

# Brújula

## CIUDADANA

NUEVA ÉPOCA

Abril 2019

## EL PND Y EL FEDERALISMO

VALORACIONES SOBRE LAS PROPUESTAS  
DEL NUEVO GOBIERNO



1. Aproximaciones críticas al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
2. El federalismo y el nuevo régimen político



## BRÚJULA CIUDADANA,

Año 11, Número 108, abril 2019, es una publicación electrónica mensual editada por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, Tel. (55) 55141072,

[www.iniciativaciudadana.org.mx/brujulaciudadana](http://www.iniciativaciudadana.org.mx/brujulaciudadana)

Editor responsable: Elio Villaseñor Gómez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2017-080214424300-203, ISSN 2594 0996, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Editora de la revista, Delmy Xiomara Peraza Torres, Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, fecha de última modificación, 15 de mayo de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. El material de esta publicación puede ser mencionado o reproducido siempre y cuando se cite la fuente.

Foto de la portada de diego\_cue vía Wikicommons.

## CONTENIDO

EL PND Y EL FEDERALISMO, VALORACIONES SOBRE LAS PROPUESTAS DEL NUEVO GOBIERNO

01	Presentación Elio Villaseñor Gómez
<hr/>	
	1) APROXIMACIONES CRÍTICAS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024
<hr/>	
05	El PND de la 4T: entre la impericia y las limitaciones estructurales del sistema de planeación nacional para el desarrollo Alejandro González Arreola
<hr/>	
05	El Plan Nacional de Desarrollo y su sentido como guía estratégica efectiva Pedro Javier González G
<hr/>	
13	La cuarta transformación y los riesgos para la sostenibilidad ambiental Marioliva González
<hr/>	
17	Fundamentos históricos y jurídicos del Plan Nacional de Desarrollo y la propuesta del gobierno actual Francisco Alvarado
<hr/>	
	2) EL FEDERALISMO Y EL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO
<hr/>	
24	Reflexiones en torno al federalismo educativo diferenciado y gradual Sylvia Schmelkes
<hr/>	
30	Federalismo Electoral. El reto para transformar al país Arturo Sánchez Gutiérrez
<hr/>	
36	Federalismo, fiscalidad y nuevo régimen presidencialista: la personalización de la política Alberto J. Olvera
<hr/>	
43	Desarrollo municipal y federalismo fiscal: la necesidad de un nuevo modelo José Octavio Acosta Arévalo
<hr/>	
52	El papel de los municipios frente a la creciente violencia en México Medardo Tapia Uribe
<hr/>	

# PRESENTACIÓN

Elio Villaseñor Gómez

DIRECTOR DE INICIATIVA CIUDADANA

Este número de Brújula Ciudadana contribuye al análisis y la discusión informada del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como del federalismo en México, ambos temas de indiscutible trascendencia para la gobernabilidad democrática del país.

Partimos de la convicción de que la sociedad civil organizada puede y debe asumir un papel proactivo en la promoción de los marcos institucionales y legales y de las prácticas administrativas y de gestión gubernamental requeridas para construir un federalismo efectivo y funcional, con base en los principios de autonomía y corresponsabilidad, garante de la soberanía de los distintos órdenes de gobierno y facilitador de la gobernabilidad democrática. La misma lógica aplica para la discusión e integración del PND que se está dando en la actualidad, por sus implicaciones en las políticas públicas que serán implementadas en este sexenio.

El pasado 30 de abril, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó y envió a la Cámara de Diputados, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, en el que se detallan las acciones de gobierno con las que se buscará traducir el discurso político del Ejecutivo federal en un conjunto integral de políticas públicas de largo plazo. Se puede colegir que el PND es para la actual administración la ruta sexenal que permitirá concretar la llamada Cuarta Transformación de la República.

A pesar de que se realizó previamente un foro en el que se recogieron impresiones y aportaciones de diversos actores de la sociedad civil, se ha confirmado que las consultas a la ciudadanía se han ido desgastando, pues ese foro solo sirvió para cumplir con la norma.

En los hechos, discutir el Plan Nacional de Desarrollo implicará un ejercicio de legitimación del documento para los legisladores, pues se someterá a un proceso de armonización entre aspiraciones de campaña y las pretensiones y objetivos sexenales que perfilan nuevas prioridades de política pública y de gobierno, de impartición de justicia y de un verdadero Estado de Derecho.

En concreto, será un rito político similar al de sexenios anteriores cuando una vez publicado, se cumplió con el requisito constitucional para que el gobierno en turno contara con un PND, que la mayoría de las veces quedó en el olvido, sin seguimiento, monitoreo alguno ni evaluación de resultados. Al final, los compromisos establecidos en el documento se diluyen con distintas justificaciones o razones políticas y presupuestales, y sin responsabilidad alguna de las autoridades o entidades responsables de darle cumplimiento.

A la par, es preciso mencionar que también habrán de definirse los cómo y con qué recursos podrá cumplirse la ambiciosa

agenda que ha sido planteada en el PND, pues aun cuando se trate de metas previstas para los próximos seis años, el gobierno deberá ajustar sus objetivos presupuestales para contar con los recursos que le permitan cubrir sus prioridades o simplemente incurrir en la vieja práctica de administraciones precedentes de “jalar la cobija” para atender algunas prioridades a costa de “descobijar” otras necesidades.

---

*Es decir, habrán de confrontarse los números y la realidad, para saber hasta dónde alcanzarán los recursos presupuestales, más allá de los buenos deseos, aunque en el papel se exponga el cumplimiento de metas reales o maquilladas, a pesar de que la realidad confirme lo contrario.*

---

Lo anterior porque aun cuando se estima destinar \$4,147,422.8 millones de pesos al gasto programable (de los cuales \$351,738.2 millones corresponden al rubro Gobierno; \$1,167,575.4 millones a desarrollo económico; y \$2,628,109.2 millones a desarrollo

social), habrá que ver también la efectividad en su ejercicio para financiar y cubrir el costo monetario de los ejes generales del PND 2019-2024, a saber: Justicia y Estado de Derecho, Bienestar y Desarrollo Económico.

Aún más, certificar si en ese propósito se echará mano de una proporción de los \$1,913,917.8 millones que corresponde a estados y municipios, sobre todo cuando los recursos aportados y transferidos al ámbito de lo local siguen caracterizándose por ser instrumentos financieros que, en la práctica, se traduce en un mecanismo de control político del gobierno federal sobre los estados en detrimento del propósito de paliar la desigualdad. Pero, sobre todo cuando la recaudación y la reasignación de recursos en México, y el papel que esta juega en el federalismo y la coordinación fiscal, no se precian por tener un matiz con efectos redistributivos.

Así, con los recursos con los que actualmente contará el gobierno federal, es de esperar que básicamente se logre la cobertura de muchos de los programas de corte social que se implementaron. Sin embargo, también serán necesarios recursos para que el gobierno federal responda a los objetivos prioritarios para la mayoría de los mexicanos como son combatir la corrupción, procurar la seguridad, la justicia, así como reducir la pobreza y la desigualdad, que por definición implican la participación del Estado. Ello se traduce en un reto fiscal enorme, puesto que, para lograr tales objetivos, se pretende cumplir con metas que, bajo la lupa de no pocos observadores y especialistas en economía, no parecen financieramente viables con simples ahorros gubernamentales a la sombra de la austeridad republicana de corte franciscana.

---

*Debido a lo anterior, eventualmente será necesario incrementar sustancialmente la recaudación fiscal para poder implementar las políticas de manera responsable. Aunque es preciso señalar que la recaudación no será el único reto fiscal ni el más importante, sino que el verdadero reto será el replanteamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que a la par de la política de austeridad podría resolver medianamente el problema de los recursos.*

---

En ese sentido, se requiere darle a cada nivel de gobierno la facultad de promover obras o políticas sociales con recursos propios. Ese es un apremio y no será posible hablar de un cambio político significativo, si se preservan los actuales esquemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, pues el bienestar de la población solo se conseguirá al mejorar la interacción de estos en el cumplimiento de su tarea de gobierno.

Se ha mencionado que el Plan Nacional de Desarrollo es una oportunidad para redefinir el destino del país. Por ello, el gran desafío es romper la noción de que los recursos son propiedad de las autoridades. En ese sentido, también es urgente una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas donde ciudadanas y ciudadanos sepamos de dónde provienen, cómo se utilizan y cuál es la efectividad de la aplicación de los recursos públicos.

**Estamos cansados de recibir dádivas de las autoridades y es preciso subrayar que somos sujetos de derechos y obligación, por lo que requerimos que las metas, que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo, estén a la altura de la expectativa de la sociedad, que se cifra en estos momentos en decisiones de Estado con horizonte y visión de futuro, incluso con la modificación de paradigmas, para que la transformación del país que se propone no solo termine con vicios inaceptables del quehacer de la administración pública, sino que al amparo de la democracia participativa se construya el futuro nacional y no se imponga la visión de unos cuantos.**

# EL PND DE LA 4T: ENTRE LA IMPERICIA Y LAS LIMITACIONES ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO

Alejandro González Arreola

CONSULTOR INTERNACIONAL DE BANCO MUNDIAL EN SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL<sup>1</sup>

El pasado 30 de abril el titular del Ejecutivo hizo entrega del Plan Nacional de Desarrollo (PND) al Poder Legislativo para su análisis, emisión de observaciones y eventual aprobación, todo ello en un plazo de 30 días hábiles. Dos son las principales conclusiones que se desprenden de un análisis comprensivo del mismo.



<sup>1</sup> Presidente del Consejo Directivo de GESOC A.C.

---

*Primero, el documento refleja de forma adecuada la narrativa y horizonte de cambio anunciados por el presidente desde su campaña electoral y reiterados constantemente durante los primeros seis meses de gobierno: posee un diagnóstico crítico del régimen político-económico (aún vigente) y, en conexión, replantea las prioridades de política pública (combate a la corrupción, austeridad gubernamental, reducción de la desigualdad en sus distintas dimensiones, fomento del mercado interno para el crecimiento, entre otras).*

---

Segundo, en términos técnicos, el documento está muy lejos de ser un instrumento a la altura de las grandes transformaciones que plan-

tea su narrativa. Su pertinencia, consistencia y coherencia causal interna son, por decir lo menos, exiguas. La brecha que se abre entre propósitos de transformación (por demás deseables) y las previsiones programáticas para efectuarlas es oceánica.

En algunos casos, esto se debe a las brechas de coherencia interna del documento y, en otros, a inconsistencias básicas pero imperdonables en un documento de tal relevancia. Algunos ejemplos de la primera: en la sección de “Visión 2024” se plantea como meta la reducción de los índices delictivos al 50%, mientras que en su anexo detallado, la meta se reduce mágicamente 15.6%. Lo mismo sucede para el objetivo de reducción de la pobreza: de su erradicación total en la “Visión 2024”, se pasa a una reducción de 5 millones en el anexo detallado.

Las brechas de coherencia interna son graves por varias razones. Primero las programáticas: el PND es el instrumento que sustenta y orienta el conjunto de la Planeación Nacional para el Desarrollo de la Administración Pública Federal (APF), entidades federativas y municipios. De este deberán desprenderse aun los programas sectoriales, especiales, regionales, etc. para dar cumplimiento a sus objetivos y metas. Posteriormente, el conjunto de los más de 700 programas presupuestarios deberá, a su vez, alinearse a los obje-



tivos, estrategias y metas de los programas derivados del PND bajo el supuesto de que su cumplimiento hará posible la realización del horizonte de cambio previsto en el PND.

Ahora las razones democrático-republicanas. El PND y sus programas derivados no son solamente un instrumento de planeación, son también el principal instrumento de rendición de cuentas y control democrático del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo y, en general, hacia la ciudadanía. Un PND con semejantes brechas de coherencia interna hace imposible cualquier tarea razonable y robusta de rendición de cuentas: desde las auditorías de desempeño del órgano de fiscalización superior, hasta las revisiones de las distintas comisiones del poder legislativo.

Por otro lado, están los problemas de consistencia, es decir, la ausencia de medios causalmente idóneos para alcanzar los objetivos y metas previstos en el PND. Aquí también las brechas son oceánicas. Resulta imposible lograr tasas de crecimiento del orden del 6%

para el año 2024 si no existe un incremento consustancial de la inversión pública y esto resulta igualmente imposible sin una reforma fiscal de gran calado, la cual brilla por su ausencia en el PND. Será también muy poco probable que se logre una reducción significativa de la pobreza si el objetivo de reducción de la tasa de informalidad laboral para el año 2024 es de apenas 2%.

Ciertamente, estos problemas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática no son exclusivos de la 4T y se han reproducido estructuralmente por varios lustros debido a la anacrónica normatividad y procedimientos que lo sustentan, que datan de 1983. En 2016, CONEVAL coordinó la evaluación de diez programas derivados del PND y sus conclusiones fueron contundentes: serios problemas de consistencia y coherencia en todos ellos fue el común denominador. Sin embargo, una administración que se ha atrevido a definirse por anticipado como la que encarna la cuarta transformación de la historia nacional, no puede darse ese lujo.

**Ahora, en el ejercicio de sus atribuciones, el Poder Legislativo tiene la responsabilidad de analizar el documento a detalle, realizar y proponer las observaciones y correcciones que considere pertinentes al Ejecutivo. Finalmente, el PND debe ser aprobado por el Congreso. ¿Estará a la altura de las circunstancias?**

# EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SU SENTIDO COMO GUÍA ESTRATÉGICA EFECTIVA

Pedro Javier González G

INICIATIVA CIUDADANA

El pasado 30 de abril el gobierno federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND). Como es sabido, la presentación de dicho Plan al inicio de cada administración responde al mandato constitucional contenido en el artículo 26, el cual establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.



En la práctica, la formulación del PND y los planes sectoriales que de él emanan se ha convertido en un ritual vacío, en un mero trámite formal incapaz de orientar estratégicamente las acciones de gobierno.

Según el comunicado de la Secretaría de Hacienda, el PND es el documento en el que el gobierno “articula los objetivos y estrategias para atender los problemas prioritarios e impulsar el desarrollo nacional”. Así, el Plan presentado está conformado por tres ejes generales que permiten agrupar las problemáticas específicas cuya atención será prioritaria en los próximos seis años, a saber: Justicia y Estado de derecho, Bienestar y Desarrollo económico. Contiene, además, tres ejes transversales que se refieren a los problemas públicos comunes a los ejes generales y cuya atención será prioritaria en todas las políticas públicas de esta administración: Igualdad de género, no discriminación e inclusión, Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública y Territorio y desarrollo sostenible.

Una primera mirada al PND indica su alejamiento de lo que, en teoría debería ser un auténtico ejercicio de planeación. El documento presentado se ubica más en la lógica de un discurso de campaña que en la de un instrumento de planeación. Abunda en diagnósticos y en señalamientos de buenas intenciones, pero no detalla la manera en que estos propósitos serán alcanzados: las estrategias previstas son demasiado generales y la inclusión de indicadores de seguimiento y metas de cumplimiento se antoja, hasta cierto punto, arbitraria.

Sin embargo, no es el propósito de estas páginas emprender el análisis puntual del PND, sino reflexionar en torno a su sentido como guía efectiva de una estrategia de desarrollo que, en principio, debe proyectarse más allá de la coyuntura y abrir cauces para la construcción de un mejor futuro.

### **¿Guía efectiva de una estrategia de desarrollo?**

La pertinencia de este ejercicio se evidencia a la luz de dos consideraciones. En primer lugar, la falta de continuidad de programas, estrategias y aun marcos institucionales, con el consiguiente desperdicio de recursos económicos y de capacidad de gestión. Cada nuevo gobierno, en México y en muchos países del mundo, quiere dejar su sello. Es un propósito válido; lo que definitivamente va más allá de esta aspiración legítima es la pretensión de convertirse en parteaguas del desarrollo y aun de la historia nacional y que, para lograrlo, se muestre dispuesto a tirar todo por la borda. En mayor o menor grado, los gobiernos en México han aspirado a reinventarlo todo, desde las políticas públicas hasta las instituciones, independientemente de si han funcionado o no. El peligro, como lo ha señalado en numerosas ocasiones José Woldenberg, estriba en que, en aras de corregir defectos, se tire el agua sucia de la tina con todo y niño.

La segunda consideración consiste en que la falta de continuidad va de la mano con la prevalencia de los criterios de corto plazo, los intereses partidistas y de grupo y sin referencia a las prioridades de un proyecto de largo plazo. De esta manera, en la práctica, la formulación del PND y los planes sectoriales que de él emanan se ha convertido en un ritual vacío, en un mero trámite formal incapaz de orientar estratégicamente las acciones de gobierno. Y lo mismo ocurre con los demás ámbitos de la planeación, tales como la elaboración de los presupuestos que, lejos de reflejar las prioridades nacionales, dan cuenta de las diferentes capacidades de presión política de los actores involucrados.

Ciertamente, esta insistencia en las prioridades de largo plazo no equivale a desconocer la importancia de los problemas del corto plazo. Una de las características más notorias de la cultura contemporánea es el agotamiento de las utopías. Más pragmático, el comportamiento político de la ciudadanía tiende a privilegiar las consideraciones en torno a los resultados frente a los postulados ideológicos. Sin embargo, una consecuencia del derrumbe de las utopías es el acortamiento del “horizonte de espera”, es decir, la renuencia ciudadana a aceptar privaciones en el presente en aras de supuestos beneficios futuros. Esta situación no solo plantea a los gobiernos la exigencia de resultados rápidos;

también define una condición de viabilidad político-social para cualquier apuesta de largo plazo: esta debe rendir frutos más o menos inmediatos y, sobre esta base, proyectarse al logro de los objetivos sustantivos del desarrollo a largo plazo.

**El desarrollo del país necesariamente transita por la definición y la instrumentación de políticas de Estado portadoras de futuro y garantes de continuidad en las reglas a que deben atenerse los actores públicos y privados. Se trata de trascender los vaivenes coyunturales de la vida política y ofrecer certidumbres a largo plazo en lugar de la permanente reinención de la nación. Estas políticas de Estado deben entenderse como un conjunto de objetivos, prioridades y lineamientos estratégicos que, al responder a objetivos nacionales convenidos por las diversas fuerzas y actores políticos, económicos y sociales logran trascender los intereses inmediatos de los partidos políticos y de los grupos de interés.**

El razonamiento es sencillo. Resolver las distintas deficiencias estructurales que sistemáticamente han venido bloqueando el camino al desarrollo implica no sólo diseñar estrategias y programas técnicamente correctos y cuya vigencia se proyecte más allá del horizonte temporal de un gobierno determinado; presupone también un compromiso fuerte de los diferentes actores políticos, económicos y sociales con los objetivos, las prioridades y las líneas estratégicas de las políticas de desarrollo. En otros términos, se requiere un acuerdo político amplio entre los principales actores involucrados, un acuerdo orientado a la construcción de una imagen de futuro capaz de brindar dirección y sentido de trascendencia a las acciones de gobierno.

La negociación de una política de Estado debe, ante todo, ser incluyente y ajena a los tradicionales lazos del control corporativo, pues sólo la inclusión podrá dotarla de auténtica fuerza vinculante. Desde este punto de vista, una política de Estado es, en última instancia, un acuerdo político en el que los actores involucrados no solo participan en su diseño, sino también en su instrumentación, asumiendo responsabilidades e, incluso, tareas específicas.

En resumen, el acuerdo político básico en torno a la estrategia de desarrollo a largo plazo debe ante todo orientarse a definir:

- los objetivos, las prioridades y las líneas estratégicas de la política de desarrollo;
- los criterios incluyentes, pero rigurosos, de elegibilidad de los participantes en la negociación;
- las responsabilidades de los diversos actores económicos y sociales respecto al logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo;
- las funciones y las atribuciones de las instancias encargadas del seguimiento de las políticas;
- las condiciones a satisfacer para la revisión y eventual modificación de sus objetivos, prioridades y líneas estratégicas; ello significa que si se aspira a que el diseño de las políticas de Estado sea más una práctica democrática que tecnocrática, su negociación deberá incluir aquellas reglas capaces de modificarlas; de otra forma, implicarían la imposición de candados sobre el ejercicio futuro del poder decisorio. Sólo quienes se suponen poseedores de una verdad absoluta aspiran a cancelar opciones.
- los mecanismos y los criterios de evaluación; y
- los mecanismos de rendición de cuentas.

Desde la perspectiva de las políticas de Estado como fruto del acuerdo, el PND debería marcar las vías programáticas para actualizar el proyecto de largo plazo. En tal sentido, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo tendría que ser el punto de partida para tejer acuerdos y tareas que le den sentido a la acción gubernamental.

**La validez de esta afirmación se evidencia al considerar que, hasta ahora, la promesa de una cuarta transformación de la vida pública de México parece carecer de una brújula clara. Poco se avanzará en mejorar la situación social, en abatir los niveles de violencia e inseguridad, en combatir la corrupción o en la recuperación de la inversión y el crecimiento de la economía, si se carece de amplitud de mirada. De aquí la importancia que debe darse a la planeación con objetivos, prioridades y líneas estratégicas democráticamente contruidos.**

---

# LA CUARTA TRANSFORMACIÓN Y LOS RIESGOS PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

---

Marioliva González

FUNDADORA EN GYAN MÉXICO AC Y CONSULTORA AMBIENTAL

A nivel mundial, se vive una crisis multidimensional de proporciones catastróficas, que de no aliviarse de manera casi inmediata amenaza la propia existencia humana en el planeta. La vida que conocieron las generaciones pasadas e incluso la nuestra, no será, ni de cerca, a la que se enfrentarán las generaciones futuras.



Uno de los motores de este nuevo modelo posneoliberal es el rescate de las empresas productivas del Estado alimentadas por los hidrocarburos.

El capitalismo extractivista debe ser, entonces, eliminado como se ha intentado advertir desde hace ya varios años, con diferentes matices, en diferentes llamados de atención. Uno de los más recientes y de alguna manera más impactante, es el informe del informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) lanzado en octubre de 2018. Tenemos tan solo 12 años para evitar que la temperatura promedio del planeta se dispare más allá del escenario considerado “seguro” (es decir,

1.5°C) con “transiciones rápidas y de gran alcance” en la tierra, la energía, la industria, los edificios, el transporte y las ciudades. Sería necesario que las emisiones netas globales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de origen humano disminuyeran en 2030 alrededor de un 45% respecto de los niveles de 2010, y siguieran disminuyendo hasta alcanzar el “cero neto” aproximadamente en 2050. Eso significa que se necesitaría compensar cualquier emisión remanente por medio de remover CO<sub>2</sub> de la atmósfera”<sup>2</sup>.

---

*Esta misma semana, el nuevo informe de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés), ha declarado que más de un millón de especies están en peligro de desaparecer en las próximas décadas por nuestro modelo de producción y consumo. Afrontamos la sexta extinción masiva de especies en el planeta y la causa no es más ni menos que nuestro modelo económico.*

---

Ambas (y cada vez más frecuentes) llamadas de atención deberían ser suficiente para que los países como el nuestro comiencen a realizar estrategias innovadoras para asegurar que la crisis climática y la pérdida de la biodiversidad impacte de manera menos negativa en su territorio y población, toman-

do en cuenta que existe ya una crisis y que no es posible seguir pensando en los mismos modelos de crecimiento económico, que también nos han llevado a una crisis social que se antoja ridícula: A inicios de 2018, la organización no gubernamental Oxfam revelaba que “El 82% de la riqueza mundial

<sup>2</sup> Comunicado de prensa del IPCC, 8 Octubre 2018 [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/11/pr\\_181008\\_P48\\_spm\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/11/pr_181008_P48_spm_es.pdf)



generada durante el año pasado fue a parar a manos del 1% más rico de la población mundial, mientras el 50% más pobre—3 700 millones de personas— no se benefició lo más mínimo de dicho crecimiento”. Esta cantidad de recursos era suficiente para acabar con la pobreza extrema siete veces a nivel mundial. Es decir, el modelo económico, que nos lleva a la extinción como especie, solo beneficia a unos cuantos.

### **El nuevo modelo posneoliberal y algunos riesgos para el medio ambiente**

En el PND 2018-2024 se señala a la cuarta transformación con el fin último del beneficio a la población más pobre del país en un modelo económico posneoliberal, pero aspirando al crecimiento económico y a un estado de bienestar; sin embargo, uno de los motores de este nuevo modelo posneoliberal es el rescate de las empresas productivas del Estado, alimentadas por los hidrocarburos. “Se fortalecerán las empresas productivas del Estado, para consolidarlas como los pilares de la seguridad y soberanía energética. El fortalecimiento financiero y el incremento en la inversión productiva de Pemex, CFE y otros actores será crucial para incrementar la producción de hidrocarburos, restituir las reservas de petróleo y gas natural e in-

crementar la infraestructura de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica del Sistema Eléctrico Nacional. Esto se logrará bajo los principios de máxima eficiencia y aprovechamiento responsable”.

Este interés en aumentar la producción de los derivados del petróleo y toda la infraestructura que se requiere plantea un terrible desacierto en los tres pilares de desarrollo sostenible (ambiental, social y económico), pues las consecuencias en el aumento de los Gases Efecto invernadero a la atmósfera serán irreversibles y México está dentro de los países que tiene gran vulnerabilidad ante el cambio climático, si las acciones no se encaminan hacia las estrategias de resiliencia de las poblaciones que serán duramente afectadas por el fenómeno. Agreguemos entonces el aumento de la violencia por la escasez de recursos a un país que ya de por sí sufre los efectos de políticas de securitización fallidas.

Uno de los aciertos dentro del PND es que reconoce la importancia de cumplir la meta del 35% de energía eléctrica de fuentes renovables para cumplir con la meta de la Ley General de Cambio Climático para 2024, aunque, con una estrategia a largo plazo, y mayor disposición presupuestaria y fomento fiscal, la aceleración podría ser más ambiciosa.

Pero los proyectos de infraestructura, como la refinería Dos Bocas, son un despropósito a la hora de pensar en las necesidades actuales y un nuevo paradigma de desarrollo. En el mismo sentido, el Tren Maya y el corredor Transístmico, ambos con el propósito de generar empleos en la región sur del país y evitar la migración al crear oportunidades de empleo, dejan de lado, que, al ser una de las zonas con mayor biodiversidad del planeta, se prioriza a corto plazo el bienestar económico de las poblaciones, pero se deja de lado el esfuerzo de conservación de especies como el jaguar, un pilar necesario en el desarrollo del ecosistema de la región.

Según el mismo informe de Oxfam, incluso pensando que la redistribución de la riqueza beneficiaría a los más pobres, como se plantea en un modelo posneoliberal pero extractivista, serán necesarios entre 123 y 209 años para que todas las personas (del

planeta) vivan con más de 5 dólares al día, siendo necesario aumentar 175 veces la producción y consumo actuales, un escenario ambientalmente insostenible, pues supone los recursos de al menos unos 7 planetas.

Al no cumplir con las consultas previas, libres e informadas para el desarrollo del Tren Maya ni con estudios de impacto ambiental previos a su anuncio, está claro que el tipo de desarrollo seguirá siendo de explotación de los recursos incluso cuando hay ya señales de alarma a nivel mundial que nos advierten que hay que girar bruscamente a otra dirección antes de caer directamente al vacío. Es nuestro papel generar acciones encaminadas a disminuir los efectos y las pérdidas por la crisis global ambiental y, al mismo tiempo, garantizar que las comunidades, de por sí afectadas por la desigualdad y la pobreza, tengan opciones de resiliencia y buen vivir.

**Es evidente que, ante las crisis sociales inmediatas, se deja de lado una que es la más importante: la vida en el planeta. La Cuarta Transformación no puede ser sin el respeto al medio ambiente y el desarrollo sustentable, y eso significa replantear y hacer ambiciosa la política energética y de infraestructura que se ha proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024.**

---

# FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y JURÍDICOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA PROPUESTA DEL GOBIERNO ACTUAL

---

Francisco Alvarado  
INICIATIVA CIUDADANA

**E**l Plan Nacional Desarrollo (PND) es el documento rector del Ejecutivo federal en el que se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. Se elabora dentro del primer semestre del sexenio de cada gobierno federal y su validez finaliza con el periodo constitucional que corresponda.

## Antecedentes

- ▶ Son antecedentes históricos del PND, la Ley de Consejo Nacional Económico de 1928, mediante la cual se creó un ente público que tendría por objeto estudiar los asuntos económicos y sociales de la Nación. Este cuerpo sería permanente, autónomo y de consulta necesaria para la administración pública y para la iniciativa privada.
- ▶ En 1930 se expidió la Ley Sobre Planeación General de la República, cuyos objetivos fueron coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias gubernamentales a fin de lograr un desarrollo “ordenado y armónico”. Resultado de ello, fue la formulación de los Planes Sexenales de 1933 y 1939.
- ▶ Años más tarde, se integraron el Plan de Acción Inmediata de 1962, el Programa de Desarrollo Económico y Social de México para el periodo 1966-1970.

- En 1976 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) para convertir a la Secretaría de la Presidencia en la Secretaría de Programación y Presupuesto encargada, entre otras cosas, de la elaboración del Plan Global de Desarrollo, cuya única versión se expidió para el periodo de 1980-1982.
- Las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, así como la expedición de la Ley de Planeación, de 1983, dieron a la planeación un rango constitucional, que a la fecha rige la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

### **Los objetivos del PND y el marco jurídico aplicable**

En teoría, el Plan debe tener un contenido social y objetivos concretos, pero no solo los que sean mejores a juicio de los gobernantes en turno, sino que obedecen a un mandato constitucional vigente a la fecha: “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución, determinarán los objetivos de la planeación” (artículo 26).

El artículo 26 de la Constitución faculta al Poder Ejecutivo para establecer los procedimientos de consulta y participación de la sociedad en la planeación y para formular, instrumentar y tener el control y los mecanismos de evaluación del Plan.

El Artículo 74 señala como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado”.

Por su lado, la Ley de Planeación (LP) determina:

- ◆ La incorporación, entre los principios conductores de la planeación, de los conceptos del carácter laico del Estado, la garantía de los derechos

humanos y la transversalidad en materia de interculturalidad y de género (artículo 2).

- ◆ La aprobación del PND por la Cámara de Diputados (artículo 5).
- ◆ La obligación para el Ejecutivo de dar cuenta a la Cámara de Diputados de la evaluación del PND en sus informes anuales y en los de la Cuenta Pública (artículo 6).
- ◆ La elaboración por la SHCP del proyecto de PND para someterlo a consideración del presidente de la República (artículo 14.II).
- ◆ El PND deberá contener, por lo menos: un diagnóstico general, los ejes generales del impulso del desarrollo nacional, los objetivos específicos, las estrategias para ejecutar las acciones y los indicadores de desempeño y sus metas, que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos (artículo 21).
- ◆ El PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados, la sujeción de éstos al mismo y la obligación de las dependencias que los emitan para que su contenido se adecue a una estructura similar (artículos 22 a 31).

### El PND en los últimos sexenios

Bajo el marco normativo referido se expidieron los PND de los periodos 1983-1988 y 1989-1994, correspondientes a los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

Una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), expedida en 1992, atribuyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la elaboración del PND.

- Desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Transfirió a la SHCP la responsabilidad de elaborar el PND (artículo 31 fracción I, LOAPF).
- La SHCP es la encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación del PND (artículo 31 fracción XXIII, LOAPF).

Al amparo de esta reforma correspondió a la SHCP la elaboración de los PND expedidos para los periodos 1995-2000, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018, correspondientes a los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, respectivamente.

Para este sexenio, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador remitió a la Cámara de Diputados su Plan Nacional de Desarrollo que contempla tres ejes generales para su aplicación en los próximos 6 años, y que servirán de cimiento para su proyecto de nación conocido como la Cuarta Transformación de la República.

EJES GENERALES DEL PND 2019-2024		
JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO	BIENESTAR	DESARROLLO ECONÓMICO
<p>Promueve la construcción de paz, el acercamiento del gobierno a la gente y el Fortalecimiento de las instituciones del Estado Mexicano.</p> <p>Promueve la construcción de paz, el acercamiento del gobierno a la gente y el Fortalecimiento de las instituciones del Estado Mexicano</p>	<p>Asegura que toda la población tenga acceso a una vivienda digna, promoviendo el pleno ejercicio de los derechos sociales. Al mismo tiempo, se enfoca en garantizar protección social para personas que viven en situaciones de vulnerabilidad.</p> <p>Para ello se impulsarán 9 programas prioritarios: Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, Jóvenes Construyendo el Futuro, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Sembrando Vida, Programa Nacional de Reconstrucción, Desarrollo Urbano y Vivienda y Tandas para el Bienestar.</p>	<p>Garantiza el uso eficiente y responsable de recursos y la generación de los bienes, servicios y capacidades humanas para crear una economía fuerte y próspera.</p> <p>Perfila detonar el crecimiento, mantener finanzas sanas, no más incrementos impositivos, respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada, rescate del sector energético, así como impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo.</p> <p>Enlista proyectos sexenales: Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” de Santa Lucía; proyectos regionales: Tren Maya, Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Zona Libre de la Frontera Norte; construcción de caminos rurales y cobertura de internet para todo el país, entre otros</p>

EJES TRANSVERSALES DEL PND	
IGUALDAD DE GÉNERO, NO DISCRIMINACIÓN E INCLUSIÓN	Incorpora a las políticas públicas las perspectivas de género, intercultural, generacional y de desarrollo territorial
COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA	Busca que las políticas públicas estén encaminadas a eliminar la corrupción y garantizar la eficiencia de la administración pública
TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Reconoce las consecuencias a futuro, por lo que las políticas públicas deben tener un enfoque de desarrollo basado en la viabilidad económica, financiera, social y ambiental

### EL PND 2019-2024 y los 12 ‘mandamientos’ que regirán al sexenio

1. **Honradez y honestidad.** El Plan señala que la corrupción extendida es una de las características más destructivas y perniciosas en México por lo que están empeñados en acabar con ella en toda la administración pública.
2. **No al gobierno rico con pueblo pobre.** Se indica que los recursos se deben emplear con el único fin de cumplir las obligaciones del Estado con la población, por lo que se acabarán los desvíos de recursos públicos y se pondrá fin al dispendio con una política de austeridad republicana.
3. **Nada al margen de la ley; por encima de la ley, nadie.** Se establece que el gobierno desempeñará el poder con estricto acatamiento al orden legal, la separación de poderes, el respeto al pacto federal, en observancia de los derechos sociales y colectivos.

- 4 **Economía para el bienestar.** Se plantea un camino de crecimiento con distribución de la riqueza; austeridad, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al campo, a la investigación, la ciencia y la educación.
5. **El mercado no sustituye al Estado.** El documento expone que el Estado no se diluirá, ni incumplirá con su responsabilidad económica, política y social, y así recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el Estado de Derecho.
6. **Por el bien de todos, primero los pobres.** El PND señala que el humanismo será una característica del gobierno de México y un concepto fundamental de la nueva política de desarrollo.
7. **No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.** El gobierno expone que defenderán un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país
8. **No hay paz sin justicia.** Plantea que se atenderán las causas que han originado la violencia y la inseguridad a través de la incorporación de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; de la recuperación del principio de reinserción social; del impulso a procesos regionales de pacificación con esclarecimiento, justicia, reparación, garantía de no repetición y reconciliación nacional; y de medidas contra el lavado de dinero e inteligencia policial.



9. **El respeto al derecho ajeno es la paz.** Sostiene en sus relaciones con otros países los principios no intervención, autodeterminación, relaciones con todos los países basadas en la cooperación para el desarrollo, solución pacífica de los conflictos mediante el diálogo, rechazo a la violencia y a la guerra, y respeto a los derechos humanos.
  
10. **No más migración por hambre y violencia.** El documento señala que trabajarán para que la migración sea optativa, que los consulados funcionarán como defensorías del migrante y que a los extranjeros que llegan al país se les brindará respeto a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan aquí una nueva vida.
  
11. **Democracia significa el poder del pueblo.** Advierte que el gobierno se dotará de una democracia participativa e involucrará a la sociedad en las grandes decisiones nacionales.
  
12. **Ética, libertad y confianza.** El documento dice que los principios éticos y civilizatorios de nuestro pueblo son las claves del nuevo pacto social y del modelo de desarrollo para México.

## REFLEXIONES EN TORNO AL FEDERALISMO EDUCATIVO DIFERENCIADO Y GRADUAL

Sylvia Schmelkes

CONSEJERA DEL INEE

**E**l sistema educativo mexicano es de los más grandes del mundo: 36.6 millones de alumnos, 1.9 millones de docentes, 254,000 escuelas y planteles. Es muy grande para ser administrado de manera centralizada, como de hecho lo ha sido prácticamente desde la creación de la SEP en 1921 (el propio Vasconcelos, primer Secretario de Educación Pública, rectificó su afán descentralizador inicial al ver que no funcionaba) hasta 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) firmado por el titular del ejecutivo federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con Elba Esther Gordillo a la cabeza. Este acuerdo otorgó a las entidades la administración de la educación básica y normal y transfirió a las mismas



los recursos necesarios para operarlas. El Acuerdo fue precedido por un periodo de 15 años de desconcentración administrativa, y vino a consolidar estos esfuerzos. La federación se reservó para sí misma la normatividad, la definición del currículo y los mecanismos para favorecer la equidad educativa, que con el tiempo se transformaron en múltiples programas sujetos a reglas de operación que transferían a los estados recursos adicionales para fines específicos.

### **Del federalismo educativo a la recentralización**

Desde el ANMEB ha ocurrido muy poco en materia de federalismo educativo; sin embargo, sí ha habido intentos importantes de recentralización. Fue importante la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), que fue prevista en el programa sectorial 2001-2007 pero que se hizo realidad hasta 2005. Se pretendía que desde este Consejo se tomaran las decisiones federales en materia educativa y que estas dejaran de descansar solamente en la persona del Secretario de Educación. Y si bien hubo periodos en los cuales las reuniones tenían un carácter más deliberativo, o al menos de debate y discusión, ambos fueron efímeros, y ha prevalecido su carácter informativo y prescriptivo.

Una de las primeras medidas de la administración de Enrique Peña Nieto en materia educativa fue la de levantar un censo de alumnos y maestros de educación básica. Esto nunca se había hecho, y se llevó a cabo con el fin de identificar los docentes y directivos que aparecían en las plantillas y en la nómina, pero que no estaban frente a grupo o frente a escuelas o zonas escolares. Se detectó un número grande de irregularidades, lo que condujo a la centralización de la nómina federal en lo que se llamó Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Ello, sin duda, combatió la corrupción e impidió que, con la nómina federal, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o su disidencia interna, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), compraran favores de los gobiernos estatales a cambio del manejo de las plazas.

No obstante, también restó poder y capacidad de maniobra a los gobiernos estatales, sobre todo por la imposibilidad de manejar las economías derivadas de los movimientos en la nómina y de financiar con ellas urgencias del sector, y en ocasiones algunos proyectos propios. Por eso puede afirmarse que esta administración re-centralizó la educación y, por lo que puede deducirse de las declaraciones que hasta la fecha emergen de la administración actual, esta tendencia continuará.

Paradójicamente, a la vez que eso ocurrió, de facto se generaron zonas de excepción en donde fue imposible aplicar la normatividad educativa vigente. Esto ocurrió especialmente en Oaxaca y Chiapas, pero también en Michoacán y Guerrero, estados donde la ciudadanía desconoce los resultados de aprendizaje de sus niños, niñas y jóvenes porque no se les han podido aplicar las evaluaciones nacionales e internacionales. Desgraciadamente, se trata de las entidades más pobres del país y eso no es casual.

### **La orientación federalista del INEE**

Durante la administración pasada, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tuvo a su cargo la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, constituida por la autoridad educativa federal, las 32 autoridades educativas estatales, y el propio INEE. Explícitamente adoptando una voluntad y una orientación federalista, el INEE se propuso fortalecer las capacidades de los equipos de planeación y evaluación de las entidades federativas para realizar sus propias evaluaciones orientadas a la mejora de la educación y para utilizar las evaluaciones nacionales e internacionales para este mismo propósito. En el marco del derecho a la educación y con un enfoque de equidad educativa, la metodología que se propuso a las entidades para diagnosticar sus necesidades de evaluación se basó en las brechas identificables en los indicadores de avance y en los resultados educativos, procurando que la evaluación o el uso de las evaluaciones sirviera para comprenderlas mejor y para reducir las.

Cada estado elaboró, conforme a su propio diagnóstico, Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME), que constituyeron 32 Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME). Para poder llevar a cabo sus evaluaciones, el INEE proporcionó formación especializada mediante diplomados y especialidades al personal de las entidades. Las direcciones del INEE en las entidades federativas tuvieron a su cargo, entre otras responsabilidades, acompañar de cerca estos procesos. Se elaboraron 130 proyectos, todos los cuales se encuentran en marcha. Lo interesante de esta experiencia es constatar que, con la debida formación y apoyo diferenciado en función de los problemas educativos de cada estado y de las capacidades de sus equipos, las entidades asumen con entusiasmo y responsabilidad la identificación de sus problemas y su estudio más profundo, siempre con miras a mejorar el estado de su educación.

Una experiencia similar se tuvo con las entidades federativas en el seguimiento de las directrices de política educativa. El INEE tiene la atribución de emitir directrices de política educativa basadas en evidencia de investigaciones y evaluaciones que permitan atender mejor un problema educativo detectado como importante. Estas directrices no son vinculantes, pero las autoridades educativas, la federal y las estatales, deben responder si las aceptan o no en un plazo de 60 días naturales a partir de su emisión y explicar por qué no pueden aceptarlas si fuera el caso.

### **La federalización de la evaluación**

En seis años de vida autónoma, el INEE ha emitido 6 conjuntos de directrices: sobre la formación inicial de docentes; sobre la atención educativa a hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes; sobre la atención educativa a niños, niñas y jóvenes indígenas; sobre el mejoramiento de la permanencia de los alumnos en educación media superior, y sobre el mejoramiento de la educación multigrado. Aunque debido al centralismo el espacio de maniobra de las entidades federativas para atender estas directrices es

acotado, en todos los casos tales directrices fueron explícitamente aceptadas por los estados, en muchos de ellos las respuestas fueron acompañadas de planes de trabajo para atenderlas. En el seguimiento cercano que el INEE realizó de la aplicación de las directrices se pudo constatar el gran interés de las entidades por atender los problemas abordados, su compromiso público para su atención y su capacidad, en muchos casos, de generar políticas y acciones orientadas a mejorar en el sentido de las directrices el problema educativo detectado. En los hechos, la respuesta de las entidades federativas a las directrices del INEE ha sido mucho más intensa que la de la autoridad educativa federal.

---

*La experiencia del INEE en materia de la federalización de la evaluación es útil porque muestra que prácticas similares pueden aplicarse a la planeación de la educación, al desarrollo curricular de espacios de autonomía, a las políticas de inclusión, equidad e interculturalidad.*

---

El gobierno federal ha tenido reservas para ampliar las facultades de las entidades federativas en materia educativa. Hay razones poderosas para tenerlas. En algunos estados más que en otros el manejo del recurso federal ha sido opaco, la presencia de intereses ajenos a la educación ha provocado un desvío de recursos e impedido la eficacia de la gestión institucional, la ausencia de cuadros técnicos formados y estables ha estorbado la consistencia de la planeación y de la administración eficiente de la educación, entre otras dificultades. Todo ello debe combatirse, sin duda, y habrá que ir diseñando las formas de hacerlo desde la normatividad federal y también desde los contrapesos locales y el fortalecimiento de la sociedad civil en los estados.

Las entidades federativas son muy heterogéneas en su capacidad e incluso en la voluntad real de asegurar el cumplimiento del derecho a una educación de calidad de sus poblaciones. Por eso los esquemas de descentralización uniforme no han sido funcionales. Es conveniente pensar en esquemas de descentralización diferenciados, mediante los cuales sea posible establecer una clara graduación de las competencias

locales que, conforme se vayan logrando, se van ganando espacios de acción. A la vez, conviene diseñar esquemas compensatorios de atención educativa para cerrar las enormes desigualdades regionales y diseñar programas de desarrollo de capacidades, seguimiento y apoyo según las necesidades de cada entidad para preparar a sus equipos y lograr que se vayan cumpliendo las metas graduadas establecidas. En ello la participación de la academia y de la sociedad civil organizada resulta esencial.

En el esquema graduado habría que propiciar, de manera simultánea, la descentralización a nivel de zona escolar e incluso de escuela, con las mismas características compensatorias y de desarrollo de capacidades.

Los cambios propuestos del artículo 3º y las leyes secundarias que habrá de formular en los próximos meses no permiten visualizar la intención de fortalecer el federalismo educativo. Por otra parte, se vislumbran posibles amenazas a los avances realizados en materia de calidad de la educación debido, por un lado, a la posibilidad de que los maestros lleguen a las aulas por otras vías que no sean los concursos que reconocen el mérito y, por otro, por la ausencia de un contrapeso en la figura de un organismo constitucional autónomo que identifique y comunique a la sociedad los problemas de la educación y recomiende políticas basadas en evidencia. Ante ello más que nunca será necesario un rol más protagónico de las autoridades educativas locales en su capacidad de enfrentar los restos de sus entidades, y el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en el monitoreo de la educación – y entre más cercanos al hecho educativo mejor.

**Solamente acercando el diseño de políticas y la planeación a donde tiene lugar el hecho educativo podremos ir venciendo las barreras a la mejora de la calidad y la equidad en educación. Habrá que favorecer de manera inteligente un federalismo educativo diferenciado y gradual. La ciudadanía deberá ser la primera interesada y participe en que ello ocurra.**

## FEDERALISMO ELECTORAL. EL RETO PARA TRANSFORMA AL PAÍS

Arturo Sánchez Gutiérrez

DECANO DE LA ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA  
TECNOLÓGICO DE MONTERREY

Cualquier transformación que se pretenda para México requiere del fortalecimiento de nuestra democracia. El tema no es menor, pues después de la reforma de 2014 quedaron varios debates abiertos y muchos procedimientos ahora vigentes deben de ser perfeccionados. Quizá uno de los temas más polémicos es el relativo al federalismo electoral y las consecuencias, positivas y negativas, de la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) como la autoridad rectora de todos los procesos electorales y el rol que desempeñan los Órganos Públicos Locales en Materia Electoral (OPLE) en las elecciones locales.



El INE tiene la facultad de asumir una elección local como lo hizo en la elección extraordinaria para gobernador de Colima en 2016, después de que el tribunal anulara la elección ordinaria realizada el 7 de junio de 2015.



Una primera faceta de este debate es si, en efecto, el IFE debió o no convertirse en INE y si ese cambio daña el pacto federal al invadir la soberanía de las entidades federativas. Los puristas dirán que sí hay una afectación importante, básicamente por la invasión de atribuciones en asuntos eminentemente estatales. Por lo tanto, no pocos se han manifestado a favor de retornar al esquema anterior. Lo cierto es que el modelo híbrido que resultó de la reforma aportó muchos beneficios a la calidad de los procesos electorales, en particular a los procedimientos propios de la organización de las elecciones. Desde el punto de vista técnico, la experiencia acumulada del IFE se transmitió a las elecciones locales y se avanzó en la homogeneización de los procesos. También es cierto que fue necesario que el propio INE pasara por una curva de aprendizaje para alcanzar los objetivos de la reforma. Además de la elaboración de los reglamentos que la Ley encargó al Consejo General del INE, fue necesario crear un Reglamento de Elecciones que diera orden a las instrucciones generales que emitió entre 2014 y 2016 para las elecciones locales. En este caso, la facultad de atracción que establece la Ley para el INE, permitió que los OPLE realizaran las funciones que les corresponde, pero con lineamientos y políticas mejor definidas.

No hay que soslayar la importancia de las diferencias y contradicciones entre la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y las leyes locales, que no siempre se ajustaron correctamente. Sin duda esto planteó otro problema en relación con el federalismo, puesto que, de facto, la LEGIPE adquirió una jerarquía jurídica que se sobrepuso, en algunos casos, a las mismas constituciones estatales y sus leyes. Los tribunales electorales desempeñaron un papel importante en la resolución de muchas de estas controversias.

Una segunda faceta del debate tiene que ver con el efecto político de la reforma de 2014. En el aspecto procedimental de la organización electoral se buscó homogeneizar los procesos electorales, y en el tema político el objetivo era impedir que las fuerzas políticas de las entidades federativas, y en particular los gobernadores, ejercieran alguna influencia que afectara la imparcialidad con la que se deben comportar las autoridades electorales. Este objetivo se cumplió parcialmente. Al trasladar de los congresos locales al INE el nombramiento de los integrantes de los consejos generales estatales, la imparcialidad de los OPLE se convirtió en una responsabilidad centralizada. Eso se logró, no sin dificultades y también con una curva de aprendizaje muy compleja por parte del INE. Con todo, la reforma centralizó la toma

de decisiones de este tipo, pero mantuvo el financiamiento público de los partidos en los estados y de los OPLE mismos, en manos de los presupuestos estatales. Ello permite, hasta la fecha, que sean los gobiernos locales los que determinen la forma de ministrar los recursos para la organización de las elecciones, ejerciendo diversos tipos de presiones, tanto a los órganos electorales, como a los partidos políticos. Frecuentemente ha sido necesario que los consejeros del INE intervengan con los gobiernos estatales para gestionar los recursos que requieren los OPLE para cuestiones tan importantes como la impresión de las boletas electorales.

### **Desencuentros entre gobiernos estatales y los OPLE**

En este caso, la reforma de 2014 respetó las atribuciones de los estados en la parte económica, pero no en la política. Por ello, no es gratuito que se presenten diversos desencuentros entre los gobiernos estatales y los OPLE. En algunos casos los enfrentamientos han implicado denuncias y amparos que abren la puerta a negociaciones políticas poco convenientes para garantizar la independencia y autonomía de las autoridades electorales.

Ahora bien, en los debates de la reforma de 2014, precisamente sobre las facultades

que debían mantener los estados en materia electoral, se establecieron tres atribuciones del Consejo General del INE, que podrían salvar o agravar la intervención de la autoridad central sobre los OPLE. La LEGIPE establece la facultad del INE de atraer una actividad que le corresponde a la autoridad local, no para que sea realizada por el INE, sino para que el Consejo General emita los lineamientos con los que el OPLE la debe realizar. De esta manera, los órganos estatales mantienen un conjunto importante de actividades, pero con lineamientos establecidos por el INE. Así, el INE atrajo, desde la elección de 2015 una gran cantidad de actividades y emitió múltiples lineamientos que hoy están recogidos en el Reglamento de Elecciones. En este sentido, la facultad de atracción fortalece el carácter rector que tiene el INE sobre los OPLE, pero mantiene una responsabilidad importante en la organización de los procesos electorales.

Por otra parte, el INE también tiene la facultad de asumir una elección local. Eso quiere decir que a solicitud del OPLE, el INE puede encargarse completamente de una elección local sin intervención alguna de la autoridad local. Son varias las circunstancias en las que una situación así pudiera presentarse, pero fundamentalmente se trata de razones políticas. El único caso en el que el INE ha asumido conforme a la ley una elección es el actual proceso electoral extraordinario

de Puebla, en el que se elegirá gobernador, después de la muerte de la gobernadora Martha Érika Alonso. En este caso, Morena y, después, el PAN hicieron la solicitud al INE de que se encargara de la elección. El OPLE, muy a su pesar, hizo el requerimiento al Consejo General del INE, conforme lo establece la Ley. Evidentemente no se trataba de una situación en la que la autoridad poblana fuera incapaz de realizar la elección, sino de la falta de confianza y credibilidad de los principales actores políticos en el OPLE. En otra ocasión, el INE asumió la elección extraordinaria para gobernador de Colima en 2016, después de que el tribunal anulara la elección ordinaria realizada el 7 de junio de 2015. Sin embargo, en este caso, el INE actuó por mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y no como resultado de una solicitud por parte del OPLE. En todo caso, la facultad del INE de asumir una elección conduce a una intervención mayor por parte del centro sobre las elecciones estatales.

La única facultad que tiene el Consejo General del INE que podría devolver atribuciones importantes a los OPLE es la **delegación**. Si se cumplen una serie de requisitos y el OPLE muestra que tiene los elementos y experiencia necesarias para encargarse de alguna función que le corresponde al INE, este podría delegarla. Hasta ahora, esto no

ha ocurrido y no parece que ocurra pronto. El simple hecho de contar ahora con un Reglamento de Elecciones muestra que el INE ha atraído múltiples funciones sin dar pie a delegar funciones estratégicas, como la capacitación de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla en las elecciones estatales o las funciones básicas de la organización electoral. En 2014, una vez nombrado el nuevo Consejo General, se exploró la posibilidad de delegar en los OPLE las funciones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Resultó prácticamente imposible que el INE delegara tal función, entre otras razones, debido a que la nueva ley establecía la creación de un sistema computarizado para el registro de los ingresos y egresos de los partidos y sus candidatos, que necesariamente tendría un manejo centralizado.

### **¿Hacia dónde se debe mover el sistema electoral?**

En consecuencia, aun con las tres facultades del INE mencionadas, atracción, asunción y delegación, es evidente que el sentido de la reforma de 2014 era centralizar las decisiones electorales. De hecho, los primeros borradores de la reforma constitucional proponían la desaparición de los institutos electorales locales e incluso de las leyes locales, para

darle al INE todas las atribuciones. En este contexto, la pregunta que nos debemos hacer hoy es: ¿hacia dónde se debe mover el sistema electoral? Sin duda se optó por la centralización y no parece que haya intención de regresar al estado anterior. Las razones son múltiples: la experiencia de las elecciones realizadas por el INE a nivel local entre 2015 y 2019 muestran que prevalece la intención de algunas fuerzas políticas y gobiernos locales de intervenir en los procesos electorales. Por otra parte, la experiencia ya ganada por el INE permite seguir perfeccionado los procedimientos y delimitar mejor el alcance y carácter de las campañas electorales, además de que se agilizó la fiscalización de los recursos de los partidos y se generaron economías a escala. Por lo tanto, subsiste el debate sobre el federalismo electoral y si conviene o no mantener el esquema surgido en 2014. Adicionalmente, ya existen iniciativas de reforma electoral que proponen, ahora sí, eliminar los OPLE y concentrar las funciones en un INE fortalecido. Da la impresión de que, una vez que los partidos en los congresos locales perdieron el poder de integrar a la autoridad electoral local, para los gobernadores los OPLE se convirtieron en una carga presupuestaria sin que les reportara beneficio político alguno.

Por lo demás, el debate ahora se está centrando en otros temas y las propuestas de

reforma no retoman alguna preocupación por el federalismo electoral. Por un lado, el tema del costo de las elecciones y del financiamiento público de los partidos políticos parece ser una preocupación mayor, tanto del gobierno actual como de la ciudadanía en general. Finalmente, el desprestigio de los partidos políticos en su conjunto y la percepción de corrupción y despilfarro que prevalece en la población sobre sus actividades, no ayuda a presionar para que el sistema electoral retorne a un manejo estatal de los recursos y así fortalecer el federalismo. Incluso, cuando se piensa en la reforma electoral surgen propuestas de recorte al financiamiento público que simplemente establecen, acriticamente, una disminución del cincuenta por ciento de los montos que se otorgan, sin una explicación o un razonamiento lógico del porqué. Como en el caso de los OPLE, el cambio en el financiamiento público de los partidos políticos debiera verse de una forma integral, incluso tomando en cuenta los recursos que se les entrega a nivel estatal.

Por otra parte, el presidente López Obrador ha centrado su propuesta de fortalecimiento de la democracia mexicana en avanzar hacia formas de democracia participativa para tomar ciertas decisiones de gobierno. Desde su punto de vista, las consultas públicas deben agilizarse para facilitar una mayor participación ciudadana. Las consultas y el

establecimiento de la revocación de mandato parecen ser las preocupaciones más importantes en la cabeza del actual gobierno. De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo, no existe más referencia a la democracia que la concepción de buscar una mayor participación del pueblo. Daría la impresión de que, en materia electoral, la organización de las elecciones se da como un hecho y la federalización electoral no es motivo de mayor preocupación.

### **Perspectivas de una próxima reforma electoral**

Mientras tanto, en este año, el 2 de junio se celebrarán elecciones locales en seis entidades y no parece haber mayores problemas en la organización de los comicios. Evidentemente, tanto el INE como los OPLE han adquirido experiencia y los procedimientos se han estandarizado; se han renovado los consejos generales de los OPLE en todo el país sin mayores problemas; y, a pesar de los recortes presupuestales que sufrieron las autoridades electorales, las elecciones van en orden. Ciertamente hay una gran

cantidad de conflictos que provienen de las divisiones entre los partidos políticos, de la selección de sus candidatos y del establecimiento de distintas alianzas en cada estado. Pero ha desaparecido el debate sobre la invasión del INE en las atribuciones de los estados.

Sea cual fuere el camino que siga la próxima reforma electoral, es importante considerar que debiera estar lista para dentro de un año aproximadamente. Recuérdese que los cambios fundamentales a las leyes electorales deben aprobarse al menos noventa días antes del inicio del proceso electoral. Eso ocurrirá a principios de junio del 2020, ya que el proceso electoral federal del 2021 empezará en septiembre del año entrante. De no hacerlo en este tiempo habría que realizar una reforma y aplicarla por primera vez en la elección presidencial de 2024, lo cual no es un buen consejo. En una elección de esa magnitud es muy recomendable que la ley haya sido probada con anterioridad. Si esto es así, sabremos a lo largo de este año qué determinan los legisladores sobre el carácter federal o centralizado de nuestro sistema electoral.

# FEDERALISMO, FISCALIDAD Y NUEVO RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA: LA PERSONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Alberto J. Olvera  
UNIVERSIDAD VERACRUZANA

## Consideraciones sobre la estatalidad

La trayectoria histórica de México como el país de América Latina con el régimen autoritario más duradero de la región explica, en buena medida, que muchos temas sustantivos de la gobernabilidad democrática hayan permanecido poco investigados y discutidos, aun en la fase de construcción de la democracia. Uno de ellos es la distribución de recursos y responsabilidades entre niveles de gobierno y la rendición de cuentas.



Se ha colocado la ejecución de los nuevos programas de política social asistencialista en las Secretarías de Trabajo y de Bienestar, que carecen de capacidades administrativas para ello, y se ha centralizado el gasto público en la de Hacienda, convertida en la oficialía mayor de todo el gobierno, sin tener los medios para lidiar con semejante responsabilidad.

Si bien este déficit analítico es comprensible como un subproducto histórico del autoritarismo, debe resaltarse también que esta relativa invisibilidad de los otros niveles de gobierno y de los demás poderes del Estado tenía que ver con limitaciones conceptuales que no necesariamente hemos logrado superar hasta la fecha. Estos problemas se centran en el concepto de Estado o, para ser más precisos, en la comprensión de lo que significa la “estatalidad del Estado”; es decir, su existencia como un conjunto regulado de instituciones con funciones específicas dentro de un marco abigarrado de actores, reglas e instituciones que conforman una compleja red de relaciones sociales.

En efecto, en México somos tributarios de una imagen del Estado como un aparato autónomo de la sociedad que depende en su funcionamiento de la voluntad de sus gobernantes y de la persistencia de acuerdos

formales e informales entre el poder centralizado en el Ejecutivo, los partidos, los sindicatos, los empresarios y los poderes fácticos. En un régimen autoritario centrado en la figura del presidente de la república, los arreglos relevantes que merecían análisis eran aquellos derivados precisamente de las decisiones políticas del Ejecutivo.

Esta tradición “presidencial-céntrica”, entendiendo al Estado como gobierno, y a este como aparato vertical al servicio del presidente, empezó a modificarse con el proceso de transición a la democracia. Antes de 2000, la gran esperanza se centró en la sociedad civil emergente, un conjunto de movimientos sociales que operaban fuera del régimen político y demandaban su democratización. Luego de 1997, las elecciones devinieron el gran foco de interés de la academia y de los actores sociales y políticos.

**La democracia electoral creó un nuevo campo de acción y de reflexión: la competencia electoral y la disputa por la representación política. Toda la atención se centró en este campo y la problematización del Estado quedó en segundo término. Parecía que la democracia per se curaría los déficits estatales en todos los terrenos, tanto administrativos como legislativos y hasta judiciales. Tomó tiempo darse cuenta de que la democracia no construye Estado por sí misma.**

Poco a poco, nuevos temas han atraído la atención pública hacia aspectos sustantivos del desarrollo de un Estado de Derecho. Uno de ellos es la cuestión fiscal y sus relaciones con el federalismo. No obstante, la llegada al poder de AMLO y de Morena parecen traer de regreso el tema del presidencialismo y los déficits del régimen democrático mexicano.

### **El pacto fiscal de la transición y la falta de rendición de cuentas**

El dinero es poder, en la economía y en la política. Por tanto, los pactos fiscales ilustran los cambios en las correlaciones de fuerzas entre los tres niveles de gobierno, entre estos y los empresarios, entre los gobiernos y la ciudadanía, y entre todos los actores y el gobierno federal. En nuestro país, el régimen autoritario del PRI se fundó en la centralización del poder en el gobierno federal y, por tanto, en la presidencia de la República. Las tendencias centralizadoras implicaron que los gobiernos estatales fueran dejados con escasos presupuestos y disminuidas capacidades administrativas y de ejecución de políticas públicas. Los municipios carecieron incluso de una personalidad legal hasta que sucesivas reformas constitucionales, concluidas en 1999, le dieron un verdadero estatuto de autonomía como nivel de gobierno.

A pesar de dos décadas de democratización electoral y de discursos favorecedores de la descentralización y el fortalecimiento del federalismo, México sigue siendo un país altamente centralizado en materia fiscal. Como es de conocimiento general, el sector público mexicano tiene una tasa bajísima de penetración fiscal, es decir, cobra muy pocos impuestos, especialmente en los niveles municipal y estatal. Como consecuencia, los gobiernos subnacionales funcionan básicamente gracias a las transferencias que les hace el gobierno federal bajo fórmulas pactadas en el periodo de transición, las cuales ciertamente han llevado una mayor cantidad de recursos a gobiernos locales.

La alternancia en la presidencia, logro mayor de la democratización mexicana, propició en un primer momento un gran diálogo nacional al interior de la clase política para repensar el pacto fiscal. Convenciones hacendarias, conferencias nacionales de gobernadores y negociaciones en el Congreso condujeron a cambios en los criterios de asignación de las partidas presupuestales, mas no a un verdadero federalismo fiscal. El resultado fue paradójico, pues la democratización trajo consigo la fragmentación del poder, ya que, de una parte, el presidente de la República dejó de ser el eje articulador de la política nacional y, de otro, los gobernadores adquirieron un poder el cual



no habían gozado desde la segunda década del siglo XX.

El empoderamiento de los gobernadores condujo a una exigencia creciente de transferencias de recursos desde la federación a los estados, pero sin que estos asumieran responsabilidades específicas en la generación de recursos propios. Los gobernadores ejercieron una especie de rentismo fiscal, en el cual ellos no contribuían a la recaudación y, por tanto, no pagaban el costo político de cobrar impuestos, pero, en cambio, sí recibían proporciones crecientes de los recursos públicos, que además podían usar con absoluta discrecionalidad. En efecto, no existieron nunca mecanismos eficaces para obligar a los gobernadores a rendir cuentas del uso de los fondos federales transferidos. La Auditoría Superior de la Federación rindió cientos de informes que ameritaban la presentación de denuncias penales por parte de la Procuraduría General de la República en contra de gobernadores estatales y sus funcionarios, pero nunca procedieron por decisión política presidencial. Para colmo, los gobiernos estatales fueron designados como canal de distribución de las transferencias y subsidios del gobierno federal a los gobiernos municipales y a las universidades públicas estatales, dándole así a los gobernadores un excelente medio de

control de los alcaldes y de las instituciones locales de educación superior.

La transición a la democracia electoral en el año 2000 a escala nacional produjo así un sistema político caracterizado por la combinación de un gobierno federal sometido a relativos controles democráticos por el Congreso y las instituciones autónomas, con gobiernos estatales autoritarios, empoderados por la descentralización del gasto, que no tuvieron controles democráticos locales efectivos debido a que los gobernadores mantuvieron su control sobre el congreso local, el poder judicial y las instituciones autónomas. En suma, un gobierno relativamente democrático a nivel nacional con gobiernos autoritarios a nivel subnacional, creando un régimen híbrido. Este modelo, ampliamente estudiado por Gibson (2013), trae como consecuencia la preservación de un orden político territorial marcadamente autoritario. El caso de Veracruz ha sido paradigmático al respecto (Olvera, 2018).

Lo que aconteció en Veracruz y otros estados del país en este ciclo histórico es que los gobernadores y sus equipos cercanos se apoderan en forma privada de la renta estatal con el fin de garantizar la reproducción de su grupo político y la mayor influencia del mismo en la política nacional. En este

proceso, algunos gobernadores se aliaron con grupos del crimen organizado, en tanto que el financiamiento adelantado por estos resultó fundamental para ganar elecciones competidas en un contexto en que el PRI no controlaba el gobierno federal, que era históricamente el financiador principal. A cambio de ello, los gobernadores abrieron espacios territoriales al crimen organizado, que terminó controlando casi por completo y durante muchos años vastas regiones de varios estados del país, desplazando a las instituciones estatales locales.

El saqueo de la renta estatal y de la propiedad pública alcanzó en los años 2004-2018 niveles nunca vistos en la historia del país. La necesidad del PRI nacional de que los gobernadores operaran, por encima de cualquier otra consideración, como gestores del voto y garantes del triunfo del partido en todas las elecciones produjo gobernadores como Javier Duarte en Veracruz, César Duarte en Chihuahua, Tomás Yarrington en Tamaulipas, Roberto Borge en Quintana Roo, los hermanos Moreira en Coahuila, Rodrigo Medina en Nuevo León, Roberto Sandoval en Nayarit, pero también gobernadores del PAN, como Guillermo Padrés en Sonora, y Rafael Moreno Valle en Puebla, y del PRD, como Ángel Aguirre en Guerrero.

### **El nuevo gobierno de Morena y la recentralización**

El desastre causado por el gobierno de Peña Nieto y sus secuaces subnacionales condujo al arrasador triunfo de Andrés Manuel López Obrador y de Morena en las elecciones de 2018. AMLO claramente se ha propuesto contrarrestar la dinámica de fragmentación del poder causada por los gobiernos anteriores y reconstruir la soberanía del Estado nacional sobre todo el territorio.

En el ámbito político, el nuevo presidente ha cambiado los términos de la relación entre el gobierno federal y los estatales. El federalismo creado en el periodo de transición implicó una desregulación informal del gasto público transferido a los estados y la consiguiente creación de grupos de poder político regional. AMLO está restaurando el centralismo y sometiendo progresivamente a los gobernadores y alcaldes vía control del gasto público. Además, ha creado mecanismos informales de control administrativo mediante la figura de los “superdelegados”, quienes han sido investidos con el poder de decidir sobre el uso de los fondos federales en los estados y supervisar su ejecución. Ciertamente, la fragmentación del poder creada del ciclo de transición a la democracia facilitó la captura de los gobiernos locales por poderes fácticos regionales y el crimen

organizado. Sin embargo, la recentralización no construye instituciones estatales fuertes, solo crea una nueva figura de comando central - por cierto, muy débil al carecer de estructuras administrativas propias.

El objetivo de AMLO en cuanto al aparato del gobierno federal es desempoderar a la tecnocracia financiera y administrativa creada en los gobiernos anteriores por medio del despido, la disminución de salarios y privilegios y la concentración de decisiones en el propio presidente. Se ha colocado la ejecución de los nuevos programas de política social asistencialista en las Secretarías de Trabajo y de Bienestar, que carecen de capacidades administrativas para ello, y se ha centralizado el gasto público en la de Hacienda, convertida en la oficialía mayor de todo el gobierno, sin tener los medios para lidiar con semejante responsabilidad. Este rediseño no construye capacidades estatales, es decir, instituciones operativas y apegadas a la ley –que ya eran muy escasas- sino aparatos informales, carentes de suficiente burocracia profesional, cuya misión es cumplir órdenes, aunque no se cubran los requisitos legales de su quehacer. Nada ilustra mejor este concepto informal del Estado que los llamados “Servidores de la Patria”, agentes invisibles que desarrollaron, sin supervisión ni transparencia alguna, la estratégica tarea de levantar los censos

de población beneficiaria de los programas estrella del gobierno: la pensión generalizada a los ancianos y las becas de trabajo y estudio para jóvenes.

Otra forma de avasallamiento de los poderes locales es la creación de la Guardia Nacional, la cual, siendo necesaria, no se ha planteado como un mecanismo complementario a las policías locales (estatales y municipales), por lo que en la práctica implica la subordinación y hasta posible desaparición de las fuerzas locales del orden, no su reconstrucción.

La eliminación del Ramo 23 del presupuesto federal, del que se nutría el clientelismo de los gobiernos locales, marca el principio del fin del particularismo generalizado como forma de relación entre el Estado y la sociedad. Este es el mayor aporte democrático del nuevo gobierno, lamentablemente disminuido por el potencial de reconstrucción del clientelismo, ahora por medio de las nuevas políticas sociales intermediadas por Morena.

En la práctica, mediante la eliminación de la política social anterior, la recentralización total de las nóminas educativa y del sector salud, y el control indirecto de los recursos que pueden ejercer los gobiernos estatales por medio del monopolio de las decisiones presupuestales en la Cámara de Diputados federal, controlada por Morena, AMLO ha

logrado ya, en buena medida, someter políticamente a los gobernadores y asumir la capacidad discrecional de asignar o no recursos extraordinarios a los mismos.

Dado que el “Plan Nacional de Desarrollo” que se ha dado a conocer no dice nada en materia de federalismo y fiscalidad (excepto que no aumentarán los impuestos), debe entenderse que el actual gobierno respetará formalmente los pactos y fórmulas existentes, pero en la práctica tratará de llevar la centralización a los niveles del viejo régimen.

Lamentablemente, no se encuentra por ahora ninguna razón para el optimismo. Las medidas tomadas por el nuevo gobierno no fortalecen al Estado, sino al presidente, quien ha recuperado el poder que tenían sus antecesores del viejo régimen. Los gobiernos subnacionales son vistos como poderes a controlar si los gobierna la oposición, o a apoyar si los gobiernan los aliados. No hay políticas de construcción de instituciones estatales fuertes, sino una personalización de la política que nos vuelve a parámetros y culturas que creíamos superadas.

### **Bibliografía**

Gibson, Edward (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.

Olvera, Alberto J. (coord.) (2018). *Veracruz en su Laberinto: Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*, Xalapa. Universidad Veracruzana.

---

# DESARROLLO MUNICIPAL Y FEDERALISMO FISCAL: LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO

---

José Octavio Acosta Arévalo  
CONSULTOR INDEPENDIENTE

## Introducción

Hace ya 500 años, el 22 de abril de 1519, Hernán Cortés desembarcó en las costas de Veracruz, e inició el proceso de fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, que llevó a la creación del primer ayuntamiento de América continental. Se constituyó entonces el primer cabildo municipal, que como primera medida acuerda extinguir la autoridad de Velázquez sobre los expedicionarios, ahora colonos en tierras mexicanas. Cortés renunció a su cargo de capitán general de la expedición y resultó electo para el mismo cargo, ahora por las autoridades del nuevo cabildo. Su papel respaldado ahora por la autoridad del municipio era conquistar el territorio de la Nueva España.



El municipio también ha sido instrumento de control y dominación política desde los cabildos de españoles en la época colonial y los delegados políticos del porfiriato hasta los actuales caciques, representantes de intereses corruptos de poderosos sectores empresariales y políticos.

Con estos antecedentes inicia un largo, complejo y contradictorio papel de los gobiernos municipales. Largo, porque son ya 500 años, mucho más que cualquier estado y la federación misma, que no tiene más de 200 años; complejo, porque ha sufrido muchas y significativas transformaciones y evoluciones; y contradictorio, porque ha sido un actor promotor y protagonista de significativos cambios en la historia de México, como lo demuestran los siguientes hechos: el papel jugado por los municipios insurgentes en la independencia de México; la reivindicación del municipio libre por Emiliano Zapata; las luchas municipalistas desde la segunda mitad del siglo pasado que lograron romper con la hegemonía política del partido de estado en el año 2000. Pero el municipio también ha sido instrumento de control y dominación política desde los cabildos de españoles en la época colonial y los delegados políticos del porfiriato hasta

los actuales caciques, representantes de intereses corruptos de poderosos sectores empresariales y políticos, así como también de organizaciones ligadas al crimen organizado. Desde entonces, su contribución al desarrollo ha sido contrastante, limitada y, con mucha frecuencia, deficiente.

### **Los municipios y la promoción del desarrollo**

El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propone el siguiente concepto de **desarrollo humano**: “El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una **vida prolongada y saludable**, adquirir conocimientos y tener acceso a los **recursos** necesarios para lograr un nivel de vida decente”.

---

*Todas las personas deben tener un mínimo de bienestar (alimentación, salud), adecuados conocimientos destrezas (cultura, educación), oportunidades de acción (democracia, libertad) y, además, utilizar creativamente sus recursos (producción, comercio). En consecuencia, el desarrollo no solo tiene como objeto al ser humano sino que el ser humano es el principal agente del desarrollo.*

---

Por el simple hecho de estar más cerca e interactuar de manera permanente con la población y con el territorio, el municipio conoce mejor (que el estado o la federación) los problemas locales, lo que lo convierte en ámbito idónea para promover el desarrollo y mejorar los problemas de la sociedad, con la participación de los mismos ciudadanos. La función central del municipio es, entonces, facilitar el desarrollo, creando un ambiente adecuado para liberar la energía de todos los agentes sociales.

El municipio, más allá de la concepción tradicional que se ocupa de las obras y los servicios públicos, debe jugar un papel principal en impulso del desarrollo y emprender acciones no tradicionales en el plano de la promoción del empleo, el combate a la pobreza, la defensa del medio ambiente, la promoción de la cultura, la salud primaria, la mejora de las condiciones de vida de jóvenes y ancianos, y la seguridad ciudadana y humana.

La acción pública local debe contribuir a crear un ambiente económico, social y político propicio para el desarrollo local integral. El municipio moderno debe funcionar como una instancia facilitadora que estimule la acción participativa de los diversos agentes sociales locales. Participación ciudadana y estímulo del desarrollo local son, dos caras

de la misma moneda. Pero ¿puede el municipio impulsar el desarrollo económico a nivel local?

El desarrollo económico supone la existencia de una organización, una cultura emprendedora y una formación técnica de la población, las que pueden ser impulsadas a nivel local mediante un reforzamiento de los valores culturales proclives a la producción y la educación técnica.

Sin negar que los procesos de crecimiento económico trascienden los espacios locales, existen importantes componentes micro sociales del desarrollo productivo. Si una comunidad local no está preparada para aprovechar los beneficios de una bonanza económica exógena, las oportunidades pueden fácilmente perderse.

En México, como lo demuestra el registro de más de 15 años de buenas prácticas del Premio “Gobierno y Gestión Local”, organizado por el CIDE (<http://www.premiomunicipal.org.mx>), se han desarrollado valiosas experiencias municipales relacionadas con fondos productivos, microcréditos, incubadoras de empresas, corredores turísticos, fomento de actividades artesanales, agencias de desarrollo económico, escuelas de artes y oficios, etc. En todos estos casos, encontramos liderazgo municipal, organización social, cultura

empresarial y una constructiva relación entre el gobierno y la sociedad.

Todas estas actividades pueden ser promovidas y estimuladas en el nivel local. Incluso municipios pequeños pueden actuar asociados entre sí para estimular el desarrollo económico de los espacios regionales a los que pertenecen. Pero no todos lo hacen. No porque no sea posible, sino porque los gobernantes tienen otros intereses y el diseño institucional no favorece este propósito. El financiamiento municipal es uno de los principales instrumentos para promover el desarrollo y los esquemas de financiamiento no están diseñados para este propósito, ya que su estructura es centralista y centralizadora, donde las potestades tributarias y los recursos son altamente concentrados y las decisiones se toman desde el centro y el

municipio es solamente operador de estas; lo que ha provocado, entre otras consecuencias, el incremento de las desigualdades entre municipios, al resultar favorecidas las entidades federativas y los municipios con mayor desarrollo económico relativo.

Las fórmulas y los montos de la distribución de las participaciones favorecen a municipio urbanos y condenan a comunidades rurales; las limitadas potestades tributarias apuestan por la dependencia y la subordinación económica y política.

La calidad del gasto es muy deficiente y orientada a inversiones con alto impacto electoral (principal o mayoritariamente vialidades para automóviles) y bajo impacto en el bienestar integral y creación de oportunidades de desarrollo (educación salud, recreación, empleo).

### ¿Cómo se financian los municipios?

En términos generales y de acuerdo a las leyes mexicanas, los municipios cuentan con las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) Los *ingresos propios*, como son los *impuestos* (p.e. a la propiedad inmobiliaria –predial-); los *derechos* (p.e. el cobro de agua, permisos, licencias, autorizaciones, etc.); *productos* (p.e. arrendamiento de espacios en los mercados y la autorización para ocupar sitios en la vía pública, los cementerios, el rastro municipal, la realización de actividades recreacionales, como bailes y kermeses, etc.) y, finalmente, los *aprovechamientos* (multas, recargos, gastos de cobranza).



En este rubro, la capacidad institucional de aproximadamente el 80% de los municipios es precaria, lo que significa que su recaudación es menor al 50% de sus egresos. La precariedad sistémica de la mayoría de los municipios los hace dependientes y subordinados a recursos financieros transferidos (Ramo 28: participaciones y Ramo 33: aportaciones federales).

- b) *Participaciones federales (Ramo 28)* son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Estos recursos se establecen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se entregan mensualmente a los municipios a través de los Estados. Generalmente, estos recursos son utilizados para cubrir los gastos operativos de los municipios.

Como resultado de esta estructura de financiamiento, más de 75% de los municipios dependen en más de un 80% de las transferencias federales. Para el presente año 2019, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es de 5,814,291.7 millones de pesos (más de 5 billones de pesos); el gobierno federal ejercerá 3,928,589.4 millones de pesos; se transfiere a empresas y organismos públicos 1,345,830.9 millones de pesos; y se destinará al pago de la deuda 539,871.4 millones de pesos; de estos recursos se transferirá vía participaciones (ramo 28) a estados y municipios un total de 914,496.7 millones de pesos, de los cuales al menos el 20% (un aproximado de 183 mil millones) debe distribuirse entre los 2458 municipios de México, según el INEGI, con base en criterios de población, pobreza y recaudación, así como resarcitorios, compensatorios, distributivos, históricos o inerciales, como se establece en la Ley de Coordinación Fiscal.

- c) *Aportaciones federales* a municipios (Ramo 33); son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Municipios cuyo gasto

está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone (Están etiquetados para acciones de infraestructura social y seguridad pública). Este recurso es auditado por la Secretaría de Hacienda.

Para el año 2019, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal es de 84,263,551,819 millones de pesos; y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal es de 73,098,787,411 ambos a distribuirse de acuerdo a criterios establecidos en las leyes de coordinación fiscal.

- d) Recursos derivados de *programas y fondos federales*. Diversas Secretarías de Estado, como son Desarrollo y Bienestar Social, Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano, etc. Cuentan con programas y recursos que tienen como objeto apoyar a los gobiernos estatales y municipales en diversos rubros tales como infraestructura básica; combate a la pobreza, desempleo y rezagos sociales; promover la economía local y sustentable; fortalecer la participación y desarrollo de organizaciones de productores, jóvenes, mujeres, entre otros. Estos recursos son utilizados por los municipios para financiar sus obras de infraestructura y programas de “desarrollo”, y a estos recursos se refieren cuando hablan de “*Bajar recursos*”.

Desafortunadamente, al dominar una visión de corto plazo y criterios cliente-

lares y electorales en la mayoría de gobiernos locales, estos recursos tienen un impacto limitado en el desarrollo de la comunidades, al ser diseñados sin tomar en cuenta a las localidades y al proponer soluciones generales a problemas particulares, el impacto de estos programas ha sido débil; es decir, proponen

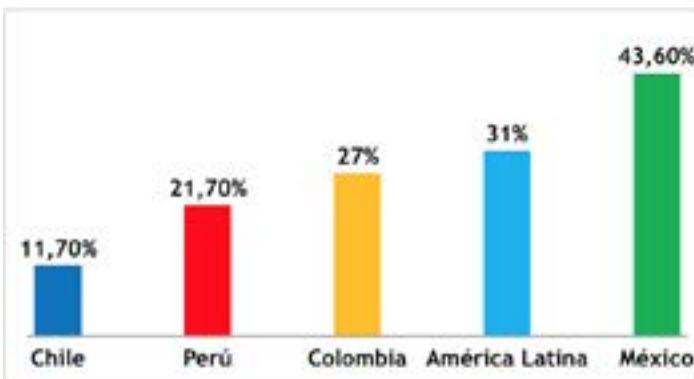
soluciones iguales para problemas diferentes.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) señaló que, en México en 2016, el número de pobres era 53.4 millones, es decir, el 43.6% de la población, debido principalmente a un deterioro

creciente de los niveles de ingreso.

Esto nos permite afirmar que, en términos generales, el impacto de los programas federales para el desarrollo social ha sido insuficiente y deficiente.

#### ÍNDICE DE POBREZA EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO



Fuente: Cepal, Inel, Dane, Coneval.

### Un modelo de distribución fiscal inadecuado

Todos coinciden en que los recursos municipales son insuficientes y escasos, y el modelo de distribución fiscal es inadecuado, pues no ha contribuido a reducir la pobreza ni la desigualdad, sino que la ha perpetuado; ni ha incentivado y promovido el involucramiento de los agentes sociales y los gobiernos locales en el diseño de políticas y estrategias integrales de desarrollo nacional y local, por considerarlos incapaces y corruptos, pero paradójicamente no existen programas sólidos y eficaces para el desarrollo institucional de los municipios, y en el caso del combate a la corrupción solo se busca replicar el modelo del sistema anticorrupción con muy deficientes resultados hasta la fecha.



Desde su origen en la etapa del México posrevolucionario, el modelo “federalista” de distribución fiscal ha sido inadecuado. Los poderes federales han concentrado las potestades, los recursos y las capacidades, sometiendo política y económicamente a estados y municipios. Como señalamos al principio, los municipios han jugado un rol importante en diversas etapas históricas de México, pero en la actualidad no ha logrado constituirse en un factor determinante para un cambio democrático en favor de la democracia, el bienestar social y el desarrollo local.

---

*Por su debilidad institucional y financiera, los municipios tienden a demandar constante apoyo al gobierno federal, reproduciéndose un ciclo de dependencia y bajo esfuerzo propio, resultado de prácticas “clientelares” ajenas al interés mayoritario de la sociedad.*

---

Los gobiernos locales se vuelcan en obtener mayores ingresos individuales por transferencia de los “niveles superiores”, o dicho de otra forma en “Bajar Recursos”; este concepto lleva implícito un modelo centralista y de subordinación municipal, pues al señalar que los recursos federales están “arriba”, se admite entonces que el municipio está abajo y que su tarea es subordinarse a lo que decide el de arriba.

En la etapa de cambios que vive actualmente nuestro país, es necesario que sociedad y gobiernos municipales demandemos un nuevo modelo de distribución fiscal, que aporte mayores recursos a los municipios, como resultado del involucramiento de los diversos agentes locales y no sólo del Estado.

Los propios gobiernos municipales, articulados en Asociaciones Nacionales de Municipios, como es la Conferencia Nacional de Municipios de México, han coincidido en señalar lo siguiente:

*La Ley de Coordinación Fiscal requiere ser reformada en dos sentidos: uno, para homologar los criterios que las entidades federativas emplean para la distribución de las transferencias federales hacia sus Municipios, y otro, para incorporar a los gobiernos municipales en el mecanismo financiero del Sistema Nacional de Seguridad Pública previsto por el artículo 21 Constitucional. La Ley de Coordinación Fiscal también requiere ser modificada para fortalecer las transferencias federales que reciben los Municipios, cuya proporción varía por entidad federativa entre el mínimo previsto por la Ley (20 por ciento) y el 25 por ciento; con estos parámetros, los gobiernos locales mexicanos reciben aproximadamente el 5.5 por ciento del Presupuesto Federal, en comparación con el 6.1 por ciento que reciben en Chile, el 7 por ciento en El Salvador, el 10 por ciento en Ecuador y el 17 por ciento en Colombia. Por ello, proponemos introducir en la Ley de Coordinación Fiscal la regla de que la proporción de las participaciones federales que distribuyan las entidades federativas a los Municipios crezca en un punto porcentual al año, hasta alcanzar por lo menos el 25 por ciento, como sucede en países como República Dominicana (Agenda para el desarrollo municipal).*

**Con toda seguridad el incremento de recursos a los municipios no será producto de un gracioso gesto del congreso de la Unión, por lo que se requiere de la organización y gestión de la mayoría de los municipios, así como del concurso y participación de la ciudadanía y de sus organizaciones en una estratégica lucha de mediano y largo plazo.**

*\*joseoctavio.acosta@gmail.com*

# EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS FRENTE A LA CRECIENTE VIOLENCIA EN MÉXICO

Medardo Tapia Uribe<sup>3</sup>

PRESIDENTE DE LA RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS  
2017-2019

México registró la más alta tasa de victimización del delito (46%) en Latinoamérica en 2016, junto con Venezuela (48%) (Corporación Latinobarómetro, 2016, p. 58), muy superior a la tasa latinoamericana de 36% y a la de otros países. Y esto ocurre cuando en 2012, América Latina era la región más violenta del mundo con 23.9 homicidios por cada 100 mil habitantes (pccmh) en comparación “con 9.7, 4.4, 2.7 y 2.9 para África, América del Norte, Asia y Europa respectivamente” (L. Chioda, 2016, p. 1). Además, “ocho de los diez países más violentos del mundo se encuentran en ALC y en 2013 de las 50 ciudades más violentas del mundo, 42 se encontraban en la región, incluidas las 16 más violentas” (L. Chioda, 2016, p. 1)

Estos niveles de inseguridad son producto de una acumulación de la violencia, la corrupción y la ilegalidad en México de hace muchos años. Recientemente, sin embargo, se volvieron críticos. Los homicidios dolosos crecieron entre 2007 y 2012 de 10,253 a 21,459 en la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). Durante todo este sexenio, los homicidios dolosos sumaron 103,537, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional

de Seguridad Pública (SESNSP, 2019), casi un 30% más que en la presidencia de Vicente Fox (2000-2006). El secuestro, por su parte, creció 3.2 veces entre 2007 y 2012 hasta sumar 6,584 en estos seis años y sumar otro tanto entre 2013 y 2017. La extorsión creció 2.3 veces entre 2007 y 2012 hasta sumar 32,309 casos casi los mismos que entre 2013 y 2017. Finalmente, el robo de vehículos con violencia también creció más

<sup>3</sup> Investigador Titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinaria de la UNAM.

del doble entre 2007 y 2012 hasta sumar 297,457 en estos seis años, casi los mismos que durante el sexenio de Peña Nieto, pues para 2018 sumaron 288,351.

### **El papel de los municipios ante la creciente violencia**

Ante estas rupturas sociales por la acumulación de la violencia, se habían asignado diversas responsabilidades y funciones a los municipios, además de diversos servicios básicos y el impuesto predial desde 1983, la seguridad pública desde 1994. La Reforma Constitucional de 1994 del artículo 21 asignó la seguridad pública como una función de los municipios, los estados y el Distrito Federal, además que hizo a los municipios parte del sistema nacional de seguridad pública. Los municipios como uno de los órdenes constitucionales de gobierno de nuestro Estado federal tienen a su cargo la seguridad pública en su territorio. La acumulación de la violencia, sin embargo, como en otros países y otras ciudades de Latinoamérica, venía acompañada de la inserción de la delincuencia organizada, del narcotráfico y otros tráficos, el tráfico de poder político y la corrupción.

Los gobiernos municipales, a pesar de una gran cantidad de reformas constitucionales durante más de 160 años, no habían logrado

fortalecerse para atender los problemas de pobreza, desarrollo, fortaleza hacendaria y administrativa, diseño institucional y los de seguridad pública. En 2010, más del 50% de la población en 2012 municipios del país se encontraba en situación de pobreza; en 1,222 municipios, más del 70% de la población se encontraba en esta situación y en condición de pobreza extrema, mientras en 538 municipios del país, 95% de su población vivía en condiciones de pobreza extrema. Después de la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios atendían estos problemas mediante las aportaciones y participaciones federales con una gran discrecionalidad del ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, así como una gran capacidad de cooptación, de tráfico de poder político y corrupción.

### **El caso de Ciudad Juárez**

Varias de estas crisis de acumulación de la violencia se habían vivido en diversos municipios del país. Una de las más importantes se vivió en Ciudad Juárez, cuando llegó a ser considerada la ciudad más violenta del mundo con matrices poderosas generadoras de violencia: narcotráfico y delincuencia organizada, corrupción y tráfico de poder político y una sociedad avasallada por la violencia. En su etapa más violenta, en 2010, Ciudad Juárez llegó a tener un índice de 122

homicidios por cada 100 mil habitantes y el alcalde de Juárez declaró: “la policía municipal vivía la corrupción más profunda de su historia [que requería] su extirpación más urgente y para ello [encargó] un estudio de gestión, operatividad y resultados que indica que el camino más corto para recuperar las riendas de manos del crimen organizado [era...] retomar el control absoluto de los mandos de la Academia de Policía, de las seis estaciones ‘policíacas’ que tiene la ciudad, del sistema operativo de patrullaje y del Centro de Respuesta Inmediata 060” (Moloeznik, P. D. Shirk y M. E. Suárez de G., 2011, p.13).

A partir de este diagnóstico del Ayuntamiento de Ciudad Juárez, la primera acción fue retomar esos mandos y contratar 3,000 nuevos policías, como parte de una depuración de la policía municipal, pero casi simultáneamente, ante la crisis de violencia que se incrementó explosivamente este año, el presidente municipal solicitó la intervención del gobierno federal. Aunque el gobierno federal había enviado el ejército a Juárez desde 2006, ahora respondió enviando aproximadamente 2,000 elementos del ejército y 425 policías federales y agentes de la Procuraduría General de la República. Hay que recordar que desde 2008, con la llegada del ejército y la policía federal, se desarmaba a la policía local y se asumía la

seguridad por las autoridades policiales y el ejército.

En junio, el gobierno federal enviaría 1,400 elementos más del ejército y en marzo de 2009 5,332 militares más (Moloeznik, P. D. Shirk y M. E. Suárez de G., 2011, 14) Sin embargo, la seguridad pública no mejoró. Se agravó, para disminuir solo cuando se retiró el ejército y la policía federal no substituyó a la policía local, sino que esta trabajó como policía de proximidad comunitaria y se estableció una Mesa de Seguridad y Justicia organizada por la sociedad civil para dar seguimiento y pedir una rendición de cuentas sistemática semanal, quincenal, mensual a todas las autoridades policiales y judiciales.

### **La iniciativa del mando único policial**

En esta situación y las enormes rupturas sociales por la acumulación de la violencia que se siguieron presentando en muchos otros municipios del país, el ejecutivo federal (2012-2018) presentó una primera iniciativa a la Cámara de Senadores en 2014 para establecer un mando único policial y gradualmente remover la función de seguridad pública de los municipios. En esta iniciativa se hizo un diagnóstico de las autoridades policiales locales:



*La presente iniciativa recoge esta importante demanda de la sociedad, [la seguridad] al tiempo que atiende las causas estructurales que han permeado la capacidad del Estado para garantizar las libertades de las personas, que al mismo tiempo han generado debilidad institucional en materia policial que impera en muchos municipios del país, su vulnerabilidad frente a las estructuras delictivas y, en algunos casos, su cooptación por las organizaciones criminales [...] Una reforma institucional radical y no superficial por la debilidad institucional de los municipios en seguridad pública y su cooptación: sólo 14 de los 31 estados tienen policías municipales en todos sus municipios; las policías municipales representan sólo el 32% del total del estado de fuerza policial en el país; 20 de las corporaciones policiales municipales más grandes concentran el 25% del total de policías municipales del país y 10% se dispersan en 1,110 municipios para recuperar la tranquilidad de las familias.*

*La evolución y sofisticación de la delincuencia común y organizada, así como la colusión y corrupción de varias autoridades policiales y de procuración y administración de justicia, ha permitido que ciertos grupos de la delincuencia ejerzan distintos grados de control en determinadas zonas del territorio nacional. (E. Peña N., 2014, p. 1-2)*

Esta iniciativa de Mando Único nunca se discutió en el Senado de la República, pero la violencia siguió creciendo en varias ciudades, surgiendo en algunos municipios y resurgiendo en otros, como Tijuana y Ciudad Juárez. Algunos municipios y ciudades que no habían padecido la violencia, se habían convertido en las más violentas del país, como Tecomán en Colima. Pero igual, ahora podría ser Puebla o nuevamente Michoacán. Puebla comenzó a convertirse en una de las entidades en las que comenzó a dominar la violencia con el incremento de varios delitos, como el homi-

cidio doloso. En 2014 el índice de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes del estado de Puebla, 5.5, era la mitad del nacional, 12.6. Sin embargo, este índice casi se triplicó al pasar a 14.5 pccmh en 2017.

### **Los planes del actual gobierno federal contra la inseguridad**

Frente a esta situación, un nuevo presidente electo de México (2018-2024), con el problema de la inseguridad como el más

importante para los mexicanos y muchos municipios del país, genera un Plan Nacional de Paz y Seguridad (PNPS) y una iniciativa de Reforma Constitucional para la Guardia Nacional (IGN). En el PNPS se reconoce que México es uno de los países más inseguros del mundo y que vive crisis de violencia e inseguridad debido “a la descomposición e ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno” (PNPS, 2018, pp. 3, 14) y no sólo de la policía local. Pero además que “la extensión y el poder de los grupos criminales en México sólo puede entenderse por la corrupción y las redes de complicidad institucional”, seguramente como se ha mostrado hasta el nivel estatal y federal. Se señala también que dada la enorme crisis en la violación de derechos humanos en México con los más de 200 mil homicidios y los más de 37 mil desaparecidos, se plantea que se tipifiquen “como delitos con sanción definida los incumplimientos de recomendaciones de las Comisiones Nacional y estatales de Derechos Humanos” (PNPS, 2018, pp. 3, 6, 14)

El PNPS del presidente electo 2018-2024 —también en contraste con la iniciativa de Mando Único Policial de Enrique Peña Nieto con 32 corporaciones policiales homologadas al Sistema Nacional de Seguridad Pública en lugar de las 1,800 municipales que simplemente pasarían a ser parte de esos

sistemas estatales— propone la creación de la Guardia Nacional para la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia en todo el país con efectivos provenientes de las Policías Militar y Naval, así como de la Policía Federal, además de 50 mil reclutas a los que se convocará y adiestrará en planteles militares. (PNPS, 2018, p. 15). Los efectivos de la Guardia Nacional —movilizada con base en el artículo 76 de la CPEUM a modificarse— se establecerán en las 266 regiones en que se ha dividido el país en función de la población, la incidencia delictiva y “la proyección de la criminalidad” diagnosticadas por el PNPS para prevenir, investigar, detener y presentar ante el Ministerio Público. Cada una de estas regiones está señalada con un municipio. En cada una de estas 266 regiones diagnosticadas, la “coordinación general recaerá en la autoridad civil de más alto rango que asista a la reunión... un representante del Gobierno Federal y uno de la Fiscalía General, el mando militar regional, autoridades locales y municipales, un ministerio público y personal acreditado de la Fiscalía de Derechos Humanos, voluntarios de la sociedad civil y autoridades locales y municipales” (PNPS, 2018, p. 16). No se señala si estando presente el presidente municipal, tendría mayor autoridad algún representante del gobierno federal o estatal. Esto es importante porque las Coordinacio-

nes Regionales se encuentran localizadas en sendos municipios y señala explícitamente que “Los consejos estatales de coordinación se reunirán diariamente a temprana hora.” (PNPS, 2018, p. 17). Asimismo, se señala en un artículo transitorio de la Ley de la Guardia Nacional que: “Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el

fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales”.

Sin embargo, las reformas constitucionales aprobadas por el Senado de la República no modificaron substancialmente el artículo 21 de la CPEM, además de los artículos 31, 35, 36, 73, 76 y 89 y la seguridad pública municipal sigue siendo una función constitucional de los municipios. El artículo 21 quedó como sigue:

*La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. (Congreso General de los EUM, 2019)*

Esto significa que la responsabilidad de la seguridad pública sigue siendo una de las funciones de los gobiernos municipales, a pesar de que no se señala cómo se apoyará para fortalecerlos ni se señala qué significa su coordinación con las nuevas autoridades de la Guardia Nacional. Esta debilidad y vulnerabilidad las hace objeto de sometimiento,

cooptación y corrupción de la delincuencia organizada y el tráfico de poder político y de acumulación de la violencia. El PNPS tampoco establece la estrategia para la persecución de los delitos de mayor impacto en el país, ni los delitos del narcotráfico y tráfico del poder político y la corrupción sistemática avanzada que tienen sometidos varios municipios y

entidades del país en diversas instancias de gobierno (Congreso General de los EUM, 2019). El avasallante y acumulado problema de la inseguridad en una gran cantidad de municipios somete a la gente y se suma a los problemas de pobreza y falta de desarrollo sin las facultades para enfrentarlo, después de una multitud de reformas constitucionales que dejan pendientes su fortalecimiento fiscal

y de gobierno. Para hacer más pesada esta situación, uno de los artículos transitorios del decreto aprobado de la Guardia Nacional señala que la colaboración de la Guardia Nacional estará sujeta a “aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local.”

### Referencias

- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Diario Oficial de la Federación, marzo 26, 2019.
- Corporación Latinobarómetro (CL) (2016). *Informe 2016*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- López Obrador, A. M. (2018). *Plan nacional de paz y seguridad 2018-2024*. Ciudad de México, Presidente electo 2018-2024.
- Moloeznik, Pablo, David Shirk y María Eugenia Suárez de Garay (2011). *Diagnóstico Integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez. Justicia Barómetro. Encuesta a Operadores del Sistema de Justicia Penal. Reporte Final*. San Diego, California: Transborder Institute, University of San Diego, Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de Chihuahua, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres,
- SESNP (2019). Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017. Ciudad de México.
- Peña Nieto, E. presidente de los Estados Unidos Mexicanos 2012-2018 (2014). Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, noviembre 1.



**PÁGINA WEB:**  
[www.iniciativaciudadana.org.mx](http://www.iniciativaciudadana.org.mx)



**Iniciativa  
Ciudadana PCD**



**@iniciativa\_pcd**



<https://www.youtube.com/user/Iniciativapcd>

## BRÚJULA CIUDADANA 108

TELS. 5514 1072 / 5525 8232 / 5525 8276

XIOMARA PERAZA  
EDITORA DE LA REVISTA BRÚJULA CIUDADANA  
[xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx](mailto:xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx)

JUDITH MELÉNDREZ BAYARDO  
DISEÑO Y EDICIÓN  
[judithmelba@gmail.com](mailto:judithmelba@gmail.com)

