa característica de los gobiernos minoritarios con un sistema multipartidista y la tercera es la coalición de gobierno formalmente constituida.

Aun cuando se comparan dos países como son México y España, el primero con un sistema electoral mixto, un sistema político presidencial, un multipartidismo y un sistema de gobierno federal; el segundo con características similares en cuanto a sistema electoral y reciente multipartidismo, pero con un sistema político parlamentario.

Hasta donde podemos observar en la investigación la lógica coalicional se alimenta

más o menos de los mismos elementos tanto en la República Mexicana a nivel federal, como en el Reino de España a nivel autonómico. A saber: 1) formación de gobierno (en el caso de España); 2) aprobación de presupuestos; 3) conformación de órganos legislativos y parlamentarios; 4) integración del gabinete; 5) plan o programa de gobierno.

Segunda. La figura de gobierno de coalición en la Constitución mexicana en 2014 y no antes debido al cambio en la conformación de las cámaras del Congreso, fue hasta la legislatura número LVII en 1997 cuando el partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y hasta el año 2000 cuando se logró la alternancia en el gobierno.

Los partidos que gobernaron entre el 2000 y el 2018 lo hicieron en minoría, por lo tanto, se diseñó un andamiaje constitucional durante el tercer sexenio de gobiernos con minoría en el Congreso para poder optar por la conformación de un gobierno de coalición que propiciara una mayor gobernabilidad. **B**

LÉENOS EN LÍNEA
www.frph.org.mx



“Al margen de la ley, nada; por encima de la ley nadie”, con excepción de sí mismo

Joanna A. Felipe Torres

Durante años la educación en México estuvo confinada por prácticas nepotistas, tráfico de influencias, venta de plazas, plazas vitalicias que eran heredadas y un sin fin de tropelías auspiciadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, que junto con la falta de evaluaciones y concursos para ingresar al magisterio mantenían a la educación en niveles irrisorios de ignorancia y abandono.

Como resultado del problema social y económico que esto representaba, las distintas fuerzas políticas del país sumaron voluntades en aras de reconfigurar y mejorar significativamente al sistema educativo mexicano, presentando en diciembre de 2012 ante el H. Congreso de la Unión, una de las reformas más esperadas en México, la reforma constitucional en materia educativa.

Este decreto, que reformó los artículos 3 y 73 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación, fue estructurado para buscar que la educación que se imparta en México sea de calidad, basada en el mejoramiento constante y el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes; obligando al Estado a garantizar que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de docentes y directivos cumplan cabalmente con éste derecho humano fundamental; por lo que, sin lugar a dudas, esta enmienda estructural contempló los elementos que serían parteaguas para el desarrollo, no únicamente educativo, sino también económico, social y político del país.

Ahora bien, la labor por regenerar el sistema educativo mexicano no terminó con la promulgación del decreto de la reforma educativa, sino que se hizo necesaria la expedición de varias leyes secundarias además de la

armonización normativa de las partes integrantes de la Federación; atendiendo a que es deber de cada entidad, a través de las legislaturas locales, ser compatibles con las disposiciones de la Federación de la cual forman parte, con la finalidad no sólo de evitar conflictos de leyes, sino por la genuina convicción de que la armonización –adaptada y congruente a las necesidades de cada Estado–, dota de eficacia a las reformas estructurales realizadas desde el Poder Legislativo federal.

Como se puede advertir, la reforma educativa fue el resultado de un proceso político y legal complejo que implicó el compromiso, la unión y consenso de las distintas fuerzas políticas del país en contra de poderosas resistencias –que hasta el momento ostentaban la rectoría educativa–, así como la coordinación de la Federación en la armonización legislativa y promulgación ejecutiva en cada una de las entidades del país.

No obstante, ante la reciente renovación del Poder Ejecutivo federal cuyas actuaciones parecieran dirigidas al menoscabo institucional del país, a través de la discrecionalidad en la toma de decisiones, la centralización y concentración del poder, se percibe incierto el escenario futuro de la reforma promulgada hace seis años.

Después de discursos contradictorios en los que manifestó desde la revisión de la reforma hasta su total abrogación, el actual Presidente de México ha optado por la emisión de un memorandum a través del cual se pretendió restar eficacia a la reforma educativa.

La emisión de un memorandum para contrarrestar o invalidar una reforma constitucional, además de incitar a la violación de la Constitución Política, es un reflejo del autoritarismo con el que se pretende gobernar; sobrepasa las facultades legales conferidas a la institución presidencial y transgrede además del federalismo educativo y el marco jurídico vigente, el principio de división de poderes y la soberanía educativa de los estados.

Además, el memorandum presidencial atenta contra los derechos del magisterio y peor aún, contra el derecho a la educación, que es un derecho humano contemplado y garantizado por la

Constitución Política y las leyes mexicanas.

El memorandum de mérito, independientemente de que carece de fundamentación y motivación –en sí no contiene ninguna norma jurídica que sostenga la instrucción–, es un instrumento administrativo que no constituye una iniciativa que accione el procedimiento parlamentario idóneo para realizar una reforma constitucional; por tanto, es un acto que viola la ley y además violenta el Estado de derecho.

Aunado a lo anterior, esta disposición presidencial es un acto que se extralimita y contraviene con las obligaciones del presidente señaladas en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política que establece que es obligación del Ejecutivo cumplir las leyes y Decretos que expida el Congreso de la Unión. Sin mencionar que transgrede el artículo 72 constitucional que estipula que solo el Congreso de la Unión puede reformar, abrogar o derogar una ley y el artículo 49 que garantiza la división de poderes. En fin, es un documento que además de que no cuenta con asidero legal alguno es violatorio de la Constitución al pretender derogar una ley vigente de manera unilateral.

Buscar de menos la derogación de la norma, no implica sólo borrar parte del texto del artículo 3º constitucional y

leyes secundarias, o el burdo extremo de instruir su inaplicación, sino que requiere desencadenar todo el proceso legislativo relativo a una reforma constitucional y su armonización estatal; cuestión que no se asimila compleja al considerar que el partido político del cual emana el actual presidente tiene vasta mayoría en el Congreso de la Unión; aún así se opta por la realización de un escrito simple que subestima la función parlamentaria, pone en relieve el autoritarismo presidencial, e incita a la administración pública a violar de la ley.

Durante el corto periodo que llevamos de la nueva administración pública federal, se advierte con meridiana claridad la intención del Ejecutivo de gobernar por decreto, –o por memorandum–, emitiendo decisiones discrecionales a costa y en contra del marco legal que supedita la actuación de la autoridad a lo estrictamente establecido en la norma.

En síntesis, el memorandum emitido por el actual Presidente de México, además de vulnerar múltiples preceptos constitucionales, excede sus facultades, invade facultades y, –lo único que faltaba–, infringe sus propias premisas: “Al margen de la ley, nada; por encima de la ley nadie”, con excepción de sí mismo. De menos insólito, de más, preocupante. **B**

Impacto económico de los superdelegados de Andrés Manuel López Obrador

Paulina Lomelí García

Introducción

En la sesión del 20 de noviembre de 2018, el Pleno del Senado de la República aprobó la minuta que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde surgió la figura de superdelegado, en sustitución de los delegados federales.

Los superdelegados tendrán como responsabilidad la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, además, desempeñarán las funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las secretarías de Estado, las dependencias y entidades; así como la coordinación de acciones entre las autoridades estatales y municipales y el Ejecutivo federal.

La creación de esta figura ha causado una gran polémica, debido a que ha sido vista como una decisión con miras a centralizar y a capitalizar políticamente, la canalización de recursos; mientras que el argumento principal para su creación fue la de disminución de costos, de burocracia y de margen para prácticas de corrupción.

En ese sentido, el presente documento analiza si efectivamente la creación de los superdelegados es una medida que obedece a un propósito centralista y además, se describen sus efectos políticos y económicos en el mediano plazo.

Las preguntas por resolver son las siguientes:

¿La creación de la figura del superdelegado o delegado de programas sociales atenta contra el pacto federal?

¿En qué contexto surgen los delegados de programas sociales y cuáles serían sus funciones?

¿Qué ley se reformó para avalar la aparición de los superdelegados?

¿En qué se diferencian los perfiles y funciones de los delegados federales y los que se refieren a los superdelegados?

¿Cuáles son las implicaciones políticas y económicas de la aparición de los superdelegados, en el mediano plazo?

¿El perfil de los superdelegados es suficiente para las funciones encomendadas o tienen características de operadores políticos?

El diseño y orden por seguir es el siguiente:

En la primera sección se describirá la importancia del pacto federal y el contexto en

el que surge la figura de delegado de programas sociales (superdelegado).

A continuación, se describirán las funciones de los superdelegados y se hará un análisis comparativo, tomando en cuenta las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre los delegados federales y los delegados de programas sociales.

Más adelante, se describirán las implicaciones económicas y políticas del surgimiento de la figura de superdelegados.

Posteriormente, se describirán los perfiles de los superdelegados nombrados, de acuerdo a su nivel académico, su experiencia laboral y cargos que haya desempeñado dentro de un partido político, a fin de señalar si cumplen con un perfil de capacidad profesional o bien si son operadores políticos en potencia.

Por último, se brindan las propuestas, las conclusiones y la nueva agenda de investigación.

La presente investigación tendrá una metodología descriptiva y será de tipo cualitativo y cuantitativo con datos del Coneval para 2019.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

Dado que en la actualidad existe un partido hegemónico

en el poder es necesario velar por medio de contrapesos y por ello, resulta tan importante analizar la figura de superdelegado, sobre todo en un contexto en donde lo que se requiere es agilizar la coordinación de acciones de gobierno entre la Federación y los gobiernos locales. En ese sentido, la relevancia radica en que se debe evitar caer en prácticas clientelares que vician los procesos electorales a futuro.

La propuesta de soluciones estará enfocada en revisar si esta figura de los superdelegados vicia los procesos electorales y, de ser así, proponer cambiar la ley para evitar que se postulen a puestos de elección popular; además, se propondrá transparentar, evaluar y asegurar que la forma de asignación de recursos permita agilizar la coordinación de acciones entre el Gobierno federal y los gobiernos locales, a fin de que haya armonía en favor de los ciudadanos y no competencia por el poder.

Es conveniente analizar la figura de los superdelegados dado que es urgente salvaguardar al federalismo y evitar a toda costa volver a las prácticas clientelares. Los beneficios que se esperan obtener son los siguientes:

Contar con un contexto más amplio en el que surge la figura del superdelegado.

Proporcionar más

argumentos a favor y en contra de la aparición de esa figura.

Señalar las posibles consecuencias económicas y políticas sobre la operación de los programas y las prácticas clientelares que pudieran surgir.

Dar una propuesta para crear una figura verdaderamente imparcial que haga efectiva la llegada de recursos públicos a los beneficiarios.

La relevancia social consiste en prever que se creen prácticas clientelares que puedan inclinar la balanza de los procesos electorales a favor de un partido político, propiciando ventajas que anularan la posibilidad de la alternancia de poder.

III. Objetivos de la investigación

El objetivo de la presente investigación es analizar si efectivamente la creación de los superdelegados es una medida centralista y/o clientelar, además, se describirán los efectos políticos y económicos en el mediano plazo.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

El problema que se plantea en la presente investigación es que con la creación de la figura de superdelegado se fortalece el centralismo del partido en el poder y se permite la creación de una estructura clientelar, la cual

afectará, sin duda, los procesos electorales a futuro.

Las preguntas por resolver son las siguientes:

¿La creación de la figura del superdelegado o delegado de programas sociales atenta contra el pacto federal?

¿En qué contexto surgen los delegados de programas sociales y cuáles serían sus funciones?

¿Qué ley se reformó para avalar la aparición de los superdelegados?

¿En qué se diferencian los perfiles y funciones de los delegados federales y los que se refieren a los superdelegados?

¿Cuáles son las implicaciones económicas y políticas de la aparición de los superdelegados, en el mediano plazo?

¿El perfil de los superdelegados es suficiente para las funciones encomendadas o tienen características de operadores políticos?

El análisis será descriptivo de tipo cualitativo y cuantitativo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para 2019.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

Clientelismo político y la figura de superdelegado

Audelo (2004)¹ define al clientelismo como “aquellas

relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos”. La figura del superdelegado cumple con todos los aspectos anteriormente mencionados.

Éste mismo autor, retomando a Graziano (1974)² hace una distinción entre el clientelismo tradicional y el clientelismo moderno, señalando que, en el primer caso, se trata de una relación simple entre individuos con un ámbito territorial limitado y, el segundo caso tiene que ver más con una relación de una mayor dimensión espacial en donde un partido político juega un papel crucial, haciendo uso de su “maquinaria política y actores clave”. En ese sentido la figura del superdelegado entra en el concepto de clientelismo moderno.

Él mismo menciona que para detectar si una práctica es una medida clientelar se deben analizar dos factores:

1.- La forma en que están organizadas las redes clientelistas; es decir, si poseen una estructura particular o si están adheridas a contextos institucionales más amplios, como dependencias de gobierno, partidos políticos o sindicatos, a fin de ejercer control político. La creación de la figura del superdelegado tiene una organización institucional por medio de control directo del Estado, beneficiando al partido político en el poder, con miras a asegurar su permanencia.

2.- Los intercambios clientelistas, es decir, el nivel de reciprocidad esperado: intercambios de poder, prestigio, solidaridad, etc., y el grado en el que los actores deciden moderar su conducta (el grado de manipulación), reconociendo elementos sociales y morales, juegan un papel determinante. Roniger (1994).³ El nivel de reciprocidad esperado se encuentra en la respuesta favorable en las urnas.

Uno de los extremos es el clientelismo autoritario, ya que reproduce relaciones de poder extremadamente desiguales entre los partidos políticos y los grupos más pobres. Este tipo de clientelismo se da localmente por individuos que actúan como nexos dominantes. Narayan

¹ Audelo, Jorge (2004), *¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática*, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

² Graziano, L. (1974), *Clientelismo e mutamento politico*, Milano, Angeli.
³ (1980) *Clientelismo e Sistema Político, Il caso dell'Italia*, Milan.

³ Roniger, Luis and Ayse Günes-Ayata (1994), *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, Inc., USA.

(1999).⁴ Este tipo de clientelismo se ha venido ejerciendo en México por medio de los caciques locales e incluso, puede llegar a verse entre los ciudadanos como algo “normal”. Por ello, resulta tan fácil instituir la figura del superdelegado y no señalar el peligro que existe ante la disparidad que crea dentro de la competencia política entre partidos.

Dentro de las prácticas clientelares, Scott (1969),⁵ afirma que la pobreza desempeña un papel muy importante en el desarrollo de la política clientelar, ya que una parte de las personas pobres son vistas como la clientela en masa, porque están dispuestos y “acostumbrados” a recibir toda clase de estímulos materiales, favores, trabajo, dinero o, incluso, servicios básicos. Lo más perverso de las prácticas clientelares es que existe un interés en no perder su clientela y en aumentarla, es decir, se fomenta la creación de gente en pobreza dependiente.

Kitschelt (2000) reconoce que la corrupción implica incluso el uso de las oficinas públicas para fines privados, de interés personal o para promover a un grupo político. En ese sentido, los

superdelegados en sí mismo, podrían llegar a ser un instrumento de corrupción institucionalizado.

VI. Formulación de hipótesis

Con la aparición de los superdelegados se atenta contra el federalismo y se centraliza el poder por medio de una medida clientelar, con miras a perpetuarse en dicho poder.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Antecedentes del pacto federal y creación de la nueva figura

El federalismo es un esquema de organización política, o mejor dicho, un acuerdo en donde son necesarias dos fuentes de autoridad: un poder central y otro u otros de carácter local.

Como un rasgo distintivo de los diferentes sistemas federales que existen actualmente en el mundo, figuran los componentes territoriales que, de acuerdo, al país del cual se trate, se integra por estados, municipios o provincias, entre otros. Dichos componentes se gobiernan con relativa autonomía y están coordinados por una entidad central de gobierno (Gobierno federal).⁶

Por lo anterior, no se puede hablar de federalismo en un país, si no existe una división de la unidad territorial integrada por los miembros que la componen. Estados es el nombre con que se les reconoce a estos miembros en México o también “entidades federativas”. Cada uno de estos elementos locales de carácter estatal, tiene su propia Constitución, dada por los representantes electos de los ciudadanos, lo que le brinda una condición de soberanía y libertad frente al Estado mexicano o Gobierno federal. Tiene cada uno de estos miembros, un congreso electo libremente, un gobierno propio y un tribunal constitucional, igualmente propio. Además, prevalece la igualdad de derechos entre cada uno de los miembros componentes de la Federación, expresada en la autonomía de sus ingresos y egresos,⁷ por citar algún ejemplo. Esto significa que no importa si un estado es pequeño o grande, muy poblado o escasamente poblado. La libertad y autonomía es lo que realmente hace atractivo el modelo de Gobierno federal para sus miembros.

En su origen etimológico, la palabra federal proviene del latín *foedus*, que significa “pacto” y se refiere a un acuerdo donde las entidades

⁴ Narayan, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.

⁵ Scott, James C. (1969) “Corruption, Machine Politics and Political Change”, *American Political Science Review*, vol. 63.

⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados (2009), *Federalismo*, México, CEFP/054/2009, 66 p.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *El federalismo como forma de organización*, ver en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>

territoriales que conforman un país (estados, provincias, etcétera), se unen para conservar su soberanía.⁸ Si bien resulta redundante hablar de “pacto federal”, pues ambas palabras tienen el mismo significado, en la jerga jurídica y política, esto se ha convertido en un lenguaje cotidiano. Más allá de esto, vale la pena preguntar ¿en qué año se establece este pacto o acuerdo en nuestro país?, ello con el fin de saber cuánto tiempo ha prevalecido esta forma de organización política en México, y cuáles han sido sus implicaciones.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el *Acta Constitutiva* de la primera Federación en nuestro país,⁹ rechazando el centralismo de los políticos de la época.¹⁰ El 4 de octubre de ese año, se promulgó la *Constitución de 1824* que declaró a México de manera abierta como una república federal y representativa.¹¹ Sin

embargo, las luchas y pugnas entre centralistas y federalistas propiciaron el caos y desgobierno de nuestra nación, lo que incluso condujo al desmembramiento territorial, por la independencia de Texas y la posterior guerra entre los Estados Unidos y México.

Tras una sucesión de gobiernos centralistas, hacia 1846 surgió la segunda república federal. No obstante, esta misma fue desconocida por el segundo imperio mexicano en junio de 1863.¹²

Posteriormente, se restauró la república federal con Juárez a la cabeza, al vencer al citado imperio.¹³ Sin embargo, el modelo federal mexicano ha sido muy criticado y aún señalado como inexistente, por propiciar que los estados funcionen como simples departamentos administrativos. Incluso, al principiar el siglo XX, se veía al federalismo más como un objetivo deseable que como una realidad. Al respecto, Venustiano Carranza expuso lo siguiente en un discurso del primero de diciembre 1916:

“...ha sido hasta hoy una promesa vana, el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana. Ha sido

el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel...”.¹⁴

Todo ello se entiende como una preocupante condición del federalismo mexicano. Autores como Arteaga Nava sostienen que éste “no sólo ha circunscrito la actuación de las autoridades locales sino también ha restringido la función de su constituyente”. También menciona que “el federalismo mexicano, más que [ser] de carácter legislativo, es un federalismo administrativo; es una forma de descentralización administrativa”. Pero los más optimistas piensan que el federalismo en México existió desde el siglo XIX, aunque sin ser muy funcional, si bien logró desarrollarse en forma gradual, en especial mediante la economía pública regional. En realidad, sostienen algunos, el federalismo mexicano se hace funcional para finales del siglo XX, cuando se implanta un sistema de coordinación federal y las entidades federativas fortalecieron su erario público.¹⁵ Por tanto, se puede expresar que el federalismo mexicano ha sido más nominativo que real, a lo largo de su historia.

⁸ Diferenciador, s/f, “Federalismo y centralismo”, ver en <https://www.diferenciador.com/federalismo-y-centralismo/>

⁹ Ver <https://www.historiademexico.info/2018/10/primer-republica-federal.html>

¹⁰ Mientras que el federalismo es un sistema político donde los estados conservan, o pueden conservar, su soberanía y delegan un cierto grado de autonomía al Estado central; en cambio, en el centralismo todo el poder político y administrativo está concentrado en un solo órgano central: el Estado. En este último, no existe la división territorial del poder: recae todo en un gobierno central que tiene representación en los diferentes estados y mientras los congresos de los estados dictan las leyes para sus territorios, en el sistema federal, el congreso dicta las leyes para todo el territorio nacional, en el caso de un país centralista. Ver en Diferenciador, s/f, op cit.

¹¹ Ver <https://www.historiademexico.info/2018/10/primer-republica-federal.html>

¹² Ver <https://www.historiademexico.info/2018/10/segunda-republica-federal.html>

¹³ Ver <https://www.historiademexico.info/2018/02/la-republica-restaurada.html>

¹⁴ CEFP (2009), *op cit*, p. 6.

¹⁵ *Ibid*, p. 7.

La Constitución de 1917 rescató la esencia que le permite organizarse políticamente a nuestro país en torno al federalismo, y en ella se hace referencia a la Federación y sus diferentes componentes territoriales (artículo 43). Inclusive se destaca la forma más elemental y básica de estos componentes, como son los municipios, tal y como queda expresado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.¹⁶

Los muchos asuntos de orden federal que deben atenderse y ser resueltos en cada rincón del país (entiéndase por ello estados y municipios), hizo necesario, ante la imposibilidad de atenderse desde la capital de la República, el delegar funciones a los servidores públicos establecidos en oficinas localizadas en los estados: las delegaciones federales. Por años, esta herramienta administrativa demostró ser eficiente para

desempeñar dichas tareas. Esta condición de eficiencia la recogió el dictamen de las comisiones unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la minuta proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros, por la focalización de la atención y por la tramitación de procedimientos administrativos.¹⁷

Hasta antes del actual Gobierno federal en funciones, dichas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) operaron conforme al criterio de desconcentración territorial, basado en delegaciones en las entidades federativas o en regiones. Cada una de estas delegaciones funcionaba como enlace entre las secretarías o dependencias federales y las autoridades locales o estatales. Esto, se afirma por parte del nuevo Gobierno federal, forma parte del plan de austeridad del Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, con el fin de eficientar la operación de la Federación en cada entidad y de disminuir la burocracia,¹⁸ a

pesar de que el dictamen citado ya hacía mención de que operaban con eficiencia.

El Congreso aprobó la creación de una nueva figura que fungirá como enlace entre las secretarías de Estado y los gobiernos estatales: los superdelegados, a pesar de las referencias a que las antiguas delegaciones ya operaban. Dicha propuesta, según el Congreso, busca obtener una simplificación administrativa para conservar solo las delegaciones o representaciones que resulten necesarias: 32 coordinadores estatales en lugar de cientos de delegados. Antes de generarse dicha propuesta, existían 2,300 delegaciones, subdelegaciones y oficinas de representación de diversas dependencias que sirven de enlace entre las dependencias federales y los gobiernos estatales. Asimismo, estas instancias de enlace desempeñaban más de 5,300 atribuciones previstas en la legislación y otras disposiciones aplicables.

De acuerdo a la propuesta aprobada por el Congreso, la nueva figura se denomina “Delegaciones de Programas para el Desarrollo” y será la encargada de coordinar las acciones entre las autoridades estatales y municipales y el Ejecutivo federal. Los

¹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF del 27 de agosto de 2018.

¹⁷ Senado de la República (2018), Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 286 p.

¹⁸ *El Mercurio de Tamaulipas*, s/f, “¿Qué son los ‘virreyes’, los superdelegados de AMLO?”, en *El Mercurio* online, ver en <https://elmercurio.com.mx/nacional/que-son-los-virreyes-los-superdelegados-de-amlo>

[rio.com.mx/nacional/que-son-los-virreyes-los-superdelegados-de-amlo](https://elmercurio.com.mx/nacional/que-son-los-virreyes-los-superdelegados-de-amlo)

Con la creación de la figura de superdelegado se fortalece el centralismo del partido en el poder y se permite la creación de una estructura clientelar, la cual afectará, sin duda, los procesos electorales a futuro

responsables de atender esta nueva función, denominados en el *argot* político como superdelegados, dada la fuerza e impacto que tendrán, se desplegarán por todo el país y reportarán en forma directa el contenido de sus funciones al coordinador general de programas para el desarrollo, mismo que se encontrará bajo el mando directo del Ejecutivo Federal, a través de la oficina de la Presidencia.

En resumen, este nuevo super cargo se convertirá en el brazo derecho del actual partido gobernante, porque podrá coordinar e implementar planes, programas y acciones para el desarrollo integral, así como desempeñar funciones de atención ciudadana, además de supervisar los servicios y programas a cargo de las secretarías, dependencias y entidades de la APF. Los superdelegados fungirán, entonces, como los órganos auxiliares de las dependencias federales que faciliten la aplicación de sus planes y programas.

La secretaria de fortalecimiento a la militancia

del CEN del PRD, Martha D. Gastelum Valenzuela, lamentó la reforma impulsada por el partido en el gobierno, al señalar que “con la aprobación de los llamados super delegados se eliminan por la ley a todos los delegados estatales de diversas dependencias y sólo se deja esta nueva figura para los llamados programas sociales”. A partir de la aprobación de dicha reforma (20 de noviembre de 2018), el Senado estableció un periodo de 180 días para generar el cambio de la estructura administrativa de enlace actual, a la nueva figura las delegaciones que prevalecerá; y asimismo, para que las entidades federativas efectúen el análisis de costos y beneficios que se requiere para determinar la necesidad y viabilidad de mantener las oficinas de representación,¹⁹ en su caso.

Aparentemente se se revisarán de forma integral las 2,300 entidades ligadas a las

delegaciones para determinar las que realmente se consideren necesarias y con ello se puedan generar ahorros.²⁰ Sin embargo, cabe preguntarse ¿qué tan necesario era llevar a cabo esta medida? o ¿hasta dónde se logrará hacer más eficiente la operación de la Federación si sólo se reduce una porción mínima del gasto público?, y más si como la propia minuta para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), lo señala, se manejaban con eficiencia el sistema de delegaciones federales de nuestro país. Asimismo, es necesario reconocer que el gasto público destinado a las delegaciones federales lo ejercía directamente la administración central y representaba un monto relativamente bajo respecto al total del gasto federalizado: tan sólo el 2.2 por ciento de dicho gasto.²¹ Entonces, ¿para qué hacerlo?, o mejor dicho, ¿con

¹⁹ Redacción *Animal Político* (2018), “Qué son los superdelegados de AMLO en los estados y por qué los gobernadores los rechazan”, en *Animal Político* del 24 de noviembre de 2018.

²⁰ Senado de la República (2018), *op cit*, p. 8.

²¹ CEFP (2009), *op cit*, p. 41.

qué propósito? A continuación se dará contestación a esto.

Nueva figura política y funciones de la misma

La figura de superdelegados no es nueva en México, o por lo menos, no parece tan nuevo el propósito e intención, que pretende, a decir de mandatarios estatales pertenecientes a la oposición al actual partido gobernante en nuestro país, restarles poder y capacidad de acción.

Se señala que fue con el expresidente Carlos Salinas de Gortari en 1991, cuando los superdelegados federales opacaron a los gobernadores de los estados (aún a pesar de pertenecer estos últimos al entonces partido dominante del mismo expresidente, es decir, al PRI). Pero estos funcionarios, llamados delegados del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol),²² contaron con un poder político absoluto, manejaban de manera discrecional los programas sociales y llevaron a cabo la contratación de obra pública sin obstáculos. No hay duda de que jugaron un

papel de vicegobernadores y aun algunos de estos delegados, como Rogelio Montemayor en Coahuila y Manuel Cavazos Lerma en Tamaulipas, saltaron a las gubernaturas de sus estados,²³ cuyos gobiernos se encuentran entre los más criticados por su desempeño, contrario a los intereses de la población.

Ahora bien, los superdelegados que instrumentaron el Pronasol cumplieron sus propósitos y mantuvieron su vigencia durante un periodo, prácticamente durante la presidencia de Carlos Salinas. Los delegados federales por su parte, previamente a 2018, nunca concentraron el poder ni la capacidad de decisión de aquellos superdelegados ni tampoco la que hoy tendrán los nuevos superdelegados. Por ello, debe insistirse, que se está hablando de funcionarios de características muy distintas, aunque algunos representantes del actual gobierno de la República insistan en afirmar que se trata del mismo tipo de funcionarios.

El Gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador, promovió la nueva figura de superdelegados porque, desde su punto de vista, representa una simplificación administrativa

que facilita la entrega de los apoyos provenientes de los programas sociales; además, es una respuesta a los problemas de corrupción prevalecientes en algunas delegaciones federales; de ahí que se haya optado por crear esta nueva figura, primero con la intención de “quitarles poder a los gobernadores y, segundo, para que los programas federales lleguen directamente a los beneficiarios”.²⁴ En esto último coincide la prensa con lo señalado por el Ejecutivo federal.

Para los gobernadores y partidos diferentes al que actualmente ostenta el poder en México, la aparición de la nueva figura constituye una violación al pacto federal, ya que esto puede conducir a “un gobierno centralizado”, como lo señaló en su momento el senador panista Mauricio Kuri, durante la discusión de esta iniciativa en el Senado. El Federalismo nace del acuerdo, y una desventaja que tiene este sistema de organización política es que, si no existe una coordinación entre todas las entidades gubernamentales del país, la eficacia de las acciones políticas y administrativas se puede ver afectada.²⁵ Pero no sólo eso, sino la estabilidad misma del sistema político de nuestro país se puede ver afectada

²² Uno de los primeros actos de gobierno del expresidente Carlos Salinas de Gortari fue la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). El 6 de diciembre de 1988 acordó la formación de la Comisión del Pronasol, que el mismo presidía. En Rojas Gutiérrez, C. (1992), “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, pp. 440-448. Ver en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>

²³ Cuéllar Cardona, F. (2018), “¿Y los otros super delegados?”, en *Expreso.press* del 26 de noviembre de 2018, ver en <https://expreso.press/2018/11/26/y-los-otros-super-delegados/>

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Diferenciador, *s/f*, *op cit.*

en caso de que prosperen los desacuerdos.

Justo esto es lo que estuvo a punto de propiciarse cuando 12 gobernadores panistas y el entonces mandatario electo de Jalisco por Movimiento Ciudadano, Enrique Alfaro, señalaron a través de una carta dada a conocer a los medios, que las funciones de estos superdelegados violan la soberanía de los estados, ya que tanto gobernadores como fiscales estatales serán simples invitados de estos nuevos funcionarios nombrados por el Presidente de la República en funciones.²⁶ En un principio, inclusive, dichos funcionarios tenían entre sus responsabilidades

la supervisión de los temas en materia de seguridad para los estados. Al respecto, los gobernadores aglutinados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se opusieron tajantemente al planteamiento y ante ello, el presidente Andrés Manuel López Obrador retiró las atribuciones de estos funcionarios en materia de seguridad; instruyendo a su vez, en apego al federalismo, que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana sea la encargada de designar a los responsables de la coordinación federal en materia de seguridad.²⁷

Existen sin duda otros temas conflictivos como el de

la educación, en los cuales los gobernadores desean, asimismo, que exista una mayor coordinación con el Gobierno federal, para no correr el riesgo de convertirse en simples invitados.

A continuación, se hace un comparativo entre las funciones que sostenían las delegaciones federales de la APF con las que tendrán las nuevas Superdelegaciones, tras la aprobación de las reformas a la LOAPF en noviembre del año pasado y publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF).²⁸ Para ello, se resaltan las diferencias entre ambas versiones:

<p>Versión de la LOAPF publicada en el DOF, el 29 de diciembre de 1976, que incluye la última reforma publicada en el mismo DOF, del día 27 de enero de 2015.</p>	<p>Versión de la LOAPF publicada en el DOF, el 29 de diciembre de 1976, que incluye la última reforma publicada en el mismo DOF, del día 30 de noviembre de 2018.</p>
<p>Artículo 17 Bis. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos y observen lo siguiente:</p>	<p>Artículo 17 Bis. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con oficinas de representación en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos, dichas oficinas se coordinarán con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, debiéndose observar lo siguiente:</p>

²⁷ Monroy, J. y A. Molina (2018), "Retiran facultades de superdelegados en seguridad", en *El Economista* del 04 de diciembre de 2018, ver en <https://www.economista.com.mx/politica/Retiran-facultades-de-superdelegados-en-seguridad-20181204-0187.html>

²⁸ Gobierno de la República (1976), "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

<p>I. Los titulares de las delegaciones serán designados por el Titular de la respectiva dependencia o entidad y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores o los ordenamientos legales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo, deberán reunir por lo menos los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; b) Contar con estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la delegación respectiva; c) Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y d) No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; 	<p>I. Los funcionarios públicos adscritos a las oficinas de representación, serán designados de conformidad con lo establecido por el reglamento interior o los ordenamientos legales de las dependencias y entidades;</p>
<p>II. Los servidores públicos adscritos a las delegaciones se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación y a las demás disposiciones previstas en dicha Ley, y</p>	<p>II. Los servidores públicos adscritos a las oficinas de representación se sujetarán a las disposiciones establecidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación, y a las demás disposiciones previstas en dicha ley, y</p>
<p>III. Las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas sujetos a reglas de operación que requieran de la participación de una o más delegaciones ubicadas en una o varias entidades federativas para entregar un beneficio social directamente a la población, deberán sujetarse a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación; b) Dar a conocer, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información siguiente: <ul style="list-style-type: none"> i) Las variaciones en su padrón activo, así como los resultados de su evaluación; ii) La relación de localidades en las que opera el programa; iii) El número de beneficiarios en cada una de ellas por entidad federativa, municipio y localidad; iv) El calendario de entrega de apoyos por entidad federativa, municipio y localidad, posterior a la entrega de los mismos; v) El ajuste semestral de los apoyos monetarios, de ser el caso; c) Incluir en toda la documentación y en la difusión del programa, la leyenda siguiente: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa", y d) Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política del programa. 	<p>III. Las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas para entregar un beneficio social directo a la población, deberán sujetarse a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a)... b) Informar, respecto de los programas atinentes a la respectiva Delegación de Programas para el Desarrollo; c) Dar a conocer, en términos de la legislación aplicable, lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> i) Las altas y bajas en sus padrones de beneficiarios, así como los resultados de su evaluación; ii) La relación de municipios y localidades en las que opera el programa; iii) El padrón de beneficiarios de la entidad federativa correspondiente, por municipio y localidad; iv) El calendario de entrega de apoyos, por entidad federativa, municipio y localidad, con anterioridad de al menos 60 días a la entrega de los mismos; v) Los ajustes presupuestarios que, en su caso, le sean autorizados; d) Incluir, en todo caso, en la difusión de cada programa la leyenda siguiente: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa"; e) Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar su transparencia y evitar cualquier uso ilegal del programa, y f) Realizar las designaciones referidas en la fracción I de este artículo a propuesta del Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo de la entidad respectiva.

	<p>Artículo 17 Ter.- El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.</p> <p>Para la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en la implementación de las funciones descritas en este artículo, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del Presidente de la República.</p> <p>Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.</p>
--	--

Sin duda, existen amplias diferencias en ambas versiones. El punto de arranque de las diferencias lo constituye la desaparición de los delegados federales y su sustitución por “representantes” por dependencia, siempre que se justifique su existencia y se cuente con los medios para su sostenimiento. Asimismo, la creación de las delegaciones de Programas para el Desarrollo, a cargo de los superdelegados, cuyas funciones se describen en el artículo 17-Ter. Cabe resaltar que este artículo es, sin duda, el más controversial de la propuesta de creación de las superdelegaciones, porque en él se plantea que esta nueva figura será la encargada de coordinar e implementar los

planes y programas de tipo social que operan en el país, pero sin prácticamente ninguna intervención de parte de los gobiernos estatales.

En este mismo artículo se pone al mismo nivel a una instancia del orden federal: la Secretaría de Bienestar –antes Sedesol–, con la coordinación general de programas para el desarrollo, un ente de nueva creación del Gobierno federal, que además pertenece a la oficina de la presidencia, con el fin de supervisar los programas que ejerzan algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan las dos instancias citadas.

A través de este mecanismo, la intervención del Ejecutivo federal será

directa. Lo dice abiertamente el mencionado artículo 17 Ter, aunque se utilice para ello a la citada coordinación general de programas para el desarrollo; dejando desdibujado al federalismo y ganando ventajas frente a posibles competidores de otras instancias políticas y partidarias, pues el Gobierno federal entregará en forma directa los apoyos sociales a la población que los requiera, granjeándose así su aceptación y apoyo político. Asimismo, el artículo 17 Ter establece que la misma coordinación general nombrará a los titulares de las delegaciones de programas para el desarrollo o superdelegados, siendo nuevamente el Ejecutivo federal quien lleve a cabo este movimiento,

como de hecho, ya lo realizó desde el 18 de diciembre pasado.²⁹

De igual manera, aunque el inciso I del artículo 17 Bis señala que “los funcionarios públicos adscritos a las oficinas de representación, serán designados de conformidad con lo establecido por el reglamento interior o los ordenamientos legales de las dependencias y entidades”, el inciso “f” de la fracción III aclara que “las designaciones referidas en la fracción I de este artículo a propuesta del delegado estatal de programas para el desarrollo de la entidad respectiva”, cerrando el círculo de acción e intervención del Ejecutivo federal sobre las actuales superdelegaciones federales. Al defender sus funciones, los propios superdelegados se hunden, pues señalan que “su labor se limita a lo que dicte el Presidente”,³⁰ cerrando más y más los espacios al federalismo en nuestra nación.

La titular de la Secretaría de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, confirma también el papel que desempeñarán estos nuevos funcionarios al afirmar que se incrustarán dentro de la

estructura de la Secretaría del Bienestar, con el fin de “eliminar instancias intermedias para que la gente reciba directamente [los] recursos” de los programas sociales que los apoyan como beneficiarios.³¹ Sólo faltó afirmar por parte de la titular de Gobernación que no se desea que dichos recursos sean tocados por nadie que no pertenezca al actual Gobierno federal, para bien o para mal.

Ahora bien, en cuanto a las numerosas funciones que desempeñarán los nuevos delegados, según explicaciones del propio presidente de la República y de la titular de Gobernación, así como de Gabriel García Hernández, responsable de coordinar a los nuevos funcionarios, destacan las siguientes:

- Ser enlaces de la oficina de la presidencia con los 31 gobernadores del país y de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México;
- Vigilar la aplicación de programas sociales federales en cada entidad federativa, así como la entrega de las becas y apoyos que reciben los distintos beneficiarios del país;
- Supervisar el uso de los recursos públicos, y
- Coordinar a 264 delegados regionales

que estarán a cargo de igual número de zonas en el país.

Estas 264 zonas a las que aluden las funciones de los citados coordinadores o superdelegados, se establecieron de manera estratégica con el fin de hacer llegar directamente los recursos provenientes de los distintos programas, a las personas necesitadas. Si bien, no existe una explicación metodológica de cómo se estableció esta regionalización. Tampoco se conoce desde dónde despacharán estos funcionarios, pues algunos operan prácticamente en las calles de cada una de las regiones en las que trabajan.³²

Sin embargo, representantes del medio político que no están de acuerdo o no tan de acuerdo con dicha propuesta, destacan algunos puntos que critican de la misma:

1. En virtud de que las dos figuras en formación, coordinadores estatales (superdelegados) y delegados regionales, no existían, se requerirá de un esfuerzo considerable para reorganizar la burocracia federal;
2. No sería de extrañar un posible mal manejo o discrecional de los programas sociales

²⁹ Redacción de *Excelsior* (2019), “Superdelegados, un naufragio en los estados; la mayoría mantiene un bajo perfil”, en *Excelsior* del 5 de febrero de 2019, ver en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/superdelegados-un-naufragio-en-los-estados-la-mayoria-mantiene-un-bajo-perfil/1294550>

³⁰ *Ibid.*

³¹ Redacción *Animal Político* (2018), *op cit.*

³² Redacción de *Excelsior* (2019), *op cit.*

por parte de los coordinadores estatales y delegados para apoyar al actual partido gobernante, en especial, en periodo de elecciones, y

3. Que se vea perjudicado el federalismo que prevalece en nuestro país, ante la posibilidad de decisiones más centralizadas que impulsen al centralismo,³³ más que al federalismo.

Por todo esto, el coordinador de los diputados panistas en Sinaloa, Jorge Villalobos, sostiene que en lo relacionado con los superdelegados “nunca hubo una planeación estratégica. Fue un simple planteamiento general, lo cual provoca que no se tenga rumbo ni claridad de hacia dónde se va”.³⁴ Esta afirmación contiene una gran certeza, por lo que es importante crear contrapesos al subpoder generado por los superdelegados en los estados, ya que provocan incertidumbre en el rumbo que se desea avanzar. Además, provocan incomodidad dentro de uno de los órdenes de gobierno que le dan vida a nuestro federalismo, como es el orden de gobierno estatal, pues queda muy claro que estos coordinadores estatales son una figura no sólo creada

por el actual Ejecutivo federal, sino, además, bastante manipulable por el propio Ejecutivo.

Impacto económico esperado y factores que se deben de tomar en cuenta para medirlo.

Al ser los delegados de los programas sociales una figura de reciente creación dentro de la administración pública todavía no se puede medir totalmente el impacto económico, pero sí se pueden señalar los efectos inmediatos y a futuro que se deben de tomar en cuenta para medirlo.

- En primer lugar, se habla de una reducción de costos, ya que anteriormente cada dependencia tenía un delegado federal o más en cada estado que servía como enlace entre las acciones de la Federación y los gobiernos locales. Ahora, sólo existirá un delegado de programas sociales por estado y 264 delegados regionales.
- En segundo lugar, se deben de sumar los recursos que van a ejercer los delegados de programas sociales y la coordinación general de programas para el desarrollo (de los diferentes programas por Secretaría y las demás dependencias de

Gobierno federal), destinados a programas con un beneficio directo para la población, los cuales ya están programados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los programas de reciente creación.

- En tercer lugar, también deberá tomarse en cuenta el recorte de recursos por estado que se hizo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019, del ramo 23.
- En cuarto lugar, también se deberá contemplar el ejercicio a tiempo o subejercicio de los recursos asignados a los programas, en el caso de que un solo delegado no pudiera cumplir con sus funciones asignadas. Esta observación se hace, dado que existen 146 programas dentro del PEF, más otro de recientemente anunciado, lo cual habla de una tarea titánica para un delegado por estado.
- En quinto lugar, deberá evaluarse si existen o no desvíos de recursos públicos por parte de los delegados de programas sociales, en época de elecciones. Este impacto traería

³³ Redacción *Animal Político* (2018), *op cit.*

³⁴ Redacción de *Excelsior* (2019), *op cit.*

consecuencias muy negativas a la democracia.

A continuación, se describen los cambios en los programas sociales para 2019 a fin de analizar la cantidad de recursos que vigilarán los superdelegados:

- De los 150 programas sociales federales existentes en 2018, 18 de ellos fueron eliminados y se crearon 14; el Coneval señaló que había 93 programas prioritarios; de esos, 81 continúan en 2019. Lo que se observa, además, es

que el presupuesto asignado a los 36 programas prioritarios para reducir la pobreza se redujo 4.4 por ciento.

- En la denominada ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), el Coneval destaca la reducción del 9.8 por ciento de su presupuesto sobre programas. Se eliminaron los siguientes programas: Programa de Apoyos a la Comercialización y Vinculación Productiva. Se registran tres programas re-sectorizados, que anteriormente

operaba la Sedesol, ahora Bienestar: Adquisición de leche nacional, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa y Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa. Además, la Sader opera cinco nuevos programas: Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Crédito Ganadero a la Palabra, Fertilizantes, Producción para el Bienestar y Agromercados Sociales y Sustentables.

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
AGROSEMEX	Programa de aseguramiento agropecuario	1,211.70
SADER	Adquisición de leche nacional	1,768.90
SADER	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	3,600.70
SADER	Generación de Proyectos de Investigación	1,591.40
SADER	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2,000.00
SADER	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2,147.10
SADER	Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	419.2
SADER	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,240.80
SADER	Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	2,000.00
SADER	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	-24.20
SADER	Sistema Nacional de Investigación Agrícola	2,128.10
SADER	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	35
SADER	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	5
SADER	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	1,217.10
SADER	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	1,298.40
SADER	Programa de Fomento a la Agricultura	2,886.70
SADER	Programa de Fomento Ganadero	500
SADER	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6,000.00
SADER	Crédito Ganadero a la Palabra	4,000.00
SADER	Fertilizantes	1,500.00
SADER	Producción para el Bienestar	9,000.00
SADER	Desarrollo Rural	7,831.60
SADER	Agromercados Sociales y Sustentables	6,707.70

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

- Respecto a los programas de la Secretaría de Economía, el presupuesto para 2019 disminuyó 1.57%. Se creó el Programa de Microcréditos para el Bienestar y hubo un cambio de nombre del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural, por el nombre de Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafin).

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
SE	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural	156.7
SE	Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación	350.6
SE	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	247.2
SE	Generación y difusión de información para el consumidor	280.8
SE	Protección al Consumidor	344.8
SE	Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera	164.4
SE	Fondo Nacional Emprendedor	659.4
SE	Programa de Microcréditos para el Bienestar	3,033.20

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

- Por lo que respecta a la Secretaría de Educación Pública, lo que se observa es que el presupuesto asignado para 2019 es superior en 3.9%. Se eliminaron 3 programas: Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias, Programa de Inclusión Digital, y el de Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES.

Asimismo, se crean dos programas: Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y el de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Por otra parte, hay un cambio de nombre en el programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil, por el de Expansión de la Educación Inicial. Los programas que tuvieron una expansión son los subsidios para organismos descentralizados estatales, y el Programa Nacional de Inglés, Programa de Infraestructura física educativa, Programa de Cultura Física y Deporte, y Programa Nacional de Becas. El monto de beca del programa de becas a jóvenes universitarios es de 2,400 pesos mensuales y ha empezado con 15,000 becas.

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
SEP	Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	800
SEP / Cultura	Servicios de Educación Superior y Posgrado	53,233.10
SEP	Formación y certificación para el trabajo	3,459.40
SEP	Subsidios para organismos descentralizados estatales	86,420.30
SEP	Carrera Docente en UPES	354.9
SEP	Sistema de Información y Gestión Educativa	60.8
SEP	Servicios de Educación Media Superior	41,097.50
SEP	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	14,363.00
SEP	Programa Nacional de Inglés	800
SEP	Educación Inicial y Básica Comunitaria	4,553.80
SEP	Escuelas de Tiempo Completo	10,190.00
SEP	Producción y transmisión de materiales educativos	834.2
SEP	Programa de infraestructura física educativa	182.3
SEP	Atención al deporte	560.2
SEP	Evaluaciones de la calidad de la educación	168.9
SEP	Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	17

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
SEP	Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	800
SEP / Cultura	Servicios de Educación Superior y Posgrado	53,233.10
SEP	Formación y certificación para el trabajo	3,459.40
SEP	Subsidios para organismos descentralizados estatales	86,420.30
SEP	Carrera Docente en UPES	354.9
SEP	Sistema de Información y Gestión Educativa	60.8
SEP	Servicios de Educación Media Superior	41,097.50
SEP	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	14,363.00
SEP	Programa Nacional de Inglés	800
SEP	Educación Inicial y Básica Comunitaria	4,553.80
SEP	Escuelas de Tiempo Completo	10,190.00
SEP	Producción y transmisión de materiales educativos	834.2
SEP	Programa de infraestructura física educativa	182.3
SEP	Atención al deporte	560.2
SEP	Evaluaciones de la calidad de la educación	168.9
SEP	Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	17

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

- El presupuesto de los programas sociales de la Secretaría de Salud aumentó 0.5% para 2019, respecto al año anterior. Se eliminaron 3 programas: Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”, y el Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud. Asimismo, se ampliaron los siguientes programas: Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes; Atención a la salud. Y se creó el Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, que consistirá en contrataciones de jóvenes sin empleo que tengan entre 18 y 29 años; serán contratados como aprendices con un sueldo de 3,600 pesos mensuales.

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
SALUD	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	533
SALUD	Programa de vacunación	2,130.90
SALUD	Seguro Popular	71,215.50
SALUD	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	2,230.40
SALUD	Prevención y atención contra las adicciones	1,356.80
SALUD	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	94.1
SALUD	Seguro Médico Siglo XXI	2,062.60
SALUD	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	3,925.20
SALUD	Atención a la Salud	21,050.90
SALUD	Servicios de asistencia social integral	844.8
SALUD	Fortalecimiento a la atención médica	849.9
SALUD	Calidad en la Atención Médica	81.6
SALUD	Vigilancia epidemiológica	553.3
SALUD	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	25
SALUD	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	0
SALUD	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	0
SALUD	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	0

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

- El monto asignado para los programas de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social registró un aumento de 2,570 por ciento, lo cual se debe al presupuesto asignado al programa Jóvenes Construyendo el Futuro*.

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
STPS	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	722.90
STPS	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	551.2
STPS	Capacitación para Incrementar la Productividad	67.8
STPS	Jóvenes Construyendo el Futuro*	44,320.00

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

- Los recursos para los programas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano aumentó 31.4%, se eliminaron 3 programas: Programa de Prevención de Riesgos, Consolidación de Reservas Urbanas, y el Programa de Apoyo a la Vivienda. Se crearon 2 programas: Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (Pumot) y el Programa Nacional de Reconstrucción (operado por 4 dependencias, Cultura, Salud, SEP y Sedatu). Asimismo, 3 programas cambiaron de nombre: Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales cambió a Programa de Vivienda Social, y el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (Pasprah), cambió de nombre a Programa para Regularizar Asentamientos Humanos, y el Programa de Infraestructura cambió a Programa de Mejoramiento Urbano (Pmu).

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
SEDATU	Programa de Infraestructura	8,000
SEDATU	Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	90.5
SEDATU	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	175.1
SEDATU	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	118.6
SEDATU	Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	1,726.10
SEDATU	Programa de Prevención de Riesgos	0
SEDATU	Consolidación de Reservas Urbanas	0
SEDATU	Programa de Apoyo a la Vivienda	0
SEDATU	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	37.1
SEDATU	Programa Nacional de Reconstrucción	8,000.00

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

- El presupuesto de los programas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales disminuyó 12.8%. Se eliminó el Programa de Empleo Temporal. Se amplían 2 programas: Agua Potable, Drenaje y Tratamiento; y el Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola.

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
SEMARNAT	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	3,743.50
SEMARNAT	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	2,000.00
SEMARNAT	Investigación científica y tecnológica	210.2
SEMARNAT	Protección Forestal	1,390.60
SEMARNAT/SCT	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde	157.8
SEMARNAT	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	40
SEMARNAT	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	185.5
SEMARNAT	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	145.4
SEMARNAT	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	87.7
SEMARNAT	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	87
SEMARNAT	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	1,154.50

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

- El Coneval también señala que la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social) tuvo un aumento en su presupuesto destinado a programas de 39.4 por ciento, con la eliminación de cuatro programas: Atención a Jornaleros Agrícolas, Empleo Temporal (PET), Comedores Comunitarios y Subsidios a programas para jóvenes. Sin embargo, se crearon dos nuevos programas: Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, y Sembrando Vida. Además, el Programa Pensión para Adultos Mayores cambió a Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

Asimismo, Prospera será sustituido por el programa Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez (sin los componentes de salud y alimentación y sin corresponsabilidades). Los programas que fueron ampliados son: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, el Programa de Coinversión Social y el Programa 3x1 para migrantes. El nombre de IMSS- Prospera cambia a IMSS-Bienestar. Hay un programa que recientemente fue anunciado por el presidente López Obrador llamado Programa de Tanda para el Bienestar dirigido a pequeños negocios, el cual comenzará con 6,000 pesos para cada crédito y al liquidarlos la línea de crédito aumentará a 10,000 pesos, y al liquidarlos a 15,000 pesos, etc. Este programa iniciará con un padrón de beneficiarios de 1,000,000 de personas.

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
IMSS-PROSPERA	Programa IMSS-PROSPERA	11,893.50
BIENESTAR	Pensión para Adultos Mayores	100,000.00
BIENESTAR	Servicios a grupos con necesidades especiales	351.3
BIENESTAR	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	278.5
BIENESTAR	PROSPERA Programa de Inclusión Social	68,540.10
BIENESTAR	Programa de Coinversión Social	136.4
BIENESTAR	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2,041.60
BIENESTAR	Programa 3 x 1 para Migrantes	209.4

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
BIENESTAR	Programa de Fomento a la Economía Social	685.1
BIENESTAR	Seguro de vida para jefas de familia	10.6
BIENESTAR	Articulación de políticas públicas integrales de juventud	28.7
BIENESTAR	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	16.8
BIENESTAR	Comedores Comunitarios	0
BIENESTAR	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	0
BIENESTAR	Subsidios a programas para jóvenes	0
BIENESTAR	Programa de Empleo Temporal (PET)	0
BIENESTAR	Sembrando vida	15,000.00
BIENESTAR	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	8,500.00
BIENESTAR	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	0

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

- En la Secretaría de Turismo se eliminó el Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable de Pueblos Mágicos.
- El presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se redujo 8% y se eliminó el Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica.

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
CONACYT	Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	364.5
CONACYT	Sistema Nacional de Investigadores	5,086.20
CONACYT	Investigación científica, desarrollo e innovación	5,133.70
CONACYT	Becas de posgrado y apoyos a la calidad	10,075.10
CONACYT	Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación	344.6
CONACYT	Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas	256.9
CONACYT	Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica	0

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

- Respecto a las entidades no sectorizadas, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas cambió de nombre a Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y su presupuesto se incrementó en 0.3%. Aumentó el presupuesto del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2.3% (dentro de INMUJERES).

Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
INMUJERES	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	358.2
INPI	Programa de Derechos Indígenas	310.70
INPI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,343.10
INPI	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	806.9
INPI	Programa de Infraestructura Indígena	2,362.10
CULTURA	Programa de Apoyos a la Cultura	578.1
CULTURA	Protección y conservación del Patrimonio Cultural	1,880.40
CULTURA	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	32.1
CULTURA	Servicios educativos, culturales y artísticos	1,050.10
SEP/CULTURA	Desarrollo Cultural	8,303.80
CULTURA	Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	140.3
CULTURA	Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	149.1
CULTURA	Servicios Cinematográficos	329.7
CULTURA	Cultura Comunitaria	600

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

- El presupuesto del IMSS aumentó 6.7% y el del ISSSTE se incrementó 7.1%.

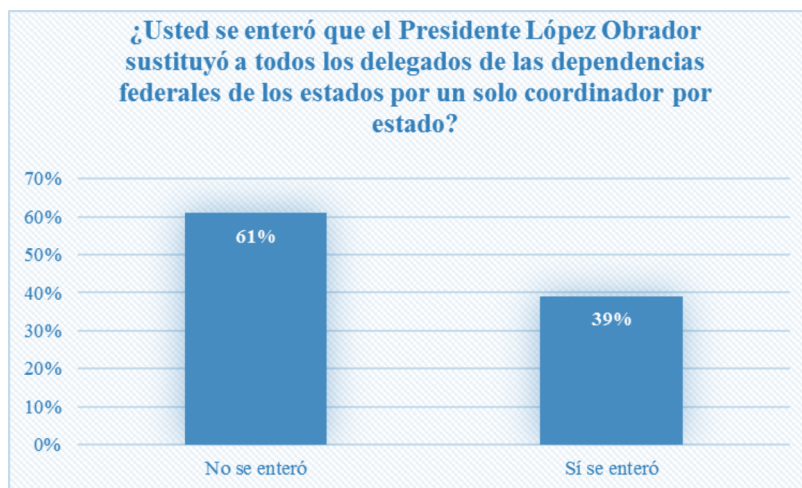
Institución	Nombre del Programa	PEF 2019 (MDP)
IMSS	Atención a la Salud	217,572.90
IMSS	Prevención y control de enfermedades	6,454.20
IMSS	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	740.3
IMSS	Servicios de guardería	12,076.90
IMSS	Atención a la Salud en el Trabajo	1,166.40
IMSS	Prestaciones sociales	1,945.80
ISSSTE	Prevención y Control de Enfermedades	4,943.70
ISSSTE	Atención a la Salud	26,226.50
ISSSTE	Prestaciones Sociales	2,658.00
ISSSTE	Atención a Personas con Discapacidad	28
ISSSTE	Equidad de Género	29.2
ISSSTE	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	106.6
ISSSTE	Suministro de Claves de Medicamentos	15,568.70

Fuente: Coneval https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf (marzo 2019).

Características de los super delegados y primeras tareas realizadas

Según una encuesta realizada por Parametría, sólo cuatro de cada diez mexicanos se enteraron de que el presidente Andrés Manuel López Obrador sustituiría a todos los delegados de las dependencias federales en los estados y en su lugar nombraría una persona con la tarea de coordinar los temas de cada estado,³⁵ de acuerdo con una encuesta publicada poco antes del inicio de gobierno.

³⁵ Carta paramétrica (2018), "Los superdelegados y el federalismo", en Parametría del 30 noviembre de 2018, ver en <http://www.parametria.com.mx/estudios/los-superdelegados-y-el-federalismo/>



Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda / 800 casos / Error (+/-) 3.5% / Del 28 de julio al 2 de agosto de 2018/
Ver en <http://www.parametria.com.mx/estudios/los-superdelegados-y-el-federalismo/>

No puede negarse que esta información cuenta con algunos meses de antelación, pero la respuesta que se da a la pregunta arriba planteada es muy similar a la percepción histórica que sostiene la población mexicana, con relación a las delegaciones federales. Al respecto, se pregunta si “se sabía que las dependencias del Gobierno federal tienen representantes o delegados en cada estado del país”. A lo que la gente respondió que “no” en 44% de los casos y “sí” en el 56%.³⁶ Es muy probable que la gente conozca hoy más del tema, en general, por toda la publicidad que ha despertado el tema en meses recientes, y por ello, los porcentajes cambian.

Ahora bien, ¿Quiénes son los superdelegados? La lista de los 32 coordinadores estatales o superdelegados, incluye a las siguientes personas, de acuerdo con la entidad federativa a la cual representan:

Nombre del Superdelegado y estado que representa	Nivel de estudios y si ha tenido experiencia administrativa	¿Ha tenido algún cargo o responsabilidad partidista?
1) Aldo Emanuel Ruiz Sánchez / Aguascalientes.	Preparatoria / Auxiliar administrativo en el ISSSTE en 2015.	Presidente del CDE o Comité Directivo Estatal de Morena en Aguascalientes (2015-2018).
2) Jaime Bonilla Valdez / Baja California.	Maestría por la National University de San Diego / miembro de La Junta del Agua de Chula Vista, California.	Senador actual por Morena, presidente del CDE de Morena (2014-2017) y diputado federal por el PT (2012-2015)
3) Manuel Castro Cosío / Baja California Sur.	Licenciatura / Titular de la SEP de BCS (2002-2004).	Senador actual por Morena.
4) Katia Meave Ferniza / Campeche.	Pasante de Licenciatura / Dir. de Admón. de la Red de Transportes Públicos en DF (2014).	Presidenta del CDE de Yucatán (2015-2018).
5) José Antonio Aguilar Castillejos / Chiapas.	Licenciatura / Regidor del municipio de Ixtapa, Chiapas.	Senador suplente por Morena y presidente del CDE de Morena en Chiapas (2018).
6) Juan Carlos Loera De la Rosa / Chihuahua.	Maestría por la Universidad Autónoma de Cd. Juárez / sin experiencia administrativa.	Diputado plurinominal por Morena y Secretario General por Morena (2015-2018).

7) Cristina Cruz / Ciudad de México.	Licenciatura / Gerente de la Red de Transportes Públicos del DF (2009-2011).	Secretaría de Finanzas por Morena en la Ciudad de México (2014-2016)
8) Reyes Flores Hurtado / Coahuila.	Licenciatura / sin experiencia administrativa.	Senador suplente y Coord. Jurídico de Morena en Coahuila (2016-2018)
9) Indira Vizcaíno Silva / Colima	Licenciatura / Secretaria de Desarrollo Social de Colima (2016-2017)	Diputada plurinominal por el PES
10) Guillermo Enrique Novelo Solís / Durango	Sin estudios comprobados / sin experiencia administrativa.	Delegado de Finanzas por el CDE de Morena en Durango, tuvo un proceso de sanción de la Comisión de Honor y Justicia de Morena en 2018.
11) Mauricio Hernández Nuñez / Guanajuato	Licenciatura / Subdirector de Enlace del GDF (2001-200)	Secretario de Educación, Formación y Capacitación Política del CEN de Morena
12) Pablo Amilcar Sandoval Ballesteros / Guerrero,	Licenciatura / Director de Control y Evaluación del GDF (2003)	Diputado local plurinominal y pdte. del CDE de Guerrero por Morena (2015-2018).
13) Abraham Mendoza Zenteno / Hidalgo,	Maestría por la UAM / sin experiencia administrativa.	Residente del CDE de Morena por el Estado de Hidalgo (2015-2018).
14) Carlos Lomelí Bolaños / Jalisco	Medicina General / Oficial Mayor de la U. de Guadalajara	Diputado Federal (2015-2018).
15) Delfina Gómez Estado / de México	Maestría / Directora y Profesora en centros escolares	Senadora actual por Morena en el Estado de México
16), Roberto Pantoja Arzola / Michoacán.	Licenciatura / asesor de la Secretaría de Educación Pública (2005-2012).	Presidente del CDE de Morena en Michoacán.
17) Hugo Eric Flores Cervantes / Morelos.	Doctorado por la Universidad de Harvard / Director Gral. de Gobierno del DF (2012-2013)	Presidente del CDN del PES (2014-2018).
18) Miguel Ángel Navarro Quintero / Nayarit	Médico cirujano / Asesor del Gobierno del Estado de Chiapas (2012-2015).	Diputado Federal por el PRD (2006-2009) y Senador por el PRI (2000-2006) en Nayarit.
19) Blanca Judith Díaz Delgado / Nuevo León	Licenciatura / sin experiencia administrativa.	Senadora del PAN por Nuevo León (2006-2012).
20) Nancy Ortíz Cabrera / Oaxaca	Sin estudios comprobados / sin experiencia administrativa.	Presidenta del CDE de Morena por Oaxaca.
21) Rodrigo Abdalá Dartigués / Puebla,	Licenciatura / Auxiliar jurídico del Tribunal Electoral de Puebla (2006-2008).	Diputado Federal por Morena (2015-2018).
22) Gilberto Herrera Ruiz / Querétaro.	Maestría por el ITESM / Rector de la Universidad Autónoma de Querétaro.	Senador de Morena por el Estado de Querétaro.
23), Arturo Abreu Marín / Quintana Roo	Licenciatura / Delegado de la Profeco en el Estado de Tabasco (1998-2000).	Sin ningún cargo o responsabilidad política.
24), Gabino Morales / San Luis Potosí	Licenciatura / sin experiencia administrativa.	Presidente del CDE de Morena en San Luis Potosí.
25) Jaime Montes Salas / Sinaloa.	Licenciatura / sin experiencia administrativa.	Diputado Federal por Morena.
26) Jorge Taddei Bringas / Sonora	Doctorado por la UABC / sin experiencia administrativa.	Sin ningún cargo o responsabilidad política.
27) Carlos Manuel Merino Campos / Tabasco.	Licenciatura trunca / Subdirector de recursos financieros del Congreso de Tabasco (2004-2006).	Senador de Morena por Tabasco (hasta agosto de 2018).

28) José Ramón Gómez Leal / Tamaulipas.	Licenciatura / sin experiencia administrativa.	Diputado Local del PAN por Tamaulipas (2012-2015).
29) Lorena Cuéllar Cisneros / Tlaxcala.	Licenciatura / Presidenta del DIF por la alcaldía de Tlaxcala, Tlax. (1992-1994).	Diputada Federal de Morena.
30) Manuel Ladrón de Guevara Huerta / Veracruz.	Licenciatura / Coordinador de Protección Civil en Iztapalapa, DF (2007-2009).	Presidente del CDE de Morena en Veracruz (2016-2018).
31) Joaquín Díaz Mena Yucatán.	Maestría por la Universidad de Anahuac del Mayab / Delegado Federal de la SEP en Yucatán (2009-2011).	Diputado Federal por el PAN (2015-2018).
32) Verónica Díaz Robles / Zacatecas,	Licenciatura / sin experiencia administrativa.	Diputada Local Plurinominal

Fuente: *La Razón Online* (2018), "Estos son los "superdelegados" del próximo gobierno", análisis retomado de El Ideario del 29 noviembre de 2018, ver en <https://www.razon.com.mx/mexico/quienes-son-superdelegados-del-proximo-gobierno-coordinadores-estatales-andres-manuel-lopez-obrador-discurso-toma-de-protesta/>

Sin duda, la mayoría de estos nuevos funcionarios provienen de algún partido distinto a Morena, no sólo por ser una formación política reciente sino también por la atracción que se hizo de militantes y miembros de otros partidos, principalmente del PRI y el PRD, aunque también del PT y del PAN, dada la falta de experiencia en la mayoría de sus cuadros y dado el interés de convertirlos en operadores políticos del actual Gobierno Federal.

No obstante, la tercera parte de estos funcionarios ya han sido o fueron operadores políticos al ser presidentes de sus respectivos CDEs o comités directivos estatales partidistas, con lo que queda más claro el papel que tendrán sobre el futuro y vida interna de cada estado de la República, con el propósito de influir a favor de los intereses del Gobierno federal. Grave es también que varios de los

propuestos superdelegados, aproximadamente el 30%, carecen de experiencia administrativa, si bien lo que parece importar más es su capacidad política; pero si a esto se añade que aproximadamente otro 15% carecen de estudios profesionales o no los tienen concluidos, está aún más claro que la figura del superdelegado contribuye, básicamente, al manejo político en los estados. Sin la reforma de la Loapf, más de la tercera parte de los superdelegados propuestos estarían imposibilitados de cumplir con sus funciones.

Sin embargo, los superdelegados no harán sombra, por sí mismos, a los representantes del poder local (gobernadores o presidentes municipales), sino que se convertirán en la cuña que permita al actual Gobierno federal penetrar e intervenir con más fuerza en la vida social, política y económica de

estados y municipios. En una palabra, se convertirán en instrumentos de control de dicho orden de gobierno, para fortalecer su influencia, disminuir la autonomía e independencia del poder local y, en resumen, restarle fuerza a la federación y avanzar en un poder más centralizado.

Por ello y más, no deja ni dejará de ser polémico el nombramiento de superdelegados y aún en casos como el de Quintana Roo, se antoja todavía más polémica la nominación del tabasqueño Arturo Abreu Marín, por no ser oriundo de ese estado. El propio funcionario ha reconocido, en forma abierta, "que su cometido es cumplir lo que le pida el presidente Andrés Manuel López Obrador".³⁷ No en balde,

³⁷ Redacción de *Excelsior* (2019), "Superdelegados, un naufragio en los estados; la mayoría mantiene un bajo perfil", en *Excelsior* del 5 de febrero de 2019, ver en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/superdelegados-un-naufragio-en-los-estados-la-mayoria-mantiene-un-bajo-perfil/1294550>

funcionarios de este gobierno estatal consideran prudente que se mantenga una sana distancia entre el mandatario estatal y el enviado o superdelegado nombrado por el presidente de México.

Por lo pronto, los superdelegados ya han realizado recorridos por toda la geografía de los estados que representan como parte de sus actividades, desde diciembre de 2018,³⁸ para levantar el censo de las familias que requieren de programas sociales, y que el propio López Obrador les encargó realizar, por cierto, lo más pronto posible.

Para poder alcanzar este proyecto tan ambicioso, 264 delegados regionales estarán apoyando a los coordinadores mencionados (superdelegados), en el levantamiento de los censos que permitirán actualizar los padrones de beneficiarios que componen cada programa social.³⁹ Todo este esfuerzo es una aparente respuesta a las acciones de corrupción detectadas en el uso de recursos públicos destinados al manejo de los programas sociales. Para ello se llegó, incluso a modificar la ley (Loapf), pero como lo afirmó el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) de la Ciudad de México en su momento, José Luis Beato:

“El gobierno es el único que puede cambiar la ley, pero es papel de la ciudadanía inconformarse y ejercer presión al gobierno para que la lucha contra la corrupción tenga resultados”.⁴⁰

Propuestas

La figura del superdelegado ha sido muy controversial, sin embargo, dada la mayoría en el Congreso, con la que cuenta el partido en el poder, no pudo evitarse su creación y operación.

Sin embargo, las propuestas son las siguientes respecto a un manejo más adecuado y federalizado del cargo:

1. Impedir que la persona que ocupe el cargo de delegado de programas de desarrollo y de delegado regional pueda postularse a algún cargo de elección popular ni por medio de elección directa ni de forma plurinominal, en el momento en que esté cumpliendo con su función y de forma inmediata al dejar su cargo.
2. Transparentar el padrón de personas beneficiarias de los programas sociales y establecer mecanismos de evaluación con base en resultados y blindaje respecto a usos electorales y

de manipulación política. En este sentido, se debe penalizar cualquier práctica abiertamente clientelar. La evaluación debe ser realizada por el Coneval, cuidando salvaguardar su autonomía.

3. Se deben cuidar los tiempos de ejercicio de los recursos, a fin de tomar medidas adecuadas para agilizar la llegada de dichos recursos al padrón de beneficiarios.

4. Retomar los requisitos, en la medida de lo posible, que se señalaban en la fracción I del artículo 17 Bis de la Loapf, previo a la reforma sufrida por dicha ley en noviembre de 2018, para poder ser delegado federal, a fin de mejorar el perfil de la persona que ocupe el cargo y se asegure de esta forma la capacidad de operación.

5. Transparentar la metodología con la que se demarcaron las 264 regiones o zonas que coordinarán los llamados delegados regionales, a fin de asegurar que no haya criterios de estrategia electoral a favor del partido en el poder.

6. Establecer un protocolo general para que los gobernadores de los estados participen y se les informe sobre los programas sociales de su estado, con la finalidad de no ser tratados como meros “invitados”.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *El Mercurio de Tamaulipas*, s/f, *op cit.*

⁴⁰ Beato, J.L. (2015), “¿Tiene solución la corrupción?”, en *La corrupción en México: tranzamos y no avanzamos*, México, IMCO, pp. 139-142.

7. Prohibir que los operadores políticos de un partido político se atribuyan los apoyos sociales financiados con recursos públicos, a fin de blindar la competencia electoral. Esto debe vigilarse por medio del Instituto Nacional Electoral (INE) y de un observatorio ciudadano independiente e imparcial.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

A partir de la información proporcionada en el presente documento, se puede concluir que existe evidencia para afirmar que con la aparición de los superdelegados se atenta contra el federalismo y se centraliza el poder por medio de una medida clientelar, con miras a perpetuarse dicho poder.

Bajo el argumento la necesidad de entregar de forma directa los apoyos de programas sociales, reducir costos burocráticos y eliminar la corrupción, surgen los super (delegados de programas de desarrollo), los cuales podrán coordinar e implementar planes, programas y acciones para el desarrollo integral, así como desempeñar funciones de atención ciudadana y además, supervisarán los servicios y programas a cargo de las secretarías, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Es

decir, los superdelegados serán los órganos auxiliares de las dependencias federales que faciliten la aplicación de sus planes y programas federales. Dicha figura dependerá directamente del Ejecutivo federal y el poder que se les ha conferido merma el margen de acción de los gobernadores estatales, haciéndolos ver como simples invitados a las acciones del Gobierno federal.

El vicio que se puede vislumbrar con esta nueva figura es el hecho de crear o institucionalizar una clientela política, desde el momento de que los perfiles de muchos superdelegados no son académica ni profesionalmente adecuados como para asegurar que tomarán decisiones acertadas, sino que tienen un corte de operador político a las órdenes del Gobierno federal, no sujeto a evaluación, ni blindado contra fines electorales. Por ello, es necesario cuidar que la competencia electoral sea pareja a fin de fortalecer el ejercicio democrático en el país.

Sin duda, esta medida centralista no sólo atenta contra el federalismo, sino contra el ejercicio mismo del quehacer democrático.

Un punto muy importante que no debe obviarse es la continua transparencia y evaluación del uso de los recursos manejados por los superdelegados, a fin de

evitar desvíos o acciones discrecionales, de acuerdo a fines electorales o en detrimento de gobernadores que no militen en el partido en el Poder Ejecutivo de la nación.

En ese sentido, la nueva agenda de investigación estará dirigida a analizar los factores que podrían favorecer a la alternancia política en el siguiente sexenio y los factores que podrían opacar dicha posibilidad. ■

IX. Bibliografía

- Audelo, Jorge (2004), *¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática*, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
- Beato, J.L. (2015), “¿Tiene solución la corrupción?”, en *La corrupción en México: tranzamos y no avanzamos*, México, IMCO, pp. 139-142.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF del 27 de agosto de 2018.
- Carta Paramétrica (2018), “Los superdelegados y el federalismo”, en Parametría del 30 noviembre de 2018, ver en <http://www.parametria.com.mx/estudios/los-su->

- perdelegados-y-el-federalismo/
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados (2009), *Federalismo*, México, CEFP/054/2009, 66 p.
 - Cuéllar Cardona, F. (2018), “¿Y los otros super delegados?”, en *Expreso.press* del 26 de noviembre de 2018, ver en <https://expreso.press/2018/11/26/y-los-otros-super-delegados/>
 - Diferenciador, s/f, “Federalismo y centralismo”, ver en <https://www.diferenciador.com/federalismo-y-centralismo/>
 - *El Mercurio de Tamaulipas*, s/f, “¿Qué son los ‘virreyes’, los superdelegados de AMLO?”, en *El Mercurio online*, ver en <https://elmercurio.com.mx/nacional/que-son-los-virreyes-los-superdelegados-de-amlo>
 - Gobierno de la República (1976), “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1976.
 - Graziano, L. (1974), *Clientelismo e mutamento político*, Milano, Angeli.
 - _____ (1980) *Clientelismo e Sistema Político, Il caso dell’Italia*, Milano.
 - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “El federalismo como forma de organización”, ver en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/30/7.pdf>
 - *La Razón Online* (2018), ‘Estos son los “superdelegados” del próximo gobierno’, análisis retomado de El Ideario del 29 noviembre de 2018, ver en <https://www.razon.com.mx/mexico/quienes-son-superdelegados-del-proximo-gobierno-coordinadores-estatales-andres-manuel-lopez-obrador-discurso-toma-de-protesta/>
 - Monroy, J. y A. Molina (2018), “Retiran facultades de superdelegados en seguridad”, en *El Economista* del 04 de diciembre de 2018, ver en <https://www.economista.com.mx/politica/Retiran-facultades-de-superdelegados-en-seguridad-20181204-0187.html>
 - Narayan, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
 - Redacción *Animal Político* (2018), “Qué son los superdelegados de AMLO en los estados y por qué los gobernadores los rechazan”, en *Animal Político* del 24 de noviembre de 2018.
 - Redacción De *Excelsior* (2019), “Superdelegados, un naufragio en los estados; la mayoría mantiene un bajo perfil”, en *Excelsior* del 5 de febrero de 2019, ver en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/superdelegados-un-naufragio-en-los-estados-la-mayoria-mantiene-un-bajo-perfil/1294550>
 - Rojas Gutiérrez, C. (1992), “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, pp. 440-448. en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>
 - Roniger, Luis and Ayse Günes-Ayata (1994), *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, Inc., USA.
 - Senado de la República (2018), Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 286 p.
 - SCOTT, James C. (1969), “Corruption, Machine Politics and Political Change”, *American Political Science Review*, vol. 63.
- Sitios web*
- <https://www.historiademexico.info/2018/10/primera-republica-federal.html>
 - <https://www.historiademexico.info/2018/10/segunda-republica-federal.html>
 - <https://www.historiademexico.info/2018/02/la-republica-restaurantada.html>

Documentos de trabajo de la Fundación Rafael Preciado Hernández



El análisis de la realidad política nacional e internacional desde un enfoque académico en temas políticos, económicos, sociales, históricos, culturales...

El reto económico y social para México, de la reciente migración de sudamericanos y centroamericanos hacia los Estados Unidos Paulina Lomelí García

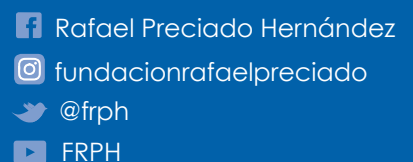
Estudio sobre la migración en su paso por México, con la finalidad de señalar las continuas violaciones a los derechos humanos y la necesidad de emprender acciones conjuntas que garanticen mejoría en las condiciones socioeconómicas regionales que moderen el flujo migratorio.

Ahorro para el retiro en México. Avances y desafíos Benjamín Chacón Castillo

Un estudio sobre la importancia del ahorro voluntario desde una visión de educación financiera, ante la transición demográfica que se caracteriza por el acelerado envejecimiento de la población y aportando algunas alternativas para superar los retos que actualmente presenta el sistema de pensiones.

Consulta y descarga gratuita
www.frph.org.mx

Síguenos:



¿Cómo va México?

Avances, retrocesos y riesgos para la democracia

*Sigríd Arzt Colunga, Berenice Aguilar Vázquez,
Macario Schettino, Salomón Guzmán Rodríguez,
Eduardo Bohórquez, Martha Márquez Alvarado,
Rafael Estrada Michel*

El tiempo de ejercicio del nuevo gobierno es muy corto, sin embargo, es un plazo suficiente y razonable para analizar con claridad en el diagnóstico y solidez en las conclusiones, el tipo de gobierno que ejercerá (está ejerciendo) Andrés Manuel López Obrador como presidente, sus prioridades, la calidad de sus procedimientos y la viabilidad de sus resultados.

También es tiempo suficiente para valorar los efectos de las decisiones de este gobierno sobre condiciones y problemas nacionales cuyo comportamiento ha sido evaluado, por décadas, con indicadores de validez ampliamente reconocidos, tales como la evolución de la economía y las condiciones de seguridad en dónde, con objetividad, puede determinarse si las decisiones del gobierno mejoraron o empeoraron las circunstancias vigentes cuando recibieron el Gobierno.

Sirva esta reflexión para explicar que los trabajos que se propuso realizar este foro fueron muy serios.

El rigor académico de las instituciones que organizaron el foro, las entrañables Konrad Adenauer y Rafael Preciado Hernández, garantiza que la lectura de nuestros resultados y conclusiones representen nuestro punto de vista soportado por los principios fundamentales del quehacer científico y el análisis social.

Este foro no arrojó críticas sinsentido, no lanzó acusaciones ni calumnias infames, no descalificó al adversario para atraer aplausos y vítores irreflexivos, ni pretendió

Dossier

convertirnos en la antípoda del régimen para sumar clientelas. Insistentemente escuchamos que la oposición no está aprovechando los errores del gobierno para constituir un discurso de contrastes que, eventualmente, pueda minar la popularidad del régimen. Es frecuente el lamento por la ausencia de un líder opositor carismático capaz de competir en popularidad con el presidente para disputarle la agenda.

Pero en Acción Nacional creemos que nuestro compromiso con la democracia nos impone responsabilidades de mucho más largo aliento; no compartimos la visión de quienes añoran un liderazgo carismático, del tipo que hoy nos gobierna, porque estamos convencidos que ese liderazgo se acabará convirtiendo en un riesgo mayor para la democracia.

No creemos en ese tipo de liderazgo porque, como lo demuestra todos los días el gobierno de México, para ejercerlo se requiere priorizar el símbolo por sobre cualquier otra consideración.

Lo grave es que las decisiones en México se toman sin utilizar las herramientas democráticas.

Procesos antidemocráticos fueron los que se usaron para las decisiones del gobierno: cancelar el nuevo aeropuerto; cancelar las estancias infantiles; eliminar los apoyos a los refugios de mujeres violentadas; crear una Guardia Nacional y un buen número de casos más.

La manera antidemocrática de tomar decisiones y la prisa del régimen por hacer visibles sus símbolos, provocan que la mayoría de las acciones de gobierno sean apresuradas e improvisadas. Apresuradas al tomarse e improvisadas para resolver los colaterales no previstos por no haber sido democráticamente consensadas.

Así, el régimen del símbolo se está convirtiendo en el régimen de la improvisación y la improvisación se está convirtiendo en la gestora del absurdo.

Este foro y los esfuerzos de Acción Nacional buscan generar una alternativa a esa dinámica. Nuestro deber democrático es mantener en funcionamiento las reglas del debate plural y constructivo para la toma de decisiones, y ese deber lo debe cumplir en todos los espacios de actuación Acción Nacional.

Se debe sostener en las cámaras del Congreso, aunque las mayorías prefiguradas pretendan silenciar las voces; se debe promover en los estados donde el PAN es

gobierno y en los estados donde se es oposición, así como en los congresos locales. Se debe defender como discurso central en las campañas electorales.

En la Fundación Rafael Preciado Hernández, seguiremos promoviendo ejercicios como este e incluiremos los temas que vayan resultando de la prisa y la improvisación del gobierno.

Mantendremos una actitud analítica y crítica desde la medida de la reflexión científica y desde la fortaleza de la razón.

En Acción Nacional hemos sostenido que el deber ciudadano más elemental, pero a la vez el más profundo, es el compromiso con la acción, a partir de los valores que nos identifican y unen, es decir, a partir de lo que Manuel Gómez Morin identificaba como “las maneras profundas de entender y valorizar la vida y de plantear sus problemas”.

Para enfrentar y solucionar los problemas de nuestra sociedad, de los diferentes grupos humanos que la conformamos, y frente a la complejidad cada vez mayor de esos problemas, en la Fundación Rafael Preciado, estamos comprometidos con la idea de que la técnica y la responsabilidad en el análisis debe guiar nuestros esfuerzos como herramienta para conseguir el bien común de forma gradual, sin perder la armonía entre tradición y modernidad; entre pasado y presente.

Nos distinguimos claramente del actual régimen, en el rechazo a la idea de que debemos destruir todo el pasado, de que no deben quedar en pie los frutos de los esfuerzos de millones de mexicanos y de que todo tiene que ser nuevo para ser mejor.

Con urgencia frente al desorden; alarmados por la falta de profesionalismo, por el ridículo y el desdén por los procedimientos y métodos científicos; y viendo con enorme preocupación el desprecio por la Constitución y las leyes, participamos esa mañana en un intercambio de ideas sobre temas centrales para la vida pública de México.

Con un agradecimiento sincero por el apoyo de siempre a la Fundación Konrad Adenauer y a su director, mi amigo Hans Blomeir, ese día se inició un nuevo ejercicio democrático en donde se abordaron los siguientes temas:

Con la colaboración de la Dra. Sigrid Arzt Colunga, tratamos de analizar qué clase de poder se le entregó al Ejecutivo Federal con la reforma constitucional por la que se creó la Guardia Nacional y qué ha hecho el gobierno con esas herramientas.

DoSSier

La Mtra. Berenice Aguilar Vázquez nos ayudó a construir un debate serio en uno de los asuntos que más dolor irracional provoca en nuestro entorno y que desafortunadamente ha costado mucho erradicar, la violencia en contra de las mujeres y sus caminos de solución.

El debate y la reflexión en materia económica estuvo aderezado con las intervenciones del Dr. Macario Schettino y el Doctor Salomón Guzmán. Ahí buscamos entender los daños que las decisiones del gobierno están generando en materia de crecimiento económico y de atracción de inversiones.

Sin duda esa mesa aportó importantísimas conclusiones a partir de las cuales se puede relanzar un esfuerzo de diálogo con el gobierno, desde la exigencia responsable.

Desafortunadamente, la Maestra Valeria Moy por un tema personal y nuestro Coordinador en la Cámara de Diputados por el inicio del periodo extraordinario de sesiones, no pudieron acompañarnos.

La Senadora Martha Márquez, el Dr. Rafael Estrada Michel y el Doctor Eduardo Bohórquez nos acompañaron en la reflexión del rol de las organizaciones de la Sociedad Civil, de los órganos constitucionales y de los poderes del Estado; de las consecuencias del embate del gobierno en su contra y de las posibilidades de la sociedad organizada de seguir representando un contrapeso intelectual y político plural y partidista para moderar las decisiones del gobierno.

Contamos con invitados cuyas credenciales engalanaron nuestro esfuerzo y significaron una clara garantía de que las conclusiones serán de alta utilidad para los responsables de defender e impulsar en los órganos del gobierno nacional nuestra visión de la política, de la economía y de la sociedad, para el mejoramiento de la patria.

Para la Fundación Rafael Preciado Hernández fue un honor haber colaborado en este proyecto para buscar, gracias al contraste, consolidar la imagen que millones de mexicanos tienen de que a Acción Nacional le toca la tarea de moderar y atemperar al régimen con los mecanismos institucionales de que disponemos, y, sobre todo, con inteligencia, reflexión, debate, técnica, valor, responsabilidad y patriotismo.

Mtro. Humberto Aguilar Coronado
Director general
Fundación Rafael Preciado Hernández

Mesa 1. Seguridad pública

*Doctora, Sigrid Arzt Colunga
"Guardia Nacional"*

Esta mañana vengo no solo a reflexionar con ustedes sobre el tema de la seguridad en el contexto en el que nos encontramos en materia de seguridad, sino también entender, cuáles van a ser o están siendo contruidos los riesgos por las recientes decisiones en la conformación de la Guardia Nacional, los alcances que el modelo de la Guardia Nacional va a tener y qué es o qué debiese ser lo que los actores locales, políticos, las organizaciones de la sociedad civil debiesen de estar haciendo con respecto a lo que hoy es la Guardia Nacional.

Lo primero que quiero dejar sentado y que es fundamental y que se entienda en un sistema federal es que la seguridad es un asunto local, esto significa que la primera autoridad responsable de proteger nuestra integridad y patrimonio es la policía, lo que hoy conocemos como el "primer respondiente", sin embargo, esta autoridad debe articularse con una serie de mecanismos institucionales de control penal del Estado, el municipio, la Federación, el Estado de procuración y sanción a través de las fiscalías y el sistema penitenciario y sin embargo, en toda esa cadena de actores e instituciones tenemos una enorme asimetría institucional, profundas

debilidades y eso, lo que está alimentando cotidianamente es la impunidad.

La segunda premisa es: qué debemos de tener para lograr la paz y esto es importante porque para poder disminuir los índices de violencia, tenemos que entender que las soluciones no son necesariamente el despliegue de más policías, más soldados, más marinos, sino de articular el tejido social en lo individual, en lo familiar, en la colonia, en la comunidad y eso nos obliga a voltear hacia las estructuras y a nuestras comunidades a nivel municipal. La paz y la reconstrucción del tejido social son fundamentales y eso demanda que la autoridad y la ciudadanía se articulen a través de la salud, la infraestructura, evidentemente la educación, la calidad de la educación y construir una cultura de la legalidad. Tenemos un enorme desafío frente a nosotros con el modelo de transformación que se está dando en el país porque básicamente se está constituyendo ciudadanía y clientelas y eso va en detrimento de la calidad democrática de nuestro país.

El círculo virtuoso del ciclo sistémico de seguridad tiene varios actores, imagínense los desafíos que se nos imponen en términos de que se debe articular una seguridad ciudadana con la policía, una justicia cívica, la atención a

las víctimas, la participación ciudadana. Un estudio de 2016 demostró que más de la mitad de los municipios de este país –realizado por el CIDE– no contaban con un bando de policía actualizado a los desafíos del tejido social y las dinámicas delincuenciales, ahí hay una gran tarea que hacer. La segunda es la incapacidad de las procuradurías para atender a las víctimas en el modelo del sistema adversarial; evidentemente la tercera es la impartición de justicia, nosotros sabemos que hay una enorme desconfianza en los jueces, la población abierta considera que el 70% de los jueces están de alguna manera vinculados a cuestiones de corrupción y no hablemos de las cárceles que son nuestras universidades del crimen.

Qué sucede entonces, veamos algunas estampas de la inseguridad y como la respuesta ha sido, seguir posicionando y desplegando a las fuerzas armadas. Rápidamente les digo que el foro mundial señala que la inseguridad le cuesta a México el 21.06% del PIB; México Evalúa señala que el nivel de impunidad en el sistema de justicia penal acusatorio es casi del 88%; el Índice por la Paz señala que el impacto económico de la violencia se elevó en 10% en el 2018, alcanzando 5.16 billones de pesos que

Treinta y dos millones de personas serán beneficiadas con estos 30 nuevos programas. Población que representa el 40% del padrón electoral de 2016; 64% de la votación de 2017 y 20% más de los que votaron por el presidente en 2018, pareciera que hay una estrategia

significan 268 mil millones, equivalente ya al 24% del PIB y per cápita el impacto económico de la violencia es de 41,181 pesos lo que significa cinco veces más del salario de un trabajador.

Si esto no es suficiente veamos que el Índice de la Paz nos señala que los jóvenes entre los 15 y 29 años tienen 42% más posibilidad de ser víctimas del crimen, los hombres son 9 de cada 10, víctimas de homicidio y 74% de secuestros; 93% de los delitos en este país no se denuncian, lo que pone el Secretariado cada veinte de mes es una estampa de lo que son carpetas de investigación pero no es la totalidad de la dinámica delincidental del país, solo el 7% se denuncia y el 1% recibe una condena. Si eso no fuera poco, nuestro índice en el Estado de derecho, tan crítico para el sostenimiento de una democracia, habla de que tenemos algunos estados entre ellos: Yucatán, Aguascalientes, Zacatecas, Campeche, Querétaro, Coahuila, Baja California, Hidalgo, Durango y

Nuevo León entre los 10 estados con mejor índice de Estado de derecho, pero tenemos otros diez donde además se cultiva la delincuencia organizada de manera sumamente violenta: Guerrero, Baja California, Estado de México, Sonora, Puebla, Querétaro, Morelos, Ciudad de México, Veracruz y Jalisco y vale la pena decir –no importa el símbolo político–, tenemos soldados y marinos, policías que son secuestrados, tenemos estampas donde a partir de que arrancó la administración se han asesinado a más de 107 policías, se han asesinado a marinos, agentes de las fuerzas armadas, pero lo más preocupante para mí es: en la primera mañana del señor presidente arrancó diciendo: “vamos a procurar que se respete la autoridad”. En un sistema democrático, si la autoridad no se respeta y es vejada como esta sucediendo con policías estatales, municipales, ministeriales, agentes del ministerio público, a lo que vamos es en una acelerada picada institucional de lo poco que queda

del andamiaje democrático y de seguridad y procuración de justicia de este país.

Debemos de exigir que todos y cada uno de estos actos, así como hay víctimas del homicidio, víctimas del robo a casa habitacional, víctimas de la extorsión, ninguno de los hombres y mujeres que dan su vida en cumplimiento de su deber, debe de quedar impune, porque eso solamente alimenta otro ciclo, el linchamiento en el que las comunidades están haciendo justicia por su propia mano, meses, años atrás decíamos “sí, esta allá arriba en el municipio de Michoacán, allá en lo lejano de Puebla”, señores los tenemos en todos los círculos metropolitanos, hay evidencia de linchamientos incluso en el centro de la ciudad, estas son estampas que también no ayudan porque cultivan una visión de que el Estado no es capaz de mandar el mensaje de que va a castigar y por su puesto deja en una situación de indefensión a los particulares cuando estas son secuestradas para bloquear y poder las fuerzas federales o locales

atender las dinámicas delincuenciales.

No me detengo a señalar que evidentemente la delincuencia cuenta con un gran músculo y hay una importante asimetría, por eso en algunas áreas del país sí puede resultar interesante o necesario o indispensable el despliegue de las fuerzas armadas pero siempre bajo un control y preeminencia civil que no es el modelo hacia el cual nosotros estamos yendo en el paso operativo.

Dos apuntes más de la estampa de la realidad actual: la primera, el avance de la delincuencia organizada en la construcción de una base social de protección, donde los narcos a través de prebendas, dinero, juguetes, están teniendo su primer frente, su primer frente institucional y de protección, sin duda eran los cuerpos policíacos, pero ahora cuentan con la sociedad y la segunda y última, las autodefensas, las autodefensas se vuelven el brazo armado de muchas de las comunidades, también para hacer su justicia propia y aquí hay personajes que están cercanos a la administración y que están también con extremos y lazos importantes a la delincuencia organizada, este pequeño grupo de pobladores al norte de Guerrero ha hecho ya al menos tres declaraciones en que por lo menos en su territorio la Guardia Nacional no ingresará.

¿Qué tenemos entonces? Tenemos un crimen organizado en México que está más fragmentado, diversificado, descentralizado, grupos locales armados pequeños, más penetración en instancias locales, no solo en la policía sino también en la obra pública, en el control del ejercicio de los recursos públicos y protegidos por el tejido social.

¿Cuál es la visión de nuestro presidente? Les dejo cinco claves:

1. La honestidad va a acabar con la inseguridad, se acabó la corrupción;
2. La entrega de programas sociales, la gente dejará de robar;
3. El voluntarismo de la gente va a hacer como consecuencia de que como fueron orillados a esto pero ahora van a recibir una derrama de bienestar, se va a acabar la actividad delictiva;
4. Cero lucha contra la delincuencia porque esta administración no va a perseguir capos y;
5. La nueva institución, la Guardia nacional, va a acabar con los homicidios y la violencia.

¿Cuál es el retroceso? ¿Qué parte de la base de creer que el voluntarismo individual y la recepción de los recursos, por definición va a acabar con la inseguridad, el homicidio y

el robo? Esto no se cruza, no se conecta. El que reciba el padre de familia, la madre, los jóvenes construyendo, quienes están en muchas de estas tareas no forman parte de esta estampa y esta realidad de la inseguridad. Él había comprometido que a los 100 días de gobierno se contendrían los homicidios, esta haciendo una apuesta sobre la baja de los homicidios pero por irónico que parezca esta es la estadística más difícil para un despliegue federal de lograr, por qué, porque no conocen las calles, las comunidades y las actividades delincuenciales.

¿Qué es entonces la Guardia nacional? Es básicamente una institución en el papel, en la Constitución, de carácter policial adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Civil, dirigida, ya sabemos, por un mando militar que tendrá a su vez una junta de jefes de estado, coordinada y se establecerán vínculos de colaboración con policías estatales, pero quizá lo más grave digamos, de la Guardia Nacional, entendida como esta guardia civil de formación policial que tendrá y se regirá por una doctrina militar, un entrenamiento militar, una estructura militar y una disciplina militar, creyendo que estos componentes por definición van a poder construir a hombres y mujeres que van a articular la proximidad

con la ciudadanía. ¿Por qué se le critica?, porque se nombró a un militar en retiro, pero para quienes hemos tenido el privilegio de poderlos conocer más a fondo, todo militar sigue a otro militar. Entonces es muy importante que esta Guardia Nacional tenga en la arquitectura de las leyes que nos faltan y que estarán a discusión en las próximas semanas, controles civiles muy claros desde el Poder Legislativo, desde el Poder Judicial y que los avances en ese sentido logren disponer de una fuerza que se articule con quienes tienen la mayor capacidad de inteligencia, el nivel estatal y donde se pueda evidentemente con el poder municipal, pero la clave es articular la inteligencia y la capacidad operativa y despliegue que hay de las procuradurías y las secretarías de seguridad pública.

Finalmente los dejo con lo que considero los cinco riesgos en mi opinión más importantes en el tema de la Guardia Nacional.

La creación de la guardia nacional elevó a rango constitucional la ampliación del poder militar en las tareas de seguridad ciudadana. La seguridad y todas las experiencias internacionales han demostrado que en la manera que se articulan desde lo local, con los actores de salud, educación, participación ciudadana y la colaboración

de la autoridad le dan la vuelta al tema de la seguridad pero nosotros hemos elevado el avance del poder militar desde la Constitución.

Primer riesgo: el impacto en la calidad democrática por la imposición de una visión castrense para atender el tema de inseguridad, muy probablemente orillados a ver incrementos a las violaciones de derechos humanos. Se les llena la boca diciendo que hay un mando civil a partir de la Secretaría de Seguridad Pública y aquí les dejo una estampa y evidente que es pública donde el mando operativo lo va a encabezar la SEDENA y abajo están las instituciones de naturaleza civil desde la administración pública federal.

Segundo riesgo: la Guardia Nacional puede convertirse en la columna militar del régimen de Andrés Manuel, el presidente dijo que el ejército no tiene generales de la “mafia del poder”, son leales, no habló de un cuerpo técnico ni profesional, habló de lealtades y esto es muy importante tenerlo en cuenta.

Tercer riesgo: esta lógica que desde la Federación se busca construir y atender la dinámica delincinencial, genera desincentivos para que se invierta en las policías que son instituciones clave de un régimen democrático.

Cuarto riesgo: la Guardia Nacional, en un mando dual,

pero tantito, sí genera desequilibrios en las relaciones cívico-militares porque no hay contrapesos, hay muy pocos actores civiles que conocen la naturaleza de las fuerzas armadas y éstas son fuerzas armadas que, derivado del arreglo de los años sesenta y setentas gozan de una enorme autonomía y una enorme independencia y prerrogativas.

Quinto riesgo: la Guardia Nacional responde a un despliegue de carácter político, la Guardia Nacional –han señalado–, que se va a desplegar en 266 coordinaciones regionales, esto no responde a un análisis policial o de inteligencia ante las diversidades de las dinámicas delincinenciales y me explico, México cuenta con 388 centros urbanos donde se concentra el 80% de la población, si nosotros quisiésemos atender la diversidad de las actividades delincinenciales, no sería en un mapa de 266 coordinaciones regionales –que les dio tantita vergüenza por qué no fueron 300 secciones– porque tiene una lógica de control político.

En conclusión, es indispensable entender que los mecanismos de prevención y de alineación y de incentivos requieren que nos articulemos con los distintos actores. Si nosotros queremos preservar un régimen democrático institucional con

La sociedad civil tiene que entrar también en un proceso profundo de reflexión, de transformación, de salirse de los lugares comunes.

La “loguitis”, si tienes 400 logos en un desplegado lo único que muestra es debilidad, no fuerza, si tienes que juntar a 400 organizaciones para decir algo que es valioso socialmente, te estás equivocando

contrapesos, requerimos en este andamiaje –que está a la luz de discutirse en las próximas semanas de las cuatro leyes que conforman y le darán soporte a la Guardia Nacional– que exista y se exija la preeminencia civil, si no, vamos a ver una decadencia en el aparato de seguridad y en la construcción de confianza incluso hacia las fuerzas armadas y señoras y señores perdemos a las fuerzas armadas siendo el último reducto de control de la delincuencia organizada, no les quiero decir cuál es la mala noticia. Muchas gracias.

Maestra, Berenice Aguilar Vázquez

“La realidad de las mujeres en México”

Quiero empezar definiendo qué es la violencia contra las mujeres y sabemos que es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, por la cual a diario miles de mujeres padecen de esta violencia. De acuerdo a la ley general

de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, tenemos la definición: “cualquier acción u omisión basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”.

Sabemos que la violencia afecta de manera inmediata a cualquier persona que la vive y tiene consecuencias negativas en la salud, el desarrollo y en la autonomía, entonces quedamos un poco sorprendidos porque la creencia a nivel general o la percepción que la violencia es un golpe, una humillación obvia, pero tal vez un comentario muy simple es cuando a la esposa no le dan el gasto y está supeditado al humor del marido, a favores, a concesiones, eso es violencia, es una grave humillación.

En el caso particular de las mujeres, esta violencia forma parte a su vez de una tradición cultural como ya lo sabemos, es cultural, es histórica y está basada en la desigualdad a la que se suma

la indiferencia por parte de las autoridades –esto es muy importante–, esto ha hecho una tradición que es construida y transmitida a través de la familia, somos nosotros mismos la que la permitimos a través de la escuela y también los medios de comunicación quienes continúan expresándose hoy en día a través del lenguaje, de ideas estereotipadas, actitudes y prácticas que conciente o inconcientemente han hecho que la violencia sea legítima, permita la discriminación y es una respuesta natural ante cualquier conducta que se aleje de un rol históricamente establecido; privatizando sus actos e incluso colocando en las mismas mujeres la responsabilidad de la victimización, facilitando así que la sociedad y el Estado se desliquen del fenómeno en la medida que fueron ellas quienes lo provocan: –te lo mereces porque en el metro te subiste con un pantalón pegado, te lo mereces porque hace calor y usaste short– entonces eso mismo es lo que nosotros estamos permitiendo.

El otro día íbamos en la calle y una amiga de mi hija comentaba sobre una mujer joven en la calle que llevaba unos shorts y dice “que bárbara, cómo se le ocurre usar shorts, ahorita le van a faltar al respeto y luego dicen que la atacaron”. Pues sí pienso que sí la ataron, pienso que somos libres de vestir como mejor nos parezca sin ser por eso estigmatizadas.

Actualmente, parte importante de la comunidad internacional –en la que como sabemos México está incluido–, ha reconocido que la violencia contra las mujeres constituye una problemática que repercute en la comunidad en general y principalmente en la población femenina. En esta violencia las mujeres ven vulnerados sus derechos y sus libertades y se encuentran inmersas en un contexto de discriminación e inseguridad y sobre todo de impunidad.

El Estado no cumple y no está cumpliendo con sus obligaciones de respeto y garantía de derechos fundamentales, así como de acceso a la justicia y esto es lo que más preocupa, hoy en día este tipo de violencia persiste como una violación generalizada de los derechos humanos y uno de los principales obstáculos para lograr la equidad de género, a pesar de la creación de instancias dedicadas a este problema,

que en lugar de ir a la baja ha ido creciendo a nivel nacional de manera alarmante, inclusive y a pesar de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres que se fundó del 12 de enero de 2001, la violencia en contra de las mujeres no ha sido posible disminuirla en nuestro país.

Sabemos que llega una administración, se va, regresa, llega otra y siguen implementando una y otra vez políticas públicas que no han funcionado –me refiero a instituciones arrasadas por la corrupción, incapaces de implementar las estrategias– tenemos operadores mal capacitados, mujeres revictimizadas al momento de querer denunciar delitos cometidos en su contra, ministerios públicos insensibles, médicos legistas y policías que no siguen los protocolos correctamente, entonces, apenas vislumbramos ayuda de las organizaciones civiles y nos damos cuenta que no es posible que el gobierno actúe solo, entonces queremos emprender esta corresponsabilidad de la mano con la ciudadanía responsable pero de repente nos encontramos con una nueva administración que no le da la gana –verdaderamente–, evaluar el trabajo de estas organizaciones y corta de tajo el camino andado para emprender modelos que han sido implementados en el pasado y como todos

sabemos, han fracasado de manera rotunda.

El pasado 6 de marzo el presidente López presentó junto con la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, el plan emergente para garantizar la integridad, la seguridad y la vida de las mujeres y las niñas de México. Sin embargo, estableció como motivo principal el asumir como un problema de Estado la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas y colocar en el máximo nivel de decisión esta responsabilidad, entonces de nuevo vemos a este gobierno queriendo acaparar todo absolutamente y no permitiendo que las instituciones que ya estaban caminando puedan seguir trabajando armónicamente con el gobierno, ellos quieren acaparar todo. Entonces este plan es un plan que no propone nada nuevo, no aporta estrategias ni acciones que garanticen a las mujeres y niñas de este país que no nos van a seguir asesinando, que no nos van a seguir desapareciendo, que ya no nos van a violar y que no nos van a vulnerar, es un plan atrasado, es un plan que no contempla una corresponsabilidad con la sociedad, un compromiso con las familias o con los hombres, entonces antes de presentar las cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo

del Sistema Nacional de Seguridad Pública es importante recalcar que el recién publicado Plan Nacional de Desarrollo no contempla estrategias para la atención de la violencia en contra de las mujeres, así como tampoco estrategias de seguridad pública para el combate a delitos de feminicidio, ni homicidios dolosos en contra de las mujeres y las niñas de este país.

Aquí tenemos los primeros cien municipios con incidencia de feminicidios, quiero comentar la diferencia entre feminicidio y homicidio, brevemente podemos decir: “comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer”; necesariamente debe haber relación de amistad, cercanía, matrimonio, de amor sobre todo, para que exista el delito de feminicidio. También debe existir que el activo ataque y violento a la mujer de una forma muy humillante y por ejemplo, puede sufrir violaciones, mutilaciones antes de ser asesinada, también es una mujer que es totalmente vejada para humillarlas al máximo nivel, mientras que el homicidio es privar de la vida a una mujer pero no hay relación con el hecho de que sea mujer.

Primeros cien municipios con delito de feminicidio –estamos hablando de enero a marzo de 2019– y podemos

ver en la última columna 35 delitos por cada cien mil mujeres, entonces sabemos que a nivel nacional se reportan durante estos primeros tres meses 227 feminicidios, que comparados con la población de mujeres de 2018 representan 35 delitos por cada cien mil mujeres. Sabemos por ejemplo que los municipios mayormente afectados –ya son por tradición– Juárez, Chihuahua y Hermosillo, Sonora.

Siguiendo con la tabla, podemos ver como van disminuyendo el número de homicidios hasta terminar con el último municipio que está en Nuevo León.

Tenemos las primeras víctimas mujeres de homicidio doloso, sabemos que en un homicidio doloso busca intencionalmente la muerte de la mujer y es culposo o negligente cuando surge la muerte a través de un accidente, por ejemplo: automovilístico.

Hay una clara tendencia a la alza, tenemos el total de víctimas de homicidio doloso en el 2015 y si se fijan va ascendiendo pero en diciembre de 2018, noten ustedes, como se dispara fuertemente.

Tenemos las presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso a nivel estatal y tenemos en primer lugar al Estado de México y fíjense como en Yucatán sigue siendo un estado que ofrece seguridad.

En esta siguiente gráfica podemos apreciar que habla de homicidios dolosos por grupo de edad y los mayores de edad, noten como son más vulneradas las mujeres aquí. Por ejemplo nuevamente en el Estado de México tenemos que las mujeres mayores de edad son quienes más padecen este delito.

Por último, tenemos la gráfica de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso por cada cien mil mujeres a nivel estatal, entonces fíjense como Colima –llama la atención que tiene el primer lugar–, pero aquí a lo que se hace referencia es dependiendo la población, por lo que el Estado de México tiene la incidencia más alta pero es por el número de habitantes, pero si lo comparamos con Colima, este la supera pues son menos habitantes, pero es más alta la incidencia. Muchas gracias.

Mesa 2. Perspectivas económicas

Doctor, Macario Schettino

“Crecimiento económico”

Me pidieron que habláramos sobre crecimiento económico y creo que es un tema que conviene empezar por el principio, ha habido quejas continuas durante los últimos años de que el crecimiento económico en México es miserable, es muy pequeño y por lo tanto los gobiernos que han estado en los últimos

La seguridad y todas las experiencias internacionales han demostrado que en la manera que se articulan desde lo local, con los actores de salud, educación, participación ciudadana y la colaboración de la autoridad le dan la vuelta al tema de la seguridad pero nosotros hemos elevado el avance del poder militar desde la Constitución

sexenios pues todos han fracasado porque la economía no crece más rápido y se culpa de esta escasez de crecimiento, se dice, al neoliberalismo que ahora sirve de hombre de paja para golpearlo por cualquier cosa, ni siquiera se puede definir a qué se refieren con ello, pero es una acusación continua – no solo en México sino a nivel internacional– Dani Rodrik profesor de Harvard insiste en usar a México como ejemplo de que las reformas estructurales son un fracaso y dice: “México las hizo y México no crece”, mientras que China no las hace y China sí crece.

Esto es una comparación internacional, también usada en México, que sin embargo me parece errónea pues en nuestro país las reformas nunca se hicieron de manera completa, esta idea de transformar la economía, partía de que se debía abrir al exterior, que habría que desregular y que habría de privatizar empresas de gobierno, éstas eran las medidas que se proponían desde fines de los ochenta a inicios de los noventa como el mecanismo

para ser competitivos a los países latinoamericanos específicamente.

La razón por la cual se proponía esto es que América Latina fue un fracaso durante el siglo XX –esa es la parte que se le olvida a uno–, uno podría decir “por qué nos obligan a vender empresas de gobierno y a desregular si a nosotros nos esta yendo bien”, no, América Latina en general tiene un comportamiento económico bastante deficiente durante el siglo XX y específicamente México es un fracaso, ustedes saben los números –aunque veo muchos jóvenes que no les toco vivirlo, pero ahí están los libros para que vean–. México quiebra en 1982, no teníamos con qué pagar lo que debíamos porque habíamos estado experimentando un modelo económico que no podía llegar a otro lado que al que llegó, al fracaso, este modelo económico de aquél entonces privilegiaba cerrar la economía para no tener que competir con el exterior, a un gobierno que se metía a un montón de áreas de la economía porque según ellos sabían

como se debían hacer las cosas y el resultado de eso es la pérdida de productividad y eventualmente no alcanza el dinero y si uno empieza a pedir prestado llega a una crisis como la que sufrimos en 1982.

La solución que entonces se ofreció a América Latina en particular y que fue defendida por todos los economistas incluyendo por ejemplo al señor Stiglitz que es un economista que todo el mundo ubica como de izquierda dentro de los economistas importantes en el mundo, premio Nobel, en su libro a cerca de la globalización insiste que esas medidas eran correctas para América Latina y que si a caso el error que se comete después es tratar de usarlas para otras naciones como por ejemplo: el sureste asiático donde eso no tenía sentido, pero nosotros sí necesitábamos abrimos al exterior, reducir el tamaño del gobierno y quitar buena parte de las reglas y eso hicimos, y dicen “pues lo hicieron pero no creció México. Aquí hay un problema de medición, sí creció México”, en la parte

donde éstas medidas se aplican México crece, al norte del paralelo veinte, las entidades federativas crecen a un ritmo superior al 4%, el crecimiento promedio del país es alrededor del 2%, bueno el problema es que la otra mitad del país, es decir al sur del paralelo veinte, es decir al norte de la ciudad, hasta donde se acaba México, todo eso no crece, aquí el problema es por qué no crece, es decir, la parte en donde integramos al país a la globalización, es decir: Querétaro, Guanajuato, San Luis, Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas esa parte crece y crece muy bien porque está integrada al resto del mundo y es una economía abierta, donde las regulaciones son menos marcadas que en el sur, en buena medida por ejemplo, porque el control corporativo que abunda en el sur de México es mucho más suave en el norte y esto ha permitido este mayor crecimiento, entonces no es correcto pensar que a México le fue mal durante los últimos veinte años, le fue mal a una parte de México.

Cómo hacemos para que todo el país crezca al mismo ritmo, me parece es el problema que tenemos que resolver, sin embargo, lo que hicimos fue tomar una decisión distinta, el gobierno que entra en diciembre pasado o, estrictamente hablando desde

septiembre pasado que es cuando toman control prácticamente del Congreso por completo, este gobierno tiene una idea diferente de lo que tiene que hacer y su idea es curiosa porque insiste en que lo que hemos hecho en los últimos 25 años esta mal y lo que tenemos que hacer es repetir lo que hicimos antes de 1982, cuando precisamente eso fue un fracaso absoluto, no hay manera de defender lo que pasó en 1982, no existe ninguna forma de decir que eso funcionó, no tuvimos un crecimiento excepcional salvo durante un periodo muy pequeño y después tuvimos que sostener ese crecimiento ficticio con endeudamiento que fue lo que nos llevó a la crisis de 1982 pero dicen “lo vamos a hacer otra vez y ahora va a ser muy exitoso, para que esto se note todavía más y no haya ninguna duda, vamos a cerrar la obra más importante que se estaba haciendo en los últimos 25 años y que era el aeropuerto de la Ciudad de México”.

Cuáles son los resultados el día de hoy de esas decisiones que se han tomado, pues también son muy evidentes – cosa de ver los números– una economía que empieza a frenarse y que de hecho ya esta en números rojos, entre los economistas la definición de recesión es muy complicada, existen al menos tres formas distintas de definir cuando

hay una recesión, la que todo mundo se sabe –porque es la que utilizan los periódicos– es: dos trimestres consecutivos con cifras rojas, esa es la que todo mundo se sabe. Esa es muy útil cuando ya pasó la recesión, es decir te das cuenta que había recesión porque ya tienes dos trimestres de datos, los dos trimestres de datos los vas a conocer al séptimo mes, o sea que te das cuenta que estabas embarazada cuando ya va a nacer el niño, no es muy práctica esa forma de medición.

La otra forma de medir si hay una recesión es utilizar lo que llaman los economistas indicadores cíclicos, Inegi publica los indicadores cíclicos, el que tenemos en este momento esta por debajo de 100 puntos, que es el momento en que uno piensa que hay una recesión desde agosto pasado, pero a partir de octubre se empieza a caer muy rápido, entonces con esos datos unos puede decir, desde octubre México esta en recesión y la tercera forma de medir si hay una recesión, es la caída de indicadores generales de la economía, la oficina de investigación económica de Estados Unidos, que es la que define cuando empieza una recesión, utiliza cuatro indicadores para eso: el empleo, la actividad industrial, las ventas al menudeo y el ingreso de las personas.

En México podemos medir la tres primeras, el ingreso de las personas no lo medimos, y como ustedes saben, la actividad industrial ha estado disminuyendo con crecimiento positivo –aunque cada vez menor– aunque ya los datos de marzo que conoceremos este viernes van a ser negativos porque el indicador oportuno del PIB –eso es lo que nos señala–, el viernes confirmarían esto.

El empleo también empieza a caer. La generación de empleo y ventas al menudeo ha venido cayendo constantemente, el último dato que se publica hoy de consumo es una contracción en el mes de febrero y también tenemos los datos de ventas al menudeo de la ANTAD que para el mes de marzo son claramente negativos. Entonces lo que tenemos hoy ya no es este crecimiento horrible del 2% que habíamos tenido, ahora estamos en números rojos, es decir que la solución que está proponiendo el nuevo gobierno hasta el día de hoy, lo que nos esta dando en realidad es una situación peor que la que teníamos antes.

Viene la pregunta relevante: qué va a pasar después, porque el argumento que podrían utilizar, evidentemente el presidente no va a argumentar esto –no es algo que el entienda bien– y su respuesta a todas estas cosas es que él tiene otros datos y que todo el

mundo esta feliz, pero las personas que sí entienden de economía dentro de su gobierno que desafortunadamente no pueden hablar, porque nadie puede hablar que no sea él, entienden que esto esta pasando y nos podrían argumentar “es que estamos cambiando la forma en que esta funcionando la economía, se va a detener un momento para después crecer más rápido”, este podría ser un argumento. ¿Tienen razón en esto?, a mi me parece que no, para que la economía crezca necesitamos que crezca alguno de los elementos de la demanda general de la economía, es decir: el consumo, la inversión, el gasto de gobierno o las exportaciones, que son las que configuran la demanda agregada.

El consumo como decíamos se está cayendo, el argumento de ellos es: “pero va a crecer” y va a crecer porque por un lado han aumentado los salarios reales de las personas –que es cierto–, y por otro lado, porque los programas de repartir dinero se van a convertir en consumo, ese es su argumento.

En el lado de inversión la única razón por la cual se invierte es porque uno espera ganar dinero en el futuro, para eso necesita uno invertir en proyectos que tengan éxito y tener la garantía que ese proyecto no va a desaparecer a

la mitad del camino. Después de la cancelación de la construcción del aeropuerto, es imposible que alguien crea que el gobierno mexicano va a respetar su palabra, es decir, lo que se destruyó con la cancelación del aeropuerto no es el aeropuerto, sino la palabra del Estado mexicano. Recuperar eso va a costar décadas, nos tardamos 25 años en convencer al resto del mundo de que este era un país serio después de lo que habían hecho Echeverría y López Portillo, todo eso que nos tardamos, se borró el día que el señor decidió que no se construía el aeropuerto, nada más porque el lo dijo, punto. Entonces este es un problema muy serio porque significa que no van a tener inversión en el futuro, nadie va a querer invertir, ellos están utilizando datos como que la Pepsi va a invertir cuatro mil millones de dólares, yo me espero a ver que los invierta y veremos si es cierto que los iba a invertir y vamos a ver para qué los va a invertir. Muy pocas empresas o personas están decidiendo invertir en este momento y creo que así vamos a seguir.

Por el lado de gasto público, el gobierno está gastando menos de lo que gastaba antes, en parte porque quieren convencernos de que son ordenados en las finanzas públicas, en parte porque están recaudando

menos, pero también en parte porque cuando entraron decidieron correr a todos en el gobierno, es decir no quitaron secretarios y subsecretarios que es algo perfectamente normal, quitaron a todos, es decir todo el capital humano que habíamos generado en México para la administración pública desapareció y fue sustituido por personas del nuevo gobierno que no tienen experiencia –por razón obvia–, muchos de ellos dudo que puedan tener experiencia alguna vez porque eso de envejecer no garantiza el adquirir experiencia, también hay que tener cabeza y pues no a todo el mundo le toco, entonces yo veo muy difícil que esto vaya a funcionar y de hecho en este momento tenemos el problema de que no saben cómo gastar, no han entendido cómo son los procedimientos, no saben qué oficios hay que hacer, ni dónde firmar, ni de qué cuenta saco, ni para dónde. Adicionalmente Hacienda está haciendo un esfuerzo monumental para reducir gasto para dar recursos para la refinería, el aeropuerto y, el tren maya, tres experimentos que son bastante absurdos pero por lo que fuera el quitar dinero para financiar esto es un problema serio, el gobierno deja de funcionar, ejemplo estamos teniendo problemas en materia de salud, cada vez más grandes porque no hay

la dotación de medicinas ni materiales de curación y porque además no le están pagando a la gente, corrieron gente por todos lados entonces tenemos problemas de dotación de salud.

No hicieron a tiempo las licitaciones para los libros de texto, de manera que no va a haber libros de texto al inicio del próximo curso, van a entregarse hasta enero con un poco de suerte, no recuerdo que esto haya ocurrido antes, desde 1960 que se empezaron a utilizar los libros de texto gratuitos, primera vez que tenemos esto y el origen es –insisto– quitar el capital humano, entonces el gasto público tampoco tiene manera de ser un elemento que haga que la economía crezca.

Nos quedan las exportaciones y las importaciones han sido importantes en los últimos años, el efecto de las exportaciones ocurre realmente en México del paralelo 20 para arriba, no tiene efecto de la Ciudad de México hacia el sur, pero aun así las exportaciones están creciendo menos rápido en los últimos meses, no estoy claro todavía por qué, en parte tiene que ver con las dificultades en frontera por los problemas del señor Trump, en parte estamos esperando si se aprueba o no el nuevo acuerdo comercial y entonces empezamos a vender menos. Un ejemplo es la producción de autos, acaba

de salir el dato y todo mundo festejó, creció 2% pero otra vez es dependiendo de qué midas, si vemos el comportamiento de producción de autos del último semestre, es decir, no del último mes, porque comparar mes con mes siempre tiene el problema de que en ciertos meses las empresas producen unas cosas y en otros meses producen otras, entonces hay que tomar un periodo un poco más largo, suma uno la producción del semestre –de octubre a marzo– y resulta que la producción está totalmente estancada, no estamos produciendo más y es la única industria importante que tenemos en este país en este momento –no la única, pero sí la más importante de todas–.

Entonces hay razones para esperar crecimiento en el futuro, pues no veo ninguna, mucha gente dice que estoy hablando del futuro y estoy siendo negativo, no es cuestión de ser negativo, estos son los datos, cuando uno ve los números, lo que estamos viendo es una contracción de la economía hasta el día de hoy y ninguna razón para esperar crecimiento en el futuro próximo, en consecuencia a mi me parece que lo que estaríamos esperando es que en el transcurso de 2019, 2020, 2021 el crecimiento promedio –en mi opinión– sea menos al 1% anual, en consecuencia si el 2.6% les parecía

poco pues yo pensaría que debajo de uno les parecería menos, pero no lo sabemos con certeza pues siempre hay otros datos, entonces nos van a convencer de que debajo de 1 es más grande que arriba de dos, esto es importante entenderlo porque a pesar de esto la popularidad del señor presidente no se reduce y no se va a reducir, para la mitad sur de este país crecimiento cero y crecimiento negativo es lo mismo, llevan 35-40 años sin comer, qué diferencia dejar de comer otra semana más. Esto es bien importante saberlo, lo que puede cambiar es el norte de México, arriba del paralelo 20 la gente no había votado por estas opciones, PRD o Morena, nunca hasta la elección de 2018, se explica que se hizo por enojo, porque querían un cambio, mil explicaciones muy razonables, van a volver a hacer eso en el futuro próximo, yo creo que no, y creo que no porque ésta falta de crecimiento donde sí se va a notar es del paralelo 20 para arriba, a mi me preocupa esto porque la distancia entre los dos Méxicos se va abriendo y la insistencia del presidente y de su gobierno en utilizar la polarización como herramienta de gobierno es muy peligrosa porque esa polarización no es únicamente entre personas, va a ser entre áreas geográficas y frente a eso sí podemos encontrarnos

con problemas muy difíciles de resolver como nación, problemas de los que nosotros no hemos escuchado en mucho tiempo, este país la última vez que tuvo problemas mayúsculos de esa magnitud fue hace cien años, le decimos revolución, incluso a los del nuevo gobierno les encanta referirse a eso, no es buena idea andarse refiriendo a eso cuando al mismo tiempo estamos abriendo la brecha entre dos grandes segmentos del país y esto es un fenómeno económico, es un fenómeno político y lo podemos convertir en un fenómeno social y yo insistiría creo que esa no es una buena idea. Muchas gracias.

Doctor, Salomón Guzmán Rodríguez

“Presupuesto de egresos 2019”

Voy a tratar dos temas rápidamente, voy a hablarles sobre uno, análisis del presupuesto de 2019, pareciera que es una estrategia presupuestal pero también hay que verlo desde un punto de vista electoral, en este caso del presupuesto que responde a tres preguntas: quién gasta, para qué gasta y en qué gasta.

El presupuesto son 22 cajones en donde se agrupa todo el presupuesto en relación a programas presupuestales, por ejemplo: estancias infantiles, becas, etc., hay 22 modalidades donde se

agrupan todos estos programas, por ejemplo los subsidios, tienen que ver con todo aquello que está sujeto a reglas de operación y así sucesivamente.

Lo interesante aquí es que cuando nos vamos a analizar todo el presupuesto por modalidades y programas, vemos que hay un trasfondo que tiene que ver con una parte electoral, en términos presupuestales sería una estrategia.

Nosotros concluimos –en especial la Fundación–, que en 2019 habrá 547 programas presupuestales, dieciocho menos que en 2018, de este total, 337 programas experimentan reducciones por cerca de ciento setenta y siete mil millones de pesos y 180 programas experimentaron ampliaciones por setecientos treinta y dos mil millones de pesos. Para 2019 se eliminaron 48 programas cuyo monto fue de ciento seis mil millones de pesos, además se crearon 30 nuevos programas –que fueron sus programas prioritarios–, cuyo monto fue de ciento ochenta y un mil millones de pesos, esta cifra es cercana a la reducción presupuestal de los 337. Ustedes dirán “bueno para crear estos programas nuevos a qué le quitaron”, bueno eso es medio incierto. Si vemos la tabla podemos ver donde están las filas en azul, son aquellos donde se experimentan

Yo creo que no vamos a poder avanzar hasta que no quede claro que los partidos políticos reciben dinero del erario público y que por lo tanto están obligados a realizar elecciones internas impolutas, plurales, democráticas, ese es un mecanismo para convertirlos en el definitivo contrapeso del sistema de partido hegemónico –que ojala no se repita entre nosotros–

las mayores reducciones, ampliaciones y nuevos programas, en realidad son 30 programas nuevos presupuestales. Si nosotros observamos esta relación, ochenta y ocho por ciento del presupuesto es tendencia. Es decir: –le quitamos algo, le aumentamos algo, pero no lo eliminamos– y el doce por ciento es el margen de manobra presupuestal, es decir eliminamos completamente unos y creamos a partir de ahí otros nuevos.

Son tres modalidades de programas donde se experimentó el mayor recorte presupuestal: prestación de servicios, proyectos de inversión y los sujetos a reglas de operación –que son los que tienen metas, población objetivo, etc.–, además son cuatro modalidades de programas donde se eliminan, de los 30 nuevos programas, la mitad se ubica en la modalidad de otros subsidios, es decir que no tienen reglas de operación, de los 30 nuevos programas 14 de ellos están bajo la modalidad de otros subsidios,

es decir su operación solo es por lineamientos, no es por otras características, no por reglas de operación, es decir, transferencias directas. El monto total de estos programas equivale a ciento treinta y dos mil millones de pesos, cerca del .2% del PIB.

Se calcula que la población beneficiada por estos nuevos programas en los siguientes años será equivalente a treinta y dos millones, doscientos sesenta y cuatro mil personas, no contando los programas de pensiones de adultos mayores. Treinta y dos millones de personas serán beneficiadas con estos 30 nuevos programas. Población que representa el 40% del padrón electoral de 2016; 64% de la votación de 2017 y 20% más de los que votaron por el presidente en 2018, pareciera que hay una estrategia.

Si nosotros vemos hoy con el gobierno va a haber más gasto opaco con estos nuevos programas, que aquellos a diferencia que se venían observando en el periodo de Felipe Calderón hasta este

2019, vean ustedes aquí ese presupuesto de los nuevos programas será opaco, funcionan por lineamientos y no por reglas de operación, no son transparentes en pocas palabras. Por un lado hay treinta y dos millones de personas que serán beneficiadas con estos nuevos programas y lo que se va a repartir no será transparente sino que será por lineamientos. Lo extraño es que tienen asegurados treinta y dos millones de personas y lo que más va a beneficiar de estos programas es el programa de reconstrucción, que son cerca de doce millones de personas, se calcula entre afectados, a los que se les cayeron sus casas, los que quedaron con traumas etc., y si los quitamos, aun así son cerca de veinticinco millones de personas, por eso el tema que estamos observando “Avances y retrocesos” ¿para quién, para la democracia?, pero no solamente para la democracia sino para la economía, la dinámica de la economía, ese sería mi primer tema, que

esos nuevos programas serán opacos y beneficiaran a un grupo importante de la población, ya les decía la cifra es un 20% más de los que votaron por el presidente.

Hablando de inversión extranjera directa, la inversión extranjera directa representa apenas el 2% del PIB. Cuáles son los retos y los riesgos, yo voy a poner los retrocesos. La encargada de la secretaría de economía decía: “no vamos a traer la inversión extranjera en términos genéricos, sino que vamos a traer la inversión extranjera que complete cadenas de valor en el país y que por lo tanto permita incidir en el crecimiento del mercado interno y en la promoción de las exportaciones”, “la secretaría de economía proyectó que México captaría flujos de inversión extranjera en 2019 en un nivel que se situará por encima del monto de 2018 y por debajo de treinta mil millones de dólares que arribaron en 2017, también habremos de hacer una promoción estratégica de nuestras exportaciones y eso lo vamos haciendo en varios ejercicios con los mapas de complejidad”; finalmente destacó: “que el gobierno del presidente buscará diversificar las exportaciones”, pues sucede que el 3 de mayo –por decreto– eliminan lo que era ProMéxico, bueno qué es ProMéxico, es una unidad responsable que está dentro

del presupuesto para dos objetivos: el fomento del comercio exterior y para la atracción de inversión extranjera.

Hace unos días el Banco Mundial en su informe: *Do Bussines* señaló que en 2019 México cae un rango, pasa del 49 al 50 y, en estos días se da la noticia de que baja el *ranking* de el índice para poder invertir en México, qué esperamos para 2019, pues contradicciones, estas dos cosas nos muestran el retraso que hay y además sus riesgos.

Me parece que esta información, principalmente el tamaño de población que será beneficiada con los nuevos programas, si podría tener un tinte electoral muy fuerte, son tres sectores: jóvenes, campo y adultos mayores, tres sectores que muchos años han quedado sin oportunidades. Decía el presidente que con estos programas se va a acabar la violencia, pero no se acuerda que entre 2008, 2009 y 2010 se crearon el mayor número de programas que beneficiaban a la mayoría de la población, no se si con esos programas de alguna u otra forma sea una estrategia para que la violencia y los homicidios tiendan a disminuir. Hay muchas contradicciones y eso es lo principal y esas contradicciones nos llevan a retrocesos. Muchas gracias.

Mesa 3. Organismos independientes

Maestro, Eduardo Bohórquez
“Órganos constitucionales autónomos”

Momentos como este siempre los hemos vivido, quien crea que estamos viviendo un momento excepcional que le pregunte a nuestros amigos de la Fundación Konrad cómo era la República de Weimar y en qué se convirtió la República de Weimar. Quien crea que estamos viviendo momentos excepcionales en términos históricos que se pregunte qué está pasando con la República norteamericana, el otro día estuve en una reunión organizada curiosamente por *Comedy Central*, este canal que se está metiendo a los temas públicos y en la reunión discutíamos y me sorprendió escuchar a colegas norteamericanos diciendo “ya no llamemos al voto porque si invitamos a la gente a votar van a llegar los cinturones más conservadores de los Estados Unidos y se van a apoderar de nuestra democracia” y yo decía en dónde estoy, esta conversación no la había escuchado nunca, pero también el contexto, *Comedy Central* planteando que la democracia tiene que cambiar y muy rápido y qué rol cumple *Comedy Central* en la transformación democrática del planeta, porque además tienen muy claro que lo que producen no es

solamente para el consumidor norteamericano sino que perfila muchas de las discusiones sobre la democracia en el mundo, y un día antes de este incidente médico en el que estoy, estuve en una reunión convocada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que tiene que ver con las independencias y las autonomías y por eso hago referencia a él, nos reunimos durante una jornada de trabajo muy interesante –todo un día– el presidente del Instituto Nacional Electoral; el doctor José Ramón Cossío, ex ministro de la Suprema Corte; Pepe Woldenberg; María Amparo Casar; los titulares de los constitucionales autónomos que estuvieron en disposición de atender a la invitación, evidentemente no el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni el presidente del Senado, ni el presidente de la Cámara de Diputados, sino estos organismos de creación reciente que hemos ido agregando a nuestra estructura institucional en los últimos años, entonces estaba el Ifetel, la Cofeco, estaban los titulares de la Comisión Reguladora de Energía y no saben que interesante conversación porque normalmente la tentación cuando algo le parece interesante a uno es utilizar la palabra defender, tenemos dos

palabras favoritas –que por cierto no nos han hecho mucho bien– una es luchar y la otra es defender.

Todas las grandes luchas que hemos iniciado las hemos perdido, creo que lo sabemos, la lucha contra la pobreza y la desigualdad no la vamos ganando, la lucha contra la corrupción –no tengo que decirles– no va en buenos términos ni en México ni en el mundo, si aquí tenemos la “estafa maestra”, los daneses tienen la “estafa danesa”, que es que la secretaria de desarrollo social se robó durante diez años dinero del presupuesto público para amasar una fortuna personal que mantuviera a sus hijos con una vida de lujos y caballos percherones en La Haya, en fin.

Lo que quiero compartirles es: cuidado con la palabra luchar, porque cada que decimos luchar normalmente salimos derrotados y muy mal derrotados y la otra palabra es defender y hay una tentación enorme, el lenguaje nos traiciona y nos define, hay una tentación enorme a salir y decir “vamos a defender las autonomías”, una autonomía solo se defiende exigiéndole al órgano constitucional autónomo que haga su trabajo, si los constitucionales autónomos no hacen su trabajo, pues que salgamos a decir que nos gustan mucho no es una buena defensa. Incluso,

si repetimos como mantra que son vitales para la democracia y que son vitales para que no haya concentración de poder –cosas en las que creo, no estoy diciéndoles que no comparto ese punto de vista–, lo que creo es que es una terrible, terrible expresión la de aquellos que quieren salir a defender la democracia, a defender las autonomías y no exigirles más.

La democracia le ha fallado a las mexicanas y a los mexicanos de eso no tengan ninguna duda y le ha fallado por mucho tiempo, desde el primer momento en que se invocó en nuestro marco constitucional hasta el día de hoy, ha sido anhelo pero no realidad, ni práctica cotidiana en todos los puntos de nuestro territorio nacional. La democracia como la seguridad, de nuevo, otro anhelo y el control territorial de cada uno de los kilómetros cuadrados que forman nuestra nación ha sido un anhelo. Volteo a ver a Carlos Angulo y le pregunto sobre Juárez si de verdad tenemos control territorial de nuestras fronteras y creo que no hay ninguna duda de que eso es relativo, parcial, probablemente incremental en el mejor de los casos, pero que la idea de que hemos pacificado al país, o que hemos tenido control territorial o que el Estado está presente en cada uno de los

No hay manera de defender lo que pasó en 1982, no existe ninguna forma de decir que eso funcionó, no tuvimos un crecimiento excepcional salvo durante un periodo muy pequeño y después tuvimos que sostener ese crecimiento ficticio con endeudamiento que fue lo que nos llevó a la crisis de 1982

municipios de nuestro territorio es anhelo, no es una realidad, no es –para jugar con la poesía clásica–, “el paraíso perdido del cual nos echaron”, no es que tuviéramos ya todo muy bien armado y perdimos todo y nos estamos alejando de él, es que no lo hemos tenido nunca, como tampoco hemos tenido democracia plena, robusta en muchas de las expresiones de nuestra vida pública, entonces cuidado con salir a defenderla, salgan a exigirle a la democracia, salgan a exigirle a los constitucionales autónomos –creo que todos conocemos las historias recientes– pero han sido muy pocos los que meten las manos y se defienden a sí mismos, porque lo que han hecho muchos de ellos ha sido guardar silencio, bajar su perfil, tratar de acomodarse al nuevo contexto político del país y eso no es defender las autonomías, por eso me gusta tanto que hablemos de las independencias, porque las autonomías –no soy abogado, aquí hay mentes mucho más talentosas para decir lo que voy a

decir, nada más lo voy a anunciar– las autonomías son muy fáciles de conceder y le preocupa mucho al burócrata en turno que la autonomía sea completa para no tener que negociar su presupuesto y lo entiendo pues es todo el lado weberiano de nuestra vida institucional, eso tienen que hacer las burocracias, defender el margen de maniobra, su capacidad para organizarse a sí mismas de la mejor forma, pero la independencia es otra cosa.

La independencia de un órgano constitucional autónomo se identifica en otras cosas: en la conducta cotidiana, en la manera de fallar alrededor de un tema, hoy vemos a un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública muy despierto en el caso Odebrecht, cuando estuvo dormido, profundamente dormido, cuando la sociedad civil le exigía que tomara una actitud proactiva y de apertura frente al mismo caso hace apenas tres años cuando se reveló en diciembre de 2016 en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos,

entonces independencia que no se ejerce se va perdiendo, la autonomía no, la autonomía la van a seguir teniendo hasta que el Congreso decida otra cosa pero la independencia no se garantiza a través del arreglo legal o institucional, es vida práctica, cotidiana, es la actitud que toman sus representantes.

Hoy está en la cámara baja la ex presidenta del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, no quiero interpretar que brincar de la vida partidista a la vida constitucional autónoma o viceversa sea *per se* malo, tampoco, creo que a veces somos puritanos en lugar de ser exigentes, pero sí me parece extraño que tu decisión profesional después de ser presidenta de un órgano constitucional autónomo sea entrar a las listas de un partido político para ser legislador, cuando menos me parece extraño; no me parece de alguien que este defendiendo la causa de la apertura, de hecho se que ahorita es difícil escuchar cualquier cosa que no sea la mañanera pero no

he escuchado que esta ex presidenta del Inai haya convertido este tema en causa de su trabajo legislativo y seguramente estaría enfrentando momentos muy duros porque la discusión sobre la transparencia que parecía agotada ya regresó, estamos volviendo a discutir si hay documentos que soportan o no las afirmaciones públicas, si las decisiones de gobierno están fundadas o motivadas, si hay una estadística pública en el sentido de accesible para las decisiones que se están tomando o no, regresamos a una discusión que pensamos estaba bastante avanzada, tendría mucha materia esta ex presidenta de un órgano constitucional autónomo para todos los días defender la causa del acceso a la información pública.

En esta conversación que les describo de jurídicas, lo más interesante, además de reconsiderar el uso inercial –digo que las dos amenazas de este país son la inercia cognitiva y la inercia institucional son las dos cosas que nos cuestan mucho trabajo repensar y repensarnos– pero en la conversación creo que además de entender que la mejor defensa de los constitucionales autónomos o de la sociedad civil –si lo quieren ver así– no es la defensa teórica, no es el martirio, como toda organización de la sociedad civil hemos recibido

amenazas de muerte, nos han *hackeado* 3000 mil veces la página *web* pero no sales a decir me *hackearon* la página *web*, sabías que si entrabas al terreno de lo público te iban a *hackear* la página *web*, quien se sorprenda en la sociedad civil de que le iban a *hackear* la página *web*, o como en Yemen o Hungría van a tratar de reformar quienes ejerzan el poder siempre, por ejemplo la ley de ingresos o del impuesto sobre la renta para tratar de acotar el financiamiento privado de las organizaciones de la sociedad civil, pues no debería estar hablando de la sociedad civil, pues parece que no conoce el mundo donde vive, sabemos que estas son las reglas del juego en las que nos hemos movido en todo el planeta, no en México, ni hace diez minutos.

Las conversaciones con José Antonio Meade como secretario de Hacienda para que no se creara un certificado totalmente tramposo de las organizaciones de la sociedad civil y que a partir de esa certificación tuvieran recursos ocurrió apenas hace tres años; y fue en la administración del presidente Calderón cuando tuvimos que ver al secretario de Hacienda porque también consideraba poco útil el aporte que tenía la sociedad civil a la riqueza nacional y decía vamos a quitarlos del sistema nacional

de cuentas públicas, de la cuenta satélite y vamos a cerrarle la llave a las organizaciones del sector privado porque una empresa había hecho mal uso de este recurso –una empresa muy grande y muy visible, por eso no la nombro– y, una empresa privada había utilizado una fundación para desviar recursos y evadir impuestos, entonces tampoco nos sorprendamos, estos son los retos de la democracia y lo han sido en la administración Fox, en la administración Peña, en la administración Calderón, lo van a ser en la administración López Obrador y van a seguir siéndolo en la administración que siga, pero creo que si no cambiamos nuestro discurso y nos quedamos con estas quince palabras consentidas que venimos arrastrando desde hace 27, 30, 35 años, lo que vamos a perder es algo muy importante, es pertinencia social, nos vamos a volver irrelevantes y en el siglo XXI la amenaza más grande para los actores públicos es volverse irrelevantes, que lo que tengas que decir no le importe a nadie aunque lo digas con megáfono, en *Twitter*, o con un aparato de comunicación muy bien aceitado que magnifica tu mensaje para que aparezca con Loret en las mañanas: si lo que dices no tiene relevancia entonces sí estas en un problema, si conecta o no con la gente es

un asunto táctico, no es un asunto estratégico, si no tienes la capacidad de escuchar –aquí creo que el feminismo tiene mucho que enseñarnos–, si no tienes la capacidad de escuchar lo que las personas en el sentido del artículo primero, en términos de derechos humanos, las personas nos estén diciendo, no te preocupes por lo que tienes que decir, tu discurso va a ser artificial, no va a estar conectado con lo que las personas necesitan, entonces cuidado con esas 15 palabras –supongo que cada uno tiene las suyas– que son inercia, que son un lenguaje muy acartonado para una sociedad que por ejemplo le decía a Carlos Castillo López: “me encanta cuando salimos a defender la libertad de expresión, en abstracto, cuando las personas creen que la tienen porque pueden postear lo que se les pega la gana en *Instagram*, *Facebook* o *Twitter*”, entonces nosotros haciendo una defensa teórica importantísima, nada más lo que estoy diciendo es: aguas con como lo hacemos, no con qué defendemos sino cómo lo hacemos. Nosotros haciendo una defensa de la libertad de expresión como si de verdad estuviéramos con Luis Cabrerá al lado, en una dinámica parlamentaria nunca antes vista, cuando las personas creen que la tienen porque pueden decir lo que quieren

sin consecuencias en las redes sociales, cuidado con esos 15 conceptos, muy sobados que se vuelven discursos vacíos y que tenemos que repensar.

Cierro con una autocrítica sobre la sociedad civil: no puedo hablar a nombre de la sociedad civil porque si hay algo que la sociedad civil es por definición: plural y diversa y sería un absurdo pensar que uno puede hablar en nombre de la diversidad –no a favor de la diversidad sino en nombre de la diversidad– y a favor de la pluralidad, somos un pedacito de una realidad muy compleja, muy rica. Creo que algo que no hemos logrado hacer es comunicarle a las personas –ahí compartimos un reto con el gobierno, la clase política y el sector empresarial– pero sobre todo comunicarle a la clase política que no somos valiosos *per se*, no saben que triste ver a mis colegas decir “a favor de la sociedad civil”, si lo tienes que explicar tu producto es muy malo, si tienes que defenderlo todavía peor, si le tienes que decir a los demás que es valioso, algo está mal, si tienes que darle un premio desde el gobierno –como los que dan– entonces estás en problemas, cuidado, la sociedad civil tiene que entrar también en un proceso profundo de reflexión, de transformación, de salirse de los lugares comunes. La “loguitis”, si tienes

400 logos en un desplegado lo único que muestra es debilidad, no fuerza, si tienes que juntar a 400 organizaciones para decir algo que es valioso socialmente, te estás equivocando.

Mucho aprendimos de 3 de 3, pero hemos estudiado muy poco, ustedes y nosotros lo que realmente estaba de tras de 3 de 3, lo simbólico, lo político, lo que las personas querían, lo que estaban buscando, la razón por la cual –yo sé que cada quien cuenta su historia, tengo la fortuna de tratar con cierta regularidad a Gustavo de Hoyos y otros con que no fue un movimiento de Coparmex, con que no lo pagó Lalo Tricio–, hay que estudiarlo mucho mejor para entender por qué mientras algunos en seis semanas pueden juntar 634,000 firmas para una iniciativa de ley que es de lo más sofisticado que he visto en el mundo o sea que los ciudadanos en lugar de ir a la calle vayan al Congreso, no saben la envidia que le doy a mis colegas de Transparencia Internacional porque todos ellos van a la calle y nunca consiguen que el Congreso haga nada –un poco como el domingo–, creo que no lo hemos estudiado y creo que tendríamos que sentarnos a reflexionar y revisar qué salió bien, qué salió mal, por qué un movimiento que despertó el interés genuino de las personas y por qué

La Guardia Nacional puede convertirse en la columna militar del régimen de Andrés Manuel, el presidente dijo que el ejército no tiene generales de la “mafia del poder”, son leales, no habló de un cuerpo técnico ni profesional, habló de lealtades y esto es muy importante tenerlo en cuenta

cabían lo mismo Pedro Kumamoto que senadores colegas tuyos que estaban en la cámara de diputados y dijimos bueno si quieres entrarle adelante, por qué pudo convocarnos a todos y a todas y creo que la reflexión tiene que empezar por tres cosas: el lenguaje, se construyó un lenguaje nuevo, tres de tres no le pertenece a nadie, nos pertenece a todas y a todos y tres de tres es una categoría inexistente en la ciencia política, no existe tal cosa, no recurrimos a los libros para construir la realidad, los libros están estudiando la realidad que construimos; segundo, fue genuino y auténtico y era una pirinola muy bonita porque la que pusimos en tres de tres decía en cada cara “todos ponen”, nadie cobró por tres de tres, no fue un proyecto financiado por ningún organismo multilateral ni por ninguna agencia, nunca hicimos un *speech* de venta, lo hicimos porque teníamos que hacerlo y ser genuino es central en el siglo XXI. Ojala que la reflexión que hoy estamos teniendo sobre el país, nos

incluya, porque ese México que sentimos que no va bien empieza aquí. Muchas gracias.

Doctor, Rafael Estrada
“Pesos y contrapesos”

Creo que es muy importante comenzar siguiendo el hilo de la magnífica ponencia de Eduardo Bohórquez, él ha mencionado dos palabras –tres en realidad– pero dos que me parecen particularmente relevantes en este momento, una es la referencia que hace a Weimar, porque el gran tema en Weimar y en esa democracia que se hizo pedazos en Alemania, en el primer cuarto de siglo, pues fue el tema de quién es –segunda palabra que utilizó Eduardo– el defensor o quien debe defender la Constitución, la gran polémica entre dos alemanes inmensos en las Antípodas, por cierto, –uno un genio del mal y el otro un genio del bien– Carl Smith y Hans Kelsen, la gran polémica de quién debe defender la Constitución y a eso me voy a referir en unos momentos, en cuanto a los contrapesos pero la palabra es defender y creo

que tienes toda la razón, fue una palabra mal utilizada en su momento y eso explica que Kelsen y los kelsenianos hayamos perdido, y haber perdido esa batalla nos ha costado muchísimo en términos de humanidad, de cultura occidental, en términos de profundización en la democracia, etc., y la otra gran referencia que hace Eduardo es a Milton, cada vez he escuchado más, en los últimos meses, precisamente que hemos perdido un paraíso y bueno, creo que cualquiera que haya vivido en este país los últimos seis años –mínimamente– podrá decir que estábamos muy lejos del paraíso, que nuestra democracia no era, ni mucho menos un paraíso constitucional y que –para ser claros– había contradicciones tan grandes y había violaciones tan grandes al marco constitucional, al marco del sentido común y diría al marco de la moral pública elemental que nos hacía estar, no solo lejos del paraíso, sino probablemente en uno de esos círculos del infierno –que como nadie

dibujó ese genio demoníaco, como decía Gadamer ese genio luciferino— que era el de Carl Smith precisamente, esa mente terrible, espléndida, culpable que decía el propio Gadamer frente él, el propio Heidegger y desde luego Kelsen no eran sino niños de brazos —perdón por la referencia personal—, quedaban como eso, como ingenuos.

Yo quisiera pecar un poco de ingenuo, porque en nuestras mesas pues se ha hablado mucho de retrocesos, se ha hablado mucho de riesgos pero no se ha hablado de avances y yo creo —si ustedes quieren smithtianamente— que hoy por hoy las mayorías que se han configurado en las cámaras del Congreso, permitirían, bien encauzadas, con una oposición que sea lo que tiene que ser, una oposición institucional, tener un avance en materia de contrapesos, lo digo respetuosa pero enfáticamente y se muy bien en qué foro lo estoy diciendo.

En el caso concretísimo de los órganos constitucionales autónomos, se nos ha olvidado que tenemos uno nuevo y uno de la mayor relevancia y que no viene de los sexenios propiamente dichos de la transición, sino que viene de este sexenio de la cuarta transformación, por lo menos en su regulación secundaria que es la mal entendida, la mal llamada —como dice el clásico— reforma de autonomía

de la Fiscalía General de la República, que en realidad debería ser una reforma para autonomizar el ejercicio de un ministerio que es público y que es un ministerio importantísimo en términos de lo que señalabas, contrapesos y yo creo que la estructuración no ha sido todo lo adecuada que debiera, creo que dejamos pasar una oportunidad importantísima para tener un ministerio público que realmente sea independiente —decía Eduardo— más que autónomo, que sea independiente, no solo frente a los otros poderes del servicio público sino independiente frente a su propia estructura jerárquica que está muy anquilosada.

Hemos platicado una y mil veces en foros como este —que mucho se agradecen de las dos Fundaciones, quiero aprovechar la enorme oportunidad que es pronunciarme ante ustedes y agradecerla—, hemos hablado muchísimas veces Adriana, de la reforma constitucional de 2008 y el hecho es que no nos dimos cuenta que teníamos un proceso X que no podía funcionar sino sobre causas institucionales Y, y que por lo tanto requeríamos entre otras cosas para tener efectiva igualdad entre las partes del procedimiento penal, un ministerio público, no solo autónomo sino independiente frente a sus propias estructuras de poder, esto qué quiere decir

en castellano, que no era dable, como no es dable hoy tener una justicia bien procurada, con un director general de averiguaciones previas sector C que sea capaz de levantar el teléfono y decirle al ministerio público “dice el jefe —quien quiera que sea el jefe— que ya le pares, que por ahí no” y, esto que nos a cerrado muchísimas oportunidades por no estructurarlo adecuadamente, nos cierra también oportunidades en lo referente a la Fiscalía Anticorrupción, nos cierra oportunidades en lo atinente al debido ejercicio del contrapeso en procuración de justicia y nos cierra oportunidades en lo que se refiere a la adecuada administración de justicia porque como es muy sabido y lo hemos estado testimoniando todas y todos últimamente es muy sencillo echarle la culpa al juez con conclusiones no condenatorias, frente a una investigación muy mal realizada en una sede que para funcionar en un sistema penal, democrático como el que nos hemos procurado a partir de 2008 y de 2011 pro persona, no puede funcionar sino a través de la correcta argumentación de la independencia, de la estructura procesal bien seguida, de un debido y adecuado procesamiento legal de las causas.

Dicho todo esto, si no tenemos los cauces institucionales adecuados, los cauces

organizacionales adecuados no vamos a tener la autonomía que queríamos para un contrapeso esencial del poder político como es, no solo frente a los ejecutivos locales y Federal, no solo frente a los legislativos, no solo frente a los otros órganos constitucionalmente autónomos, sino frente a sus propias estructuras internas, entonces ahí tenemos un primer tache en el que podemos avanzar muy bien si aprovechamos la oportunidad que se nos brinda con una oposición seria en las cámaras, frente a una mayoría bien consolidada como la que tiene el partido en el poder, si podemos avanzar en eso –que yo creo que se puede, yo creo que es dable, es cuestión de explicar bien qué queremos en cuanto al ministerio público–, podremos haber apuntado un organismo constitucional autónomo que sí funcione.

El otro tema que comentaba Eduardo es también de la mayor relevancia, qué hemos querido –nosotros las generaciones traumatizadas por 1988 para ser muy claros– qué hemos querido en cuanto a los órganos constitucionalmente autónomos y qué les hemos exigido, cómo podemos dejar de defenderlos y de luchar –otro gran alemán, me recordaste mucho Eduardo, Ihering, “el hombre y la lucha por el derecho”– qué es eso, qué quiere decir luchar

por el derecho, recuperar un paraíso perdido que nunca existió o quiere decir exigir de quienes han estado bien pertrechados por el ordenamiento jurídico y todo hay que decirlo también, bien pertrechados por las partidas presupuestarias, cobrando salarios nada despreciables en un país como este, qué podíamos exigir de nuestros órganos constitucionalmente autónomos y creo que lo que debimos haber siempre exigido es que se comportaran dentro de los marcos de control que una transición como la que debió haber sido la nuestra debió haber generado, me explico: siempre tuvimos como paradigma la transición a la democracia española de 1978 en el fondo de nuestras aspiraciones, pero lo que no tuvimos fueron los cauces de la transición española, no tuvimos un sistema de control parlamentario mínimamente positivo, mínimamente operativo y entonces, los órganos constitucionalmente autónomos sin preocuparse demasiado por su independencia frente a los poderes fácticos sobre todo, discurrieron por causas de una autonomía que se entendió era infeudada, este es mi feudo aquí no te metas como si el Congreso no tuviera nada que decir al respecto.

Hoy creo que con las mayorías y con la oposición institucional que existe que es una oposición responsable,

que le ha salido o le salió muy bien de 1939 a 2000 ser oposición y también de la izquierda podrían recuperarse algunos valores de oposición, creo que hay manera de reencauzar el funcionamiento de los órganos constitucionalmente autónomos, incluso del Sistema Nacional Anticorrupción por la vía de un control parlamentario adecuado.

Cómo que control parlamentario adecuado: sesiones de control, comparencias de las titulares y los titulares de los órganos, preguntas y repreguntas proposiciones no de ley, una auténtica rendición de cuentas no solo frente a comisiones sino frente a los plenos de los órganos legislativos, un funcionamiento adecuado de los contrapesos desde el punto de vista de una, inevitable parlamentarización de nuestro sistema político, si no lo vemos ahora en la cuarta transformación, lo vamos a ver en la quinta transformación, perdón que peque de ingenuo pero para allá vamos, porque dentro de otras cosas el sistema presidencial con el que estamos acostumbrados desde hace 200 años –mínimamente–, solo ha funcionado en un país y ese país tiene sus características culturales e institucionales de enfrentamiento con la realidad material y el artificio jurídico muy peculiares y desde luego no somos nosotros.

En el caso particular de las mujeres, esta violencia forma parte a su vez de una tradición cultural como ya lo sabemos, es cultural, es histórica y está basada en la desigualdad a la que se suma la indiferencia por parte de las autoridades

Yo creo que el sistema político y jurídico mexicano se va a semiparlamentarizar o se va a parlamentarizar o no va a ser sistema en absoluto y seguiremos dándole vuelta a este tigre una y otra vez sin alcanzar a meterlo definitivamente en la jaula.

Voy con la profundización de la democracia interna de los partidos políticos, también me hago mucho cargo de dónde estoy y de lo que voy a decir al respecto.

Yo creo que no vamos a poder avanzar hasta que no quede claro que los partidos políticos reciben dinero del erario público y que por lo tanto están obligados a realizar elecciones internas impolutas, plurales, democráticas, ese es un mecanismo para convertirlos en el definitivo contrapeso del sistema de partido hegemónico –que ojala no se repita entre nosotros– y del sistema de un ejecutivo unipersonal y potentísimo como el que nos hemos creado en México con notable imprudencia. Habrá un paso adelante en la transición, a partir de un modelo de control de la democracia intraparti-

daria, a partir de un modelo de control a través de mecanismos autónomos y ciudadanizados obviamente, donde podamos exigirle rendición de cuentas tanto al Instituto Nacional Electoral como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero habrá contrapeso en tanto haya democracia interna y si no –como decía el justicia general de Aragón– y si no, no.

No va a poder haber contrapeso con autoridad moral, jurídica y política, si no hay democracia intrapartidaria y, en este sentido lo que requerimos de nueva cuenta es que el parlamento no solo a través de una estructuración de regulación y de leyes –de las que ya estamos hasta cierto punto hartos porque ha habido una auténtica debelación de un orden jurídico que hubiéramos creído funcional hace algunos años y que hoy esta visto quizá esta superado en sus grandes rasgos–, sino a través de una operación de control parlamentario efectivo, a cerca de lo que pueden y deben hacer los partidos políticos en su sede de fomento de la democracia

–también hacia el exterior evidentemente– y lo que están absolutamente impedidos para hacer y también en esto quiero ser muy claro, no podemos darnos el lujo de tener partidos que sean contrarios al sistema democrático, no podemos darnos el lujo de tener partidos contrarios a la democracia, no podemos darnos el lujo de permitir a las viejas estructuras partidarias del siglo XX que vuelvan sobre el camino de las decisiones copulares, las decisiones de procesos no transparentes, de las decisiones a través de procedimientos no democráticos.

El partido que quiera revivir las añejas glorias del PRI tiene que perder el registro, punto, porque no sirve como contrapeso, si se quiere reconfigurar como un partido *ad hoc* con los sistemas democráticos me parece muy bien, puede hacerlo, pero si no me temo que su suerte va a poder ser –hablaba Eduardo del paraíso perdido–, fíjense ustedes como a partir del año 98 es de lo que han hablado los partidos de la oposición venezolana, una y otra vez como si AD y Copei

hubieran generado desde la democracia de punto fijo, algo siquiera parecido a un paraíso en ese paraíso natural que es Venezuela, han hablado de esas nostalgias pero no se preocuparon –sobre todo Acción Democrática– en reconfigurar sus procesos, en hacerse algo que trascendiera esa tentación, esa nostalgia, esa configuración tradicional de los populismos sudamericanos como el APRA, como el Partido Justicialista o entre nosotros como el viejo partido hegemónico. Y si eso no ocurre no va a poder haber contrapesos con autoridad, en cualquiera de los espectros ideológicos, este no es un tema de si se contrapesa la izquierda o si se contrapesa a la derecha, es un tema de contrapesos institucionales, así las cosas, me parece que los cauces parlamentarios van a permitir que tengamos una profundización en la vida democrática y funcional de los órganos constitucionalmente autónomos que se transformaran en auténticos contrapesos, sobre todo el ministerio público, pero piensen ustedes también en algo que no se menciona demasiado pero es importantísimo la justicia administrativa que hoy por hoy discurre a través de un tribunal que es constitucionalmente autónomo incluso respecto del Poder Judicial de la Federación; piensen ustedes también en los

órganos reguladores –que ha mencionado el propio Eduardo–, piensen en toda esta estructuración de protección efectiva de los derechos humanos en sede nacional y en sede convencional que es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que tiene un consejo ciudadano –Adriana– que debería responderle directamente a la Comisión de Derechos Humanos y a la de Justicia del Senado de la República y que por más esfuerzos que hiciste en aquella admirable legislatura, eso no ha ocurrido. Ejemplo de cursos procedimentales e institucionales que no funcionan y por otro lado parece que tenemos que estar bien conscientes de que los partidos políticos –aunque le duela mucho a Carl Smith– tienen que ser un contrapeso democrático, de procedimiento democrático, de curso institucional indefectiblemente porque entre otras cosas para eso reciben dinero del erario público. Muchas gracias.

Senadora Martha Márquez Alvarado

“Albergues y estancias infantiles”

Les voy a hablar de un tema muy social pero creo que es así como debemos ser contrapeso y oposición. ¿Qué pasa con las estancias infantiles?, no todos tenemos un bebe, no todos tenemos a nuestros hijos en una estancia, muchos ya tienen nietos,

está el tema alejado de la sociedad, pero haciendo una reflexión en el sentido de que con algo de lo que todos nos escandalizamos con la inseguridad, todos nos quejamos de los robos de la inseguridad, de la impunidad y de todo este tipo de situaciones que sí nos afectan a todos.

Para mi este tema tiene que ver totalmente con el tema de estancias, por qué, porque un niño que iba a una estancia infantil, tenía una oportunidad de vivir una mejor calidad de vida y hoy no la está teniendo.

Nada más en Aguascalientes eran 9,000 niños beneficiados y hoy 5,000 niños ya no están en la estancia, el dinero se sigue repartiendo, se redujo el presupuesto a la mitad y el dinero se sigue repartiendo pero se cambió la psicología de las personas, se le dijo al ciudadano –que es una madre de familia–, una ciudadana que muy probablemente es de escasos recursos “a ti te estaban robando, porque había corrupción, ahora te lo voy a dar a ti, gástatelo en lo que quieras, si no quieres pagar la estancia no la pagues” y ahí está el resultado, ya lo lograron, las instancias infantiles están desapareciendo, de 9,000 niños que había en Aguascalientes, 5,000 ya no están yendo a una estancia infantil, la pregunta es en dónde están esos niños y ahí se siente todo lo que

destruyeron porque ahora cómo le hace la directora de una estancia para traer a esos niños –porque los queremos rescatar–, porque como legisladora quiero decir que gobiernos estatales o gobiernos municipales le estén entrando con el gasto que era federal, eso es lo que pretende el Gobierno federal, pero ahora dónde encuentro a estos 5,000 niños que son niños vulnerables, estaban con la mamá y ahora están con la abuelita y cambian de domicilio porque la población de bajos recursos cambia constantemente de domicilio, entonces sí se está destruyendo prácticamente y bueno es toda una problemática, es un programa que estaba avalado y felicitado por la ONU y que la conclusión es que el gobierno no valoró el interés superior de la niñez. El presupuesto se redujo a la mitad y el daño va más allá no es simplemente un programa que se redujo a la mitad y el dinero se está repartiendo y no está beneficiando a la primera infancia.

Con el tema de albergues es similar, se está atacando a mujeres y a la primera infancia, porque también con el tema de albergues que muchos estados ya lo están cubriendo. Concretamente en el estado de Aguascalientes el gobernador dijo yo le entro al tema de albergues, pero es también un golpe a las mujeres y a los niños porque atrás

de una situación de violencia hay también una historia familiar en donde la mujer no se separa del marido porque le da dinero y los niños están sufriendo violencia y están sufriendo de una mamá que no está concentrada en cuidar a los hijos sino esta viviendo una serie de situaciones, entonces hoy con estos dos temas de albergues y estancias infantiles se está atacando a la familia.

Hay toda una serie de recursos que se están promoviendo, están afectando los derechos humanos y pues son los organismos que debieran estar inmersos en esta violación a los derechos humanos la Cndh, organismos empresariales, la Conapred. Esperaríamos una reacción de todas estas instituciones.

Están todas las madres que se atendieron 368,000 madres o padres solteros, o sea el beneficio no era solo para el niño, sino este beneficio cuando te lo quitan genera un estrés impresionante. El estrés impresionante que generó para las madres de familia, para los niños desde luego, ya hay muchos casos en toda la República de que los niños están sufriendo violencia por qué, porque un niño se quemó la cabeza. Otro caso muy triste en Aguascalientes es: la mamá se drogaba y esas 6-7 horas que estaban en la estancia era el refugio de esos niños,

eran dos niños y pues la niña se la regaló la mamá a la abuela y al niño encontraron que la mamá lo había drogado y entonces lo recogió el DIF. Las estancias no eran solo un lugar para cuidar a los niños, eran un lugar donde se aminoraba la violencia hacia los niños, era un lugar donde se detectaban este tipo de problemas y se evitaba esto.

Desde el Senado estamos realizando algunas acciones: se constituyó un Frente Nacional por los derechos de los niños, el 10 de octubre se instaló esta comisión, la comisión de los derechos de la niñez que preside la senadora Josefina Vázquez Mota; el 23 de abril de instaló una subcomisión para atender el tema de estancias infantiles y hemos manifestado nuestro posicionamiento en ruedas de prensa; estamos presentando amparos en todos los estados de la República, sí se han favorecido en algunos estados estos amparos, donde se le pide a la Secretaría de Bienestar que restituya los derechos de los menores y que les paguen lo que se venía pagando con el presupuesto anterior. Aunado a esto, también hay un tema de opacidad porque el programa no está en el presupuesto de egresos de la federación, habría que analizarse esa ruta para presentar recursos jurídicos en donde se está violentando el presupuesto de egresos. Muchas gracias. **B**

El comercio internacional de México y su estructura, 2003-2018

Salomón Guzmán Rodríguez

De acuerdo con cifras de la OCDE, la brecha de ingresos por persona entre Estados Unidos y México se mantuvo igual durante todo el periodo posterior a la firma del tratado de libre comercio (TLCAN).¹ Situación contradictoria contra los argumentos a favor de la apertura comercial. En el año de 1994, el PIB por persona (a precios constantes de acuerdo con la paridad de poder de compra) de México y Estados Unidos fue de 8 mil 734 y 27 mil 660 dólares mientras que en el año de 2018 fue de 20 mil 227 y 62 mil 480 dólares. Estas cifras muestran que la relación de ingresos de 3 a 1 a favor de Estados Unidos no cambió en los 25 años de vigencia de dicho tratado comercial, además, la tasa de crecimiento promedio anual de este PIB por persona fue de 3.61 y 4.0 por ciento, aproximadamente, y aunque ambas economías duplicaron su tamaño desde entonces, se observan resultados mixtos en la economía mexicana.

Por estructura porcentual del valor total del comercio internacional de México, el comercio con Estados Unidos perdió importancia, con

otras palabras, es cada vez menor su participación porcentual dentro del valor total del comercio internacional. Paralelamente, la hegemonía comercial de Estados Unidos a nivel internacional frente a China quedó atrás, situación contraria a los años anteriores de la firma del tratado comercial. En consecuencia, las amenazas de Donald Trump en imponer impuestos y reordenar el Tratado de Libre Comercio.

México cuenta con un total de 12 tratados de comerciales con 46 países, no obstante, con Estados Unidos y China mantiene los mayores intercambios de flujos comerciales. Las cifras de la Secretaría de Economía muestran la estructura porcentual del comercio total de México con Estados Unidos, China y el resto del mundo, en 2018 fue de 61.17, 9.9 y 28.92 por ciento, en comparación con el 74.5, 3.11 y 22.5 por ciento de 2003. Estructuralmente, el comercio internacional con Estados Unidos disminuyó, tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones en comparación con las cifras del año 2003. En síntesis, con el análisis posterior a la firma del TLCAN, la línea del tiempo señala que la

¹ <https://stats.oecd.org/#>

brecha de ingresos entre México y Estados Unidos se amplió, la estructura del valor del comercio internacional cambió y los flujos comerciales entre China y México son cada vez mayores.

En ese sentido, la inquietud de este documento es investigar si la complementariedad comercial con la economía de China se deriva de la cada vez mayor integración en pocos sectores comerciales de México con Estados Unidos.

La pérdida de participación porcentual del comercio con Estados Unidos no tiene que ver necesariamente de la separación entre socios, por el contrario, el tratado comercial generó la especialización manufacturera en pocos sectores de la economía mexicana a costa de la no especialización de productividad en otros sectores, en consecuencia, menor participación del comercio internacional de Estados Unidos en el valor total del comercio de México.

El objetivo principal de esta investigación es analizar de manera cuantitativa (estadística) las transformaciones estructurales del comercio internacional de México con sus principales socios comerciales y por tipo de bien. La importancia de esta investigación surge por el contexto actual de renegociación del TLCAN y por la contribución a los diferentes tipos de análisis con el uso de la base de datos del Siavi de la Secretaría de Economía, que conforma los 97 capítulos del comercio internacional de México con todas las economías del planeta. Su importancia analítica radica en dos sentidos, por un lado, la estructura del comercio internacional de México con sus tres principales socios: Estados Unidos, China y el resto del mundo y, por el otro, se añade a los mismos el comercio internacional por tipo de bien.

En ese sentido, los cambios estructurales en el comercio internacional de México se analizarán por ambos lados, con ello se espera contribuir ampliamente al estudio de la

evolución del TLCAN en los últimos 15 años. El método a emplear será el cuantitativo con el uso de la base de datos del Siavi que se puede consultar de la página web de la Secretaría de Economía. Esta base de datos se conforma de 22 secciones y 97 capítulos donde se registra el comercio internacional de México con todas las economías del planeta, las cuales son 197 registradas según por el Fondo Monetario Internacional, tanto por el lado del valor de las exportaciones e importaciones, así como en volumen. Con esta base se clasificarán a los tres principales socios comerciales y los tres tipos de bienes. Por otra parte, se utilizará la metodología del análisis de cadenas de Markov y el de inferencia ecológica que utiliza Gary King² que se aplica en el programa de Stata.³ Con ello se medirán los cambios en los flujos comerciales por año y socio comercial.

De 2003 a 2018, el déficit comercial total de la economía mexicana pasó de 5.72 a 14.06 mil millones de dólares. Con Estados Unidos el superávit pasó de 39 a 127 mil millones de dólares. Con China, el déficit pasó de 8.4 a 76 mil millones de dólares. Con el resto del mundo, pasó de 36 a 65.7 mil millones de dólares.

De acuerdo con Siavi, el comercio total de México con Estados Unidos se multiplicó por más de dos veces, con China por cerca de 9 veces y con el resto del mundo por poco más de 3.5 veces (ver Tabla 1). De acuerdo a lo anterior, el superávit comercial con Estados Unidos, cada vez más que antes, viene sostenido por el déficit con el país asiático y cada vez menos por el resto del mundo. La Secretaría de Economía por medio del Siavi⁴ muestra estadísticas en volumen y valor en dólares de las importaciones y exportaciones que realiza México.

² <https://www.cambridge.org/core/books/ecological-inferencFFFF97E9F8052D80B1C23617EEC01168>

³ N.A El comando es ECOL.

⁴ <http://www.economia-snci.gob.mx/>

INDICADORES

Tabla 1. Comercio total y saldo comercial por socio (2003, 2009, 2012 y 2018)

Año	Comercio total (millones de dólares)				Déficit – superávit (millones de dólares)			
	China	EUA	Resto del mundo	Total	China	EUA	Resto del mundo	Total
2003	10,371	249,521	75,260	335,151	- 8,422	38,972	- 36,265	- 5,715
2009	34,713	297,345	131,756	463,814	- 30,297	72,691	- 46,976	- 4,582
2012	62,582	467,558	205,427	735,567	- 51,141	98,411	- 51,659	- 4,388
2018	90,494	558,640	264,081	913,215	- 76,106	127,828	- 65,782	- 14,060

Fuente: Secretaría de Economía a través del Siavi.

El intercambio internacional total del país se agrupa en 22 secciones, las cuales concentran 97 capítulos comerciales. Cabe subrayar que de 2003 a 2018 el comercio total (exportaciones + importaciones) en dólares de México con Estados Unidos, China y el resto del mundo incrementó 124, 773 y 251 por ciento (ver Tabla 2).

Tabla 2. Balances comerciales de México con sus socios comerciales por sección en 2018 (millones de dólares)

Sección	Balance China	Balance EUA	Balance resto del mundo	Balance total
Aparatos mecánicos, calderas, partes; máquinas y material eléctrico	-\$51,233	\$84,914	-\$48,731	-\$15,051
Material de transporte	-\$2,495	\$74,216	\$3,297	\$75,018
Instrumentos y aparatos de óptica y médicos; aparatos de relojería y sus partes; instrumentos musicales	-\$2,944	\$11,785	-\$5,283	\$3,558
Mercancías y productos diversos	-\$3,135	\$10,149	-\$797	\$6,218
Productos del reino vegetal	-\$85	\$5,939	-\$463	\$5,391
Productos de industria alimentaria	\$92	\$5,599	\$1,242	\$6,933
Perlas, piedras y metales preciosos	-\$84	\$4,879	\$900	\$5,695
Materiales textiles y sus manufacturas	-\$3,026	\$1,774	-\$2,902	-\$4,155
Manufacturas de piedra o análogos; productos cerámicos; vidrio y sus manufacturas	-\$695	\$1,642	-\$509	\$438
Calzado; sombreros y tocados; paraguas y bastones; artículos de cabellos y plumas	-\$591	\$602	-\$665	-\$654
Armas y municiones; sus partes y accesorios	-\$2	\$34	-\$49	-\$17
Piel y cueros	-\$462	\$24	-\$802	-\$1,240

INDICADORES

Objetos de arte o de colección y antigüedades	-\$1	-\$6	-\$27	-\$35
Madera, carbon vegetal y manufacturas de madera	-\$165	-\$256	-\$841	-\$1,261
Grasas animales o vegetales	-\$2	-\$302	-\$597	-\$901
Animales vivos y productos del reino animal	-\$160	-\$2,282	-\$100	-\$2,542
Productos no clasificados	-\$3,285	-\$3,269	-\$5,903	-\$12,456
Metales y manufacturas de estos metales	-\$3,509	-\$3,657	-\$12,185	-\$19,351
Pasta de madera o de materias fibrosas; papel, cartón y sus manufacturas; productos de industrias gráficas	-\$385	-\$3,809	-\$1,599	-\$5,793
Plastico y sus manufacturas	-\$3,116	-\$10,102	-\$6,398	-\$19,617
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	-\$2,468	-\$11,425	-\$8,227	-\$22,120
Productos minerales	\$1,646	-\$38,621	\$24,857	-\$12,119
Total	-\$76,106	\$127,828	-\$65,782	-\$14,060

Fuente: Siavi. Ordenado de mayor a menor de Estados Unidos.

En 2018, de acuerdo con la Tabla 2, existe un superávit comercial con Estados Unidos en poco más de 128 mil millones de dólares, con China un déficit de 76 mil millones dólares y con el resto de los países, un déficit en poco más de 65 mil millones de dólares, situación contraria a la del año 2003. En consecuencia, implementar mayores tasas impositivas por parte del gobierno de Trump implicaría una reducción importante en el superávit comercial con Estados Unidos. La compensación de ello sería dinamizar el intercambio comercial con otras regiones o elevar la competitividad de los productos mexicanos dentro de diversos sectores.

En la Tabla 2, once de las 22 secciones comerciales presentan superávit comercial con Estados Unidos, principalmente en la secciones de aparatos mecánicos, materiales de transporte, mercancías diversas y de productos alimentarios. En contraparte, con China y el resto del mundo, en casi todas las secciones se experimentan déficits comerciales. Lo anterior deja entre ver que la búsqueda de la integración del comercio internacional, es decir la especialización manufacturera, con Estados Unidos generó desequilibrios (déficits) crecientes con China y el resto del mundo, es más, el desequilibrio comercial con China es mayor al déficit con el resto del mundo. En resumen, y desde otro punto de vista, la competitividad de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos vino soportada, cada vez más que antes, por la complementariedad de las importaciones con el resto de las economías, principalmente con importaciones Chinas.

Con la renegociación del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) a favor de Estados Unidos, probablemente implicará mayor desequilibrio comercial para México con China y el resto del mundo. Por su parte, en la sección material de transporte se encuentra el capítulo 87 que no es más que la industria automotriz y sus partes. De 2003 a 2018, el superávit comercial en este

INDICADORES

capítulo pasó de 14 mil 310 millones de dólares a 71 mil 728 millones de dólares, en otras palabras, en 16 años, las ganancias de la industria automotriz se multiplicaron por 5, de ahí los pronunciamientos de Trump hacia las principales compañías automotrices instaladas en México.

En términos comparativos y de estructura porcentual, la dinámica de las exportaciones e importaciones cambió entre Estados Unidos, China y el resto del mundo en 16 años. La participación porcentual de las exportaciones hacia Estados Unidos disminuyó 7.74, con China incrementó 1.0 por ciento, y con el resto del mundo 6.9 por ciento más.

Tabla 3. Evolución de la estructura porcentual de los flujos comerciales de México

	Importaciones			Exportaciones		
	China	EUA	Resto del mundo	China	EUA	Resto del mundo
2003	5.5%	61.8%	32.7%	0.6%	87.6%	11.8%
2004	7.3%	56.3%	36.4%	0.5%	87.5%	12.0%
2005	8.0%	53.4%	38.6%	0.5%	85.7%	13.8%
2006	9.5%	50.9%	39.6%	0.7%	84.8%	14.6%
2007	10.5%	49.5%	40.0%	0.7%	82.1%	17.2%
2008	11.2%	49.0%	39.7%	0.7%	80.1%	19.2%
2009	13.9%	48.0%	38.2%	1.0%	80.6%	18.5%
2010	15.1%	48.1%	36.8%	1.4%	80.0%	18.6%
2011	14.9%	49.7%	35.4%	1.7%	78.6%	19.7%
2012	15.4%	49.9%	34.7%	1.6%	77.4%	21.0%
2013	16.1%	49.1%	34.8%	1.7%	78.8%	19.5%
2014	16.6%	48.8%	34.6%	1.5%	80.2%	18.3%
2015	17.7%	47.3%	35.1%	1.3%	81.1%	17.6%
2016	18.0%	46.4%	35.7%	1.4%	80.9%	17.6%
2017	17.6%	46.3%	36.1%	1.6%	79.8%	18.5%
2018	18.0%	46.5%	35.6%	1.6%	76.3%	22.1%

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.

Por otra parte, la participación porcentual de las importaciones de México con Estados Unidos disminuyó 15.48 puntos porcentuales, con China incrementó 12.11 y con el resto del mundo 3.8 puntos más, aproximadamente. Lo anterior deja entrever que las políticas económicas encaminadas a la diversificación y los esfuerzos efectuados por la firma de varios tratados de libre comercio con varias economías apenas alcanzaron resultados satisfactorios. El otro aspecto fundamental de la dinámica de los flujos comerciales de México con sus socios, en términos de estructura porcentual, puede apreciarse en la Tabla 4. Con la ayuda de la metodología matemática de análisis de cadenas de Markov se muestran estos cambios. Los renglones representan salidas y las columnas entradas de la Tabla 4. Por ejemplo, en el caso del comercio

INDICADORES

total de México, en 2003 el comercio con Estados Unidos representó poco más del 73% mientras que en 2018 el 61%, una disminución del 12% en la estructura del valor del comercio total (Ver última columna y renglón del primer cuadro de la Tabla 4).

Tabla 4. Matrices de transición del comercio internacional de México por tipo de socio (2003-2018)

Importaciones	China 2018	EUA 2018	Resto del mundo 2018	Total 2003
China 2003	5.14	0.06	0.38	5.58
EUA 2003	4.88	38.79	17.18	60.85
Resto del mundo 2003	7.95	7.61	18.01	33.57
Total 2018	17.97	46.46	35.57	100

Exportaciones	China 2018	EUA 2018	Resto del mundo 2018	Total 2003
China 2003	0.03	0.31	0.2	0.55
EUA 2003	1.28	70.93	15.18	87.38
Resto del mundo 2003	0.29	5.11	6.68	12.07
Total 2018	1.6	76.35	22.05	100

Comercio total	China 2018	EUA 2018	Resto del mundo 2018	Total 2003
China 2003	2.88	0.04	0.11	3.03
EUA 2003	4.57	53.05	15.87	73.49
Resto del mundo 2003	2.46	8.08	12.94	23.48
Total 2018	9.91	61.17	28.92	100

Fuente: Cálculos propios en Stata, ecol.

De esta disminución, 5.0% se trasladó a China y 15.87 por ciento al resto del mundo. En el caso de China, en 2003 la estructura del comercio fue del 3.0 por ciento y aumentó en 2017 a 10 por ciento. Un incremento del 7 por ciento en su participación del comercio total. Este aumento se debe a que 5 por ciento de la estructura del comercio dejó de tenerse con Estados Unidos y 2.46 por ciento con el resto del mundo.

Por su parte, la participación del valor del comercio total con el resto del mundo pasó de 23.5 por ciento a 29 por ciento, un incremento de 5.5 por ciento, aproximadamente. Esta participación se debe a que 8.0 por ciento de la estructura del comercio dejó de tenerse con Estados Unidos y 2.46 por ciento apenas con China. Con otras palabras, la disminución de la participación del comercio de Estados Unidos en México fue sustituido mayormente por el comercio con economías del resto del mundo y de China.

Estos cambios en la estructura porcentual del comercio total, probablemente, expliquen la dinámica del déficit comercial con China y el resto del mundo. Por el lado de la estructura porcentual de las exportaciones, con Estados Unidos se experimentó una caída en la participación total en cerca del 10 por ciento de 2003 a 2018, China la aumentó en 9 por ciento y el resto del mundo en cerca del 10 por ciento, aproximadamente. Si se observa a detalle, del 87 por ciento de la participación total, 15 por ciento dejó de exportarse a Estados Unidos para dirigirse al resto del mundo. Bajo este escenario, es muy probable que los distintos tratados comerciales comenzaron a impactar de manera positiva la diversificación en los flujos comerciales internacionales de la economía mexicana.

Dicho con otras palabras, los productos mexicanos empezaron a experimentar mayor competitividad fuera de Estados Unidos, en 16 años. En el caso de las importaciones, las cosas son distintas, China incrementó en poco más del 11 por ciento su participación en el valor total de las importaciones que realizó México durante 16 años, este dato es similar a la pérdida en participación de Estados Unidos. China aumentó en 11 por ciento su participación, gracias a que México dejó de importar 3.9 por ciento de Estados Unidos y el 6.5 por ciento del resto del mundo. Aunado a esto, el resto del mundo también aumentó su participación gracias a que dejó de importar de Estados Unidos el 10.7 por ciento. Es decir, México sustituyó más bienes importados del resto del mundo que de los Estados Unidos. En términos generales, de acuerdo al comercio total, se experimenta mayor comercio internacional con el resto del mundo gracias a que dejó de tenerlo con Estados Unidos en cerca del 8.3 por ciento de acuerdo a la participación total. En un sentido similar, el comercio con China aumentó dentro del total dado que se perdió con Estados Unidos 4.8 por ciento, aproximadamente. Por su parte, las transacciones comerciales

efectuadas entre China y México ubican a este último como el tercer socio comercial para el país asiático en América Latina, después de Brasil y Chile.

Con el propósito de mostrar la relación entre los flujos comerciales de México por tipo de bien con sus socios comerciales, se procedió a clasificar, conjuntar y estructurar porcentualmente por tipo de bien a las 22 secciones que compone el sistema armonizado de aranceles del Siavi de la Secretaría de Economía en tres tipos de productos: nueve secciones se agruparon en el conjunto de bienes de consumo, nueve en el conjunto de bienes intermedios y cuatro en el conjunto de bienes de capital (ver Tabla 5). De acuerdo sistema nacional de cuentas nacionales de Inegi, se dice que los bienes de consumo son todos aquellos “que se utilizan para el consumo inmediato. Si solo se emplean una vez se denominan perecederos, por ejemplo los alimentos. Los bienes de consumo que se usan por más tiempo se llaman no perecederos, como la ropa y el calzado”... Por otra parte, “los bienes intermedios son aquellos que se incorporan al proceso de producción mediante el cual experimentan cambios en su estado, composición, forma o simplemente se integran a otros bienes con el fin de crear un nuevo producto, por ejemplo, las materias primas que utiliza la industria de la transformación para producir diversos satisfactores”... Los bienes de capital de una empresa son normalmente equipos pesados (tales como: maquinaria pesada, excavadoras, carretillas elevadoras, generadores, o vehículos) que (a diferencia de los bienes de consumo) requieren una inversión relativamente grande, y se compran para ser utilizados durante varios años. También son llamados bienes de producción. Los individuos, las organizaciones y los gobiernos utilizan los bienes de capital en la producción de otros bienes. Los bienes de capital son, entonces, los productos que no se producen para el consumo final, sino que son objetos que se utilizan para producir otros bienes y servicios.

INDICADORES

Tabla 5. Clasificación por tipo de bien por tipo de sección

Bienes de capital
Aparatos mecánicos, calderas, partes; máquinas y material eléctrico
Instrumentos y aparatos de óptica y médicos; aparatos de relojería y sus partes; instrumentos musicales
Material de transporte
Productos no clasificados
Bienes de consumo
Animales vivos y productos del reino animal
Armas y municiones; sus partes y accesorios
Calzado; sombreros y tocados; paraguas y bastones; artículos de cabellos y plumas
Mercancías y productos diversos
Objetos de arte o de colección y antigüedades
Perlas, piedras y metales preciosos
Plástico y sus manufacturas
Productos de industria alimentaria
Productos del reino vegetal
Bienes intermedios
Grasas animales o vegetales
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera
Manufacturas de piedra o análogos; productos cerámicos; vidrio y sus manufacturas
Materiales textiles y sus manufacturas
Metales y manufacturas de estos metales
Pasta de madera o de materias fibrosas; papel, cartón y sus manufacturas; productos de industrias gráficas
Pieles y cueros
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas
Productos minerales

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía, Inegi y Siavi.

INDICADORES

De acuerdo con la clasificación de las secciones en los cuadros de arriba, en la Tabla 6 se muestra la estructura porcentual de las exportaciones mexicanas por tipo de bien y socio comercial. En forma horizontal, se registra el cambio en la estructura porcentual de las exportaciones por tipo de bien. Por ejemplo, tanto en 2003 como en 2018, Estados Unidos concentra el mayor porcentaje de las exportaciones totales de bienes de capital, seguido por el resto del mundo y una proporción menor China.

Tabla 6. Estructura porcentual de las exportaciones mexicanas por tipo de bien y socio comercial (horizontal y vertical, 2003-2017)

Importaciones	China 2003	EUA 2003	Resto del mundo 2003	Total	China 2018	EUA 2018	Resto del mundo 2018	Total 2018
Bienes de capital	8%	55%	37%	100%	25%	34%	41%	100%
Bienes de consumo	4%	74%	22%	100%	11%	61%	28%	100%
Bienes intermedios	3%	66%	31%	100%	9%	61%	31%	100%
Exportaciones	China 2003	EUA 2003	Resto del mundo 2003	Total	China 2018	EUA 2018	Resto del mundo 2018	Total 2018
Bienes de capital	0%	92%	8%	100%	1%	84%	15%	100%
Bienes de consumo	0%	88%	12%	100%	1%	81%	18%	100%
Bienes intermedios	1%	79%	20%	100%	4%	43%	53%	100%

Importaciones	China 2003	EUA 2003	Resto del mundo 2003	Total	China 2018	EUA 2018	Resto del mundo 2018	Total 2018
Bienes de capital	74%	47%	60%	53%	75%	40%	61%	54%
Bienes de consumo	12%	20%	12%	17%	9%	19%	11%	15%
Bienes intermedios	14%	32%	28%	30%	15%	41%	27%	31%
Exportaciones	China 2003	EUA 2003	Resto del mundo 2003	Total	China 2018	EUA 2018	Resto del mundo 2018	Total 2018
Bienes de capital	46%	64%	41%	61%	41%	74%	45%	67%
Bienes de consumo	6%	12%	13%	12%	10%	16%	13%	15%
Bienes intermedios	48%	24%	46%	27%	50%	10%	42%	18%

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía, Inegi y Siavi.

Es decir, la estructura porcentual del valor total de las exportaciones por tipo de bien muestra que el resto del mundo ganó participación dentro de los tres tipos de bienes con relación al año 2003. Por el lado vertical, se registra la estructura porcentual de las exportaciones totales por socio comercial, por ejemplo, del 100% de las exportaciones mexicanas con destino hacia Estados Unidos en 2018, cerca del 71 por ciento de ellas se concentran en los bienes de capital, 10 por ciento más que en 2003.

Por su parte, en el año 2018, del 100 por ciento de las exportaciones hacia China 48 por ciento de ellas se concentran más en los bienes de uso intermedio, esta estructura es similar a la que se registra en el año 2003. Respecto al 100 por ciento de las exportaciones que se envían al resto del mundo, 42 por ciento se concentra en los bienes de capital, 4 por ciento más que en 2003, en otras palabras, la estructura porcentual del total de exportaciones por socio comercial muestra que los bienes de capital y de consumo ganaron mayor participación porcentual respecto al año 2003. Por su parte, la estructura porcentual del valor total de las importaciones por tipo de bien muestra que del 100 por ciento de las importaciones de los bienes de capital, 34 por ciento tuvo su origen en Estados Unidos, 20 por ciento menos que en 2003; China ganó mayor participación con relación al año 2003, en poco más del 17 por ciento. Por el lado vertical, en el mismo caso de China, del 100 por ciento de las importaciones 41 por ciento son bienes de capital y 50 por ciento en bienes de consumo, poco más que en 2003.

En el caso del resto del mundo, la estructura no presenta cambios significativos con relación al año 2003.

De acuerdo a la clasificación por tipo de bien, se compara el balance comercial que experimentó la economía mexicana en el año 2003 y 2018 por tipo de bien y socio comercial. Por ejemplo, en el Gráfico 1 se muestran los distintos saldos por socio comercial de México en el conjunto de los bienes de capital. Comparativamente, del año 2003 a 2018 el superávit total pasó de 10 a 51 mil millones de dólares, un incremento de 41 mil millones de dólares; respecto a Estados Unidos, el superávit pasó de 42 a 167 mil millones de dólares, es decir más de tres veces de lo que fue en 2003. Contrariamente, el déficit con respecto a China se amplió en cerca de los 53 mil millones de dólares y con el resto del mundo en cerca de 30 mil millones de dólares, aproximadamente. En esta clasificación de los bienes de capital, se puede observar la dinámica similar entre el superávit con Estados Unidos y el déficit con China, ambos se triplicaron durante el mismo periodo.

Lo anterior permite realizar dos afirmaciones: I) Cada vez más que antes, el comercio de México con Estados Unidos se integra en una parte significativa de los bienes de capital y II) esta integración mayor en unos pocos bienes de capital con Estados Unidos, permite mayores desequilibrios con las economías de China y resto del mundo. Cada vez más que antes, los productos Chinos pueden considerarse complementarios ante la falta de competitividad de otros bienes de capital.

INDICADORES

Gráfico 1. Saldo comercial de México de los bienes de capital (mmdd)

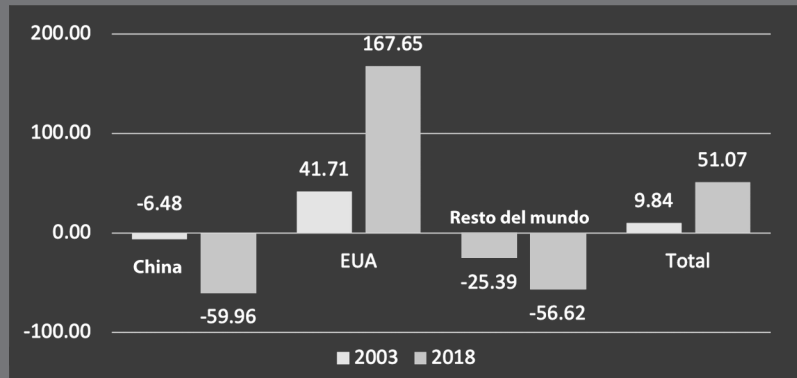


Gráfico 2. Saldo comercial de México de los bienes de consumo (mmdd)

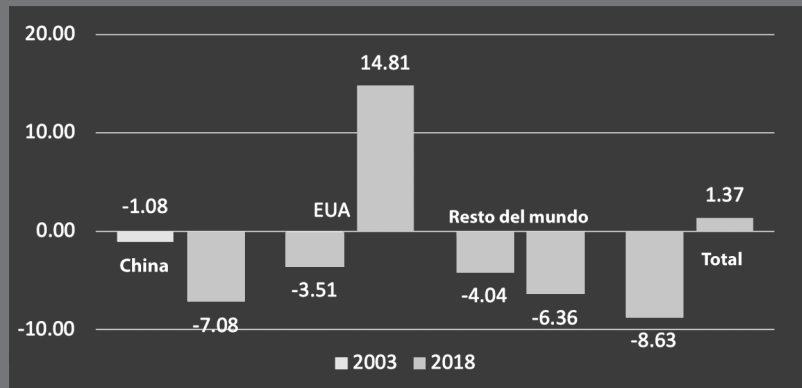
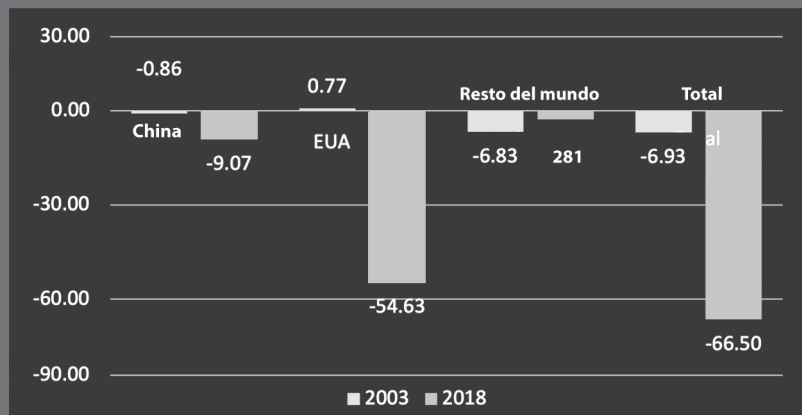


Gráfico 3. Saldo Comercial de México de los bienes intermedios (mmdd)



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía, Inegi y Siavi.

Por otra parte, en la Gráfica 2 se registra el saldo comercial del conjunto de bienes de consumo por socio comercial. Se muestra un superávit comercial total de poco más de mil millones de dólares, gracias a que en con Estados Unidos el saldo fue superavitario en 15 mil millones de dólares, con China se amplió en cerca de los 6 mil millones de dólares, aproximadamente. En el caso de los bienes intermedios, se observa una situación contraria a las dos anteriores, el saldo comercial total por este concepto de tipo de bien registra un déficit cercano a los 66.5 mil millones de dólares, con respecto a Estados Unidos el déficit incrementó hasta llegar a los 55 mil millones de dólares, cabe señalar que con China se experimentó el menor déficit comercial en cerca de los 9 mil millones de dólares.

Conclusiones

1. Ante la falta de competitividad comercial de México, y la cada vez mayor integración comercial con Estados Unidos, se prefirió importarla de China como una forma de complementariedad comercial, de ahí el cambio en la estructura del valor total del comercio internacional de México;
2. Cada vez más que antes, el comercio de México con Estados Unidos se integra en una parte significativa de los bienes de capital, esta integración mayor en unos pocos bienes de capital con Estados Unidos, permite mayores desequilibrios con las economías de China y del resto del mundo. Cada vez más que antes, los productos Chinos pueden considerarse complementarios ante la falta de competitividad de otros bienes de capital. 🌐

Bibliografía

- Rouquié, A., & Ramos, G. (2015). "México y el TLCAN, veinte años después". *Foro Internacional*, 55(2 (220)), 433-453. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/43774733>
- García, A. (2005). *El TLCAN y la necesidad de su replanteamiento*. *Estudios Internacionales*, 38(149), 67-76. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41391817>
- Cánovas, G., & Ortiz, F. (2017). "La integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: un análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN". *Foro Internacional*, 57(4), 781-836. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/26259175>
- Vega, C. (2003). "México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales". *Foro Internacional*, 43(1 (171)), 141-191. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27739168>



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