



Bien Común

año XXII / número 251 / febrero 2016

Por un Mando Policial Mixto

*Isidro López Villarreal • Javier Brown César • Jonathan Sánchez López Aguado
Janet Juárez Pérez • Gerardo Servín Aguillón*



Papeles de investigaciónón

Los costos de la corrupción: análisis
de los estudios y metodologías

Javier Obregón Ruiz

Indicadores

La deuda 2015: Gobierno federal
y entidades federativas

Salomón Guzmán Rodríguez



Conéctate

@frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web Nest0rT0rres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

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

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://tl.gd/85sqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich, Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa
1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

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

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

@lauhdzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/formacion/ESLIDER8.html about 19 hours ago via web in reply to lauhdzmx

El 26 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Esteban González Luna, de 1934 a 1964. February 9, 2011 5:03:36 PM CST via web

@TomasGrijalva ¿Y por qué dice eso Don Tomás? Saludos. 12:33 PM Feb 1st via web in reply to TomasGrijalva



COLABORADORES

- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Fue Director del CEDISPAN de 1992 a 1997.
- **Samuel Cepeda Tovar.** Analista Político y económico. Catedrático en la Escuela de Bachilleres Dr. y Gral. Jaime Lozano Benavides, en la Universidad Autónoma de Coahuila.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Blanca A. Hidrogo Villa.** Catedrática en la Escuela de Bachilleres Dr. y Gral. Jaime Lozano Benavides en la Universidad Autónoma de Coahuila
- **Janet Juárez Pérez.** Alumna becaria del Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas Dr. Héctor Fix Zamudio, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.
- **Isidro López Villareal.** Alcalde de Saltillo. Presidente de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y Co Presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). Ingeniero Industrial Administrador, cuenta con maestría en la Universidad Saint Edwards de Austin Texas.
- **Javier Obregón Ruiz.** Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, asesor en el área económica para el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República.
- **Gerardo Servín Aguillón.** Doctor en Derecho, Profesor de Tiempo Completo y Coordinador de Investigación Área Administración Pública. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Querétaro.

Editorial ■ 3

Centrales ■

Mando único, policía estatal única y coordinación

Isidro López Villareal5

Dos modelos institucionales del Mando Único Policial

Javier Brown César13

Mando Único Policial ¿alternativa?

Jonathan Sánchez López Aguado23

Mando Único Policial. Entre federalismo, municipio y derechos humanos

Janet Juárez Pérez / Gerardo Servín Aguillón40

Reflexión ■

Nichos de corrupción: la ironía de la eficiencia en la transparencia local

Blanca A. Hidrogo Villa / Samuel Cepeda Tovar50

Papeles de investigación ■

Los costos de la corrupción: análisis de los estudios y metodologías

Javier Obregón Ruiz60

Reseña ■

II Congreso de la Red de Fundaciones Humanistas

Carlos Castillo71

Indicadores ■

La deuda 2015: Gobierno federal y entidades federativas

Salomón Guzmán Rodríguez76

*Presidente*

Ricardo Anaya Cortés

Secretario General

Damián Zepeda Vidales

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.*Presidente*

Ricardo Anaya Cortés

Encargado de despacho

Fernando Rodríguez Doval

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Dibujos de interiores

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

Corrección, diseño y formación

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

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.

Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1500 ejemplares.

La revista **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: 04-2004-081711193000-102

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, D. F. Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

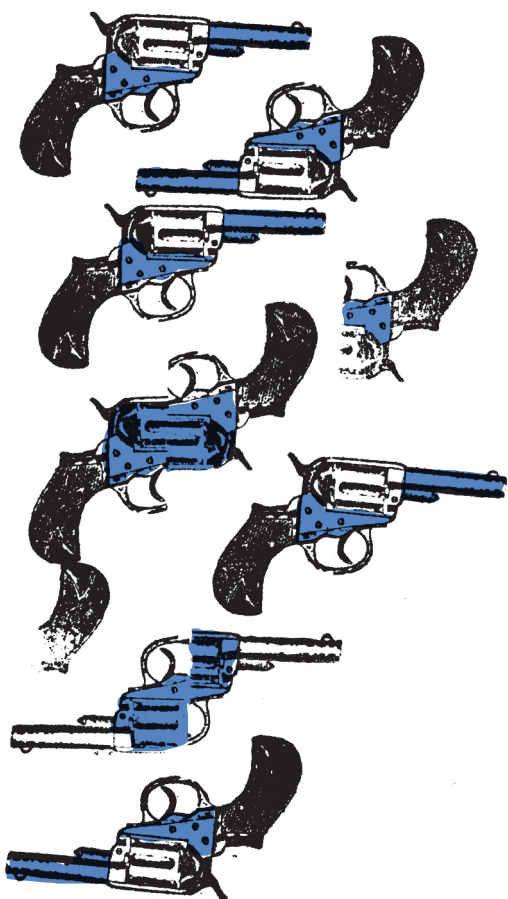
Revista **Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.
Tel / Fax: 55 59 63 00
carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx
www.fundacionpreciado.org.mx

Publicación mensual del



L

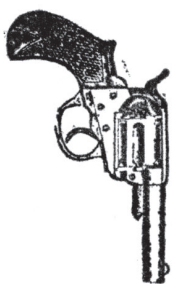
a seguridad en México es un tema que no deja de recordar a la sociedad, a la opinión pública y a la clase gobernante, los enormes pendientes y los grandes retos que el país enfrenta para garantizar que el Estado de derecho prevalezca por encima de grupos criminales, de omisiones de la autoridad y de un sistema que no pocas veces se ve superado y sin vías claras de soluciones atinadas y certeras.



Lo ocurrido en Temixco, Morelos, a inicios de este 2016 es, de manera cruda y dolorosa, una muestra de cómo la indiferencia y la incapacidad tanto de gobiernos locales como del federal tienen consecuencias visibles en ocasiones, ocultas la mayor parte de las veces, y que afectan por igual a todos los estratos sociales en prácticamente la totalidad de nuestro territorio, y ante las cuales se ofrecen respuestas tardías, incompletas y lejanas a la realidad que padecen miles de mexicanos.

Es el caso, empero, de la propuesta del Ejecutivo del mando único policial: idea surgida durante el sexenio pasado bajo principios claros de subsidiariedad y bien común, y que hoy, de manera reactiva e improvisada propone el Gobierno federal como alternativa para subsanar las carencias que, ya desde 2010, se señalaron respecto de las policías municipales, con el bloqueo y la negativa absurda de un priismo que hoy busca respaldar de manera tardía lo que al paso de los años llega incompleto, a destiempo, con el daño social hecho y la emergencia —que no la prevención— como principal argumento.

En las páginas que conforman el tema central de Bien Común, presentamos a nuestros lectores diversos análisis respecto de la iniciativa presidencial del mando único, que coinciden en señalar lo incompleto, lo riesgoso y lo inoportuno de un proyecto que a todas luces atenta contra el federalismo, busca homologar casos de situaciones totalmente opuestas y apunta a un centralismo que si bien en apariencia se ofrece como la mejor alternativa, puede llevar a retrocesos graves tanto en el tema de seguridad como en el de la capacidad de reforzar y mejorar el desempeño de las autoridades locales.



El primer texto, a cargo del alcalde de Saltillo, Isidro López Villarreal y Presidente de la Asociación Nacional de Alcaldes, ofrece una propuesta alterna que suma experiencia, necesidades y diagnósticos certeros de la realidad municipal, a partir de estudios que retratan lo que ocurre con las policías locales en México. Javier Brown, por su parte, realiza un comparativo de las iniciativas presentadas por Felipe Calderón, en su momento, y Enrique Peña Nieto, destacando los riesgos de ésta última y la pertinencia que pudo tener hace ya seis años la del mandatario emanado de las filas panistas.

En el mismo orden de ideas, Jonathan Sánchez López Aguado hace un recuento de las diversas posturas y propuestas de los grupos parlamentarios de diversas fuerzas políticas, en el contexto particular en el que apareció cada una de ellas, y Janet Juárez Pérez en coautoría con Gerardo Servín Aguillón ofrecen un estudio sobre el riesgo que en materia de derechos humanos puede acarrear la postura presidencial.

De este modo, conformamos con el apoyo de nuestros colaboradores un número que ofrece diversos enfoques de un tema que es crucial para el presente y futuro de nuestro país, y que por desgracia seguirá dando de qué hablar mientras la autoridad no asuma la inseguridad desde un enfoque que ofrezca continuidad a aquello que se hizo bien en el pasado, y que sea asimismo capaz de encauzar acciones efectivas tanto en el presente como en el futuro.

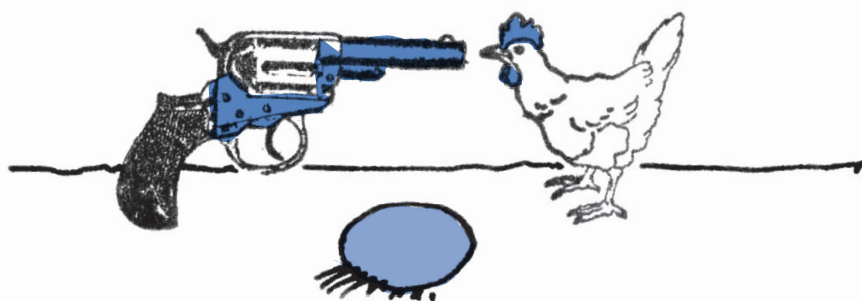
Completamos la presente edición con un estudio sobre el estado que guarda la deuda pública tanto en el nivel federal como en el estatal, y que refleja con cifras contundentes cómo aquellos estados donde habrá elecciones durante este año, aumentan de manera notoria los montos de recursos que se ejercen sin destino claro, transparencia o mecanismos que garanticen su uso apropiado, honesto y destinado a mejorar las condiciones de vida de la población gobernada. En ese orden de ideas, una investigación sobre los costos de la corrupción en nuestro país se suma para demostrar, a través de distintos índices, cuán nocivo es no contar con una rendición de cuentas que obligue a hacer público el destino de los fondos gubernamentales.

Esperamos que la información que presentamos sea no sólo de utilidad a quienes se acerquen a esta publicación sino, además, que sirva como herramienta para comprender, juzgar y tomar decisiones que incidan de manera efectiva en la agenda pública.

Carlos Castillo López

Mando único, policía estatal única y coordinación

Isidro López Villarreal



Introducción

En la ANAC, la seguridad pública es fundamental en el desarrollo de los municipios, y muestra de ello es la agenda para un buen gobierno municipal: “Gobernanza Humanista,” donde uno de los ejes que se exponen, es precisamente el Municipio Seguro.

Para este artículo se toman como antecedentes los siguientes:

1. La Reunión Ordinaria de la CONAGO en el Palacio de Gobierno de Chihuahua, realizada el 18 febrero del 2013; durante la misma se avaló el manifiesto de Mando Único de Seguridad Pública que se ha decidido implementar en México;
2. El decálogo Para un Estado de Derecho, del Gobierno federal presentado por el titular del Poder Ejecutivo el 27 de noviembre de 2014; y
3. El pronunciamiento que recientemente realizó la CONAGO donde proponen la instauración de la policía estatal única.

En atención a lo anterior manifestamos la necesidad de expresar los puntos que a continuación se desglosan, en el entendido que son consideraciones indispensables en la incorporación de cualquier modelo de seguridad pública, que pretenda instaurarse en el país a partir de tres ejes mínimos:

1. El estricto apego a la legalidad,
2. El respeto a las competencias y a la coordinación de los órdenes de gobierno, y
3. La participación y consulta ciudadana.

Breve diagnóstico

1. Datos estadísticos

1a. Censo

- 182,943 personas destinadas a funciones de seguridad pública municipal, donde 135 mil 138 son policías municipales.
- 600 municipios no cuentan con corporación de seguridad propia
- 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios
- 86% de las policías municipales del país tienen menos de 100 elementos
- Un agente promedio de una corporación policial estatal posee tres características: 1. tiene mayoritariamente entre 30 y 39 años; 2. cuenta sólo con estudios de secundaria o carrera técnica/preparatoria y percibe un salario de entre 4 mil y 18.5 mil pesos mensuales; 3. En promedio, a nivel nacional solamente 5% de los elementos de estas corporaciones cuentan con un título de licenciatura.

1b. Ingresos

- 80% (110,222) de los policías municipales percibe un salario mensual inferior a 10,000 pesos.
- Las entidades con salarios de policía más altos son: Baja California (\$19,800), Nuevo León (\$16,349), Chihuahua (\$16,000), Sinaloa (\$14,500) y Baja California Sur (\$14,000).
- Las entidades con salarios de policía más bajos son: Oaxaca (\$8,400), Tlaxcala (\$8,400), Yucatán (\$8,105), Puebla (\$7,200) y Chiapas (\$4,374).

1c. Capacitación

- 1,165 municipios en México cuentan con

registro de capacitación y/o evaluación del personal de seguridad pública, 635 no cuentan con este registro y 600 ni policía tienen.

- 137 mil 416 elementos de los cuerpos de seguridad pública municipal. De los cuales el 12% (16,700) tiene primaria, 53% (72,700) secundaria, 30% (40,500) preparatoria y sólo el 3% (4,226) tienen licenciatura.

1d. Financiamiento

- En 2015 con el SUBSEMUN se aprobó por la cantidad de \$4,893 millones pesos para beneficiar 280 municipios, de los cuales 131 no recibieron la segunda ministración del recurso en ese año.

1e. Los 10 estados menos pacíficos 2014

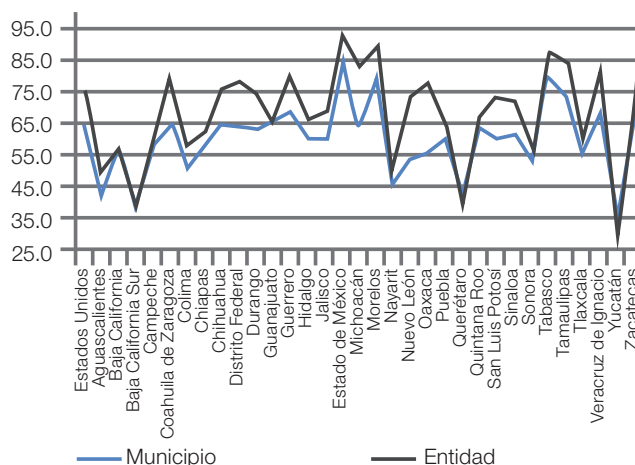
Estados	Calificación	Estados	Calificación
Guerrero	3.66	Tamaulipas	2.98
Morelos	3.43	Chihuahua	2.96
Sinaloa	3.26	Baja California	2.95
Michoacán	3.10	Jalisco	2.91
Guanajuato	3.01	Estado de México	2.90

Rango: Calificación más pacíficos 1 a 5, 1 es mayor paz y 5 es menor paz.
Fuente: Instituto para la Economía y la Paz.

1f. Estados con el mayor costo per cápita por violencia 2014

- Estados y costos: Guerrero: \$43,666; Morelos: \$41,313; Baja California: \$36,731; Tamaulipas: \$33,482; Sinaloa: \$33,414; Promedio Nacional: \$33,414. (Fuente: índice de Paz México 2015).
- La seguridad deteriora las condiciones de vida de los mexicanos y de la economía mexicana. En el 2014 el impacto económico por la violencia fue de 17.3% del Producto Interno Bruto (PIB). Incluso, en el periodo de más de 10 años se tuvo un crecimiento del PIB del 37% en los estados más pacíficos, mientras que en los estados menos pacíficos fue apenas del 14%. Si la violencia no afectara el crecimiento del PIB, actualmente la económica de México sería 140 mil millones de pesos.

1g. Percepción de inseguridad municipios vs estados 2014



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimación y Percepción sobre Seguridad Pública, 2012, 2013 y 2014.

1h. Evaluación a policías estatales

- De acuerdo con el Semáforo del Desarrollo Policial.
- El promedio General es de 6.1
- Las autoridades Tlaxcala, Campeche, BCS, Zacatecas y Puebla, las peor evaluadas.
- Existen casos relevantes de corrupción en estas policías estatales, como ejemplos recientes está la detención del Director de la policía Estatal de Puebla en 2015 por vínculos con el delito de robo de Hidrocarburo y la detención del comisionado de seguridad y al Jefe de la Policía de Tlaxcala por secuestro.
- Querétaro, fue la mejor evaluada, con 9.1 de calificación.

1i. Certificación integral

- Campeche, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas no realizan evaluaciones de desempeño o su esfuerzo es insuficiente.
- Además, datos del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA), del Sistema Nacional de Seguridad Pública, arrojó que en control de confianza al corte de noviembre 2015, 7.18% de los policías estatales reprobados a nivel nacional siguen en activo y 20.37% de los policías estatales a nivel nacional no han sido reevaluados.

2. Mando único

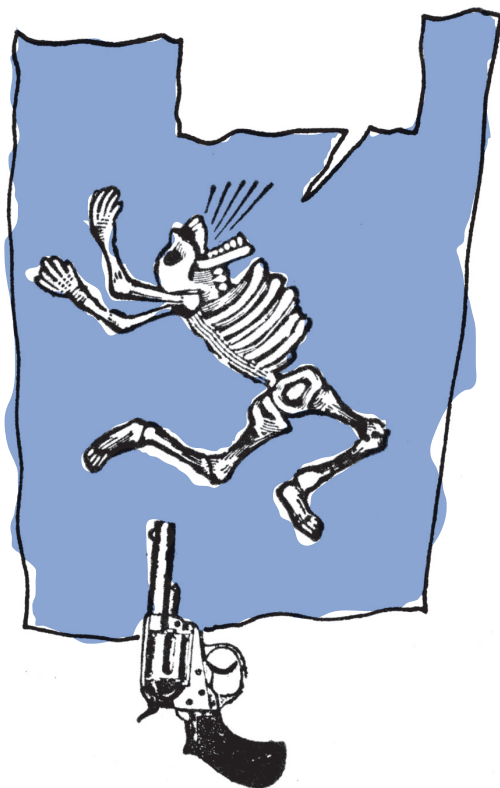
2a. Decálogo de Peña Nieto

Iniciativa de Reforma al Estado de Derecho

En lo General

Establecer Mando Único Policial. Propone que la seguridad pública sea una tarea exclusiva de las autoridades federales y estatales.

Artículo 21. Se modifica, señalando que son los municipios los que participarán desde el ámbito de



su diseño y ejecución de políticas de prevención no policial de los delitos. Asimismo, deberán contribuir financieramente de su hacienda al estado para solventar el servicio. Se pasaría de 1800 corporaciones municipales a 32 estatales.

Artículo 115. Se modifican las funciones y servicios al municipio y la seguridad se queda a cargo de los gobernadores de los estados.

Artículo 116. Se modifica para que los estados no podrán celebrar convenios en funciones o servicios con los municipios sobre seguridad pública.

2b. Contradicciones

La propuesta menciona que ayudará a la coordinación entre órdenes de gobierno, sin embargo se establece que:

- No existirá coordinación si desaparece las policías municipales, solo se quitan atribuciones y facultades.
- Se modificará el artículo 116 para señalar

que los estados no podrán celebrar convenios de coordinación con municipios en materia de seguridad.

- Plantea la centralización de tareas de seguridad como una necesidad.
- Se debe plantear una propuesta de corto, mediano y largo plazo para la capacitación y profesionalización de los elementos, ya que al quitarle atribuciones no se resuelve el problema de fondo.
- Es fundamental se aclare cuál sería el proceso de transición de los cuerpos de policías actuales al esquema mando unificado, así como el tiempo que requerirá y los recursos que se emplearían.

2c. Convenios de mando único

Los convenios de mando único firmados por los estados obedecen a una estrategia de seguridad nacional que la Presidencia de la República está implementando. Con los convenios de “coordinación” suscritos por los Estados se aprecia que no hay un “mando único” ni una estrategia integral nacional de colaboración en un sistema, sino que ha propiciado una dispersión de competencias, centrados en torno de la conveniencia de cada gobierno estatal, por lo que cada Convenio tiene contradicciones entre sí; además, violatorios de los principios federalistas, la división de competencias y la autonomía municipal.

3. Policía Estatal Única

Contenido general

Modelo Impulsado por la CONAGO que pretende: Implementar el modelo de Policía Estatal Única, en las 31 entidades del país y en el Distrito Federal, el cual propone lo siguiente:

- Tener un solo mando, a través de elevar a rango constitucional la Policía Estatal Única, respetando la autonomía municipal.
- Fusionar los distintos cuerpos policíacos: de investigación y de prevención, así como las policías o los cuerpos policíacos numerosos

que existen en algunos municipios, a ser una sola policía estatal.

- Los ayuntamientos, atiendan lo relacionado al Bando Municipal de Policía y Gobierno
- Contar con corporaciones profesionales y confiables.
- Que el gobierno de cada entidad asuma el control bajo los mismos estándares de capacitación en todo el país.
- Los policías municipales que estén en condiciones serán incorporados a este nuevo cuerpo policiaco.
- Se homologarán los protocolos de actuación.

3a. Policía Estatal Única: algunas consideraciones

Se dejan a los municipios lo contenido en el Bando de Policía y Gobierno, es decir, lo referente a tareas administración sin la función de seguridad pública y sin fuerza de coerción, lo cual sería una posible limitante para la salvaguarda de la propia seguridad.

Se propone unificar policías que por su propia naturaleza responden a situaciones diferentes, la policía municipal de acuerdo con los artículos 21 y 115.

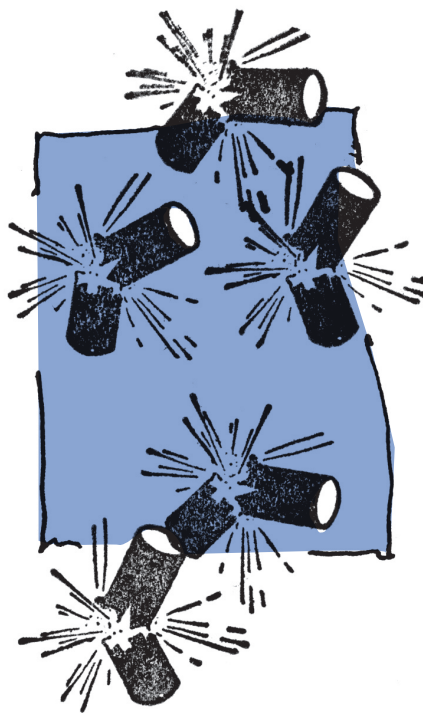
Realizar un sistema de evaluación y seguimiento al nuevo modelo que garantice su viabilidad, además se debe definir una ruta crítica para la implementación del mismo.

Proponer un esquema claro de profesionalización y de certificación de los elementos, así como promover el sistema profesional de carrera policial.

4. Propuesta ANAC

4a. Diagnóstico de tercera parte

- Para considerar una propuesta de mando unificado o de policía estatal única, esta debe realizarse sobre la situación que guardan cada uno de los cuerpos de policías estatales y municipales en el país; de tal manera que facilite el poder o no implementar medidas de seguridad acordes con la



realidad que viven en cada entidad respecto a sus municipios.

- El diagnóstico deberá realizarse por una instancia de tercera parte, la cual debe conjuntar datos estadísticos, de vulnerabilidad y criminalidad, así como las percepciones de la ciudadanía.
- El diagnóstico debe ser público, abierto a ser debatido por cualquier autoridad de los diferentes órdenes de gobierno.

4b. Estudio percepción ciudadana

- Además de la consulta ciudadana para datos estadísticos del diagnóstico, es necesario que una vez instaurado cualquier sistema de seguridad pública, pueda evaluarse por medio de una nueva consulta pública para conocer la opinión, el grado de aprobación sobre los servicios y satisfacción policiales de todos los órdenes de gobierno, de tal manera que pueda considerarse si es funcional o no el sistema implementado.

- Para determinar las estrategias de seguridad partiendo del diagnóstico realizado y tomando en cuenta la tipología municipal, además de las consultas e índice de percepción ciudadana, se pretende que es la vía para establecer si es necesario que algunos de los municipios requieran un esquema de mando unificado o no.

4c. Índice de fortaleza, capacidad policial y capacitación para la profesionalización

Con base en las estadísticas que establecen los índices delictivos, los recursos con los que cuenta el municipio o entidad federativa, el número de elementos y nivel educativo de los mismos, así como las capacidades para atender diferentes casos de delincuencia, se plantea lo siguiente:

Propuesta de fórmula para determinar municipios con mayor capacidad para mantener su policía municipal: CPM= Capacidad de la Policía Municipal; NE= Número de Elementos; SE= Sueldo percibido por los elementos; GE= Grado escolar de elementos; RS= Recursos percibidos del SUBSEMUN; ITM= Ingresos vía tránsito Municipal; IDRM= Índice delictivo registrado en el municipio:

$$CPM= NE+SE+GE+RS+ITM+ (IDRM-ISD) +IDRM$$

El proceso de profesionalización de la policía en México debe ser completo y diversificado para formar elementos que respondan a la realidad local; es decir, debe responder con aspectos técnicos y sociales en materia de seguridad pública. En toda capacitación debe establecerse los principios de: ética, legalidad, transparencia, efectividad y humanismo.

- Se debe generar un control de confianza, de tal manera que los proceso de evaluación de los Centros de Evaluación y Acreditación de Control de Confianza.
- Permitir la opción de reasignación de áreas, dentro del mismo municipio, a elementos que resulten no aptos en la evaluación anterior.

4d. Coordinación no subordinación

- Partiendo de éste punto, la coordinación se debe basar en los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad.
- El principio de subsidiariedad establece que el orden de gobierno en una escala “superior” no debe reducir las competencias de un orden de gobierno “menor”, sino más bien reforzar y auxiliar este último, y sólo cuando este no pueda, y se vea rebasado por los problemas públicos de su comunidad, será necesaria la intervención del orden de gobierno “superior”, sólo por el tiempo y en la medida que se requiera.

4e. Homogenización de procesos con respecto a las diferencias de las policías

- Homogenización, no uniformidad. Se deben comprender y respetar las diferencias culturales, económicas y geográficas de cada municipio, que se desglosan en el diagnóstico de este documento, al hablar de coordinación, bajo una lógica de obligatoriedad para todos los integrantes del sistema de coordinación de seguridad pública.
- Definir la Homologación de Procedimientos entre las policías de los tres órdenes de Gobierno: se debe considerar que en ningún momento se debe invadir la competencia de cada una.

4f. Tecnificación y ministración de recursos

- Tecnificación de la función pública policial en las tres capas de gobernabilidad.
- La Federación tendrá que completar esa tecnificación en todas aquellas administraciones que deben estar en permanente relación con estados y municipios, aportándoles el valor de su gestión y administración, no sólo a través de la imprescindible financiación que se requiere.
- Considerar a largo plazo la unificación de los apoyos federales en materia de seguridad pública en un fondo único de seguridad, que

involucra incentivos positivos para su distribución y cubra un mayor número de municipios.

4g. Unificación de información e inteligencia policial

- Homogeneizar los Sistemas de Información de los cuerpos de Policía Federal, Estatal y Municipal.
- Contar con sistemas de coordinación que permitan compartir información entre Federación, estados y municipios en tiempo real; además de la Base de Datos Única.
- Compartir información entre municipios hacia plataformas estatales o una federal para: 1. Disponer de indicadores; 2. Conocer qué está pasando y por qué; 3. Desarrollar operativos; 4. Coordinar actuaciones.

4h. Policía preventiva y participación ciudadana

- La Policía Preventiva Municipal y Tránsito son responsabilidad del Municipio en los términos de los artículos 115 y 21 de la Constitución, que además por su naturaleza y cercanía a los ciudadanos es la idónea para atender esta necesidad.
- Instaurar programas que fomenten la cultura de la denuncia, prevención y combate al delito, de tal manera que pueda involucrarse a los ciudadanos, por medio de observatorios o comités, en la elaboración de políticas públicas, legislación o proyectos en materia de seguridad; y posteriormente realizar el seguimiento y evaluaciones de las mismas. Lo anterior, desarrollará la democracia para fortalecer a la seguridad pública.

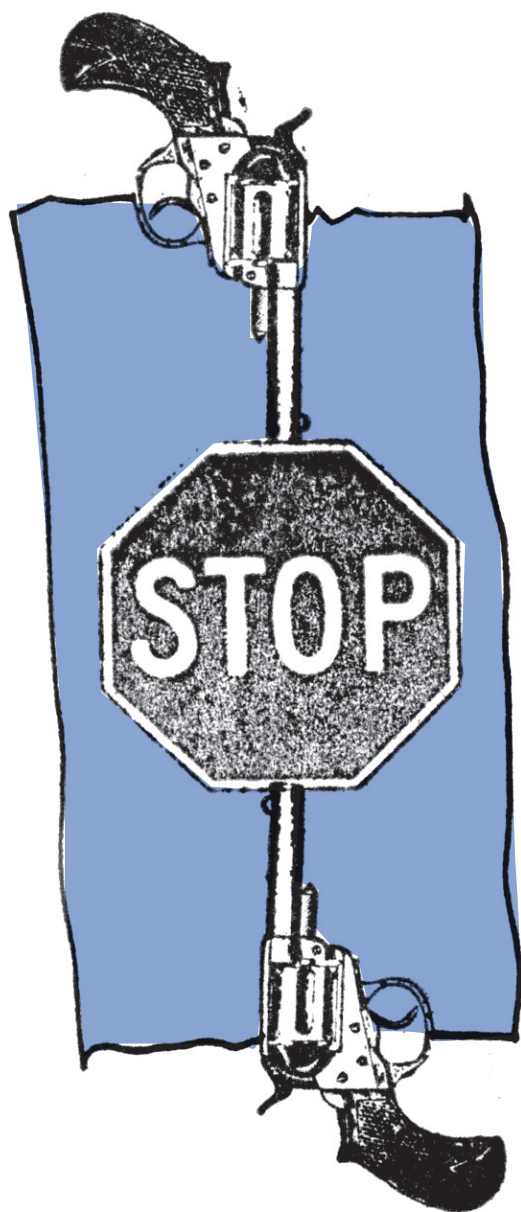
4i. Instauración temporal por excepción de la Policía Única

- Sobre todo y como principal premisa, se instaure el mando único en casos excepcionales y no sea de manera generalizada en todas las entidades, para este caso sólo será en casos emergentes.

- Se propone que en ningún caso se eleve a rango constitucional cualquier mando único, y que sea viable una legislación federal para poder instaurarlo, misma que podrá ser actualizada de manera constante.
- Se propone crear una instancia a nivel federal que dependa de la Secretaría de Gobernación, y que pueda atender los casos en los que operaría cualquier mando único, a petición de parte de los municipios puedan pedir apoyo para seguridad.
- Que nunca se limite la actuación del municipio ni se invada su competencia en las materias que le corresponden constitucionalmente; que más bien se promueva la coordinación de inter municipalidades para atender temas de seguridad, así como de los demás órdenes de gobierno.

5. Conclusiones

- La gran diversidad de tamaño y condiciones socio-políticas de los municipios obliga a fortalecer sus capacidades institucionales en materia de seguridad.
- Reconocemos que como en todo modelo de federalismo cooperativo, debemos crear mecanismos excepcionales para que un orden de gobierno apoye y auxilie al otro en la función seguridad pública, dados determinados requisitos. Sin embargo, la excepción no debe constituir regla.
- La iniciativa de policías estatales únicas afectaría gravemente la calidad de vida ciudadana y la gobernabilidad municipal, por los siguientes motivos:
 - Al restarle al municipio de manera general la función policial y con ello de fuerza pública, la coacción de los ordenamientos municipales se volvería prácticamente imposible o nula, siendo un obstáculo para la seguridad pública municipal.
 - La propuesta de “agentes administrativos no policiales”, no es viable ni efectiva.
 - El poder disuasivo que la sola existencia/



presencia de la policía municipal tiene, es indispensable para atender este tipo de problemática social, así como la coacción de la normatividad municipal en general.

- La atención de incidentes de tránsito, convivencia cotidiana, orden público y demás conductas en sociedad, daría lugar al desarrollo de conductas criminógenas que más tarde se volverán criminales.
- La falta de calidad y profesionalización de las instituciones policiales preventivas, tiene relación con la insuficiencia de recursos presupuestales, que no se resuelven con quitarle a los municipios atribuciones en materia de seguridad.
- Asimismo, como indica la iniciativa propuesta por diputados y senado de Acción Nacional “Eliminar a las corporaciones policíacas municipales limita la posibilidad de innovación y generación de mejores prácticas locales que sirvan como insumos para elevar la calidad de otras corporaciones en otros sitios del territorio nacional”.
- La primicia ante la seguridad pública debe basarse en fortalecer al municipio, nunca quitarle las facultades que por derecho le corresponden.
- En ningún caso consideramos viable elevar constitucionalmente cualquier policía única, más bien proponemos la creación de una Ley General de Mando Único, la cual por su naturaleza jurídica, y al estar jerárquicamente debajo de nuestra Carta Magna, facilita su constante actualización.
- La implementación de cualquier sistema de policía única deberá ser excepcional y sólo cuando el municipio se vea rebasado por los índices delictivos, que sean considerados graves. **B**

Dos modelos institucionales del Mando Único Policial

Javier Brown César



Este artículo esboza algunos elementos de diagnóstico del estado de la seguridad pública en dos momentos cruciales: 2010, que es cuando el presidente Felipe Calderón presentó la primera iniciativa de reforma constitucional en materia de mando único policial, y 2014, cuando Enrique Peña Nieto presentó la segunda. Se describen los elementos de ambas iniciativas y se realiza una breve valoración de las mismas para fines analíticos, y con el objetivo de bosquejar algunos de los principales retos que enfrenta el modelo de mando único, en caso de ser aprobado por el Congreso de la Unión.

Diagnóstico del fenómeno delincriminal y de las policías en el sexenio de Felipe Calderón

Al inicio del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se evidenció la urgencia de hacer frente al fenómeno de la delincuencia organizada, el cual se había convertido en un grave problema de seguridad nacional. El crecimiento de las organizaciones delincuenciales se debió a varios factores, pero uno de los más importantes fue el cierre de la ruta del Caribe, que era la principal vía de tránsito de la droga hacia los Estados Unidos, el mayor mercado mundial de las drogas, con cerca de 40 millones de consumidores.

Para 2006 el panorama del complejo fenómeno delincriminal presentaba los siguientes rasgos:

- Fragmentación: durante las décadas de los setenta y de los ochenta existía una gran organización criminal, que era la del Pacífico o Sinaloa bajo el liderazgo de Miguel Ángel Félix Gallardo, alias El Padrino, y Ernesto Fonseca Carrillo, alias Don Neto. El evento que detonó la nueva lógica delincriminal fue el secuestro y asesinato del agente de la Drug Enforcement Administration (DEA), Enrique González Camarena. A raíz de la detención de El Padrino y de Don Neto, y de la posterior repartición de las plazas, desapareció la empresa dominante surgiendo organizaciones como “la del Golfo y la Familia, y algunas efímeras como los Valencia en Michoacán y los Amezcua Contreras en Colima. Este proceso de concentración y fragmentación de las ‘empresas’ del negocio del narcotráfico obedeció a la combinación de varios factores. En primer lugar, a la lógica con la que operan los mercados de bienes y servicios y legales y, también, a decisiones políticas, es decir, al tipo de intervención que las diferentes agencias estatales realizan en esos mercados”.¹

¹ Guillermo Valdés Castellanos. *Historia del narcotráfico en México*. México Penguin Random House, 2013. p. 364.

- Presencia territorial de las organizaciones criminales: la expansión era la consecuencia “del hecho simple de que en 2006, el narcotráfico en México cumplía 80 años de actividades ininterrumpidas”.² Además de los cárteles del Golfo y del Pacífico, las organizaciones criminales tenían fuerte presencia en el triángulo dorado conformado por Chihuahua, Sinaloa y Durango, así como en Baja California, Colima, Michoacán, el Estado de México, Guerrero, Morelos y Jalisco.
- Organizaciones grandes y complejas: esta complejidad obedece a la necesidad de organizar la producción con la participación de campesinos, la construcción de laboratorios y el diseño de mecanismos para el abasto de materias primas, así como el mantenimiento de un sistema de protección³ que implicaba la gestión de la nómina negra, con pagos a autoridades, policías, periodistas y jueces.
- Carácter paramilitar de las organizaciones: además de la capacidad logística y financiera de las organizaciones delincuenciales, la creación, por parte de Osiel Cárdenas Guillén de los Zetas, organización conformada por ex militares que funcionaron como escoltas personales, fue replicada mediante el reclutamiento o la formación de cuerpos de elite violentos o de grupos sicarios como las FEDA, los Pelones, la Línea o la Familia.⁴
- Diversificación de las actividades del crimen organizado: las organizaciones delictivas no sólo se diversificaron horizontalmente en el mercado de las drogas hacia mercados lucrativos como el de las metanfetaminas, también expandieron sus actividades criminales hacia el secuestro y extorsión, el comercio informal e ilegal, la trata y tráfico de personas y el cobro de derecho de piso. De esta forma, retaron al Estado en sus dos monopolios naturales: el cobro de impuestos y el uso de la violencia.
- Fragilidad institucional: principalmente en el

ámbito municipal prevalecían policías poco profesionalizadas, con bajos niveles salariales, con mínimo equipamiento, con escasa capacidad logística y operativa, que sólo podían hacer frente a la delincuencia común, pero que en los enfrentamientos con la delincuencia organizada se encontraban en franca desventaja. Además, muchas corporaciones policiacas municipales habían sido penetradas por la delincuencia organizada y funcionaban como redes de protección.

El panorama de las corporaciones policiacas en el año 2010, que fue cuando el presidente Calderón presentó la iniciativa en materia de mando único, era el siguiente:

- Durante cerca de tres décadas, se habían mantenido cuerpos policiacos precarios en términos salariales, con insuficiente capacitación y equipamiento. El modelo policial se basaba en la gestión de la delincuencia común, bajo un modelo estructuralmente endeble y funcionalmente reactivo. Las corporaciones carecían de capacidades institucionales para la planeación de estrategias sustentadas en la generación de inteligencia.
- Más del 90% de los delitos que se cometían en el país correspondían al fuero común. No obstante de 2005 a 2010, los delitos del fuero federal crecieron en 50%, en tanto que los del fuero común, lo hicieron en 11%. El principal incremento se dio en los delitos relacionados con el crimen organizado.
- Las policías estatales y municipales representaban más del 90% de la fuerza policial del país, mientras que la Policía Federal tenía alrededor de 33 mil integrantes, las policías estatales y las municipales tenían más de 400 mil. De esta fuerza policiaca los municipios representaban 38% del total.
- Más de 400 municipios no contaban con un cuerpo de seguridad pública propio y en el 88.5 por ciento de ellos se tenían menos de 100 efectivos policiales. Por otro lado 61 por

² Ibid. p. 365.

³ Ibid. p. 366.

⁴ Ibid. p. 367.

ciento de las policías municipales percibían un sueldo inferior a 4,000 pesos mensuales y de 2007 a 2010 la rotación de las policías estatales y municipales había sido del 106 por ciento.

Este diagnóstico fue la base para la elaboración de la iniciativa presentada por el Ejecutivo para reformar la Constitución e incluir el modelo de mando único policial. Los objetivos de la iniciativa eran:

- Se adicionaban los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad en la actuación de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de Gobierno, destacando la prevención y reacción inmediata en contra de los delitos.
- Se establecía que cada entidad contaría con un cuerpo policial bajo el Mando Único del Gobernador, quien nombraría a su titular.

Las policías estatales se encargarían de:

- Salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas;
- Preservar y restablecer el orden y la paz públicos;
- Prevenir la violencia y los delitos;
- Reaccionar de manera inmediata en la comisión de un delito;
- Sancionar infracciones administrativas.

Las policías estatales tendrían las siguientes obligaciones legales:

- Pasar por un proceso constante de depuración y fortalecimiento;
- Establecer mecanismos de control de confianza;
- Sistematizar ascensos, y
- Homologar prestaciones y mecanismos de formación, reclutamiento y capacitación.

Las policías municipales estarían bajo el mando del Gobernador, quien designaría a su titular, a

propuesta del Presidente Municipal. Además se proponía establecer policías metropolitanas.

El mando único permitiría avanzar en términos de cobertura y homologación de criterios de calidad. Los parámetros se volverían comunes y se propiciaría la coordinación entre cuerpos policiacos. La iniciativa preservaba las policías municipales, a condición de que éstas acreditaran el cumplimiento de las condiciones objetivas de desarrollo institucional, además de certificar a sus integrantes.

Contenido de la iniciativa de Felipe Calderón

Con la iniciativa presidencial, presentada en el Senado de la República el 7 de octubre de 2010, se reformaban los artículos 21, 73, 115 y 116 Constitucionales.⁵

En el artículo 21 se reformaba el párrafo noveno, referido a la función de seguridad pública para agregar que tiene como fines “salvaguardar la integridad, derechos y libertades de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos”. También se adicionaba como fines la reacción inmediata en contra de los delitos y la sanción de infracciones administrativas y que esto se haría en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), en las respectivas competencias que la Constitución. A los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez se adicionaban los de corresponsabilidad, subsidiariedad y respecto a los derechos humanos.

Se adicionaba un párrafo al artículo 21 para establecer que: “La prevención y reacción inmediata en contra de los delitos será corresponsabilidad de las policías federales, estatales, del Distrito Federal y, en su caso, de las policías municipales o metropolitanas acreditadas”.

En el siguiente párrafo del artículo 21, sobre el carácter de las instituciones de seguridad pública se preveían las siguientes corporaciones: municipales y metropolitanas acreditadas.

⁵ Cf. http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/2/2010-10-07-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf

Como bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establecían las siguientes:

- La regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones policiales.
- Los supuestos y procedimientos para que la Policía Federal asuma la conducción de las policías estatales y los procedimientos correspondientes; así como los supuestos y procedimientos para que las policías estatales asuman la conducción de las policías municipales o metropolitanas acreditadas, cuando incumplan las condiciones objetivas de desarrollo institucional o los fines de la seguridad pública; y por último los supuestos en que la Policía Federal dirigiría a las corporaciones en la reacción inmediata contra delitos.
- El establecimiento de bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública.
- La formulación de políticas para la prevención de los delitos.
- La participación de la comunidad en la evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública.
- El destino exclusivo de los fondos para la seguridad pública para sus fines propios.

Se reformaba el artículo 73 para establecer como facultad del Congreso: “expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública”.

En lo relativo al artículo 115 se adicionaba a la fracción III, inciso h) previéndose que los municipios tendrían a su cargo la seguridad pública preventiva, en el caso que contaran con instituciones acreditadas.

Se reformaba por completo la fracción VII

del artículo 115 para prever que la policía municipal acreditada estaría bajo el mando del Gobernador, quien designaría a su titular a propuesta del Presidente Municipal y lo removería libremente. Las policías metropolitanas también estarían bajo el mando del Gobernador y su titular podría ser removido libremente.

Las policías realizarían tareas de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de bandos y reglamentos, funcionando como coadyuvantes de la policía estatal. Se consignaba que la LGSNSP establecería las hipótesis y procedimientos para que los municipios pudieran contar con policías municipales y los casos en que se podían acreditar policías metropolitanos.

También se reformaba el artículo 116 para prever que la función de policía correspondía originariamente a los gobiernos estatales, recayendo su mando en el gobernador. Se establecía que el titular de la policía estatal sería nombrado y removido libremente por el gobernador, que ésta tendría funciones tendientes a salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicas, realizar funciones de prevención de la violencia y los delitos y ejercer subsidiariamente funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de bandos y reglamentos municipales.

Se mandaba que el Gobernador debería garantizar en todo momento la seguridad pública en su Estado y atender los requerimientos que en la materia le formularan los Presidentes Municipales.

Vicisitudes de la iniciativa de Felipe Calderón

La iniciativa presentada por el presidente Calderón parecía contar con el respaldo de las diversas fuerzas políticas. Las negociaciones comenzaron tan pronto como se presentó en el Senado, pero el Grupo Parlamentario del PRI promovió su propia propuesta argumentando que la reforma constitucional contravenía la distribución de competencias y la delimitación de responsabilidades entre los órdenes de gobierno.

Se llevaron a cabo reuniones con senadores y se realizó una propuesta alternativa que fue analizada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Se realizaron negociaciones para presentar el dictamen en el pleno del Senado, el 14 de diciembre de 2010, pero desacuerdos entre los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, llevarían las negociaciones a un punto muerto.

Los principales temas que obstruyeron la reforma fueron:

- Los supuestos bajo los que las policías federal y estatal asumirán el mando de la policía.
- El alcance y sentido de los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad.
- La cualificación por parte de la federación a los municipios para acreditar las instituciones policiales municipales.
- La posible desaparición de la fuerza coercitiva del municipio.
- El hecho de que el mando originario quedaba en manos de los gobernadores.
- La designación de los titulares de las policías municipales acreditadas por el gobernador del estado.

Como consecuencia de la falta de acuerdos que permitieran impulsar el primer modelo de mando único, se tomaron decisiones de emergencia para generar un nuevo esquema de desarrollo policial. El 2 de febrero de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial.

La base del esquema era el modelo de policía estatal acreditable. El módulo inicial se constituía por tres unidades: de análisis táctico con 30 elementos y 2 mandos; de investigación con 100 elementos y 10 mandos; y de operaciones con 9 grupos de 30 elementos y 9 mandos. Los salarios previstos comprendían un rango de 9 mil a 20 mil pesos mensuales.

Uno de los principales retos del nuevo modelo

era la alineación de los diversos apoyos y subsidios federales: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA). Las prioridades principales de cada uno eran:

- Del FASP: la alineación de las capacidades del Estado contra la delincuencia, la prevención del delito y la participación ciudadana, el desarrollo Institucional, el fortalecimiento del sistema Penitenciario, el combate a la corrupción, el desarrollo de Plataforma México y el establecimiento de indicadores de medición.
- Del SUBSEMUN: profesionalización, equipamiento, desarrollo de infraestructura, operación policial, mejoras en las condiciones salariales, prevención del delito y participación ciudadana.
- Del SPA: certificación de condiciones objetivas de desarrollo institucional, creación del Primer Módulo de Policía Estatal con 422 elementos y equipamiento e incentivos para los elementos y sus familias.

La base del modelo era el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública mediante la selección y depuración del personal con base en controles de confianza operados por centros estatales. Estos controles consistían en cuatro fases: examen toxicológico (antidoping) y médico; estudio socioeconómico; evaluación psicológica y prueba del polígrafo (detector de mentiras).

El personal recibiría formación especializada tendiente a su profesionalización en tres módulos: valores éticos y jurídicos, tronco común con instructores certificados y módulos de especialización. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública elaboró la estructura de contenidos del primer módulo y publicó el manual respectivo.

Como puede constatarse, hacia el final del sexenio se dieron esfuerzos extraordinarios para

transitar a un nuevo modelo de desarrollo policial. No obstante, la falta de reformas constitucionales dejó fuera la posibilidad de esquemas de colaboración policial metropolitana y de la intervención de la autoridad superior en el caso de que la fragilidad de las instituciones policíacas lo hiciera necesario.

Consecuencias de la no aprobación de la reforma

A principios de la administración de Enrique Peña Nieto resultó evidente que el Gobierno Federal dejaba de lado la estrategia de seguridad nacional del gobierno de Felipe Calderón, basada en la prevención y participación social, el control de los territorios asolados por la delincuencia organizada, el rediseño institucional con base en un nuevo marco jurídico y la cooperación internacional.

La estrategia de la administración de Peña Nieto consistió, paradójicamente, en la falta de estrategia y en el silencio: el tema de la seguridad y de la lucha contra la delincuencia organizada dejó de ser parte de la agenda comunicativa de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Gobernación.

No obstante, las causas que dieron origen a la concepción del modelo de mando único policial, no sólo no habían desaparecido, sino que se habían agravado de forma dramática. Si bien durante 2013 se vivió la apariencia de un descenso en la inseguridad, 2014 sería el año que detonaría una de las mayores crisis de seguridad en el siglo XXI. Primero se desapareció de facto el poder en Michoacán, cuando en enero se designó a Alfredo Castillo como Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado. Posteriormente se dieron las matanzas de Tlatlaya, Estado de México, el 20 de junio, y de Ayotzinapa entre el 26 y el 27 de septiembre.

Los hechos de 2014 dejaron en claro que la falta de decisión sobre el diseño de una estrategia nacional de seguridad fue un grave error y que la supuesta tarea de inteligencia no puede sustituir al diseño de una estrategia integral.

Además, pusieron en evidencia que la fragilidad de las instituciones encargadas de la seguridad pública se había intensificado y que la penetración de las organizaciones delincuenciales en las mismas se mantenía (casos Guerrero y Michoacán). Por último, dejaron en claro que la legitimación de las llamadas autodefensas fue un grave error de concepción.

Para agravar la situación nacional en julio de 2015 se fugó del Penal de “Máxima Seguridad” del Altiplano Joaquín Guzmán Loera, alias El Chapo Guzmán, lo que evidenció la tremenda fragilidad de las instituciones encargadas de la seguridad pública a nivel nacional.

Las consecuencias de la no aprobación de la reforma constitucional en materia de mando único y de la falta de una nueva estrategia de seguridad nacional han sido evidentes en los órdenes municipal y estatal.

A nivel estatal, el más reciente informe de Causa en Común asigna un promedio de 6.1 sobre diez en materia de desarrollo policial: “Dicho resultado [...] demuestra que las Policías estatales, a pesar de los esfuerzos en el desarrollo policial, no han asegurado plenamente las condiciones institucionales necesarias para garantizar que los policías tengan certidumbre de su carrera al interior de la institución, ni tampoco los mecanismos para fomentar que el trabajo que realizan de forma cotidiana sea profesional”.⁶

Hoy día persisten graves disparidades regionales en materia de desarrollo policial, lo que refleja las fallas que se han dado para implementar un modelo institucional de desarrollo policial. De las 400 mil policías estatales y municipales que había en 2010 hemos pasado a poco más de 267 mil: el estado de fuerza se ha reducido y hoy hay un promedio de 2.23 policías por cada mil habitantes, lo que nos ubica por debajo del estándar internacional que es de 2.8 policías por cada mil habitantes. Lo más grave, como ya se señaló son las grandes disparidades regionales: la mayor tasa se da en Chihuahua con 10.36 policías mientras que en Tamaulipas, un estado

⁶ Causa en Común. Semáforo del desarrollo policial 2015.p. 10. Recuperado de: <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Sem%C3%A1foro-Nacional.F.pdf>

asolado por la delincuencia organizada, es de 0.89 policías por cada mil habitantes.⁷

La carrera policial, como un modelo que debería generalizarse, sólo opera en Baja California, Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro.⁸ Los salarios son sumamente dispares: en Baja California son de \$19,800 y en Chiapas de \$4,374.⁹ En lo relativo a los tres componentes de las evaluaciones: controles de confianza; habilidades, destrezas y conocimientos; y desempeño, sólo en Baja California, el Distrito Federal, Querétaro y Nuevo León se dan los tres procesos.¹⁰

La reforma constitucional de Enrique Peña Nieto

Ante la crisis de legitimidad de la política de seguridad pública, la administración de Enrique Peña Nieto impulsó una reforma institucional basada en 10 ejes: una Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales; la redefinición del sistema de competencias en materia penal; la creación obligatoria de Policías Estatales Únicas; la creación de un teléfono único para emergencias; la Clave Única de Identidad; operativos especiales para la seguridad y el orden; la garantía del derecho humano a la justicia; el fortalecimiento de los instrumentos para proteger los Derechos Humanos; el combate a la corrupción y el lanzamiento de un Plan para el Desarrollo del Sur del País.¹¹

La reforma constitucional para instaurar el mando único, se presentó en el Senado de la República el 2 de diciembre de 2014.¹² Con la reforma se proponen modificar los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, la reforma incluye tres artículos, el 104, el 105 y el 123 que no habían sido parte de la iniciativa presentada por Felipe Calderón.

La reforma al artículo 21 implica adiciones al párrafo noveno, estableciéndose que “Los municipios participarán desde el ámbito de su competencia, en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos”.

En el siguiente párrafo se establece el deber de las instituciones policiales de las entidades federativas, de coordinarse con el Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación para cumplir los objetivos de la seguridad pública.

Dentro de las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública se establecen las siguientes:

- Reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la selección, el ingreso, la remuneración mínima, la formación, la permanencia, la actualización, la evaluación, el reconocimiento, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
- Reglas para la homologación de los protocolos de actuación y operación, equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial.
- La obligación de las instituciones policiales de las entidades federativas de actuar bajo el mando de las federales, en los casos que determine la ley.
- En lo relativo a la reforma al artículo 73, se faculta al Congreso para expedir:
- Leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de determinadas conductas y que distribuyan competencias para su investigación, persecución y sanción;
- Una ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en esta materia;
- Leyes que definan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública.

⁷ Causa en Común. ¿Tenemos la policía que merecemos? Una radiografía de las policías estatales. Recuperado de <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Radiografia-policial-27072015.pdf>

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ “Por un México en paz, con justicia y desarrollo”. Recuperado de <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo/>

¹² Cf. http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-02-1/assets/documentos/Inic_EJECUTIVO_ARTS_21_73_104_105_115_116_y_123_CONST.pdf

Con la reforma al artículo 104 se busca que los Tribunales de la Federación conozcan de procedimientos relacionados con delitos del orden federal y los que determinen las leyes generales correspondientes.

Con la reforma al artículo 105 se prevé que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de las controversias constitucionales relativas a la intervención de la Federación en los municipios cuando la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del Municipio en materia de seguridad.

Se adiciona un párrafo sexto a la fracción I, del artículo 115 constitucional para prever el siguiente procedimiento de excepción:

Del segundo párrafo del artículo 115, fracción II se elimina la facultad de los ayuntamientos de expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, reduciéndolos a la figura legal de Bandos de Gobierno.

La fracción III, del artículo 115 se modifica para prever como función de los municipios la aplicación de los Bandos de Buen Gobierno e infracciones administrativas por conducto de agentes administrativos que en ningún caso tendrán el carácter de policía.

Se reforma la fracción VII, del artículo 115 para establecer que: la seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados¹³ por conducto de su corporación policial estatal. Asimismo se prevé que los



“Cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones, el Fiscal General de la República advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo comunicará al Secretario de Gobernación, para que, de estimarlo procedente, en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la Ley Reglamentaria. En caso de asunción total de las funciones, la legislatura del Estado correspondiente convocará a elecciones de conformidad con lo previsto en su Constitución”.

municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, en los términos que determinen sus leyes, para la realización de esta función.

El párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116 se reforma para preverse que los Estados estarán facultados para celebrar convenios con los municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios públicos, con excepción del servicio de seguridad pública.

El artículo 123 se modificó para incluir a los miembros de las instituciones de seguridad pública estatales para prever que podrán ser

¹³ La fracción vigente prevé que: “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.

separados de sus cargos y que serán beneficiarios de sistemas complementarios de seguridad social.

Conclusiones

Al comparar los dos modelos de mando único se observa que el andamiaje institucional de la propuesta del Presidente Calderón es más sólido, por las siguientes razones:

- Prevé los principios ordenadores de cooperación, subsidiariedad y respeto a los derechos humanos. Bajo el principio de subsidiariedad la autoridad de un orden de gobierno sólo puede intervenir en el otro en casos de ausencia de

esta forma se aplica en la práctica el principio de subsidiariedad: tanta policía municipal o metropolitana como sea posible, tanta policía estatal como sea necesaria.

- Prevé la creación de bases de datos.
- Establece la obligación de los municipios de tener a su cargo la seguridad pública preventiva y de desarrollar políticas y programas de prevención social.
- Prevé la creación de policías metropolitanas, lo que atiende un problema que requiere medidas urgentes: la falta de coordinación de los municipios en materia de seguridad pública.
- Se establecen mecanismos de participación social en la prevención del delito y en la



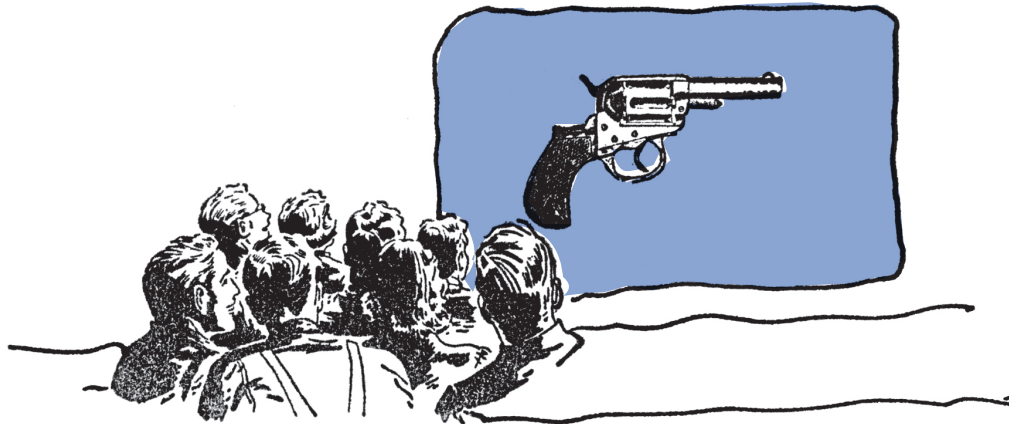
condiciones institucionales mínimas, en cuyo caso la policía estatal ejercería estas funciones.

- Contempla como base del Sistema Nacional de Seguridad Pública la regulación de un sistema de desarrollo institucional, basado en el estándar de condiciones objetivas (medibles) de desarrollo institucional. También se establece como base del Sistema Nacional de Seguridad Pública el procedimiento para la acreditación de instituciones policiales.
- Establece que las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán prever los supuestos y procedimientos para que las policías estatales asuman la conducción de las policías municipales o metropolitanas. De

evaluación de políticas e instituciones de seguridad.

- Se obliga a que los fondos para la seguridad se destinen exclusivamente a estos fines.
- Se propone que la policía municipal y la metropolitana estén bajo el mando de los gobernadores y que éstos designarán al director operativo y se manda que los gobernadores deben garantizar la seguridad pública en su Estado.

En el caso de la iniciativa de Enrique Peña Nieto, el modelo de intervención de la federación en los municipios es complejo y es análogo al previsto en el artículo 29 constitucional, que regula



el estado de excepción, o sea, la suspensión provisional de garantías. Además, el modelo desaparece de facto a las policías municipales, lo que haría que los esfuerzos realizados por varios ayuntamientos para certificar a sus policías se vean frustrados.

En perspectiva, la función de un modelo de mando único es que: “Las policías municipales deben estar coordinadas por la correspondiente policía estatal, evitándose así la dispersión, la vulnerabilidad, la disparidad y la inconexión derivadas de la coexistencia de decenas o incluso centenares de cuerpos policiacos distintos en una misma entidad”.¹⁴

El objetivo de un modelo institucional de mando único es: “crear un sistema nacional de coordinación policiaca, basado en una cadena de mando que parte del jefe de gobierno local, estableciendo la condición de una profesionalización y certificación de las personas que se dediquen a esta labor”.¹⁵

Si se llega a consensos en el Congreso de la Unión es posible que se dé una reforma constitucional para crear el Mando Único, sin embargo, el momento más delicado del proceso será la implementación, para el cual se requiere un diseño de políticas públicas adecuado, con metas, indicadores y modelos claros, con instrumentos de monitoreo y control, con instancias de evaluación, y con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Es aquí donde se da la mayor fragilidad en

términos institucionales, ya que a nivel de las entidades federativas encontramos grandes asimetrías en lo relativo a las capacidades de las administraciones públicas, alta rotación, bajo nivel de profesionalización y amplios márgenes de discrecionalidad, además de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas dispares y poco satisfactorios.

Además del esquema de mando único se requerirá de una estrategia integral de desarrollo policial que podría acordarse en el seno Consejo Nacional de Seguridad Pública, no obstante, la coordinación entre las dependencias del gobierno encargadas de las tareas de seguridad pública es uno de los más grandes problemas que hay actualmente, ya que la dispersión de esfuerzos, las diversas visiones y la confrontación entre políticos y administradores, dificultan la construcción de una auténtica política de Estado.

En el fondo, el tema urgente a atender es el de la fragilidad institucional que es particularmente evidente en el orden de gobierno municipal. Tal vez el único medio de atender este problema sea mediante el tránsito de un federalismo que basa su eficacia en la derrama económica, a un auténtico sistema federal que incluya nuevos mecanismos de coordinación metropolitana. Mientras que esto no suceda, las autoridades municipales, que son las más cercanas a la gente, seguirán fallando en su función de proteger la vida, la integridad física y las propiedades de sus habitantes. **B**

¹⁴ *Hacia una nueva policía: diagnóstico y propuesta*. Coordinado por Luis de la Barreda. México, PUDH-UNAM, 2013. p. 36

¹⁵ *Ibid.* p. 36-37.

Mando Único Policial, ¿alternativa?

Jonathan Sánchez López Aguado



El 26 de septiembre de 2014, 43 estudiantes de la normal de Ayotzinapa desaparecieron a manos de policías municipales de Iguala y posteriormente de Cocula, ambos municipios del estado de Guerrero, hecho que confirmó lo que en su momento se dijo respecto del poder de corrupción que tienen los grupos delincuenciales sobre las policías municipales en nuestro país.

Durante el 2015, el estado de Guerrero vivió uno de los peores años en materia de inseguridad de los que se tiene registro, las policías municipales al servicio de la delincuencia y no de la ciudadanía dejan ver que la crisis de seguridad es mucho más profunda de lo que se aprecia.

El 2 de enero de 2016, fue asesinada Gisela Mota Ocampo, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temixco, Morelos, situación que trajo nuevamente a la escena nacional el tema sobre implementar el mando único policial en México. Es a raíz de la crisis en los estados de Guerrero y Morelos, y de éste crimen, que el Presidente Peña Nieto revive el tema y solicita al Congreso aprobar su iniciativa sobre el mando único policial, mismo tópico que en 2010 Felipe Calderón envió al Senado de la República y que desde entonces vive en la llamada “congeladora legislativa”.

En su momento Felipe Calderón¹ junto con Acción

¹ “...Si los criminales imponen una regla de impunidad, de miedo, de terror, a final de cuentas eso es lo que buscan con los actos, verdaderamente desalmados, verdaderamente cruentos que realizan; generar temor a todos, a ustedes los ciudadanos y también a nosotros las autoridades, para que nadie haga nada, como siempre, y los deje hacer a sus anchas lo que se les viene en gana. El día que los enfrentemos y los hagamos retroceder con esa fuerza, ese día le estaríamos dando la vuelta. Y si algún día llegan con 10, con 15 camionetas y armados hasta los dientes, que ese mismo día haya una fuerza que los pueda no sólo enfrentar, replegar, sino dominar y vencer claramente. Eso es, por ejemplo, la gran contribución que hacen las Fuerzas Armadas, que efectivamente les han enfrentado a los criminales y les han enfrentado de una manera contundente, claramente. El día que los cuerpos policiacos, tanto Federal como estatal y municipal; o bien, con lo que hemos platicado con el Gobernador Medina y otros gobernadores, una policía que tenga mando único a nivel estatal y que configure una fuerza suficiente a nivel estatal, que pueda hacer frente a los criminales y que sean policías confiables, bien preparados, y suficientemente fuertes. Ese día estaremos, verdaderamente, resolviendo de fondo esta problemática...”. Extracto del discurso pronunciado por Felipe Calderón en el marco de la Mesa de Trabajo: Compromisos por la Seguridad, del Diálogo a la Acción. Monterrey, Nuevo León 9 de septiembre de 2010.

Nacional pusieron el asunto sobre la mesa y la oposición decidió que no era el momento oportuno para implementarlo; tal es el caso de lo dicho por el entonces diputado federal Emilio Chuayffet Chemor "...el mando único de policía que propone el Ejecutivo 'no será la solución total' para enfrentar el crimen organizado y el narcotráfico, por lo que también se habrá de reforzar a los cuerpos policíacos a nivel municipal y estatal para actuar con eficiencia contra las organizaciones delictivas... Chuayffet Chemor indicó que el sistema de seguridad debe funcionar en un solo frente común, donde los cuerpos de seguridad municipal, estatal y federal, estén de igual forma capacitados y preparados para enfrentar la inseguridad del país..."²

Por su parte Carlos Navarrete Ruiz, en ese entonces coordinador de los senadores del PRD señaló: "...la corrupción y vicios de los elementos policíacos del país no desaparecerá por arte de magia con el modelo de policía única propuesto... No es aceptable creer que sólo con la unificación del mando, el conjunto de vicios y de deficiencias que tienen las policías municipales se van a acabar por arte de magia... Expuso que otorgar al gobernador la facultad de concentrar el control de las policías podría dar como resultado que éstos desaten su autoritarismo, pues 'tendrán ahora un instrumento extraordinario para doblegar a gobiernos municipales del más diverso signo político'".³

Como se puede ver, en su momento, la oposición no estuvo de acuerdo con implementar el mando único policial, y ahora que el PRI gobierna y que la realidad nos alcanzó, es más probable que el mando único policial, sea una alternativa.

Antecedentes legislativos

Durante su Gobierno, Felipe Calderón envió a la

² Extracto de la nota periodística "Policía única no será solución definitiva contra crimen organizado: Chuayffet Chemor", en *El Observador Diario*, de fecha 06 de octubre de 2010 y tomado del Análisis de la iniciativa de Mando Único Policial presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República (07 de octubre de 2010), realizado por la Maestra Claudia Gamboa Montejano (Investigadora Parlamentaria), el licenciado Arturo Ayala Cordero (Asistente de Investigación) y la C. Miriam Gutiérrez Sánchez (Auxiliar de Investigación) del Centro de Documentación Información y Análisis, Subdirección de Política Interior de la Cámara de Diputados, y disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-30-10.pdf>

³ Extracto de la nota periodística "Navarrete: mando único tiene riesgos", en *El Universal*, de fecha lunes 11 de octubre de 2010. Op cit, 1.

Cámara de Senadores –07 de octubre de 2010–,⁴ iniciativa de reforma constitucional por la que se creaba la figura del Mando Único Policial Estatal y con esto organizar todas las policías en una sola a nivel estatal, que dependería de cada gobernador.

De la iniciativa del Presidente Calderón tenemos el siguiente diagnóstico sobre la policía municipal en el país.

1. "...existen alrededor de 2,000 instituciones de policías municipales, las cuales, cuentan con procedimientos muy variados y difusos, así como con acentuadas disparidades estructurales, presupuestales y de equipamiento. Este desequilibrio policial se verifica en aspectos tales como: la tasa policial y cobertura; recursos materiales; ingresos y prestaciones sociales; procesos de reclutamiento y selección de formación y escalafón. Lo anterior, ha tenido como consecuencia patentes diferencias en la calidad de desempeño de la función policial, dificultando el cumplimiento coordinado de la misma, a pesar del esfuerzo desplegado con los lineamientos derivados de la reforma constitucional de 2008..."⁵

⁴ Después de presentar la iniciativa, el Presidente Calderón en el evento: Diálogo por la Seguridad. Avances y Compromisos llevado a cabo en Chihuahua, Chihuahua el 12 de octubre de 2010 dijo: "...Quiero pedirles, respetuosamente, su compromiso y apoyo para impulsar la Reforma Constitucional que recientemente presentamos al Congreso, mediante la cual se establece el Mando Único Policial en las entidades federativas. Esta reforma deriva de un acuerdo tomado en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y bajo ella, Federación, estados y municipios, pretendemos contar con cuerpos policiales, cuya selección, capacitación, desarrollo y equipamiento se ajustará a los más altos estándares de confianza y de operación. Esto permitirá que los estados puedan estar mejor coordinados con la Policía Federal y con las Fuerzas Armadas, y puedan responder con plena eficacia en situaciones de emergencia. La Reforma Constitucional para el Mando Único Policial es pieza crucial para lograr la paz y tranquilidad que merecen los mexicanos..."

Asimismo el 4 de noviembre de 2010 en Mexicali, Baja California durante el evento: Diálogo por la Seguridad. Hacia una política de Estado dijo: "El Mando Único, rápidamente lo explico... Yo sé que cada caso es diferente, pero por ejemplo, en estados que no sólo tienen cinco municipios, como Baja California, que tienen 100, 113, 300, 500, como Oaxaca, no hay la capacidad institucional de sostener una policía viable en muchos municipios. Hay 400 municipios en todo el país que no tienen ni siquiera policía y hay muchos, muchos más que tienen 10, 15 elementos, algunos con una pistola 38 y otros sin eso. Que cuando viene una banda del crimen organizado en 10 camionetas y armados hasta los dientes, esa policía no tiene nada que hacer. Por eso necesitamos armar un sistema policial mucho más sólido y mucho más completo... el principio que propuse en la Iniciativa. Que allá donde haya una policía municipal que sí funcione, que sus mandos sí tengan control de confianza... Que tengan un sistema de ascensos, recompensas, castigos, sanciones, exclusiones, que sí funcionen; que tengan un buen salario, que tengan buena capacitación, buen entrenamiento, buen armamento. Vaya, si esa policía logra certificarse como una buena policía, entonces que se quede. Es un poco la idea que tenemos..."

⁵ Análisis de la iniciativa de Mando Único Policial presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República (07 de octubre de 2010), realizado por la Maestra Claudia Gamboa Montejano (Investigadora Parlamentaria), el licenciado Arturo Ayala Cordero (Asistente de Investigación) y la C. Miriam Gutiérrez Sánchez (Auxiliar de Investigación) del Centro de Documentación Información y Análisis, Subdirección de Política Interior de la Cámara de Diputados, y disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-30-10.pdf>

2. "...la falta de homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación, aunada, en algunos casos, al reducido número de integrantes en las instituciones municipales, las han vuelto proclives a la cooptación, corrupción e infiltración por parte del crimen organizado. Prueba de ello, son los desafortunados eventos en los que se han visto involucrados principalmente policías municipales, en acciones de insubordinación a sus mandos operativos y de evidente corrupción, generando con ello desconfianza en las policías por parte de la sociedad las propias autoridades, quienes paulatina-mente han reducido sus atribuciones..."⁶
3. "...se presenta un gran rezago en términos de capacitación. Alrededor del 80% de las academias de formación de policías preventivos que existen en el país fueron fundadas después de 1980, gracias a esfuerzos aislados que resultaron en programas de estudio carentes de criterio homologados a nivel nacional, en términos de perfiles, funciones y jerarquías..."⁷
4. "...el nivel educativo de los policías municipales no corresponde a las funciones que desarrolla ni cumple con los estándares mínimos de profesionalización de la función policial: 2% de los efectivos municipales son analfabetas o carecen de instrucción, mientras que 68.3% sólo cuentan con educación básica..."⁸
5. "...existen claras diferencias en las condiciones laborales de los miembros de las distintas corporaciones policiales. Aproximadamente 61% de los policías municipales perciben un salario mensual inferior a 4,000 pesos, cantidad que resulta insuficiente para sostener una calidad de vida aceptable. Ser policía en México significa tener un empleo pésimamente remunerado, altamente riesgoso y con un estigma social sumamente negativo; por lo que se ha convertido en una actividad secundaria que se abandona en cuanto surge una mejor opción laboral..."⁹
6. "...la creciente desconfianza en la institución policial y los severos cuestionamientos respecto de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública, derivados, entre otras cosas, del actual sistema de fragmentación de las instituciones policiales, de la limitada coordinación en su actuación, así como de la falta de claridad en la distribución de competencias para el ejercicio de dicha función, han ocasionado el incremento de los índices de delincuencia, creando la concepción de indiferencia del Estado para enfrentar el fenómeno delictivo..."¹⁰
7. "...se trata de un modelo policial que exige doctrina propia, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia, carrera policial, régimen disciplinario, e imagen pública respetable..."¹¹

Con base en el diagnóstico presentado, el Gobierno federal en 2010, propuso lo siguiente:¹²

- a) Se crean o fortalecen policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza y el apoyo social.
- b) Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el Gobernador de cada entidad.
- c) Adopta el "principio de subsidiariedad",¹³ el cual se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer.
- d) Adiciona el "principio de corresponsabilidad", el cual consiste por una parte, en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por la otra, con el apoyo que debe brindarse las instituciones policiales

⁶ Op cit, 4.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ Op cit, 4, p.17

¹² Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf> pp. 8, 9, 10 y 11

¹³ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es el Criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=UC5uxwk>

entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.

- e) Defiende la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal, en la medida en que cumpla con las condiciones objetivas de desarrollo institucional.
- f) Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial, por encima del componente tecnológico.
- g) Apuesta por la carrera policial para aquellos hombres y mujeres que buscan como proyecto personal de vida, la profesión policial.
- h) Incluye: la figura de reacción inmediata, propone que las policías de cada Estado operen bajo un solo mando –Gobernador quien podrá nombrar un titular–; y que los municipios para contar con policía deberán certificar a sus integrantes y acreditar que las instituciones cumplen con las condiciones de desarrollo institucional.
- i) Incorpora el principio de subsidiariedad, señalando que el orden de gobierno más amplio, distante o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más próximo o cercano a la ciudadanía puede hacer. Sólo cuando éste no pueda, no sepa o no quiera resolver los problemas públicos de su comunidad, entonces entra complementariamente el siguiente orden de gobierno.
- j) Se propone que los municipios para que cuenten con policías deberán no sólo certificar a sus integrantes a través de las evaluaciones de control de confianza, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que establezca la Ley General para las policías.
- k) Prevé la creación de policías únicas para aquellos municipios que formen parte de zonas metropolitanas de una misma entidad federativa, las cuales llevarán ese nombre y tendrán las mismas funciones que las policías municipales.

Iniciativa de Enrique Peña Nieto

El 1 diciembre de 2015 el Presidente Peña Nieto envió al Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional,¹⁴ a efecto de:

- I) Establecer el Mando Único Policial;
- II) Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de competencia penal y;
- III) Establecer la posibilidad que la Federación asuma total o parcialmente las funciones municipales, cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado.

Para efectos del presente artículo nos enfocaremos en el apartado específico al Mando Único Policial por lo que de la exposición de motivos obtenemos el siguiente diagnóstico:

1. El actual modelo constitucional en el que convergen los tres órdenes de gobierno con policías encargadas de la seguridad pública en ejercicio de idénticas atribuciones, genera graves deficiencias que han complicado la aplicación del modelo policial, tales como la pulverización de los mandos, la heterogeneidad o inexistencia de los protocolos de actuación, la falta de capacitación, una distribución o inexistencia de los protocolos de actuación, la falta de capacitación, la distribución geográfica inadecuada de los elementos de seguridad pública a lo largo del territorio nacional, así como la falta de colaboración entre órdenes de gobierno e instituciones.¹⁵
2. ...en nuestro país existen alrededor de 600 municipios que, por razones de carácter político o presupuestal, no cuentan con una corporación policial propia.¹⁶
3. Actualmente, alrededor de 1,800 fuerzas policíacas municipales representan solamente el 32% del total del estado de fuerza policial en el país, a pesar de ser la policía de mayor cercanía con la sociedad al estar a cargo de prevenir los delitos del orden común que más

¹⁴ Documento disponible en: <https://es.scribd.com/doc/248930005/MX-M753N-20141201-202840-pdf#download>

¹⁵ Op cit, 15, pp. 4-5

¹⁶ Op cit, 15, p. 5

afectan a las personas en su integridad física y patrimonio.¹⁷

4. Las policías municipales son en su mayoría corporaciones que carecen de recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar correctamente sus funciones o incluso para realizar un despliegue territorial eficaz. El 86% de estas corporaciones municipales cuentan con menos de 100 elementos.¹⁸
5. No ha sido posible lograr que las policías municipales se consoliden como instituciones primordiales de atención a la seguridad de los ciudadanos. Sólo 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios, lo que pone de manifiesto la falta de cobertura de estas fuerzas y su carencia estructural para hacerse cargo de las tareas de seguridad pública en todo el territorio.¹⁹
6. Los centros urbanos y municipios más poblados concentran a los cuerpos policiales más grandes y con mejores capacidades. Por el contrario, en lugares poco poblados o donde la población se encuentra dispersa, las policías cuentan con tan pocos elementos que llegan a ser prácticamente inexistentes. Así tenemos que las 20 corporaciones municipales más grandes concentran el 25% del total de policías municipales en el país. En contraste, el 10% de los policías municipales se dispersa entre 1,110 municipios, promediando alrededor de 12 elementos cada uno.²⁰
7. Actualmente las fuerzas policiales municipales no responden a las necesidades de seguridad de los municipios en atención a su población, geografía y actividades económicas. La posibilidad constitucional de que cada municipio tenga su propia fuerza encargada de la seguridad pública, ha generado que contemos con una masa heterogénea de corporaciones de todo tipo y tamaño, que claramente no son capaces de enfrentar los

retos que hoy en día se presentan en materia de seguridad pública.²¹

Ahora bien, con base en el diagnóstico anterior, el Gobierno de Peña Nieto propone:

- a) Reformar el artículo 21 constitucional para establecer que la seguridad pública es una función que estará a cargo de la Federación y de las entidades federativas, por lo que los municipios participarán, desde el ámbito de sus competencia, únicamente en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.²²
- b) Pasar de más de 1,800 corporaciones de policías municipales débiles a 32 sólidas instituciones de seguridad de las entidades federativas, las cuales estarán homologadas, según los lineamientos que para tal efecto se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus niveles de selección, ingreso, permanencia, formación, remuneración mínima, régimen disciplinario, protocolos de actuación, operación y equipamiento, a efecto de hacer eficiente la función policial en todo el país.²³
- c) Adapta el inciso a) del artículo 21 constitucional, con el objeto de homologar los criterios y procedimientos relacionados con los integrantes de las instituciones de seguridad pública.²⁴
- d) Incorpora en el inciso a) del artículo 21 constitucional la obligación de homologar los criterios de remuneración mínima, de forma que todos los policías perciban lo suficiente para garantizarles una vida digna.²⁵
- e) A través del inciso f) del artículo 21 constitucional, la homologación de los protocolos de actuación y operación, así como del equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial.²⁶

¹⁷ Idem.
¹⁸ Idem.
¹⁹ Idem.
²⁰ Idem.

²¹ Op cit, 15, pp. 5-6
²² Op cit, 15, p. 6
²³ Idem.
²⁴ Idem.
²⁵ Op cit, 15, p. 7
²⁶ Idem.

- f) Que los municipios cuenten, de ser necesario, con agentes municipales con funciones de visita, inspección y sanción en términos de los bandos de buen gobierno, pero sin que se desplieguen funciones propias de seguridad pública.²⁷
- g) Que las funciones de tránsito que corresponden actualmente a los municipios, al ser una actividad de seguridad pública, pasen a ser una competencia de los estados.²⁸
- h) La modificación al artículo 116 constitucional a efecto de señalar de forma expresa que los estados no podrán de manera alguna celebrar convenios de asunción de funciones o servicios con los municipios por lo que hace a la seguridad pública, en este sentido, se pretende evitar que los municipios puedan ejercer, por cualquier vía constitucional, competencias que se relacionen con la seguridad pública.²⁹

La iniciativa del Presidente Peña Nieto contempla un Régimen de transición al Mando Único Policial Estatal³⁰ que establece:

- “Que a partir de la entrada en vigor de las reformas a las leyes reglamentarias en materia de seguridad pública, los estados deben presentar, conforme al modelo que establezca el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un plan estratégico de transición que al menos contenga una evaluación detallada de la situación que guarda cada corporación policial municipal, así como de sus necesidades en materia de recursos humanos y materiales y del cumplimiento que hayan dado a todos los requerimientos establecidos en la Ley General del Sistema Nacional e Seguridad Pública.
- “Que será necesario que los estados definan calendarios específicos, los servicios públicos responsables de ejecutar cada acción y las consecuencias del incumplimiento así

como los tiempos y formas mediante los cuales se otorgará el financiamiento correspondiente.

- “Los proyectos de planes estratégicos podrán ser observados por la Federación y posteriormente serán acordados entre ésta y cada Estado y por lo tanto serán vinculantes y deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y los periódicos oficiales de los estados, en cuyo momento iniciará el periodo de transición.
- “Que los municipios conservarán sus competencias en materia de seguridad pública de conformidad con el periodo y formas previstos en los planes estratégicos de transición, a efecto de definir claramente quién tendrá la responsabilidad de la prestación del servicio.
- “Que una vez que concluya el periodo de transición, los miembros de los cuerpos municipales de policía pasarán a formar parte de las corporaciones de seguridad pública estatal, pero este personal podrá ser sometido a las evaluaciones, controles y certificaciones que cada Estado estime pertinentes.
- “Que al no existir una transmisión de competencias municipales en materia de seguridad sino hasta que así lo definan los planes estratégicos de transición, se deja abierta la posibilidad de que durante el periodo de transición, los Gobernadores de los estados puedan asumir el mando de las policías municipales en casos de alteración del orden o fuerza mayor, o en aquellos en los que el Gobernador considere que la situación lo amerita para efectos de garantizar la seguridad del municipio, de varios municipios o del Estado, con la correlativa obligación de esos cuerpos preventivos de acatar las órdenes que les sean transmitidas en esos casos.
- “Que de conformidad con el plan estratégico de transición, los recursos municipales derivados de las participaciones, aportaciones y subsidios federales en materia de seguridad pública deberán ser integrados al presupuesto estatal, de conformidad con las circunstancias

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

³⁰ Op cit, 15, pp. 15, 16 y 17

específicas de cada municipio, para lo cual se deberán celebrar los convenios fiscales correspondientes.

- “Que de conformidad con los planes de transición, los recursos materiales y financieros que los municipios destinen a la seguridad pública deberán ser transferidos al gobierno estatal. Lo anterior incluye todo el equipamiento, incluso armamento y vehículos destinados a las funciones de seguridad pública del municipio.
- “Un régimen de transición expedito para los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas, al tratarse de entidades que tienen la mayor urgencia de atención; prevé que a partir del día siguiente de la entrada en vigor del decreto, los gobernadores de esos estados asumirán el mando de las policías municipales, pero sin que esto modifique la relación jurídica entre estos servidores públicos y los municipios hasta en tanto no se haga la transferencia directa a la policía estatal. Contempla que en esos estados la transición concluya en un plazo máximo de dos años.
- “Que las Legislaturas estatales deberán realizar las adecuaciones a sus Constituciones y leyes que entrarán en vigor una vez que concluya el periodo de transición, por lo que hasta que no se hagan dichas adecuaciones normativas seguirán en vigor las leyes, reglamentos y bandos de policía municipales”.³¹

Cuadro comparativo entre el texto constitucional actual y las dos propuestas de decreto por la que se crea el Mando Único Policial Estatal.

En el 2015, algunos senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa por la que se reforma la Constitución a efecto de implementar el Mando Único Policial.³²

De la iniciativa se desprenden las siguientes 3 premisas:

³¹ Idem.

³² Iniciativa presentada por los Senadores Fernando Herrera Ávila, Roberto Gil Zuarth, Mariana Gómez del Campo Gurza, Juan Carlos Romero Hicks y Ernesto Ruffo Appel el día 04 de noviembre de 2015 en el Senado de la República.

- 1) Combatir la corrupción e ineficacia de las fuerzas policiales es un problema complejo que requiere soluciones integrales y multifactoriales. La sola concentración de los esquemas de mando no se ha probado como un remedio infalible contra la infiltración del crimen, mucho menos la concentración funcional en los órdenes de gobierno estatales;³³
- 2) Mantener corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, siempre y cuando éstas puedan cumplir con los parámetros mínimos indispensables para el cumplimiento de su labor.
Mantener instituciones locales sólidas es deseable, ya que garantiza la seguridad y confianza de la ciudadanía y, en buena medida, contribuye a formar agentes con fuertes vínculos dentro de la comunidad que protegen; y,³⁴
- 3) Para combatir con eficacia la conflictividad nacional es necesario reconocer todas sus aristas. En este sentido, no todos los fenómenos delictivos pueden, ni deben, ser combatidos con elementos policiales paramilitarizados o elementos militares con capacitación policial. Es necesario repensar los perfiles de los agentes que se requieren para hacer frente a los distintos tipos de conflictividad social que persisten en el país.³⁵

De las premisas mencionadas los iniciantes, desarrollan los siguientes siete ejes centrales:

1. Preservará corporaciones policiales municipales.
2. Constituir un Instituto Nacional de Seguridad Pública.
3. Preverá el diseño de mecanismos de intervención, sustitución y colaboración subsidiaria de las instituciones de seguridad pública de los distintos órdenes de gobierno.
4. Creará modelos de control interno y externo.
5. Establecerá un Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

³³ Idem.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.



6. Contemplará un nuevo régimen laboral y de seguridad social para el personal de las instancias de seguridad y procuración de justicia.
7. Preverá contrapesos institucionales.
8. La posibilidad de certificar distintos perfiles de agentes en un mismo orden de gobierno será regulada.³⁶

Por su parte los senadores del Partido de la Revolución Democrática presentaron el día 2 de febrero del presente año iniciativa de reforma constitucional en materia de seguridad pública.³⁷

La iniciativa tiene propone:

1. La preservación de un papel en materia de seguridad pública para los municipios, sujeto al cumplimiento de estándares mínimos de calidad, integridad y eficacia.

2. La definición de estándares policiales nacionales y la construcción de un servicio nacional de carrera policial.
3. La acreditación institucional de las instituciones policiales de todos los niveles de gobierno, como base de su permanencia.
4. El establecimiento de un organismo certificador nacional, con facultades amplias para detonar procesos de cambio en las policías e intervenir (y eventualmente eliminar) instituciones incapaces de cumplir con normas mínimas.
5. El fortalecimiento de mecanismos de control interno y la creación de instancias formales de control civil sobre las policías.
6. La institucionalización de un régimen de seguridad social y de derecho de asociación para personal de seguridad pública, como parte de un esfuerzo más amplio de dignificación y fortalecimiento de la carrera policial.
7. La definición de un modelo presupuestal que haga posible una transformación de fondo de las instituciones de seguridad pública.³⁸

³⁶ Idem.

³⁷ Iniciativa presentada por el Senador Barbosa a nombre del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República el día 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=60404>

³⁸ Idem.

Cuadro comparativo entre el texto constitucional actual, las dos propuestas del Ejecutivo, la propuesta de senadores de Acción Nacional y la propuesta de los senadores del PRD por la que se crea el Mando Único Policial Estatal.

<p style="text-align: center;">Texto Constitucional Vigente¹</p> <p style="text-align: center;">Artículo 21. ...</p>	<p style="text-align: center;">Propuesta de Felipe Calderón Hinojosa (2010)²</p> <p style="text-align: center;">Artículo 21. ...</p>	<p style="text-align: center;">Propuesta de Enrique Peña Nieto (2014)³</p> <p style="text-align: center;">Artículo 21. ...</p>	<p style="text-align: center;">Propuesta de Senadores de Acción Nacional (04-11-2015)⁴</p> <p style="text-align: center;">Artículo 21....</p>	<p style="text-align: center;">Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado (02-02-2016)⁵</p> <p style="text-align: center;">Artículo 21</p>
<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tiene como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, corresponsabilidad, subsidiariedad y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>	<p>La seguridad pública es una función y las entidades federativas, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, la ejecución de penas, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, subsidiariedad, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. El funcionamiento y, en su caso, la existencia de las instituciones de seguridad pública estará condicionada al cumplimiento de estándares y capacidades establecidas por la ley de conformidad con las siguientes bases:</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios condicionada al cumplimiento de las capacidades y estándares establecidos en la ley, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>
<p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>	<p>La prevención y reacción inmediata en contra de los delitos será corresponsabilidad de los policías federales, estatales, del Distrito Federal y, en su caso, de las policías municipales o metropolitanas acreditadas.</p>	<p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación y las entidades federativas, deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>	<p>La existencia de las instituciones de seguridad pública estará supeditada a los requisitos que establezca la ley. En el caso de los municipios, la ley establecerá un umbral poblacional y de estado de fuerza para el mantenimiento de una institución de seguridad pública en ese ámbito. Los municipios que conforme al umbral no mantengan una institución de seguridad pública podrán disponer de una fuerza de orden público para el resguardo del ejercicio de sus potestades de prevención, tránsito y buen gobierno.</p>	<p>La existencia de las instituciones de seguridad pública estará supeditada a los requisitos que establezca la ley. En el caso de los municipios, la ley establecerá un umbral poblacional y de estado de fuerza para el mantenimiento de una institución de seguridad pública en ese ámbito. Los municipios que conforme al umbral no mantengan una institución de seguridad pública podrán disponer de una fuerza de orden público para el resguardo del ejercicio de sus potestades de prevención, tránsito y buen gobierno.</p>
<p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p>	<p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y en su caso, las municipales y metropolitanas acreditadas deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines y objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>	<p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación y las entidades federativas, deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>	<p>I. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública. El Instituto Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Administración Penitenciaria de los tres órdenes de gobierno conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes condiciones mínimas:</p>	<p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán el marco regulatorio para el ejercicio de las funciones de seguridad pública para el caso de los pueblos y comunidades indígenas que se organicen bajo un régimen de libre determinación y autonomía en términos de lo dispuesto por el artículo 2 de esta Constitución.</p>
<p>a) ...</p>	<p>...</p>	<p>a) Las reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la selección, el ingreso, la remuneración mínima, la formación, la permanencia, la evaluación, el reconocimiento la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p>	<p>a) El Instituto Nacional de Seguridad Pública reglamentará, supervisará y evaluará el ejercicio de competencias y facultades en materia de seguridad pública y administración penitenciaria de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno, y promoverá la generación de capacidades institucionales. Asimismo, regulará y gestionará el Servicio Nacional de Carrera Policial.</p>	<p>La Comisión Nacional de Seguridad Pública supervisará el cumplimiento de las competencias y facultades en materia de seguridad pública de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno establecidos en la ley de la materia. El órgano nacional contará con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su régimen técnico, presupuestal y de gestión será determinado en la ley. Regulará y gestionará el ingreso, formación y certificación del personal policial a través del Sistema Nacional de Carrera Policial. Supervisará y evaluará de manera funcional las capacidades y mecanismos de control de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.</p>
<p>b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p>	<p>b) La regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones policiales.</p>	<p>b) a) d) ...</p>	<p>b) La reglamentación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública será establecida por el Servicio Nacional de Carrera Policial de acuerdo a lo establecido en la ley. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p>	<p>La Comisión Nacional de Seguridad Pública será la encargada de gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública; regulará los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a las mismas. Así mismo, será responsable de mantener actualizada y accesible la información estadística en la materia.</p>
<p>c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p>	<p>c) Los supuestos en los cuales la policía federal deba asumir el mando y conducción de las policías estatales y los procedimientos en los cuales las policías estatales asuman la conducción de las municipales o metropolitanas acreditadas, cuando incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional o los fines propios de la seguridad pública; así como aquéllos en los que la policía federal dirija operativamente a dichas instituciones policiales en la reacción inmediata en contra de delitos.</p>	<p>c) El Instituto Nacional será el encargado de gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública y administración penitenciaria; reglamentará los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a las mismas. Asimismo, será responsable de mantener actualizada y accesible la información estadística en la materia.</p>	<p>c) El Instituto Nacional será el encargado de gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública y administración penitenciaria; reglamentará los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a las mismas. Asimismo, será responsable de mantener actualizada y accesible la información estadística en la materia.</p>	<p>Si resolviera que una corporación de seguridad pública o parte de sus elementos no cumplen los requisitos que esta Constitución establece, podrá determinar la cesación de sus facultades y la disolución de la corporación, previa confirmación por el órgano legislativo respectivo en los términos de la legislación aplicable. La Comisión Nacional de Seguridad Pública podrá realizar investigaciones acerca de patrones institucionales de corrupción o de violaciones sistemáticas a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y los Tratados Internacionales en la materia en las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El procedimiento de investigación será regulado en la ley.</p>
<p>d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p>	<p>d) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p>	<p>d) El Instituto Nacional estará facultado para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias, atendiendo a mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>d) El Instituto Nacional estará facultado para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias, atendiendo a mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>d) El Instituto Nacional estará facultado para proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias, atendiendo a mecanismos de participación ciudadana.</p>

Texto Constitucional Vigente	Propuesta de Felipe Calderón Hinojosa (2010)	Propuesta de Enrique Peña Nieto (2014)	Propuesta de Senadores de Acción Nacional (04-11-2015)	Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD dn el Senado (02-02-2016)
<p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>	<p>e) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> <p>f) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>g) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>	<p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p> <p>f) Las reglas para la homologación de los protocolos de actuación y operación, equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial.</p> <p>g) La obligación de las instituciones policiales de las entidades federativas de actuar pajo el mando de las federales, en los casos que determine la ley.</p>	<p>e) Se garantizará La participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos internos y externos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>f) Los fondos, aportaciones, subsidios y demás inversiones para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. El Instituto Nacional determinará las reglas de operación y requisitos para la asignación de esos recursos y llevará a cabo evaluaciones periódicas durante el ejercicio fiscal de su aplicación.</p> <p>II. Para garantizar el desarrollo integral de capacidades institucionales, la eficacia en el ejercicio de las funciones en materia de seguridad pública y administración penitenciaria, y la sustitución y colaboración subsidiaria entre órdenes de gobierno, el instituto gestionará, en los términos de esta Constitución y las leyes respectivas, los siguientes mecanismos de intervención:</p> <p>a) A partir de las evaluaciones y auditorías que practique, el Instituto Nacional podrá emitir observaciones y recomendaciones para la corrección o mejora de capacidades y procesos.</p> <p>b) Cuando la institución evaluada o auditada incumpla las recomendaciones y observaciones mencionadas en el inciso anterior, el Instituto Nacional podrá designar un interventor encargado de supervisar la implementación de las medidas correctivas. El Instituto podrá determinar la interdicción de la corporación o un área de ella cuando incumpla de manera reiterada las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La interdicción consistirá en la remoción de mandos, su reestructuración organizacional o de procedimientos. La ley establecerá las bases y reglas para la ejecución de esta competencia.</p> <p>c) El titular del Ejecutivo de cualquier orden de gobierno podrá solicitar la subrogación del ejercicio de la función de seguridad pública, por incapacidad o cualquier otra situación que afecte de forma relevante la prestación de dicho servicio, ante el Instituto Nacional. El Instituto determinará las condiciones de coordinación subsidiaria, las responsabilidades de los órdenes de gobierno y la temporalidad de la subrogación. El Instituto podrá ejercer de oficio esta competencia, con independencia de la facultad de los congresos de los Estados prevista en el inciso d) de la fracción II del artículo 115 de esta Constitución.</p> <p>d) A solicitud del titular del Ejecutivo de cualquier orden de gobierno o de oficio, el Instituto Nacional podrá iniciar el procedimiento de disolución de una corporación de seguridad pública por patrones sistemáticos de corrupción o violaciones graves de derechos humanos determinadas por autoridad competente. En el caso de disolución de una corporación a nivel municipal, la legislatura del Estado de que se trate deberá confirmar esta decisión. Tratándose de la disolución de una corporación estatal, y la Federación deba asumir funciones de seguridad pública local, será el Senado de la República quien deba confirmar la resolución del Instituto Nacional. La determinación de disolución de una corporación federal deberá ser aprobada igualmente por el Senado. La ley regulará los supuestos, funciones y procedimientos de esta facultad.</p>	<p>Cuando la Comisión Nacional de Seguridad Pública determine que el incumplimiento de las facultades y competencias en materia de seguridad pública en cualquiera de los tres órdenes de gobierno transgrede de manera grave los principios de actuación establecidos en esta Constitución, podrá determinar su intervención, investigación o subrogación por otra corporación. Dicha decisión podrá fundamentarse en la vulneración grave y reiterada de derechos humanos o patrón de corrupción sistemática identificada a partir de las investigaciones que conduzca. La legislatura del Estado de que se trate deberá confirmar esta decisión. En caso de tratarse de la intervención de una corporación de seguridad pública estatal por un cuerpo federal, será el Senado de la República quien deba confirmar la resolución del órgano nacional. La ley determinará los supuestos, funciones y procedimientos de esta facultad.</p> <p>La Comisión Nacional de Seguridad Pública podrá iniciar el procedimiento de disolución de una institución policial como resultado de sus investigaciones o a solicitud de:</p> <p>I. Los Ayuntamientos Municipales con aprobación del Cabildo;</p> <p>II. Los Ejecutivos en las Entidades Federativas, y</p> <p>III. El titular del Ejecutivo Federal.</p> <p>El personal que cumpla con los requisitos de permanencia, así como los recursos materiales y financieros de una corporación de seguridad pública en proceso de disolución pasarán a la nómina y patrimonio de la instancia de seguridad pública que asuma las funciones de seguridad y tránsito en la localidad afectada.</p> <p>La Comisión Nacional de Seguridad Pública se integrará por 5 comisionados que durarán en su encargo 7 años sujetos a reelección y, de los cuales, uno asumirá la presidencia de manera rotativa anual. Para ser designado comisionado, los aspirantes deberán ser mayores de 30 años, profesionistas titulados con por lo menos 10 años de antigüedad y tener reconocido prestigio en el ámbito académico, de la sociedad civil o el sector público. La pluralidad de sus profesiones deberá ser observada. No podrán militar en un partido político, ni haber laborado en una instancia de seguridad pública o de procuración de justicia durante los 3 años anteriores inmediatos a la convocatoria de designación. El nombramiento de los consejeros estará a cargo del Senado de la República en los términos que establezca la ley, sujeto a las objeciones que el titular del Ejecutivo Federal pueda presentar durante los siguientes 10 días hábiles al de la designación.</p>

Texto Constitucional Vigente	Propuesta de Felipe Calderón Hinojosa (2010)	Propuesta de Enrique Peña Nieto (2014)	Propuesta de Senadores de Acción Nacional (04-11-2015)	Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado (02-02-2016)
			<p>El personal que cumpla con los requisitos de permanencia y el patrimonio de una institución de seguridad pública o penitenciaria en proceso de disolución se integrarán a la institución de seguridad pública que asuma las funciones en la localidad afectada.</p> <p>e) En los supuestos de interdicción, subrogación o disolución, el orden de gobierno intervenido mantendrá a su cargo el costo presupuestal del servicio de seguridad pública. La ley establecerá las reglas y mecanismos para, en su caso, la retención o descuento en las participaciones respectivas.</p> <p>III. El Instituto Nacional de Seguridad Pública contará con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su régimen técnico, presupuestal y de gestión será determinado en la ley. Con independencia de las facultades expresamente establecidas en esta Constitución, el Instituto Nacional no tendrá funciones operativas.</p> <p>El Instituto Nacional se integrará por siete consejeros que durarán en su encargo siete años con posibilidad de reelección. Cada tres años, el consejo elegirá de entre sus miembros al presidente, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior. Para ser designado consejero, los aspirantes deberán ser mayores de 30 años, profesionistas titulados con por lo menos 10 años de antigüedad, y tener reconocido prestigio en el ámbito académico, de la sociedad civil o el sector público. La pluralidad e idoneidad de profesiones afines a la seguridad pública deberá ser observada. No deberán haber militado en un partido político durante los 5 años anteriores inmediatos a la designación, ni haber laborado previamente en una institución de seguridad, procuración de justicia o en las Fuerzas Armadas durante el mismo período. El nombramiento de los consejeros estará a cargo del Senado de la República. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los nombramientos quedarán sujetos a las objeciones que el titular del Ejecutivo Federal pueda presentar durante los siguientes 10 días hábiles al de la designación. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, designará al consejero que ocupará la vacante con la misma votación. Los consejeros se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo, cargo o comisión públicos o privados, con excepción de los académicos.</p> <p>IV. La Ley establecerá el Instituto Nacional de Ciencias Forenses como el órgano que tendrá a su cargo auxiliar en el ámbito de las ciencias forenses y servicios periciales a las Instituciones de Procuración de Justicia, Protección de Derechos Humanos, de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica de víctimas, tanto en el orden federal como en el local. Este Instituto será un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y se regirá por los principios de independencia, ética, objetividad e imparcialidad sobre la base de los conocimientos científicos. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses será presidido por un profesional titulado en alguna de las ciencias objeto de la materia de este instituto. Deberá tener experiencia y reconocido prestigio durante al menos diez años anteriores a su nombramiento. Durará en su encargo 7 años y será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.</p>	

Texto Constitucional Vigente	Propuesta de Felipe Calderón Hinojosa (2010)	Propuesta de Enrique Peña Nieto (2014)	Propuesta de Senadores de Acción Nacional (04-11-2015)	Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD dn el Senado (02-02-2016)
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXII. ...</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.</p> <p>XXIV a XXX....</p> <p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III a XIII...;</p> <p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXII. ...</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública en materia federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Constitución;</p> <p>XXIV a XXX....</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXII. ...</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que definan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.</p> <p>XXIV a XXX....</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XXII. ...</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de funcionamiento, organización y coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el sistema nacional de carrera policial, así como a las instituciones de seguridad pública en materia federal;</p> <p>XXIV a XXX....</p> <p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; del Secretario de Seguridad Pública; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III a XIII...;</p> <p>XIV. Nombrar a los consejeros del Instituto Nacional de Seguridad Pública establecido en el artículo 21 de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y</p> <p>XIV...</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XXII. ...</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases institucionales mínimas y de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, la acción de intervención institucional, el sistema nacional de carrera policial y el órgano de seguridad social para el personal al servicio de las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal;</p> <p>XXIV a XXX. ...</p> <p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I a XIII. ...</p> <p>XIV. Nombrar a los comisionados del órgano técnico nacional establecido en el artículo 21 de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley, y</p> <p>XIV. ...</p>
<p>Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:</p> <p>I a VIII. ...</p>				<p>Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:</p> <p>I a VIII. ...</p> <p>IX. De las acciones que la Comisión Nacional de Seguridad Pública por patrones de corrupción o violaciones a los derechos humanos en instancias de seguridad pública a que se refiere el artículo 21 Constitucional.</p>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;</p> <p>III a XX...</p>			<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Seguridad Pública, Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;</p> <p>III a XX...</p>	

<p>Texto Constitucional Vigente</p> <p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p>	<p>Propuesta de Felipe Calderón Hinojosa (2010)</p>	<p>Propuesta de Enrique Peña Nieto (2014)</p> <p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y la relativa a la intervención de la Federación en los municipios a que se refiere el último párrafo de la fracción I del Artículo 115 de esta Constitución, se susciten entre:</p>	<p>Propuesta de Senadores de Acción Nacional (04-11-2015)</p>	<p>Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD dn el Senado (02-02-2016)</p>
<p>Artículo 115. ...</p> <p>I. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores</p> <p>II. ...</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>...</p> <p>a) a e) ...</p> <p>III. ...</p> <p>a) a g) ...</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 115. ...</p> <p>I. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>II. ...</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>...</p> <p>a) a e) ...</p> <p>III. ...</p> <p>a) a g) ...</p> <p>c) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal en los casos en que cuenten con institución policial acreditada, tránsito y vialidad; e</p> <p>d) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 115. ...</p> <p>I. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Quando derivado del ejercicio de sus atribuciones, el Fiscal General de la República advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo comunicará al Secretario de Gobernación, para que, de estimarlo procedente en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la Ley Reglamentaria. En caso de asunción total de las funciones, la legislatura del Estado correspondiente convocara a elecciones de conformidad con lo previsto en su Constitución. Si las Constituciones locales no prevén este supuesto, se estará a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria.</p> <p>II. ...</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>a) a e) ...</p> <p>III. ...</p> <p>a) a g) ...</p> <p>h) La aplicación de los bandos de buen gobierno e infracciones administrativas por conducto de agentes administrativos que en ningún caso tendrán el carácter de policía; e</p> <p>i) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>		<p>Artículo 115. ...</p> <p>I. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>a) a c) ...</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes. En el caso de la función de seguridad pública bastará la resolución de la Comisión Nacional de Seguridad Pública en términos del artículo 21 de esta Constitución; y</p> <p>III. a X. ...</p>

<p>Texto Constitucional Vigente</p> <p>IV. a VI. ...</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>...</p> <p>VIII. a X. ...</p>	<p>Propuesta de Felipe Calderón Hinojosa (2010)</p> <p>IV. a VI. ...</p> <p>VII. Las policías municipales acreditadas conforme al artículo 21 de esta Constitución y la Ley General de la materia, estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará a su titular a propuesta del Presidente Municipal, en los términos que señale la Ley General y podrá removerlo libremente.</p> <p>Las policías metropolitanas acreditadas estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará y removerá libremente a su titular.</p> <p>A los policías municipales o metropolitanas acreditadas les corresponderá realizar las funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales. También coadyuvarán y actuarán bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones a que se refiere la fracción VII del artículo 116.</p> <p>La Ley General establecerá las hipótesis y procedimientos mediante los cuales los municipios podrán contar con policía municipal, así como los casos en que se puedan acreditar policías metropolitanas.</p> <p>...</p> <p>VIII. a X. ...</p>	<p>Propuesta de Enrique Peña Nieto (2014)</p> <p>IV. a VI. ...</p> <p>VII. La seguridad pública de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal. Los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, en los términos que determinen sus leyes, para la realización de esta función.</p> <p>...</p> <p>VIII. a X. ...</p>	<p>Propuesta de Senadores de Acción Nacional (04-11-2015)</p>	<p>Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD dn el Senado (02-02-2016)</p>
<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>...</p> <p>VII. ...</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p>	<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>...</p> <p>VII. ...</p> <p>...</p> <p>Sin perjuicio de la competencia de la Federación en materia de seguridad pública, en el ámbito de los Estados, la función de la policía corresponde originalmente a los Gobiernos Estatales y su mando recae en el Gobernador del Estado.</p> <p>El mando y funcionamiento de la policía estatal, se sujetará a las siguientes bases:</p> <p>a) El titular de la policía estatal será nombrado y removido libremente por el Gobernador.</p> <p>b) A la policía estatal le corresponderá realizar las funciones que señalen la Ley General y las de los Estados en materia de seguridad pública, tendientes a salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo; realizar funciones de prevención de la violencia y de los delitos, reaccionando de manera inmediata en contra de los mismos, así como ejercer subsidiariamente las funciones señaladas en el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 115, en los municipios que no cuenten con policía municipal o metropolitana acreditada.</p> <p>c) El Gobernador deberá garantizar en todo momento la seguridad pública en su Estado y deberá atender los requerimientos que en la materia le formulen los Presidentes Municipales.</p>	<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>...</p> <p>VII. ...</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, con excepción del servicio de seguridad pública.</p>		

Texto Constitucional Vigente	Propuesta de Felipe Calderón Hinojosa (2010)	Propuesta de Enrique Peña Nieto (2014)	Propuesta de Senadores de Acción Nacional (04-11-2015)	Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado (02-02-2016)
<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>...</p> <p>A. ... B. ... I. a XII. ...</p> <p>XIII. ...</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p> <p>Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>...</p> <p>A. ... B. ... I. a XII. ...</p> <p>XIII. ...</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, y de las entidades federativas, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p> <p>Las autoridades de la Federación y de las entidades federativas, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>...</p> <p>A. ... B. ...: I a XII...</p> <p>XIII. (Derogado) (Derogado) (Derogado)</p> <p>XIII Bis... XIV.</p> <p>C. Entre el Estado y las instituciones siguientes:</p> <p>I. Los militares y marinos se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI del apartado B del este artículo, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;</p> <p>II. Los agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones civiles de policía se ajustarán a las bases siguientes:</p> <p>a. Se establecerán sistemas nacionales de carrera policial, ministerial, pericial y de administración penitenciaria, mismos que serán los responsables del reclutamiento, acreditación, adscripción, formación inicial, formación de mandos, certificación de habilidades, control de confianza, régimen disciplinario, formación continua, estímulos y recompensas.</p> <p>b. El personal de instituciones de seguridad, procuración de justicia y administración penitenciaria de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán</p> <p>i. Causar baja de la institución de seguridad o ser puesto a disposición del sistema por pérdida de confianza, a juicio de la autoridad política que ostente el mando de la institución;</p> <p>ii. Ser separados de sus cargos cuando no cumplan con los requisitos previstos en la ley para permanecer en dichas instituciones;</p>	<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>...</p> <p>A. ... B. ...: I a XII...</p> <p>XIII. Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p> <p>Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.</p> <p>El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>XIII Bis a XIV. ...</p> <p>C. Entre las instancias militares y de seguridad de la federación, estados y municipios, y su personal:</p> <p>I. El personal de las instancias de seguridad y procuración de justicia se considerará de confianza;</p> <p>II. Los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones sin posibilidad de reinstalación;</p>	<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>...</p> <p>A. ... B. ...: I a XII...</p> <p>XIII. Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p> <p>Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.</p> <p>El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>XIII Bis a XIV. ...</p> <p>C. Entre las instancias militares y de seguridad de la federación, estados y municipios, y su personal:</p> <p>I. El personal de las instancias de seguridad y procuración de justicia se considerará de confianza;</p> <p>II. Los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones sin posibilidad de reinstalación;</p>

Texto Constitucional Vigente	Propuesta de Felipe Calderón Hinojosa (2010)	Propuesta de Enrique Peña Nieto (2014)	Propuesta de Senadores de Acción Nacional (04-11-2015)	Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD dn el Senado (02-02-2016)
			<p>iii. Ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, en cuyo caso no procederá su reinstalación.</p> <p>c. La ley establecerá las condiciones de las relaciones entre el Estado y el personal de las instituciones de seguridad y procuración de justicia de naturaleza civil. La ley deberá establecer la jornada laboral, el tabulador salarial nacional, las prestaciones laborales, los estímulos y recompensas.</p> <p>d. El ingreso, permanencia y ascenso dentro de las instituciones de seguridad y procuración de justicia se someterá a la acreditación de los respectivos exámenes de control de confianza, así como a las pruebas de conocimientos, habilidades y capacidades que determine la ley.</p> <p>e. La ley establecerá las modalidades y condiciones para la adscripción y transferencia del personal civil y sus mandos entre las instituciones de seguridad, salvaguardando su antigüedad, rango y demás prestaciones.</p> <p>f. La ley determinará las instituciones de seguridad social que atenderán las prestaciones del personal civil sujeto a este Apartado y de sus dependientes económicos a nivel nacional.</p> <p>g. La ley establecerá las reglas y procedimientos para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, la protección de sus derechos y condiciones de trabajo, así como para la resolución de los conflictos que surjan entre las instituciones a las que se refiere este apartado y su personal. Para tal efecto, la ley establecerá tribunales especializados, así como los medios de impugnación que procedan contra sus determinaciones.</p> <p>III. El personal del servicio exterior se registrará por sus propias leyes:</p>	<p>III. La ley establecerá las condiciones laborales mínimas del personal de las instancias de seguridad y procuración de justicia de naturaleza civil. La ley deberá establecer la jornada laboral, el tabulador salarial nacional, las prestaciones laborales mínimas, los estímulos y recompensas;</p> <p>IV. Los soldados y marinos se registrarán por sus propias leyes;</p> <p>V. El ingreso, permanencia y ascenso dentro de las instancias de seguridad y procuración de justicia se someterá a la acreditación de los respectivos exámenes de control de confianza, así como a las pruebas de conocimientos y capacidades que determine la ley;</p> <p>VI. Se establecerán sistemas nacionales de carrera policial, ministerial y pericial, mismos que serán los responsables del reclutamiento, acreditación, formación inicial, formación de mandos, régimen disciplinario, formación continua, estímulos y recompensas;</p> <p>VII. La ley establecerá las modalidades y condiciones para la movilidad laboral del personal civil, militar y sus mandos entre instancias de seguridad, salvaguardando su antigüedad, prestaciones, así como la portabilidad de rango;</p> <p>VIII. El Congreso de la Unión establecerá la institución de seguridad social que atenderá las prestaciones sociales a que se refiere el inciso f) de la fracción XI del apartado B de este artículo del personal militar y civil sujeto a este Apartado y de sus dependientes económicos a nivel nacional, y</p> <p>IX. El personal policial, ministerial y pericial tendrá derecho a asociarse para la promoción de sus intereses profesionales y laborales. La protección de sus derechos y condiciones de trabajo, así como la resolución de los conflictos laborales entre las instituciones de este apartado y su personal serán conocidos por los tribunales especializados que establezca la ley.</p>

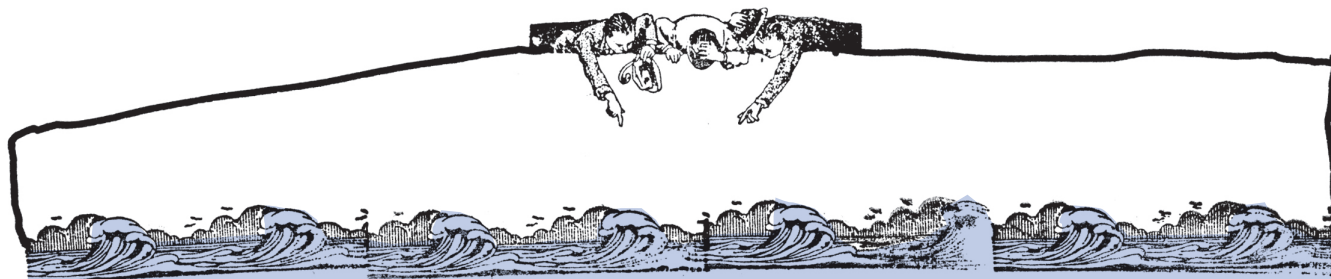
¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

² Iniciativa presentada por el Presidente Felipe Calderón en 2010. Proyecto de Decreto. Para consulta en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf> pp. 13-20.

³ Iniciativa presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto en 2014. Para consulta en: <https://es.scribd.com/doc/248930005/MX-M753N-20141201-202840-pdf#download> pp. 18-26.

⁴ Op cit. 32

⁵ Op cit. 37



Si no se atienden los problemas de capacitación, salario y equipamiento, ya sea con policías municipales o con un mando único policial estatal, la situación probablemente siga igual o incrementemente. No es casualidad que ante la opinión pública más del 40% no considera que la policía haga de su comunidad un lugar más seguro.³⁹ En 2010, un total de 36% confiaban en la policía, mientras que en 2013 ese porcentaje cayó 20 puntos.⁴⁰

La policía cuenta con 22% de confianza a nivel nacional, y tiene una variación muy notable a nivel regional de 17 puntos porcentuales. La región norte se ubicó en primer lugar con 36%, y la Centro con sólo 19%. La Centro-Occidente ocupó la segunda posición con 29%, mientras que la Sur (23%) y la Sureste (22%) estuvieron debajo del promedio nacional.⁴¹

La figura del Mando Único Policial Estatal en ambas propuestas es una alternativa, al tener como propósito proporcionar seguridad inmediata

a la ciudadanía al ser la corporación que más cercanía tiene con el ciudadano. Contrarrestar el poder de operación con que cuenta la delincuencia organizada es primordial a nivel municipal a efecto de terminar con las conductas delictivas desde su ámbito de acción más inmediata. Es en los ayuntamientos donde más carencia de seguridad pública hay y por ende la filtración de la delincuencia organizada en las policías municipales es mayor.

Sin embargo, este esfuerzo no debe realizarse de manera incompleta o parcial, y es menester que parta de análisis cuidadosos y precisos que respondan a la realidad de cada entidad. La prisa, la improvisación y la indiferencia son parte de un problema que hoy busca resolverse sin la seriedad, la visión de largo plazo y de solución profunda que garantice sentar las bases para la cosolidación de un sistema de justicia y unas fuerzas del orden capaces de asegurar la paz u el Estado de derecho mínimos que requiere México desde hace ya tanto tiempo. **B**

³⁹ Instituto Nacional Electoral con la colaboración del Colegio de México. Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México. Primera edición. México 2014, p. 48

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Op cit, 36, p 141.

Mando Único Policial. Entre federalismo, municipio y derechos humanos

Janet Juárez Pérez
Gerardo Servín Aguillón

I. Reforma constitucional y los municipios

El origen del Estado trae consigo la fuerza del orden público y la seguridad de sus integrantes; no es sólo la tranquilidad de bienes, servicios y personas, también debemos considerar el entorno social, impacto psicológico de la inseguridad y factores y causas que la provocan. No por nada los hombres transitaron, para acceder al poder, de un estado natural al Estado de derecho a través del contractualismo, donde se asociaron para la satisfacción de necesidades y servicios; asimismo, para hacer justicia y organizarse en ciudades soberanas donde el gobierno de la comunidad ejerza el poder.¹

Como podrá apreciarse, los hombres renuncian a la libertad natural para transitar a un Estado soberano de leyes cuya finalidad es erradicar las diferencias y regular desde la norma jurídica la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica, con lo cual se busca que el estado jurídico sea seguro y justo.

Expresamente señala Francisco Suárez "...que este poder lo tiene el soberano de la manera y modo que se lo dio y traspasó la

comunidad. La razón es clara por lo dicho anteriormente, a saber, que este es una especie de convenio entre la comunidad y el soberano, y por eso el poder recibido no pasa la medida de la donación o convenio".²

El contrato entre los integrantes de la comunidad es el instrumento que legitima la fuerza a través de las leyes para el cuidado de lo público, del bien común y de la seguridad pública que tiene el Estado como responsable, siendo éste un cimiento trascendentales para que el contrato –convenio social– tuviera éxito en el estado jurídico constitucional; sin embargo, la obligación originaria de brindar seguridad no se cumple del todo con resultados óptimos en nuestro país, debido en gran parte a la falta de coordinación jerárquica y transversal de nuestro sistema federal, cada vez más centralizado en la toma de decisiones, control de los presupuestos y la falta de apoyos desde el Estado para el fortalecimiento del municipalismo en materia de seguridad pública, aunado a la ausencia de estrategias tanto de investigación como tecnológicas que permitan acciones más perfiladas a la inteligencia policial que a la fuerza; luego entonces, los resultados esperados no se cumplen por la autoridad, ni la población se siente satisfecha;

¹ Autor de Correspondencia. 55(442) 192 12 00 Ext. 5612. Domicilio Postal: C.U., Cerro de las Campanas S/N, Querétaro, Querétaro. 76010. México. E-mail: gerardoservinaguilloninvestigador@hotmail.com.

¹ Francisco Suárez, citado por Gerardo Servín Aguillón, *La desobediencia a la ley en la filosofía escolástica*, inédito, 2013, p. 56.

² *Ibidem*, p. 56.

máxime que la seguridad es el servicio público municipal por excelencia por el impacto en los derechos de las personas, ya que integra derechos transversales como la libertad, la seguridad jurídica de bienes y personas, los derechos de tránsito, entre otros.

John Manuel Peña Cortés señala que el monopolio de la fuerza tiene su origen en la decisión libre de los ciudadanos, que aceptan su uso legítimo por parte del Estado con el fin de lograr protección y una convivencia pacífica, por lo que el Estado organiza esta fuerza a través de diferentes instituciones como la policía, entre otras corporaciones.³

Continua señalando Peña Cortés que la legitimidad del mando único policial cumple con tres condiciones, como son nacer de la voluntad política de los ciudadanos; fortalecer el Estado de derecho; y constituirse en una estrategia para asegurar la seguridad, convivencia y bienestar en igualdad.⁴

La seguridad pública en México es una variable que determina el fortalecimiento del Estado de derecho, ya que el Estado manifiesta a través de ella el monopolio para usar la fuerza legítima y ordenar lo público; es el único servicio que no queda en manos de particulares, ya que es inalienable e intransferible al sector privado por considerar que la seguridad pública es el servicio que representa la soberanía del Estado, y que se funda en el sistema normativo jurídico y, como consecuencia, permite acceder al cumplimiento del principio de legalidad.

Según el artículo 115 fracción III inciso h) constitucional, los municipios tiene a su cargo la seguridad pública en los términos del artículo 21 del mismo ordenamiento, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, por lo que de conformidad con el artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una función que los municipios intervienen en los términos de la Constitución y la las leyes. Esta función se efectúa conjuntamente con los

demás ámbitos de validez de la norma constitucional, y no es una función exclusiva, ya que la función de seguridad comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva y la sanción de las infracciones administrativas, debiendo los tres órdenes de gobierno coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública.

Nuestro sistema federal determina competencias exclusivas y por exclusión; exclusivas ya que se definen desde la Constitución política para ser ejercidas por los mandos jerárquicos de ámbitos de la norma jurídica, es decir, se dice que hay tres mandos policiales según lo establezca el contenido de la norma jurídica suprema; por ello, basta analizar los artículos 21, 73, 104, 115, 116 y 124 constitucional, para confirmar el federalismo mexicano como forma de Estado, lo cual determina el federalismo policial coordinado donde participa el Municipio, que no es otra cosa que contemplar ámbitos jurídicos que otorgan competencia a órganos públicos en materia de policía, de conformidad con el contenido constitucional. Es decir, la estructura funcional de las policías en México es repartición de competencias jurídicas para realizar un control de fuerza; asimismo, la coordinación quedó limitada para el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad pública, ya que se fue desarrollando un control en la ejecución del mismo en la entrega de recursos económicos a las entidades federativas y municipios, donde durante muchos años, desde el centro (federación) hacia las entidades federativas, se asignaron recursos económicos de conformidad con un catálogo para comprar herramientas policiales y capacitación del personal sin más estrategia que ejercer los recursos presupuestales sin ninguna política pública para su eficacia; obvio, los resultados no han sido los deseados a pesar de la gran cantidad de recursos asignados a este rubro público.

Consecuencia de lo anterior, el diagnóstico, evaluación, proyección y los resultados no son satisfactorios; la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de políticas públicas de

³ http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/SimposioRetos_de_la_seguridad.pdf, consultado 25 de enero de 2016, p. 37.

⁴ *Ibidem*, 37-38.

seguridad para establecer mecanismos de planeación estructural donde se desahoguen temas urgentes a través de agendas gubernamentales, agendas públicas y agendas políticas en materia de seguridad pública, entre otras acciones estratégicas, fueron omisiones que hoy en día repercuten en México; asimismo, el aumento de la actividad delictiva sin respuesta exitosa en el momento histórico; el error de considerar que con más presupuesto para la policía de fuerza y no la policía de inteligencia se podría hacer frente al problema de inseguridad, entre otros factores, determinaron la degradación en la seguridad pública en nuestro país con el paso de los años.

A pesar de los errores administrativos, presupuestales y de estrategia operativa por la falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, nuevamente el error es voltear a lo jurídico y buscar la reforma constitucional que satisficiera lo urgente para México; es así que con fecha 01 de diciembre de 2014 el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, presentó ante la Cámara de Senadores Iniciativa de reforma para consolidar el mando único policial, donde expresa que la inseguridad fue un problema entre los años 2006 y 2012, y que a partir del 2012 al 2014 disminuyó. Sin embargo, no se trata de desacreditar las acciones realizadas previamente para fortalecer la función de seguridad pública en 2010, por el entonces Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa. Lo cierto es que existe hoy en día la necesidad de garantizar la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos, no siendo únicamente las corporaciones policiales municipales las estructuras débiles frente al problema de inseguridad: la falta de credibilidad y confianza no se encuentra en la distribución de competencias sino en el sistema policial en su conjunto, que está más preocupado por cumplir requisitos y papeles para acceder a los recursos, que por realizar un compromiso verdadero institucional y de Estado para hacer frente a este problema.⁵

Según datos en este rubro, en el año 2010 había 2,022 corporaciones policiales municipales, donde la mitad tenía un máximo de 20 agentes y 60.9% con salarios menores a cuatro mil pesos;⁶ bajo estas condiciones en los municipios, la iniciativa de 2014 buscaría integrar a los policías municipales a las 31 instituciones policiales estatales.

Sería bastante lógico suponer que es mucho más fácil controlar 31 cuerpos policiales estatales que alrededor de 2,454 municipios con función policial.

Es importante señalar que la iniciativa de 2014 a cargo del Presidente de la República suprime la función de seguridad pública de los municipios, participando únicamente en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial; con ello también se eliminan los recursos federales que se destinarían para seguridad pública en los municipios. De igual manera, al no prestar la función de seguridad pública, los municipios deberán aportar recursos económicos a las entidades federativas en los términos de las leyes; además, se pulveriza la institución municipal a raíz de la propuesta contemplada en el artículo 115 fracción I, objeto de otro análisis.

Es sobresaliente devolver la tranquilidad a la ciudadanía y el disfrute de sus derechos, así como, la credibilidad en las instituciones del Estado lastimado por la falta de eficiencia, donde se cuestiona la honestidad de los elementos de la fuerza pública encargada de proteger y garantizar la integridad física y patrimonial de los ciudadanos. No podemos seguir negando que el sistema actual es obsoleto frente a la realidad que está enfrentando el país, la delincuencia organizada se ha disparado en los últimos años, México ha experimentado una ola de violencia que se traduce en un incremento en delitos como el homicidio doloso, el secuestro y la extorsión, que lastiman y deshilachan el tejido social en México.

La pérdida de esta confianza se debe en gran

⁵ Cfr. <http://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/politicos/reforma-constitucional-policia-unica.pdf>, consultado 25 de enero 2016, p.2.

⁶ http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/SimposioRetos_de_la_seguridad.pdf, consultado 25 de enero de 2016, p. 67.

parte que la ciudadanía cada vez es más consciente de que la delincuencia penetró en las instituciones públicas, o bien, se incrementó en varios lugares de México su presencia, corrompió e incluso infiltró sus actividades en algunas corporaciones policiacas, generando redes de complicidad y corrupción institucional.⁷ Se reitera, no es únicamente un problema de los municipios sino de todo el sistema policial y de seguridad en México.

Frente a estas circunstancias y tener que vivir el duelo de tantos muertos y desaparecidos, la ciudadanía ha perdido la confianza en los resultados de la seguridad pública para establecer el orden público en todos los ámbitos y esferas del territorio nacional, así como en todas las corporaciones y en todos los ámbitos de validez de la norma jurídica; se reitera, no es únicamente un problema de los municipios y que se resuelva con una reforma constitucional.

Como muestra de la problemática, conforme a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2013, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la ciudadanía en ese entonces tenía menos confianza en las policías municipales (39.2%), la Policía Federal (55%), el Ejército es más aceptado con un porcentaje mucho mayor (80.1%), o bien, la Marina es la mejor posicionada (83.1%).⁸

Resulta por demás difícil afirmar que sólo 14 de las 31 entidades federativas tienen cuerpos policiales en todos sus municipios,⁹ lo que pone de manifiesto la falta de cobertura de estas fuerzas policiacas municipales y su carencia estructural para hacerse cargo de las tareas de seguridad pública en todo el territorio; además, un factor determinante en este orden de ideas, es que el equipo con que cuentan es inferior (de menor calibre, cantidad y calidad) que aquellos que poseen la delincuencia en México; sin embargo, no es un problema exclusivo de los municipios sino un problema de coordinación

interinstitucional entre las diferentes estructuras policiales del país. La concentración de fuerzas policiales no es la respuesta al problema, también se requiere de procesos, estadísticas, prospectiva, análisis, coyuntura, factores, acciones y un sinnúmero de elementos y acciones que deberán desarrollar las diferentes dependencias gubernamentales y que no se pueden depositar exclusivamente en la reforma constitucional. Menos positivismo y más realidad social.

En relación con todo lo anterior, algunas de las preguntas obligadas en este tema trascendental para México serían: ¿Será acaso el mando único la salida para el problema de inseguridad? ¿La coordinación interinstitucional logrará tener éxito con el mando único policial? ¿Las corporaciones policiales están preparadas técnica y emocionalmente para actuar frente a los retos que la inseguridad plantea al Estado mexicano?

Hay factores externos que influyen para el éxito de esta iniciativa de reforma constitucional, actualización legal y reordenación administrativa; asimismo, debemos reconocer que existen rezagos en las condiciones laborales de los policías que deberán tomarse en consideración, sin embargo, el cambio va más allá de salarios y prestaciones laborales para lograr los resultados deseados en esta reforma medular y por demás trascendental para México.

El maestro Martín Gabriel Barrón Cruz, Profesor-Investigador INACIPE, señaló que frente a los problemas de violencia que tiene México, la voz es mayor para tener un mando único policial en las entidades federativas, expresión que retomó la CONAGO a través del Gobernador de Nuevo León en 2010, quien señaló que éstos integren un nuevo modelo policial, donde los estados absorban las estructuras policiales de los municipios para integrar un cuerpo único, para la mejor coordinación de esfuerzos entre las corporaciones policiales.¹⁰

Entre las voces que señalan que las policías municipales son inoperantes, Ardelio Vargas

⁷ <http://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/politicos/reforma-constitucional-policia-unica.pdf>, consultado 25 de enero 2016, p.2.

⁸ Ídem.

⁹ Íbidem, p. 5.

¹⁰ file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/Mis%20documentos/Downloads/memoria_mando_unico.pdf, consultado 25 de enero de 2016, p. 5.

Fosado, Presidente de la Comisión de Defensa Nacional en la LXI Legislatura del Estado de Nuevo León en abril de 2010, señaló que la actual modalidad de policías municipales no brinda la reacción necesaria y eficaz para combatir el crimen organizado, ya que se puede observar una dispersión entre los mandos.¹¹

Como podrá observarse, la actuación de los miembros policiacos en los municipios se encuentra sin organización ni coordinación con los mandos policiales estatales y con la federación, no hay capacidad de respuesta frente a las amenazas de la delincuencia organizada y con desconfianza social; asimismo, podemos citar los problemas de formación policial que en el mejor de los casos pasan cuatro a seis meses en las academias, considerando que el problema amerita la profesionalización universitaria cuando menos de tres años para que la formación sea integral y transversal, sin dejar a un lado la especialización e integración de aquellas signaturas para la deontología y axiología de los cuerpos policiales; pero se reitera, no es un problema de los municipios, sino de las diferentes estructuras policiales en México.

Continuando con este orden de ideas, no es únicamente generar cambios democráticos en instituciones para la adecuada gobernabilidad política, se requiere, además, el compromiso institucional y personal para cambiar las decisiones públicas, por eso no debemos dejar la exclusividad al cambio constitucional y administrativo, hay que llegar hasta las raíces de este problema, debiendo incorporar un modelo universitario de policía para cambiar y servir a la sociedad.¹² No es suficiente con pagar más salarios y mejorar las condiciones laborales, se requiere además de un compromiso verdadero con la sociedad para salvaguardar los derechos de la población, y qué mejor que sea a través del

fortalecimiento de la función de seguridad pública y sus diferentes cuerpos policiales.

Resulta importante señalar que los municipios tienen una competencia constitucional que establece como uno de los principales servicios para el cuidado y beneficio de los habitantes la función de seguridad pública, cuyo objetivo es salvaguardar las personas y bienes de la población en sus territorios; sin embargo, en los últimos años surgió la falta de confianza en los miembros de estas corporaciones, ya sea porque sus miembros no han respetado la lealtad institucional, o bien, por la falta de apoyo desde los gobiernos estatales y de la federación, lo cierto es que no en todos los casos las policías municipales no se encuentran a la altura de las necesidades de la población, ni tampoco la mayoría se encuentran rebasados por los acontecimientos sociales de cada día. Si bien se reconocen problemas, no es justificación para generar la concentración de funciones policiales y facilitar las condiciones de mando para priorizar las tareas en sus territorios; esto es debilitar el federalismo y no generar acciones para fortalecer a los municipios. Siguiendo con este tenor, la pregunta obligada sería ¿Mando único policial de la federación para el fortalecimiento del Estado mexicano y seguridad de la población? Con seguridad 31 corporaciones estatales no aceptarían y dirían que atenta el pacto federal.

Lo cierto es que debemos esperar la aprobación de esta iniciativa de 2014 y que el Poder constituyente permanente realice el análisis para determinar su rechazo o aprobación a la iniciativa; por lo tanto, aquí seremos testigos del papel que los municipios realizarán para oponerse o aceptar las reformas constitucionales en materia de seguridad pública, esperando que se expresen activamente y no sea nula la voz.

Gran parte de las justificaciones que se han planteado a la iniciativa de reforma constitucional se refieren a:

- a) Debilidad institucional en los municipios;
- b) Desconfianza de la población tanto en la

¹¹ Idem, p. 7.

¹² No podemos dejar de considerar el bajo nivel educativo del personal policial, lo que afecta el buen desempeño de las tareas de seguridad pública. 0.6% de los policías municipales son analfabetas, 3% carece de la educación básica, 11.9% tiene educación básica y 52.0% cuenta únicamente con educación media, en <http://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/politicos/reforma-constitucional-policia-unica.pdf>, consultado 25 de enero de 2016, p. 6.

- actuación como en los integrantes de los cuerpos policiales;
- c) Falta de coordinación interinstitucional entre los diferentes grupos policiales estatales con el Municipio;
 - d) La falta de infraestructura tecnológica para pasar de una policía de fuerza a una policía de inteligencia;
 - e) Un diseño institucional viejo, anquilosado y caduco que no responde a las necesidades de los municipios, entre otros.

Debemos señalar algo trascendental: la Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Directora de la Oficina de Investigación y Reforma Policial del Instituto para la Seguridad y Democracia, A.C.,

actuación y éxitos en los resultados tales como migración, pobreza, riqueza, analfabetismo, conurbación, extranjeros, entre otros factores que determinan las actividades de éstos.¹³

Nuestro modelo policial de tres corporaciones está creado para respetar nuestro Estado federal, es decir, tenemos un modelo federalista de competencias conforme al contenido constitucional, modelo que si bien ya no responde a las necesidades y exigencias gubernamentales y sociales, agotado por la falta de compromiso para su fortalecimiento institucional desde lo municipal, y como consecuencia ya no eficaz frente a los retos actuales; el modelo federalista, por su parte, aún tiene mucho que ofrecer, y debemos buscar nuevas alternativas para



señala que en México hay una debilidad institucional de policía con asuntos críticos que atender, por lo que, si bien reconoce la problemática policial, no está del todo convencida de los éxitos que traerá esta reforma institucional contraria a la descentralización; qué paradójico fortalecer los municipios en la actividad policial, si se pierde la confianza y se busca retirar esta función trascendental. Por ello, dice que cada policía municipal tiene un sello especial que depende de diversas variables como situación geográfica, problemática social, cultural, antecedentes históricos; es decir, hay policías municipales que tiene factores que definen su

hacer eficaz no únicamente el mando policial sino todo el contexto policial en México desde los municipios. El problema no se limita al mando sino a todas las estructuras, elementos y condiciones para tener un país organizado con un modelo policial moderno e innovador desde lo municipal.

II. Derechos humanos y mando único policial

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, contempla

¹³ file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/Mis%20documentos/Downloads/memoria_mando_unico.pdf, consultado 25 de enero de 2016, p. 28-35.

la jurisprudencia 2009179, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I.

Derivado de lo anterior, los órganos del Estado se encuentran obligados a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, de manera que tendrá que realizar todo lo necesario para restituir el derecho humano violentado para dar cumplimiento al artículo 1 constitucional y el alcance de su interpretación. En el caso de la reparación progresiva del derecho humano, se debe enfocar además a generar un entorno político y social sustentado en los derechos humanos. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 2008515 publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III.

Sin duda, tanto el principio pro persona como el control ex officio buscan garantizar el goce integral de los derechos humanos, con lo cual el Estado mexicano establece parámetros para garantizar el goce y disfrute de las normas jurídicas que no restrinjan o modifiquen los alcances de los derechos humanos, ampliando y autorizando en los jueces y autoridades administrativas el control difuso de normas y actos para proteger los derechos humanos.

Lo anterior obliga a todas las autoridades a abstenerse de cometer conductas contrarias que violen estos derechos y provenga de autoridades o particulares, por lo cual, la autoridad deberá tener los mecanismos de vigilancia y de reacción ante los riesgos de vulnerar los derechos de forma que se impida la consumación de la violación. Esta actividad se cumple mediante la actividad legislativa y de vigilancia, y si esto es insuficiente, se deben establecer las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos, conforme a la jurisprudencia 2008516 publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III.

Los derechos humanos en la función policial sobresalen desde la modificación al artículo 1 constitucional, donde se contempla a través de

varios principios la protección más amplia a favor de la persona, a través de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por lo que, con base en lo anterior, la valoración de los derechos humanos queda en beneficio de todo ser humano; la creación, interpretación, aplicación, vigilancia y actuación de las autoridades está sujeta a lo que beneficie en los derechos de las personas, con lo cual se depura el sistema normativo jurídico.

La seguridad pública es una actividad sensible y perceptiva en la población, trascendental y que incluso se utiliza para medir factores de democracia y gobernabilidad y con ello la confiabilidad internacional, e incluso para efectuar inversiones en México; con mayor razón, la población prioriza esta función pública como una de las principales actividades del Estado, ya que se valora la libertad, propiedad, bienes y derechos; asimismo, el turismo, comercio, migración, zonas de traslados, o bien, eventos internacionales deportivos, políticos y de ocio, entre otras actividades y acciones que se implementan y que dependen de la variable de seguridad pública.

La percepción de inseguridad aumenta constantemente, las familias dejan de hacer o hacen con sustento en la seguridad de sus miembros; ya no es suficiente con el resguardo público de las corporaciones de policía, ahora se hace toda una proyección de actividades donde se priorizan horarios, lugares, espacios y recursos para tener tranquilidad y seguridad, lo cual no tiene nada que ver con el mando único policial, simplemente la sociedad se organiza y decide.

Lo cierto es que deberá valorarse si con el cambio jurídico y administrativo de mando único policial se garantizan los derechos humanos en México, si con 32 mandos policiales hay respuesta favorable a los alcances interpretativos de nuestro sistema de derechos humanos, o bien, debemos repensar el estudio para analizar nuevamente que con los cambios en esta función de seguridad pública no es suficiente: es una tarea que debemos hacer todos los días

para medir resultados y alcances en los derechos humanos.

El control ex officio deberá tener un papel trascendental en este nuevo modelo de mando único policial, ya que desde ahora las autoridades y los jueces tiene la honorable tarea y responsabilidad de controlar la actuación de las autoridades en la seguridad pública, para salvaguardar y proteger los derechos humanos; es decir, este principio será el complemento de la reforma constitucional, una sociedad no puede cambiar por reforma constitucional, la constitución deberá tener una relación transversal entre la realidad social y los cambios jurídicos; requiere también de complementos normativos-sociedad y no seguir con excesos de positivismo; ahora hay un control difuso de los derechos humanos, no es una actividad protectora, únicamente de control constitucional y por ende de los tribunales federales, por ello, una tarea de toda autoridad en México. Ese es el lugar hoy en día de los derechos humanos en México.

En este orden de ideas, el mando único policial se establece como una parte de las estrategias para recuperar la confianza y seguridad de las personas, asimismo, generar confianza tanto jurídica como social y psicológica en las instituciones del Estado, pero la simple reforma no podrá cumplir sus objetivos; también requiere del compromiso de las instituciones transversales para otorgar las condiciones y velar por su eficacia, y ahí es donde las autoridades de todos los niveles juegan un papel trascendental. En este caso, el Poder Judicial de la Federación ya dio el primer paso: generar nuevas condiciones para gozar de derechos humanos, entregar a las autoridades y jueces la interpretación que permita y obligue a proteger los derechos de las personas, y en este rubro, las autoridades de seguridad pública ya tienen las herramientas para gozar de los derechos humanos con o sin mando único policial; ello significa que la estrategia constitucional deberá tener la eficacia para devolver la tranquilidad necesaria, pero los resultados se comenzarán a ver en próximas fechas y se

podrá analizar el éxito de esta reforma constitucional, o bien, determinar qué falta para encontrar el equilibrio entre lo público y los derechos humanos en materia de seguridad pública en México.

III. ¿Es necesario el mando único policial?

México tiene que cambiar la organización y funcionalidad de la seguridad pública, no debemos continuar con esta inercia gubernamental donde cada día y en todo momento la población sufre menoscabo en sus bienes y derechos; lo que hoy se observa es la falta de coordinación y colaboración entre los integrantes de los diferentes cuerpos de seguridad pública, y se deberán abandonar las condiciones desde el centro para acceder a los apoyos económicos y estrategias operativas capaces de atender la inseguridad en las entidades federativas y municipios; sin embargo, implementar jurídicamente el mando único policial como estrategia para mejorar la inseguridad en México no será la única respuesta: deberá acompañarse de acciones que hagan posible una seguridad pública eficaz, eficiente, coordinada, integral, profesionalizada, inteligente, respetuosa de los derechos humanos, entre otras características, pero este cambio no se logrará quitando la participación de los municipios en la función de la seguridad pública, disminuyendo el federalismo o centralizando las decisiones.

Históricamente, los municipios protegen a la población y territorio, y es la institución que conoce las condiciones y características de la comunidad, la organización mínima del convenio social; por lo tanto, las autoridades policiales de los municipios se constituyen como los servidores públicos de mayor contacto y cercanía con la población; con la aprobación del mando único se estaría centralizando la función policial, debilitando el federalismo y la autonomía municipal.

Por lo anterior, es necesario y por demás urgente analizar el fortalecimiento de los municipios en la función de seguridad pública; no es aceptable que los municipios aporten los

Nichos de corrupción: la ironía de la eficiencia en la transparencia local

Blanca A. Hidrogo Villa
Samuel Cepeda Tovar

Introducción

No cabe la menor duda de que la transparencia y el derecho a la información son dispositivos cívicos que se han ido perfeccionando a lo largo del tiempo, no sin antes encontrar resistencias institucionales inveteradas directamente relacionadas con la corrupción.

Y es que desde la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, y la creación del IFAI en 2003, hasta la reforma constitucional al artículo sexto en 2007 –que establece un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información–, la transparencia y su consecuente derecho a la información han tenido avances sustanciales y significativos.

Finalmente, con la reforma más reciente de 2015, el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), cambia su nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), además de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Todos estos avances sin lugar a dudas han ido perfeccionando el derecho constitucional del acceso a la información, el cual tiene por objetivo empoderar al ciudadano al volverlo vigilante

de las cuestiones públicas, además de ser un instrumento de combate a la opacidad, discrecionalidad y corrupción, así como un vehículo de control y acotación del poder.

Los avances sin duda son ostensibles, sin embargo, partiendo de la idea de que todo sistema es perfectible, la transparencia a nivel federal y a pesar de la reforma aún no es garantía de que el artículo sexto constitucional sea una realidad en beneficio de toda una sociedad.

Y es que las entidades federativas, a pesar de contar con marcos normativos propios en materia de transparencia y acceso a la información, han quedado mucho a deber al contar con leyes laxas en la materia, muchas veces creadas sólo para cumplir con formalismos y con serios impedimentos en forma de candados para obstaculizar el sano ejercicio del acceso a la información, todo en defensa de prácticas corruptas que laceran el óptimo desempeño de las instituciones públicas que se supone trabajan en beneficio de los ciudadanos.

Ahora bien, cuando se habla de corrupción, en casi todos los sondeos los ciudadanos relacionan de manera mayoritaria el término con el desvío de recursos, el peculado o el mal gasto del erario, y el mejor ejemplo es el reciente estudio de María Amparo Casar, en donde señala

que los ciudadanos perciben como más corruptos a los Partidos Políticos, a los Policías y al Poder Legislativo, es decir, no tanto en sus decisiones, sino en la idea generalizada de que son estos tres agentes quienes se apropian de más recursos por tener alcance y acceso a los mismos de manera directa.¹ Sin embargo, el tema del acceso a la información va más allá, pues como lo señala Andreas Schedler: “se le puede pedir a los funcionarios que informen sobre sus decisiones o se les puede pedir que expliquen sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (dimensión informativa) o por razones (dimensión argumentativa), [...] La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder”.²

Podemos quizá empezar por un término simple, definir el concepto de corrupción; en su análisis sobre el tema, Federico Reyes Heróles deja claro el concepto, sobre todo en su segunda acepción: “La palabra corromper proviene del latín *corrumpere* y supone alterar, trastocar la forma de alguna cosa. Pero quizá la segunda acepción es la más interesante: Echar a perder, depravar, dañar, pudrir”.³

Podemos tomar como referencia la tercera palabra: dañar. Y es que la corrupción es un mal que afecta y daña directamente el interés público, no sólo en temas como peculado o nepotismo sino en cuestiones como el manejo de información de manera discrecional para con ello ocultar movimientos subrepticios en beneficio de unos cuantos y en detrimento de la mayoría.

Y es que nuestro país, sin tomar en cuenta ámbitos de gobierno, sino desde un punto de vista genérico, no ha mostrado avances significativos en el Índice de Percepción de la Corrupción en su análisis 2014, en donde México se ubicó en el lugar 103 de 175 países con una

puntuación de 35/100.⁴ México comparte ubicación en la tabla con Bolivia, Moldavia y Níger.

En el contexto de América Latina, México se encuentra por debajo de sus principales socios y competidores económicos: 82 posiciones por debajo de Chile, 34 lugares por debajo de Brasil.

Y para rematar el lúgubre panorama, México se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la OCDE.⁵

El panorama desde el exterior es lamentable; por otra parte, en lo que respecta al panorama interior, dos análisis nos permiten vislumbrar a cabalidad la realidad en materia de corrupción: durante el 2014, se llevó a cabo una encuesta encabezada por el INEGI y que tenía el objetivo de medir entre la sociedad el grado de percepción sobre los organismos e instituciones públicas más corruptas, los resultados fueron los siguientes:

“[...] Ranking de percepción de corrupción por sectores e instituciones públicas:

A continuación se muestra el listado por sectores e instituciones públicas en las que se percibe corrupción con mayor frecuencia, el número que se muestra es el porcentaje de los encuestados que reportaron percibir “frecuente” o “muy frecuentemente” actos de corrupción en cada uno de los organismos o áreas de la administración pública.

1. Policía: 89.7%, 2. Partidos políticos: 84.4%, 3. Ministerio público: 78.4%, 4. Gobiernos estatales: 77.2%, 5. Diputados y senadores: 77.0%, 6. Gobierno municipales: 75.8%, 7. Gobierno federal: 75.6%, 8. Instituciones electorales: 66.5%, 9. Sindicatos: 66.4%, 10. Jueces y magistrados: 65.0%⁶ 11. [...]”.

Por otra parte, el reciente estudio de María Amparo Casar, bajo el auspicio del CIDE y del IMCO, nos da luces sobre el mismo tema arrojando los siguientes resultados:

¹ Casar María Amparo, “México: Anatomía de la Corrupción”, CIDE-IMCO. 2015. p. 23.

² Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Ed. IFAI. 2005. p.p 13.

³ Reyes Heróles Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices* México, Ed. IFAI. 2006 p. 8.

⁴ Transparencia Internacional: ¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014? México. [en línea] [fecha de consulta: 25 de Octubre de 2015] Disponible en web: <http://www.ti.org.mx/ipc2014/>

⁵ La escala va de cero (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción)

⁶ Resalta este rubro por cuestiones que más adelante se precisarán.

“[...] la corrupción ha ido escalando entre las inquietudes de la población hasta que hoy en día la mayoría de las encuestas la sitúan entre los primeros lugares de preocupación. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2013) la coloca en tercer lugar con 48.5% de las menciones, sólo después de la inseguridad y el desempleo y antes que la pobreza. La Gran Encuesta 2014 de Consulta Mitofsky lo ubica en quinto lugar, después de la inseguridad, la crisis, el desempleo y la pobreza”.⁷

Dentro del mismo estudio, y aterrizándolo a los espacios locales, los datos no son menos alarmantes: “En las entidades federativas de la República las percepciones varían, pero no hay estado que muestre buenas calificaciones”.

“La entidad federativa con mayor percepción de corrupción es el D.F. con 95.3, diez puntos por encima de la media que es de 85%. La que menor nivel de percepción presenta es Querétaro con 65%, esto es, 20% por debajo del promedio nacional”.

Todas estas cifras exhiben la extensión, profundidad y crecimiento de la corrupción en México.⁸ Es decir, el Estado mejor evaluado es Querétaro, en donde casi siete de cada diez encuestados perciben corrupción en dicha entidad. El resto, se encuentra en peores condiciones en cuanto a percepción ciudadana en el tema de la corrupción.

Con esta lacónica introducción queda evidenciado a grosso modo el problema que supone ser la corrupción como tal, y que a pesar de los avances en la materia en cuanto a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, aún queda mucho camino por recorrer, además de que por más avances que se tenga en términos normativos referentes al

derecho a la información, sin el elemento principal, la participación ciudadana que haga uso de dicha prerrogativa, la corrupción seguirá seduciendo instituciones y enquistándose, emulando a un cáncer que, como lo definiera Reyes Heróles, se dedica a pudrir todo lo que toca.

Desarrollo

En un principio se hizo especial mención sobre el alcance de la corrupción más allá de la idea generalizada que relaciona el concepto directamente con recursos económicos, en particular, en lo concerniente al ocultamiento de información relacionada con favoritismos, influyentismo o nepotismo. Y es sobre estos temas que desarrollaremos brevemente un caso de corrupción proveniente del Poder Judicial del Estado de Coahuila, avalado por el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información y la respectiva Ley de Acceso a la Información Pública [...] para el Estado de Coahuila de Zaragoza y sobre el cual la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública simplemente no puede actuar por simples impedimentos normativos carentes de sentido.

Por ello anteriormente destacamos en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental; el lugar número 10 del Ranking de percepción de corrupción por sectores e instituciones públicas, es decir, jueces y magistrados, por tener relación directa con el poder judicial (local).

Es preciso señalar, que el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), en sus resultados del 2015, avala al estado de Coahuila como el poseedor de la mejor ley de Acceso a la Información en todo el país, lo cual resulta irónico y paradójico, además de falso, pues queda de manifiesto, como a continuación lo demostraremos, que en el pleno ejercicio de este derecho, la opacidad y la corrupción son las grandes ganadoras a pesar del reconocimiento nacional que nos ha otorgado el IDAIM.

Es preciso señalar los indicadores que analiza el IDAIM para poder otorgar esta calificación a la Ley de Transparencia coahuilense.

⁷ “México: Anatomía de la Corrupción” Op. Cit.

⁸ *Ibíd.*

El estudio toma en cuenta las 11 reformas legislativas realizadas entre febrero del 2014 y abril de 2015.

El IDAIM se compone de 196 criterios integrados en tres variables:

- Diseño Normativo compuesto por la medición de: la conceptualización del Derecho de Acceso a la Información, interpretación y objetivos de la ley, catálogo de sujetos obligados y sus respectivas obligaciones, régimen de excepciones al acceso a la información y el sistema de sanciones.
- Diseño Institucional compuesto por la medición de: integración de las unidades de transparencia, comités de información, naturaleza jurídica de los órganos garantes, funciones e integración del pleno.
- Procedimiento de acceso a la información y obligaciones de transparencia compuesta por la medición de: el proceso de solicitud de información y recursos de revisión, catálogo de obligaciones de transparencia y reglas para su publicación.

La calificación de las leyes va desde cero a 10 y se dividen en tres categorías:

- Leyes buenas, identificadas en color verde. Calificación: de 8 a 10.
- Leyes regulares, identificadas en color amarillo. Calificación: de 6 a 7.9.
- Leyes reprobadas, identificadas en color rojo. Calificación: de 0 a 5.99.

Desde luego que los criterios utilizados por el IDAIM son certeros desde el punto de vista de la forma, más no del fondo, y para muestra, el siguiente caso:

Los agravios

El 3 de julio del 2015 se presenta ante el Poder Judicial a través del sistema InfoCoahuila, una solicitud de información que requería lo siguiente:

Solicitud

“[...] los nombres de todos y cada uno de los trabajadores del poder judicial en los juzgados u oficinas de dicho poder en las ciudades de Acuña, Allende y Piedras Negras, la remuneración mensual por puesto y los exámenes que se les han aplicado recientemente (últimos dos años) y los resultados de los mismos. Favor de anexar electrónicamente dichos exámenes”.

Respuesta del Sujeto Obligado

Posteriormente, en fecha 17 de julio, el Poder Judicial del Estado responde a la solicitud N° de folio: 00464615 antes mencionada, entregando la información de manera sesgada, es decir, envía información relativa a los nombres de todos y cada uno de los trabajadores del poder judicial en los juzgados u oficinas de dicho poder en las ciudades de Acuña, Allende y Piedras Negras y la remuneración mensual por puesto. Sin embargo, con relación a la solicitud de los exámenes aplicados a su personal, el poder judicial responde de la siguiente manera:

“[...] En relación a los exámenes que se les han aplicado recientemente (últimos dos años) y los resultados de los mismos; esta Unidad de Acceso le informa a usted que no es posible brindarle la información respecto a los exámenes que se han aplicados en los últimos dos años y sus resultados, toda vez que dichos exámenes por contener datos personales de los sustentantes se debe observar lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en el

⁹ Ibid.

que menciona que el tratamiento de los datos personales requerirá en consentimiento expreso por escrito de su titular [...].

Ante la negativa del Poder Judicial del Estado de Coahuila, resulta imprescindible echar un vistazo a la ley más avanzada de México para revisar lo concerniente a los llamados datos personales, sin tomar en cuenta los múltiples análisis que especialistas han confeccionado sobre dicho tema.

“Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:

I. Datos Personales: La información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona, identificada o identificable.

*El nombre no será dato personal salvo que se encuentre asociado: al origen étnico o racial; a las características físicas, morales o emocionales; a la vida afectiva y familiar; al domicilio particular, número de teléfono, cuenta personal de correo electrónico, claves informáticas y cibernéticas; al patrimonio; a la ideología y opiniones políticas, creencias, convicciones religiosas, filosóficas, morales u otras análogas que afecten la intimidad; a los estados de salud físicos o mentales; a las preferencias sexuales; a la huella dactilar; a la información genética; a la información fotográfica; y al número de seguridad social”.*¹⁰

De este extracto de la ley que hace referencia a los datos personales, no existe vínculo alguno que lo relacione con la aplicación de exámenes profesionales de mérito, de oposición o de permanencia que constantemente debe realizar el poder judicial para garantizar la idoneidad de su personal en los respectivos cargos que detentan, además de que por tratarse de cargos públicos, deben contar con elementos que posean el perfil adecuado y los exámenes son el mejor elemento para precisar perfil e idoneidad, para con ello alejarse de prácticas corruptas como lo pueden ser el nepotismo, el amiguismo o el influyentismo de personal diletante que, por razones subrepticias, pudieran ocupar cargos dejando de lado a elementos mejor evaluados, pero que por razones opacas no trascienden de la lista de reserva.

Finalmente, sobre este mismo tema, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares es igualmente precisa:

Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.

*VI. Datos personales sensibles: Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.*¹¹

¹⁰ México. “Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza”. Reforma 09/09/15; Vigor 11/09/15. p. 2.

¹¹ México. “Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares” CAPÍTULO I Disposiciones Generales. Publicada en el D.O.F. 5 de Julio de 2010. p. 2. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

Pues bien, ante la respuesta parcial del Poder Judicial, se interpuso el recurso de revisión (170/2015), el día 3 de agosto del presente, el cual contenía lo siguiente:

Recurso de Revisión

*“En el oficio de respuesta a la solicitud, en el cual requiero las evaluaciones aplicadas al personal del poder judicial en los últimos dos años, así como los resultados de los mismos, el sujeto obligado aduce no poder proporcionarme la información, pues la misma maneja datos personales, sin embargo, los nombres genéricos de evaluaciones, el personal que los presentó y los resultados NO SON DATOS PERSONALES, pues solo se solicita el nombre de los sustentantes y los resultados (exámenes digitalizados), de ninguna manera un examen de oposición o profesional cuestiona sobre domicilio, preferencias sexuales o datos personales de cualquier tipo [...] Así que interpongo el recurso AL NO TRATARSE DE DATOS PERSONALES. Tal cual se precisa en el artículo 75, numeral III”.*¹²

El procedimiento que sigue a continuación es que el sujeto obligado cuya respuesta ha sido impugnada mediante un recurso de revisión, debe dar respuesta al Instituto Coahuilense de Acceso a la Información (ICAI), y una vez recibida la respuesta, el Instituto puede ordenar que el sujeto obligado modifique la respuesta a favor del ciudadano que interpuso el recurso, o bien desechar el recurso al otorgarle la razón al sujeto obligado sobre su negativa a entregar información (improcedencia o sobreseimiento).

¹² III. Datos personales especialmente protegidos: La información de una persona concerniente a su vida afectiva, familiar, ideología, opinión política, filiación sindical, creencia o convicción religiosa o filosófica, estado de salud físico o mental y la preferencia sexual.

Para el caso del recurso del que trata este ensayo, la respuesta del Poder Judicial fue la siguiente:

Respuesta del S.O¹³ al Recurso de Revisión

“[...] Las pruebas, instrumentos y contenido de este examen serán confidenciales y solo se podrán (sic) a conocer a los miembros del Consejo y, en su caso, al interesado, previa solicitud. En el caso que nos ocupa la relación existente entre el nombre del funcionario con su calificación lo hace identificable porque se trata de información que pertenece a una persona física –en este caso el sustentante– identificándolo con su grado de conocimiento, habilidades y aptitudes al cargo que está aspirando. [...] e intervenimos en la esfera privada del sustentante ya que incide en la vida privada del servidor público o de quien se haya sometido a los exámenes de mérito [...]. [...] el derecho a la información no es absoluto, ya que puede ser restringido excepcionalmente con el único objetivo de dar eficacia a otros derechos constitucionales como son el derecho al honor y a la vida privada [...] por lo que las calificaciones de los sustentantes si inciden en la vida privada de quien lo presenta”.

Como puede observarse, el Poder Judicial recurre a argumentos fuera de lugar para defender la opacidad de su funcionamiento a todas luces cuestionable, haciendo uso de términos como honor y vida privada, mismos

¹³ Sujeto Obligado

que no tienen razón de ser tratándose de concursos públicos para acceder a cargos de la misma índole y sobre todo, tratándose de la permanencia de integrantes con desempeño también cuestionable. Pues se trata, finalmente, de la supremacía del interés público, pues el desempeño de funcionarios aptos o no idóneos en cargos públicos incide directamente en la calidad de vida de los ciudadanos a través de la prestación de servicios igualmente públicos.

Finalmente, la respuesta del Poder Judicial concluye de la siguiente manera:

“Por lo que el Poder Judicial está obligado a proteger la intimidad de los sustentantes, resguardando su libertad individual, su dignidad personal ya que de lo contrario la publicidad de ciertas cosas que afectan la vida íntima de las personas tendría como consecuencia la humillación o la desacreditación a su persona por lo que se estaría vulnerando su personalidad”.

Ante la respuesta sin sentido en la que el Poder Judicial reserva información justificando de por medio que la publicación de los resultados de los exámenes de su personal pudieran derivar en burlas o señalamientos de ineficiencia que pudiera afectar “sentimentalmente” a los empleados de dicho poder, el pleno del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información, y en plena afrenta hacia el derecho a la información, muestra el camino correspondiente al Poder Judicial dentro de la Ley más avanzada de México sobre el procedimiento para reservar adecuadamente la información y con ello zanjar de tajo el

ejercicio de acceso a la información presentada por el recurrente mediante el Recurso de Revisión, quedando evidenciada dicha felonía de la siguiente manera:

Respuesta del Consejo del ICAI

“[...] Artículo 125. Los sujetos obligados deberán de contar con un comité interno de revisión de la información, integrado de manera colegiada, nombrados por quien el titular del propio sujeto obligado determine, el cual tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conocer en todo momento la información clasificada como reservada o la confidencial;¹⁴

II. Podrá confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por las unidades administrativas;

III. [...]. Cabe señalar que dentro de nuestro ordenamiento se establece que cada sujeto obligado deberá contar con comité interno de revisión de información, el cual dentro de sus facultades tiene la de conocer en todo momento la información clasificada como reservada o confidencial, aunado a lo anterior es de señalarse que la respuesta emitida por la Unidad de Acceso a la Información Pública del PJdeC,¹⁵ no es remitida a dicho comité interno para la revisión de la misma y en su caso la confirmación de que efectivamente se trata de información confidencial.

Por lo asentado [...] se concluye que el PJdeC deberá de modificar la respuesta a la solicitud, a fin de remitir la misma al Comité interno de

¹⁴ Este extracto fue resaltado con negritas en el oficio del ICAI.

¹⁵ Poder Judicial del Estado de Coahuila

revisión de la información con el objetivo de darle certeza jurídica al ciudadano y garantizar su derecho de acceso a la información”.

De lo anterior podemos colegir algunas breves conclusiones:

En primer lugar, al señalar el ICAI la ruta a seguir por parte del PJdeC para reservar adecuadamente la información, el Instituto denota fehacientemente la falta de capacitación de los servidores públicos siendo dicha instrucción uno de los principales mandatos de la Ley más avanzada de México: capacitar a los funcionarios y servidores públicos.

En segundo lugar, parece absurdo que la capacitación suceda durante el delicado transcurso de un recurso de revisión, lo cual denota la parcialidad del ICAI hacia una de las partes, en este caso hacia el PJdeC.

En tercer lugar, el pleno del instituto deja de lado los principios de máxima publicidad que suponen ser la parte medular del recurso, al enfocarse en un proceso administrativo derivado de la Ley más avanzada con respecto a la orientación hacia el S.O sobre el adecuado procedimiento para ocultar información.

Y es que la ley es precisa:

“En caso de duda razonable entre la publicidad y confidencialidad de los datos personales, el servidor público deberá resolver al bien jurídico de mayor valor, atendiendo a razones de interés público establecidas en la presente ley”.

De ahí que ya colocadas en una balanza de interés público, por un lado la publicación de resultados de exámenes de puestos o cargos eminentemente públicos y con cargo al erario y con objetivos netamente sociales y por otro la secrecía para proteger el honor y la posibilidad de humillación de trabajadores no idóneos al ser expuestos sus resultados en exámenes de permanencia, me parece que resulta obvio cual tie-

ne más peso y hacia donde naturalmente se debe inclinar la balanza del interés público.¹⁶

De todo lo anterior, el único interés que se puede dañar con la publicación de los exámenes de permanencia del personal del PJdeC, es el de los sustentantes no aptos que gracias a posibles influencias siguen trabajando en dicho orden de gobierno.

Las leyes son precisas en cuanto al tema de los datos personales, es decir, tanto la federal como la estatal, por lo que, finalmente, la confidencialidad de la información, que fue la estrategia aplicada por el PJdeC, no tiene sustento jurídico, ni teórico, ni moral alguno.

Finalizado el ejercicio, el PJdeC, clasificó, orientado durante el proceso de recurso de revisión por el ICAI, la información relativa a los exámenes de su personal, cometiéndose el atropello flagrante a una de las garantías enmarcadas dentro de nuestra Constitución.

Conclusiones

Tal cual lo señalamos en un principio, la transparencia y el acceso a la información van más allá de vigilar exclusivamente los movimientos relacionados con recursos económicos, sino que aún más importante es conocer sobre decisiones, como en el estudio del caso del atropello del Poder Judicial del Estado de Coahuila, que simplemente decide ocultar los exámenes aplicados a su personal por motivos opacos y subrepticios.

Y ante el uso de una Ley que resulta ser ineficiente y paradójicamente ubicada como la mejor ley de acceso a la información de nuestro país, se vuelve preocupante la situación de aquellos estados en los cuales la ley simplemente se encuentra reprobada, que son ciertamente la mayoría.

En lo que corresponde al caso ya revisado, es importante señalar una de las recomendaciones que, en su informe, el IDAIM destaca como una necesidad para aquellos estados con califi-

¹⁶ Conforme a este principio y en caso de duda razonable entre la publicidad y la reserva de la información, el servidor público deberá favorecer el principio de máxima publicidad de la misma, o bien, siempre que sea posible, elaborará versiones públicas de los documentos que contengan información clasificada como reservada o que sea confidencial.



caciones deplorables, aunque verdaderamente la recomendación aplica sin lugar a dudas a la ley más avanzada, se menciona lo siguiente:

“Entre los elementos más relevantes a atender en la reforma de leyes están los siguientes:

*3. Limitar el abuso de la reserva de información al establecer procedimientos claros y apegados a los principios del DAI”.*¹⁷

Claramente para ocultar información, los SO acuden a la reserva y la confidencialidad, bajo argumentos vacíos y carentes de sentido, lo cual sin duda genera un precedente pernicioso mediante el cual, cualquier S.O que desee ocultar información, recurrirá al camino previamente seguido a través de la clasificación de la información para continuar con prácticas discrecionales, y lo peor, avalado por La Ley y el Instituto encargado de velar por la transparencia y el consecuente combate a la corrupción.

Recomendaciones

La primera recomendación, sobre todo para la cuestión del derecho a la información en el ámbito local, es que, durante el procedimiento de acceso a la información desde el momento en que se presenta la solicitud, pero sobre todo durante el Recurso de Revisión, esté estrictamente prohibido reservar o clasificar información por parte de los S.O. Ello evitará que durante su desarrollo, el ejercicio de acceso a la información sea reventado por argumentos leguleyos extemporáneos y fuera de lugar y, prin-

cipalmente, por la falta de capacitación del ICAI hacia los S.O.

La siguiente recomendación tiene que ver con establecer un mecanismo de seguimiento de oficio de los Recursos de Revisión, hasta que los mismos sean completamente desahogados, independientemente de su fallo, pues como lo señalé, para el caso de Coahuila, el ICAI una vez que falla a favor del ciudadano en una resolución de recurso de revisión, no le da seguimiento y no se cerciora que la información sea entregada, a menos que el interesado tenga que verificarlo con una llamada al ICAI.

Finalmente, las mediciones del IDAIM deben contemplar otros indicadores, como por ejemplo los índices de capacitación que efectúa el ICAI con respecto a todos los S.O; pues queda de manifiesto que dichos sujetos carecen de capacitación (municipios mencionados y Poder Judicial) que por mandato de Ley el ICAI debe implementar de manera óptima para el adecuado ejercicio del derecho a la información y que evidentemente no cumple.

Sobre casos como el presentado, se deben sentar criterios generales tanto federales como locales con respecto al desempeño de los servidores y funcionarios públicos en lo que respecta a la máxima publicidad de su desempeño, incluyendo aquí los exámenes de permanencia que se les aplican, para con ello, evitar posibles actos de opacidad que pudieran contener conflictos de interés, nepotismo o influyentismo que pongan en tela de juicio la eficacia y eficiencia del desempeño del sector público en cualquier orden y ámbito de gobierno. **B**

¹⁷ Op. Cit. “Índice de Derecho de Acceso a la Información”.

Bibliografía

- Casar María Amparo, México: *Anatomía de la Corrupción*, CIDE-IMCO. 2015
- INEGI. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2014. En www.inegi.org.mx
- Índice de Derecho de Acceso a la Información. *Resultados IDAIM 2015*. En <http://idaim.org.mx/>
- Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares CAPÍTULO I Disposiciones Generales.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. TEXTO VIGENTE Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.
- Reyes Heróles Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices México*, 2006 Ed. IFAI
- Merino, Mauricio. *Muchas Políticas y un Solo Derecho* En: www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2251/9.pdf
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, 2005. Ed. IFAI
- Transparencia Internacional: *¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014?* <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>



Los costos de la corrupción: análisis de los estudios y metodologías

Javier Obregón Ruiz

I. Introducción

La corrupción es uno de los fenómenos que más daño hace a la sociedad. En un entorno democrático, la corrupción debilita a los gobiernos, hacen más difícil la gobernabilidad y la estabilidad de una región o un país, y por supuesto el de las instituciones, generan desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes y por consiguiente, se debilita el tejido social.

Desgraciadamente, en México la percepción de la corrupción de nuestras autoridades es muy elevada, toda vez que nuestros gobernantes, al parecer, no tienen sensibilidad de esta realidad, y aun se siguen conociendo casos de corrupción en diversas modalidades. Por un lado conocemos de los aparentes excesos de la primera dama en sus viajes al extranjero, por otra parte es del conocimiento público la compra de lujosas mansiones pertenecientes a la familia presidencial, y por consiguiente nos enteramos a

través de las redes sociales en internet, del mal uso de los recursos públicos, que hacen funcionarios de alto nivel y cercanos al presidente mismo.

Sin duda alguna, internet y las nuevas redes sociales que de ahí emanan, son pieza clave para nuestra democracia, pues hoy en día, los ciudadanos ya contamos con el acceso a información que antes no teníamos, y de esta forma, la misma sociedad puede desmascarar a sus gobernantes y hacer que de alguna manera, se cumpla la ley.

Sin embargo, lo anterior no basta. En los últimos años, sobre todo durante los gobiernos de Acción Nacional, se hicieron algunos esfuerzos para el combate a este grave mal y a pesar de la elaboración y puesta en marcha de diversos mecanismos institucionales, los resultados en materia presupuestal y de planeación, así como en transparencia y rendición de cuentas, persisten escándalos sobre el abuso de los recursos

públicos y el país continúa teniendo indicadores de corrupción que no son adecuados para la democracia que deseamos vivir.

Al respecto de la medición de la corrupción, existen diversos estudios y metodologías para abordar el problema. Uno de los indicadores más conocido a nivel mundial es el que elabora Transparencia Internacional anualmente, pero también existen otros esfuerzos a nivel nacional como los elaborados por México Evalúa, el IMCO, entre otros.

Ante esta diversidad de metodologías y de esfuerzos, este documento se propone recabar los resultados, pero sobre todo las metodologías en la elaboración de los indicadores, con la finalidad de entender de mejor forma el fenómeno de la corrupción en nuestro país, es por ello que se revisarán diversas fuentes de consulta, tanto internacionales como nacionales, así como las teorías en las que descansa cada una de ella.

II. Planteamiento y delimitación del problema

De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción que elabora Transparencia Internacional, México ocupaba, en el año 2012, el lugar 100 dentro de los 175 países más corruptos, siendo el primer lugar, el país con menos corrupción, y el último, el más corrupto. Al año 2014, México ocupa el lugar 103, es decir que hoy la percepción de la corrupción ha aumentado.

Por otra parte, de acuerdo al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), el costo de la corrupción en México es de 1.5 billones de pesos al año, lo que equivaldría a una quinta parte del Producto Interno Bruto.

Por su parte, la Confederación de Patronos de la República Mexicana (Coparmex), estima que la corrupción tiene un costo de 70 mil millones de pesos para las empresas instaladas solamente en la Ciudad de México.

Ante los diversos indicadores así como las diversas fuentes que proporcionan información sobre la corrupción se vuelve interesante averiguar sobre las diversas metodologías que se utilizan para evaluar este gran mal de nuestra sociedad.

III. Marco teórico de referencia

Antes de empezar por la presentación de las metodologías

y las formas de medición de la corrupción, resulta imperativo el comenzar por definir qué es la corrupción.

En la literatura nos encontramos que una primera aproximación puede ser la presentada por Transparencia Internacional (1998),¹ quien menciona que la corrupción es un fenómeno que permanece oculto e implica la apropiación de recursos públicos para obtener beneficios privados, mediante más de una forma específica de comportamiento.

Nye (1997)² define a la corrupción como el comportamiento que desvía las responsabilidades formales de un cargo público, debido a las ganancias privadas o personales, pecuniarias o de estatus; o que viola las reglas en contra de cierto tipo de influencia privada.

Por su parte, el Banco Mundial entiende la corrupción como el abuso de fondos públicos y/o del cargo público para obtener un beneficio personal.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (2010),³ la corrupción es “un acto entre dos agentes racionales que se desarrolla de forma [tal] que un tercer agente [busca] prevenirlo,

¹ Transparencia Internacional. “La hora de la transparencia en América Latina.” Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe (1998). Consultado en http://www.tilac.org/la_hora/la_hora_portada.htm

² Nye, Joseph. (1967) 1997. “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis” in Heidenheimer, Arnold, Johnston, Michael and Victor T. LeVine (eds). (1989) 1997. *Political Corruption: A Handbook*. Transaction Publishers: New Brunswick, N.J.

³ Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Final: Desarrollo de una Metodología de Diagnóstico del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción y Priorización de un Plan de Trabajo. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez-BID, 2010.

controlarlo y sancionarlo porque tiene efectos negativos sobre otros miembros del sistema y sobre el buen funcionamiento de las instituciones que los vinculan”.

Es importante mencionar que la corrupción se propicia en un entorno en donde existe la opacidad en el ejercicio de las funciones públicas tal y como lo señala Klitgaard (1998),⁴ quien menciona que existe una ecuación básica de la corrupción, y que se encuentra determinada por el grado de discrecionalidad con la que cuenta un servidor público en el ejercicio de sus funciones, y en un ambiente en el cual no existen los instrumentos para llamarlo a rendir cuentas.

Sea cual sea la definición de corrupción que se quiera utilizar, se puede decir que la corrupción consiste en aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal, distinto a los objetivos del trabajo.

Si bien en México no se encuentra definido en la ley lo que se entiende por corrupción, si existen de manera legal tipologías del delito, como el cohecho, fraude, soborno, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, peculado, etc.

Economía de la corrupción

Para muchos economistas, la raíz de la corrupción se encuentra en la delegación del poder. La corrupción es posible,

⁴ Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1998.

gracias a la discrecionalidad del uso del poder y la posición monopolística que gozan los funcionarios públicos cuando tienen que ver con cuestiones con los particulares o los ciudadanos, esa posición de poder, pero sobre todo de asimetría de la información en la gran mayoría de los casos, lo que incentiva al agente público a medir las ganancias de extraer renta de un particular versus el costo de ser sorprendido y enjuiciado y/o llevado a la cárcel.

Desde luego que los incentivos y las oportunidades para cometer un acto que se denominaría corrupto depende del tamaño de la renta que se puede extraer o del beneficio personal que los funcionarios públicos pueden obtener. Por lo tanto, la corrupción ocurre cuando coinciden los intereses políticos, burocráticos y económicos.

Por ejemplo, en el terreno legislativo, la corrupción de un diputado o senador ocurre cuando se traiciona al electorado al vender sus respectivos votos con la finalidad de hacer presión sobre algún grupo, o cuando definitivamente se vende el voto a cambio de dinero. En el terreno administrativo, la corrupción surge cuando un funcionario pide cierta cantidad de dinero para asegurarle a un particular cierto contrato, o para evitar de algún modo que éste último sea sancionado por alguna conducta previamente cometida. En realidad, como se puede

imaginar (y desgraciadamente en nuestro país así se puede constatar), la corrupción puede surgir en cualquier nivel de gobierno, desde el presidente de la República, hasta el funcionario de menor nivel que atiende en una ventanilla de servicio o atención al público. A los economistas les gusta hacer análisis de cualquier situación enfocándose en los mercados relevantes, y por tanto, como en cualquier otro mercado, la corrupción se basa en un contrato. Supongamos que existe una situación en donde una empresa ejerce cierto grado de presión sobre ciertos grupos y en donde los ciudadanos intentan, desde luego, maximizar sus ganancias pagando sobornos. Por otra parte, los funcionarios públicos también intentan maximizar sus beneficios (o ganancias ilegales), y los políticos intentan lo mismo aumentando su poder y su riqueza.

Aquellos que sobornan a la autoridad, lo que en realidad intentan es reducir sus costos a través de un menor pago de impuestos, evitar ciertas regulaciones, facilitando contratos o eliminando multas.

De acuerdo a los datos reportado por Transparencia Internacional en el 2014⁵ se puede observar que los países desarrollados son lo que menos grado de corrupción tienen, mientras que los países en vías de desarrollo son mucho más propensos a cometer actos de corrupción.

Una explicación de lo anterior, puede ser que dado que en los países de mayor grado de desarrollo económico se respetan de mejor manera los derechos de propiedad, naturalmente las empresas son más maduras que aquellas asentadas en países menos desarrollados, y por consiguiente los funcionarios públicos de los primeros tienen mejores sueldos (sin pérdida de la generalidad), y por lo tanto podrían ser menos propensos a cometer actos de corrupción. Desde luego que esto no quiere decir de ninguna manera que no exista corrupción en los países desarrollados, sino que la explicación va encaminada a decir que dichas naciones son menos propensas a la corrupción.

Contrariamente, en los países menos desarrollados (como México desde luego), son mucho más propensos a la corrupción, pues los derechos de propiedad no siempre están garantizados, por ejemplo, durante las campañas electorales es bastante notorio que la mayoría de los partidos políticos y sus candidatos rebasan los toques de campaña, o se financian de formas ilegales. Otro ejemplo sin duda alguna es el clientelismo y la recurrente compra del voto o el paternalismo al que tanto está acostumbrado el mexicano en general y provoca mucho daño, o el corporativismo, que lamentablemente sigue vigente en

⁵ Véase <http://www.transparencia.org/cpi2014/results>

nuestro país. Ante esta realidad, es muy complicado que se rompa con el círculo vicioso de la corrupción.

Nuestro país, que es sumamente rico en recursos naturales, ante falta de un estado de derecho que garantice los derechos de propiedad, es proclive a adjudicar contratos a familiares o amigos, o incluso a los mismos funcionarios públicos encargados de emitir una licitación. Otro ejemplo podría ser la compra de algún bien por parte del Estado a un particular (como la compra de medicinas), y en donde se pacta un precio, pero en la factura de compra aparece uno bastante más alto, por lo que “por fuera” hay un reparto de rentas entre los funcionarios y las empresas.

En general, medir los costos de la corrupción no es una tarea fácil, en parte porque la propia naturaleza de la corrupción es secreta, y también porque es difícil medir el impacto de las distorsiones que provoca, sin embargo hay efectos que saltan a la luz.

Mauro (1997),⁶ realizó un estudio sobre 67 países con datos de 1960 a 1985. En dicho estudio, encontró que si un país como Egipto mejoraba la eficiencia de su administración y lograba mejorar su puntaje sobre corrupción en el mismo nivel que Argentina, la inversión aumentaría 3% y la tasa de crecimiento lo haría en 0.5%

⁶ Mauro, P., “The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure”, in Elliot, K. (ed.), *Corruption and the Global Economy*, pp. 83-108, 1997.

Otro estudio en el mismo año llevado a cabo por Wei (1997)⁷ demuestra que una reducción en el índice de corrupción de Singapur de 6.75 puntos (que era el país menos corrupto del mundo en ese año con una calificación de 10) sería equivalente a que la tasa de impuestos en ese país subiera 21%

Otro efecto de la corrupción es que inclina el gasto público hacia proyectos que son más fáciles de conseguir mediante sobornos, que el gasto en programas prioritarios, por lo que puede haber una mayor propensión a proyectos conocidos como “elefantes blancos”, los cuales no necesariamente proveen un mayor bienestar a la población.

De lo anterior se desprende que la corrupción reduce la calidad de los servicios y de los bienes públicos, e incluso podrían poner en riesgo la seguridad de la población si el acto de corrupción recae en una obra de gran magnitud que pudiera derrumbarse y provocar daños y hasta pérdidas humanas.

Pero los efectos de la corrupción no terminan ahí. Quizá el daño más grave que provoca es sobre la redistribución de los impuestos que capta el Estado. La corrupción le da vida al sector informal de la economía y actúa como un incentivo para la evasión de impuestos, de hecho podría distorsionar por

⁷ Wei, S.-J., “How Taxing is Corruption on International Investors?”, NBER Working Paper, no. 6030, 1997.

completo los programas encaminados al combate a la pobreza y no permitir que la población que vive en dicha condición pueda salir de ese estado.

En suma, la corrupción representa un gran costo que sin duda alguna frena el crecimiento de los países.

IV. Formulación de hipótesis

Más que una hipótesis, lo que se quiere averiguar en este documento es cuántas y cuáles son las metodologías que se utilizan actualmente para elaborar los índices con los que se miden los efectos nocivos de la corrupción.

V. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

A lo largo de los últimos 30 años, se ha realizado un enorme esfuerzo por parte de diversas instituciones, tanto a nivel global como nacional, para elaborar instrumentos que logren medir y diagnosticar el fenómeno de la corrupción. Por ejemplo, Transparencia Internacional con la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción ha sido la punta de lanza para lograr entender este fenómeno desde diversos ángulos, haciendo énfasis en el impacto sobre el desempeño económico de las naciones desde los países más desarrollados, hasta los que se encuentran en vías de lograrlo.

También han surgido organismos internacionales y otras agencias a nivel nacional que

han incursionado en la medición de la corrupción, sus índices, y efectos en la calidad de los gobiernos y su capacidad para responder ante las necesidades de las poblaciones que gobiernan, de esta manera, hoy contamos con herramientas que miden la corrupción desde el punto de vista económico, basándose en análisis de oferta y demanda, otras se han centrado en la gobernabilidad, y alguna más en variables en donde la corrupción juega un papel crucial como la competitividad, riesgo-país, transparencia presupuestaria y financiera, entre otros.

Por ejemplo, hoy en día contamos con: el Índice de Percepción de la Corrupción, el Índice de Fuentes de Soborno (ambos realizados por Transparencia Internacional), la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que levanta Transparencia Mexicana, el seguimiento a las Convenciones Internacionales Anticorrupción, el Índice de Integridad Global, los Indicadores de Gobernabilidad Mundial que elabora el Banco Mundial, etc.⁸

A pesar de contar con gran cantidad de herramientas, es importante aclarar que todas ellas son fundamentalmente diferentes en enfoque, unidades de análisis y metodologías, es decir que miden cosas muy distintas aunque al parecer suenen igual. Esto puede llevar a confundir tanto a los investigadores como a los tomadores

de decisiones, pues en realidad aún existe mucho debate sobre lo que quiere decir “gobernanza” (governance), corrupción, transparencia, rendición de cuentas, o incluso, democracia.

Por lo anterior, es de vital importancia estudiar lo que significa cada uno de los indicadores para saber cuál es el que se necesita, o mejor dicho, para usar el más adecuado de acuerdo a las necesidades del momento.

Indicadores de corrupción

Los indicadores de corrupción pueden clasificarse en cuatro categorías fundamentalmente de acuerdo con:

- I. La escala y el enfoque de los indicadores
- II. Lo que se mide realmente
- III. La metodología empleada
- IV. El papel que las partes interesadas internas y / o externas desempeñan en la generación de las evaluaciones.

Dentro de cada grupo, se debe tener especial cuidado en la distinción que se hace respecto a los términos “corrupción” y “gobernanza”, que aunque normalmente han tendido a fusionarse, es útil analizarlos gramaticalmente como conceptos discretos, ya que la corrupción (sobre todo su control), es un aspecto importante de la gobernanza.⁹

El término gobernanza ha sido ampliamente definido para

englobar todo, desde el Estado de Derecho, la sociedad civil y la democracia y los derechos humanos hasta la igualdad y el control de la corrupción en cuanto a la equidad de género.

En cuanto al término corrupción y sus indicadores, es importante estar atento al manejo del término mismo, pues tiene también diversas acepciones.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹⁰ considera que podría hablarse en términos prácticos de dos tipos de corrupción: La corrupción menor, que es considerada como la corrupción más sencilla, es aquella que podemos encontrarnos en las calles cualquier día. Ocurre cuando los ciudadanos interactúan con funcionarios públicos de nivel bajo y/o medio, y en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras oficinas gubernamentales. En este tipo de corrupción, las transacciones monetarias normalmente son pequeñas y su impacto es a nivel individual.

Por otro lado, existe la llamada gran corrupción (o corrupción política), y que involucra sumas de dinero mucho mayores, e impacta negativamente sobre el desarrollo de un país en su conjunto, además de impactar sobre la legitimidad de los gobiernos y las élites gobernantes.

Dado lo anterior, los indicadores pueden ser de tres tipos:

- Basados en percepción y experiencia;
- Basados en una fuente de datos e indicadores compuestos, e
- Indicadores *proxy*

Los indicadores basados en la percepción son los más comunes y se basan en las opiniones subjetivas así como las percepciones de los ciudadanos, empresas o expertos encuestados en cierto país. Los indicadores basados en la experiencia preguntan a los ciudadanos si han sido estados en una situación tal que dieron algún tipo de soborno o si fueron obligados a darlo por alguna autoridad. Ambos tipos de indicadores pueden ser notablemente diferentes si es que los encuestados se encuentran renuentes a decir la verdad sobre los sobornos.

Los indicadores basados en una única fuente de datos son producidos por una organización sin tener que recurrir a datos de terceros. Los indicadores compuestos, por otro lado, agregan y sintetizan diferentes medidas, generadas por terceras personas. En el mundo de la medición de la corrupción, los indicadores compuestos permanecen como los indicadores mayormente usados porque tienen cobertura global, lo cual permite hacer comparaciones entre países.

Los indicadores *proxy*, ante la dificultad de medir un fenómeno que no es completamente

observable, buscan medir la corrupción a través de indicadores indirectos mediante “señales” de corrupción o midiendo el opuesto, que son las medidas anticorrupción, buen gobierno y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es importante mencionar que también existen indicadores desagregados, que miden la corrupción que se da hacia ciertos grupos específicos de la población, en este sentido existen indicadores *pro-pobres*, que miden por ejemplo, la corrupción que se suscita en los sistemas públicos (gratuitos) de salud. Adicionalmente se han elaborado algunos otros que se enfocan en la corrupción percibida sobre género.

Es importante hacer una aclaración en este punto de la explicación. Si bien en el apartado donde se expuso el marco teórico se dijo que la corrupción es un fenómeno de apropiación de rentas en donde un funcionario público se aprovecha del monopolio de la información que tiene a su alcance, en el terreno de la medición esta definición es muy ambigua, sobre todo porque existen muchas definiciones al respecto y porque es un concepto que está sujeto a muchas creencias de la gente (e incluso de los académicos), y además es un término occidental, por lo que hay que agregar el sesgo cultural a la definición, y el mismo análisis

es válido para el término gobernanza. (En PNUD 2008 p. 11-15 se aborda con mayor detalle esta problemática).

Para hacer frente a estos enormes retos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propone que se hagan a un lado (en términos prácticos), las etiquetas con las que se presentan la gran variedad de indicadores, y que simplemente nos enfoquemos en lo básico, es decir, en ir a fondo y entender lo que cada indicador está considerando.

Mediciones, insumos y resultados

Las medidas de la corrupción tienden a agruparse en dos tipos: aquellas que miden la calidad de las instituciones, las reglas y los procedimientos (esto es conocido como insumos), o las medidas de aquellos mecanismos que son llevadas a la práctica (resultados).

Las medidas sobre los insumos se enfocan en evaluar las reglas, o lo que dice la teoría, mientras que los indicadores basados en los resultados evalúan el sistema de “entregables” a los ciudadanos de un país.

Un ejemplo de lo anterior puede ser la medición del crimen. Un indicador de insumos podría ser el número de policías que se envían a cuidar las calles, mientras que un indicador de resultados podría ser la tasa de crímenes en un período de tiempo.

Como todo en la vida, los indicadores de insumos y de resultados tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores que se enfocan en las leyes anti-corrupción y los que se basan en resultados tienen la ventaja de proporcionar datos claros y duros sobre la existencia de leyes y regulaciones, como en el caso del ejemplo anterior en donde la información sobre la reducción del crimen se mide literalmente con una medida sobre el número de crímenes, y por lo tanto este tipo de indicadores son muy útiles para medir programas o políticas públicas, y nos muestran claramente si se están obteniendo los resultados que deseamos. La debilidad de éstas radica en que el vínculo entre insumos y resultados (producto) no siempre es claro. En el caso de la medición de la corrupción, la relación causal entre las reglas y los resultados es complicada de ligar empíricamente.

Metodologías

Otra distinción clave entre las diversas herramientas consiste en los métodos y técnicas que se han adoptado, y se deben tomar en cuenta cuando se escogen, sobre todo en el tipo de datos que recogen, por ejemplo, si el indicador se basa en datos simples o compuestos (agregados), si utiliza datos originales o en datos recabados por alguien más. Ejemplos de medidas que usan datos

agregados son el Índice de Integridad Global y el Índice de Presupuesto Abierto. Dentro de los indicadores compuestos más importantes se encuentra el Índice de Gobernabilidad Global que realiza en Banco Mundial y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

También los indicadores que recaban su propia información como aquellos que son agregados tienen sus pros y contras. Los indicadores agregados pueden ser útiles ya que resumen gran cantidad de información de diversas fuentes y con ellos reducen el error de medición en los indicadores individuales, lo que propicia que se incremente potencialmente la precisión en la medición de un concepto tan amplio como lo es la corrupción.

La desventaja de este tipo de indicadores es que se corre el riesgo de perder claridad conceptual al agregar muchas variables en un solo marcador o categoría.

Otro factor que juega en contra de los indicadores agregados es que son propensos a ser mal utilizados debido al sesgo de selección, mala metodología y falta de criterios de transparencia, lo que puede llevar a hacer comparaciones poco fiables en el tiempo o entre países, sobre todo si los componentes difieren a través del tiempo o entre unidades de análisis. Lo anterior puede llevar a errores de correlación entre las fuentes.

Por otra parte, los indicadores que recogen la información de forma original proporcionan claridad, pero sobre todo, consistencia. Si están bien diseñados, su precisión puede ayudar a identificar potenciales puntos de intervención en el contexto de la gobernabilidad y los programas anti-corrupción. Es palabras sencillas, facilitan la tarea de juntar insumos y resultados.

Las debilidades de este tipo de indicadores recaen sobre todo en la subjetividad y ambigüedad en la elaboración de las clasificaciones y al asignar calificaciones a los indicadores que surgen de los datos originales.

De cualquier modo, como se puede apreciar, si un indicador está correctamente definido y los datos son consistentes, ambas mediciones son muy útiles.

Otra cuestión metodológica a tomar en consideración es el grado en que los indicadores se basan en datos subjetivos frente a datos que son objetivos. Los indicadores subjetivos se basan en las percepciones ciudadanas como el índice elaborado por Transparencia Internacional.

En contraste, los indicadores objetivos miden información real y medible, como las fortalezas y debilidades del entorno legal-institucional de un país (ejemplos de esto puede ser el número de mujeres electas en cierta legislatura, acceso a la información pública, etc.).

Un ejemplo de este tipo de indicadores es el Índice de Libertad Económica elaborado por la Heritage Foundation de Washington, D.C.

Tanto los indicadores subjetivos, como los objetivos aportan información valiosa, por lo que ambos deben atenderse, pero nunca mezclarse.

Índices de corrupción

A continuación se mencionarán los Índices internacionales que miden la corrupción actualmente. Esta información fue extraída de PNUD (2008) y puede ser consultada en el Anexo C de dicho documento.

Índice:	Índice Bertelsmann de Transformación (IBT)
Qué Mide:	Evalúa cómo los países en vías de desarrollo manejan los cambios sociales hacia la democracia y a la economía de mercado. Se proporcionan dos rankings: El Índice de Estatus y el Índice de Gestión.
Dimensión Conceptual:	Proxy
Tipo de Indicador:	Resultados, con series originales, subjetivo
Sitio web:	www.bertelsmann-transformation-index.de/
Índice:	Encuesta de Desempeño Empresarial y Ambiente de Negocios (Banco Europeo y Banco Mundial)
Qué Mide:	Evalúa la facilidad para hacer negocios
Dimensión Conceptual:	Proxy
Tipo de Indicador:	Resultados, con series originales, subjetivo
Sitio web:	info.worldbank.org/governance/bleeps/
Índice:	Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional)
Qué Mide:	Mide el nivel de corrupción dentro de los países.
Dimensión Conceptual:	Percepción ciudadana
Tipo de Indicador:	Resultados, compuesto, subjetivo
Sitio web:	www.transparency.org
Índice:	Índice de Competitividad Global (Foro Económico Mundial)
Qué Mide:	Mide la competitividad de los sectores institucional, económico y social.
Dimensión Conceptual:	Proxy
Tipo de Indicador:	Resultados, compuesto, objetivo
Sitio web:	www.gcr.weforum.org
Índice:	Índice de Integridad Global
Qué Mide:	Mide la existencia, efectividad y el acceso ciudadano a mecanismos anticorrupción a nivel nacional en un país. No mide la corrupción per se y tampoco la percepción.
Dimensión Conceptual:	Proxy
Tipo de Indicador:	Insumos y Resultados, original, objetivo y subjetivo
Sitio web:	report.globalintegrity.org
Índice:	Indicadores de Gobernabilidad Global (Banco Mundial)
Qué Mide:	Mide la rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.
Dimensión Conceptual:	Proxy
Tipo de Indicador:	Híbrido, compuesto, objetivo y subjetivo
Sitio web:	info.worldbank.org/governance/

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Índice:	Indicadores de Libertad Económica (Heritage Foundation y Wall Street Journal)
Qué Mide:	Mide el promedio de 10 libertades: comercio, negocios, fiscal, monetaria, trabajo, inversión, derechos de propiedad, corrupción tamaño de gobierno, entre otros.
Dimensión Conceptual:	Percepción
Tipo de Indicador:	Resultado, compuesto, subjetivo
Sitio web:	www.heritage.org/Index
Índice:	Riesgo País Internacional (Political Risk Services Group)
Qué Mide:	Mide los riesgos económicos, políticos y financieros basados en la estabilidad gubernamental, condiciones socioeconómicas, perfil de inversión, conflictos internos, corrupción, tensiones religiosas, militares en política, ley y orden, tensiones étnicas, rendición de cuentas, y calidad burocrática.
Dimensión Conceptual:	Original
Tipo de Indicador:	Resultado, compuesto, subjetivo
Sitio web:	www.countryrisk.com/
Índice:	Índice de Presupuesto Abierto
Qué Mide:	Mide la disponibilidad de datos cuantitativos y cualitativos sobre información presupuestaria pública.
Dimensión Conceptual:	Proxy, original
Tipo de Indicador:	Resultado, compuesto, subjetivo
Sitio web:	www.openbudgetindex.org
Índice:	Barómetro Latinoamericano
Qué Mide:	Es una encuesta que pregunta a la población sobre su actitud y opinión sobre economía y comercio internacional, tratados comerciales, democracia e instituciones políticas, salud, cultura cívica, participación ciudadana, medio ambiente, género y corrupción.
Dimensión Conceptual:	Proxy,
Tipo de Indicador:	Resultado, compuesto, subjetivo
Sitio web:	www.heritage.org/Index

VI. Conclusiones

En este documento se exponen los retos que existen en la medición de la corrupción hoy en día.

Se abordan diversos puntos de puntos de vista sobre lo que significa la corrupción llegando a concluir que éste fenómeno, desde el punto de vista económico, se caracteriza por la existencia del monopolio de la información por parte de los servidores público a distintos niveles de gobierno, situación que ocurre debido a la falta de transparencia y rendición de cuentas que llevan irremediablemente a

la opacidad en el manejo de los recursos públicos, y a la extracción de recursos a los ciudadanos por parte de los servidores públicos.

Con esa definición, se habló de las dificultades en la medición de los costos de la corrupción ya que aún existe debate sobre una definición formal del término y que ayude a elaborar un índice que podría llamarse “perfecto”.

Tomando en consideración lo anterior, se dio a la tarea de investigar los tipos de indicadores y las metodologías que se utilizan en la elaboración de

las herramientas que miden la corrupción. Como se constató, existen dos maneras de medir este fenómeno, una es a través de las medidas anticorrupción y buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas, y la otra es mediante la percepción ciudadana sobre los actos de corrupción, por lo tanto existen tres tipos de indicadores:

- Basados en percepción y experiencia;
- Basados en una fuente de datos e indicadores compuestos, e
- Indicadores proxy

Posteriormente se habló sobre el tipo de medición que realizan los indicadores. En la práctica existen dos tipos: los que miden insumos y los que miden resultados. Como ejemplos de indicadores de insumos se encuentra el Índice de Integridad Global, y de resultados (que son la gran mayoría), están el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial o el Índice de Percepción de la Corrupción que realiza Transparencia Internacional.

En cuanto a las metodologías que son utilizadas para la elaboración de los índices se mostró que muchas agencias recaban información de terceros para elaborar sus propios indicadores, a este tipo de herramientas se les denomina indicadores compuestos, por el contrario, cuando las agencias recaban su propia información, se les denomina datos originales.

Los índices de datos compuestos y de datos originales tiene sus pros y contras. El mayor beneficio que aportan los indicadores compuestos es la facilidad para resumir gran cantidad de información de múltiples fuentes y así disminuir el error de medición, asociado a cualquier instrumento estadístico. La desventaja, es que se corre el riesgo de perder claridad conceptual al agregar muchas variables en un solo marcador o categoría.

Los índices de datos

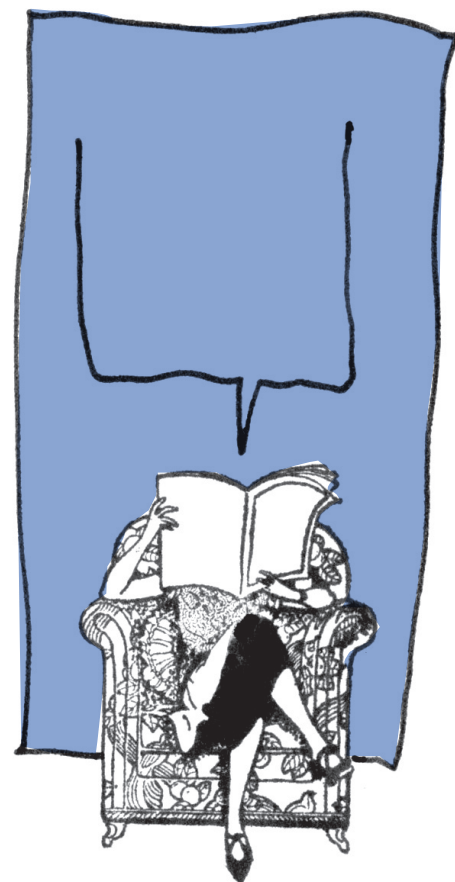
originales tienen la ventaja de proporcionar claridad y consistencia, por lo que facilitan la tarea de juntar insumos y resultados. Pero sus desventajas recaen en la subjetividad y ambigüedad en la elaboración de calificaciones.

Además, los índices pueden ser objetivos o subjetivos de acuerdo a la forma de recabar la información. Los índices subjetivos son aquellos que miden percepción ciudadana sobre todo, y los índices objetivos proporcionan información real y medible.

Por último se proporcionó una lista con los indicadores más importantes que existen hoy en día y que miden el fenómeno de la corrupción a nivel internacional.

Finalmente, es importante mencionar que la decisión sobre el uso de determinado índice recae exclusivamente en el investigador/tomador de decisiones, por lo que antes de utilizarlos, se debe investigar a fondo el tipo de indicador como la metodología en la elaboración de los índices, para poder tomar decisiones acertadas.

El objetivo de este documento, es simplemente aportar la información teórica y metodológica que se usa actualmente para medir el fenómeno de la corrupción, o sus contrarios como son la gobernabilidad (gobernanza), políticas anticorrupción, de transparencia y rendición de cuentas, y acceso a la información pública. **B**



VI. Bibliografía y referencias

- Ades, A. and R. Di Tella (1995), *Rent, Competition and Corruption*, Oxford University, mimeo, 1995.
- Arndt, Christiane and Charles Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators* OECD Development Centre, Paris, France.
- Avendaño, García, Jaime (2013). *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*. Cuaderno Sobre Rendición de Cuentas No. 6. Secretaría de la Función Pública. México 2013.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). Informe Final: Desarrollo de una Metodología de Diagnóstico del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción y Priorización de un Plan de Trabajo. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez-BID, 2010.
- Cartier-Bresson, J. (1997) *A Few Suggestions for a Comparative Analysis of Corruption in Western Europe*, *Revue Internationale de Politiques Comparées* v. 4, n° 2, 1997.
- Cejudo, Guillermo y Becerra, Ricardo (2011) “La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas”. En *Hacia una política de rendición de cuentas*, (eds.) López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes, 23–34. México: Auditoría Superior de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Red por la Rendición de Cuentas, 2011.
- Galtung, Fredrik (2006). “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) corruption Indices”. En *Measuring Corruption*, (eds.) Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung, 101–130. Aldershot: Ashgate, 2006.
- Klitgaard, Robert (1998). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1998
- Mauro, P.(1997). “The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure”, in Elliot, K. (ed.), *Corruption and the Global Economy*, pp. 83-108, 1997.
- Nye, Joseph. (1967) 1997. “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis” in Heidenheimer, Arnold, Johnston, Michael and Victor T. LeVine (eds). (1989) 1997. *Political Corruption: A Handbook*. Transaction Publishers: New Brunswick, N.J.
- OCDE. Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. París: OCDE, 2008.
- PNUD (2008). *A Users Guide to Measuring Corruption*. UNDP United Nations Development Programme (UNDP) and Global Integrity. Noruega: Oslo Governance Centre, 2008.
- PNUD (2011). *Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies* UNDP United Nations Development Programme (UNDP) and Global Integrity. Noruega: Oslo Governance Centre, 2011.
- Thomas, M.A., y Patrick Meagher (2004). *A Corruption Primer: An Overview of Concepts in the Corruption Literature*. The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development, No. 04/03: 1-29. Maryland: University of Maryland Press, 2004.
- Transparencia Internacional. *La hora de la transparencia en América Latina*. Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe (1998).
- Wei, S-J. (1997) *How Taxing is Corruption on International Investors?*, NBER Working Paper, no. 6030, 1997.

Sitios consultados

- www.asf.gob.mx
- www.funcionpublica.gob.mx
- www.oecd.org
- www.tilac.org
- www.undp.org
- www.worldbank.org

II Congreso de la Red de Fundaciones Humanistas

Carlos Castillo

Con la participación de 14 organizaciones vinculadas con la generación de ideas y la formación y capacitación política, se realizó del 20 al 22 de enero ppdo el II Congreso de la Red de Fundaciones Humanistas, que tuvo lugar en Morelos, y del que fueron organizadores la Fundación Konrad Adenauer (KAS), la Fundación Rafael Preciado Hernández, AC (FRPH) y el Capítulo Morelos de esta Fundación.

Provenientes de Alemania, de Argentina y de los estados de la República Mexicana de Veracruz, Campeche, Yucatán, Puebla, Distrito Federal y Jalisco, el encuentro estuvo enfocado a la construcción de acuerdos para la cooperación conjunta, a la discusión y aprobación de los principios que guiarán el trabajo de la Red, así como a la capacitación de los asistentes y el intercambio de experiencias exitosas, de retos compartidos y de planeación estratégica con miras a construir puentes tanto entre las fundaciones integrantes de la Red como entre éstas y el Partido Acción Nacional, así como de cara a la sociedad civil.

En su mensaje de Bienvenida, el Dr. Stefan Jost, representante en México de la KAS, planteó los principales objetivos del Congreso e invitó a los participantes a delinear una agenda de objetivos claros, de acciones precisas y de continuidad que asegure la permanencia de un esfuerzo iniciado hace casi tres años; por su parte, María Belén Montaña de la FRPH, en representación del encargado actual de esta institución, Fernando Rodríguez Doval, señaló la disposición de este organismo para impulsar el trabajo de la Red y fortalecer los lazos de cooperación entre fundaciones. Por parte de los anfitriones morelenses, la diputada federal Emma Margarita Alemán dio la bienvenida resaltando la importancia de las aportaciones de la reflexión política, que debe anteceder la toma de decisiones y que tiene en las fundaciones de partido un espacio privilegiado que resulta fundamental fortalecer y respaldar.

Como segundo punto del primer día, Aminadab Pérez Franco, director de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, y

Mario Archundia, de la Fundación Castillo Peraza en Yucatán, presentaron el borrador de los que se propusieron como Principios de la Red, y que fueron discutidos, comentados y complementados con las aportaciones de los participantes, resultando del ejercicio el siguiente documento:

Principios de la Red de Fundaciones Humanistas

“La Red de Fundaciones Humanistas es una asociación de instituciones que impulsan en sus actividades una visión comprometida con el avance de México; con el respeto y la promoción de la dignidad y los derechos de los mexicanos; con el impulso de una sociedad abierta y plural; con la democracia y la libertad de expresión; con la modernización del Estado; con la eficacia y la responsabilidad gubernamental; con la participación organizada de los ciudadanos; con una economía social de mercado que permita el desarrollo de la iniciativa, la inversión y la empresa; con un desarrollo humano y social sustentables; y con la perspectiva de construir un mejor futuro para México.

“La Red de Fundaciones Humanistas centra su acción en promover el desarrollo integral de las personas; en apoyar su formación individual continua; en contribuir a abrirles mayores oportunidades de acceso al conocimiento, el empleo y la cultura; en coadyuvar a que existan las condiciones sociales que les permitan solventar sus necesidades materiales y espirituales que posibiliten su plena realización. Por ello, sus actividades se enfocan a estimular la participación tanto individual como organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos.

“La Red de Fundaciones Humanistas impulsa una sociedad abierta y plural, que conviva en torno a valores humanos en un marco de tolerancia y respeto; que integre a los distintos grupos y comunidades que existen en México, reconociendo sus identidades, costumbres y tradiciones; que combata las prácticas de exclusión y discriminación que históricamente han segmentado a la sociedad mexicana y que considere a la familia y a su cohesión como la comunidad humana fundamental de nuestro país. Por ello, sostiene una visión social solidaria y humanista.

“La Red de Fundaciones Humanistas tiene un claro compromiso con el fortalecimiento de la democracia, el respeto irrestricto a la libertad de expresión y el goce pleno

de las libertades básicas de todos los mexicanos; considera que la democracia parte de la libre decisión de la voluntad de los ciudadanos expresada en el voto, en la opinión y en la participación, así como de su pleno respeto por parte de las autoridades electorales y los gobiernos; y considera también que se concreta cuando existen para todos los ciudadanos condiciones equitativas de acceso al saber, al tener y al poder. Por ello, impulsa las iniciativas que consoliden la cultura democrática y el ejercicio irrestricto de las libertades de los ciudadanos.

“La Red de Fundaciones Humanistas promueve la construcción de un Estado solidario y el adecuado redimensionamiento de su organización, instituciones, aparatos y actividades, pues considera que a mayor equilibrio entre los poderes y órganos del Estado, a mayor eficacia en su acción, y al respetar e impulsar de manera subsidiaria las actividades de las personas, comunidades y sociedades, el Estado se constituye en un factor de orden e impulso del Bien Común de los mexicanos y sus familias. Por ello, vigila que el Estado no crezca en exceso ni se desborde, con peligro de asfixiar las libertades o la iniciativa, de restringir los derechos, de entrometerse en la vida personal o familiar, o de estorbar la iniciativa personal o la actividad productiva.

“La Red de Fundaciones Humanistas alienta con toda determinación el ejercicio del gobierno y la administración pública bajo criterios de eficiencia, eficacia, responsabilidad, honestidad, transparencia y gobernanza –que incorpora la participación de ciudadanos y organizaciones en la tarea de gobernar–, lo cual demanda tanto de la preparación y el profesionalismo de los servidores públicos, como de la integración óptima de las estructuras gubernamentales y administrativas, del diseño pertinente de los objetivos, metas y estrategias de las políticas públicas, así como también de dar prioridad a la gestión de bienes públicos y la superación de problemas como la pobreza, la inseguridad, la marginación, la ignorancia o la insuficiente competitividad y productividad. Por ello, se promueven actividades formativas para que los políticos, gobernantes y servidores públicos sean capaces de conocer su entorno y elevar la calidad de su desempeño individual y de la gestión gubernamental.

“La Red de Fundaciones Humanistas fundamenta su acción en la participación organizada de los ciudadanos; todas las asociaciones que la integran tienen este carácter y, por tal motivo, promueven la integración de toda clase de fundaciones, asociaciones e iniciativas de la sociedad civil que impulsen proyectos de desarrollo o

de participación de corte humanista, que favorezcan acciones solidarias o que apoyen subsidiariamente a comunidades, grupos o instituciones que lo requieran para cumplir sus propios objetivos de desarrollo y promoción de las personas, familias y comunidades. Por ello, consideramos que el fortalecimiento del tejido social es esencial para fortalecer la participación y la solidaridad entre los mexicanos.

“La Red de Fundaciones Humanistas considera que la economía social de mercado puede brindar las mejores condiciones para el desarrollo de la iniciativa, la inversión y la empresa, siendo la mejor vía para lograr la prosperidad, el crecimiento y el desarrollo económico de México; la empresa es la comunidad productiva de la economía porque en ella se generan los bienes y servicios, los salarios y prestaciones, las inversiones y utilidades, los impuestos y las donaciones subsidiarias que permiten solventar las necesidades humanas, que los trabajadores accedan a una fuente de ingreso digno, y que su actividad contribuya al crecimiento y desarrollo de México. Por ello, pugnamos porque el papel gubernamental en la economía tenga un carácter promotor del emprendimiento, sin perder su carácter de ordenador y rector, capaz de actuar de manera subsidiaria en los casos que se requiera.

“La Red de Fundaciones

Humanistas asume un claro compromiso con un desarrollo humano y social sustentables, desde la perspectiva de construir un mejor futuro para México; mantenemos una viva preocupación por el deterioro del medio ambiente y del cambio climático, pero consideramos que esas tendencias difícilmente pueden revertirse si se prescinde del desarrollo humano de las personas y la sociedad mexicana. Por ello, alentamos la concreción de programas y políticas que van desde elevar los indicadores como una nutrición suficiente, una educación de calidad y un salario digno, hasta el desarrollo científico y tecnológico que le brinde a México alternativas para acceder al uso de energías renovables, la recuperación de ecosistemas y la biodiversidad, el reordenamiento urbano y territorial y demás aspectos que concreten un equilibrio entre los factores de población, producción, urbanización y medio ambiente.

“Las diversas instituciones forman parte de la Red de Fundaciones Humanistas al formalizar su adhesión a estos postulados, sin menoscabo del cumplimiento del objeto social de cada una de ellas y sin que ello limite sus posibilidades de cumplir de la mejor forma posible los principios y proyectos humanistas que comparten”.

Como última actividad del día, se aprobaron los requisitos de pertenencia a la Red,

buscando con ello formalizar la incorporación de nuevos miembros e impulsar la crecencia con instituciones afines que compartan, defiendan y trabajen bajo los principios que conducirán este esfuerzo conjunto.

Difusión y capacitación de la Red

La segunda jornada dio inicio con la presentación de la Red de Fundaciones Humanistas ante los medios de información de Morelos, en las instalaciones del Comité Directivo Estatal del PAN, por voz de su presidente Juan Carlos Martínez Terrazas, así como de la diputada local Norma Popoca y de Agustín Basilio de la Vega, integrante de la Fundación Carlos Castillo Peraza capítulo Veracruz. En el evento se resaltó el inicio del II Congreso y el papel de las fundaciones en el trabajo del Partido, su capacidad de actuar como interlocutores frente a la sociedad y su responsabilidad de ser espacios de análisis de propuestas y plataformas, de formación y capacitación, y de vinculación con organismos intermedios.

Como siguiente actividad, la participación de Stefan Hofmann, Comisionado Estatal de Baden-Württemberg y Jefe de la Educación Política Foro de Baden-Württemberg, así como de Mathias Bunk, Coordinador del Campus a Konrad Adenauer, representó la oportunidad de compartir con la Red la experiencia de la Fundación

Adenauer en nuevas técnicas de formación, de generación y difusión de conocimiento, de estrategias para optimizar los recursos humanos y consolidar rutas claras para la capacitación política, tanto de manera presencial como de manera virtual, con la conformación de aulas digitales o el aprovechamiento de los formatos presenciales de tal forma que puedan cubrirse las necesidades no sólo en el ámbito partidista sino, además, haciendo de este esfuerzo un impulsor de la construcción de cultura democrática entre la ciudadanía más allá de preferencias políticas.

Por la tarde se realizó, en otro orden de ideas, la presentación del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2015 (IDD-LAT) por quien estas líneas suscribe, destacando los principales avances en la región en cuatro dimensiones que mide el estudio: Democracia de los ciudadanos, Democracia de las instituciones; Democracia social y humana; y Democracia económica, y ubica a países como Uruguay y Chile como los de mayor avance en el periodo que se evalúa. Cabe señalar que esta herramienta se realiza de manera anual desde 2002 por la KAS y PoliLat, es única en su tipo y ofrece una mirada objetiva y científica de la realidad de la región. Además, se destacaron los datos referentes a México, de los que resaltan el enorme retroceso del país en tres

de los cuatro indicadores, mostrando serios problemas en cuestión de fortaleza de las instituciones, en participación política de la ciudadanía y en la generación de políticas públicas que aseguren el desarrollo y mejoramiento de la cuestión social entre la población. El Índice puede consultarse y descargarse de manera gratuita y en su totalidad desde la página www-idd-lat.org.

La Fundación Rafael Preciado Hernández, además, presentó el espacio virtual de la Red, a partir del cual se difundirán tanto actividades como integrantes, principios y requisitos de adhesión; se hizo lo propio con la imagen oficial y diversos mecanismos de cooperación entre los integrantes, buscando con ello acercar el trabajo académico, editorial y de asesoría que realiza la FRPH al resto de los integrantes.

Como última actividad de la jornada, la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP), de Argentina, en voz de su representante, Patricia Bais, compartió con los participantes las distintas estrategias y programas de formación política y de asesoría en elaboración de políticas públicas que desarrolla esta institución, con más de 15 años de experiencia y presencia en buena parte del país. Por su parte, Paula Bertol, Secretaria de Relaciones Parlamentarias en la Jefatura del Gabinete de Ministros del Gobierno argentino, compartió la experien-

cia de la campaña política que llevó a Mauricio Macri al poder a finales del año pasado, así como la importante labor de la Fundación Pensar, del partido PRO, en la elaboración de diagnósticos de problemas políticos, económicos y sociales para la elaboración de políticas públicas que sostuvieran y respaldaran la campaña por la presidencia del país Sudamericano.

El día último del Congreso, 22 de enero, Stefan Hoffman y Mathias Bunk coordinaron el ejercicio de detección de fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas de la Red en el trabajo tanto particular de cada fundación como colectivo, ayudando de este modo a afinar un listado de pendientes, de responsabilidades y de plazos a cumplir para avanzar en la consolidación y reforzamiento del grupo y de sus integrantes. Para finalizar, Oscar Daniel Hernández, del capítulo Morelos de la Fundación Rafael Preciado Hernández, impartió la ponencia “Los rasgos del ejercicio autoritario del poder dentro de un régimen democrático. La gobernabilidad autoritaria”, en el que a partir del caso de la relación en el estado del Ejecutivo y el Legislativo, delineó las categorías para analizar a un poder centralista, capaz de cooptar y prácticamente anular la representatividad del Congreso, para de este modo instalar una autoridad única, sin contrapesos y en constante desafío al



equilibrio de poderes, requisito de cualquier régimen que pueda llamarse democrático.

Los acuerdos alcanzados, los casos estudiados y las actividades que se realizaron en este II Congreso de la Red de Fundaciones Humanistas fueron, en su conjunto, una forma de reafirmar y extender el compromiso de trabajo coordinado entre sus integrantes, así como la oportunidad de corregir rumbos y trazar nuevos derroteros hacia dónde avanzar como grupo, basados en valores compartidos, amistad y objetivos afines. El papel de las fundaciones, para el Partido Acción Nacional, puede y debe ser un apoyo decisivo para dar solidez académica, profesionalizar la formación política y constituir un espacio de cercanía con la sociedad civil. Este II Congreso fue el ambiente propicio para asumir compromisos y dar un nuevo impulso estos proyectos.

Fundaciones participantes

- Fundación Humanismo Político, Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República
- Fundación Carlos Castillo Peraza, Veracruz
- Fundación Manuel Clouthier del Rincón, Campeche
- Red Cooperativa para la Gestión Social, Yucatán
- Fundación Rafael Preciado Hernández, capítulo Puebla
- Fundación Carlos Castillo Peraza
- Fundación Rafael Preciado Hernández, AC
- Instituto Efraín González Luna, Jalisco
- Fundación Castillo Peraza, Yucatán
- Fundación Miguel Estrada Iturbide, Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados
- Fundación Rafael Preciado Hernández, capítulo Morelos
- Fundación Konrad Adenauer
- Asociación Civil Estudios Populares, Argentina
- Fundación Pensar, Argentina

La deuda 2015: Gobierno federal y entidades federativas

Salomón Guzmán Rodríguez

El año 2016 es de suma importancia en las treinta y dos entidades federativas: en once de ellas se elegirán gobernador, diputados locales y alcaldías; en un estado se juegan distritos locales y alcaldías y en otro donde sólo se elige gobernador. Los incrementos porcentuales en los montos de deuda agrupados por tipo de elección son distintos. Por ejemplo, en aquellos estados donde se jugará el primer tipo de elección, los gobiernos del PRI son los más endeudados, cuya característica principal es que en sus congresos locales los diputados de su mismo partido representan la mayoría.

En términos generales, son cinco gobiernos priistas los que principalmente abusaron en el incremento de la deuda al cierre de 2015, con tasas de más del 50 por ciento, aproximadamente. De acuerdo con el análisis que aquí se presenta, se observa que en los últimos siete años (2008-tercer trimestre de 2015), Coahuila, Campeche, Zacatecas y Morelos ocupan el poco honroso primer, segundo, tercer y cuarto lugar en el crecimiento del endeudamiento con tasas de escándalo que van del 4,364, 1,933, 1,093 y 997 por ciento, aproximadamente. Asimismo, en deuda por habitante Quintana Roo, Coahuila y Nuevo León nuevamente encabeza la lista de los estados más endeudados.

Entre las principales tareas de la Fundación Rafael Preciado está la de aportar información para la divulgación de la cultura democrática y el derecho a saber para la mejor toma de decisiones. Es por ello que se ofrece este estudio

donde se muestra un aspecto estratégico del sector público como es la deuda soberana, ya que si bien ésta puede ser palanca para el crecimiento bajo un adecuado manejo, en contraparte, como es en los casos señalados, puede ser una limitante para el desarrollo futuro de estas entidades por el nivel preocupante que ya se observa al cierre del año 2015. Es de destacar, de acuerdo con las cifras de la SHCP, que el incremento de la deuda es mayor en los estados que tendrán elección en 2016, principalmente con elección concurrente, que aquellos sin elección.

Introducción

Al frente de la Presidencia de la República, el Partido Acción Nacional mantuvo a la economía mexicana con cierta responsabilidad financiera. Prueba de ello fue la relativa estabilidad de las principales variables macroeconómicas, tras la crisis financiera en el tercer trimestre de 2008 la cual se originó en el sur de California de Estados Unidos. Ésta se centró en el manejo responsable y transparente de la moneda y las finanzas del Estado, particularmente del endeudamiento.

En este trabajo se analiza la evolución de las cifras del endeudamiento del sector público, el gobierno federal y los estados y municipios al cierre del tercer trimestre de 2015. El tema es relevante dado que existen señales muy preocupantes de que las políticas consolidadas en lo federal sean contaminadas por las políticas perversas y opacas registradas en no pocos

estados y municipios del país, gobernados principalmente por candidatos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La historia económica del país muestra claramente que las crisis económicas sexenales, observadas cuando un Presidente priista le pasaba la estafeta a otro de su mismo partido, fueron provocadas por malas decisiones de gobiernos que no supieron manejar adecuadamente los pasivos y obligaciones del gobierno federal y empresas paraestatales, al día de hoy sucede lo mismo con Peña Nieto.

Los resultados están documentados y a la vista de todos, por citar: en la crisis de 1982 el peso se devaluó 470.0% frente al dólar, en la del año de 1986 la devaluación fue de 101.0% y en la de 1994-1995, la devaluación fue de 123.0%. Estas devaluaciones llevaron a la caída del poder adquisitivo de los salarios: con Miguel De la Madrid, la inflación a tasa anual fue de 95.0%, Salinas 18.0% y con Zedillo, 22.0%. Estos eventos afectaron en mayor medida a los sectores más vulnerables, lo que generó mayor pobreza e desigualdad social entre los hogares mexicanos. Sus efectos trastocaron el aparato productivo mexicano, el patrimonio de muchas familias y el cierre de incontables fuentes de trabajo.

De acuerdo con la información disponible al tercer trimestre de 2015, es clara la diferencia del buen manejo de la deuda pública entre los gobiernos panistas y priistas, además de que durante el gobierno de Fox y Calderón se evita la réplica de episodios como los antes mencionados, motivados por políticas económicas internas prudentes, en especial respecto al endeudamiento, los resultados son bastantes claros a la luz de los datos duros:

- Con información anual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda ampliada (el Saldo histórico de los requerimientos del sector público, SHRFSP) en el año de 2012 representó el 36.4 por ciento del PIB mientras que al cierre de 2015 45.7 por ciento, es decir cerca de 10 puntos más,

fenómeno nunca antes visto durante los gobiernos del Partido Acción Nacional;

- Según registros históricos del Fondo Monetario Internacional, la deuda del gobierno del presidente Felipe Calderón al cierre del último semestre representó el 31.23 por ciento del PIB. Sin embargo, durante los tres años del gobierno de Peña Nieto, la irresponsabilidad ante finanzas públicas sanas provocó que ésta aumentará siete puntos porcentuales del PIB, aproximadamente.
- Al inicio de la administración del Presidente Calderón el déficit público en 2006 y 2007 fue cercano a 0.0 por ciento del PIB en contraposición al 3.5 por ciento del PIB con Peña Nieto;
- Una acumulación en cerca del 93 mil millones de dólares en reservas internacionales durante el sexenio del Presidente Calderón, muy por encima de los 14 mil millones durante los casi tres años de Peña Nieto al frente del gobierno de la República;
- Al cierre del tercer trimestre de 2015, el 66 por ciento de la deuda de estados y municipios se concentra en estados gobernados por el PRI-Verde, el 13 por ciento en estados gobernados por el PAN y 21 por ciento en gobiernos de izquierdas;
- Al cierre de 2015, tercer año de gobierno de Peña, cada persona en México se le adjudicó una deuda de 4 mil 262 pesos, 15 por ciento más en comparación al último año de administración de Calderón.

La deuda estatal de las entidades federativas con elecciones en 2016

Conocer a plenitud las cifras de deuda pública de los estados y municipios permitirá al lector identificar qué administraciones y qué partidos políticos están asociados con un manejo responsable de las finanzas gubernamentales. Se podrá verificar que las entidades federativas administradas por el PRI ofrecen los peores manejos, en perjuicio de sus habitantes.

INDICADORES

Tabla 1

Crecimiento % de la deuda de estados donde se elegirán gobernador, alcaldes y diputados locales en 2016

Tipo de elección	Estado	Incremento % de la deuda	Partido Gobernante	Nombre del Gobernador	Inicio del periodo	Final del periodo	Mayoría de diputados locales	Lista nominal 2015
Gobernador	PUEBLA	-7.3%	PAN	Rafael Moreno Valle Rosas	1 de febrero 2011	31 de enero 2017	PRI	4,191,986
Diputados Locales y ayuntamientos	BAJA CALIFORNIA	28.4%	PAN	Francisco Vega de Lamadrid	1 de noviembre 2013	31 de octubre 2019	PRI-PAN	2,496,182
Concurrente	ZACATECAS	1019.0%	PRI	Miguel Alejandro Alonso Reyes	12 de septiembre 2010	11 de septiembre 2016	PRI-VERDE	1,107,582
Concurrente	CHIHUAHUA	229.2%	PRI	César Duarte Jáquez	4 de octubre 2010	3 de octubre 2016	PRI	2,496,182
Concurrente	OAXACA	144.5%	MC	Gabino Cué Monteagudo	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016	PRI	2,714,313
Concurrente	VERACRUZ	92.0%	PRI	Javier Duarte de Ochoa	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016	PRI	5,591,895
Concurrente	QUINTANA ROO	68.8%	PRI	Roberto Borge Angulo	5 de abril 2011	4 de abril 2017	PRI	1,049,161
Concurrente	HIDALGO	54.0%	PRI	Francisco Olvera Ruiz	1 de abril 2011	31 de marzo 2016	PRI	1,976,997
Concurrente	DURANGO	53.3%	PRI	Jorge Herrera Caldera	15 de septiembre 2010	14 de septiembre 2016	PRI	1,203,005
Concurrente	SINALOA	44.3%	PAN	Mario López Valdez	1 de enero 2011	31 de diciembre 2016	PRI	2,022,249
Concurrente	TAMAULIPAS	28.9%	PRI	Egidio Torre Cantú	1 de enero 2011	30 de septiembre 2016	PRI	2,504,946
Concurrente	AGUASCALIENTES	20.9%	PRI	Carlos Lozano de la Torre	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016	PRI	872,073
Concurrente	TLAXCALA	0.0%	PRI	Mariano González Zarur	1 de enero 2011	30 de septiembre 2016	PAN-PRI	857,559

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y Congresos Locales al cierre de 2015

INDICADORES



Son once entidades federativas donde se renovarán gobernadores, alcaldes, y diputados locales; en seis de ellas, son los gobernadores pristas los que aumentaron su nivel de deuda en más del 50 por ciento. En primer lugar se ubica Zacatecas y Chihuahua, seguido por los estado de Oaxaca y Veracruz, al cierre de su gestión administrativa. Es de notar, al mismo tiempo, que nueve de los trece estados con elección, la mayoría de diputados locales lo ocupa el partido del PRI, en consecuencia, es con la complicidad del Congreso que los gobernadores del PRI abusan y ponen en peligro las finanzas de los estados (ver Tabla 1).

La información anterior, pone en riesgo las elecciones del proceso electoral de 2016, principalmente por que los gobiernos del PRI son expertos en el desvío de los recursos para ampliar las posibilidades de triunfo, principalmente en estados que tendrán renovaciones concurrentes. Por último, es de destacar, de acuerdo con las cifras de la SHCP, el incremento de la deuda es mayor en los Estados que tendrán elección en 2016, principalmente con elección concurrente, que aquellos sin elección.

La deuda de los estados y municipios 2015

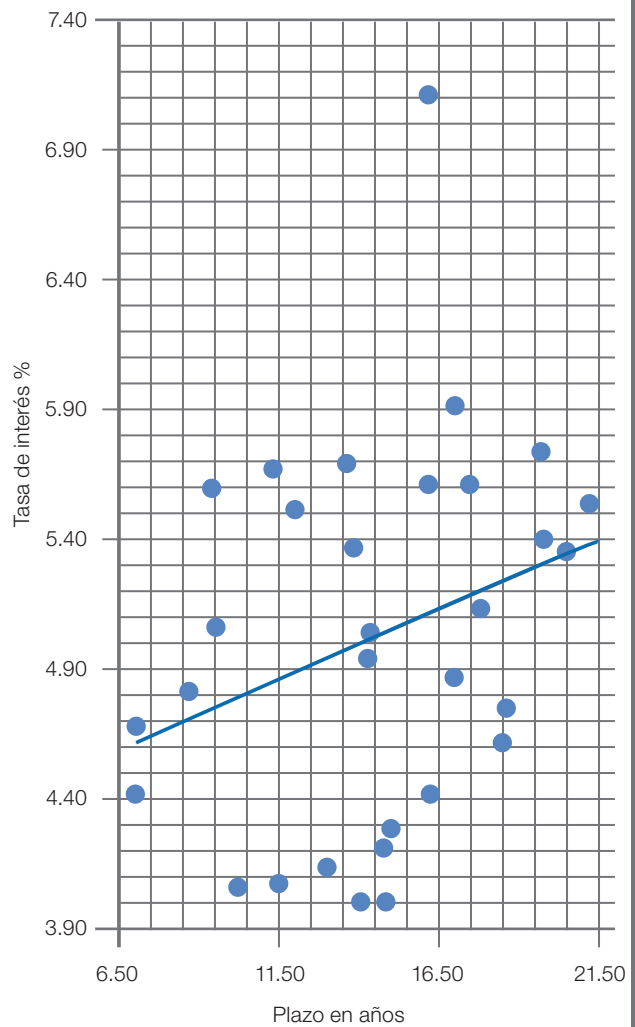
Por su parte, la Tabla 2 y el Gráfico ilustra un elemento sistémico no deseado al evidenciar el incremento sustantivo en el plazo de vencimiento promedio de la deuda de los estados con diferentes proveedores financieros internos versus las tasas de interés. Por ejemplo, el estado de Coahuila tiene un plazo para liquidar su deuda en cerca de 21 años, seguido por Chiapas y Nayarit. Por otra parte, Quintana Roo, Veracruz y Chihuahua son los estados con mayores costos por el pago de la deuda estatal. En la gráfica se muestra que mientras mayor es el plazo mayor el costo de deuda, contraer deuda a plazos mayores con mayor costo financiero, implica una señal inequívoca de mayor confianza de los gobiernos locales y en su porvenir y una señal fundamental de la baja recaudación y de la falta de una política fiscal integral. Se observa claramente la política de endeudamiento de los gobiernos locales que frente a mayores necesidades de financiamiento mayor plazo de vencimiento asociado a un costo financiero mayor.

INDICADORES

Tabla 2

Tasa de interés ponderada vs plazo de vencimiento por el monto de la deuda

Entidad	Plazo	Tasa de interés
Quintana Roo	16.12	7.11
Veracruz	16.99	5.92
Chihuahua	19.66	5.74
Guerrero	13.64	5.69
Oaxaca	11.33	5.68
Distrito Federal	17.49	5.62
Nuevo León	16.20	5.62
Baja California	9.39	5.60
Coahuila	21.17	5.54
Jalisco	11.97	5.52
Nayarit	19.80	5.41
Tamaulipas	13.82	5.37
Chiapas	20.44	5.35
Michoacán	17.73	5.13
Zacatecas	9.54	5.07
Aguascalientes	14.35	5.05
Tabasco	14.28	4.95
México	16.90	4.87
Morelos	8.69	4.82
Colima	18.68	4.75
Durango	7.09	4.69
Baja California Sur	18.43	4.63
Sonora	16.25	4.42
Guanajuato	7.08	4.42
Yucatán	15.02	4.29
Sinaloa	14.72	4.22
San Luis Potosí	12.98	4.14
Hidalgo	11.45	4.08
Querétaro	10.18	4.07
Puebla	14.73	4.02
Campeche	14.05	4.01



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP. El plazo de vencimiento está en años.

INDICADORES

Los riesgos de esta situación son notorios pues más del 80 por ciento de la deuda de los estados se encuentra comprometida con las participaciones de los estados y el 58 por ciento es deuda que se adquiere con los bancos comerciales. Por su parte, otros hechos estilizados con relación al apropiado manejo de la deuda en el periodo 2000-2012 son los que a continuación se enlistan:

- El financiamiento del gobierno federal basado en deuda es en su mayoría interno (80 por ciento), es decir, denominado en pesos. Forma ordenada y de que los recursos recaigan sobre emisiones de largo plazo. Además, tener diversificado el portafolio de deuda disminuye la vulnerabilidad ante choques externos;
- Dentro de los pasivos externos, la mayor parte de la deuda está en instrumentos a tasa fija en pesos y en UDIS;
- Dentro de los pasivos externos la mayor parte corresponde a bonos emitidos en mercados internacionales (68 por ciento) y le siguen los créditos con organismos financieros internacionales (30 por ciento);
- Al cierre de 2012, la deuda neta del sector público federal (que incluye la deuda neta del Gobierno federal, la de los organismos y empresas controladas y la de la banca de

desarrollo) fue equivalente al 32.6 por ciento del PIB. La deuda interna como porcentaje del PIB representó 23.0 por ciento del producto. En lo que se refiere a la deuda externa neta a PIB, ésta se situó en 9.6 por ciento;

- En la deuda interna se observa una mayor participación de valores a tasa fija nominal y real a un mayor plazo (82 por ciento);
- Toda la deuda (interna y externa) con un vencimiento menor a un año y que revisa tasa de interés, ha decrecido, llegando al 29 por ciento;
- Tanto el plazo promedio como la duración de la deuda interna se incrementó, ya que en 2012 el plazo promedio del portafolio de valores gubernamentales fue de 8 años y la duración de 5 años (Banxico);
- Los plazos de la deuda externa también se han incrementado; las colocaciones de Bonos a 100 años han impactado favorablemente, por lo que el plazo promedio es de 16.4 años.

De acuerdo con la Tabla 3, al cierre del tercer trimestre de 2015, el 83 por ciento de la deuda local la contratan los gobiernos estatales, el 9.4 por ciento los gobiernos de los municipios y el 7.4 por ciento los órganos estatales y municipales.

INDICADORES

Tabla 3

Saldo de la deuda de estados y municipios por tipo de deudor y estructura porcentual (mmdp)

Año	Monto de deuda					Estructura %			
	Total	Estado	Organismos Estatales	Municipios	Organismos del municipio	Estado	Organismos Estatales	Municipios	Organismos del municipio
2010	314.7	248.9	28.0	36.7	1.1	79.1%	8.9%	11.7%	0.3%
2011	390.8	316.3	24.4	44.1	6.0	80.9%	6.2%	11.3%	1.5%
2012	434.8	352.6	32.6	43.6	5.8	81.1%	7.5%	10.0%	1.3%
2013	482.8	403.9	26.5	46.6	5.8	83.7%	5.5%	9.7%	1.2%
2014	509.7	421.4	31.9	51.3	5.1	82.7%	6.3%	10.1%	1.0%
2015	515.8	429.2	31.9	48.2	6.4	83.2%	6.2%	9.4%	1.2%

Nota: Elaboración propia con datos de la SHCP al cierre del tercer trimestres de 2015

En los primeros días de julio del 2011, los diarios nacionales comenzaron a publicar las primeras noticias sobre la impresionante deuda que el ex gobernador Humberto Moreira había acumulado en un lapso de cinco años y meses que duró su administración en el estado de Coahuila, más precisamente en su último año de gobierno. Otro caso a documentar es el de Quintana Roo, en esta año el Congreso local, donde el PRI tiene mayoría, aprobó para el año de 2015 la solitud de un nuevo crédito financiero en cerca de 15 mil millones de pesos.¹

Las primeras acciones del entonces ya Presidente del PRI se orientó a minimizar el hecho. Arropado por la cúpula priista y envalentonado con el liderazgo en la encuestas de su candidato a la Presidencia de la República, señaló que la deuda era manejable, que no ascendía a los montos que se estaban haciendo públicos, y que era víctima de una persecución política por parte del Gobierno federal.

¹ <http://noticaribe.com.mx/2014/11/14/consuman-mas-deuda-para-qr-en-una-operacion-de-mayoriteo-y-fast-track-aprueba-congreso-refinanciar-y-solicitar-nuevo-credito-por-casi-15-mil-mdp-endeudamiento-crecio-75-con-borge-finanzas-esta/>

Meses después, frente a la evidencia irrefutable de corruptelas y malos manejos, el otrora responsable del Ejecutivo estatal de Coahuila, se vería obligado a renunciar a la presidencia del PRI. La fraudulenta administración hacendarla de Coahuila sirvió para llamar la atención respecto a un patrón de conducta que hasta ese momento había pasado desapercibido en la opinión pública, pero que era bien conocida en los medios financieros del país.

El análisis minucioso de la administración de recursos en las entidades federativas, nos confirma que lo ocurrido en Coahuila no es un caso aislado. Una serie de estados administrados por el PRI, cobijados por las viejas costumbres imperantes en su partido y valiéndose de todo tipo de argucias e ilegalidades, elevaron su deuda pública de forma desproporcionada, empeñando los recursos provenientes de las participaciones federales, recursos que todos los mexicanos pagamos, aunque ya no precisamente para el desarrollo y fortalecimiento de esos estados, sino para otros fines más oscuros y perversos.

INDICADORES

Al igual que Humberto Moreira, estos Gobernadores claman que las deudas son manejables y que sus críticos exageran para desprestigiarlos; que los intereses se están pagando puntualmente y no son una carga excesiva. En resumen: que no existe motivo de preocupación. Sin embargo, endeudarse más y más, puede llevar a los problemas ya referidos en el apartado anterior. Lo que explica esta conducta es la opacidad con la que sus administraciones manejan los recursos de la entidad. Sus leyes estatales de transparencia son, según el caso, letra muerta o inexistente. Al tener un férreo control de sus congresos estatales de mayoría priista, no existe una adecuada fiscalización del gasto, ni tampoco posibilidad alguna de hurgar en las cuentas de los distintos proyectos y programas. En otras palabras, los gobernadores del PRI mantienen, e incluso exacerbaban las mismas conductas irresponsables que caracterizaron al viejo régimen, mostrando irresponsabilidad administrativa y presupuestal, falta de transparencia, corrupción, e impunidad.

Todas estas circunstancias han alimentado las diversas crisis económicas que como país sufrimos en el pasado. A la ausencia de fiscalización se agrega el uso político de los recursos para perpetuar su control sobre grupos y camarillas de poder. Protegidos por estas redes de confabulación, los intereses económicos locales beneficiados por estos proyectos, y por las redes políticas engrasadas con los abundantes recursos provenientes del erario público, los gobernadores del PRI pretenden apostar sin miedo a la impunidad.

Todo ello contrasta con lo realizado por el Gobierno federal durante las administraciones del PAN, donde cada peso del gasto público puede ser visto con una lupa, y donde los ciudadanos pueden consultar libremente cuánto dinero se gastó. Mientras tanto, los gobernadores del PRI pretenden que sus abusos, excesos y mal uso de recursos jamás salgan a la luz pública. Cualquier intento por cambiar esta situación tanto a nivel local como federal es en la mayoría

de los casos bloqueado por las bancadas priistas en el Congreso y en las legislaturas locales. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es responsabilidad de las legislaturas locales aprobar los niveles de deuda propuestas por los Gobernadores, así como su destino. Su fracción VII aclara que:

VII. [...] Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

De acuerdo con lo anterior, es responsabilidad de los ejecutivos y legislaturas locales, y no del Gobierno federal, la administración de sus obligaciones y empréstitos. Si algún estado tiene problemas de sobre-endeudamiento, es por la irresponsabilidad con la que ellos mismos proponen, manejan y aprueban sus finanzas públicas. Dado que los estados y municipios no son autosuficientes debido a su falta de eficiencia para recaudar impuestos y dado que no están dispuestos a pagar el costo político al ejercer sus potestades tributarias en la recaudación de sus recursos fiscales, al endeudarse han comprometido las transferencias recibidas de la federación y están comprometiendo recursos futuros para gastarlos en el presente.

Esto trae como consecuencia que se reduce la capacidad de maniobra de los gobiernos locales para invertir en infraestructura y obligándolos a endeudarse más para financiar gasto

INDICADORES

corriente. Esto crea un círculo vicioso de endeudamiento y bajos niveles de inversión local, incluso en rubros tan importantes como la seguridad. Por citar, los estados peor calificados están gobernados por el PRI y el PRD, lo cual muestra la necesidad de insistir en transparentar la contabilidad de los estados a fin de no trasladar, a las próximas administraciones y a las siguientes

generaciones, deudas que no fueron destinadas a inversión productiva. Según las calificadoras Fitch Ratings, en febrero de 2015, los estados con mayor riesgo soberano son los estados de, Michoacán, Quintana Roo, Veracruz, Zacatecas y Coahuila y Colima con calificación crediticia especulativa (ver Tabla 4)

Tabla 4
Evaluación de riesgo soberano estatal de acuerdo a Fith Ratings 2016

Categoría de Riesgo	Concepto	Entidad	Monto de deuda al cierre del tercer trimestre de 2015
A	Emisor con una calidad crediticia elevada y expectativa de riesgo de crédito reducida.	Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Sonora, Yucatán	\$ 79,483.56
A-	Emisor con una calidad crediticia elevada y expectativa de riesgo de crédito reducida. En este caso la calidad crediticia tiende a disminuir	Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Oaxaca	\$ 63,447.13
A+	Emisor con una calidad crediticia elevada y expectativa de riesgo de crédito reducida. En este caso la calidad crediticia puede aumentar y fortalecerse	Campeche, Estado de México, Sinaloa, Tabasco	\$ 52,239.67
AA-	Emisiones de muy alta calidad crediticia. Los factores protección son muy fuertes. El riesgo es modesto. En este caso la calidad corre el riesgo de disminuir	Baja California, Puebla, Tamaulipas	\$ 23,945.41
AA+	Emisiones de muy alta calidad crediticia. Los factores protección son muy fuertes. El riesgo es modesto. En este caso la calidad corre el mejorar	Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro	\$12,097.75
AAA	Mayor calidad y capacidad de pago. Calificación más alta u optima	Distrito Federal	\$ 67,591.83
BB	Emisiones situadas por debajo del grado de inversión. Los inversionistas que tengan estos portafolios son conscientes de las condiciones económicas, políticas y ciclos que pueden afectar la capacidad de pago	Quintana Roo	\$ 21,983.74

INDICADORES

Categoría de Riesgo	Concepto	Entidad	Monto de deuda al cierre del tercer trimestre de 2015
BBB	Los factores de protección son inferiores al promedio, no obstante se consideran suficientes para una inversión prudente. Existe una variabilidad considerable de riesgo	Coahuila, Nayarit, Veracruz, Zacatecas	\$ 92,465.59
BBB-	Los factores de protección son inferiores al promedio, no obstante se consideran suficientes para una inversión prudente. Existe una variabilidad considerable de riesgo, en este caso el riesgo es mayor	Michoacán	\$ 17,574.05
BBB+	Los factores de protección son inferiores al promedio, no obstante se consideran suficientes para una inversión prudente. Existe una variabilidad considerable de riesgo, en este caso el riesgo puede disminuir	Nuevo León	\$ 63,028.14
CCC	Emisiones situadas muy por debajo del grado de inversión. Se caracterizan por tener alto riesgo en su pago oportuno. Los factores de protección son escasos	Colima	\$ 2,650.94

Fuente: Elaboración propia con datos de las Calificadoras Fitch (1 de febrero 2016).

En cuanto a análisis anteriores, se tiene el reporte de Moody's (2013) titulado "Estados y municipios mexicanos: la contracción de liquidez no refleja un riesgo sistémico mayor" se señala que las deficientes prácticas de administración en algunos estados y municipios generaron un severo deterioro financiero. Desde 2008, los déficits de los estados y municipios han sido continuos y elevados debido a que los gastos operativos han crecido por un periodo prolongado con niveles insostenibles.

Es importante aclarar que en ese mismo reporte se explica que no fue la crisis económica de 2009 lo que provocó los desequilibrios, y que incluso entre 2009 y 2012 las participaciones federales (que son la principal fuente de ingresos

de los gobiernos sub-nacionales) crecieron a una tasa promedio anual del 9.8% en términos nominales. Esto indica que el deterioro se debió a políticas financieras irresponsables dirigidas por los gobiernos de los estados, presuntamente motivados en las elecciones federales y locales de 2012.

La expansión del gasto, para la promoción ilegal y partidista del voto, ocasionó un rápido deterioro en la situación financiera de algunos estados y municipios; para financiar dichos desequilibrios, los gobiernos incrementaron la deuda a corto plazo y sus adeudos con proveedores. Aun cuando las participaciones hayan disminuido en 2009, debido a la crisis y que por ello se haya justificado el endeudamiento en ese

INDICADORES

año, la tendencia de los estados a endeudarse continuó a pesar de que las participaciones aumentaron. Esto se muestra en la Tabla 5, después del año 2008 el incremento de la deuda compensó la caída de las aportaciones y participaciones federales; por ejemplo, del año 2009 al 2011 el endeudamiento de los estados y municipios compensó por mucho la caída de los ingresos federales aun cuando las participaciones aumentaron en el año 2010 y 2011.

En el mismo sentido, en el año 2013 y 2014 la deuda adquirida de los estados compensó el bajo crecimiento de los ingresos que aporta la federación. En la misma Tabla 7, se muestra claramente al cierre del tercer trimestre de 2015 que la deuda per cápita de los Estados y Municipios es muy cercana a los montos por concepto de Aportaciones y Participaciones Federales.

Tabla 5
Montos de participaciones, aportaciones y deuda de los estados y municipios (mmdp)

Montos de deuda, participaciones, aportaciones (miles de millones de pesos) y valores per cápita						
	Deuda	Participaciones	Aportaciones	Deuda	Participaciones	Aportaciones
1998	\$74.73	\$113.58	\$123.38	\$764.52	\$1,161.91	\$1,262.14
1999	\$81.40	\$140.67	\$163.56	\$822.11	\$1,420.67	\$1,651.81
2000	\$90.73	\$178.14	\$202.12	\$905.08	\$1,776.98	\$2,016.21
2001	\$100.24	\$196.93	\$237.00	\$987.86	\$1,940.68	\$2,335.55
2002	\$116.22	\$214.91	\$256.29	\$1,131.29	\$2,091.97	\$2,494.73
2003	\$125.89	\$225.23	\$275.03	\$1,210.37	\$2,165.41	\$2,644.23
2004	\$135.02	\$239.89	\$302.43	\$1,282.48	\$2,278.67	\$2,872.69
2005	\$147.41	\$278.89	\$332.70	\$1,383.89	\$2,618.21	\$3,123.33
2006	\$160.09	\$329.34	\$362.08	\$1,485.32	\$3,055.52	\$3,359.33
2007	\$186.47	\$332.76	\$377.58	\$1,708.93	\$3,049.60	\$3,460.39
2008	\$203.07	\$423.46	\$418.98	\$1,837.23	\$3,831.11	\$3,790.63
2009	\$252.15	\$375.72	\$439.07	\$2,251.24	\$3,354.42	\$3,920.07
2010	\$314.66	\$437.33	\$461.39	\$2,754.04	\$3,827.63	\$4,038.25
2011	\$390.78	\$477.26	\$499.29	\$3,378.01	\$4,125.55	\$4,316.03
2012	\$434.76	\$494.27	\$534.27	\$3,714.20	\$4,222.55	\$4,564.34
2013	\$482.81	\$532.46	\$560.92	\$4,077.93	\$4,497.27	\$4,737.66
2014	\$509.69	\$584.90	\$594.55	\$4,257.59	\$4,885.88	\$4,966.44
2015	\$515.76	\$578.34	\$563.07	\$4,262.26	\$4,779.42	\$4,653.27

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP, actualizado al cierre de 2014.

INDICADORES

En un mismo sentido, es importante mostrar el efecto negativo de la crisis sub prime de 2008. Del año 1998 al 2008, en tan solo diez años, la tasa de crecimiento de la deuda nominal fue de 140 por ciento, las participaciones en 229 por ciento y aportaciones en 200 por ciento mien-

tras que del año 2008 al 2015, la tasa de crecimiento en los mismos renglones fue de 132, 25 y 23 por ciento, individualmente. Los estados y municipios siguen con la política de abusos por los efectos de la crisis sub prime durante los últimos siete años (véase Tabla 6).

Tabla 6

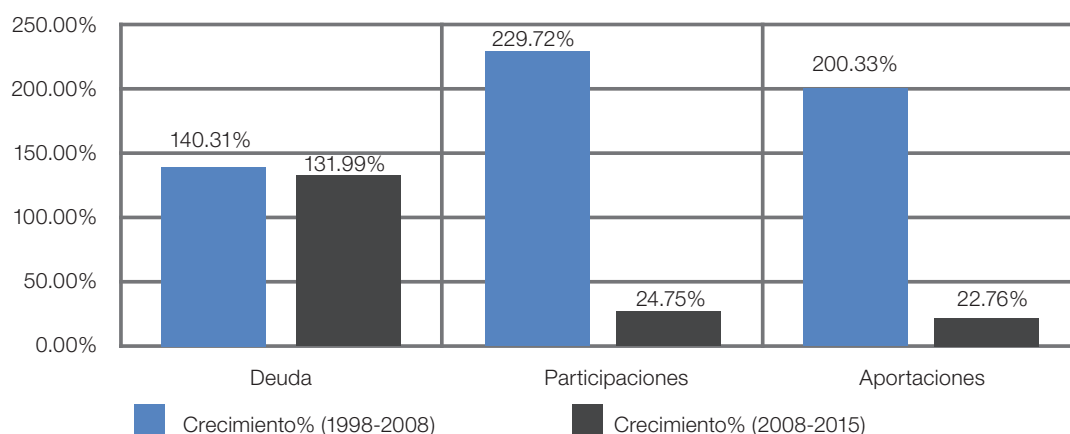
Tasa de crecimiento per cápita de la deuda, participaciones y aportaciones federales antes y después de la crisis sub prime en México

	Crecimiento % (1998-2008)	Crecimiento % (2008-2015)	Crecimiento % (1998-2015)
Deuda de los Estados	140.31%	131.99%	457.51%
Participaciones	229.72%	24.75%	311.34%
Aportaciones	200.33%	22.76%	268.68%

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP, actualizado al cierre de 2014.

Gráfico 1

Incrementos porcentuales de las aportaciones, participaciones y deuda por periodo de tiempo



Fuente: elaboración propia con información de la Tabla 8.

INDICADORES

Cabe mencionar que dichas calificaciones reflejan o evalúan no sólo la probabilidad de incumplimiento, sino también la pérdida esperada resultante de esta situación. Además, en las calificaciones se incorporan la debilidad institucional y particularmente la ausencia de incentivos que promuevan en las autoridades la corrección de los desequilibrios fiscales. Moody's también señala que la contratación de deuda a corto plazo (financiero y a proveedores) es una práctica arraigada en los gobiernos estatales y municipales, ya que este recurso complementa el relativamente bajo nivel de recursos de libre disposición con que cuentan.

El endeudamiento a corto plazo no requiere la aprobación de los congresos estatales o de la Federación ni debe ser registrado, por lo que, al carecer de la supervisión adecuada, es un instrumento idóneo para incrementar el endeudamiento y financiar gasto corriente. A pesar de ello, la deuda a corto plazo no puede ser refinanciada a largo plazo sin las autorizaciones necesarias.

Humberto Panti, de Fitch Ratings, explicó

que en 2009 los bancos elevaron su oferta de crédito a los estados y municipios, ya que contaban con el atractivo de tener una fuente de repago segura a través de las participaciones federales. Gran incentivo, sobre todo en tiempos de crisis, cuando puede resultar riesgoso prestarle a una empresa. Pero lo que no se consideró es que las participaciones federales están atadas a los precios del petróleo, por lo que ante la volatilidad del precio del crudo éstas se redujeron en el año 2009, afectando la capacidad de pago de los estados. Para contrastar lo anterior, al cierre del tercer trimestre de 2015, los seis primeros lugares con mayor monto de deuda fue el Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Estado de México y Coahuila; sin embargo, la estructura porcentual de esta deuda registrada como pasivo que pertenece a la banca comercial es diferente para cada Entidad Federal. Por ejemplo, más del 80 por ciento de la deuda de los estados de Veracruz, San Luis Potosí, Colima, Michoacán y el Estado de México proviene de la banca comercial (ver Tabla 7).

Tabla 7
Montos de deuda y % de deuda con la banca comercial

Estado	Deuda Estatal (miles de millones de pesos)	Lugar nacional	% de deuda con la banca comercial	Lugar nacional
Distrito Federal	67.59	1	71.5%	14
Nuevo León	63.03	2	58.0%	19
Chihuahua	41.31	3	60.0%	18
Veracruz	41.29	4	99.7%	3
México	38.69	5	87.9%	5
Coahuila	37.24	6	34.0%	27
Jalisco	25.30	7	21.1%	30
Quintana Roo	21.98	8	49.1%	23
Sonora	21.85	9	33.3%	28
Chiapas	18.84	10	69.3%	15
Michoacán	17.57	11	82.6%	8

INDICADORES

Estado	Deuda Estatal (miles de millones de pesos)	Lugar nacional	% de deuda con la banca comercial	Lugar nacional
Baja California	17.28	12	68.1%	16
Tamaulipas	12.98	13	53.1%	22
Oaxaca	11.28	14	54.2%	21
Puebla	8.64	15	78.2%	10
Zacatecas	7.63	16	39.4%	26
Sinaloa	7.61	17	66.0%	17
Guanajuato	7.26	18	48.9%	24
Nayarit	6.30	19	54.2%	20
Hidalgo	5.77	20	32.5%	29
Durango	5.67	21	73.2%	13
Morelos	5.33	22	89.2%	4
Tabasco	4.38	23	75.0%	11
San Luis Potosí	4.26	24	99.9%	1
Aguascalientes	3.15	25	74.0%	12
Guerrero	2.86	26	79.1%	9
Colima	2.65	27	99.7%	2
Yucatán	2.39	28	84.8%	6
Baja California Sur	2.32	29	0.0%	32
Querétaro	1.69	30	48.0%	25
Campeche	1.56	31	6.2%	31
Tlaxcala	0.04	32	84.5%	7
Suma/Promedio	515.76		61.7%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP al cierre del tercer trimestre de 2015

Con base en la Tabla 8 y con datos a nivel nacional, se aprecia que la estructura porcentual de la deuda de los estados es distinta por tipo de acreedor y fuente de pago. En el tercer trimestre de 2015, el 58 por ciento del financiamiento proviene de la banca múltiple, el 22 por ciento de la banca de desarrollo y el 17 por ciento de emisiones bursátiles.

INDICADORES

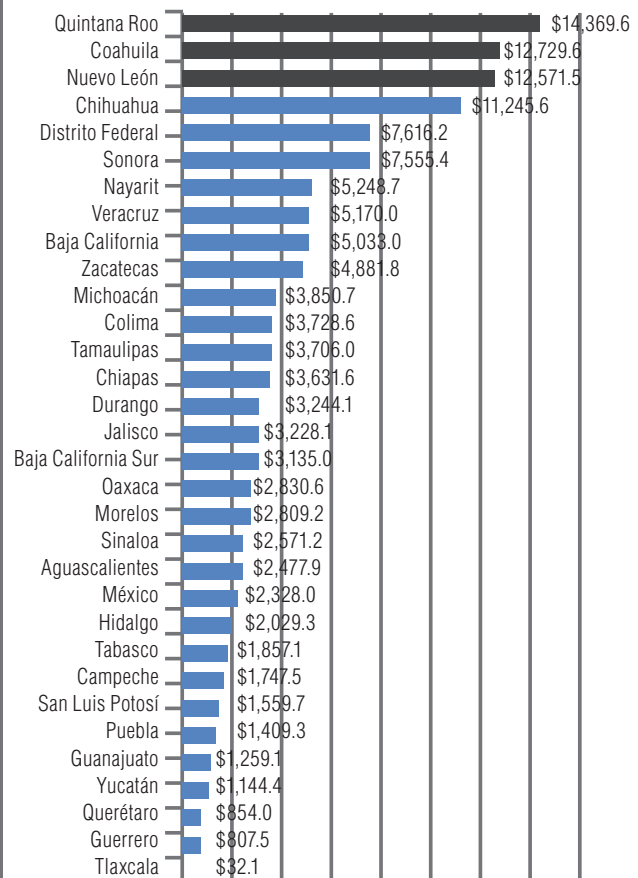
Tabla 8
Montos de deuda por tipo de acreedor (mdp) y fuente de pago

Acreedor / Fuente de pago	Participaciones	Aportaciones	Ingresos Propios	Total	%
Banca Comercial	\$ 279,659.2	\$ 18,095.2	\$ 1,401.6	\$299,156.0	58.0%
Banca de desarrollo	\$ 109,932.8	\$ 2,534.1	\$ 3,702.8	\$116,169.7	22.5%
Emisiones Bursátiles	\$ 37,235.1	\$ 49,256.2	\$ 1,153.5	\$ 87,644.8	17.0%
Otros	\$ 10,742.2		\$ 2,045.4	\$ 12,787.7	2.5%
Total	\$ 437,569.4	\$ 69,885.5	\$ 8,303.2	\$515,758.1	100.0%
%	84.8%	13.6%	1.6%	100.0%	

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP al cierre del tercer trimestre de 2015.

Por fuente de ingresos, el 84 por ciento de la deuda esta respalda por las participaciones que los Estados reciben y apenas el 1.5 por ciento con ingresos propios. Lo preocupante de la información de la tabla es que el 60 por ciento de la deuda de los estados y municipios se paga con participaciones a la banca múltiple extranjera. Esto demuestra la necesidad de una reforma fiscal integral a nivel nacional que permita a los estados generar los recursos con el fin de ponerle un alto a los montos de endeudamiento y minimizar el compromiso con la banca.

Gráfico 2
Deuda per-cápita por estado
(tercer trimestre de 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y la población de CONAPO de 2015.

INDICADORES

Por otra parte, el Gráfico 2 ilustra los montos de endeudamiento per cápita de cada entidad; esto es, cuánto representa para los habitantes de cada demarcación la deuda que su gobierno ha adquirido a lo largo de los años. Las pasivos que se presentan tendrán que ser pagados directamente por sus habitantes o indirectamente por todos los mexicanos, a través de transferencias federales originadas con el pago de impuestos. Debido a esto, la deuda pública se convierte en una carga para los contribuyentes, que puede o no estar justificada según el uso que se le dé. Por ejemplo, el estado de Quintana Roo ocupa el primer lugar con mayor deuda per-cápita en cerca de 14 mil 370 pesos, seguido por los Estados de Nuevo León, Coahuila y Chihuahua con montos superiores a los 11 mil pesos. En una posición contraria Yucatán, Guerrero, Querétaro y Tlaxcala son los estados con Menor deuda per-cápita con montos menores a \$ 1,200 pesos.

De acuerdo con el monto en la variación monetaria de la deuda por estado, después de la crisis financiera, se observa que el estado de Nuevo León ocupa el primer lugar seguido por Coahuila; respecto a la tasa de crecimiento de la deuda, Veracruz y Michoacán ocupan el primer y segundo lugar (véase Tabla 9).

En otro aspecto importante, existen dos tipos de entidades federativas aquellas con tasas de crecimiento de deuda superior al crecimiento económico y aquellas donde se presenta lo contrario. Lo cual podría significar que el incremento de la deuda frena el crecimiento y el desarrollo económico en los estados. Por ejemplo, Aguascalientes, Queretaro y Guanajuato experimentan tasas de crecimiento económico superior al 5 por ciento mientras que su deuda se reduce sustancialmente, situación contraria a la de Campeche, Hidalgo y Zacatecas (ver Tabla 10).

Tabla 9
Deuda promedio, variación monetaria y deuda per cápita antes y después de la crisis sub prime por entidad federal

Entidad	Incremento monetario 2008-2000	Lugar Nacional	Incremento monetario 2015-2018	Lugar Nacional	Incremento % 2008-2000	Lugar Nacional	Incremento % 2015-2018	Lugar Nacional
Nuevo León	\$ 9,164.00	3	\$ 45,068.24	1	104.2%	23	250.9%	10
Coahuila	\$ 1,029.00	22	\$ 35,410.30	2	128.2%	20	1933.0%	2
Chihuahua	\$ 3,534.20	12	\$ 35,008.49	3	127.8%	21	555.6%	7
Veracruz	\$ 9,151.90	4	\$ 32,117.10	4	51415.2%	1	350.3%	8
Distrito Federal	\$ 16,861.50	1	\$ 22,012.23	5	58.7%	26	48.3%	28
Quintana Roo	\$ 2,007.60	19	\$ 19,227.34	6	268.1%	13	697.6%	6
Jalisco	\$ 7,148.40	5	\$ 12,991.74	7	138.5%	18	105.5%	21
Chiapas	\$ 6,071.30	8	\$ 11,765.60	8	608.0%	9	166.4%	14
Tamaulipas	\$ 690.40	24	\$ 11,473.54	9	84.5%	24	761.1%	5
Baja California	\$ 4,662.80	10	\$ 10,839.69	10	262.6%	14	168.4%	13
Michoacán	\$ 6,544.10	6	\$ 10,816.25	11	3062.3%	2	160.1%	15
Sonora	\$ 6,454.40	7	\$ 10,463.06	12	130.8%	19	91.9%	22
Zacatecas	\$ 600.20	25	\$ 6,992.23	13	1523.4%	6	1093.2%	3
Oaxaca	\$ 4,297.50	11	\$ 6,739.62	14	1739.2%	3	148.3%	17

INDICADORES

Entidad	Incremento monetario 2008-2000	Lugar Nacional	Incremento monetario 2015-2018	Lugar Nacional	Incremento % 2008-2000	Lugar Nacional	Incremento % 2015-2018	Lugar Nacional
México	\$ 9,497.10	2	\$ 5,849.45	15	40.7%	28	17.8%	31
Morelos	-\$ 22.20	31	\$ 4,844.09	16	-4.4%	31	996.5%	4
Nayarit	\$ 1,447.50	21	\$ 4,765.06	17	1570.0%	5	309.5%	9
Guanajuato	\$ 3,174.20	13	\$ 3,463.10	18	506.3%	10	91.1%	23
Hidalgo	\$ 2,303.30	14	\$ 3,302.55	19	1412.2%	7	133.9%	19
Sinaloa	\$ 2,065.70	17	\$ 3,092.73	20	84.3%	25	68.5%	25
Durango	\$ 2,155.20	16	\$ 2,513.43	21	215.9%	17	79.7%	24
Puebla	\$ 5,472.00	9	\$ 2,313.88	22	639.7%	8	36.6%	29
Tabasco	\$ 1,465.80	20	\$ 2,313.68	23	243.4%	15	111.9%	20
Yucatán	\$ 541.80	27	\$ 1,662.62	24	286.5%	12	227.5%	11
Baja California Sur	\$ 138.90	29	\$ 1,592.19	25	23.5%	29	217.8%	12
Colima	\$ 886.40	23	\$ 1,582.94	26	488.1%	11	148.2%	18
Campeche	-\$ 76.30	32	\$ 1,527.51	27	-68.6%	32	4364.3%	1
San Luis Potosí	\$ 2,023.30	18	\$ 1,389.68	28	240.3%	16	48.5%	27
Guerrero	\$ 173.90	28	\$ 1,090.91	29	10.9%	30	61.5%	26
Aguascalientes	\$ 2,299.40	15	\$ 707.21	30	1633.1%	4	29.0%	30
Querétaro	\$ 575.60	26	-\$ 289.07	32	41.1%	27	-14.6%	32

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP e INEGI.

Tabla 10
Tasas de crecimiento de la deuda y la economía por estado

Estado	Crecimiento % de la deuda 2015-2013	Crecimiento económico 2015-2013
Campeche	56.488	-1.300
Hidalgo	42.687	2.642
Zacatecas	30.635	2.124
Baja California	28.401	1.940
Sonora	26.369	1.849
Quintana Roo	23.763	4.508
Nuevo León	21.414	3.596
Tamaulipas	20.944	1.984
Morelos	14.539	1.327
Durango	14.411	2.038
Michoacán	13.148	2.824
Oaxaca	11.123	2.291

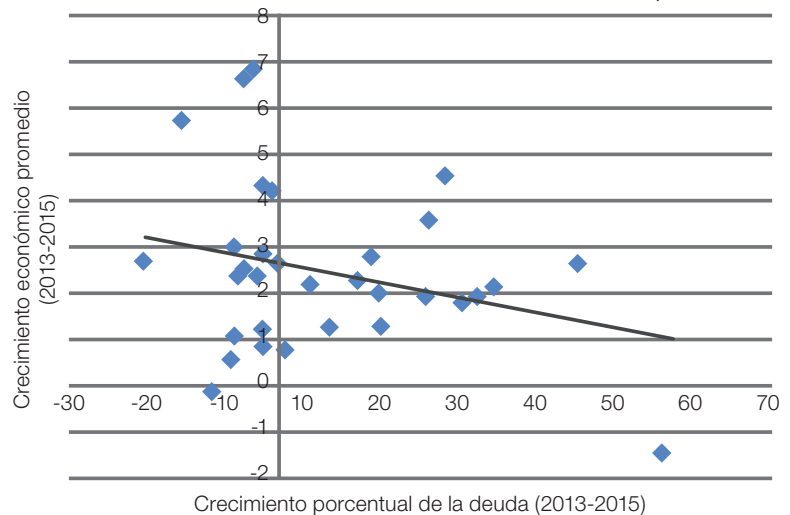
INDICADORES

Estado	Crecimiento % de la deuda 2015-2013	Crecimiento económico 2015-2013
Distrito Federal	7.353	1.313
Coahuila	4.778	2.173
Veracruz	0.887	0.776
Tlaxcala	0.000	2.685
Chihuahua	-1.099	4.241
Sinaloa	-1.867	2.817
Puebla	-1.893	0.893
Nayarit	-2.331	4.302
México	-2.358	1.197
Aguascalientes	-3.387	6.843
Yucatán	-3.443	2.411
Colima	-4.565	2.556
Querétaro	-4.578	6.688
San Luis Potosí	-5.034	2.454
Tabasco	-6.076	1.102
Jalisco	-6.098	2.993
Baja California Sur	-6.467	0.583
Chiapas	-9.560	-0.096
Guanajuato	-13.691	5.740
Guerrero	-19.061	2.709

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP e INEGI.

Gráfico 3

Crecimiento económico vs incremento de la deuda por entidad



Fuente: elaboración propia con datos de la Tabla 10.

INDICADORES

De acuerdo con la garantía que otorgan los gobiernos estatales de la federación para asegurar el pago de los créditos contraídos con los acreedores, las participaciones federales se han visto seriamente afectadas; por ejemplo, el Distrito Federal, el estado de Coahuila, Edomex y Aguascalientes, al cierre de 2015, respaldaron el pago de su deuda con más del 75.0 por ciento, aproximadamente (véase Tabla 11).

De acuerdo con el registro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las afectaciones de las participaciones federales de los 2,447 municipios en 2015, la deuda de 97 municipios se encuentra respaldada por el 100 por ciento del total de participaciones. Cerca de la mitad de ellos pertenecen al Estado de Jalisco (ver Tabla 12).

Tabla 11
Afectación de participaciones por entidad federal en 2015

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBIERNO DE LA ENTIDAD	GOBIERNOS MUNICIPALES	TOTAL	PARTIDO GOBERNANTE	Nombre del Gobernador	Inicio del periodo	Final del periodo
DISTRITO FEDERAL	100.0%		100.0%	PRD	Miguel Ángel Mancera Espinosa	5 de diciembre 2012	4 de diciembre 2018
COAHUILA	80.0%	10.2%	90.2%	PRI	Rubén Moreira Valdez	4 de diciembre 2011	30 de noviembre 2017
MÉXICO	80.0%	3.3%	83.3%	PRI	Eruviel Ávila Villegas	15 de septiembre 2011	14 de septiembre 2017
NUEVO LEÓN	80.0%	11.2%	91.2%	INDEPENDIENTE	Jaime Rodríguez Calderón	4 de octubre 2015	3 de octubre 2021
SAN LUIS POTOSÍ	80.0%	7.1%	87.1%	PRI	Juan Manuel Carreras López	26 de septiembre 2015	25 de septiembre 2021
SINALOA	80.0%	8.4%	88.4%	PAN	Mario López Valdez	1 de enero 2011	31 de diciembre 2016
VERACRUZ	80.0%	5.0%	85.0%	PRI	Javier Duarte de Ochoa	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016
NAYARIT	77.5%	2.8%	80.3%	PRI	Roberto Sandoval Castañeda	19 de septiembre 2011	18 de septiembre 2017
QUINTANA ROO	77.1%	10.4%	87.5%	PRI	Roberto Borge Angulo	5 de abril 2011	4 de abril 2017
AGUASCALIENTES	77.0%	17.2%	94.2%	PRI	Carlos Lozano de la Torre	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016
GUERRERO	77.0%	4.3%	81.3%	PRI	Héctor Astudillo Flores	27 de octubre 2015	26 de octubre de 2021
JALISCO	74.7%	10.8%	85.5%	PRI	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	1 de marzo 2013	28 de febrero 2019
CHIHUAHUA	73.6%	4.4%	78.0%	PRI	César Duarte Jáquez	4 de octubre 2010	3 de octubre 2016
DURANGO	72.5%	10.2%	82.7%	PRI	Jorge Herrera Caldera	15 de septiembre 2010	14 de septiembre 2016

INDICADORES

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBIERNO DE LA ENTIDAD	GOBIERNOS MUNICIPALES	TOTAL	PARTIDO GOBERNANTE	Nombre del Gobernador	Inicio del periodo	Final del periodo
MICHOACÁN	69.6%	5.1%	74.7%	PRD	Silvano Aureoles Conejo	01 de Octubre 2015	30 de septiembre 2021
SONORA	65.9%	7.8%	73.6%	PRI	Claudia Pavlovich Arellano	13 de septiembre 2015	12 de septiembre 2021
BAJA CALIFORNIA	65.1%	11.2%	76.4%	PAN	Francisco Vega de Lamadrid	1 de noviembre 2013	31 de octubre 2019
MORELOS	61.2%	2.9%	64.1%	PRD	Graco Luis Ramírez Garrido Abreu	1 de octubre 2012	30 de septiembre 2018
ZACATECAS	55.5%	2.5%	58.0%	PRI	Miguel Alejandro	12 de septiembre 2010	11 de septiembre 2016
COLIMA	55.0%	2.8%	57.8%	PRI	Ramón Pérez Díaz	1 de noviembre 2015	18 de enero de 2016
BAJA CALIFORNIA SUR	54.0%	5.5%	59.5%	PAN	Carlos Mendoza Davis	10 de septiembre 2015	9 de septiembre 2021
OAXACA	43.7%	1.1%	44.8%	MC	Gabino Cué Monteagudo	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016
GUANAJUATO	43.0%	6.7%	49.7%	PAN	Miguel Márquez Márquez	26 de septiembre 2012	25 de septiembre 2018
HIDALGO	31.0%	0.7%	31.7%	PRI	Francisco Olvera Ruiz	1 de abril 2011	31 de marzo 2016
YUCATÁN	30.1%	8.2%	38.3%	PRI	Rolando Zapata Bello	1 de octubre 2012	30 de septiembre 2018
PUEBLA	26.0%	2.7%	28.7%	PAN	Rafael Moreno Valle Rosas	1 de febrero 2011	31 de enero 2017
CHIAPAS	24.7%	1.7%	26.4%	VERDE	Manuel Velasco Coello	8 de diciembre 2012	7 de diciembre 2018
TAMAULIPAS	24.0%	1.3%	25.3%	PRI	Egídio Torre Cantú	1 de enero 2011	30 de septiembre 2016
TABASCO	23.0%	1.3%	24.3%	PRD	Arturo Núñez Jiménez	1 de enero 2013	31 de diciembre 2018
QUERÉTARO	20.8%	2.1%	22.9%	PAN	Francisco Domínguez Servién	1 de octubre de 2015	30 de septiembre 2021
CAMPECHE	12.8%	3.8%	16.6%	PRI	Alejandro Moreno Cárdenas	16 de septiembre 2015	15 de septiembre 2021

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP al cierre del tercer trimestre de 2015.

INDICADORES

las participaciones federales de los 2,447 municipios en 2015, la deuda de 97 municipios se encuentra respaldada por el 100 por ciento del

total de participaciones. Cerca de la mitad de ellos pertenecen al Estado de Jalisco.

Tabla 12
Municipios con el 100% de afectaciones de las participaciones federales
(97 mun.)

ENTIDAD	MUNICIPIO	PORCENTAJE
AGUASCALIENTES	JESUS MARIA*	100.00%
AGUASCALIENTES	RINCON DE ROMOS*	100.00%
AGUASCALIENTES	TEPEZALA*	100.00%
COAHUILA	ACUÑA*	100.00%
COAHUILA	CASTAÑOS*	100.00%
COAHUILA	CUATRO CIENEGAS*	100.00%
COAHUILA	FRANCISCO I. MADERO*	100.00%
COAHUILA	FRONTERA*	100.00%
COAHUILA	MATAMOROS*	100.00%
COAHUILA	MONCLOVA*	100.00%
COAHUILA	PARRAS*	100.00%
COAHUILA	RAMOS ARIZPE*	100.00%
COAHUILA	SABINAS*	100.00%
COAHUILA	TORREON*	100.00%
JALISCO	ACATIC	100.00%
JALISCO	AHUALULCO DE MERCADO*	100.00%
JALISCO	AMATITAN	100.00%
JALISCO	AMECA	100.00%
JALISCO	ARANDAS	100.00%
JALISCO	ATEMAJAC DE BRIZUELA	100.00%
JALISCO	ATENGO	100.00%
JALISCO	ATOTONILCO EL ALTO	100.00%
JALISCO	AUTLAN DE NAVARRO	100.00%
JALISCO	AYUTLA	100.00%
JALISCO	CAÑADAS DE OBREGON	100.00%
JALISCO	CHAPALA	100.00%
JALISCO	CHIMALTITAN	100.00%
JALISCO	CUAUTITLAN DE GARCIA B.	100.00%
JALISCO	DEGOLLADO	100.00%
JALISCO	ENCARNACION DE DIAZ	100.00%
JALISCO	HUEJUQUILLA EL ALTO	100.00%

INDICADORES

ENTIDAD	MUNICIPIO	PORCENTAJE
JALISCO	IXTLAHUACAN DE LOS MEMBRILLOS	100.00%
JALISCO	IXTLAHUACAN DEL RIO	100.00%
JALISCO	JESUS MARIA	100.00%
JALISCO	JILOTLAN DE LOS DOLORES	100.00%
JALISCO	JOCOTEPEC	100.00%
JALISCO	MASCOTA	100.00%
JALISCO	OJUELOS DE JALISCO	100.00%
JALISCO	PONCITLAN	100.00%
JALISCO	PUERTO VALLARTA*	100.00%
JALISCO	QUITUPAN	100.00%
JALISCO	SAN IGNACIO CERRO GORDO	100.00%
JALISCO	SAN JUAN DE LOS LAGOS	100.00%
JALISCO	SAN JUANITO ESCOBEDO	100.00%
JALISCO	SAN MARTIN HIDALGO	100.00%
JALISCO	SAN MIGUEL EL ALTO	100.00%
JALISCO	SAN PEDRO TLAQUEPAQUE	100.00%
JALISCO	SAN SEBASTIAN DEL OESTE	100.00%
JALISCO	TALA	100.00%
JALISCO	TENAMAXTLAN	100.00%
JALISCO	TEUCHITLAN	100.00%
JALISCO	TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	100.00%
JALISCO	TOLIMAN	100.00%
JALISCO	TOMATLAN	100.00%
JALISCO	TONALA*	100.00%
JALISCO	TOTATICHE	100.00%
JALISCO	UNION DE SAN ANTONIO	100.00%
JALISCO	UNION DE TULA	100.00%
JALISCO	VILLA HIDALGO	100.00%
JALISCO	YAHUALICA DE GONZALEZ G.	100.00%
JALISCO	ZAPOTLANEJO	100.00%
MICHOACAN	ARIO*	100.00%
MICHOACAN	BUENAVIDA*	100.00%
MICHOACAN	COTIJA*	100.00%
MICHOACAN	IXTLAN*	100.00%
MICHOACAN	LA HUACANA*	100.00%
MICHOACAN	LAZARO CARDENAS*	100.00%
MICHOACAN	MARCOS CASTELLANOS*	100.00%
MICHOACAN	MUGICA*	100.00%
MICHOACAN	PARACHO*	100.00%

INDICADORES

ENTIDAD	MUNICIPIO	PORCENTAJE
MICHOACAN	PARACUARO*	100.00%
MICHOACAN	PATZCUARO*	100.00%
MICHOACAN	SALVADOR ESCALANTE*	100.00%
MICHOACAN	TANCITARO*	100.00%
MICHOACAN	TUZANTLA*	100.00%
MICHOACAN	TZITZIO*	100.00%
MICHOACAN	URUAPAN*	100.00%
MICHOACAN	VENUSTIANO CARRANZA*	100.00%
NUEVO LEON	ABASOLO*	100.00%
NUEVO LEON	CADEREYTA JIMENEZ*	100.00%
NUEVO LEON	GENERAL BRAVO*	100.00%
NUEVO LEON	GUADALUPE*	100.00%
NUEVO LEON	LOS RAMONES*	100.00%
NUEVO LEON	MONTEMORELOS*	100.00%
NUEVO LEON	SALINAS VICTORIA*	100.00%
NUEVO LEON	SANTIAGO*	100.00%
QUINTANA ROO	SOLIDARIDAD	100.00%
SAN LUIS POTOSI	CIUDAD FERNANDEZ*	100.00%
SAN LUIS POTOSI	EBANO*	100.00%
SAN LUIS POTOSI	MATLAPA*	100.00%
SAN LUIS POTOSI	MEXQUITIC DE CARMONA*	100.00%
SAN LUIS POTOSI	TAMAZUNCHALE*	100.00%
SAN LUIS POTOSI	TAMPAMOLON CORONA*	100.00%
SAN LUIS POTOSI	TAMUIN*	100.00%
TABASCO	NACAJUCA*	100.00%
TLAXCALA	SANTA CRUZ TLAXCALA	100.00%
VERACRUZ	HUEYAPAN DE OCAMPO	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP al cierre del tercer trimestre de 2015.

Otra métrica relevante es el porcentaje que la deuda pública de las entidades federativas representa de las participaciones federales, un conjunto de recursos que se destinan a los estados para el financiamiento de actividades propias. Un mayor porcentaje denota una menor capacidad, por parte del gobierno sub-nacional, para proveer adecuada y eficientemente los bienes y servicios públicos que la ciudadanía legítimamente demanda. Complementariamente, se muestra con datos reales, aquellas entidades que abusan

de los efectos de la crisis sub prime de 2008. De acuerdo al último periodo de gobierno, son tres partidos gobernados por el PRI que aumentaron por mucho el incremento de su deuda. En total, son doce estados de la República que aumentaron más del 50 por ciento su nivel deuda por durante el periodo de administración del gobernador; en especial, Zacatecas, Campeche, Chihuahua, Oaxaca y Colima cuya deuda por periodo de gobierno incremento más del 100 por ciento, individualmente (ver Tabla 13).

INDICADORES

Tabla 13

Incrementos % de la deuda de acuerdo al partido gobernante por periodo de gestión

Estado	Incremento	Partido Gobernante	Nombre del Gobernador	Inicio del periodo	Final del periodo
ZACATECAS	1,019.0	PRI	Miguel Alejandro Alonso Reyes	12 de septiembre 2010	11 de septiembre 2016
CAMPECHE	375.5	PRI	Fernando Ortega Barnés	todo el periodo	todo el periodo
CHIHUAHUA	229.2	PRI	César Duarte Jáquez	4 de octubre 2010	3 de octubre 2016
OAXACA	144.5	MC	Gabino Cué Monteagudo	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016
COLIMA	108.7	PRI	Mario Anguiano Moreno	todo el periodo	todo el periodo
SONORA	94.1	PAN	Guillermo Padrés Elías	todo el periodo	todo el periodo
VERACRUZ	92.0	PRI	Javier Duarte de Ochoa	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016
MORELOS	85.7	PRD	Graco Luis Ramírez Garrido Abreu	1 de octubre 2012	30 de septiembre 2018
NUEVO LEÓN	85.5	PRI	Rodrigo Medina de la Cruz	todo el periodo	todo el periodo
QUINTANA ROO	68.8	PRI	Roberto Borge Angulo	5 de abril 2011	4 de abril 2017
HIDALGO	54.0	PRI	Francisco Olvera Ruiz	1 de abril 2011	31 de marzo 2016
DURANGO	53.3	PRI	Jorge Herrera Caldera	15 de septiembre 2010	14 de septiembre 2016
SINALOA	44.3	PAN	Mario López Valdez	1 de enero 2011	31 de diciembre 2016
BAJA CALIFORNIA SUR	29.1	PAN	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	todo el periodo	todo el periodo
TAMAULIPAS	28.9	PRI	Egidio Torre Cantú	1 de enero 2011	30 de septiembre 2016
BAJA CALIFORNIA	28.4	PAN	Francisco Vega de Lamadrid	1 de noviembre 2013	31 de octubre 2019
AGUASCALIENTES	20.9	PRI	Carlos Lozano de la Torre	1 de diciembre 2010	30 de noviembre 2016
MICHOACÁN	16.1	PRD	Fausto Vallejo	todo el periodo	todo el periodo
DISTRITO FEDERAL	15.0	PRD	Miguel Ángel Mancera Espinosa	5 de diciembre 2012	4 de diciembre 2018
CHIAPAS	14.8	VERDE	Manuel Velasco Coello	8 de diciembre 2012	7 de diciembre 2018
NAYARIT	13.9	PRI	Roberto Sandoval Castañeda	19 de septiembre 2011	18 de septiembre 2017
COAHUILA	2.0	PRI	Rubén Moreira Valdez	4 de diciembre 2011	30 de noviembre 2017
MÉXICO	1.3	PRI	Eruviel Ávila Villegas	15 de septiembre 2011	14 de septiembre 2017

INDICADORES

Estado	Incremento	Partido Gobernante	Nombre del Gobernador	Inicio del periodo	Final del periodo
YUCATÁN	-1.3	PRI	Rolando Zapata Bello	1 de octubre 2012	30 de septiembre 2018
TABASCO	-6.1	PRD	Arturo Núñez Jiménez	1 de enero 2013	31 de diciembre 2018
JALISCO	-6.1	PRI	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	1 de marzo 2013	28 de febrero 2019
SAN LUIS POTOSÍ	-7.1	PRI	Fernando Toranzo Fernández	todo el periodo	todo el periodo
PUEBLA	-7.3	PAN	Rafael Moreno Valle Rosas	1 de febrero 2011	31 de enero 2017
GUANAJUATO	-10.0	PAN	Miguel Márquez Márquez	26 de septiembre 2012	25 de septiembre 2018
GUERRERO	-18.8	PRD	Ángel Aguirre	todo el periodo	todo el periodo
QUERÉTARO	-24.0	PRI	José Calzada Ruvirosa	todo el periodo	todo el periodo

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP. Los cuadros con relleno de color naranja son aquellos periodos de gobierno estatal que acaban de terminar.

De acuerdo con la Tabla 12, el incremento porcentual negativo de la deuda estatal durante el periodo de gestión del gobernador o en su caso lo que lleva de su administración. Son ocho gobernadores que disminuyeron su deuda estatal, tres de ellos terminaron en 2015 su gestión, San Luis Potosí, Guerrero y Querétaro y cinco permanecen en el cargo, Yucatán, Tabasco, Jalisco, Puebla y Guanajuato. Como consecuencia del endeudamiento, los estados tendrán que imponer, a posteriori, nuevas cargas fiscales a los contribuyentes para efecto de recaudar fondos y cubrir sus deudas, tal y como ocurre ya en Coahuila. Así lo informó *El Universal* el 17 de noviembre de 2011, en referencia al “Moreirazo” en la nota denominada: “Por deuda aumentan impuestos en Coahuila”.

El martes, con la oposición de los cinco diputados del PAN, la mayoría prisa aprobó el paquete fiscal de Coahuila para 2012, en el que destaca el aumento de 1 a 2 por ciento en el Impuesto Sobre Nóminas (ISN) y mantener el

cobro de la tenencia vehicular, cuya meta es captar 570 millones 599 mil pesos. “Dejar de percibir este ingreso del ISN pondría en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas de la entidad”, advirtió el Ejecutivo. Para los carros y camionetas con más de 10 años de antigüedad (que no pagaban tenencia) se estableció una contribución de 300 pesos, “lo que permitirá, por medidas de seguridad, actualizar el registro de las unidades que circulan”.

Para minibuses, microbuses, camiones de carga, autobuses integrales y ómnibuses se cobrarán 360 pesos; y remolques y semirremolques 170 pesos. Mientras que en las licencias para venta de bebidas alcohólicas se incrementó de 29 mil 750 pesos a 150 mil. Los centros de venta de alimentos tendrán que pagar 40 mil pesos, cuando antes se pagaba 14 mil 825 pesos por estas licencias. El proceso de registro de matrimonio pasó de 194 pesos a 520, y también algunos procesos notariales tendrán un costo mayor al que hasta ahora se tenía.

INDICADORES

Comparativo internacional y evolución de la deuda de México

En la Tabla 14 y Gráfico se muestra que el gobierno de México ocupa el sexto lugar con menor el nivel de deuda como porcentaje del PIB de entre los principales países con registro en el Fondo Monetario Internacional desde 2012, sin embargo, al cierre de 2015 se ubica entre los primeros diez países con el mayor incremento de deuda como porcentaje del PIB, es decir, siete puntos porcentuales más. Los signos de preocupación son latentes, principalmente por la velocidad de aumento en un corto periodo. Esta alza porcentual de deuda del gobierno central mexicano está por encima de países como Canadá, Estados Unidos y Alemania.

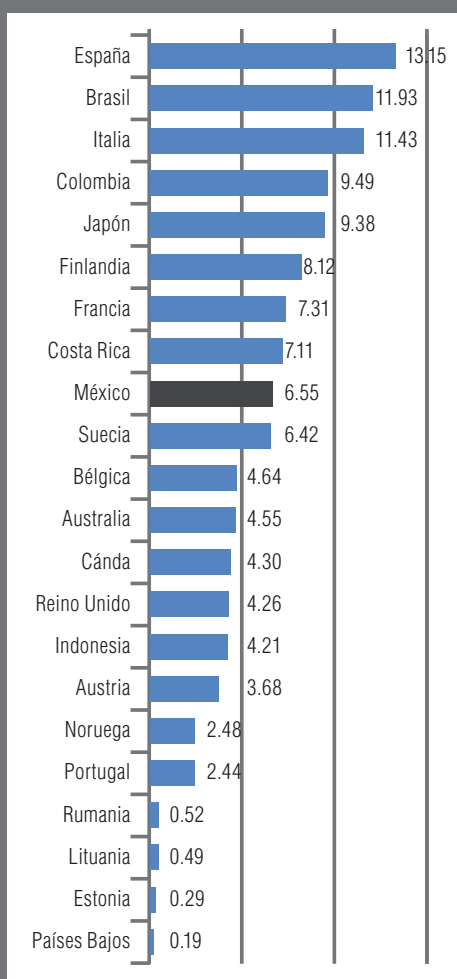


Tabla 14

Comparativo de la deuda total de los gobiernos centrales (% del PIB)

Países	2012Q4	2015Q3	Incremento 2012-2015
España	91.53	104.68	13.15
Brasil	52.13	64.06	11.93
Italia	123.21	134.64	11.43
Colombia	34.16	43.65	9.49
Japón	235.00	244.37	9.38
Finlandia	58.59	66.71	8.12
Francia	100.18	107.49	7.31
Costa Rica	34.68	41.79	7.11
México	31.23	37.78	6.55
Suecia	50.76	57.19	6.42
Bélgica	104.06	108.70	4.64
Australia	61.54	66.09	4.55
Canadá	108.82	113.12	4.30
Reino Unido	90.06	94.32	4.26
Indonesia	22.43	26.64	4.21
Austria	81.64	85.32	3.68
Noruega	33.81	36.29	2.48
Portugal	136.96	139.40	2.44
Rumania	44.04	44.56	0.52
Lituania	39.29	39.78	0.49
Estonia	9.52	9.81	0.29
Países Bajos	70.53	70.72	0.19
Estados Unidos	124.70	124.41	-0.29
Hungría	79.84	79.31	-0.53
Luxemburgo	21.99	21.33	-0.66
República Eslovaca	60.62	59.62	-0.99
Filipinas	13.78	10.94	-2.84
Dinamarca	53.05	48.44	-4.61
Polonia	59.16	51.93	-7.23
Alemania	79.71	71.89	-7.82
Irlanda	124.77	103.60	-21.17

Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=quarterly-public-sector-debt#>

INDICADORES

En conjunto con lo anterior, en la Tabla 15 se observa la evolución del balance fiscal, la deuda interna y externa y la deuda ampliada del sector público desde el año de 1980 al cierre de 2015.

Tabla 15
Balance presupuestario, requerimiento financieros del sector público²
y saldo de la deuda bruta en México

Año	Balance Presupuestario del Sector Público		Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, % del PIB			Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
	% del PIB	Millones de pesos corrientes	Total	Interna	Externa	
1980	-3.52	-\$202.4	24.52	14.73	9.80	
1981	-8.52	-\$670.7	29.04	16.33	12.71	
1982	-10.63	-\$1,348.5	59.75	27.38	32.37	
1983	-5.34	-\$1,221.0	52.95	23.04	29.90	
1984	-4.13	-\$1,554.0	46.49	18.97	27.52	
1985	-5.13	-\$3,134.5	54.43	20.56	33.87	
1986	-9.47	-\$9,499.0	79.02	23.90	55.12	
1987	-10.36	-\$25,670.3	83.29	24.59	58.70	
1988	-7.59	-\$38,157.8	51.74	21.72	30.03	
1989	-3.72	-\$24,652.6	47.06	20.79	26.27	
1990	-1.67	-\$14,938.2	39.40	17.30	22.10	
1991	2.60	\$29,962.5	32.90	13.60	19.30	
1992	3.38	\$46,279.9	26.30	10.50	15.80	
1993	0.51	\$7,752.8	25.00	10.20	14.80	
1994	0.35	\$6,099.2	34.80	10.60	24.20	
1995	-0.33	-\$7,044.5	37.90	7.30	30.60	
1996	-0.03	-\$810.9	29.20	6.40	22.80	
1997	-0.27	-\$10,116.8	24.40	7.30	17.10	
1998	-0.91	-\$40,457.5	26.60	8.20	18.40	
1999	-1.06	-\$57,221.8	24.00	9.20	14.80	
2000	-0.92	-\$58,225.3	22.60	10.60	12.00	30.51
2001	-0.65	-\$43,430.1	22.20	11.60	10.60	31.61
2002	-1.23	-\$83,827.4	23.60	12.70	10.90	33.17
2003	-0.56	-\$41,944.5	24.70	13.60	11.10	34.21
2004	-0.21	-\$17,817.2	22.70	12.90	9.80	31.23

² Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Los RFSP agrupan, entre otros, al balance público tradicional, los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) una vez descontadas las transferencias del Gobierno federal, a los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS) y a los requerimientos financieros del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento.

INDICADORES

Año	Balance Presupuestario del Sector Público		Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, % del PIB			Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
	% del PIB	Millones de pesos corrientes	Total	Interna	Externa	
2006	0.09	\$9,109.6	21.50	16.00	5.50	28.77
2007	0.07	\$7,410.8	21.30	16.30	5.00	27.55
2008	-0.09	-\$11,051.9	26.60	20.30	6.30	32.95
2009	-2.27	-\$271,147.3	32.40	22.60	9.80	34.30
2010	-2.80	-\$366,992.3	31.80	22.00	9.80	34.39
2011	-2.49	-\$357,409.8	32.50	22.10	10.40	34.92
2012	-2.60	-\$400,648.5	34.00	23.90	10.10	36.35
2013	-2.30	-\$377,906.3	36.60	26.20	10.40	38.78
2014	-3.20	-\$547,217.0	40.30	28.20	12.10	41.50
2015	-3.50	-\$641,510.0	45.50	30.10	15.40	46.00

Fuente: Actualizado al cierre de 2014. Cuenta de la Hacienda Pública y Criterios Generales de Política Económica para el año 2015 y datos hasta el tercer trimestre de 2015.

Se analiza que la deuda externa se mantuvo estable y a la baja desde el inicio de la gestión de los gobiernos panistas mientras que la interna prácticamente se triplicó en proporción al PIB, lo cual significó un mayor endeudamiento en moneda nacional, este cambio que mostraba la solidez de las finanzas públicas; contrariamente, desde que Peña Nieto tomó el poder, el comportamiento la deuda externa crece más rápido que la interna.

Dentro de la misma Tabla 15, los niveles actuales del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) aumentaron en cerca de 10 por ciento del PIB nacional, bajo la actual administración de Peña Nieto. Por su parte, desde el año 2000 al 2015, se amplió 16 por ciento la brecha entre la deuda interna y externa bruta en suma con mayores niveles del déficit presupuestal y requerimientos financieros (ver Gráfico 4).

Gráfico 4

Evolución histórica de los niveles de deuda del sector público (% del PIB nacional)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Tabla 2.

INDICADORES

Debe señalarse de forma preocupante, el incremento monetario acelerado del déficit presupuestal de 2013 al pronóstico del año 2015, según los Criterios Generales de Política Económica, será de más 241 mil millones de pesos, cifra

nunca antes vista bajo los gobiernos del Presidente Fox y Calderón (ver Gráfico 4). Desde que el PRI tomó el poder en diciembre de 2012 hasta diciembre de 2015, cada hora Peña Nieto endeuda al país con más 330 mil pesos.

Tabla 16
Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público
(miles de millones de pesos)

	Deuda Neta Total	Interna	Presupuestario	Gobierno federal	Organismos y empresas públicas	No presupuestarios	Externa	Presupuestario	No presupuestario
2000	2,051	1,298	561	606	-46	737	753	603	150
2001	2,185	1,458	652	691	-39	806	727	570	157
2002	2,474	1,581	760	821	-62	822	893	662	231
2003	2,738	1,689	857	927	-70	833	1,049	752	297
2004	2,855	1,754	944	1,030	-86	809	1,101	768	333
2005	2,974	1,972	1,096	1,183	-87	876	1,002	648	354
2006	3,135	2,232	1,337	1,547	-210	895	903	467	437
2007	3,314	2,442	1,561	1,788	-228	882	872	338	534
2008	4,063	2,998	2,089	2,333	-244	909	1,066	279	786
2009	4,382	3,197	2,388	2,471	-83	809	1,185	1,125	60
2010	4,813	3,572	2,743	2,809	-66	829	1,241	1,198	43
2011	5,451	3,909	3,071	3,112	-41	838	1,542	1,484	58
2012	5,891	4,360	3,493	3,501	-8	867	1,531	1,483	48
2013	6,504	4,855	3,968	3,894	74	887	1,649	1,601	48
2014	7,446	5,396	4,492	4,324	168	904	2,050	2,000	50
2015	8,633	5,962	5,037	4,814	223	925	2,671	2,609	62

Fuente: Elaboración propia con información de los informes trimestrales al Congreso al cierre de 2015.

Durante este periodo, la deuda neta total del sector público incrementó en 2.8 billones de pesos, es decir, una tasa de crecimiento de más del 40 por ciento. Esta cifra equivale 14 veces la inversión destinada al nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, aproximadamente.

El crecimiento de la deuda interna es del 31 mientras que la externa de 69.9 por ciento. Es decir, el doble que la interna. Esta tasa de crecimiento es preocupante puesto que su crecimiento es muy superior al de la economía mexicana en los últimos años.

INDICADORES

Tabla 17
Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público
(% del PIB) y Riesgo país

	Deuda Neta Total	Interna	Presupuestario	Gobierno federal	Organismos y empresas públicas	No presupuestarios	Externos	Presupuestario	No presupuestario	Riesgo País
2000	30.50	19.30	8.30	9.00	-0.70	11.00	11.20	9.00	2.20	371.00
2001	31.60	21.10	9.40	10.00	-0.60	11.70	10.50	8.20	2.30	366.00
2002	33.20	21.20	10.20	11.00	-0.80	11.00	12.00	8.90	3.10	317.00
2003	34.20	21.10	10.70	11.60	-0.90	10.40	13.10	9.40	3.70	245.00
2004	31.20	19.20	10.30	11.30	-0.90	8.90	12.00	8.40	3.60	190.00
2005	30.00	19.90	11.10	12.00	-0.90	8.80	10.10	6.50	3.60	156.00
2006	28.80	20.50	12.30	14.20	-1.90	8.20	8.30	4.30	4.00	121.00
2007	27.60	20.30	13.00	14.90	-1.90	7.30	7.30	2.80	4.40	107.00
2008	32.90	24.30	16.90	18.90	-2.00	7.40	8.60	2.30	6.40	228.00
2009	34.30	25.00	18.70	19.30	-0.70	6.30	9.30	8.80	0.50	261.00
2010	34.40	25.50	19.60	20.10	-0.50	5.90	8.90	8.60	0.30	154.00
2011	34.90	25.00	19.70	19.90	-0.30	5.40	9.90	9.50	0.40	159.00
2012	36.40	26.90	21.60	21.60	0.00	5.30	9.30	9.10	0.30	158.00
2013	38.80	28.90	23.60	23.20	0.40	5.30	9.90	9.60	0.30	161.00
2014	41.60	30.10	25.10	24.10	0.90	5.00	11.50	11.20	0.30	158.00
2015	45.70	31.60	26.50	25.50	1.00	5.10	14.40	14.10	0.30	210.00

Fuente: Elaboración propia con información de los informes trimestrales al Congreso al cierre de 2015.

Al llegar el PRI a Los Pinos, la deuda neta total fue equivalente a 36.4 por ciento del PIB, sin embargo, a diciembre de 2015 represento el 46 por ciento, 10 puntos porcentuales más, cifra nunca registrada durante los gobiernos panistas. La deuda interna y externa incrementó 4.7 y 5.10 puntos porcentuales del PIB. De forma similar, se observa, el riesgo país es el más alto desde la crisis de 2009, en otras palabras, existe un alto nivel de asociación entre el riesgo país y la deuda neta total del Sector público (ver Tabla 17).

La situación anterior es preocupante para las finanzas públicas de México y no cabe duda el grave problema que esto representa pues si en un momento dado un gran porcentaje de la emisión de deuda en el mercado de dinero interno

aumentará en manos de los no residentes, tanto en el corto como en el largo plazo, las consecuencias para las siguientes generaciones serían graves en materia de política cambiaria y de finanzas públicas ante una salida imprevista de capitales hacia el exterior, principalmente motivada por cambios abruptos de la política monetaria de Estados Unidos y crecimiento económico mundial.

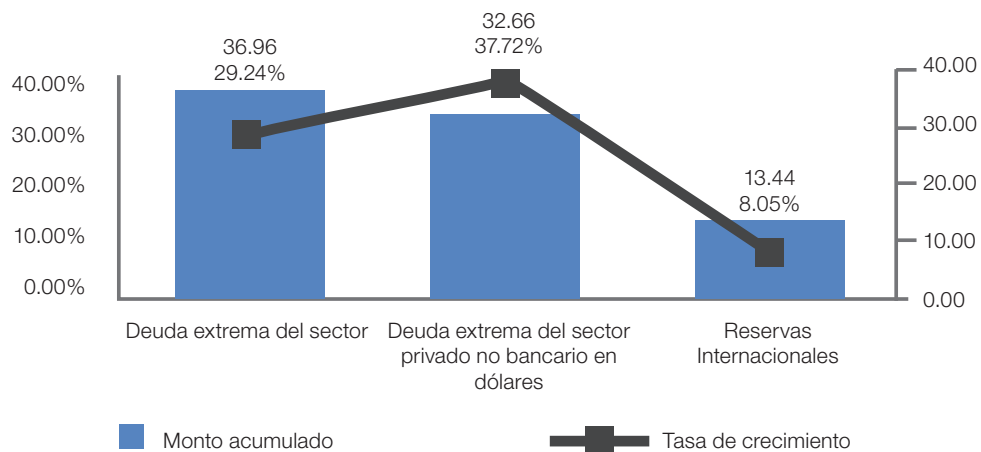
Es de subrayar, esta brecha es consecuencia de no aprobarse las reformas fiscales efectivas que los gobiernos panistas propusieron en su momento con el fin de no recurrir a emisión de deuda, las cuales no fueron aprobadas por el PRI y otros partidos. En forma complementaria, al cierre de 2015, con información del Banco Central de México, la velocidad de crecimiento

INDICADORES

del endeudamiento externo del sector público como del sector privado no bancario en los mercados de dinero internacionales deja entrever los riesgos latentes que pueden experimentar

ambas partes ante la acción de incrementos en la tasa de interés en Estados Unidos y de una abrupta devaluación del peso, como se experimenta en estos últimos días.

Gráfico 6
Incremento monetario y porcentual de la deuda externa del sector público y privado no bancario (III-2015 – I-2013)



Fuente: Banco de México al cierre del tercer trimestre de 2015. La información está en miles de millones de dólares.

Por ejemplo, el saldo de la deuda externa del sector público fue de 163 mil millones de dólares, mientras que el registro para el sector privado no bancario fue de 119 mil millones de dólares. De acuerdo a esta información, del primer trimestre de 2013 al tercero de 2015, la acumulación de la deuda denominada en dólares en ambos sectores fue de 36 mil millones para el primero y de 33 mil millones para el segundo, con tasas de crecimiento del 29 y 37 por ciento, respectivamente. Por su parte, en el mismo periodo en cuestión, la acumulación de las reservas internacionales fue de 13 mil millones de dólares, es decir una tasa de crecimiento del 8 por ciento (ver Gráfico 6).

INDICADORES

Tabla 18

Saldos de deuda externa del sector público y del sector privado no bancario
(millones de dólares)

Fecha	Deuda externa del Sector Público en dólares	Deuda externa del sector privado no bancario en dólares	Reservas Internacionales
I-2013	126,402.80	86,579.80	166,962.30
II-2013	125,129.20	90,495.90	166,530.30
III-2013	129,517.50	98,315.70	172,093.60
IV-2013	134,435.90	107,563.90	176,521.70
I-2014	142,800.30	108,476.00	182,759.40
II-2014	147,598.70	116,601.50	190,334.00
III-2014	146,446.10	117,301.60	190,583.20
IV-2014	147,665.80	119,013.60	193,238.80
I-2015	158,952.70	113,573.10	195,150.40
II-2015	162,356.90	117,800.60	192,509.50
III-2015	163,366.10	119,237.90	180,404.30
Monto acumulado	36,963.30	32,658.10	13,442.00
Tasa de crecimiento	29.24%	37.72%	8.05%

Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

Como puede observarse en el Gráfico 6, principalmente durante todo el periodo de lo que va la presente administración, la velocidad de crecimiento de la deuda tanto del sector público y privado no bancario colocada en los mercados financieros internacionales denominada en dólares son factores de preocupación. Otro factor de preocupación es el incremento de la tenencia de extranjeros³ la cual es similar al saldo de la deuda del sector público colocada en el exterior denominado en dólares y de las reservas

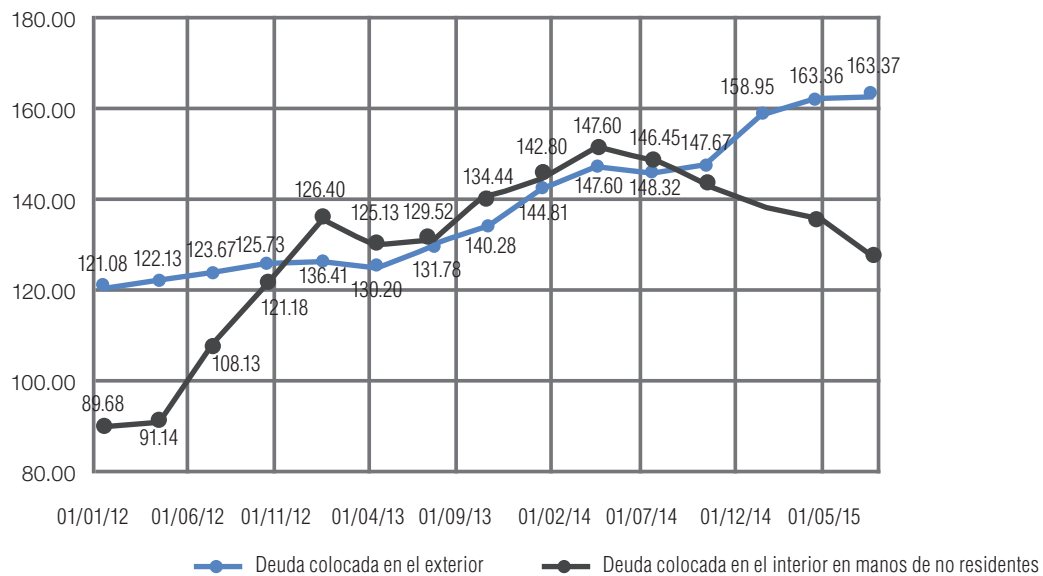
³ Corresponde a la tenencia de no residentes de: Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal con Tasa de Interés Fija (Bonos), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos), Bonos de Regulación Monetaria (Brems) y Bonos de Protección al ahorro (Bpas y Bpat)

internacionales. Al cierre del tercer trimestre de 2015, el saldo de la deuda pública colocada en el exterior fue de 163 mil millones de dólares mientras que la deuda del sector público en el mercado doméstico en poder de no residentes fue de 127 mil millones de dólares, la suma de estos dos renglones alcanza la cifra de 290 mil millones de dólares, muy por encima del monto actual de las reservas internacionales que posee el Banco Central de México, es decir 1.61 veces más, con relación a las reservas (ver Gráfico 7).


INDICADORES

Gráfico 7

Evolución de la deuda colocada en el exterior e interna en poder de residentes del sector público (mmdd)



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico al tercer trimestre de 2015.

Desde principios del año 2013 los montos de tenencia de valores de deuda por parte de los extranjeros incrementaron de manera acelerada, gracias a que en México las tasas de interés se mantienen superiores a las de las economías avanzadas, principalmente explicado por el aumento en las necesidades de financiamiento del sector público. En consecuencia, la situación financiera tanto de éste sector como del sector privado no bancario se torna cada vez más preocupante ante la incertidumbre de incrementos de la tasa de interés externas. 

Bibliografía

- En Fausto Hernández Trillo, *La economía de la deuda, lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 224 – 228.
- En Fitch Ratings, “Reportes sobre financiamiento de gobiernos subnacionales en México”, 1 de febrero de 2015.
- En Giugale Marcelo, Fausto Hernández y Joao Oliveira, “Subnational borrowing and debt management”, en Giugale Marcelo y Stephen Webb (comps.), *Achievements and challenges of fiscal decentralization, Lessons from Mexico*, The World Bank, Washington, D. C., 2000, pp. 239 – 240.
- INEGI
- Banxico
- Conapo
- Fondo Monetario Internacional

Bien Común

Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Bien Común

Año XIV / Número 172 / abril 2009



¿Cómo vota el mexicano?

- **Responden:** Roy Campos, Ana Cristina Covarrubias, Ricardo de la Peña, Federico Berrueto, Francisco Abundis
- **Reflexiones sobre la crisis, desde la crisis.** Javier Brown
- **La retórica del populismo contemporáneo,** Alfredo Ruiz

30-ABR-09
\$ 30.00 M.N.
DITREM



¿Cómo vota el mexicano?

- **La retórica del populismo contemporáneo,** Alfredo Ruiz
- **Reflexiones sobre la crisis, desde la crisis.** Javier Brown
- **Responden:** Roy Campos, Ana Cristina Covarrubias, Ricardo de la Peña, Federico Berrueto, Francisco Abundis

30-ABR-09
\$ 30.00 M.N.
DITREM

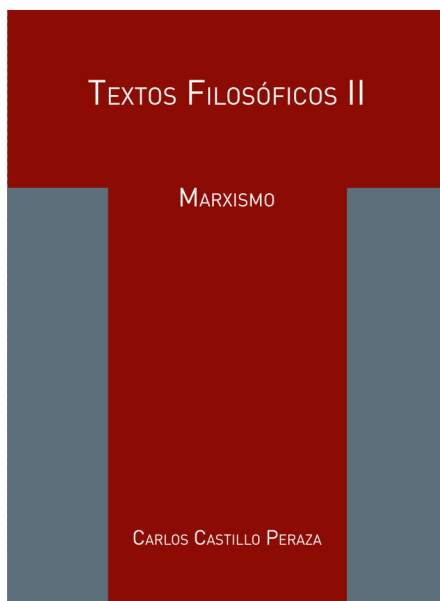


PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

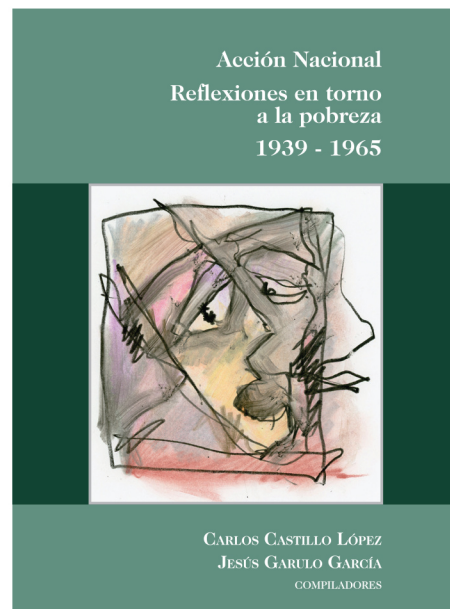
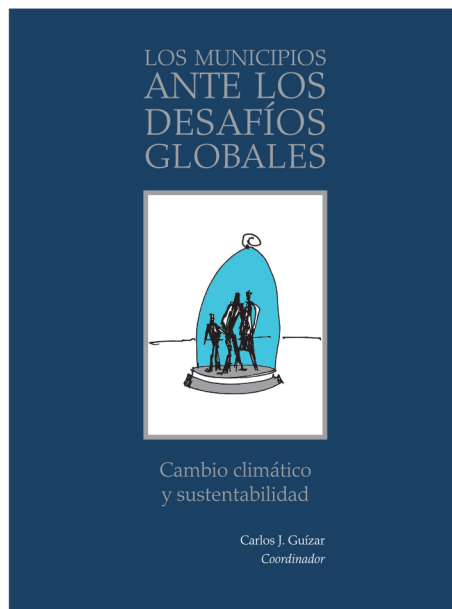
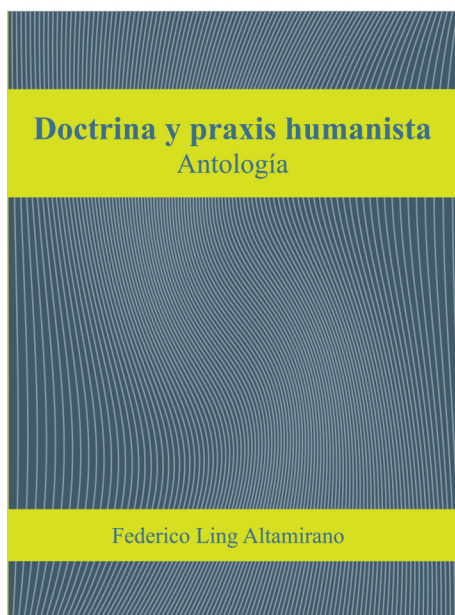
La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx
contacto@fundacion.pan.org.mx
55 36 06 70





Conoce las nuevas **EDICIONES**



Adquiérelos en las oficinas de la Fundación Rafael Preciado Hernández
o comunícate al tel. 55 59 63 00 para pedidos a domicilio.

www.frph.org.mx