Estructura institucional, División de Poderes y ejercicio de gobierno en México

PABLO PINEDA ORTEGA

(COORDINADOR)



Universidad de Guadalajara

Estructura institucional, División de Poderes y ejercicio de gobierno en México

Esta publicación fue sometida a dictaminación a doble ciego por pares académicos y financiada con el fondo federal PROINPEP 2020 Programa de Incorporación y Permanencia de los Posgrados en el PNPC.

Primera edición, 2021
D.R. © 2021, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Unidad de Apoyo Editorial
Guanajuato 1045
Col. Alcalde Barranquitas
44260, Guadalajara, Jalisco, México
Consulte nuestro catálogo en: www.cucsh.udg.mx

ISBN: 978-607-571-078-5

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Estructura institucional, División de Poderes y ejercicio de gobierno en México

PABLO PINEDA ORTEGA
(COORDINADOR)

Universidad de Guadalajara
2021

Índice

Estudio introductorio
PABLO PINEDA ORTEGA 9

Primera Parte:
Gobernabilidad, equilibrio de poderes y Democracia

El Poder Legislativo mexicano 2018-2019:
el regreso del gobierno unificado
MÓNICA MONTAÑO REYES 35

¿Retrocesos autoritarios?
Las relaciones de la 4T con el Poder Judicial
ALBERTO ARELLANO RÍOS 57

Señales críticas hacia la democracia del presidente
de México 2018-2024, reflexiones teóricas
TOMÁS ALBERTO GARCÍA GONZÁLEZ 81

Segunda Parte:
Ejercicio de gobierno y decisiones públicas

La seguridad como política pública en México:
la opción por las fuerzas intermedias
MARCOS PABLO MOLOEZNIK 105

FORTASEG: Fortalecer las capacidades policiales en
un contexto de militarización de la seguridad pública
EMMANUEL ROJAS BOTELLO 151

Calidad institucional y ejercicio de gobierno:
la cancelación del Aeropuerto de Texcoco
PABLO PINEDA ORTEGA 177

Gobiernos locales en México: las limitaciones para
sus acciones de política pública
RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO 223

Semblanza de los autores 255

Estudio introductorio

PABLO PINEDA ORTEGA

Existe una muy amplia discusión acerca de cómo debe operar de manera eficiente una política pública y ello obedece a una consideración de primera importancia: ante el cúmulo de necesidades insatisfechas de la gente los recursos públicos siempre serán insuficientes. Por ello, ejercer con eficacia tales recursos es un compromiso público de primera importancia y es, también, una obligación de carácter constitucional en México tal y como lo establece el artículo 134: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios… se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados" (Cámara de Diputados, 1917).

Esta obligación es aún mayor si se considera que en nuestro país, dado su nivel de desarrollo, el monto de los ingresos que recauda el fisco es francamente vergonzante: sólo el 17% del Producto Interno Bruto (PIB), prácticamente igual al de El Salvador y Perú y, muy inferior al de Bolivia, países éstos que tienen un ingreso per cápita sensiblemente inferior al nuestro[1].

[1] El ingreso per cápita de México, El Salvador, Perú y Bolivia es 8,530, 4,237, 6,031 y 3,100 dólares respectivamente. De las cuatro economías más importantes de Sudamérica dos tienen un valor razonablemente más alto que nosotros en tanto que con

Este muy limitado monto es preocupante también, porque es justamente la acción del Estado la que mejor puede contribuir a paliar las inequidades entre su gente, pero sin los recursos para ello es poco lo que se puede avanzar. En este sentido, considérese que México tiene un Índice Gini de 43.4 en tanto que países como España e Italia lo tienen de sólo 36.2 y 35.4, respectivamente; como se sabe, este índice mide el nivel de inequidad y se asume que un valor de 100 representa una inequidad total –una persona tiene todo el ingreso y los demás nada– y un valor de cero representa una plena igualdad de ingresos entre todos[2].

Dicho lo anterior y dada la importancia de que las acciones del gobierno cumplan con el mandato referido del art. 134, nos detenemos en una breve revisión de cuáles sean, al decir de Stein *et al*. (2006), las *características clave* de toda política pública, así como los *mensajes* que se desprenden de su estudio sobre la gestión de gobierno. Como ellos lo señalan, tales características son las que mejor contribuyen al logro del objetivo que se haya propuesto un gobierno, y dada la exigüidad de los recursos públicos de que dispone nuestro país, no deberíamos darnos el lujo de ignorarlas o atenderlas sólo de manera parcial e inconsistente.

En su conocida obra sobre las Políticas Públicas (2006), estos autores ofrecen una muy interesante relación de los factores y circunstancias que en su opinión inciden en la calidad de una política, análisis que nos ayuda a entender el desigual éxito en la operación de programas de gobierno a lo largo del globo. No es propósito de estas líneas hacer un análisis puntual de tal obra pero sí vale la pena detenernos en dos importantes componentes de la misma para poner en perspectiva las contribuciones de este libro: el primero, relativo a los *mensajes* que se desprenden del estudio y que ayudan a dimensionar el esfuerzo que debería hacerse para

dos prácticamente coincidimos: Argentina, 12,479 y Chile, 13,516, mientras que Brasil tiene 8,561 y Colombia, 5,806 dólares (CEPAL, 2017, p 31).

[2] Lo cierto es que la región latinoamericana es de las más desiguales del globo y nótese que el valor para Argentina es de 42.4, para Brasil, 51.3 y para Chile, 47.7 (Banco Mundial, 2018).

fortalecer el proceso de diseño y ejecución de políticas, y el segundo, las llamadas *características clave* de una política, mismas que estarían contribuyendo a llevarlas a buen puerto. De este modo, y en primer lugar se listan los citados *mensajes* junto con una muy breve reflexión sobre ellos y se destaca su relevancia para toda decisión y acción de gobierno[3].

1. ¡Los procesos son importantes!
Los mecanismos establecidos para debatir, aprobar y ejecutar una política pública son claves para la calidad de la misma, especialmente en lo que se refiere al mantenimiento de un entorno institucional estable para su adecuada ejecución.

2. Hay que tener cuidado con las recetas de políticas universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas.
La instrumentación de una decisión pública no se da en un *vacío* político, antes bien, la arquitectura institucional imperante incide en los términos de su ejecución y por ello importa evaluar la pertinencia de la política en el propio entorno, así como las condicionantes que podrían modificar sus resultados en cada circunstancia particular.

3. Ciertas características clave de las políticas públicas pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido u orientación.
Tales características abonan en la eficacia y efectividad de la política, razón por la cual se describen después de listar estos *mensajes*.

4. Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas sólo pueden entenderse de manera sistémica.
Dada la diversidad de actores participantes en el proceso de formulación de políticas, y los intereses, incentivos y atribuciones que cada uno tie-

[3] Estos mensajes, señalan Stein *et al*. (2006), se desprenden del estudio comparado entre diversos países sobre lo que sea una adecuada gestión de gobierno, así como del marco institucional que la hace posible.

ne, así como el variado conjunto de reglas del juego en que interactúan, importa tener una perspectiva de equilibrio general que los considere en su justa dimensión. Dicho en otros términos, para la comprensión de las interrelaciones entre los actores se vuelve necesaria una visión integral.

5. Las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no constituyen una buena estrategia de reforma.
Este *mensaje* sólo enfatiza, a tono con el del punto anterior, que cada contexto institucional tiene sus particularidades y ellas le imponen su impronta a cada estrategia de reforma.

6. Las reformas de política o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el Proceso de Formulación de Política deberán tratarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.
Existen reformas tales como las relativas al proceso presupuestario o en materia de descentralización que alteran la participación y atribuciones de los actores participantes, razón por la cual las mismas deben analizarse con el suficiente cuidado.

7. La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.
Los alientos a la cooperación en el mediano plazo –y no sólo en el momento en que se ejecuta un presupuesto anual– deben fortalecerse y preservarse, para lo cual deben identificarse aquellos estímulos creíbles que mantendrán tal cooperación.

8. Es más fácil que existan procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas si los partidos políticos están institucionalizados y son programáticos, las legislaturas cuentan con una sólida capacidad para elaborar políticas, los sistemas judiciales son independientes, y la administración pública es fuerte.
Partidos institucionalizados y programáticos contribuyen al mantenimiento de estrategias intertemporales, lo mismo vale para las legislaturas donde ellos operan, pues con esto se alimenta una mayor certidumbre. En

el mismo sentido, un Poder Judicial competente e independiente contribuye a dar certeza al cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre los actores políticos, al tiempo que un Poder Ejecutivo con cuadros calificados abona a un más eficaz diseño y ejecución de políticas.

9. La mayoría de estas "bondades institucionales" no se consiguen de la noche a la mañana. Para construirlas y mantenerlas, se requiere que los principales actores políticos tengan incentivos adecuados.

La definición y consolidación de tales incentivos no es tarea fácil ni es de corto plazo; atraviesa un proceso de reformas institucionales que pueden abarcar varias administraciones y que se desarrollan en un esquema de ensayo y error que eventualmente conduzca al escenario deseado.

10. El liderazgo, si es funcional, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional.

Un buen liderazgo es aquel que promueve procesos deliberativos en el que se escucha a la sociedad; uno que no lo es, no obstante que con él se puedan lograr ciertos objetivos de política pública, sólo debilita las instituciones e impone nuevos riesgos a la gestión de gobierno.

Este conjunto de *mensajes* destaca los aspectos que deberían estar presentes en la arquitectura institucional del aparato público –donde la estructura y operación de la División de Poderes juega un papel de primera importancia–, así como en los procesos de gestión e implementación de políticas. De manera particular, ellos son especialmente significativos en la circunstancia mexicana porque la mayor parte del equipo del gobierno actual no tenía experiencia pública en el orden federal; no obstante, lo cual ha emprendido modificaciones de gran calado en el ejercicio de gobierno, como se revisa en esta obra. Específicamente, el *mensaje* número 3 refiere ciertas características que se denominan *claves* para el alcance de una buena política pública, razón por la cual también nos detenemos en revisarlas aún de manera sintética. Tales características son las siguientes.

Estabilidad

Stein *et al*. (2006) señalan que en los países con políticas estables los cambios o las reformas son de carácter incremental, respetando los logros de las políticas previas y generalmente son producto del consenso entre las distintas fuerzas políticas. La estabilidad en este sentido supone la capacidad de tales fuerzas de concertar y cumplir acuerdos intertemporales que le den certidumbre a la gestión de gobierno, pero también a los agentes económicos y a los actores políticos.

Adaptabilidad

Los países necesitan contar con suficiente flexibilidad en la gestión de sus gobiernos para lograr adaptarse a las transformaciones necesarias que presenta el entorno; sin embargo, los cambios de políticas no siempre son justificados y en ocasiones tienen sólo un carácter oportunista que puede tener efectos contraproducentes. Debido a ello a veces se imponen controles y restricciones a las decisiones públicas, tales como llevar a la Constitución temas que no deberían alcanzar este rango, y entonces se restringe la flexibilidad requerida para que un gobierno enfrente modificaciones drásticas en el entorno o para que emprenda reformas en las políticas que no están generando los resultados buscados.

Coordinación y Coherencia

Dada la complejidad y alcance de una política pública esta requiere la coordinación de diversos actores, a veces de todos los órdenes de gobierno, así como entre áreas o dependencias que operan políticas afines o con un grado variado de vinculación. También, se hace necesaria la cooperación entre los actores que intervienen en los distintos momentos de una política, tales como los de la planeación, ejecución y evaluación. Sucede que no necesariamente existe un marco de aliento y estímulos a la cooperación en la estructura del poder público y ello obliga a crearlo o propiciarlo mediante distintos instrumentos e innovaciones.

Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación

El alcance de las metas de una política pública no sólo depende de su buen diseño sino sobre todo de su adecuada implementación. En Latinoamérica esto no siempre es posible por la falta de capacidades institucionales en el Ejecutivo y por los insuficientes incentivos para su buena operación. En distinta medida, estos incentivos suponen un razonable desempeño del Poder Judicial porque este le da certeza a la ejecución de los programas públicos y a la actuación de otros actores sociales involucrados.

Orientación al interés público

Con este concepto se hace referencia al grado en que una política pública está claramente diseñada para la atención de una demanda o necesidad de naturaleza pública, esto es, de un genuino interés general, y que en consecuencia no se orienta a la satisfacción de un grupo o sector particular. De ninguna manera se afirma que no haya sectores o grupos vulnerables que requieran políticas focalizadas a sus necesidades, sino más bien, se hace referencia a aquellos grupos que por su presencia política o su peso económico buscan –y con frecuencia consiguen– acciones gubernamentales que les favorezcan, tales como una exención impositiva o la reorientación del gasto público a obras de infraestructura sin la suficiente justificación.

Eficiencia

Se refiere aquí a una eficiencia de corte social, esto es, a la asignación de recursos públicos a programas y acciones que tienen una señalada rentabilidad social, razón por la cual se asocia a la característica citada de orientación al interés público.

Esta breve revisión de las características clave de Stein *et al*. resulta de especial importancia porque las mismas están claramente asociadas al desarrollo de un país. En efecto, los autores definieron indicadores para cada una de ellas, obtuvieron sus respectivos valores para un periodo de veintidós años y a partir de ello encontraron que existe una correlación entre las mismas y las siguientes medidas de desarrollo: crecimiento del PIB per cápita; cambio en el Índice de Desarrollo Humano y reducción de

los índices de pobreza. Por razones de espacio no podemos detenernos en este último punto, pero sin duda el dato mismo es revelador y es la razón por la cual recogemos este análisis, esto es: el buen desempeño gubernamental *sí paga*, pero la inversa también es cierta, un mal gobierno abona al deterioro en el nivel de vida de la gente.

De manera adicional, es importante considerar los *mensajes* que se desprenden del estudio de Stein *et al*. (2006), pues ellos ponen en perspectiva el contexto en que se emprenden las acciones de políticas públicas y las circunstancias que inciden en su éxito o fracaso. El punto central estriba en reconocer que el marco institucional del ejercicio de gobierno es de gran relevancia para entender sus resultados. Teniendo presente estos elementos, los *mensajes* y las *características clave* referidos, se pueden entender mejor y desde una perspectiva integral las contribuciones de esta obra, como ya antes se adelantaba.

En efecto, nótese a tono con el *mensaje* ocho, relativo al beneficio de que existan partidos institucionalizados y con legislaturas capaces, así como un poder judicial verdaderamente independiente, la conveniencia de fortalecer la División de Poderes. Y nótese a tono con el *mensaje* diez, relativo al menester de un liderazgo funcional que abone a un mayor desarrollo institucional, la necesidad de acotar un poder ejecutivo avasallante, cómo ambos *mensajes* destacan las bondades de una sólida arquitectura institucional en el ejercicio del poder público.

Arquitectura Institucional y Gobernabilidad

¿Qué circunstancias contribuyen a que en un gobierno se atiendan ambos, los *mensajes* y las *características clave* que recién citamos?, de manera especial, aunque no única esto depende del desarrollo o la calidad institucional en que opere ese gobierno. En este contexto las instituciones se refieren a las *reglas del juego* (las escritas como las leyes y los programas, pero también las no escritas como las prácticas cotidianas en la gestión de los organismos públicos y que son razonablemente aceptadas) que regulan el comportamiento de los agentes económicos y políticos, tal y como lo entienden Stein *et al*. (2006):

> El comportamiento de los actores políticos en el Proceso de Formulación de Políticas, [PFP] (que depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan) está a su vez determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas (como el Parlamento, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y por las reglas institucionales más básicas (como las reglas electorales y las constitucionales) que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos (p. 30).

Como se ve, el autor, aunque refiere mayormente a la estructura jurídico política de un país también menciona algunos de los más importantes factores que inciden en el desempeño público y que no necesariamente forman parte de tal estructura. La literatura sobre el tema es nutrida, pero aquí sólo referimos de manera muy sintética tres modelos sobre ello y nuestro propósito no es disertar con profundidad sobre estos puntos, sino sólo disponer de buenos referentes para entender mejor el desempeño del actual gobierno de México, especialmente en los tópicos revisados en cada uno de los capítulos de esta obra. Los modelos son: los *Indicadores de Gobernabilidad* del Banco Mundial, el Índice de Desarrollo Democrático, (IDD), de la fundación Adenauer y el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project.

Los Indicadores de Gobernabilidad

En este modelo[4] se define a la Gobernabilidad en términos generales "como las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país", o en otros términos, a ella se le asocia la capacidad que tienen las instituciones políticas de una nación para el ejercicio del poder para –deseablemente– promover y sustentar el desarrollo. Bajo este enfoque, la Gobernabilidad incluye los siguientes planos:

[4] Kaufmann *et al*. (2010, p. 4). La base de datos, la metodología de estos *Indicadores* y un instrumento interactivo para la selección de países y la medición de su desempeño de manera individual y comparada aparece en Worldwide Governance Indicators.

- El proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados;
- La capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas, y
- El respeto de los ciudadanos y el Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales.

Estos componentes se desagregan a su vez en las seis Dimensiones de la tabla 1, donde también aparece su definición. Los valores de estas dimensiones se obtienen de la información proveniente de 310 indicadores de ambos tipos de datos, *duros* y de *percepción* (encuestas), con base en lo cual se evalúa el desempeño de 212 países a lo largo del globo.

El Índice de Desarrollo Democrático (IDD)

Al igual que el modelo anterior, el IDD[5] no se constriñe al ejercicio de gobierno expresado en el diseño y operación de sus políticas, sino que incluye también, a tono con la perspectiva que aquí se estudia, el marco institucional en que tales políticas se instrumentan y para lo cual considera las siguientes 4 dimensiones:

- La democracia de los ciudadanos, que mide el clima de respeto de derechos y libertades en cada país.
- La democracia de las instituciones, que evalúa el comportamiento de las instituciones y del sistema político en relación con los principios republicanos.
- La democracia social, que analiza la gestión de gobierno en la generación de mejores condiciones para el desarrollo humano.
- La democracia económica, que determina la evolución de la gestión de la economía en beneficio de la sociedad de los individuos.

[5] Para mayor información consúltese la página web: Índice de Desarrollo Democrático en América Latina (IDD-LAT, 2016).

Tabla 1.
Dimensiones de la Gobernabilidad

	Dimensión	Definición e indicadores selectos
El proceso por el cual los gobiernos son elegidos…	1. Voz y Rendición de Cuentas	Las percepciones del grado en que los ciudadanos son capaces de participar en la selección de su gobierno, así como las libertades de expresión, de asociación y de prensa.
	2. Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	La percepción sobre la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos.
La capacidad del gobierno para formular …	3. Efectividad Gubernamental	La percepción en torno a la calidad de un gobierno y el grado en que es independiente de presiones políticas; la calidad de la formulación y aplicación de políticas.
	4. Calidad Regulatoria	La percepción en torno a la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
El respeto de los ciudadanos y el Estado a las instituciones …	5. Estado de Derecho	La percepción sobre el grado en que los agentes tienen confianza y respetan las reglas, y en particular la calidad del cumplimiento de los contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales.
	6. Control de la Corrupción	La percepción sobre el grado en el que el funcionario público ejerce el poder en beneficio privado, incluyendo las formas pequeñas y grandes de corrupción, así como la "captura" del Estado por minorías selectas.

Fuente: Kaufmann (2010).

La edición del IDD para América Latina (también existe una edición para México) contempla un atributo de admisión, que no es otro que el respeto a la *democracia formal* con la que se entiende el ejercicio libre y universal del voto, de manera que los países que no reconocen este derecho a sus ciudadanos simplemente no son considerados para su análisis en este Índice. En la tabla 2 aparecen las variables correspondientes a cada una de las dimensiones consideradas.

El Índice de Estado de Derecho

Este índice de edición anual busca medir el grado en que se alcanza el Estado de Derecho en 128 naciones basado en la percepción del público en general y de la consulta con expertos. El índice mide la adherencia al Estado de Derecho mirando los resultados de las políticas, tales como si la gente tiene o no acceso a los tribunales o si el crimen es efectivamente controlado, enfoque que contrasta –se afirma en el índice– con aquellos otros que sólo se limitan al análisis de la legislación. También, el índice tiene una perspectiva tal que permite evaluar una amplia variedad de contextos con sistemas sociales, culturales y económicos diferentes.

En breve, el marco conceptual del índice se inserta en dos principios que reflejan las relaciones entre el Estado y los gobernados. El primer principio busca medir si la ley impone límites sobre el ejercicio del poder tanto para el Estado como para los individuos y las organizaciones, lo cual es evaluado con los factores Uno a Cuatro que se citan enseguida. El segundo principio mide si el Estado limita las acciones de los miembros de la sociedad y atiende sus obligaciones básicas hacia la población, de manera que el interés general es servido, se protege a la gente de la violencia y se cuenta con mecanismos para la resolución de conflictos. Lo anterior es medido por los factores Cinco al Ocho del índice.

De manera específica se definen cuatro Principios del Estado de Derecho que operan de manera universal:

- Accountability. El gobierno y el ciudadano son responsables ante la Ley.

Tabla 2.
Dimensiones y variables del IDD

Dimensiones	Variables
Dimensión I. Democracia de los ciudadanos	*Respeto de los derechos políticos y libertades civiles*, que incluye: 1. Voto de adhesión política; 2. Puntaje en el índice de derechos políticos; 3. Puntaje en el índice de libertades civiles; 4. Género en el Gobierno; 5. Condicionamiento de las libertades y derechos por hechos de inseguridad.
Dimensión II. Democracia de las instituciones	*Calidad institucional y eficiencia política*, que incluye: 1. Puntaje en el índice de percepción de la corrupción; 2. Partidos políticos en el Poder Legislativo (número efectivo de partidos políticos e índice de fragmentación); 3. Accountability; 3.1. Accountability legal (elección de los jueces de la Corte Suprema, actuación del Ombudsman y actuación de las entidades de fiscalización superior); 3.2. Accountability política (mecanismos de democracia directa); 3.3. Accountability social: (condiciones para el ejercicio de una prensa libre, acceso a la información pública y existencia de institutos reguladores); 4. Desestabilización de la democracia (existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política, víctimas de la violencia política y presencia de organizaciones armadas); 5. Factor de anormalidad democrática.
Dimensión III. Democracia social y humana	*Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar*, que incluye: 1. Desempeño en salud (mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PIB); 2. Desempeño en educación (matriculación secundaria, tasa de egreso del nivel secundario y gasto en educación como porcentaje del PIB); 3. Desempleo urbano; 4. Población bajo la línea de pobreza.
Dimensión IV. Democracia económica	*Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica*, que incluye: 1. Puntaje en el índice de libertad económica; 2. PIB per cápita PPA precios; 3. Brecha de ingresos; 4. Inversión: inversión bruta fija sobre PIB; 5. Endeudamiento: porcentaje de deuda sobre el PIB.

Fuente: IDD-LAT (2016, pp. 11-12).

- Leyes Justas. Las leyes son claras, estables y justas, se aplican de manera pareja y protegen los derechos fundamentales.
- Gobierno Abierto. Los procesos mediante los cuales la ley se aplica son públicos, justos y eficientes.
- Resolución de Disputas imparcial y accesible. La Justicia se aplica de manera oportuna por jueces independientes y competentes.

Estos Principios a su vez se desagregan en los citados ocho Factores, mismos que se descomponen en 44 subfactores sobre los cuales se obtiene un puntaje a partir del valor que alcanzan sus respectivos indicadores:

- Límites al Poder Gubernamental, con 6 subfactores.
- Ausencia de Corrupción, con 4 subfactores.
- Gobierno Abierto, con 4 subfactores.
- Derechos Fundamentales, con 8 subfactores.
- Orden y Seguridad, con 3 subfactores.
- Cumplimiento Regulatorio, con 5 subfactores.
- Justicia Civil, con 7 subfactores.
- Justicia Criminal, con 7 subfactores.

* * *

Véase la notable afinidad entre los tres modelos, pues en todos se contemplan tanto el desempeño público en la ejecución de políticas que atiendan los planos social y económico (en menor medida en el último, ciertamente), como el necesario respeto de las instituciones políticas y las libertades cívicas, así como el alcance y protección del Estado de Derecho. Al final del día, un más elevado Desarrollo Institucional que desde luego incluya el respeto al Estado de Derecho evaluado a partir de estos modelos debería reflejarse en una mayor solidez del desempeño gubernamental; a tono con Stein *et al.* (2006), esto contribuiría a que las *características clave* de las políticas públicas estuviesen presentes en los programas de gobierno y se alcanzaran con mayor efectividad sus metas subyacentes.

En este orden de ideas, el punto central que se asume en este estudio es que la eficacia gubernamental atraviesa necesariamente por el alcance

de una adecuada arquitectura institucional que preserve el equilibrio de poderes, y que se disponga asimismo de una estructura de corte republicano en la que los derechos y prerrogativas del ciudadano se encuentren por encima de todo proyecto personal o de partido. En razón de lo anterior vale la pena revisar muy a vuelo de pájaro cuál es el lugar que ocupa México a nivel global en los índices considerados pues, ya se dijo, ellos sintetizan un esfuerzo teórico que permite comparar globalmente el desempeño de cada país; veamos.

La similitud temática de los tres modelos se aprecia en la tabla 3, donde también se registra el lugar (en percentil) de México en cada dimensión del modelo del BM, así como el puntaje en el del IDD y el ranking del Índice de Estado de Derecho.

El comparativo se vuelve necesario por cuando menos las siguientes tres razones: a) más allá de los errores y bondades del actual gobierno hay que entender que sus acciones se enmarcan en un contexto institucional de larga data que sólo gradualmente se modifica; b) el alcance de las metas de valor público propuestos en los planes y programas de gobierno se emprende en una estructura de poder compleja que debe analizarse a través de conceptos e indicadores compartidos por la literatura, y finalmente, c) se puede tener una más clara comprensión del desempeño público observándolo a la luz del avance en otros países, ya sea de un desarrollo similar al nuestro o que pertenezcan a la misma región, como ahora lo hacemos.

Como se aprecia en la tabla y por lo que respecta al lugar de nuestro país en los Indicadores de Gobernabilidad del BM, nótese que se tiene un pésimo desempeño en materia de *Control de la Corrupción* encontrándonos en el 20% de los países con peor evaluación (percentil 18), y por lo que respecta a las dimensiones *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia* y *Estado de Derecho* nos encontramos en el 20% de segundo peor desempeño (percentil 26 y 28, respectivamente); por lo que respecta a las dimensiones *Voz y Rendición de Cuentas* y *Efectividad Gubernamental* nos encontramos debajo de la mediana (percentil 47) y, únicamente, en la

dimensión *Calidad Regulatoria* se tiene un desempeño no malo pero que ciertamente sigue muy lejos de los mejores (percentil 60).

Dicho en breve, la arquitectura institucional y el desempeño gubernamental del aparato público mexicano visto en la perspectiva internacional está muy por debajo de lo deseable, y eso al final del día se refleja en el pobre bienestar de su gente observado en indicadores tales como PIB per cápita o el IDH, por ejemplo. Pero ¿qué se puede decir con respecto al IDD?, a donde ya sólo nos comparamos con 18 países latinoamericanos que son justo los que cumplen con el atributo de admisión al índice, que es el mantener una Democracia Formal.

Pues como era previsible dada la similitud de rubros considerados aquí tampoco el escenario es plausible y de hecho de entre los cuatro rangos del índice, *Alto Desarrollo*, *Desarrollo Medio*, *Bajo Desarrollo* y *Desarrollo Mínimo*, el país se encuentra en el de *Bajo Desarrollo* en el noveno de los 18 lugares de la tabla con un puntaje de sólo 4,454, justo abajo del promedio de los países estudiados, siendo por definición 10,000 el puntaje más alto que es el alcanzado por Chile. En todo caso y si se considera el promedio del periodo 2002 a 2016 el valor de México fue un poco más alto, de 5,562, con lo que se inserta en el rango de *Desarrollo Medio*. De manera específica para el dato más cercano disponible del índice, el del 2016, el lugar[6] obtenido en la Dimensión *Democracia de los Ciudadanos* es el catorceavo, el peor de las cuatro, en tanto que en las dimensiones *Democracia de las Instituciones* y *Democracia Social y Humana* ocupa el décimo lugar, siendo el de mejor desempeño el de la *Democracia Económica* con el sexto lugar.

[6] Para no detenernos en el detalle de cómo se explica el puntaje alcanzado en cada Dimensión, remitimos al lector al capítulo metodológico del Índice de Desarrollo… (IDD-LAT, 2016), aquí sólo consideramos el lugar del país en ellas.

Tabla 3.
Comparativo de las dimensiones del BM, del IDD e IED[7]

Indicadores de Gobernabilidad, BM	200 países		I de Desarrollo Democrático	18 países		I de Estado de Derecho	128 países
Dimensiones	Percentil (2018)		*Dimensiones*	Puntaje y lugar (2016)		Principios	Factores. Puntaje y lugar (2020)
1. Voz y Rendición de Cuentas	47	↔	I. Democracia los Ciudadanos	4,255, lugar 14	↔	Accountability	Límites al Poder Gubernamental. 0.46, lugar 89
2. Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	26						Ausencia de Corrupción. 0.27, lugar 121
							Derechos fundamentales 0.52, lugar 78
5. Estado de Derecho	28	↔	II. Democracia de las Instituciones	3,806, lugar 10	↔	Leyes justas	Justicia Criminal 0.30, lugar 119
6. Control de la Corrupción	18					Resolución de disputas accesible e imparcial	Justicia Civil 0.39, lugar 116
							Orden y Seguridad 0.53, lugar 121
3. Efectividad Gubernamental	47	↔	III. Democracia Social y Humana	466, lugar 10 652, lugar 6	↔	Gobierno abierto	Gobierno Abierto 0.60, lugar 36
4. Calidad Regulatoria	60	↔	IV. Democracia Económica		↔		Cumplimiento regulatorio 0.45, lugar 91

Fuente: elaboración propia con información de: BM (2018), IDD-LAT (2016), World Justice Project (2020).

[7] De las fuentes, se cita el dato más reciente. En la segunda columna con percentil nos referimos al lugar que ocupa México entre todos los países participantes; como se sabe, el percentil 100 incluye a él o los países que tienen el mejor desempeño y de ahí, hasta el percentil 1, se van registrando los de más bajo desempeño. En el caso del IED nosotros adscribimos los 8 factores a los 4 principios en función de su definición e indicadores, pues en el Índice no se hace este ejercicio.

Finalmente, en el Índice de Estado de Derecho, que es el de más reciente edición de los tres instrumentos y que, en consecuencia ya recoge de manera puntual el escenario con el actual gobierno, los únicos tres factores que se encuentran por arriba del valor medio posible: 0.50 (recuérdese que el índice va de cero a uno a donde el valor más alto es este último, pero el país que más se le acerca, Dinamarca, sólo alcanza un valor de 0.90) lo son *Orden y Seguridad* con un puntaje de 0.53 en el lugar 121, esto es, en el último decil; *Gobierno Abierto* con 0.60 y en el decoroso lugar 36; así como, *Derechos Fundamentales* con 0.52 y en el lugar 78, sin embargo, éstos se encuentran en un lugar muy lejano del mejor.

Los cinco factores restantes están debajo del lugar medio, siendo los dos que más se le acercan *Cumplimiento Regulatorio* con un puntaje de 0.45, pero en el muy lejano lugar 95, y *Límites al Poder Gubernamental* con puntaje de 0.46 y en el lugar 89. Hay un último grupo de factores que muestran un pésimo puntaje y en consecuencia un muy bajo lugar; se trata de tres rubros del desempeño institucional de México en el que las cosas no parecen cambiar, no obstante las reformas emprendidas de manera recurrente en los últimos lustros en el poder judicial, a saber: *Justicia Civil* con un puntaje de 0.39 y en el lugar 116, así como *Justicia Criminal* con 0.30 con el lugar 119. Un caso especial lo representa el factor peor calificado, *Ausencia de Corrupción* con un puntaje de 0.27 y con el lugar 121, esto es, apenas a 7 lugares del peor país en el índice, pues justamente la mayor bandera de campaña del actual presidente –y que mejor recogió el descontento social existente en el gobierno anterior– lo fue el combate a la corrupción.

Las contribuciones de esta obra

Los grandes temas considerados en esta obra pueden ser vistos a la luz de nuestros tres modelos, pues al final del día y como ya se insistió, la idea central de la misma es que la arquitectura institucional del aparato de gobierno contribuye a explicar la calidad de sus acciones. En este sentido, además de este estudio introductorio la obra contempla toda una sección relativa a la Gobernabilidad, (des)equilibrio de poderes y Democracia, y una más enfocada al Ejercicio de gobierno y las decisiones públicas. La

primera, "Gobernabilidad, equilibrio de poderes y Democracia" se integra de tres capítulos referidos a cada uno de los tres poderes que integran la estructura jurídico política en el México actual, que bien se enmarca en el mensaje Ocho referido de Stein *et al*. (2006); en tanto que la segunda, "Ejercicio de gobierno y decisiones públicas", se orienta al desempeño público en ámbitos específicos del quehacer gubernamental.

Específicamente, las contribuciones de la primera parte son las siguientes, mismas que se vinculan de manera principal pero no única a las dimensiones y principios indicados de nuestros tres modelos. El capítulo Uno "El Poder Legislativo mexicano 2018-2019: el regreso del gobierno unificado" de Mónica Montaño, claramente se inserta en las dimensiones "Estabilidad Política y Ausencia de Violencia" y "Voz y Rendición de Cuentas" del BM, así como "Democracia de las Instituciones" del IDD; en el mismo sentido, se vincula a los principios "Accountability" y "Leyes Justas" del IED. El capítulo Dos "¿Retrocesos autoritarios? Las relaciones de la 4T con el Poder Judicial" de Alberto Arellano, recoge la temática de las dimensiones "Estado de Derecho" del BM y "Democracia de las instituciones" de manera principal y complementariamente "Democracia de los ciudadanos" del IDD; también, aunque no de manera puntual, se vincula al principio del IED "Resolución de disputas accesible e imparcial". El tercer y último capítulo de esta parte "Señales críticas hacia la democracia del presidente de México 2018-2024, reflexiones teóricas" de Tomás García, se inserta en la discusión de las dimensiones "Voz y rendición de cuentas" del BM y "Democracia de las instituciones" del IDD, así como al principio "Accountability" del IED. Como se ve, en estos ensayos la reflexión sustantiva gira en torno a los riesgos asociados al debilitamiento del equilibrio de poderes y la eventualidad de que ello atente contra las libertades y derechos políticos de los ciudadanos.

La segunda parte se integra de cuatro capítulos, e indicamos rápidamente su vinculación a nuestros modelos. En primer lugar aparecen los capítulos "La seguridad como política pública en México: la opción por las fuerzas intermedias" de Marcos Pablo Moloeznik y "FORTASEG: Fortalecer las capacidades policiales en un contexto de militarización de

la seguridad pública" de Emanuel Rojas, ambos vinculados a la temática de la seguridad pública y en consecuencia asociados a las dimensiones "Estado de Derecho" y "Estabilidad Política y Ausencia de Violencia" (en ese orden) del BM, así como "Democracia los Ciudadanos" y "Democracia de las Instituciones" del IDD; se vinculan asimismo aunque no de manera puntual al principio de Leyes Justas del IED.

Por su parte el capítulo "Calidad institucional y ejercicio de gobierno: la cancelación del Aeropuerto de Texcoco" de Pablo Pineda se asocia a las dimensiones "Efectividad Gubernamental" y en menor medida "Calidad regulatoria" del BM, así como a "Democracia Económica" pero principalmente "Democracia de las Instituciones" del IDD; también y muy claramente se adscribe a los principios del IED Accountabilty y Gobierno Abierto. Finalmente, el capítulo de Rodolfo García del Castillo "Gobiernos locales en México: las limitaciones para sus acciones de política pública" se relaciona claramente con la "Efectividad Gubernamental" y la "Democracia de las Instituciones" del IDD.

Como se ve, en esta segunda y última parte de la obra la preocupación principal de los autores consiste en analizar en qué medida la acción concreta del aparato público atiende las más genuinas demandas y necesidades sociales, y si para ello se toman las decisiones más inteligentes considerando los diagnósticos diseñados, las restricciones presupuestales y las capacidades gubernativas vigentes, así como las relaciones intergubernamentales y el marco federal en el último capítulo.

* * *

Para cerrar este estudio introductorio sólo agregamos una brevísima pincelada del contenido de cada capítulo, a saber. De la primera parte el capítulo "El Poder Legislativo en la 4T: el regreso del gobierno unificado" analiza cómo en la actual legislatura federal Morena alcanzó la mayoría absoluta, y cómo en esta circunstancia ha actuado como fuerza legislativa dominante mostrando una clara alineación al Ejecutivo.

El siguiente capítulo, "¿Retrocesos autoritarios? Las relaciones de la 4T con el Poder Judicial", analiza las relaciones instituidas entre el Po-

der Judicial y el Gobierno federal durante el primer año de gestión. De manera particular se estudia la correlación de fuerzas entre los distintos actores e instituciones, concibiéndolas en la perspectiva de mediano plazo con un eventual cambio político. Si bien existen embates presidenciales hacia el Poder Judicial y ciertos intentos de contrarreformas que van contra la autonomía de dicho poder –señala el autor– difícilmente el actual entramado formal se desmantelará ante una sociedad que vigila.

Finalmente el tercer capítulo de esta primera parte, "Señales críticas hacia la democracia del presidente de México 2018-2024, reflexiones teóricas", analiza los resultados plausibles del proceso electoral de 2018, destacando entre otros el de la alternancia política en el Ejecutivo Federal y en algunas entidades federativas, una verdadera reconfiguración en el sistema de partidos y un amplio porcentaje de participación electoral. Sin embargo, señala el autor, esta circunstancia no ha impedido que en el ejercicio de gobierno el presidente López Obrador envíe señales críticas para la democracia, en razón de lo cual el artículo se plantea responder centralmente la siguiente pregunta ¿qué amenazas y acciones de erosión a la democracia se identifican con el presidente de México?

La segunda parte de la obra se integra de cuatro capítulos y el primero de ellos, "La seguridad como política pública en México: la opción por las fuerzas intermedias", estudia la apuesta del actual gobierno en materia de seguridad pública con la creación de la Guardia Nacional, analizando su cercanía con las llamadas *fuerzas intermedias* o policías militarizadas, que privilegian la función represiva del Estado como legado de Europa continental, antítesis de la policía civil de tradición anglosajona. En este sentido el propósito del capítulo es discutir en torno a este instrumento coercitivo como detentador del monopolio legítimo de la fuerza en México y que aparece como la principal estrategia en materia de política de seguridad pública.

El capítulo "FORTASEG: Fortalecer las capacidades policiales en un contexto de militarización de la seguridad pública", se propone el estudio de las características del *Subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales*

de la Ciudad de México, conocido como FORTASEG. De manera particular, se estudia si dicha estrategia cuenta con los requerimientos mínimos de diseño, implementación y transparencia en sus procesos, que se esperan de una política pública sólida y bien formulada. De manera adicional, se plantea evaluar cuáles son sus logros y retos actuales, así como el poner sobre la mesa sus posibilidades de continuación y fortalecimiento en la coyuntura política del actual gobierno.

El capítulo "Calidad institucional y ejercicio de gobierno: la cancelación del Aeropuerto de Texcoco" se propone documentar la debilidad institucional que subyace a la que será sin duda una de las decisiones más polémicas del actual gobierno: la cancelación de la construcción del Aeropuerto de Texcoco. El estudio retoma la discusión en torno al desarrollo institucional de este estudio introductorio a partir de lo cual analiza las razones esgrimidas para la cancelación y revisa su cuestionado sustento legal, para detenerse en la importancia que habría de representar tal aeropuerto y las oportunidades perdidas con su cancelación, así como los costos fiscales y económicos implicados. El capítulo cierra con una reflexión de conjunto en la que se destaca que sólo la fragilidad institucional que vive México, junto con un desproporcionado poder concedido y arrogado a un gobernante, pudo hacer posible una decisión de esta magnitud.

Finalmente, en "Gobiernos locales en México: las limitaciones para sus acciones de política pública" el autor analiza cómo habiendo un proceso de recentralización política desde los primeros años del presente siglo, con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su propuesta de una *Cuarta Transformación* (4T), no se modifican este rumbo y antes al contrario, se exacerba la centralización y concentración de poder.

Como se puede apreciar, la obra que el lector tiene en sus manos recoge las genuinas preocupaciones que surgen en torno al ejercicio de gobierno en el México actual, preocupaciones agravadas sin duda por la aflicción que acompaña al colapso económico y la tragedia por las pérdidas en vidas humanas producto de la pandemia que llegó al país en el primer trimestre del 2020. Contribuir aún con aportes específicos en temas puntuales a una más amplia comprensión del ejercicio del poder político

en México, así como entender la arquitectura institucional en que éste se ejerce con el actual gobierno, es la tarea central de esta obra.

Bibliogafía

Banco Mundial (2018). *Indicadores*. https://datos.bancomundial.org/indicador/

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.* Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile. https://www.cepal.org/es/publicaciones/43239-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2017-statistical-yearbook-latin

Índice de Desarrollo Democrático en América Latina (IDD-LAT) (2016). http://idd-lat.org/2016/

Kaufmann D. (2010). *Worldwide Governance Indicators.* https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators

Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Policy Research working paper WPS 5430. World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3913 License: CC BY 3.0 IGO.

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M. (Coords.) (2006). *La política* de las *políticas* públicas. Progreso e*conómico y social en América Latina. Informe 2006*. Cambridge, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

World Justice Project (2020). *WJP Rule of Law Index 2020: Global Press Release*. Washington. https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2020-global-press-release#:~:text=RULE%20OF%20LAW%20DECLINING%20WORLDWIDE%20FOR%20THIRD%20YEAR%20IN%20A%20ROW&TEXT=WASHINGTON%2C%20DC%20(11%20March%202020,and%20experts%20around%20the%20world

Primera Parte:
Gobernabilidad, equilibrio de poderes y Democracia

El Poder Legislativo mexicano 2018-2019: el regreso del gobierno unificado

MÓNICA MONTAÑO REYES

Resumen: En este capítulo se aborda el tema del nuevo gobierno unificado, a partir de la victoria del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y Andrés Manuel López Obrador en 2018. ¿Qué implicaciones tiene el regreso al gobierno unificado? En primer lugar, se trata de un gobierno resultado de un cambio masivo de afiliación partidista de diputados federales (transfuguismo parlamentario). También, es la legislatura con la mayor proporción de diputados amateurs de los últimos veinte años; es decir, sin experiencia previa política relevante. A partir de estas condiciones se analizan indicadores del desempeño legislativo durante el primer año de sesiones (2018-2019) de la legislatura, tales como: votación unánime, nivel de confrontación, duración de las sesiones. Finalmente, se muestra una comparación con legislaturas anteriores de gobierno dividido, que nos hace reflexionar hasta qué punto el nuevo gobierno unificado no muestra grandes diferencias de desempeño con las legislaturas de gobiernos divididos desde Fox hasta Peña Nieto.

Palabras clave: Partidos políticos, Poder Legislativo, Gobierno Unificado.

Abstract: This chapter deals with the issue of the return of the unified government after the victory of MORENA and Andrés Manuel López Obrador in 2018. What implications does it have? First, this unified government results from a massive change in party affiliation of federal de-

puties (parliamentarian transfuguism). It is also the legislature with the highest proportion of amateur deputies in the last twenty years, that is, without relevant prior political experience. Based on these conditions, indicators of legislative performance during the first year of sessions (2018-2019) of the legislature are analyzed, such as: unanimous vote, level of confrontation, duration of sessions. Finally, a comparison with previous legislations of the divided government shows little differences with legislations of divided governments from Fox to Peña Nieto.

Keywords: Political parties, Legislative politics, Goovernment.

Introducción

La última vez que México experimentó un gobierno unificado, es decir, con la mayoría absoluta de diputados federales del mismo partido que el del presidente fue en 1994; por ello, 1997 fue estudiado siempre como un parteaguas en la pluralidad de México.

Podríamos decir que, 1997 se ha visto como el resultado exitoso de la serie de reformas electorales y del proceso político que comprendió el período de 1977 a 1996, donde se sentaron las bases para fortalecer la competencia y la pluralidad política. Así pues, 1997 fue el año de tan esperado evento: en que el régimen priista perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez en la historia. Este hecho forma parte medular de la evidencia empírica que ha alimentado la literatura sobre las dificultades, experiencias y éxitos en la transición democrática (Carmona y Jiménez, 2006; Cansino, 2000; Loaeza, 1994).

Ahora en 2020, contamos con un gobierno unificado producto del trasfuguismo parlamentario que se dio después de la toma de protesta de los diputados federales electos en 2018. En México, desde hace algunos años las elecciones del ejecutivo se ganan con coaliciones electorales y no es de extrañar que la mayor parte de los diputados federales tránsfugas pertenecían a los otros dos partidos políticos (Partido Encuentro Nacional –PES– y Partido del Trabajo –PT) de la coalición electoral del partido del presidente (MORENA). Sin embargo, la maniobra tránsfuga

post-electoral fue efectiva para evitar los límites de sobrerrepresentación que establece la Ley electoral. Esto quiere decir que, sin la coalición, el cálculo de los curules de Representación Proporcional se hubiera hecho sólo con los votos a MORENA y quizás hubiera variado el número final de curules asignados para PES y PT. Los límites de sobrerrepresentación no están legislados cuando se trata de coaliciones electorales, por lo que la cantidad de diputados que obtuvieron sus curules permitieron la mayoría absoluta en la Cámara baja.

La importancia de analizar el nuevo gobierno unificado recae, sobre todo, en el control de la agenda legislativa y, por supuesto, de su relación con el ejecutivo. La mayoría absoluta en la Cámara permite que la Junta de Coordinación Política la presida el mismo partido político por los tres años que dura la Legislatura, lo que facilita el control de la agenda legislativa. En cuanto a la relación con el ejecutivo, es importante recordar que la representación parlamentaria nace como una respuesta al Estado absolutista de Inglaterra y que en la primera guerra civil inglesa alrededor del año 1651 enfrentó a monarquistas y parlamentaristas, para después derivar en la separación de poderes y en los Estados liberales occidentales. Por ello, la relación entre Poder Legislativo y Ejecutivo es clave para dimensionar el poder que tendrá el presidente para la reforma de leyes, aprobación de decretos y modificaciones constitucionales.

A partir de estas consideraciones es que analizamos el primer período de sesiones de la Cámara de Diputados para responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se comporta el poder legislativo en un contexto de gobierno unificado? Para responder esta pregunta, organizamos el capítulo de la siguiente manera: en la primera parte mostraremos antecedentes teóricos del estudio del Poder Legislativo mexicano, después se mostrará la evidencia empírica obtenida del Informe de Buró Parlamentario sobre el perfil de los legisladores y el comportamiento de los partidos políticos en su relación con el ejecutivo.

El gobierno unificado y el control de la agenda legislativa

En los sistemas de gobierno presidenciales, la literatura del gobierno unificado y dividido ha sido relevante para entender el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. El asunto principal aquí es identificar a ambos como actores clave que tienen el poder para cambiar o mantener el *statu quo;* es decir, para realizar o no grandes cambios legislativos o actos administrativos que influyan en la vida pública. Esto lo podemos observar, sobre todo, analizando el control de la agenda legislativa que determinan decretos, reformas o iniciativas de ley que buscan modificar o resolver un problema público.

Esta permanencia o cambio en el *statu quo* está casi siempre influenciado por las posiciones partidistas del gobierno o de los grupos legislativos que conviven y que deben llegar a consensos para lograrlo. A partir de la observación de esta relación ejecutivo legislativo podemos inferir si el Poder Legislativo realmente es autónomo donde reside la soberanía de la nación, debido a que es una institución plural y colegiada o si sólo ratifican la visión del ejecutivo.

La existencia de un gobierno unificado ha sido analizada en la teoría como una condición necesaria para que el presidente domine al legislativo, sobre todo cuando hay un liderazgo del presidente y unificación del partido (Weldon, 2002).

Tabla 1.

Condiciones bajo las cuales el presidente puede dominar al Legislativo

Condición	Característica
Existencia de gobierno unificado	El presidente tiene mayor libertad y seguridad de que contará con el respaldo de los integrantes de las Cámaras para que sus iniciativas sean aprobadas por el Congreso.
Unificación de partido	El partido mayoritario vota de acuerdo con las preferencias del partido y, por ende, del presidente.
Liderazgo presidencial	El presidente tiene control ante las cámaras de manera que logra una votación de acuerdo con sus intereses.

Fuente: Weldon (2002).

La presencia o ausencia de pluralidad política, el control del ejecutivo sobre el congreso y las iniciativas que emanan del ejecutivo también se han considerado como factores políticos importantes para la actividad o pasividad de los congresos en la actividad legislativa (Patrón y Pérez, 2012).

Tabla 2.
Supuestos de carácter político sobre la actividad Legislativa en contextos de gobiernos divididos y unificados

Factores políticos **Ausencia de pluralidad política**	
(+) Control del Ejecutivo sobre el Congreso. (+) Control del Ejecutivo sobre su partido en el Legislativo. (-) Introducción de iniciativas por el Congreso. Restricciones sobre modificaciones a iniciativas del Ejecutivo. (+) Control sobre modificaciones de iniciativas provenientes del Ejecutivo.	Reactividad o pasividad
Factores políticos **Pluralidad política**	
(+) Pluralidad partidista. (-) Control del Ejecutivo sobre su partido en el Legislativo. (+) Introducción de iniciativas por el Congreso. (-) Control sobre modificaciones de iniciativas provenientes del Ejecutivo.	Actividad/ proactividad

Fuente: Patrón y Pérez (2012).

Las facultades que otorgan la constitución y las leyes a ambos poderes, son considerados indicadores institucionales relevantes para explicar el control de la agenda legislativa. Sin duda, entre los mayores poderes de un presidente fuerte podríamos considerar: la facultad de proponer, iniciar o

modificar leyes, el poder de veto, de decreto y de referéndum; así como, la capacidad de convocar a sesiones extraordinarias.

Tabla. 3.
Variables institucionales que afectan el control de la agenda legislativa

Variables del Ejecutivo	Variables del Legislativo
1) Capacidad presidencial para forzar al pleno al tratamiento urgente de las leyes. 2) Prerrogativas sobre el presupuesto y las leyes económicas. 3) Posibilidades de enmienda de los proyectos del Ejecutivo (si las comisiones pueden modificar las iniciativas presidenciales, si el Ejecutivo puede insistir en las previsiones de la ley cuando está en comisión, si se permite que el Ejecutivo realice modificaciones a una ley que está en el pleno). 4) Capacidad de veto presidencial e insistencia del Legislativo. 5) Capacidad de decreto presidencial. 6) Disposiciones acerca de la convocatoria de referéndum. 7) Capacidad del Ejecutivo para convocar sesiones extraordinarias del Congreso.	1) Quién determina la agenda del pleno y si es difícil modificarla (tipo de mayoría necesaria para cambiar el orden del día). 2) Papel de las comisiones (plazos, derecho a tratar las leyes en primer lugar, prerrogativas sobre el paso de las leyes por las comisiones). 3) Reglas para salvaguardar a las minorías, *quorum*. 4) Prerrogativas sobre las enmiendas.

Fuente: García Montero (2009) y Alemán y Tsebelis (2002).

Con el enfoque de los jugadores con veto, podríamos ubicar la fortaleza de uno u otro poder a partir de las facultades legales con las que cuenta. A partir de éstas, podemos anticipar el peso que cada uno tiene en el consenso y su apertura en la negociación. En la tabla 4 se muestran

las atribuciones necesarias para que un presidente sea potencialmente dominante.

Tabla 4.
Presidente dominante y marginal

Presidente potencialmente dominante	Presidente potencialmente marginal
Poder de decreto. Iniciativa exclusiva y preferente. Puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Control de la agenda.	Creación de leyes. Delimitación de la agenda.

Fuente: Ulloa (2020, como se citó en Mainwaring y Shugart, 2002).

Un presidente potencialmente dominante (tabla 2, revisar si se refiere a la tabla 4) tendría además facultades para contrarrestar el poder del Legislativo y permitirle involucrarse en el proceso legislativo más allá de sólo presentar iniciativas y dejar el proceso en manos de los legisladores. El presidente delimitará su postura frente al Legislativo con base en la relación que tenga con este último a lo largo de los sexenios. Las posturas más relevantes que un presidente puede adoptar frente al legislativo son: recalcitrante, negociadora, parroquial y subordinada (García y Sánchez, 2017). Cada una, con características que se especifican en la tabla 3 (revisar si se refiere a la tabla 5).

Entonces, después de la elección de 2018, ¿cuál es la relación entre el Poder Ejecutivo y el legislativo? La hipótesis es que los tres mecanismos por las que la 4T ha logrado el control de la agenda legislativa son: la creación post-electoral de la mayoría parlamentaria, la incorporación de diputados amateurs y, por lo tanto, el control de la Junta de Coordinación Política por los 3 años de legislatura. Para verificar esta premisa, mostraremos el transfuguismo parlamentario, el perfil de los diputados federales y su comportamiento en las sesiones de la Cámara de Diputados. Los datos fueron obtenidos del Informe de Buró Parlamentario (2019).

Tabla 5.
Modalidades de acción del presidente frente al Legislativo

Modalidad de acción	Característica
Recalcitrante	Bajo apoyo de los legisladores y rechazo a las propuestas emitidas por el presidente.
Negociadora	El Congreso exige ser parte de la toma de decisiones.
Parroquial-venal	El Congreso muestra apertura a establecer una cadena de favores.
Subordinada	Los legisladores se deben al presidente, por lo cual muestran gran apoyo a las decisiones presidenciales.

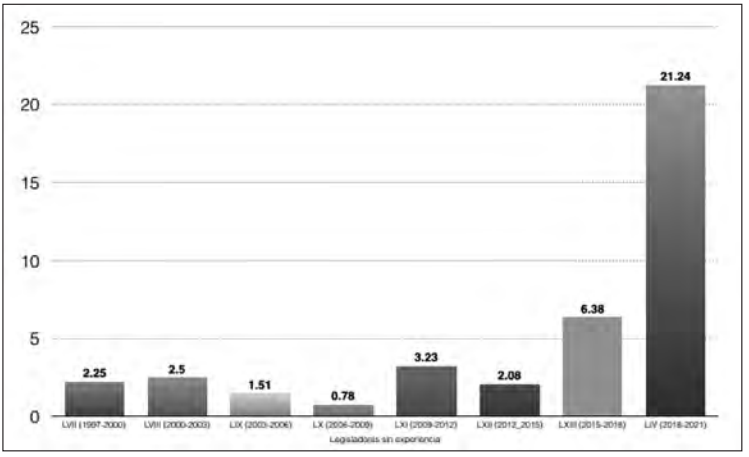
Fuente: Ulloa (2020, como se citó en García y Sánchez, 2007, p. 37).

Diputados amateurs y la creación de una mayoría post-electoral

La actual legislatura (2018-2021) es la que cuenta con el mayor porcentaje de diputados federales (21%) desde 1997, que no tienen experiencia alguna en los rubros de: sector social o activismo, legislativa, administrativa y partidista. Es decir, el 21% del total no tiene antecedentes en el activismo social o de sociedad civil, ni ha sido legislador en alguno de sus niveles, no ha trabajado en otro gobierno en ninguno de sus niveles y tampoco ha ocupado puestos de responsabilidad dentro de partidos políticos. Este perfil lo que nos muestra es que es la legislatura con mayor número de diputados amateurs y que, por lo tanto, pueden ser más influenciables por los diputados de mayor trayectoria o sus líderes de partido, ya que la lealtad suele ser un indicador importante para el futuro de la carrera política de muchos de ellos.

En un comparativo con las otras bancadas, MORENA es la que cuenta con mayor número de diputados federales amateurs (30%). Le siguen Encuentro Social (PES) con 21%, Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 18%, Movimiento Ciudadano (MC) con 11%, Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 4% y Partido Acción Nacional (PAN) con 3%. También cabe recalcar que como partido político de reciente

Gráfica 1.
Legisladores sin experiencia en todos los rubros de relevancia 1997-2021



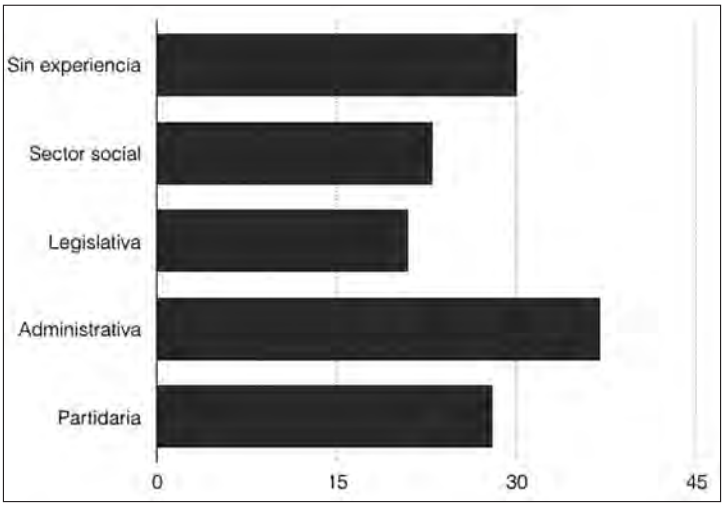
Fuente: Buró Parlamentario (2019).

creación, MORENA recluta personas que van iniciando en la política y que su lealtad al partido será primordial para continuar en su carrera política. Este perfil de diputados da más fuerza al partido, al contar con personalismos débiles o con poco capital político.

Sin duda, la gran presencia de políticos amateurs podría ser sólo una de las condiciones necesarias para que pudiera llevarse a cabo la más grande migración partidista dentro de la Cámara de Diputados en México. Al ser perfiles que no contaban con gran capital político, aceptaron la oferta (cualquiera que haya sido) del partido del ejecutivo para cambiarse a su partido político y crear esta mayoría post-electoral.

¿Cómo se logró una mayoría del partido del presidente en el congreso de la Unión? Al inicio de la legislatura y después de la aplicación de las leyes electorales, MORENA contaba con sólo 191 de 500 diputados. Sin embargo, en pocos meses llegaron a ser 259 de 500, en abril de 2019. Aunque la mayoría de estos diputados pertenecían a los partidos con quienes llegó en coalición electoral, también hubo diputados que venían de otros partidos políticos (ver gráfica 3). Si bien, en los países parlamentarios este

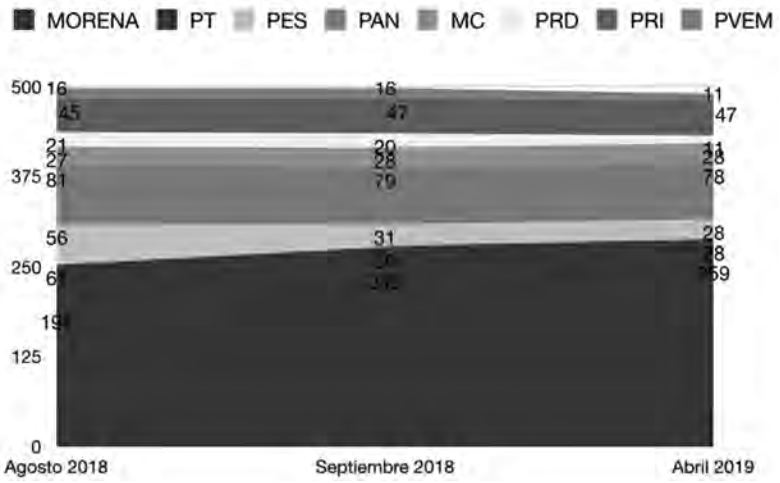
Gráfica 2.
Experiencia de los diputados de la bancada de MORENA (% del total)



Fuente: Buró Parlamentario (2019).

fenómeno es más común, en México no se había experimentado con tal magnitud. Se conoce como transfuguismo al cambio de afiliación partidista individual de los integrantes del Parlamento y al transformismo como al cambio de manera masiva para lograr mayorías parlamentarias y formar gobierno. En los países parlamentarios la creación de mayorías es imprescindible para nombrar al ejecutivo; en este caso, al jefe de gobierno y su gabinete, por lo que el fenómeno tiene mayores consecuencias que en un presidencialismo. En el caso de México, es la primera vez que se da un fenómeno de tal magnitud dentro de la Cámara de Diputados y con el cambio de 68 diputados federales, Morena logró en abril de 2019 contar con la mayoría absoluta para poder tener acceso a dos grandes beneficios. Primero, lograron controlar la Junta de Coordinación Política por tres años, pues según la legislación el partido con mayoría absoluta puede presidirla durante todo el tiempo de la legislatura. Y en segundo, tener la

Gráfica 3.
El cambio de afiliación partidista en la LXIV Legislatura



Fuente: Buró Parlamentario (2019).

mayoría suficiente para aprobar la mayor cantidad de los acuerdos internos y de los dictámenes a aprobación en el pleno.

Desde el día que tomaron protesta los nuevos diputados federales, se manifestaron los primeros cambios de partido político dentro de la Cámara de Diputados. Los diputados perdidos por Partido quedaron de la siguiente manera: el Partido del Trabajo 33, el Partido Encuentro Social 27, el PRD 10, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 5 y el Partido Acción Nacional 3. Del total de 80 diputados[1] que se cambiaron de partido político, 68 terminaron en MORENA y lograron formar la mayoría necesaria.

[1] A los mencionados se deben sumar los dos que llegaron con Nueva Alianza y que se sumaron al PRI.

Tabla 6.
Diputados tránsfugas en la Cámara de Diputados 1997-2018

	%	Total
LVII Legislatura (1997-2000)	4%	20
LVIII Legislatura (2000-2003)	2%	12
LIX Legislatura (2003-2006)	5%	26
LX Legislatura (2006-2009	2%	9
LXI Legislatura (2009-2012)	3%	17
LXII Legislatura (2012-2015)	6%	29
LXIII Legislatura (2015-2018)	8%	40
LXIV Legislatura (2018-2021)	16%	80

Fuente: Buró Parlamentario (2019).

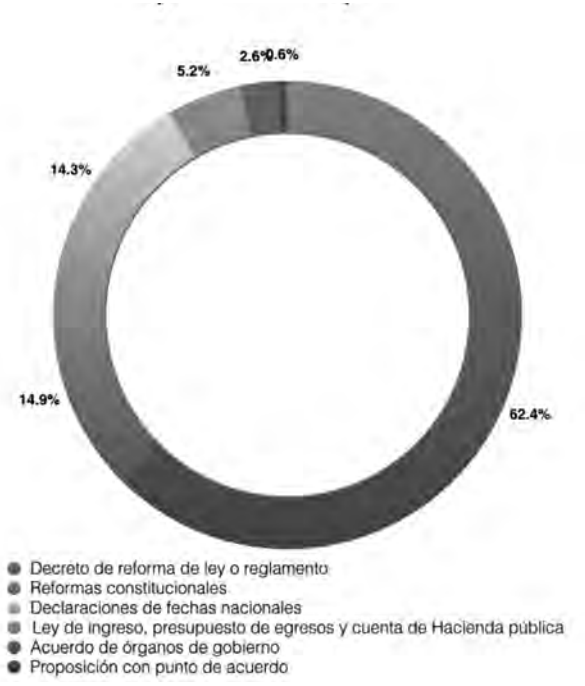
El transfuguismo ha sido una práctica común en las legislaturas. En 1997 durante la última legislatura de Zedillo hubo 20 tránsfugas. En las legislaturas del gobierno de Vicente Fox hubo 12 y 26 respectivamente. Durante el gobierno de Felipe Calderón se cambiaron de afiliación partidista 9 y 17 diputados en cada legislatura, respectivamente. Durante las legislaturas del gobierno de Enrique Peña Nieto los tránsfugas se incrementaron respecto a las anteriores, pues hubo 29 y 40 diputados que cambiaron de partido político. En el período 2018-2019 se llegó al máximo histórico de legisladores tránsfugas con una cantidad de 80. Con esta migración masiva de legisladores, se logró el gobierno unificado de MORENA.

Así, el gobierno unificado de 2019 es muy distinto al último que tuvimos en 1994. Pues mientras que en 1994 la mayoría del PRI se logró gracias a que este partido ganó la mayor parte de los distritos federales; en esta ocasión MORENA la logró por convertir diputados federales de otros partidos, que alcanzaron sus curules con las reglas de sub y sobrerrepresentación aplicados a cada partido en particular. Por lo tanto, podemos tener un indicador de fortaleza del presidente a través de la creación del gobierno unificado post-electoral. A continuación, veremos las consecuencias de la misma.

Comportamiento legislativo: votación y temas más relevantes

Después de analizar el perfil general de los diputados de esta nueva legislatura, procedemos a examinar algunos elementos de su comportamiento legislativo. En primer lugar, estudiaremos qué tipo de dictámenes legislativos son los más discutidos, los temas más frecuentes, el nivel de desacuerdo o debate que existe entre partidos políticos.

Gráfica 4.
Tipos de votaciones plenarias

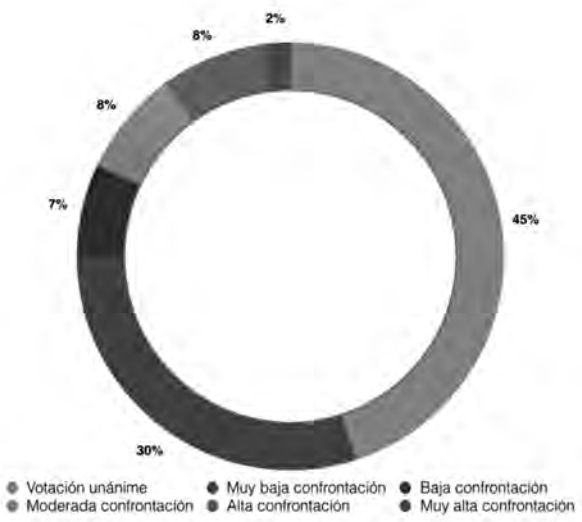


Fuente: Buró Parlamentario (2019).

Sin entrar a detalle en la discusión de comisiones, podemos ver que lo que más se ha votado en el pleno de la Cámara tiene que ver con decretos de reforma de ley o reglamento (62.3%) mientras que, en segundo

lugar, está la votación a reformas constitucionales (14.9%). El resto se reparte entre declaración de fechas nacionales (14.3%) leyes de ingresos, presupuesto y cuentas (5.2%) y en menor medida acuerdos de órganos de gobierno (2.6%) y proposición con puntos de acuerdo (0.6%).

Gráfica 5.
Confrontación en las votaciones

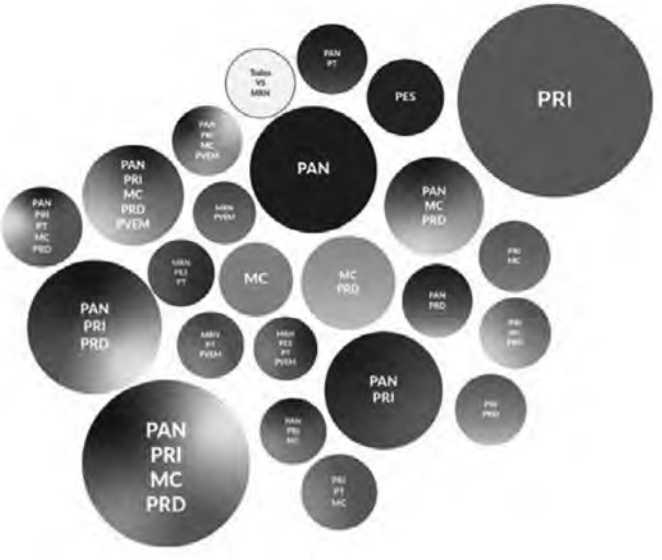


Fuente: Buró Parlamentario (2019).

Del total de sesiones de pleno, podemos ver que el 45% de las votaciones se han desarrollado con poca confrontación. Según la metodología propuesta por Buró Parlamentario, esto quiere decir que, hubo pocas diferencias entre grupos parlamentarios y todos los partidos políticos votaron en el mismo sentido: la gran mayoría a favor o en contra. Pero ¿cómo se conformaban los votantes en contra?

Al analizar las votaciones no unánimes (55%) se puede identificar cómo se han comportado los partidos de oposición. El PRI es quien más se ha opuesto a la mayoría (66% de las veces); seguida por el PAN (57%)

Gráfica 6.
Oposición al voto mayoritario



Fuente: Buró Parlamentario (2019).

y Movimiento Ciudadano (45%). En el gráfico 6 puede observarse cómo se han aliado los partidos políticos para votar en contra de la mayoría.

En la metodología de Buró Parlamentario se proponen tres tipos de iniciativas: menores, ordinarias y trascendentales. En términos generales, las iniciativas trascendentales tienen un impacto para modificar el *statu quo*, como por ejemplo, la iniciativa de Benjamín Huerta para establecer medidas de austeridad republicana en los tres poderes del Estado o la iniciativa de Geraldina Herrera para dar facultades al Congreso que permitieran remover secretarios de Estado y empleados superiores de Hacienda. El proyecto contempla cómo iniciativas menores aquellas que tienen que ver con declaración de fechas nacionales, por ejemplo. Así, del total del trabajo legislativo sólo el 6% se ha referido a cambios en el *statu quo* y no hay gran diferencia entre la bancada mayoritaria (MORENA con

17) y otras de mucho menor tamaño (PAN, PRI con 9 y PRD con 8). Sin embargo, puede observarse en este ejemplo que la iniciativa trascendental de MORENA tiene gran relación con la identidad del ejecutivo.

Tabla 7.
Tipos de iniciativas por relevancia

Grupo parlamentario	Iniciativas menores	Iniciativas ordinarias	Iniciativas trascendentales	Total
MORENA	9	303	17	329
MC	3	138	6	147
PES	3	134	8	145
PRI	6	116	9	131
PT	0	72	4	76
PAN	2	60	9	71
PRD	0	62	8	70
S/P	0	6	1	7
PVEM	0	3	0	3
Total	23	894	62	979
Porcentaje	2.35%	91.32%	6.33%	100%

Fuente: Buró Parlamentario (2019).

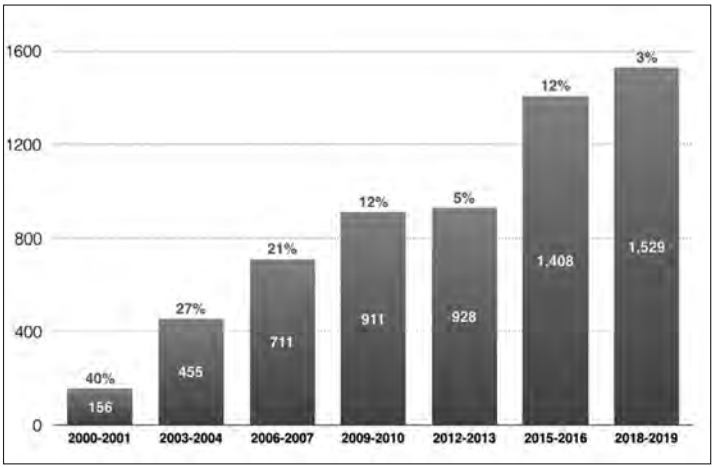
Comparación con otras legislaturas

En esta última parte, analizaremos algunas diferencias con los primeros años de los gobiernos divididos de Vicente Fox, Felipe Calderón, Peña Nieto y el gobierno unificado de López Obrador (2018-2019). Analizaremos el porcentaje de iniciativas aprobadas y de votaciones unánimes en el primer año de cada legislatura.

En cuanto al porcentaje de iniciativas aprobadas, la primera legislatura del actual gobierno unificado es muy inferior a la de otros gobiernos divididos (ver gráfica 7) con sólo 3% de iniciativas aprobadas del total de 1,529. Si se observa con detalle, se aprobaron más en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón que eran gobiernos divididos. Aun así, queda como dato interesante el incremento de diez veces la producción

legislativa en los últimos años al pasar de 156 iniciativas en el año 2000 a 1,529 en 2018.

Gráfica 7.
Iniciativas presentadas y aprobadas

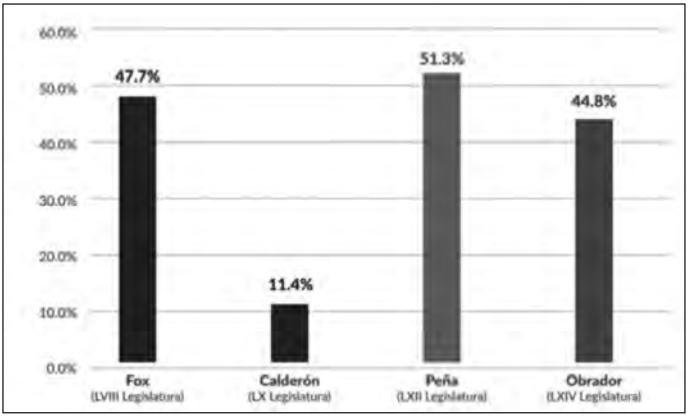


Fuente: Buró Parlamentario (2019).

Otro análisis importante es la proporción de votaciones unánimes, es decir, sin tanta confrontación entre los partidos políticos al momento de las votaciones. Había menos diferencias entre partidos políticos durante las legislaturas del gobierno de Peña Nieto y Vicente Fox y; más entre fuerzas políticas al momento de votaciones plenarias en el gobierno de Calderón.

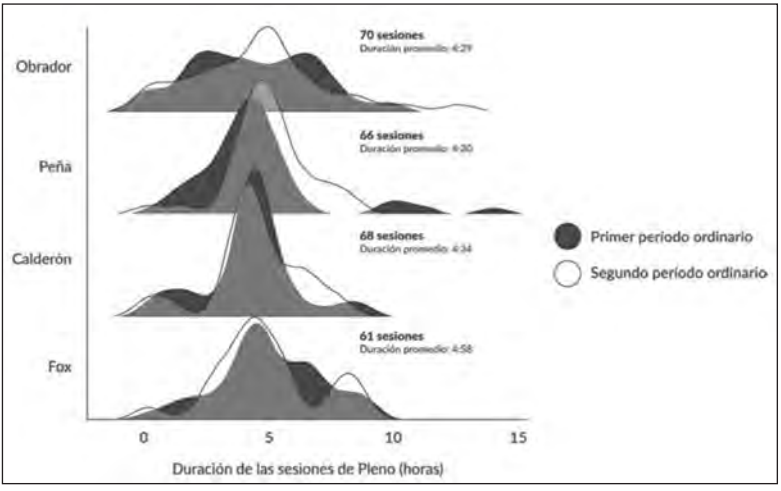
La duración de las sesiones también suele ser un indicador de la calidad de la discusión en torno a los temas tratados y votados. Y en términos de promedio, tampoco hay grandes diferencias con las legislaturas pasadas. Durante el gobierno de Fox se desarrollaron las sesiones más largas, con un promedio de casi 5 horas y una gran proporción de sesiones que tuvieron entre cinco y diez horas de duración. En el gobierno unificado actual, se han tenido más sesiones que en las otras legislaturas y también han existido sesiones de duración cercana a las diez horas (gráfica 10).

Gráfica 9.
Votaciones unánimes



Fuente: Buró Parlamentario (2019).

Gráfica 10.
Duración de las sesiones



Fuente: Buró Parlamentario (2019).

Conclusiones

La principal motivación para realizar este estudio tenía que ver con analizar si el regreso de un gobierno unificado a nuestro país tendría las consecuencias que la teoría había manejado en los últimos años. Como se analizó al principio, el gobierno unificado se ha manejado en la teoría como una condición necesaria para que el ejecutivo tenga control sobre el legislativo y que así, pueda hacer cambios al *statu quo* de manera más fácil con el peligro de una oposición débil y una pasividad del congreso en cuanto a la producción legislativa. A pesar de que, en los últimos gobiernos unificados del PRI, se vivieron otras condiciones como un contexto poco plural y sin la experiencia de la alternancia, la oportunidad de analizar el gobierno unificado del 2018 en otros términos causaba una gran expectativa. Sin bien, los datos se remontan sólo al primer año de sesiones, se pudo encontrar una evidencia empírica que enriquece el debate de esta literatura que sigue dominando el estudio del Poder Legislativo.

La primera gran consideración es que la mayoría post-electoral que se logró fue moderada, pues si se hubieran aplicado las leyes electorales sólo al partido de MORENA, el número máximo de legisladores que pudiera haber obtenido hubiera sido de 300, por las leyes de sobrerrepresentación que están vigentes. La coalición electoral (MORENA+PT y PES) obtuvo un total 308 diputados federales, por lo que la integración no fue tan abrumadora y a pesar de haber terminado con 259 diputados federales en el partido de MORENA para lograr el control del congreso, no se acercó ni superó al límite de lo estipulado en la legislación. Sobre la gran cantidad de diputados federales *amateurs* en esta legislación, parece que sólo afectó la facilidad de transfuguismo, pero deberán observarse aún las consecuencias en el desempeño de los legisladores.

La hipótesis de que la mayoría del congreso del presidente facilite la influencia efectiva en el *statu quo* puede comprobarse según los datos analizados hasta el momento. MORENA ha sido la bancada que ha presentado la mayor cantidad de iniciativas transcendentales, es decir, con cambios profundos a la legislación y con mayores consecuencias. Si analizamos cada una de las iniciativas presentadas a profundidad, muchas tienen que

ver con las promesas hechas por el presidente, por lo que en este sentido sí hay evidencia que muestra un mayor poder de MORENA y el presidente en los temas de la agenda legislativa y su aprobación. Sin embargo, hay una mayoría de votaciones unánimes (45%) y muy baja confrontación (30%) entre todos los grupos políticos. Además, en cada uno de los partidos de oposición (PRI, PAN, PRD y MC) hay una cantidad considerable de iniciativas que también son trascendentales para la vida pública. Por ello, esta influencia en el *statu quo* ha sido moderada.

Al momento de comparar el primer año de esta legislatura de gobierno unificado con las mismas de otros gobiernos, los datos no muestran grandes diferencias. Hay diez veces más iniciativas en este primer año de gobierno unificado que en el gobierno de Vicente Fox, por ejemplo. Incluso el porcentaje de iniciativas aprobadas es muy baja en relación con otras legislaturas que se dieron en gobiernos divididos. Se aprobaron más iniciativas en la legislatura de Felipe Calderón y de Peña Nieto, por ejemplo. La duración de las sesiones se ha mantenido desde el año 2000 hasta esta legislatura, por lo que no ha variado la duración de los debates y, por ende, la oportunidad de usar la tribuna para exponer y discutir las iniciativas por parte de las diferentes fuerzas políticas.

En general, pudiéramos considerar que el titular del ejecutivo y su partido en el congreso han usado de manera moderada el control que tienen sobre la agenda legislativa y la aprobación de iniciativas. La oposición también ha contribuido a la discusión moderada y poco conflictiva con la mayoría. Ambos bandos han aportado, ya sea con su propuesta o con su votación, una suficiente cantidad de iniciativas trascendentales para resolver los asuntos públicos del país. Así pues, las condiciones de pluralidad y de competencia política efectiva en la que opera el actual gobierno unificado, han logrado diferenciarlo de los excesos de aquellos que se vivieron en México antes de la primera alternancia.

Bibliografía

Alemán, E. y Tsebelis, G. (2002). Agenda Control in Latin American Presidential Democracies. Paper prepared for delivery at the 2002 an-

nual meeting of the American Political Science Association, 29 de agosto -1 de septiembre.
Alemán, E. y Tsebelis, G. (2005). The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America. *Latin American Research Review*, *40*(2), 3-26.
Buró Parlamentario (2019. *Análisis del primer año de la LXIV Legislatura (2018-2019).* https://buroparlamentario.org/reportes/BUROREPORTE-Completo
Carmona, J. y Jiménez, C. (2006). La reforma electoral en México 1988-2000 en un sistema competitivo. *Revista Ra Ximhai*, *2*(003), 642-653.
Cansino, C. (2000). Democratización y Liberalización. *Cuadernos de Divulgación Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
Cortez Salinas, J. (2013). El Poder Legislativo en México: entre la fuerza constitucional y la debilidad política. *Tiempo Laberinto*, (13), 9-13.
Escamilla Cadena, A. y Sánchez Gayosso, R. (2016). Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder. *Estudios Políticos*, (37), 111-141.
Fermandois V., A. (2000). Gobierno Dividido *versus* Gobierno Unificado. Reflexiones sobre el Período Presidencial. *Revista Chilena de Derecho*, *27*(3), 507-512.
García Montero, M. y Sánchez, F. (2017). Las formas de gobierno: un análisis centrado en el presidencialismo. En S. Martí i Puig, J. M. Solís Delgadillo y F. Sánchez (Eds.), *Curso de Ciencia Política* (pp. 353-384). Ciudad de México: Senado de la República.
García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad Legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
Loaeza, S. (1994). La experiencia mexicana de liberalización. *Revista Foro Internacional*, *XXI*(2). México.
Lujambio, A. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997. En M. A. Casar y I. Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1997 (pp. 319-348). México: CIDE-Taurus.

Lujambio, A. (2004). A seis años de gobierno dividido en México. *Nexos*. Versión electrónica. https://www.nexos.com.mx/?p=11108

Mainwaring, S. y Shugart, S. (Comps.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Marván, I. (2002). Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana. En M. A. Casar y I. Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 127-156). México: CIDE-Taurus.

Nava, M. C. y Yáñez, J. (2003). *Los efectos de la pluralidad en la actividad legislativa: la Cámara de Diputados en México, 1917-2000*. Working Paper de la Washington University in Saint Louis.

Orbegoso Silva, M. (2015). La disciplina parlamentaria. *Cuestiones Constitucionales*, (32), 313-322.

Patrón Sánchez, F. (2015). *Congresos Estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. México, D. F.: Fontamara.

Patrón Sánchez, F., y Pérez Vargas, R. M. (2012). Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, *5*(9), 7-38.

Ulloa, N. (2020). *Producción legislativa del ejecutivo durante el período de gobiernos divididos en México (2006-2018)*. Tesis de maestría. Universidad de Guanajuato. México.

Weldon, J. (2002). Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En S. Mainwaring y S. Shugart (Comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 178-185). Buenos Aires: Paidós.

¿Retrocesos autoritarios? Las relaciones de la 4T con el Poder Judicial

ALBERTO ARELLANO RÍOS

Resumen: En este capítulo se analizan las relaciones instituidas entre el Poder Judicial y el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y la Cuarta Transformación durante el primer año de su gestión. Se observa la correlación de fuerzas entre actores, grupos e instituciones. Lo acontecido es valorado dentro de un proceso de mediano plazo al que se le concibe como de cambio político. Al final, se reflexiona en que, si bien, hay embates presidenciales hacia el Poder Judicial, e intentos de contrarreformas que van contra la autonomía e independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del sistema garantista y de respeto a los Derechos Humanos que se ha venido construyendo, difícilmente este entramado formal se desmantelará ante una sociedad que vigila.

Palabras Clave: Poder Judicial, AMLO, 4T, Cambio político e institucional.

Abstract: This chapter analyzes the relationships established between the Judiciary and the government of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) and the Fourth Transformation during the first year of his administration. The correlation of forces between actors, groups and institutions is observed. What happened is valued within a medium-term process that is conceived of as political change. Finally, it is reflected that although there are presidential attacks against the Judiciary, and attempts at counter-reforms that go against the autonomy and inde-

pendence of the Supreme Court of Justice of the Nation and the system of guarantees and respect for Human Rights that has been It has been building, this formal framework will hardly be dismantled before a society that watches.

Key Words: Judicial Power, AMLO, 4T, Political and Institutional Change.

Introducción

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) llegaron al poder como resultado del triunfo obtenido en la elección del 1 de julio de 2018. Arrasaron en la contienda electoral y ocuparon la mayoría de cargos y puestos de decisión del régimen político mexicano. Pero lo más significativo fue que 30 millones de votos respaldaron el triunfo de AMLO en su llegada a la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 2019. Esto representó el 53% de los votos obtenidos en la contienda[1].

Previamente ningún presidente en un entorno formalmente democrático había llegado con ese enorme manto de legitimidad. Esto condicionó que su gobierno no se asumiera simplemente como tal, sino como un cambio profundo del régimen político[2]. Fue así que, se ostentó como la

[1] Andrés Manuel López Obrador obtuvo alrededor del 53% de los votos. Participó el 63.8% de los inscritos del padrón electoral; además de una amplia mayoría en el Congreso de la Unión y varias gubernaturas. El "tsunami" morenista bien se debió a una estrategia interna de alianzas con variadas fuerzas del espectro ideológico que se conjuntó con el enojo y el voto de castigo que buena parte del electorado hizo ante la enorme corrupción y superficialidad que imperó en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

[2] A lo largo del texto cuando se menciona cambio político y régimen político se hace con base en las definiciones y componentes que nos plantea Leonardo Morlino. El cambio político equivale a un cambio *de* o *en* el sistema político (Morlino, 1985, p. 30), y lo que indica es un proceso o un movimiento sin cuestiones valorativas unilineales como fue el de transición hacia la democracia. Para ello Morlino diferencia tres ámbitos o pilares en los que se sustenta el sistema político y, por lo tanto, los espacios para observar los

"Cuarta Transformación" en alusión a las grandes transformaciones previas en la historia política de México, conocidos como la Independencia, la Reforma y la Revolución; aunque coloquialmente fue conocida como la "4T". Si es o no una modificación profunda del régimen esto será visible en el mediano plazo. Puesto que si el cambio se da en todo o en algunas de sus partes: los ocupantes en las estructuras de autoridad, las reglas de juego (escritas y no escritas), las instituciones intermedias y/o la comunidad política que lo sostiene, las variaciones profundas se notan en las reglas de juego y mucho más en la comunidad política. En tanto, y a poco más de un año en el ejercicio del poder, sólo es posible valorar qué tipo de gobierno se ha instaurado en su estilo personal de gobernar, sus discursos, las decisiones tomadas, proyectos diseñados y políticas implementadas.

Los frentes que tiene el presidente de la República en la opinión pública son muchos. Algo que se le debe reconocer son sus dotes de comunicador para marcar la *agenda setting* en sus conferencias "mañaneras". Pero un elemento común y que los críticos de AMLO ven en su forma de proceder, es el retorno a la centralización del poder, la discrecionalidad y un desdén por la atención a los procedimientos formales y legales para la toma de decisiones, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas. A lo anterior, se suma su repulsa a los datos y evidencias ofrecidos por investigadores, técnicos y académicos, así como que los organismos autónomos y la sociedad civil le causen aversión. Todo en conjunto es visto por el presidente como la herencia del neoliberalismo por lo que se propuso que no haya intermediarios en su relación con el "pueblo sabio y bueno". No obstante, lo anterior provoca que en el ejercicio de proceder se afecte la división de poderes, se exceda en sus facultades, se debiliten las instituciones y se violen distintos ordenamientos legales, as-

cambios y las permanencias en sus diferentes matices y grados. El primer pilar es la comunidad política que sostiene al sistema político; el segundo es el régimen propiamente dicho (reglas de juego: escritas y no escritas); y el tercero son las estructuras de autoridad y sus ocupantes.

pecto este importante, ya que si bien México no era un ejemplo mundial había destellos de tenues avances democráticos.

En una democracia plena los poderes judiciales son fundamentales para fortalecerla, y si bien había mínimos avances, el problema de fondo radica en que no existe en el sistema judicial una mentalidad que configure una maquinaria judicial eficaz que respete los derechos humanos, como es propia de las democracias constitucionales. De ahí que, el Estado de Derecho sea fundamental para fortalecer y consolidar la democracia; pero sin este pilar, sustentado en el respeto a legalidad y sus procesos, así como en los Derechos Humanos, el resultado será una frágil y precaria institucionalidad.

En el marco de las ideas anteriores se analizan las relaciones entre el Poder Judicial y el gobierno de AMLO y la 4T acontecidos en el primer año de su gestión. El contenido de este texto se inscribe en un análisis de coyuntura. Esto es que se observa la correlación de fuerzas entre actores, grupos e instituciones en un determinado período, en este caso un año, pero situado el acontecer en un proceso de mediano plazo. De este modo, en un primer momento se valora la travesía del Poder Judicial en el régimen político mexicano para luego analizar y valorar las relaciones instituidas en el primer año de la 4T. Al final se justiprecia la interrogante de si hay o no una regresión autoritaria.

Poder Judicial y régimen político en México

El Poder Judicial a diferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo es disperso, fragmentado e individualizado; esto es, que el poder reside en cada uno de los juzgados y tribunales que imparten justicia constituyendo un sistema de instancias revisoras o examinadoras en orden jerárquico y colegiado de las resoluciones y decisiones que se tomen en su interior. Lo anterior condiciona que las ciencias sociales centren su atención en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pero no en la interre-

lación del sistema judicial con el sistema político[3]. No obstante, desde la década de 1990 se viene construyendo una "literatura académica judicial post-autoritaria".

En el caso mexicano esa travesía de un cambio institucional profundo inicia en diciembre de 1994, dentro de un proceso de cambio político más amplio. En él, el Poder Judicial dejó de ser objeto de cambio para ser sujeto mismo del cambio político (Báez, 2005). El desenvolvimiento del Poder Judicial, y en específico de la SCJN, despertó el interés académico por el sistema judicial. Se asistió a un proceso que muchos llamaron *judicialización de la política* o la *politización de la justicia*. Se redescubrió la importancia del Poder Judicial en el sistema político mexicano. No sólo se daba esta situación en México, sino que en América Latina se estaban implementando reformas judiciales en procesos de cambio político y económico (Taylor, 2006).

Las reformas judiciales al sistema de justicia tenían como temas o problemas particulares los siguientes: a) su entorno conflictivo; b) su relación con la democratización; c) su relación con las agencias e instituciones internacionales; d) la justicia como un asunto de agenda y políticas públicas; e) el activismo judicial y la judicialización de la política y; f) sus efectos institucionales (Arellano, 2012). En el contexto anterior, emerge el Poder Judicial en México como objeto de estudio y sujeto de cambio político[4].

[3] Un ejemplo de cómo los procesos y las decisiones judiciales son elementos centrales en las relaciones del sistema político norteamericano es el que realizó, allá por la década de 1970, Theodore L. Becker (1970).

[4] En el tema de las reformas judiciales y el conflicto están los trabajos de Arellano (2008 y 2012), Domingo y Sieder (2002) y Pásara (2003). En el tema de las reformas judiciales y la democratización se encuentran los trabajos de Ansolabehere (2007) e Inclán e Inclán (2005). En el tema de las reformas judiciales y las agencias e instituciones internacionales se encuentran los trabajos de Skaar (2003). En cuanto al asunto de la justicia como tema de agenda y políticas públicas se encuentra el trabajo de Pásara (2003). En el ramal del activismo judicial y la judicialización de la política se encuentran trabajos

Si bien, es cierto que el Poder Judicial es un poder no representativo, es el freno moral a los otros dos poderes y ámbitos de gobierno en el sistema político. Pero en el caso mexicano durante mucho tiempo fue un espacio claramente supeditado al Poder Ejecutivo. Su intervención partía en la composición y comportamiento más allá de las atribuciones legalmente establecidas. El presidente de la República y, en el de los gobernadores para el caso de los estados, el Ejecutivo era la fuente explicativa de su conducta y desenvolvimiento institucional (Casar, 1996, pp. 68-70).

Queda decir que en la historia institucional del Poder Judicial en México se pueden distinguir siete fases. Siguiendo y complementado lo escrito por Jaime Cárdenas (1999), la primera es de definición de sus características básicas (1824-1882). En este período el Poder Judicial es centralizador, ajeno a los asuntos políticos y, preponderantemente su órgano máximo se entiende como tribunal de legalidad. La segunda es un período de sometimiento a un régimen no democrático personalizado (1882-1917). Este período comprende la dictadura de Porfirio Díaz; el Ministerio Público sale de la esfera del Poder Judicial para integrarse al Ejecutivo; se perfeccionan las características definitorias de la etapa anterior, sobre todo la no-intervención del Poder Judicial en ningún asunto político, limitado a sólo ser un tribunal de legalidad. El tercer período es de relativa independencia (1917-1928). En este período la Constitución de 1917 estableció algunas bases de independencia judicial y suprimió la Secretaría de Justicia. Aparece la jurisdicción social en el ámbito del Poder Ejecutivo (Juntas de Conciliación y Arbitraje). El cuarto período es de sometimiento a un régimen no democrático institucionalizado (1928-1944). En él se pierde la independencia judicial parcialmente ganada en la Constitución de 1917, pues se deroga la inamovilidad judicial y se fortalecen los tribunales administrativos (Cárdenas, 1999, pp. 111-112).

como los de Couso (2004), O'Leary y Straussman (1998), Tate y Vallinder (1995) y Holland (1991). Finalmente, en el tema de las reformas judiciales y sus efectos institucionales están textos como los de Macaulay (2005), Taylor (2006) y French (2004).

Le siguió un quinto período que es de aligeramiento o de autocontención interna (1944-1986). En esta fase se recupera la garantía de inamovilidad judicial, se intenta reducir el rezago debido al centralismo del Poder Judicial de la Federación, en especial de la SCJN, y la estructura y organización judicial aumentan de tamaño. El sexto es el período de autonomía gradual (1986-1994). Éste comprende las reformas de 1986 y 1994, la reforma electoral de 1996, y la "ambigua reforma" o "contrarreforma" de 1999. La nota distintiva es la independización y profesionalización paulatina del Poder Judicial que coincide con la apertura democrática y cambio político del régimen. La reforma electoral de 1986 (22 de agosto) incorporó el tribunal electoral al Poder Judicial como un tribunal especializado; la reforma de 1994 establece la procedencia de acciones de inconstitucionalidad y otros medios de impugnación en materia electoral. La reforma de 1999 dotó a la suprema Corte de la facultad de dictar acuerdos generales para una adecuada distribución entre las Salas de sus asuntos y para remitir a los tribunales colegiados aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, al tiempo que acotó drásticamente en sus funciones al Consejo de la Judicatura (Cárdenas, 1999, pp. 111-112).

Luego viene la séptima fase que se podría definir como de autonomía e independencia de los otros poderes (1994-2018). En esta fase el Poder Judicial como resultado de la reforma de diciembre de 1994 se convierte en un poder que garantiza y protege la constitucionalidad y dirime las controversias entre los demás poderes, además de pronunciarse y construir sentencias más garantistas y de protección a los Derechos Humanos. Pero en el año 2019 y los primeros meses de 2020 se colocó la interrogante de si esa autonomía e independencia estaban en riesgo y se avizoraban regresiones autoritarias vía las prácticas y propuestas de cambio institucional. No obstante, antes de dar cuenta de estos embates de la 4T se deben delinear dos reformas trascendentales: la de 1994 y la de 2008.

La reforma federal del 31de diciembre de 1994, al Poder Judicial a la distancia, es un cambio constitucional de gran envergadura. Se le reconoce como la reforma constitucional que cimentó la gran transformación

que sufrió el Poder Judicial y que se encuentra estrechamente vinculado a un proceso de cambio institucional, así como a un proceso de apertura política. El proyecto lo presentó el entonces presidente Ernesto Zedillo en el teatro Degollado en Guadalajara, Jalisco, el 14 de julio de 1994. Muchos ni imaginaron su trascendencia e importancia. A la luz de los hechos implicó el desplazamiento de la presidencia de la República como el centro del sistema político para colocar a la Corte como la institución bisagra de la estabilidad institucional de todo el sistema político.

Al mismo tiempo la reforma de 1994 permitió en el corto plazo que se construyera en México una seria y profunda teoría constitucional. Si antes ésta no existía era porque los tribunales no se utilizaban para la resolución de los problemas. El sistema político evadía el choque entre poderes del Estado echando mano procesal del sobreseimiento, así como una comprensión política de la Constitución más que una comprensión normativa, pero, sobre todo, con la utilización del mecanismo de reforma de la Constitución en detrimento de la interpretación como instrumento de actualización del texto constitucional (Báez, 2005, p. 55).

Sin embargo, la reforma no estuvo exenta de críticas y cuestionamientos[5]. Inmersos en la crisis del error de diciembre, muy pocos se dieron cuenta que durante 26 días el país estuvo sin Suprema Corte de Justicia. La crisis económica opacó una crisis político-constitucional muy grave. Los cuestionamientos se centraron en el *atentado constitucional* que no trascendió a la opinión pública debido a que los distintos actores políticos, sociales y económicos estaban inmersos en cómo el Ejecutivo federal resolvía la crisis financiera. En este ambiente de incertidumbre, muy

[5] Trascendió a la opinión pública, por medio de fuentes periodísticas, que el presidente Ernesto Zedillo solicitó la renuncia de los ministros que integraban hasta ese entonces la Suprema Corte a cambio de una "jugosa" indemnización y pensión vitalicia. La renovación de entrada costó 10 millones de pesos; 840 mil pesos mensuales de carácter vitalicio para todos los 26 ministros de la Suprema Corte a jubilar y, bonos trimestrales de 3 millones 600 mil pesos a razón de 150 mil pesos a cada uno de ellos, un auto y pago de un chofer y una secretaria (véase Arellano, 2008, p. 56).

pocos se percataron de esta grave situación. Entre ellos el jurista Ignacio Burgoa (Arellano, 2008, pp. 56-57)[6].

Finalmente, el 26 de enero de 1995 el Senado eligió a los nuevos ministros de la Suprema Corte y el 27 del mismo mes rindieron protesta de ley. Los nuevos ministros electos durarían en el cargo un período máximo de 15 años y al vencimiento de este período tendrían derecho a hacer de retiro que los excluiría por completo de la vida política[7]. Mientras no hubo Corte quién se encargó de los asuntos administrativos fue la Comisión de Gobierno y Administración de la misma. La reforma constitucional también dispuso la creación de los consejos de la Judicatura Federal, del Distrito Federal y de las demás entidades federativas. A partir de la reforma de 1994, las entidades federativas en "cascada" comenzaron a llevar a cabo procesos de cambio institucional en el sistema judicial[8]. Si

[6] "Esta acción representa un atentado contra la Constitución, porque ningún Poder, llámese Legislativo, Ejecutivo o Judicial, puede suspenderse, ni mucho menos desaparecer como es el caso. No se ha creado la nueva Corte por negligencia. El Senado está fuera de período de sesiones y, positivamente, está esperando que el presidente llame a un período extraordinario para corregir la "anomalía". Mientras, los mexicanos permanecemos sin protección alguna de posibles actos anticonstitucionales. Simplemente porque no hay órgano encargado de velar por las garantías individuales, ni lo habrá hasta que el presidente lo decida. Que en México pase esto es un caso único en la historia: un país sin jueces no es un país democrático [...] no existe un precepto en la Constitución que faculte al Poder Ejecutivo para suspender los derechos de los ciudadanos y mucho menos la función de algunos de sus poderes." Véase la entrevista a Ignacio Burgoa en la revista *Proceso* citado por Berrueco (1998, pp. 134 y 135).

[7] La Corte se conformó entonces con los ministros: José Vicente Aguinaco Alemán, Mariano Azuela, Juan Díaz Romero, Genaro D. Góngora Pimentel, Juventino Castro, Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Juan Nepomuceno Silva Meza, Humberto Román Palacios, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (Arellano, 2008, p. 57).

[8] Las novedades que trajo la reforma fue la creación de los consejos de la Judicatura, los cuales se concibieron más como órganos colegiados encaminados a tres funciones

bien, la reforma no dispuso la inmovilidad de los ministros, por lo menos sentó las bases de certidumbre sobre duración de su encargo, así como su retiro definitivo de la vida política, con lo que se cumplía, aunque parcialmente con una vieja aspiración (Arellano, 2008, p. 57).

La otra reforma al sistema de justicia fue la del año de 2008 y que, básicamente, se centró en reformar el sistema de justicia penal que se publicó el 18 junio de tal año. La reforma modificó el entramado institucional al establecer nuevas reglas y relaciones procedimentales dentro del sistema de justicia penal. La reforma dispuso lo siguiente[9]:

1. Introdujo el sistema acusatorio y oral en el sistema de justicia. Los actores señalaron que con ello se buscaba erradicar la opacidad y la corrupción. La reforma tuvo la intención de favorecer la transparencia, la certidumbre y agilidad procesal.
2. Previó la conciliación como primer paso para no llegar al juicio.
3. Modificó los conceptos de sistema penal por el de sistema penitenciario, indiciado por inculpado y, la readaptación social por inserción social, entre otros.
4. Elevó a rango constitucional el principio de presunción de inocencia. La reforma partió del principio de que se investiga para detener y, ya no se detiene para investigar.
5. Creó la figura de juez de control quien se encargará de vigilar la actuación del Ministerio Público y autorizará de inmediato órdenes de

básicas en la administración de la justicia. La primera, en separar la administración burocrática propiamente dicha de las funciones jurisdiccionales. La segunda, en implantar mecanismos de vigilancia y disciplina de los integrantes del Poder Judicial, con excepción de las máximas instancias como son la Suprema Corte de Justicia, los tribunales superiores y los tribunales electorales. La tercera, y última, que estos consejos diseñaran e implementaran políticas públicas y administrativas con el enfoque de gestión pública, para dejar atrás los modelos y prácticas de la administración, guiados en lógicas de la política tradicional (Berrios y Bolívar, 1998).

[9] El siguiente punteo de cambios institucionales tiene como base a Arellano (2011, pp. 79-80).

arraigo, cateos e intervenciones telefónicas. También planteó que los inculpados deberán ser defendidos por un abogado, elimina así la posibilidad de que los defienda una "persona de su confianza".

6. Determinó que la prisión preventiva sería la excepción y no la regla. La prisión preventiva que buscaba evitar la fuga del acusado se usaría únicamente cuando sea plenamente justificada frente al juez y no porque el delito que se le impute esté dentro de un catálogo ya predeterminado.
7. Señaló que, las sentencias sólo serían válidas si el juez estaba presente para emitirlas. Para llegar a esto se buscaba que el juez conociera los hechos de manera directa y en audiencias continuas. Las partes en la querella tendrían así el control y la vigilancia de la actuación del juez y, éste de quiénes estuvieran en la disputa judicial.
8. Recalcó que la confesión no era prueba y cualquier violación a ella la anulaba. También resaltó que si se violan los derechos humanos del inculpado se anulaban todas las pruebas en su contra, además determinó que éstas se desahogarían en el juicio y no en la investigación a cargo del Ministerio Público.
9. Abrió la posibilidad de que la víctima aportara pruebas durante el proceso e impugnar las resoluciones del Ministerio Público, así como señalar y denunciar las omisiones o las interrupciones en la fase de investigación.
10. Señaló que el Ministerio Público debería garantizar la protección de víctimas, ofendidos y testigos con la supervisión de un juez.
11. Planteó la extinción de dominio, en palabras más claras esto significa la pérdida de la propiedad a favor del Estado, de los bienes que hayan sido instrumento, medio o producto de actividades ilícitas del crimen organizado.
12. Ordenó oficiosamente la prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como los delitos graves que determine la ley.

13. Estableció la construcción de centros especiales para internos por delitos de delincuencia organizada y que requieran medidas especiales y de vigilancia.

La reforma dispuso en sus artículos transitorios, entre otros temas, un plazo máximo de ocho años para implementarla; es decir, la meta fue el año 2016. La realidad se encargó de demostrar las resistencias que había para pasar del sistema escrito al adversarial garantista y respetuoso de los Derechos Humanos. No obstante, en algunas partes hay muestras claras de querer avanzar hacia allá, principalmente en la misma SCJN. Pero aquello que se veía como la instauración de un Poder Judicial autónomo e independiente en donde había decisiones de "una de cal por otra de arena" y, ante la grave corrupción, inseguridad e impunidad que se vive el país, en el gobierno de AMLO se cuestionó a todo el sistema de justicia; debido a ello, diversos analistas percibieron que la independencia y autonomía del Poder Judicial estaba en riesgo, que es justo lo que se estudia en el siguiente apartado.

2019: un año de embates hacia el Poder Judicial

El Poder Judicial en su conjunto, si bien, no ha gozado de buena fama y aprecio ciudadano, el órgano que lo encabeza, la SCJN, comenzó desde 1995 a ser un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo y a las demás instancias de gobierno, vía las controversias constitucionales y las querellas de inconstitucionalidad[10]. Con mayor precisión la SCJN, nos dicen María Amparo Casar y José Antonio Polo (2019), se constituía en un mecanismo de contrapeso para: a) contener la extralimitación de facultades y garantizar la división de poderes; b) proteger a los ciudadanos de violaciones a los derechos fundamentales; y c) garantizar que no hubiera un

[10] "Desde luego son indefendibles altos ingresos y prerrogativas de la cúpula judicial, el nepotismo, el influyentismo, la opacidad y otros graves problemas de la justicia en México. Pero no es con jueces a modo, leales a un régimen, como se puedan superar. Al contrario" (Carrasco, 2019).

uso discrecional de los recursos públicos. No obstante, lo anterior, con la llegada del nuevo gobierno lo instituido se encuentra en riesgo, no porque no se deba reformar lo existente sino porque el gobierno está más en la idea de desaparecer o hacer tabla rasa con el pasado.

La estrategia política de intervención en el Poder Judicial partió de embates discursivos al principio, luego por la vía de incrustar gente afín al nuevo gobierno y revivir viejas prácticas de intromisión, para finalmente poner sobre la mesa propuestas de cambio al sistema de justicia penal que terminarían afectando al Poder Judicial en su conjunto. De este modo los detractores de AMLO y de la 4T han señalado que, el nuevo gobierno sólo quiere una justicia a modo. Esta percepción parte de las confrontaciones que el presidente ha tenido con el Poder Judicial de la Federación y algunas de las propuestas de cambio institucional.

Antes de entrar en esta discusión es necesario entender por qué la animadversión de AMLO con el Poder Judicial, misma que pudo haber iniciado en el gobierno de Vicente Fox con el caso del desafuero debido a su desacato de una resolución judicial, pasando por las resoluciones de los tribunales electorales que desconocían sus supuestos triunfos, sobre todo el de la elección de 2006 en la contienda contra Felipe Calderón. En todo caso ya en el período de transición para asumir el poder, la bancada de Morena en el Senado comenzó en septiembre de 2018 a presentar diversas iniciativas para reformar los poderes judiciales federal y los estatales (Carrasco, 2019), mismas que sólo quedaron así, como iniciativas.

Ya habiendo tomado posesión AMLO de la Presidencia de la República, Carrasco (2019) afirma que, a diferencia de lo ocurrido en el gobierno de Ernesto Zedillo, cuando aprovechó el receso judicial de diciembre de 1994 para desaparecer durante 15 días al Poder Judicial que venía del priismo y organizó el actual diseño institucional (dando un golpe de Estado técnico), AMLO optó por la búsqueda de aliados en el Poder Judicial,

además de su mayoría legislativa. El principal aliado sería el ministro presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar[11].

Ya instalado en el cargo, el año 2019 fue de variados embates del presidente hacia el Poder Judicial. En sus conferencias mañaneras ha señalado actos de corrupción y ha denunciado su resistencia a la austeridad republicana, así como los motivos y razones del porqué obstaculizaban sus decisiones y proyectos estratégicos vía los amparos que se interponían, tales como el caso del Aeropuerto de Santa Lucía. Ya al momento de asumir su papel institucional de proponer ministros en la SCJN, si bien sus propuestas no eran tan cuestionables como el grotesco caso de Rosario Piedra en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), persistía la sospecha de intromisión. Aunque esto es natural en toda democracia, siempre y cuando se cuide la forma procedimental constitucional, la cuestión de fondo no ha sido resuelta de la mejor manera, por lo que es el momento de mejorar los procedimientos de designación de ministros que no terminen por afectar la independencia y autonomía judicial.

[11] Arturo Zaldívar es abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Durante 25 años fue abogado postulante en materia constitucional y combinó su actividad con la vida académica. Se forjó una reputación de ministro garantista, preocupado por el respeto a los derechos humanos y el debido proceso. De estilo refrescante y una visión moderna de la impartición de justicia se presentó como aquél que pondría orden en el poder judicial federal y garantizaría la independencia del mismo. Como ministro, Zaldívar demostró su integridad personal e independencia, pues en varias ocasiones (Guardería ABC, caso Florence Cassez) fue capaz de enfrentarse y de resistir a las presiones del presidente Felipe Calderón. No obstante, en sus primeros meses de mandato envió mensajes cruzados. Su llegada coincidió con los reclamos de altos salarios, nepotismo y corrupción, por lo que se dedicó a resarcir esa imagen pública. Sus críticos le cuestionan que no responda a los fuertes cuestionamientos y ataques del presidente de la República o de ciertos senadores al Poder Judicial con la misma vehemencia con la que defendió las críticas que recibió por declarar su simpatía ideológica y coqueteos con el mismo AMLO (Patin, 2019).

De este modo, el gobierno de AMLO comenzó a incrustar gente afín en la SCJN. Se criticó que en los procesos de designación imperaron las prisas, la opacidad y la simulación. Fueron los casos de los ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá[12] y las ministras Yasmín Esquivel Mossa[13] y Margarita Ríos-Farjat.

Pero el caso más sonado, fue la renuncia de Eduardo Medina Mora cuyo acontecimiento es de proporciones históricas[14]. Fue extraordinario pero no extraño a los procedimientos constitucionales. Más allá de lo estrictamente normativo, la renuncia de Medina Mora se dio en un contexto político enrarecido[15]. La lectura política fue que renunció cuando se

[12] Juan Luis González Alcántara Carrancá es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesor en la UNAM y la UAM-Azcapotzalco. Fue presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Distrito Federal durante el gobierno de AMLO. Lo que lo marcó en la opinión pública fue que la expareja del entonces ministro presidente de la SCJN, Genaro Góngora Pimentel, le pidió que interviniera para que se le bajara la pensión de 116 mil pesos mensuales a 50 mil.

[13] Yasmín Esquivel Mossa es licenciada en Derecho por la UNAM y obtuvo un Doctorado por la Universidad Complutense en coordinación con la Universidad Anáhuac. Trabajó en la administración pública en varias dependencias de la procuración de justicia. Posteriormente, fue magistrada Unitaria de los Tribunales Agrarios y en la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativa del D. F. Su designación se dio en medio de la polémica de un supuesto conflicto de interés, pues está casada con José María Rioboó, uno de los principales asesores del presidente Andrés Manuel López Obrador en temas de infraestructura.

[14] Eduardo Medina Mora nació el 30 de enero de 1957. Es licenciado en Derecho por la UNAM. Trabajó en gobiernos priistas como en panistas. Fue coordinador de asesores del subsecretario de Pesca en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, titular de la Secretaría de Seguridad Pública con Vicente Fox y procurador General de la República durante el gobierno de Felipe Calderón.

[15] El artículo 98 de la Constitución señala que, 1) procederán las renuncias de los integrantes de la SCJN exclusivamente "por causas" graves, 2) que éstas serán sometidas al

hicieron públicas sus cuentas bancarias en el extranjero. Si bien, su designación tuvo la oposición de amplios sectores en el gobierno de Enrique Peña Nieto, la renuncia no abona en la consolidación de la SCJN como institución independiente y de contrapeso frente a otros poderes (Garza y Martín, 2019a)[16].

En un contexto enturbiado por su escandalosa renuncia y por la designación inconstitucional de la nueva presidenta de la CNDH, AMLO decidió proponer a tres mujeres para un asiento en el más alto tribunal del país. La terna se integró por la notable constitucionalista Ana Laura Magaloni; y dos servidoras públicas con amplia experiencia, Margarita Ríos-Farjat y Diana Álvarez (Garza y Martín, 2019b). Al final, la designada por el Senado fue Margarita Ríos-Farjat cuyo nombramiento no estuvo exento de alguna crítica. El cuestionamiento partió de que en la designación había una mejor candidata con mejores cartas credenciales: Ana Laura Magaloni, además de que ella garantizaba mayor independencia frente al Ejecutivo federal[17].

La renuncia de Medina Mora colocó al gobierno de López Obrador en una posición ventajosa porque el presidente pudo así proponer a un

presidente de la República y 3) que, si el Ejecutivo federal las acepta, el Senado deberá dar su aprobación (Garza y Martín, 2019a).

[16] Al respecto nos dice Luis Pablo Beauregard que la Corte no vivía un escándalo de tal magnitud desde diciembre de 1988, cuando fue separado de su cargo el ministro Ernesto Díaz Infante. Su dimisión fue por sospechas de haber recibido un soborno de 500000 dólares para presionar a dos magistrados de circuito para liberar a un empresario acusado de violar y asesinar a una menor de seis años (Beauregard, 2019).

[17] Margarita Ríos-Farjat es abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL); cuenta con una Maestría en Derecho Fiscal por la misma universidad y varios cursos de especialización impartidos por el Instituto de la Judicatura Federal (1998), entre otras instituciones. En el gobierno de AMLO fue nombrada jefa del Servicio de Administración Tributaria, de ahí que en la opinión se le cuestionara su designación dada su cercanía y porque había mejores prospectos, entre ellos la notable constitucionalista Ana Laura Magaloni.

tercer ministro en la SCJN y todo en menos de un año. Se sumaría a lo anterior la vacante que dejaría en diciembre de 2021 el ministro José Fernando Franco, quien concluirá su período de 15 años. Para el año de 2024, estarían los casos de los ministros Luis María Aguilar y Arturo Zaldívar. Lo anterior en el marco de la regla no escrita según la cual el presidente saliente negociaría los últimos dos relevos judiciales con el ganador de los comicios presidenciales (Beauregard, 2019).

Lo anterior condicionaría ventajas para AMLO. Con las nuevas designaciones se podrían dar grandes transformaciones vía las prácticas y relaciones informales. El tiempo dirá si las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales que se presenten ante la SCJN invaliden cualquier ley o decisión de un poder, en este caso del presidente de la República, pues para ello es indispensable contar con ocho votos. Por ello, Al Ejecutivo Federal le basta el voto de cuatro ministros que lo apoyen y "blindar la constitucionalidad" de la legislación que impulse junto con su partido político en el Congreso (Garza y Martín, 2019a).

Los embates no sólo fueron presidenciales. En el Senado iniciaron las inquietudes de cambiar las reglas vía cambios constitucionales. Por ejemplo, en octubre de 2019, Ricardo Monreal líder de la bancada de Morena, presentó una iniciativa para reubicar a los jueces cada tres años para evitar el nepotismo en la judicatura. Y luego en enero de 2020 el mismo líder de la bancada presentó una iniciativa que limitaba el juicio de amparo en la medida que éste no podría ser utilizado en proyectos que fueran en contra del interés público. Pero quizá la mayor embestida formal fue el paquete de reformas al sistema de justicia penal. Si bien, fueron frenadas por la opinión pública, colectivos de defensa de derechos humanos y expertos, se percibió una tentación de regresión autoritaria.

En enero del 2020 la 4T intentó un cambio formal en la Constitución federal al querer reformar el sistema de justicia penal que implicaría considerar y reformar una parte del Poder Judicial. El miércoles 15 de enero todo estaba listo para la presentación de un paquete de reformas de justicia elaborado por la Fiscalía General de la República. Sin embargo, a última hora y de manera imprevista el senador Ricardo Monreal, anun-

ció que el acto se posponía para el 1 de febrero. En la víspera se habían filtrado a los medios y a los propios senadores borradores de ese paquete sin que nadie supiera explicarlo y dejando sensación de profundas divergencias en el gobierno de AMLO (San Martín y Linares, 2020)[18].

Los borradores causaron polémica en la opinión pública. Se habló de una contrarreforma y de una regresión autoritaria. Los textos circularon en redes sociales, medios de comunicación y con los mismos senadores, lo que provocó que en la presentación y en el gobierno imperara el caos. Al acto acudieron el fiscal General y la secretaria de Gobernación pero sin la participación del secretario de Seguridad, además de que se dijo que el paquete de reformas no había sido consultado con los integrantes del Poder Judicial[19].

Entre otras cosas, las reformas contenían asuntos que dejaban algunos logros como producto de la reforma de 2008 y su espíritu garantista (presunción de inocencia, debido proceso, independencia judicial, imparcialidad, así como respeto a los Derechos Humanos). La contrarreforma contenía volver a la figura del arraigo en todos los delitos, eliminando la restricción de su aplicación a casos de delincuencia organizada; autorizaba la intervención de cualquier comunicación privada en materias de carácter fiscal y electoral. Permitía el uso de pruebas obtenidas ilícitamente en algunos casos, pese a que en el sistema procesal penal mexicano se considera como regla general su exclusión. Además, en la Ley de la Fis-

[18] Un día antes se filtraron borradores de dos nuevas leyes: la Nacional de Cultura y Justicia Cívica y el Código Penal Nacional. También iniciativas de reformas a seis leyes: el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley de Amparo, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, así como una iniciativa de reforma constitucional a 14 artículos en materia de justicia y procedimientos penales (San Martín y Linares, 2020).

[19] Alejandro Gertz Manero fue el primer Fiscal General de la República. La exministra de la SCJN Olga Sánchez Cordero fungía como secretaria de Gobernación y Alfonso Durazo Montaño era el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.

calía General de la República (FGR) se daban amplias facultades de investigación al fiscal y se le quitaban atribuciones a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, al permitirle comandar a la Guardia Nacional y a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la creación de una unidad de inteligencia dentro de la FGR para el análisis financiero. En cuanto a los cambios al Poder Judicial principalmente se eliminaban los jueces de control y que el Senado nombraría a los jueces y magistrados federales eliminando de plano al Consejo de la Judicatura (San Martín y Linares, 2020).

Sin duda el tema de la elección de ministros, magistrados y jueces es un asunto que implica discutir la tan vieja y renovada cuestión de la autonomía y/o independencia del Poder Judicial en la teoría política y del Estado, así como la vieja tensión entre el diseño institucional y la práctica política presente en la ciencia política. En todo caso el que se preste especial atención a los "procesos" es el mejor antídoto para cuidar la calidad moral de los candidatos, lo que permitirá incorporar a los mejores ministros, magistrados y jueces.

Ante esta inquietud conviene rescatar algunas ideas de Jorge Luis Hernández (2019), quien propone que en la próxima reforma al proceso de selección de los ministros de la SCJN: 1) se busque equilibrar el peso de los poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) y haya una publicación de una convocatoria que considere la mayor participación posible de la sociedad (organizaciones, universidades o congresos locales). Esto permitirá que se propongan personas con trayectorias destacadas y convicciones claras y transparentes sobre su forma de entender la protección constitucional en el país. 2) Se fortalezca el proceso de auscultación de los candidatos en donde las comparecencias ante las comisiones y el Senado examinen a los candidatos y aprueben o rechacen su nombramiento. 3) Se atienda a los principios constitucionales de diversidad. Esto significa que se asegure un sistema intercalado entre hombres y mujeres en el seno de la Corte y atienda el federalismo considerando un método de participación de los legislativos locales. Y 4) Se asegure la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en la medida en que sus

propuestas enriquezcan, denuncien y, por lo tanto, exhiban la corrupción para finalmente fortalecer al Poder Judicial. En esto estaría un cambio institucional de fondo que se sume a las reformas de 1994 y 2008 para fortalecer a todo el sistema judicial.

El balance final

En la historia política reciente la autonomía e independencia del Poder Judicial, y concretamente de la SCJN, frente a los demás poderes se logró poco a poco. Inició en la segunda mitad de la década de 1990 en un proceso de cambios político y económico, no sólo nacional sino global. Aunque las decisiones en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad pueden ser variadas, se asistió a un entorno en el que el Poder Judicial es una institución cada vez más importante en el desenvolvimiento del régimen político. El Poder Judicial es un poder complejo y, en tanto sistema tiene varias asignaturas pendientes, tanto internas como en su relación con otras partes del régimen y hacia la sociedad.

Es prematuro decir que en el gobierno de la 4T hay regresiones autoritarias que intenten afectar al Poder Judicial y destrozar lo construido. No obstante, hay embates hacia esta institución, los cuales partieron de señalamientos discursivos del presidente de la República en sus conferencias mañaneras, luego por la vía de incrustar y revivir antiguas prácticas de intromisión (colocar gente afín) para, finalmente, poner sobre la mesa propuestas de cambio al sistema de justicia penal que terminarían afectando al Poder Judicial en su conjunto que hasta febrero de 2020 no prosperaron.

Si bien, en la esfera del Poder Ejecutivo y en su relación con otros órdenes de gobierno, otros poderes (Legislativo federal y locales) y organismos autónomos, el "ejecutivismo administrativo" del presidente ha resultado más eficaz vía, por ejemplo, la centralización, el uso del presupuesto, las "reformas a modo" y el resurgimiento de viejas prácticas, el Ejecutivo federal se ha colocado como la punta de la pirámide o centro político, algo que se había desmantelado en los últimos 30 años. Empero,

en su relación con el Poder Judicial, y concretamente con la SCJN, se vuelve a colocar el tema de cuál sería el mejor diseño institucional y el proceso de nombramiento de ministros y magistrados. Todo esto en razón de que sus embestidas son discursivas y políticas vías redes y relaciones informales, justo con el propósito de incidir en él. De tal modo que, siendo un poder al que no se puede situar como un organismo autónomo creado por el neoliberalismo, no se avizora contrarreforma alguna que sea vista como un retroceso ante la oposición de una ciudadanía y sociedad cada vez más activa y alerta.

Bibliografía

Ansolabehere, K. (2007). *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México.* México: FLACSO-Fontamara.

Arnold, L. (1996). *Política y Justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*. México: UNAM.

Arellano Ríos, A. (2008). *Poder Judicial y cambio institucional. Conflicto y acuerdo en la reforma política de 1997.* Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco.

Arellano Ríos, A. (2011). *El mundo jurídico. Reglas discursos y prácticas*. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco.

Arellano Ríos, A. (2012). Poder Judicial y ciencias sociales. Rutas para la investigación académica. *Acta Republicana. Política y sociedad*, 10-11, 27-40. México: Universidad de Guadalajara.

Báez Silva, C. (2005). Cambio político y Poder Judicial en México. *Espiral*, *XI*(32), 51-91, enero-abril. México: Universidad de Guadalajara.

Beauregard, L. P. (4 de octubre de 2019). La renuncia de un ministro del Supremo da a López Obrador un mayor control judicial. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/10/04/mexico/1570216817_784224.html?rel=mas

Berrueco García, A. (1998). La reforma al Poder Judicial Federal de 1994-1995. En F. Castañeda y A. Cupellas Vázquez (Coords.), *Redes de inclusión. La construcción social de la autoridad*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Becker, T. L. (1970). *Comparative Judicial Politics. The Political Functioning of Courts.* Chicago: Rand Mc Nally.

Berrios, M. del P. y Bolívar, A. (1998). Políticas públicas administrativas de impartición de justicia en la reforma del Estado (1994-1997). *Gestión y estrategia*, (13). www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion

Cárdenas, J. F. (1999). El Poder Judicial en transición. En M. Merino (Coord.), *La ciencia política en México.* México: CONACULTA-FCE.

Carrasco, J. (2019). La justicia de la 4T. *Proceso*. https://www.proceso.com.mx/598175/la-justicia-de-la-4t

Casar, M. A. (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. *Política y Gobierno*, *III*(1), 61-92. México: CIDE.

Casar, M. A. y Polo, J. A. (2019). Sí o sí: Me canso ganso. *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=43039

Couso, J. (2004). Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política. *Revista de Ciencia Política*, *XXIV*(2). Chile.

Domingo, P. y Sieder, R. (Eds.) (2002). *Promoting the Rule Law: Perspectives on Latin America.* England: Institute of Latin America Studies.

French, J. D. (2004). *Drowning in Laws. Labor Law Brazilian Political Culture.* Chapel Hill, EE. UU.: The University of North Caroline Press.

Garza Onofre, J. J. y Martín Reyes, J. (2019ª, 4 de octubre). La renuncia de Medina Mora: un terremoto judicial. *Nexos*. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10270

Garza Onofre, J. J. y Martín Reyes, J. (2019b, 22 de noviembre). Álvarez, Magaloni y Ríos-Farjat: una terna diferente para la Corte. *Nexos*. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10558

Hernández Altamirano, J. L. (2019, 28 de octubre). La designación de jueces constitucionales: una propuesta para la Suprema Corte. *Nexos*. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10357

Holland, K. (1991). *Judicial Activism in Comparative Perspective.* England: MacMillan.

Inclán, S. e Inclán, M. (2005). Las Reformas Judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado. *Perfiles Latinoamericanos*, (26), 55-82, julio-diciembre. México: FLACSO.

Macaulay, F. (2005). Democratización y Poder Judicial: Agendas de Reforma en Competencia. *América Latina Hoy*, *39*(039), 141-163. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Morlino, L. (1985). *¿Cómo cambian los regímenes políticos?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Mirow, M. C. (2004). *Latin America Law: A History of Private Law and Institutions in Spanish America.* EE. UU.: University of Texas.

O'Leary, R. y Straussman, J. D. (1998). El impacto de los tribunales sobre la gestión. En B. Bozeman (Coord.), *La gestión pública. Su situación actual.* México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-FCE.

Pásara, L. (2003). Justicia, régimen político y sociedad en América Latina. *Política y Gobierno*, *X*(2), segundo semestre, 413-426. México: CIDE.

Patin, L. (2019, 10 de diciembre). La presidencia de Arturo Zaldívar: lo bueno, lo delicado y lo esperanzador. *Nexos.* https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10605

San Martín, N. y Linares, J. R. (2020, 18 de enero). Frenón a las reformas en materia de justicia. *Proceso*. https://www.proceso.com.mx/614802/frenon-a-las-reformas-en-materia-de-justicia

Skaar, E. (2003). Un análisis de las Reformas Judiciales de Argentina, Chile y Uruguay. *América Latina Hoy*, (34), agosto, 147-186. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Tate, N. y Vallinder, T. (1995). *The Global Expansion of Judicial Power.* Nueva York: New York University Press.

Taylor, M. M. (2006). Beyond Judicial Reform. Courts Political Actors in Latin America. *Latin American Research Review*, *41*(2), 269-280, junio. EE. UU.: University of Texas Press.

Señales críticas hacia la democracia del presidente de México 2018-2024, reflexiones teóricas

TOMÁS ALBERTO GARCÍA GONZÁLEZ

Resumen: El proceso electoral de 2018 dejó resultados optimistas para la democracia mexicana. El más evidente es la alternancia política, en el ejecutivo federal y en algunas entidades federativas; además de una reconfiguración en el sistema de partidos, implicación de candidatos independientes y un amplio porcentaje de participación electoral. Sin embargo, pronto llegó un escenario tendencialmente pesimista. El ejercicio de gobierno y las declaraciones del presidente de México Andrés Manuel López Obrador envían señales críticas para la democracia. Este artículo está motivado por el siguiente cuestionamiento: ¿qué amenazas y acciones de erosión a la democracia se identifican con el presidente de México? Para responder a esta pregunta se partirá de una reflexión sobre la teoría de la erosión de la democracia y el comportamiento populista, así como la tendencia a un comportamiento autoritario de los actores políticos. Posteriormente, expondré el escenario del nuevo ejecutivo federal y sus efectos amenazantes hacia la democracia.

Palabras clave: Democracia, Desfiguramiento, Populismo, Amenaza, Debilidad Institucional.

Abstract: The 2018 electoral process left optimistic results for Mexican democracy. For example, the political alternation, in the federal executive and some states. A reconfiguration in the party system, the partic-

ipation of independent candidates and a large percentage of electoral participation. However, a trend of pessimism soon arrived. The exercise of government and the declarations of the president of Mexico Andrés Manuel López Obrador send critical signals for democracy. This article is motivated by the following question: What threats and erosion actions to democracy are identified with the president of Mexico? To answer this question from a reflection on the theory of erosion of democracy, populist behavior as well as the tendency towards authoritarian behavior of political actors. Later, I will present the scenario of the new federal executive and its threatening effects on democracy.

Keywords: democracy, disfigurement, populism, threat, institutional weakness.

Introducción

La experiencia democrática de diversos países, entre ellos México, se consideraba concluida pero los sistemas democráticos son modificables, esa es una de sus características. Estas modificaciones pueden ser positivas con reformas de orden institucional que promuevan mejores prácticas electivas, por ejemplo, o de forma negativa con el impulso de contra reformas, con cambios que promuevan el aumento de facultades en el Ejecutivo. En este sentido la literatura ha discutido escenarios sobre las amenazas de la democracia que tienen su origen en una inadecuada utilización de sus medios.

Parece que quedaron atrás, aunque no se eximen, los golpes de Estado y el estallido de dictaduras autoritarias o totalitarias, pero el escenario que se plantea ahora también es preocupante ¿cómo pueden subsistir prácticas amenazantes o tendencialmente autoritarias y populistas en un régimen democrático? Esta situación se presenta no importando la ideología política de los representantes o gobernantes pues lo mismo ocurre entre las izquierdas que en las derechas y no es excluyente de los sistemas de gobierno.

En este contexto se ubica México, que se puede considerar democrático desde la recta final de los años noventa. País con instituciones y organizaciones sólidas, algunas de ellas autónomas, México ha mantenido procesos electorales en los que los ciudadanos han logrado ejercer su derecho al voto para elegir gobernantes y representantes en todos los niveles (federal, estatal y municipal), donde también han participado candidatos independientes atendiendo al reclamo representativo. De manera adicional, existe una verdadera pluralidad partidista, con partidos políticos más o menos sólidos, donde han ocurrido tres alternancias políticas en el Ejecutivo federal, con lo que distintas fuerzas políticas han gobernado el país.

Sin embargo, en este contexto en el que, en el ámbito del Ejecutivo federal se observan ciertas amenazas y tensiones a la democracia, ninguno de los presidentes que han gobernado el país, desde la primera alternancia en el Ejecutivo en el año 2000, han estado exentos de emitir señales antidemocráticas. En este escenario el artículo aborda el contexto democrático del actual gobierno y su presidente, Andrés Manuel López Obrador, electo por los ciudadanos en el proceso electoral de 2018. El tema es de especial relevancia pues las declaraciones del mandatario mexicano, como se habrá de ver, envían señales de preocupación para la vigencia y consolidación de nuestro régimen democrático. La pregunta que se pretende responder con este artículo es, de este modo, ¿qué amenazas y acciones de erosión a la democracia se identifican en el presidente de México?

Lo cierto es que las tensiones sobre la debilidad de la democracia en todo el globo han animado el debate académico en la ciencia política y en las ciencias sociales, a partir de lo cual en este artículo se consideran tres perspectivas teóricas: los golpes promisorios, la erosión de la democracia y, los indicadores de un comportamiento autoritario.

En el enfoque de los golpes promisorios (Bermeo, 2016) estudia cómo los gobernantes pueden utilizar mecanismos institucionales para ampliar los poderes y las atribuciones de ambos, los ejecutivos y legislativos. Lo anterior se puede emprender con la manipulación de los procesos electorales, el bloqueo de la oposición política o el control de los medios de

comunicación, acciones que por cierto no siempre implican una explícita violación a la ley.

La erosión de la democracia parte del análisis de los desfiguramientos democráticos (Urbinati, 2014) que son particularmente tres: el plebiscitario, el epistémico y el populista, cada uno con implicaciones distintas en el régimen democrático. Finalmente, se estudia la teoría de los cuatro indicadores de un comportamiento autoritario (Levitsky y Ziblatt, 2018): 1. El rechazo o poca aceptación de las instituciones (reglas) democráticas; 2. La negación de la legitimidad de los adversarios; 3. La tolerancia o fomento a la violencia; y 4. La predisposición a restringir las libertades civiles. En este escenario de debilidad institucional y de un ambiente de fatiga democrática (Reybrouck, 2017) se puede dar entrada a líderes con tendencias autoritarias o populistas que promuevan alguno de los citados desfiguramientos.

En este orden de ideas, en el siguiente apartado del artículo, se aborda la teoría sobre las tensiones y debilidades de la democracia a donde se discute sobre los golpes promisorios, las señales de desfiguramiento y los efectos de los mismos en los regímenes democráticos. Se analiza también el argumento de la debilidad y fatiga de la democracia, así como la llamada crisis de representación, lo que ha derivado en la perdida de legitimidad de los partidos políticos. Como se sabe, esto ha abierto una ventana de oportunidad para la entrada de líderes con una tendencia autoritaria-populista, que se identifican a partir de cuatro indicadores.

En la segunda parte del artículo se analizan los datos empíricos a la luz de la teoría. El apartado *Señales de erosión democrática con el presidente de México Andrés Manuel López Obrador*, comienza con un recuento del contexto que dio lugar al nuevo gobierno, desde elementos intervinientes para el proceso electoral de 2018 hasta la elección misma y se retoman conceptos como la alternancia política y el multipartidismo en el país. En el apartado *De la esperanza a la amenaza democrática* se analizan los desfiguramientos democráticos en los que ha incurrido el presidente, destacando particularmente el desfiguramiento populista, con la interpretación presidencial del concepto genérico de pueblo que ha referido con cierta

frecuencia. Finalmente se presentan los indicadores de comportamiento autoritario, de los cuales el presidente cumple al menos tres, colocando a la democracia en el país en un escenario inquietante.

Finalmente, en las *Conclusiones* se reflexiona en torno a la cualidad perfectible de la democracia, misma que ha dado margen a amplios debates teóricos como los relativos al papel que juegan las instituciones y organizaciones, con miras a entender el proceso de supervivencia democrática. Sobre esta base se busca alertar sobre los riesgos de las expresiones antidemocráticas del presidente, que vuelven urgente el fortalecimiento institucional y el respeto a la autonomía de las organizaciones y de la sociedad civil, lo que se constituye en un contrapeso necesario que habrá de abonar a la estabilidad democrática.

La erosión y muerte de la democracia

Convivimos con la democracia y sus prácticas casi de forma cotidiana, la mayoría de los países en el mundo viven bajo este régimen. La democracia aparenta haber alcanzado un período de plenitud, sin embargo, enfrenta retos latentes. Los valores de los cuales parte la tradición democrática: libertad e igualdad, se encuentran a prueba con la llegada de actores políticos que impulsan agendas que van contra estos valores. A lo anterior se pueden sumar problemas coyunturales, como la inseguridad y la desigualdad, que también ponen a prueba a la democracia y que pueden considerarse como señales de su erosión.

La democracia enfrenta nuevos inconvenientes, aunque no siempre son explícitos, como en su momento lo fueron los golpes de Estado y los fraudes electorales. Estamos ante un escenario de debilitamiento institucional aunado a un ambiente de corrupción, inseguridad y desigualdad. De tal forma la democracia está siendo amenazada lentamente tal como ocurre con la erosión.

Nuevas formas de debilitar a la democracia son los denominados *Golpes Promisorios* (Bermeo, 2016) que pueden surgir del Legislativo al Ejecutivo o viceversa. En este sentido el poder legislativo puede derrocar por términos "institucionales" a un gobernante, para dar paso a un nuevo

actor político más acorde al legislativo. Pero también se puede suscitar el debilitamiento de los poderes de control del Ejecutivo al utilizar a la organización legislativa para actuar en su favor y realizar cambios para reducir y dificultar a la oposición política. Otro de los golpes y amenazas es la manipulación estratégica de los procesos electorales y de las instituciones. Con este mecanismo se actúa en favor del partido gobernante con una obstaculización de recursos para los partidos políticos de oposición, a lo que se puede sumar cierto control en el acceso a medios de comunicación y, cabe mencionar que la realización de estas acciones no siempre implica una violación de la ley (Bermeo, 2016); en estos escenarios se podría decir que la democracia ha comenzado su declive por la malversación de sus medios.

En el marco de esta discusión se encuentra la propuesta teórica del desfiguramiento de la democracia (Urbinati, 2014). El régimen democrático prevalece, pero se encuentra amenazado constantemente a tal punto que puede llegar a su quiebre y tal como señala Urbinati (2014) la democracia no tiene un competidor legítimo. Ante esta ausencia es que ocurre su erosión por canales en apariencia democráticos y, derivado de esta situación se puede generar una transformación de la esfera pública donde los individuos interactúan.

Ahora bien, la transformación de lo público puede considerarse una consecuencia de la democracia de masas, a donde se reduce al individuo a tal punto que la legitimidad de las instituciones de representación más que reforzarse se ve diluida, aumentando el grado de erosión. En este orden de ideas, señala Bermeo (2016), que los retrocesos democráticos se deben estudiar por piezas, como ocurre con la erosión que es capaz de moldear a tal grado la roca hasta crear puntos demasiado débiles que producen su derrumbe.

Antes de abordar el desfiguramiento democrático y una vez expuestos algunos antecedentes, es preciso detenerse en algunas características mínimas de la democracia. La libertad y la igualdad construyen el andamiaje del sistema democrático, permiten entender a la democracia como un gobierno mediante opiniones, que junto a la voluntad popular constituyen

poderes ciudadanos (Urbinati, 2014). De esta forma, se espera una competencia política efectiva, pluralidad, control del poder bajo la inspección pública y respeto a los derechos de las personas.

Cuando alguno de los elementos de la democracia no funciona de forma adecuada o se ve amenazado, estamos ante una señal de desfiguramiento. Urbinati (2014) propone tres desfiguraciones: la epistémica, la plebiscitaria y el populismo. En los siguientes párrafos se profundiza sobre cada una de las desfiguraciones.

La primera desfiguración es la epistémica, consiste en un debate entre las opiniones emitidas por los ciudadanos y una tecnificación del ejercicio político. Es decir, se privilegia un ejercicio de racionalidad y conocimiento (Urbinati, 2014) sobre la esencia de la representación política basada en la opinión. En este escenario el ejercicio de racionalidad da lugar a la tecnocracia, misma que puede influir en la acción del ejecutivo que es donde sucede con mayor frecuencia, pero que también puede ocurrir en el ámbito legislativo, donde un grupo de expertos en diferentes áreas asumirían la toma de decisiones, dando legitimidad a un ejercicio político más racional, subjetivando con ello a la opinión.

La segunda desfiguración es el populismo, que parte de la polarización y encuentra como fuente de legitimación a la opinión de la mayoría. En el sentido opuesto a la perspectiva tecnocrática racional, aquí se remitirán las decisiones a la opinión del pueblo representadas en un líder carismático, que alcanza este cometido exacerbando valores y elementos nacionalistas. Una importante consecuencia de esta desfiguración populista es un atentado al pluralismo que conduce a un contexto de homogeneización y que, de acuerdo con Urbinati (2014) genera una simplificación de intereses y de ideas políticas. De esta forma, el actor político que actúa desde la perspectiva populista logra la unidad de los ciudadanos utilizando las opiniones y sobrepasa a los que se consideran como su oposición.

El tercer desfiguramiento es el plebiscitario, enmarcado en acciones con apariencia democráticas pero que no lo son y que aboga al principio de igualdad, convirtiendo a la democracia en expectación más que participación. En este contexto se reduce lo público a un mero escenario, lo

que contribuye a la construcción y legitimación de la autoridad del actor político, misma que se ve fortalecida por aspectos simbólicos construidos y difundidos por los medios de comunicación (Urbinati, 2014). El desfiguramiento plebiscitario y populista si bien son diferentes, comparten un elemento en común: van en contra de instituciones de representación como los partidos políticos y las instituciones legislativas, lo que propicia la generación de figuras ejecutivas fuertes que utilizan la opinión pública para legitimarse en el ejercicio político (Urbinati, 2014).

Indicadores de comportamiento autoritario y muerte de la democracia

Como resultado de los desfiguramientos de la democracia y de las acciones que han llevado a su debilidad, se ha comenzado a discutir sobre su fatiga (Reybrouck , 2017) e incluso sobre su muerte (Levitsky y Ziblatt, 2018). La dimensión procedimental electoral es la vía por la que han ingresado actores políticos que ya en sus cargos impulsan agendas antidemocráticas.

La democracia tiene instituciones y organizaciones que son base en su funcionamiento. Una de estas organizaciones son los partidos políticos, que gozan de poca legitimidad y que ciertamente se han visto afectados por el desempeño de legisladores y gobernantes a los que pertenecen. Esta contingencia ha permitido que los partidos políticos abran la puerta a liderazgos externos que no siempre representan los valores democráticos y que incluso los contravienen.

De esta forma, se genera un ambiente de polarización que surge no sólo de los partidos políticos sino también de otros grupos que impulsan discursos que promueven la discriminación, la supremacía o agendas ideológicas extremas. En función de lo anterior es que ocurren las alianzas fatídicas, escenario en el que se alcanza la selección de un liderazgo por canales democráticos, pero donde el líder mantiene una tendencia autoritaria, es carismático y va en contra de lo establecido: a la postre y una vez en el ejercicio de su cargo realiza un revés democrático (Levitsky y Ziblatt, 2018).

El liderazgo externo a los partidos políticos que resulta de estas alianzas presenta una serie de características populistas. La primera es que dicen representar la voz del pueblo, aquí se puede retomar el argumento de la crisis de representación (Joignant, Morales y Fuentes, 2017) y los gobiernos tecnocráticos (Urbinati, 2014) como un detonante. La segunda es un comportamiento antisistema donde las acciones y el discurso de un actor político populista se vuelven disruptivos y cuestionan las estructuras institucionales formales e informales del sistema político. La tercera es la negación de la legitimidad de los partidos políticos de oposición. La cuarta consiste en señalar que, la democracia se encuentra secuestrada por una élite y la quinta, de gran importancia, es el asalto de las instituciones democráticas (Levitsky y Ziblatt, 2018) en el que se puede retomar y aprovechar el contexto de debilitamiento que se expuso más arriba.

Los liderazgos populistas externos a los partidos políticos, o inclusive pertenecientes a los mismos, pueden presentar un comportamiento tendencialmente autoritario[1], mismo que puede identificarse a partir de cuatro indicadores: 1. Un rechazo o poca aceptación de las instituciones (reglas) democráticas, 2. Negación de la legitimidad de los adversarios, 3. Tolerancia o fomento a la violencia, y 4. Predisposición a restringir las libertades civiles (Levitsky y Ziblatt, 2018).

De acuerdo con Levitsky y Ziblatt (2018), los partidos políticos son los guardianes de la democracia y pueden con ello evitar la llegada de líderes con tendencia autoritaria a los cargos de elección popular. Dentro de las recomendaciones para que tales partidos cumplan esta importante tarea se encuentran, entre otras, una mayor disciplina en ellos que evada el empoderamiento de líderes con esta tendencia que los lleve a las listas

[1] Este comportamiento tendencial puede tener una deriva a un cambio de régimen completamente autoritario que mantendría las siguientes características: límites al poder mal definidos pero predecibles; es decir, que se pueden prever las consecuencias de realizar ciertas acciones, presencia de instituciones alternas que apoyan al régimen, un pluralismo limitado y, la prevalencia de ciertos valores para construir su legitimidad (Morlino, 2009).

electorales, así como el evitar las alianzas con líderes y partidos antidemocráticos, además de no legitimar a los extremistas. Se ha sugerido también que a la llegada de un actor político de corte autoritario los partidos de oposición construyan frentes o coaliciones para contener sus acciones. Finalmente, el papel de la oposición no debe apostar al juego sucio, sino al uso de canales institucionales y a la construcción de coaliciones con ejes programáticos y no ideológicos.

Señales de erosión democrática con el presidente de México Andrés Manuel López Obrador

La erosión de la democracia no es exclusiva de algún sistema de gobierno, lo mismo ha ocurrido en uno de corte parlamentario (como el caso del BREXIT, que llevó a la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea) como en uno presidencial (el caso de mayor relevancia es la elección y ejercicio de gobierno del presidente de Estados Unidos, Donald Trump). Las diferencias radican en los mecanismos institucionales de regulación del poder de cada sistema y en la tradición democrática de cada país.

En el mundo, las últimas décadas del siglo XX enmarcaron algunos sucesos que dieron pie a procesos de transición y consolidación de la democracia, como lo fue el caso de México que comenzó su transición a la democracia en el año 1997. Lo anterior en el marco de las reformas político-electorales y de la pérdida de la mayoría legislativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido preponderante y hegemónico que mantuvo al país con un régimen autoritario que funcionaba bajo la dirección del presidente. Uno de los aspectos relevantes del proceso de transición-consolidación es la creación de una institución y organización electoral, que dio certeza a la elección de los representantes. El proceso más simbólico es la alternancia en el ejecutivo federal en el año 2000, con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN).

En sentido estricto la democracia mexicana se considera consolidada. Mantiene un sistema multipartidista, alternancia en los gobiernos locales y nacional, pluralidad legislativa local y nacional, paridad de género en los cargos públicos y, vigilancia y resolución de los delitos electorales,

así como respeto a las instituciones. Sin embargo, quedan brechas por superar como lo son el pleno respeto a libertad de expresión y la crisis de inseguridad que tiene sumido al país.

En términos político-electorales la alternancia en el Poder Ejecutivo federal es un buen indicador de que se vive un ambiente democrático, por la rotación de la élite política y la expresión de las preferencias políticas de los ciudadanos. El país se encuentra en un escenario de alternancia compleja (Lujambio, 2002); es decir, que tres partidos se han sucedido el poder, en el 2000 ocurrió la primera alternancia con el presidente Vicente Fox del PAN, la segunda alternancia ocurrió en 2012 con el presidente Enrique Peña Nieto del PRI, y la tercera alternancia ocurrió en 2018 con el presidente Andrés Manuel López Obrador del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Los dos ejecutivos que antecedieron al presidente Andrés Manuel López Obrador no estuvieron exentos de emitir declaraciones preocupantes e inclusive de atentar contra la democracia. Para recordar, en el sexenio de Felipe Calderón se desató una crisis de inseguridad sin precedentes lo que puso en duda el Estado de Derecho y en el sexenio de Enrique Peña Nieto los casos de corrupción fueron la marca de su gobierno, situación que se replicó a nivel subnacional, aunado a la crisis de inseguridad.

La elección de 2018 en la que los ciudadanos dieron el 53% de los votos e hicieron presidente a Andrés Manuel López Obrador, ocurrió bajo un clima de desconfianza hacia los partidos políticos oficiales (PAN, PRI, PRD) que aunado al desempeño gubernamental propiciaron un ambiente de hartazgo en los mexicanos. Bajo este escenario ocurre la elección del ahora presidente de México, que como ya se señaló tiene una amplia legitimidad derivado de los niveles de votación obtenidos y de su aprobación ya en el ejercicio del gobierno[2]. Derivado del proceso electoral el presidente tiene un escenario de gobierno unificado; o sea, que cuenta

[2] A 100 días de gobierno, el presidente contaba con una aprobación del 78% y una desaprobación del 19% (Moreno, 2019a). En el primer año del ejercicio gubernamental

con la mayoría absoluta en el Legislativo, lo que no quiere decir que lleve directamente al autoritarismo, ya que este implica otras condiciones sino sólo que la circunstancia actual hace más fácil la labor de gobernar, así como la facultad legislativa del Ejecutivo.

De la esperanza a la amenaza democrática

Desde la toma de posesión el 1 de diciembre de 2018, el presidente dejó ver una serie de acciones simbólicas y mensajes que comenzaron a encender las alarmas de la erosión democrática. Se reforzó el discurso que se utilizó en campaña de desprestigio de otras fuerzas políticas, posicionando su frase peyorativa en contra de la oposición política: "mafia del poder". En las siguientes líneas se analizará con mayor amplitud las señales de erosión democrática, primero desde la perspectiva del desfiguramiento, luego desde las debilidades y, finalmente los indicadores de una tendencia autoritaria.

El desfiguramiento populista consiste en remitir simbólicamente la autoridad política al pueblo, lo cual atenta contra el pluralismo al homogenizar y simplificar los intereses sociales e ideas políticas. En este escenario el actor político se remite a la voluntad del pueblo con la que busca la unidad de los ciudadanos y sobrepasar a la oposición (Urbinati, 2014). Este desfiguramiento populista se ha hecho evidente con los mensajes que emite el presidente ya en el ejercicio del gobierno al referirse en muchas ocasiones al "pueblo bueno", concepto que queda en la indefinición, pero al que hace referencias constantes.

Un aspecto en el que esta situación se cristaliza es la propuesta de una "constitución moral" y la creación de una "cartilla moral" elementos que generan suspicacia, ya que se discute sobre una invasión a la vida privada, una imposición de una concepción y doctrina moral y un atentado al Estado laico (Rodríguez, 2018). La creación de una "cartilla moral" y la "constitución moral" es inquietante. Primero porque *constituir* nos remite

el presidente mantiene su popularidad para colocarse 68% de aprobación y un 31% de desaprobación (Moreno, 2019b).

directamente a un término jurídico y a una aplicabilidad general. Segundo, el término *moral* en una sociedad plural tiene diferentes concepciones. Tercero la *cartilla* es el tipo de documentos que tiene implícita una suscripción. El argumento presentado por el presidente establece que, el neoliberalismo ha causado la pérdida de los valores en la vida social, ha promovido el individualismo y una cultura consumista y, que por esta razón es necesaria la creación de un código moral (López Obrador, s/f). Lo anterior conecta con el concepto de pueblo que al venir del ejecutivo puede considerarse como una instrucción homogénea que no considera la pluralidad de los ciudadanos en creencias y valores.

El otro tipo de desfiguramiento democrático al que el ejecutivo mexicano ha mostrado simpatías es el plebiscitario, con el que, al fortalecerse por aspectos simbólicos, funciona con una apariencia democrática y contribuye a consolidar la autoridad del actor político (Urbinati, 2014). Este desfiguramiento plebiscitario se hace evidente con la realización de las llamadas *Consultas Ciudadanas* que se realizaron antes de la entrada en funciones del presidente y se señaló serían vinculantes, ejemplo de ello es la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (BBC, 2018).

Las consultas ciudadanas son sanas para una democracia, pero siempre y cuando se realicen en el marco de la ley y con una clara representatividad en su ejercicio. Lo cierto es que en estas encuestas no se recurrió a la organización que por ley es responsable de realizarlas, el Instituto Nacional Electoral (INE) y, sólo se puso en marcha un mecanismo con apariencia de democracia directa, pero que careció de todo sustento jurídico y técnico.

Otro de los elementos de este desfiguramiento plebiscitario son las expresiones que se han desarrollado en los eventos de presentación o entrega de programas gubernamentales. El primero de ellos es el abucheo a los gobernadores que pertenecen a partidos de oposición, donde el presidente es un mediador y gestor de esas expresiones (*La Jornada*, 2019a). Otra de las acciones del presidente es tomar algunas decisiones con la votación del público que asiste a los eventos en los que, evidentemente

obtiene aprobación. Ejemplos de ello van desde el decidir la continuidad de proyectos de movilidad como el caso de Coahuila (López Ponce, 2019) hasta poner a consulta la política exterior en la relación con Estados Unidos (Muñoz, 2019).

Entre algunos indicadores relevantes que se han presentado en el ejercicio de gobierno del presidente de México se encuentran el debilitamiento de los poderes autónomos, el engrandecimiento de la figura del ejecutivo, la obstaculización de la oposición y la promoción de cambios institucionales cuestionables como la desaparición del Instituto de Evaluación de la Educación. Por su parte y si bien, no ha logrado un manejo hegemónico de los medios, sí ha alcanzado una importante presencia en el proceso de comunicación política.

En referencia a los poderes de control del presidente, tanto los formales como los informales, cabe señalar que, en la Constitución no se han establecido variaciones que disminuyan los mecanismos de control del presidente, pero sí existen cambios en los que los poderes de control informal están completamente disminuidos, justo por las características del liderazgo del mandatario. De nueva cuenta, la figura del presidente adquiere una relevancia particular y se le considera árbitro en la resolución de conflictos, debido a lo cual los ciudadanos asisten al Palacio Nacional y solicitan audiencia para pedir la atención a sus problemas.

La desarticulación del gabinete de gobierno del presidente es, por cierto, otra de las expresiones del engrandecimiento de la figura del Ejecutivo. Podría pensarse que un gabinete desarticulado representa una debilidad del gobierno, pero en caso de López Obrador juega en el sentido contrario, a su favor. Tal es el caso, por ejemplo, del protagonismo que le confiere a la recién creada "Guardia Nacional" en los procesos tan esenciales como los de la seguridad del país, o bien, en el ámbito de la Secretaría de Gobernación donde su titular ha asumido funciones tan indefinidas que temas como la crisis migrante, que en la ley le compete atender a su área, son finalmente atendidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Otra de las cuestiones importantes y que ha sido de gran relevancia en la vida pública es la figura de los "súper delgados", misma que ha sido

aprobada por el Congreso de la Unión donde el partido del presidente tiene mayoría y que fungen como un mediador entre las secretarías de Estado y los gobiernos estatales. El Poder Ejecutivo en un sistema presidencial que tiene como depositario titular al presidente, que ejerce la administración pública por medio de sus secretarios. En México existe una disposición constitucional que establece claramente que no habrá ninguna autoridad intermedia entre las entidades y la federación, así como las entidades y sus municipios. Los súper delegados fortalecen la figura del presidente y atentan contra el pacto federal, y terminan abriendo una veta para el establecimiento de nuevos cambios institucionales que lo limiten.

Si bien, el presidente no tiene un control total de los medios informativos, sí regula el proceso de comunicación. Lo que en apariencia es un modelo de comunicación disruptiva de un presidente, con una conferencia de prensa matutina diaria, tiene un trasfondo preocupante para la democracia. "Las mañaneras" como se les ha denominado a las conferencias matutinas del presidente, engrandecen su figura al tiempo que desde esa tribuna hace referencias negativas contra la oposición, evade cuestionamientos de la prensa e incluso los confronta y hasta se ha demostrado que ha dado datos imprecisos[3]. Esto responde al desfiguramiento plebiscitario y populista donde cada mañana el presidente parece posicionarse como la voz del pueblo con referencias directas e indirectas a distintos actores, minimizando así la importancia del pluralismo político consustancial a toda democracia.

De los cuatro indicadores de un comportamiento autoritario (Levitsky y Ziblatt, 2018) el presidente cumple al menos tres. El primero es la negación de la legitimidad de los adversarios políticos y recuérdese así que, el presidente solía referirse a los partidos distintos al suyo como "la mafia del poder" con el propósito de desprestigiarlos. El segundo indicador es la predisposición para restringir –que no eliminar– las libertades civiles

[3] Un ejemplo de ello lo ha documentado Integralia Consultores (2019) en la semana que va del 1 al 5 de abril de 2019, cuando el presidente emitió 5 afirmaciones falsas y 3 más sin información suficiente.

de la oposición incluidos los medios de comunicación. El presidente ha manifestado su rechazo público a la sociedad civil[4] lo que se reflejó, por ejemplo, en las tensiones derivadas con la cancelación de los centros de atención a mujeres víctimas de la violencia y, de forma posterior, la eliminación de las guarderías para los hijos de madres trabajadoras, en ambos casos las organizaciones de la sociedad civil expresaron su desacuerdo y él simplemente las ha minimizado. En otro ámbito se encuentra la rispidez que muestra hacia los movimientos sociales y hacia algunos activistas sociales, lo que se apreció, por ejemplo, en la llamada Marcha por la Verdad, la Justicia y la Paz 2020[5] encabezada por Javier Sicilia y familiares de LeBarón[6] (Moreno, 2020). El presidente simplemente no los recibió y a su llegada al Zócalo de la Ciudad de México fueron confrontados por grupos que retomaron sus declaraciones para referirse a los manifestantes como conservadores y *fifís*.

Otra de las predisposiciones es la descalificación de medios informativos al denominarlos "prensa fifí". Se ha mantenido una confrontación con el diario *Reforma* desde los primeros meses en que entró en funciones, apreciándose la evasión e incomodidad del Ejecutivo frente a temas específicos (Animal Político, 2019a; Rodríguez, 2019). De manera específica en relación con esta prensa ha utilizado el vocablo de "hampa" que hace referencia, como se sabe, a un grupo de personas que actúan de forma delictiva (Animal Político, 2019b).

Lo cierto es que, la oposición política se encuentra desarticulada, como lo mostró la discusión en torno a la Guardia Nacional en el Congreso y no se ve en consecuencia la posibilidad de una coalición progra-

[4] Para entender la relevancia de la sociedad civil en México y los retos que se presentan frente al gobierno de Andrés Manuel López Obrador se recomienda al lector remitirse a Morera y Quintana (2019).

[5] En el año 2011 se convocó por primera vez a la Marcha por la Paz con Justicia y Dignidad.

[6] La familia LeBarón sufrió un atentado en noviembre de 2019 en Bavispe Sonora a manos del crimen organizado.

mática. En parte como producto de ello, pero sobre todo por el interés del presidente, se presentó un claro desaseo legislativo en la designación de la nueva comisionada de Derechos Humanos Rosario Piedra Ibarra, personaje ligado al partido MORENA y, particularmente a él. Las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión están debilitadas, debido a la poca legitimidad que gozan partidos políticos como el PRI y el PAN. En suma, no se encuentran puntos en común que permitan a los otrora partidos gobernantes alcanzar una agenda política con la suficiente fuerza para hacer frente al nuevo gobierno.

El tercer indicador es la ambigua aceptación de las reglas del juego democráticas. Se pueden distinguir a poco más de un año del gobierno de la Cuarta Transformación múltiples actos que dan cuenta de este indicador. La primera acción se encuentra en el memorándum del presidente para que no se acate la reforma educativa, en tanto no se resuelva su discusión en el Legislativo. La reforma constitucional en el ámbito de educación es un tema que confronta a dos grupos, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE). El memorándum del presidente no tiene fundamento legal, y por algunos fue interpretado como un llamado a no cumplir la ley (Notimex, 2019; Milenio, 2019). Otra acción que podría considerarse que contraviene las instituciones es la ampliación del mandato del gobernador de Baja California Jaime Bonilla, quien fue electo sólo por un período de dos años y quien amplió su mandato a 5 años por un Congreso local a modo. Si bien, no es competencia del Ejecutivo federal, lo cierto es que este mostró su complacencia, así como los legisladores pertenecientes a este partido.

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha mostrado ciertos rasgos que la literatura asocia a un comportamiento populista. El primero es que, dice representar la voz del pueblo y niega la legitimad de sus adversarios políticos. Es un líder carismático que ha retomado la historia nacional en su comunicación de gobierno y en ese marco ha identificado a su gestión como la "Cuarta Transformación". En este contexto utiliza e interpreta políticamente procesos históricos que buscan reforzar su ima-

gen con el nacionalismo, lo que se evidenció con la descalificación de la colonización española y la consecuente exigencia de una disculpa pública por parte de ese país.

Un segundo rasgo de corte populista lo es su proclividad a recurrir a una supuesta mayoría para darle legitimidad a sus políticas a través de las "consultas sobre decisiones de gobierno". A esto hay que sumarle, por ejemplo, las decisiones sensacionalistas como la venta y ahora rifa de una aeronave adquirida por el gobierno anterior para el servicio del titular del Ejecutivo. Un ejemplo adicional, si bien, con su merecido matiz, es el de una pretendida manipulación estratégica de las elecciones (Bermeo, 2016), con la propuesta inicial de la revocación de mandato en las elecciones intermedias y así favorecer a su partido al tener él mismo presencia electoral en el proceso intermedio; cabe mencionar que esta iniciativa finalmente no prosperó y la revocación de mandato no coincidirá con las elecciones. Una última expresión del presidente que permite encuadrarlo dentro del populismo es su visión maniquea y su señalamiento de que la democracia estuvo secuestrada por una élite, verdadero grupo conservador (en ocasiones lo denomina neoliberal) al que le atribuye buena parte de los rezagos del país.

Conclusión

Una de las discusiones constantes sobre la democracia gira en torno a su dimensión procedimental y electoral. La situación de la estabilidad democrática de México y otros países sugiere superar este debate y fortalecer más bien la discusión de otros ámbitos de la democracia, como lo son los relativos a las instituciones y las organizaciones.

Se discute asimismo sobre un tema sustantivo de la democracia: su supervivencia. La democracia está erosionada y en algunos casos ha perecido, a partir de lo cual se han desarrollado diversas propuestas teóricas a las que este texto se ha remitido, señalando los desfiguramientos democráticos epistémico, populista y plebiscitario. Lo anterior debido a los supuestos golpes promisorios y sus liderazgos populistas, así como los

indicadores de un comportamiento autoritario que pongan en riesgo a las democracias.

México alcanzó su transición a la democracia, así como su consolidación en áreas específicas que permitieron la estabilidad de los procesos electorales, si bien no exentos de cuestionamientos. Sin embargo, el área institucional quedó con menos atención, situación que abrió la puerta a la crisis de inseguridad y corrupción. Con este contexto de debilidad institucional en todos los ámbitos, ocurre la elección de 2018 que renovó al titular del Ejecutivo federal resultando electo el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador.

El nuevo titular del Ejecutivo emitió señales de preocupación hacia la democracia, desde los primeros días en su carácter de presidente electo hasta la entrada oficial en funciones, con lo que se generó un escenario inquietante sobre la estabilidad de la democracia en México. En este sentido, a partir de la reflexión teórica y su relación con un conjunto de elementos empíricos, se puede dar respuesta a la pregunta inicial. Las preocupaciones sobre la visión del presidente hacia la democracia se generan de los desfiguramientos democráticos según el modelo de Urbinati (2014), así como a su tendencia populista, de acuerdo con las características de este comportamiento propuesta por Bermeo (2016). Esto se refleja, por ejemplo, en la práctica de buscar la deslegitimación de todo lo que se presente como una oposición al gobierno de la Cuarta Transformación, tanto de los partidos políticos como de la sociedad civil, así como la tendencia a una dirección cuasi moral de la vida pública por el impulso de la cartilla y la constitución moral.

Lo que en apariencia podría reflejar un ejercicio democrático adecuado como lo son las consultas ciudadanas, en el contexto actual del ejercicio del Ejecutivo no parece sino la búsqueda de engrandecer su figura, centralizar las decisiones y atentar contra el necesario equilibrio de poderes. El presidente se ha convertido así en una figura central a partir de la cual se puedan generar las soluciones a los principales problemas que enfrenta el país, pero con su comportamiento se presentan, más bien y aún de manera parcial, al menos tres de los cuatro indicadores del comportamiento

autoritario propuestos por Levitsky y Ziblatt (2018), esto es, la relativa predisposición de restringir las libertades civiles de la oposición, la débil aceptación de las reglas del juego democráticas, así como la negación de la legitimidad de los adversarios políticos.

Con esta aproximación se da cuenta de la preocupante situación de las instituciones y organizaciones democráticas en México, por lo que se vuelve urgente el fortalecimiento institucional, la prevalencia de los órganos autónomos del Estado mexicano, así como de la sociedad civil en su conjunto. Con ello, se logrará un verdadero contrapeso a las decisiones del presidente y se podrá abonar a la estabilidad democrática.

Bibliografía

Animal Político (2 de enero de 2019a). Prensa fifí, calumnia y una volada: las calificaciones de AMLO contra el periódico Reforma. https://www.animalpolitico.com/2019/01/calificaciones-amlo-periodico-reforma/

Animal Político (23 de mayo de 2019b). Hampa del periodismo, la nueva expresión de AMLO para referirse a la prensa. https://www.animalpolitico.com/2019/05/hampa-periodismo-amlo-prensa/

BBC (26 de diciembre de 2018). Consulta Ciudadana de AMLO en México: aprueban el Tren Maya y otros 9 proyectos del presidente electo López Obrador. BBC News Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46350407

Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, *27*(1), 5-19. https://www.journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/

Integralia Consultores (2019). FastCheck Mañaneras de AMLO.

Joignant, A., Morales, M., y Fuentes, C. (2017). *Malaise in Representation in Latin American Countries.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

La Jornada (8 de marzo de 2019a). Abucheos a gobernadores van a terminar. https://www.jornada.com.mx/2019/03/08/politica/004n3pol

La Jornada (20 de abril de 2019b). AMLO: Hipocresía, única doctrina de los conservadores. https://www.jornada.com.mx/ultimas/politi-

ca/2019/04/20/amlo-hipocresia-unica-doctrina-de-los-conservadores-6354.html
Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. México: Ariel.
Lujambio, A. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997. En M. A. Casar y I. Marván (Coords.), *Gobernar sin mayorías, México 1867-1997* (pp. 319-348). México: CIDE-Taurus.
López Ponce, J. (16 de junio de 2019). AMLO respalda votación a mano alzada para cancelar Metrobús Laguna. *Milenio*. https://www.milenio.com/politica/amlo-respalda-votacion-mano-alzada-cancelar-metrobus
Milenio (16 de abril de 2019). Con este memorándum, AMLO planea dejar sin efecto la reforma educativa. *Milenio*. https://www.milenio.com/politica/memorandum-amlo-dejar-efecto-reforma-educativa
Morlino, L. (2009). *Democracia y Democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
Moreno, A. (4 de marzo de 2019a). A 100 días, AMLO tiene 78% de aprobación. *El Financiero*. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/a-100-dias-amlo-tiene-78-de-aprobacion
Moreno, A. (26 de noviembre de 2019b). AMLO supera en aprobación a antecesores en primer año de gobierno. *El Financiero*. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-supera-en-aprobacion-a-antecesores-en-primer-ano-de-gobierno
Moreno, T. (26 de enero de 2020). Marcha por la Verdad avanza sobre Reforma hacia Palacio Nacional. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/nacion/marcha-por-la-verdad-la-justicia-y-la-paz-avanza-sobre-reforma-hacia-palacio-nacional
Morera, M. E., y Quintana, S. (7 de marzo de 2019). AMLO y la sociedad civil: una relación compleja. *Animal Político*. https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/amlo-y-la-sociedad-civil-una-relacion-compleja/

Muñoz, A. (22 de junio de 2019). Con votación a mano alzada AMLO decide seguir con diálogo con EU. *La Jornada.* https://www.jornada.com.mx/2019/06/22/politica/008n1pol

Notimex (18 de abril de 2019). Memorándum de AMLO sobre reforma educativa es contrario a Constitución: Abogados. *El Financiero*. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/memorandum-de-amlo-sobre-reforma-educativa-es-contrario-a-constitucion-abogados

Reybrouck, D. V. (2017). *Contra las elecciones.* México: Taurus.

Rodríguez, A. (23 de abril de 2019). Los reclamos de seguridad son "básicamente" de los conservadores: AMLO. *Proceso*. https://www.proceso.com.mx/580773/los-reclamos-de-seguridad-son-basicamente-de-los-conservadores-amlo

Rodríguez, D. (21 de febrero de 2018). ¿En qué consiste una constitución moral como la que propone Andrés Manuel López Obrador? *El País*. https://verne.elpais.com/verne/2018/02/21/mexico/1519252673_380030.html

Urbinati, N. (2014). *Democracy Disfigured.* USA: Harvard College.

Documentos no publicados

López Obrador, A. M. (s/f). Carta Andrés Manuel López Obrador.

Segunda Parte:
Ejercicio de gobierno y decisiones públicas

La seguridad como política pública en México: la opción por las fuerzas intermedias

MARCOS PABLO MOLOEZNIK

Resumen: La apuesta de la gestión encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador en materia de seguridad pública es la creación de la Guardia Nacional.

Se trata de una constante histórica de opción por las denominadas *fuerzas intermedias* o policías militarizadas, que privilegian la función represiva del Estado, la concepción decimonónica del orden público como legado de Europa continental, antítesis de la policía civil de tradición anglosajona.

El propósito de esta contribución es discutir este instrumento coercitivo del Estado-nación como detentador del monopolio legítimo de la fuerza en México, con especial énfasis en el actual Gobierno federal mexicano, el que apuesta su política de seguridad pública a una sola carta: la Guardia Nacional.

Palabras clave: Seguridad, Política Pública, Fuerzas Intermedias, Guardia Nacional, México.

Abstract: The commitment of management headed by President Andrés Manuel López Obrador in matters of public safety is the creation of the National Guard.

It is a historical constant of choice by the so-called *intermediate forces* or militarized police, who privilege the repressive function of the State,

the nineteenth-century conception of public order as a legacy of continental Europe, antithesis of the civil police of the Anglo-Saxon tradition.

The purpose of this contribution is to discuss this coercive instrument of the nation-state as a holder of the legitimate monopoly of force in Mexico, with special emphasis on the current Mexican federal government, which bets on its public security policy to a single letter: the Guard National.

Keywords: Security, Public Policy, Intermediate/Paramilitary Forces, National Guard, Mexico.

"La Guardia Nacional no garantiza justicia, en todo caso una disuasión o contención que tiene efectos limitados y de corto plazo.
Se marca una ruta para militarizar áreas, hasta ahora reservadas a las instituciones civiles, pero no se establece claramente una ruta en el sentido contrario".

Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Comparecencia ante el H. Congreso de la Unión, 9 de enero de 2019

Breves palabras iniciales

A lo largo de la evolución histórica de México, los sucesivos gobiernos –incluidos los de alternancia política– han utilizado a las fuerzas armadas como respuesta estatal a la inseguridad y la violencia públicas.

Sin embargo, este proceso de militarización –el compromiso o empeñamiento directo de los militares en el campo de la seguridad pública– está sujeto a una transformación.

Este cambio tiene lugar con la creación de la Gendarmería Nacional en 2014, como una nueva División de la Policía Federal y, más recientemente, con la emergencia de la Guardia Nacional en 2019 bajo el mando del ejército.

De lo que se trata es que las denominadas *fuerzas intermedias*, están concebidas para actuar a caballo entre la guerra y la paz; o sea, en la zona gris caracterizada por graves alteraciones a la tranquilidad y el orden pú-

blico. Es decir, policías con un perfil militarizado cuya principal misión es de naturaleza reactiva o represiva y que responden a la concepción decimonónica del orden público.

Dicho en otras palabras, cuerpos de seguridad pública militarizados, que abrevan en los modelos policiales de Europa continental, en contraste con el patrón de policía civil de tradición anglosajona.

De manera tal que, el objetivo de este capítulo es debatir sobre este tipo de instrumento coercitivo del Estado-nación, con especial atención en la seguridad como política pública bajo la actual administración, encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, cuya principal apuesta en la materia es la creación de la Guardia Nacional, policía militarizada y centralizada.

Sobre las fuerzas intermedias

De conformidad con un Manual clásico publicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (De Rover, 2014, p. 133):

> En la mayoría de los Estados, los organismos encargados de hacer cumplir la ley son de origen y naturaleza civil y, por lo general, están adscritos al Ministerio del Interior o de Justicia. Otros Estados confían la responsabilidad de hacer cumplir la ley a los cuerpos militares o paramilitares, que operan bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa.

Estos últimos cuerpos son denominados fuerzas de seguridad (*security forces*), y en la doctrina son conocidos como *fuerzas intermedias*, lo que se desprende de una carta de Napoleón I dirigida al entonces Rey de Nápoles en la que describe a la Gendarmería Nacional francesa (etimológicamente *gente de armas*), como una fuerza única en Europa que trae la información más confiable, "mitad civil, mitad militar" (Sénat, 2008: Introduction). De ahí, su doble dependencia histórica del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa de Francia (desde el 1º de enero de 2009 la Gendarmería Nacional francesa está adscrita al Ministerio del Interior), por considerarse reservistas de las fuerzas armadas, contar con

estatus militar, ser aptos para empeñarse en combate en caso de conflicto armado y cuyo régimen disciplinario se basa en el Código de Justicia Militar.

Cabe señalar que, en el orbe coexisten dos grandes modelos de fuerzas intermedias: la Guardia Nacional de los Estados Unidos y la Gendarmería Nacional de Francia, cuya "[...] estructura y [...] organización también dependerán de la organización política del Estado [...] tienden a tener una configuración jerárquica estricta (tipo militar) con tantos niveles funcionales como diferentes rangos. Son principalmente sistemas cerrados y la mayoría de los procesos de toma de decisiones son de la variedad "de arriba hacia abajo" (De Rover, 2014, pp. 133 y 327).

La Guardia Nacional de los Estados Unidos de América

La Guardia Nacional encuentra su origen en la Independencia de las trece colonias de Norteamérica y responde a la concepción de "nación y pueblo en armas" de fines del siglo XVIII, basada en el sistema de milicias ciudadanas, integrado por voluntarios armados en defensa de un proyecto de nación independiente, génesis de los conflictos armados de segunda generación (Moloeznik, 2018c, pp. 49-50).

La Guardia Nacional descansa en el pacto y modelo federal, puesto que cada estado de la Unión Americana cuenta con dicho instrumento coercitivo, siendo el Gobernador su comandante supremo. Esto se explica:

> […] a nivel federal, a nivel regional/estatal y, a veces, incluso a nivel municipal. Esto a menudo va de la mano con poderes legislativos descentralizados y, por lo tanto, con diferentes leyes que rigen las responsabilidades y poderes de las diferentes estructuras a nivel federal, regional/estatal y municipal (De Rover, 2014, p. 133).

La misma se puede definir como la fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y preservar la soberanía nacional, así como velar por la paz,

la tranquilidad y el orden internos; y, tratándose de casos de emergencia, se encuentra preparada para hacer frente a las situaciones críticas, sin movilizar al ejército y, de ser necesario, ejercer un control territorial efectivo mientras llegan los militares.

Se trata así de una fuerza intermedia o policía militarizada que presenta una doble naturaleza, civil y militar al mismo tiempo, lo que explica la reserva constitucional que faculta al presidente de los Estados Unidos de América para disponer de la misma en casos de emergencia, catástrofes o conflictos armados, en su calidad de comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de dicha potencia mundial.

La Guardia Nacional constituye un instrumento de fuerza apto para atender la emergencia y desarrollo de las llamadas *zonas grises*, a caballo entre la guerra y la paz, que el Comité Internacional de la Cruz Roja denomina como *otras situaciones de violencia (OSV)* (Moloeznik, 2018b, pp. 516-517); y, por ende, debe concebirse como una fuerza de reacción/represión, cuyo personal está –adicionalmente– formado e instruido para hacer frente a conflictos armados de carácter internacional (interestatales o tradicionales) y de carácter no internacional (intrasociales); es decir, para recurrir a la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado, como detentador del monopolio legítimo de la misma.

En resumen, se trata del modelo descentralizado y de tiempo parcial (*part time*), cuyo origen se remonta a 1636, aunque se reconoce como componente de las fuerzas armadas de la naciente Unión Americana en 1775. Se integra por ciudadanos que, de manera voluntaria, deciden destinar su tiempo libre a servir en la misma y, por ende, conservar su oficio o profesión como principal actividad en el medio civil. El federalismo constituye su sello distintivo, porque cada entidad federativa de Estados Unidos cuenta con su propia guardia nacional, para –en principio– atender situaciones de emergencia o desastres naturales o socio-organizativos.

México adopta el modelo estadounidense, al incorporar la Guardia Nacional como institución a mediados del siglo XIX, sobreviviendo en 7 artículos de la Constitución del 5 de febrero de 1917.

Cabe destacar que, de sus filas surgieron algunos de los más brillantes conductores militares mexicanos, tales como los generales Mariano Escobedo de la Peña (Nuevo León), Bernardo Doroteo Reyes Ogazón (Jalisco), Ignacio Zaragoza Seguín (Puebla) y José de la Cruz Porfirio Díaz Mori (Oaxaca).

Si, por un lado, recibe el apoyo de D. Benito Juárez, y participa activamente en la defensa de la Federación contra las intervenciones francesa y estadounidense, por otro fue desactivada por Porfirio Díaz, al considerarla una amenaza a su poder.

Así, de conformidad con el historiador Martín Gabriel Barrón Cruz (2019, pp. 200-201):

> Los antecedentes se remontan al Proyecto de Constitución de 1842, donde por primera ocasión aparece el término Guardia Nacional, en éste se indica el derecho y obligación de los mexicanos de pertenecer a ella […] El principal objetivo era la defensa e independencia nacional. El documento precisa la necesidad de crear una institución de carácter civil ante una posible intervención extranjera. Era una institución local y regional cuyos integrantes, los ciudadanos/soldados, no debían imitar a los miembros del ejército, tanto en los usos como en los abusos que éstos cometían, era imprescindible no confundirse […] Posteriormente, el Reglamento para Organizar a la Guardia Nacional (1846) estableció que fuera "inherente a las instituciones democráticas; por lo mismo, subsistirá permanentemente en la República Mexicana", con el objeto de "sostener la independencia, la libertad, la constitución y las leyes de la República, para lo cual estaba obligada a prestar el servicio que se les designe por las autoridades constituidas" […]

A diferencia del derrotero histórico y activo protagonismo en defensa de la patria de la segunda mitad del siglo XIX, desde 1917 hasta las reformas constitucionales introducidas bajo la actual presidencia, la Guardia Nacional jamás es activada, permaneciendo como letra muerta en la Carta Magna.

La Gendarmería Nacional de Francia

Esta corporación responde a la concepción tradicional de orden público, que se desprende del Código Napoleónico del siglo XIX (Moloeznik, 2018c, pp. 590). La misma se caracteriza por una estructura militar y centralizada, extendida a lo largo de todo el territorio en forma de tela de araña, centrada en la protección y extensión del poder político en manos de las personas o grupos que gobiernan, represiva o reactiva del delito y al servicio del *princeps* o del Estado, con la finalidad de mantenimiento del orden público (Balbé, 1996, pp. 113-127).

La peculiaridad de la gendarmería es constituir una fuerza policial con estatus militar: (Sénat, 2008):

a. El gendarme se define como "soldado de la ley", por ser un militar a cargo de una misión policial, de la misma manera que el policía. Como se establece en el artículo 1º del decreto del 20 de mayo de 1903: "La gendarmería es una fuerza establecida para garantizar la seguridad pública y el mantenimiento de la ley y el orden".
b. La gendarmería es esencialmente una fuerza militar, por su organización, sus misiones y sus valores; por lo que se le suele llamar la "cuarta fuerza armada".

Esta dimensión militar es particularmente notable en términos de su modo de operación y sus atributos (la vida en los cuarteles y el uso de uniformes, en particular), de su ceremonial y su simbolismo (como el juramento, por ejemplo), pero también y especialmente por el espíritu de cuerpo y el estatus del personal encuadrado.

Los gendarmes son soldados de carrera, sujetos al estado general de los militares, definido por la ley del 24 de marzo de 2005. Como tal, está prohibido que el gendarme, como cualquier otro militar, se una a grupos o asociaciones de carácter político. Asimismo, está sujeto al deber de reserva, la obligación de no socavar la neutralidad de los ejércitos y la prohibición del derecho de huelga y la libertad de asociación.

Siguiendo a Vaultier (2006, pp. 214-215):

> Las misiones de la Gendarmería Nacional son las siguientes: orden público, restauración del orden, intervención antiterrorista, investigación criminal, misiones de prevención, asistencia y rescate, vigilancia del territorio y policía militar en el extranjero [...] En general, la actividad de la gendarmería se desglosa en 50 por ciento de defensa civil, 40 por ciento de investigación criminal y 10 por ciento de misiones militares.

En este marco, el Comité Internacional de la Cruz Roja (International Committee of the Red Cross, 2015b, p. 6) reconoce que: "El mantenimiento de la ley y el orden es responsabilidad de las autoridades civiles. Es tarea de la policía civil y/o de las tropas paramilitares, como las gendarmerías, que están especialmente equipadas, organizadas y capacitadas para dicha misión".

La organización política-administrativa de Francia responde al de un Estado centralizado y, por ende: "[…] el cuerpo de aplicación de la ley generalmente será un cuerpo monolítico igualmente centralizado con una cadena de mando vertical que se extenderá desde el nivel central superior hasta el nivel local más bajo" (De Rover, 2014, p. 133).

En síntesis, se trata del modelo centralizado y de tiempo completo (*full time*) de la *Gendarmerie Nationale* de Francia (1791), cuerpo único que ejerce su jurisdicción, sobre todo el territorio de Francia y posesiones de ultramar, cuyos componentes abrazan como proyecto personal de vida la carrera de gendarme, coexistiendo dos escalafones, el de los oficiales –quienes ejercen el mando– y el del personal subalterno (gendarmes y suboficiales) –escalón de ejecución.

El *Armi di Carabinieri* (1814) en Italia y la Guardia Civil Española (1844) son creados a partir de dicho patrón: (Lutterbeck, 2004, pp. 48-49)

> […] De manera similar a la Gendarmería francesa, los carabineros son una parte integral de las fuerzas armadas italianas, constituyen su cuarta rama, después del ejército, la marina y la fuerza aérea, y han estado involucrados en todos los conflictos militares del país […] (mientras que) la Guardia Civil

> desempeñó un papel crucial en el proceso de construcción de la nación española en el siglo XIX y en la consolidación del poder central sobre las áreas más periféricas […]

De ahí que, tratándose de esta última, se reconoce que "[…] Nació y se desarrolló al servicio del Estado, más que al servicio de la sociedad civil" (López Garrido, 2004, p. 12) y que "[…] tiene una organización y una naturaleza militar que es piramidal, es decir, lo contrario de una red" (López Garrido, 2004, p. 16); demostrándose que dicha institución desempeñó un papel fundamental en el proceso de centralización del Estado español.

Recapitulando, se trata de un núcleo duro de policía, cuyo personal posee "estado militar" y encuentra sus orígenes en los dos grandes movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII: la independencia de las trece colonias de Norteamérica y la Revolución Francesa, con la emergencia de la Guardia Nacional (*National Guard*) y la Gendarmería Nacional (*Gendarmerie Nationale*), respectivamente (Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], pp. 16-17).

Estos instrumentos de fuerza se corresponden con la primera manifestación histórica del Estado de Derecho, que se conoce como *Estado Liberal de Derecho*; expresión decimonónica del liberalismo político, también definida como *Estado Gendarme*, para destacar el principal papel de un aparato estatal que ponía el acento en el concepto de libertad y en el derecho a la seguridad (Díaz, 1985).

La ventaja de contar con estas fuerzas de seguridad reside en que, ante situaciones de tensiones y disturbios internos, que suelen rebasar las capacidades de las policías civiles, se evita tener que recurrir a las fuerzas armadas (Moloeznik, 2018b, pp. 416-417).

La discusión sobre su existencia es sintetizada así por Lutterbeck (2004, pp. 50-51):

> Los análisis suelen ver la persistencia de la gendarmería o las fuerzas paramilitares como un anacronismo o anomalía. Representando una conti-

Cuadro 1.
Características esenciales de los dos modelos de fuerzas intermedias

Guardia Nacional	Gendarmería Nacional
Unidades de defensa local–Personal local armado, establecido en el lugar de residencia de sus efectivos, generalmente sin uniformes, y desplegado en su propia área. Esencialmente, unidades de defensa militar de tiempo parcial utilizadas en conexión con insurrecciones armadas internas.	Policía Nacional–Unidades policiales "militarizadas" de tiempo completo, establecidas en parte en barracas, equipadas con armas y vehículos militares ligeros, y organizadas bajo el gobierno central. Incluye unidades de guardias fronterizos. A menudo se llama Gendarmería.
La fecha oficial de nacimiento de la Guardia Nacional como componente de reserva del Ejército es el 13 de diciembre de 1636. En esta fecha, la legislatura colonial de Massachusetts ordenó que las compañías de milicias existentes en la colonia se organizaran en tres regimientos.	La Gendarmería es la heredera de los *Maréchaussées*, cuya creación se remonta a la Guerra de los Cien Años (1337-1457) para controlar los excesos de las tropas y evitar el pillaje.
La Ley de Milicias (*Militia Act*) del 8 de mayo de 1792 permitió que las unidades de milicias organizadas antes del 8 de mayo de 1792 conservaran sus "privilegios tradicionales". Esta disposición de la ley de la milicia fue perpetuada por la Ley de la Milicia de 1903, la Ley de Defensa Nacional de 1916 y por la legislación posterior.	El 16 de febrero de 1791, una ley organizó y creó una nueva institución, heredera de la vieja policía: la Gendarmería Nacional.
Durante el tiempo de paz, la Guardia Nacional de cada estado responde al liderazgo en los 50 estados, tres territorios y el Distrito de Columbia. Sin embargo, durante emergencias nacionales, el presidente se reserva el derecho de movilizar a la Guardia Nacional, colocándolas en el estado de servicio federal.	La Gendarmería Nacional se encuentra bajo la autoridad del ministro del Interior, responsable de su organización, su gestión, su condicionamiento de empleo y la infraestructura militar que sea necesaria, sin perjuicio de las atribuciones del ministro de Defensa para la ejecución de las misiones militares. La Gendarmería Nacional también está subordinada a la autoridad judicial para la ejecución de órdenes judiciales.

La misión estatal de la Guardia Nacional del Ejército es quizás la más visible y conocida. Casi todos han visto o escuchado que las unidades de la Guardia responden a incendios o ayudan a las comunidades a lidiar con inundaciones, tornados, huracanes, tormentas de nieve u otras situaciones de emergencia. Ante disturbios civiles, los ciudadanos de un estado pueden estar seguros de que la Guardia estará lista para responder, si es necesario. Mientras están federalizadas, las unidades responden al comandante del teatro en el que están operando y, en última instancia, al presidente. Incluso cuando no está federalizada, la Guardia Nacional del Ejército tiene una obligación (o misión) federal. Esa misión es mantener unidades debidamente capacitadas y equipadas, disponibles para una pronta movilización para la guerra, emergencias nacionales o para responder a determinadas necesidades. La Guardia Nacional del Ejército está inextricablemente asociada con el Ejército Activo y las Reservas del Ejército para satisfacer las necesidades militares del país.	El ministro de Defensa participa en la gestión de recursos humanos de la Gendarmería Nacional en condiciones definidas por el decreto del Consejo de Estado y ejerce los poderes de disciplina. La Gendarmería puede desarrollar sus misiones en todas las situaciones que puedan acontecer en el territorio nacional (tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra). Permanece operativa durante todo el arco de crisis. La Gendarmería es una fuerza armada instituida para garantizar la seguridad pública: asegura el mantenimiento del orden, la ejecución de las leyes y las misiones judiciales, así como la misión de inteligencia. Contribuye, en todas las circunstancias, a la protección de las poblaciones, al tiempo que participa en la defensa de la patria y de los intereses superiores de la nación. La organización militar de la Gendarmería Nacional se basa en un comando integrado, desde la unidad primaria (GM y GD) hasta la comandancia general (DGGN), lo que le permite adoptar una posición operativa permanente, garantía de inmediatez en la reacción y una fuerte capacidad de movilización. Ante la emergencia de crisis, puede adaptarse a diferentes situaciones gracias a su capacidad de maniobra y cambios de postura. Para hacer esto, reagrupa rápidamente las unidades formadas, cuenta con proyectos de capacitación que se pueden implementar en cualquier lugar y en cualquier momento, y pone en funcionamiento recursos de comando y soporte. La Gendarmería Nacional es, por lo tanto, un actor clave en la gestión de crisis.

Fuentes: Zurcher, y Harries-Jenkins (1978, pp. 11-12); National Guard (2019b); Gendarmerie Nationale (2019).

nuación de la presencia militar o cuasi militar en la seguridad interna, su existencia está, por supuesto, en desacuerdo con uno de los principios básicos, y de hecho los logros del Estado-nación moderno, al menos en su forma liberal-democrática: la separación entre policías y militares. Como fuerzas policiales militarizadas, a menudo también se las asocia con tendencias autoritarias o represivas, y se las considera una amenaza al menos potencial para las libertades civiles. A continuación, sin embargo, se argumenta que, a pesar de su estado anómalo, o de hecho debido a él, tales fuerzas intermedias han ganado una gran importancia en los últimos años. Precisamente porque combinan las características de las fuerzas policiales y militares, han llegado a desempeñar un papel cada vez más destacado en la agenda de seguridad posterior a la Guerra Fría: en el campo del control fronterizo [...] y el de las operaciones de apoyo a la paz [...]

De donde, a su vez se desprende lo que para Easton y Moelker (2010, p. 2) se erige en:

El debate académico sobre la militarización de la policía se concentra en dos tendencias paradójicas. Por un lado, se está prestando atención al carácter militar de las organizaciones policiales, un tema que se ha discutido desde el advenimiento de las fuerzas policiales modernas [...] El núcleo de esta discusión es el impacto de la estructura y cultura militar en diferentes aspectos de nuestra sociedad. En los siglos XIX y XX y hasta ahora, los principios de organización militar se implementan, por ejemplo, en diferentes tipos de organizaciones, como grupos religiosos, asociaciones juveniles, hospitales y policía [...] Por otro lado, el desarrollo de las democracias plantea preguntas sobre cómo democratizar/desmilitarizar las fuerzas policiales para cumplir con todos los requisitos de un estado constitucional moderno. El concepto de policía comunitaria está en el centro de esta tendencia [...] Ambas tendencias son útiles para conceptualizar el impacto de los límites borrosos entre la policía y las fuerzas armadas sobre el funcionamiento organizativo y operativo de las fuerzas policiales en todo el mundo.

En rigor, "La tendencia global hacia contar con mandos civiles en los cuerpos de seguridad pública es clara: 75% de los países tiene mando completamente civil o predominantemente civil […] En los últimos 20 años, países como Austria, Bélgica, El Salvador, Guatemala, Luxemburgo, Serbia y Ucrania, han impulsado reformas para desaparecer las gendarmerías y contar sólo con cuerpos civiles", de conformidad con Sánchez Valdés (2019).

Como quiera que sea, las fuerzas intermedias se presentan como un instrumento coercitivo *ad hoc* a los riesgos y amenazas a la seguridad de la era *Pos-Westfaliana* (Arcudi, 2004, pp. 17-64), tales como el crimen organizado transnacional y el terrorismo (a través del control de fronteras y la presencia de la autoridad en zonas de debilidad institucional), la paz y la seguridad internacionales (mediante su participación en misiones de *Peace-keeping*) (Friesendorf, 2012), y otras situaciones de violencia (OSV) en el ámbito doméstico (mantenimiento de la ley y el orden público) (International Committee of the Red Cross, 2015a, p. 7).

La opción por las fuerzas intermedias en México: de la Gendarmería...

La creación de la Gendarmería mexicana constituye una iniciativa del entonces presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), quien la asume como compromiso 76 en el Pacto por México signado el 2 de diciembre de 2012: "se creará la Gendarmería Nacional como un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad" (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2015c).

Dos semanas después, instruye a Miguel Ángel Osorio Chong, entonces secretario de Gobernación, a "Iniciar los trabajos que permitan, a la brevedad, la creación de la Gendarmería". Este proceso da inicio el 1º de marzo de 2013, fecha en la que el Comisionado Nacional de Seguridad ordena a la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) a hacerse cargo de la planeación e instrumentación de la Gendarmería, en

el marco de sus atribuciones de reclutamiento, selección, evaluación y formación inicial de los futuros integrantes de la Policía Federal (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2015c).

Entre los aspectos más relevantes de la génesis de este cuerpo de seguridad pública, destaca la cooperación de la Gendarmería Nacional francesa, cuyos hitos son los siguientes: (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2015c).

- Del 6 al 11 de diciembre de 2013, una delegación de la Gendarmería francesa, encabezada por el Coronel Didier Chipoy, visita México con el propósito de articular mecanismos de colaboración para la creación de su par mexicana.
- El 11 de marzo de 2014 llega a México una delegación de siete mandos de la Gendarmería francesa encabezada por el Teniente Coronel Raymond Laffont, quienes durante cuatro semanas trabajan en coordinación con el equipo del SIDEPOL en el diseño del programa de capacitación de mandos de la División de Gendarmería y en diferentes asesorías.

A lo que se suma el 10 de abril de 2014 la firma de la Declaración de Intención relativa a la creación de la Gendarmería Nacional mexicana entre el presidente de México y su homólogo de Francia. Dicha declaración implica el intercambio técnico, en materia de profesionalización y de mejores prácticas, para el establecimiento de la Gendarmería mexicana. Asimismo, el gobierno francés ofrece establecer un asesor residente en México, para la conformación de la División de Gendarmería de la Policía Federal. El teniente coronel de la Gendarmería Nacional de Francia, Raymond Laffont, es designado por el gobierno francés para desempeñar dicha función.

Posteriormente, el 7 de agosto de ese año, se firma el Convenio de Cooperación Técnica entre la Secretaría de Gobernación de México y el ministro de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional de la República Francesa, relativo a la creación de una División de Gendarmería de la Policía Federal (Vizcaíno Zamora, 2017, pp. 46-47).

La Gendarmería nace oficialmente en virtud del Decreto del Poder Ejecutivo de la Federación del 22 de agosto de 2014, que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, convirtiéndose en la séptima división de la Policía Federal.

De conformidad con el Artículo 17 Bis de dicho ordenamiento jurídico, le corresponde a la División de Gendarmería, entre otras obligaciones: (Presidencia de la República, 2014).

I. Generar condiciones de seguridad pública, mediante el despliegue operativo que realice en cumplimiento de las atribuciones previstas, en las situaciones siguientes:
   a) Ante la presencia de la delincuencia organizada o el alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos;
   b) Ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos; o,
   c) Ante eventos en los que, por su trascendencia, el comisionado General determine que se requiera de la presencia de esta División para prevenir la comisión de delitos.

V. Proponer y, en su caso, ejecutar acciones táctico operativas de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público en las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas en las que se encuentren desplegados sus integrantes;

VI. Proponer y, en su caso, implementar acciones para brindar seguridad al tránsito de las personas, bienes y servicios en las instalaciones, eventos, comunidades, rutas, regiones o zonas en las que estén desplegados sus integrantes, en coordinación con las instancias competentes;

IX. Participar en auxilio a la población en acciones de protección civil en coordinación con las autoridades competentes.

Para la Policía Federal (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2015a):

> La División de Gendarmería genera condiciones de seguridad ciudadana, protege a las personas, y las fuentes de ingresos en los ciclos productivos amenazados por la delincuencia organizada, su presencia potencia el estado de fuerza de la Policía Federal, tendrá acciones coordinadas con la gente para prevenir delitos en las zonas de riesgo, su actividad se orienta a disminuir causas generadoras del delito, y el nuevo modelo de operación responde a las necesidades del país.

Dicho, en otros términos: "Su objetivo es contener y desarticular aquellas organizaciones delincuenciales que minen la actividad económica y así como restablecer el orden y la paz públicos en apego a los derechos humanos" (Gobierno de México, 2019).

A partir de un nuevo modelo de operación policial, se pretende contribuir a fortalecer las capacidades institucionales y la presencia territorial para que los mexicanos puedan desarrollar sus actividades con tranquilidad.

En particular, la nueva División tiene el propósito de proteger la seguridad de las personas y las fuentes de trabajo relacionadas con los ciclos productivos que se encuentren en riesgo frente a amenazas de la delincuencia organizada (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2015b).

Dicho en otras palabras,

> […] Las atribuciones conferidas a la Gendarmería ante las afectaciones que la delincuencia organizada genera en ciclos económicos y productivos contribuyen a que los ciudadanos desarrollen sus actividades con regularidad, protegiendo las fuentes de empleo y el desarrollo económico. Se trata de una misión específica que no tiene ningún otro cuerpo policial (Vizcaíno Zamora, 2017, p. 109).

Se trata

> […] de garantizar la seguridad de la población y sus bienes en rutas de tránsito de insumos y mercancías, de paso de migrantes, de producción agrícola, pesquera y forestal y otras que pudieran encontrarse vulneradas por la delincuencia en zonas rurales o marginadas; así como coadyuvar con autoridades locales en la prevención de la comisión de delitos, con el propósito de apoyar el desarrollo económico (Instituto Belisario Domínguez, 2014).

De donde,

> La División de Gendarmería tiene como función generar condiciones de seguridad pública, mediante el despliegue operativo en situaciones en donde la presencia de la delincuencia organizada o el alto índice delictivo amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de la ciudadanía. Su despliegue también se considera ante la amenaza contra las fuentes de ingreso de las personas en relación con los ciclos productivos, así como en aquellos eventos cuya trascendencia requiera de la presencia institucional para prevenir la comisión de delitos (Gobierno de México, 2019).

Para dar cumplimiento a esta finalidad (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2015a), la misma:

> Se caracteriza por ser itinerante con cuarteles móviles desmontables. Tiene amplia capacidad de despliegue operativo que le permite desplazarse conforme a diagnósticos criminológicos y económicos, para brindar seguridad en puntos estratégicos. Su misión operativa policial en esas zonas de riesgo delincuencial contribuirá a fortalecer las capacidades institucionales y la presencia territorial para que los mexicanos puedan desarrollar sus actividades con tranquilidad.

En tanto que, para garantizar sus misiones, el 23 de agosto de 2013, en la XX Sesión Ordinaria del Consejo de Desarrollo Policial de la Policía Federal, son aprobadas las convocatorias de ingreso a la División de Gendarmería, procediéndose al reclutamiento que, a la postre, logra integrar

a 5,000 efectivos (que incluye a 250 mandos seleccionados de la propia Policía Federal), que son sometidos a un proceso de formación que integra contenidos propios del instrumento militar (Gobierno de México/ Secretaría de Gobernación, 2015a).

Se trata del

> […] módulo de la formación militarizada es una innovación en la formación policial, pues dota a los cadetes de destrezas y habilidades propias de las fuerzas armadas, con la disciplina militar. El módulo representa el 12% (180 horas) de su capacitación en San Miguel de los Jagüeyes con instructores de la Secretaría de la Defensa Nacional, con materias de orden, desarrollo y acondicionamiento físico, defensa personal, prácticas de armamento, tiro y reacción táctica ofensiva.

Mientras que sus componentes son: (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2015b) un agrupamiento de caballería y agrupamientos de operaciones especiales, reacción, proximidad social, seguridad rural, seguridad fronteriza y proximidad turística.

El responsable del diseño y puesta a punto de la División de Gendarmería de la Policía Federal, reconoce que: (Vizcaíno Zamora, 2017, pp. 3 y 5)

> En los primeros meses de 2013, cuando inició en la práctica la construcción de la Gendarmería mexicana –construcción que fue precedida de análisis políticos, jurídicos y económicos– había más preguntas que respuestas sobre la nueva institución. Analistas políticos, editorialistas y académicos formularon numerosos cuestionamientos a través de los medios de comunicación y las redes sociales […] En términos generales, el proceso de construcción de la Gendarmería […] concluye con la ceremonia de abanderamiento que dio lugar al inicio de operaciones de la División de Gendarmería de la Policía Federal, el 22 de agosto de 2014, con sus primeros 5,000 mil integrantes.

El mismo la concibe como un instrumento coercitivo que: (Vizcaíno Zamora, 2017, pp. 28-29)

> […] realiza funciones tanto de Seguridad Pública como de Seguridad Interior, con lo que se confirma su carácter de institución intermedia entre las policías y el ejército. En primer término, conforme a su marco legal es una nueva división –la séptima división– de la Policía Federal. Como tal, sus integrantes tienen como objetivos los mismos que el resto de los integrantes de la Policía Federal […]

Sin embargo, se separa del resto de sus pares porque: (Vizcaíno Zamora, 2017, pp. 36)

> […] tiene específicamente la función de garantizar el control territorial […] Al constituirse como unidades con capacidades intermedias entre las policías y los ejércitos, su despliegue operativo puede ser similar al de las fuerzas armadas. Las gendarmerías pueden actuar en cualquier punto geográfico del territorio de una nación y tienen capacidades para realizar despliegues temporales e itinerantes **[…]** Las policías, por el contrario, se despliegan en zonas geográficas delimitadas y específicas de acuerdo con la distribución de sus estaciones de policía y cuarteles, en ocasiones por cuadrantes o sectores. **[…]**

Para su creador: (Vizcaíno Zamora, 2017, p. 48)

> La División de Gendarmería de la Policía Federal de México vivió un momento culminante al haber participado, el 14 de julio de 2015, en el desfile conmemorativo de la fiesta nacional de Francia. Sobre la Avenida de los Campos Elíseos de París, los gendarmes mexicanos desfilaron frente a los presidentes Françoise Hollande y Enrique Peña Nieto, después de meses de una rigurosa preparación para tal ocasión, que incluyó cursos de francés básico y conferencias sobre el arte, la cultura, la historia y las costumbres francesas.

Frente a esta banalidad o frivolidad –que trajo aparejado un dispendio de recursos– una tesis de maestría sobre profesionalización policial destaca, entre uno de sus principales hallazgos sobre la Gendarmería: (Gómez Rodríguez, 2016, p. 96) "**[…]** Se encontró que el mencionado cuerpo policial, a pesar de haber surgido como una propuesta de campaña sin un estudio sólido ni la factibilidad de su implementación, (se creó) **[…]** encontrándose con inconvenientes que aún, a estas fechas, no se logran subsanar".

Como quiera que sea, la Policía Federal, en general, y su División de Gendarmería, en particular, fracasan, ya que el balance de las estadísticas criminales del presidente Enrique Peña Nieto son verdaderamente catastróficos, en especial el homicidio doloso –con tasas superiores a los 20 homicidios por cada cien mil habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, 2018a, y 2018b, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017)– y otros delitos de alto impacto, que son los que más lastiman a las personas y contribuyen a generar una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía (Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC], 2013).

La opción por las fuerzas intermedias en México: a la Guardia Nacional

El "Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024" de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) que postula a Andrés Manuel López Obrador a la primera magistratura de México, constituye un diagnóstico de la hecatombe en la que entrega el país Enrique Peña Nieto (Wilkinson, 2018), y prácticamente no incluye propuestas de políticas públicas.

La excepción a la ausencia de las mismas es la creación de la Guardia Nacional que sólo es enunciada, sin clarificar qué se entiende por tal y cuáles serían sus misiones y funciones.

Poco antes de asumir la conducción política, Andrés Manuel López Obrador (2018b) presenta el "Plan de Paz y Seguridad 2018-2024".

En su versión impresa (López Obrador, 2018a, p. 3), "**[…]** se enuncia un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al que ha sido

aplicado en los sexenios anteriores […]"; al tiempo que se reconoce que: (Andrés Manuel López Obrador, 2018a, p. 10)

> […] la estrategia policial y belicista aplicada en los últimos doce años ha dejado una tragedia humana y social de dimensiones incalculables: más de 200 mil personas asesinadas y más de 37 mil que se encuentran desaparecidas –de las que casi 5 mil son menores de edad–, un número difícilmente calculable de desplazados por la violencia y millones de personas que han debido modificar sus patrones de vida para protegerse.

En este marco, se propone *repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas*; debido a que: (López Obrador, 2018a, p. 14)

> Si el Ejército y la Marina han experimentado desgaste y pérdida de confianza entre algunos sectores de la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil de participar en acciones represivas o en funciones policiales para las cuales estas instituciones no han sido facultadas ni capacitadas.

Sin embargo, (López Obrador, 2018a, p. 16)

> Ante la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia […] Estas circunstancias llevan a proponer que, sin abandonar sus misiones constitucionales de velar por la seguridad nacional y la integridad territorial del país –incluidos su espacio aéreo y el mar patrimonial–, la preservación de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre, nuestras Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional, la cual debería asumir las funciones de preservación de las instalaciones estratégicas y la protección civil a nivel federal en todas sus facetas, más allá del carácter coyuntural del Plan DN-III.

Así, en segundo término, se propone la *creación de la Guardia Nacional*, (López Obrador, 2018a, pp. 17-18) "[…] como instrumento primordial del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país".

La misma es concebida como

> […] semejante a corporaciones como la Gendarmería Nacional francesa, una fuerza armada responsable de las misiones de policía, y la Guardia Civil española, instituto armado de naturaleza militar que cumple funciones de seguridad pública. Los efectivos de ese cuerpo provendrán de las policías Militar y Naval, así como de la actual Policía Federal, y adicionalmente se convocará a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares, de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana […] Las tareas permanentes de formación de elementos dependerán del Sistema Educativo Militar con profesores civiles y militares (López Obrador, 2018a, pp. 17-18).

Finalmente, se fija un plazo de tres años para que la nueva corporación alcance el pleno funcionamiento institucional y operativo con un estado de fuerza de 50,000 efectivos, que le permita cubrir las 266 regiones en las que se contempla dividir al país (delimitadas por la cantidad de población y la incidencia delictiva); y, al mismo tiempo, se deja constancia que "El mando operativo de la Guardia Nacional estará a cargo de oficiales del Ejército Mexicano o, en las zonas costeras, de la Armada de México" (Gobierno de México/Senado, 2019).

Por si quedara alguna duda sobre la dimensión operacional, el documento consigna que: (López Obrador, 2018a, p. 19)

> La Secretaría de la Defensa Nacional asumirá el mando operativo de la Guardia Nacional, del reclutamiento, adiestramiento y organización de sus

efectivos, así como de su equipamiento, despliegue y operatividad, con base en los requerimientos señalados por las coordinaciones de Seguridad y en apego a los lineamientos de acción elaborados por la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

En este marco, el 20 de noviembre de 2018 legisladores del grupo parlamentario del partido MORENA en la Cámara de Diputados presentan una iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución, la que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, instancia que el 20 de diciembre de 2018 aprueba el dictamen respectivo y lo envía a la Cámara revisora el 16 de enero de 2019.

Los principales contenidos de la propuesta son: (González Rodríguez, 2019, p. 8)

- Que la federación cuente con una institución policial de carácter y dirección civiles denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas y la preservación de los bienes y recursos de la nación.
- La estructura orgánica de la Guardia Nacional estaría adscrita a la Secretaría del ramo de seguridad y tendría una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, de Defensa Nacional y de Marina.
- La dependencia del ramo de seguridad formularía el programa nacional en la materia y los programas operativos, políticas, estrategias y acciones. En tanto, la Secretaría de la Defensa Nacional dispondría lo necesario para que la estructura jerárquica, la disciplina, el régimen de servicios, los ascensos, las prestaciones, el ingreso, la profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y las tareas de la Guardia Nacional, se homologuen a los que se aplican en las Fuerzas Armadas.

Pocos días después, el 30 de noviembre de 2018, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se crea la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), transfiriéndose la totalidad de

las atribuciones asignadas a la Secretaría de Gobernación en materia de seguridad pública y seguridad nacional (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2018).

En tanto que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2019b) recoge ambas propuestas en el primer apartado titulado "Política y Gobierno", al establecer entre otros, los siguientes objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública: (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2019a, p. 35) 9. Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas y 10. Establecer la Guardia Nacional.

Tratándose de aquél, se asume el compromiso de que el instrumento militar conserve "[…] sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país, la defensa de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre […]" (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2019a).

En cuanto a la creación de la Guardia Nacional, se parte del reconocimiento que de que

> Ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un período de cinco años, que termina en 2023, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional […] (López Obrador, 2018a, p. 16).

Para el titular del Poder Ejecutivo las características esenciales de este nuevo instrumento coercitivo "primordial en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país", son las siguientes: 1. Institución permanente de carácter policial, a cargo de tareas de prevención y combate del delito, con un enfoque de proximidad social y el pleno respeto a los derechos humanos. 2. Adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, cuyo titular presidirá el órgano de mando estratégico y

táctico, que consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. 3. Se concibe como una institución de carácter mixto o intermedio, como órgano con mando civil, compuesto por integrantes con entrenamiento, jerarquía, disciplina y estructura militar. 4. Actuará de manera subsidiaria y en apoyo a las policías estatales y municipales. 5. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal.

Mientras que los objetivos sexenales de la Guardia Nacional son más ambiciosos que los consagrados en el antecedente del "Plan de Paz y Seguridad 2018-2024", al contemplar un "[…] crecimiento de hasta 140 mil elementos y la cobertura de 266 regiones distribuidas en las 32 entidades federativas […]"; otorgándose prioridad en la cobertura a las zonas más violentas y conflictivas.

Cabe destacar que, en la convocatoria lanzada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para el ingreso de aspirantes a la Guardia Nacional, los 12 centros de reclutamiento son instalaciones militares localizadas a lo largo y ancho de México.

El documento rector del desarrollo abreva en el objetivo 8 "Seguridad pública, seguridad nacional y paz" de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2019a), publicada aproximadamente un mes antes.

Entre los contenidos de esta, no contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, conviene citar: (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2019a, pp. 34, 44 y 45)

- Fortalecer y mantener la seguridad interior del país y garantizar la defensa exterior de México, con la participación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional;
- La Dirección de la Guardia Nacional también supondrá la participación no sólo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, quien tendrá el cargo superior en la dirección, sino también de la Defensa y la Marina, lo que logrará que se mejore la coordinación entre estas instituciones;

- La aceptación de que, "[…] en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, la Fuerza Armada permanente seguirá prestando su colaboración para la Seguridad Pública".

Tal vez esto explique, en parte, que sea un general de dos estrellas a quien se le confíe el mando de la Guardia Nacional: para cumplir con el "requisito" de que sea un civil quien ejerza el mando, "El comandante de la Guardia Nacional, el general de brigada D.E.M. Luis Rodríguez Bucio, causó baja del servicio activo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos el pasado 31 de agosto", siguiendo a la Agencia de Noticias *EFE* (2019). En síntesis, un general retirado es la cabeza de la Guardia Nacional, como si con su pase a retiro abandonara su condición de uniformado.

En ese orden, para la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2019, p. 3), entre otras ONG, la propuesta de creación de una guardia nacional no tiene otro significado que la de militarizar la seguridad pública. De ahí, su oposición a que dicha institución tenga funciones de prevención, investigación, detención y presentación de detenidos, debido a que:

a. La creación de la Guardia Nacional es una comprobable amenaza a los derechos humanos ya que se ha documentado el incremento del uso ilegal y excesivo de la fuerza, así como la privación arbitraria de la libertad, ejecuciones extrajudiciales, tortura y desaparición forzada.
b. La creación de la Guardia Nacional es contraria a los diagnósticos y recomendaciones de organismos y expertos internacionales.
c. El modelo de Guardia Nacional militarizado para tareas de seguridad pública debilita el control civil y acepta la intervención militar, poniendo en riesgo los derechos humanos, las instituciones y procedimientos legales que forman parte de la base de la democracia.
d. La creación de una Guardia Nacional encargada de la prevención y combate al delito implica la institucionalización de un régimen militar en la política de seguridad pública del país.

En general, se verifica una clara postura en contra de la Guardia Nacional por parte de la mayoría de los analistas y representantes de la sociedad civil, que participan en el ejercicio convocado por la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, bajo el formato de audiencias públicas de consulta sobre la Guardia Nacional, desarrolladas a lo largo de los días martes 8 y miércoles 9 de enero de 2019.

Sin embargo y más allá de las voces opositoras, el Primer Informe de Gobierno –que rinde cuentas de las actividades desarrolladas por la Presidencia de la República del 1 de diciembre de 2018 al 31 de agosto de 2019– da cuenta de la creación de la Guardia Nacional a través de los siguientes 3 instrumentos legales: (López Obrador, 2019, p. 35)

- 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, 26 de marzo de 2019).
- Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional (Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019a).
- Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional (Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 2019b).

En virtud de la Ley (Diario Oficial de la Federación, 2019a), la Guardia Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, cuyo objeto es realizar la función de seguridad pública a cargo de la federación.

El reglamento establece que la Guardia Nacional cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión para el ejercicio de las atribuciones, obligaciones, facultades y el despacho de los asuntos de su competencia (Diario Oficial de la Federación, 2019b).

Para Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 62) “La naturaleza y características híbridas del cuerpo que se

pretende crear, más que dar certezas generará confusión y abrirá espacios de vulnerabilidad para su integración y operación".

Dicho, en otros términos: "Esos acuerdos básicos son que la Guardia Nacional que había sido federalista y ciudadana, dejará de ser federalista para ser un instrumento del gobierno central, y además dejará de ser ciudadana para ser profesional", siguiendo a Alejandro Madrazo Lajous, coordinador del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 118).

La seguridad como política pública en México: la opción por las fuerzas intermedias

A la luz de la decisión política de crear la Guardia Nacional en lugar de partir de los instrumentos coercitivos ya existentes tales como la Policía Federal y su División de la Gendarmería, conviene preguntarse por qué, a lo que un analista de seguridad responde: (Jiménez, 2019, p. 1)

> […] La debilidad de las instituciones mexicanas permite y propicia su rediseño cada seis años, las promesas políticas y la necesidad de crear un sello único de cada administración llevan a un perpetuo cambio que en poco ayuda a la solución de los problemas que afectan a los ciudadanos […]

Precisamente, tanto la creación de la Gendarmería durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), como de la Guardia Nacional en la actual administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), ilustran sobre el reconocimiento de la tendencia a hacer tabla rasa de la gestión precedente y "reinventar" el aparato de seguridad-inteligencia.

Esto trae aparejado elevados costos, rotación endémica de personal –en especial los cualificados, con formación universitaria, de alta dirección– e impide la maduración institucional.

Dicho en otras palabras, México carece de políticas de Estado, entendidas como: (Escobar, 1995, p. 74) "[...] aquellas que recaen sobre gran-

des temas nacionales y comprometen un interés estratégico del país. Su concepción, aplicación y primeros resultados suponen períodos que van mucho más allá de la temporalidad de un gobierno". La ausencia de políticas de Estado en las diferentes dimensiones de la seguridad se hacen sentir, con todo su peso, en un México sumido en la violencia endémica bajo los parámetros de la Organización Mundial de la Salud.

Javier Oliva Posada, académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), lo expresa sin tapujos durante su comparecencia ante el Congreso: (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 37) "¿Por qué estamos aquí reunidos? Porque la autoridad civil les está pidiendo a los militares que intervengan, ellos no han levantado la mano para intervenir. En todos los casos han sido las autoridades civiles con sus improvisaciones".

Dicho en palabras de Miguel Concha Malo, director general del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria: (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 77)

> [...] La gran atribución de facultades y el protagonismo concedido a las Fuerzas Armadas en esa iniciativa se traduce en un reconocimiento inaceptable de la incapacidad por parte de las autoridades civiles para hacerle frente a los retos de inseguridad que aquejan al país, lo cual es política y jurídicamente sumamente peligroso.

Aunque lo más grave, tal como lo pone de relieve Ernesto López Portillo, académico de la Universidad Iberoamericana (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], pp. 44-45) es

> […] cuando las y los tomadores de decisiones se recargan en la intuición y no recogen el conocimiento teórico y la evidencia empírica sistematizada […] Los decisores aceptan o no adentrarse en la interpretación de la complejidad de la seguridad. Cuando lo aceptan entonces se hacen cargo de reconocer la relevancia de la evidencia […] el problema aquí en México es que la gran mayoría de los que toman decisiones de política pública deciden no saber, o

> saber sólo generalidades, repetir supuestos no comprobados, usar la retórica más popular y conectar con el gran auditorio a cielo abierto, no porque se ofrece una política basada en causalidades probadas o al menos bajo experimentación controlada, sino porque se sabe vender la promesa. […] Toda la narrativa de la propuesta de la Guardia Nacional, como fue la narrativa de la Ley de Seguridad Interior, se soporta en una promesa que no se ancla en evidencia que permita interpretar relaciones causales […]

De ahí que, tal como lo pone de relieve Edna Jaime, fundadora y directora general de México Evalúa:

> […] la militarización de la seguridad pública no resuelve de fondo el problema que vive México. No es cuestión de partidos o personas, sino de evidencia y resultados […] lo que se está proponiendo con la Guardia Nacional es más de lo mismo de lo que hemos tenido, queremos resolver las distintas violencias de este país con una sola respuesta, una respuesta reactiva, una respuesta punitiva que no está abordando las causas. Que no está identificando factores de riesgo, que no está convirtiendo esos actores de riesgo en factores de protección (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], pp. 96-97, 100-101)

Todo ello agravado por un contexto de violencia endémica, puesto que: "En una década (2007-2017) fueron asesinadas 242,086 personas, lo que representa el 77 por ciento de los homicidios cometidos desde inicio del siglo" (Portilla Tinajero, 2019, p. 1).

Gendarmería mexicana

En lo que respecta a la Gendarmería mexicana, su arquitecto Vizcaíno Zamora (2017, p. 71), explica así las razones de su creación en el México del siglo XXI.

> Primero, para disponer de una fuerza que permitiera asegurar el control territorial del Estado mexicano en aquellos municipios con franca debilidad

institucional para hacer frente a los problemas de seguridad pública que, habiéndose desbordado, constituían materia de la Seguridad Interior y en consecuencia de la agenda de Seguridad Nacional. Segundo, por la necesidad de generar un modelo de seguridad que permitiera contribuir a la desmilitarización de las funciones de seguridad pública. Tercero, debido a las afectaciones que la delincuencia organizada generaba en ciclos económicos y productivos como el turismo o la agricultura. Cuarto, ante la ausencia de credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones policiales, era necesario construir un modelo policial que por el perfil de sus integrantes y su profesionalización lograra mayor credibilidad y confianza que las policías municipales y las entidades federativas. Quinto, la Policía Federal y las Fuerzas Armadas habían intervenido subsidiariamente ante la inexistencia o incapacidad de las autoridades locales para combatir la delincuencia; por lo que fortalecer la Policía Federal mediante una nueva División con las características de la Gendarmería contribuía a incrementar las capacidades de la federación para apoyar a las entidades federativas y los municipios.

Sin embargo, el ejercicio efectivo de la soberanía nacional, mediante el control territorial y la presencia permanente del Estado –en detrimento de actores no estatales– es un asunto crítico que cae en el ámbito de la seguridad nacional; y a ello responde la cobertura permanente –a través de 12 Regiones Militares, que agrupan 46 Zonas Militares, que a su vez se dividen en Sectores y Subsectores Militares– de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) (Moloeznik, 2018a, p. 484).

En todo caso, cabe preguntarse por qué es insuficiente el despliegue y cobertura de las fuerzas armadas, o por qué el crimen organizado controla diversos municipios y regiones del país –y afecta ciclos económicos y productivos como el turismo o la agricultura– no obstante, la presencia de los uniformados.

En segundo término, el lector podría cuestionar el por qué para desmilitarizar la función de seguridad pública es necesario crear una fuerza de seguridad o policía militarizada; soslayando que la SEDENA y la Secretaría de Marina (SEMAR) integran el Consejo Nacional de Seguridad Pú-

blica, instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia. Es decir, que militares y marinos participan activamente en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad pública (Moloeznik, 2018a, p. 503).

En tercer lugar, modificar la percepción social negativa de las instituciones policiales es un proceso complejo de largo aliento que sólo se podrá lograr mediante la transformación, modernización y profesionalización del personal encuadrado y en el marco de un modelo de policía civil de proximidad.

Esto se traduce en limitar las intervenciones del gobierno central y fortalecer las capacidades de las policías estatales en el marco del federalismo y, selectivamente, de las municipales recuperables; dado que un incentivo perverso de destinar recursos a un aparato coercitivo del gobierno central, es que los gobiernos estatales y municipales no apuesten a sus propias policías, confiando en la injerencia del poder central en materia de seguridad pública.

A esto se suma el costo de oportunidad de destinar recursos a la Gendarmería en detrimento (que se dejan de destinar) de policías de las entidades federativas y municipios.

Guardia Nacional mexicana

En tanto que Alfonso Durazo Montaño, secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, expone los tres aspectos esenciales que dan lugar a impulsar la creación de una Guardia Nacional: (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 20)

> El primero, reconocer que México enfrenta una crisis nacional de inseguridad que se ha convertido ya en una situación de emergencia nacional. En segundo término, la atención de dicha emergencia requiere integrar una fuerza de seguridad en el menor tiempo posible para recuperar la paz y la tranquilidad de la ciudadanía. Y, en tercer lugar, el imperativo de optimizar el aprovechamiento de los recursos de diverso tipo con los que cuenta el Estado mexicano a través de las capacidades de la Secretaría de la Defensa

> Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina / Armada de México (SEMAR), la Policía Federal, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y otras instituciones relacionadas.

El general de División Luis Cresencio Sandoval González, secretario de la Defensa Nacional, insiste así sobre la forma de operar de la Guardia Nacional (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 25):

> […] Como ya se mencionó, vamos a recibir las políticas, las estrategias, los planes, de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Nosotros, la SEDENA, las Fuerzas Armadas, vamos a operar a través de la Guardia Nacional […] el núcleo duro de la Guardia Nacional estará integrado por personal militar y naval; aunque sólo al inicio, dado que vamos a estar reclutando civiles y va a llegar un momento en que esa estructura va a ser completamente de gente que llegó de la vida civil a formar parte de esa Guardia Nacional, pero ahora necesitamos una estructura que nos brinde la confianza, la facilidad, la posibilidad de desarrollar la Guardia Nacional.

Esta nueva figura es cuestionada por expertos bajo los siguientes argumentos:

1. Para Ernesto López Portillo, (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 47) "La Guardia Nacional, con lo que sabemos hasta este momento, se parece mucho más a un modelo que la teoría conoce como teoría de ocupación, y no hay texto o discurso oficial alguno que le asocie con un modelo de servicio propio de las policías en las democracias".

Lo que es confirmado así por Catalina Pérez Correa, académica del CIDE: (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 106)

> No funciona, porque está basado en una lógica de ocupación que no permite a los ciudadanos y a los gobiernos locales hacerse cargo de la seguridad, y no existe modelo de seguridad duradero que funcione sin la participación ciudadana y que pueda ser impuesto desde afuera.

2. De acuerdo con Alejandro Hope Pinson, director del proyecto MC2, Menos Crimen, Menos Castigo, "Los cuerpos intermedios ya existentes tienen características que claramente difieren de la Guardia Nacional que hoy se discute y que la alejan de los modelos que se invocan como inspiración" (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], pp. 52-53).

a. Complementan, pero no sustituyen a la policía. En Francia conviven la Gendarmería y la Policía Nacional. En España la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. En Italia los Carabineros y la Policía de Estado.
b. Las gendarmerías suelen tener misiones acotadas geográficamente. Por lo regular se les despliega en zonas rurales y pequeñas poblaciones. Para zonas urbanas se utiliza a los cuerpos de policía.
c. Crecientemente, estos cuerpos intermedios han sido transferidos de los ministerios de defensa a los ministerios del interior, es el caso puntual de España, de Francia y de Chile.

3. En tanto que, para Conrado López Hernández, abogado postulante y ex oficial del Ejército y de la policía preventiva (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 40),

> Una Guardia Nacional en cualquier parte del mundo está constituida por los ciudadanos, no por los militares. Inclusive una Guardia Nacional debe ser superior a sus propias Fuerzas Armadas, inclusive debe ser el contrapeso, para servir de contrapeso a una amenaza, inclusive de golpe de Estado, porque la Guardia Nacional debe estar integrada por los ciudadanos. Generalmente es la Guardia Nacional al servicio de cada entidad federativa, como lo establece la Constitución […].

Efectivamente, la institución ya vigente es de *naturaleza centralista*, por lo que se le quita a los estados libres y soberanos un instrumento coercitivo del cual debieran disponer. La misma responde, así, a las directrices del gobierno federal y, probablemente a una concepción *Estado-céntrica* de la seguridad. Esto significa que la Guardia Nacional mexicana desnaturali-

za y da al traste con el espíritu federal de dicho instrumento de fuerza, así como a su carácter ciudadano y voluntario.

4. De donde, cabe preguntarse también si la Guardia Nacional ya vigente es una apuesta por la militarización de la seguridad pública, debido a que su comandante es militar, las Coordinaciones de Unidad son de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra (Diario Oficial de la Federación, 2019a), la Coordinación Operativa Interinstitucional, de carácter permanente, está integrada por representantes de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina (Diario Oficial de la Federación, 2019a), presenta un perfil de policía militarizada o fuerza intermedia, basada en la relación mando-obediencia; es decir, de carácter vertical, compuesta –en gran medida– por efectivos de las fuerzas armadas, y cuya principal función es reactiva por su propias características esenciales y composición.

Para Alejandro Hope Pinson, la respuesta es afirmativa porque: (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 49)

> Buscan sólo resolver la contradicción entre la necesidad de seguir contando, en el corto plazo, con apoyo militar en materia de seguridad pública y la falta de un marco legal y constitucional para su intervención […] puede ser que el objetivo sea no sólo resolver este problema jurídico, sino que haya un propósito de establecer un cuerpo intermedio de origen militar con fines de control territorial a la manera de países europeos […]

Fernando Ríos Martínez, secretario Ejecutivo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Todos los Derechos para Todos y Todas, destaca que: (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 56)

> En el actual dictamen hay una ambigüedad muy fuerte, es un sistema híbrido, se ha señalado, pero el presupuesto, la capacitación y la doctrina están bajo la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), lo cual es una tarea ir aclarando precisamente para que no se dé pie a esta ambigüedad.

5. Alberto Erubiel Tirado Cervantes hace hincapié en la heterogeneidad de su composición: (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 114)

> Se trata de un híbrido, cuya principal debilidad descansa en el proceso de reclutamiento y la cuestión de la escolaridad. Efectivamente, el híbrido que se está formando es con policías federales a los cuales se les exige, cuando menos, preparatoria; pero los militares destinados a la Guardia Nacional, sólo acreditan primaria o secundaria terminada […] Estoy planteando datos y hechos duros. Esta conjunción nos muestra un conglomerado heterogéneo que para uniformarlos en criterios de formación y de atención en funciones de seguridad pública y atención ciudadana, genera un problema y una curva de aprendizaje que no va a llevar menos de 10 o 15 años.

6. La Ley de la Guardia Nacional, en sus artículos transitorios, contempla la extinción de la Policía Federal, corporación que debe transferir –de manera gradual– sus recursos humanos, financieros y materiales a la Guardia Nacional. De esta manera, se firma el acta de defunción de la Policía Federal, incluyendo su división de Gendarmería, y se da al traste con los recursos financieros, materiales y humanos que se destinaron en las gestiones de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

La opción por las fuerzas intermedias en México: ¿hacia la consolidación del proceso de militarización de la seguridad pública?

En contraste, la Guardia Nacional de Estados Unidos y la Gendarmería Nacional francesa se mantienen y consolidan a lo largo del devenir histórico –más allá del gobierno en turno– y generan intangibles tales como tradiciones (que incluyen mitos), símbolos, pensamiento estratégico y doctrina, mística del servicio, sentido de pertenencia o principio de identidad de sus integrantes, liderazgo, confianza, lealtad, integridad, prestigio y espíritu de cuerpo; con efectos positivos sobre el imaginario colectivo.

Adicionalmente, retienen y desarrollan profesionalmente al personal encuadrado y el proceso de formación y adiestramiento de la masa crítica humana es continuo y constante; lo que se refleja en los resultados organizacionales y en el elevado reconocimiento social del que gozan.

Ambas fuerzas intermedias nacen al calor de las revoluciones burguesas de fines del siglo XVIII, se adaptan a las cambiantes circunstancias del entorno y coexisten con policías civiles; dado que el 75 por ciento de los Estados-nación opta por el modelo civil de policía y por mandos civiles (Sánchez Valdés, 2019).

Por el contrario, los gobiernos mexicanos de la última década apuestan por el modelo militarizado de policía marcadamente centralizado y jerarquizado con mandos castrenses, frente a una tendencia global caracterizada por la desmilitarización de las instituciones policiales que alienta los procesos de descentralización y las órdenes tipo misión.

Lo paradójico es que el proceso de militarización del aparato de seguridad pública se da bajo gobiernos democráticos de alternancia política (Moloeznik, 2018a, p. 485; Moloeznik y Medina Núñez, 2019).

Siguiendo a Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 84) "[…] la propuesta para crear una Guardia Nacional sí implica la constitucionalización de la militarización del país".

Lo que para Alberto Erubiel Tirado Cervantes, académico de la Universidad Iberoamericana, se traduce en la consagración de estados de excepción permanentes (citado en Moloeznik y Bravo Aguilar, [inédito], p. 110).

> Si con los operativos policiales militares se vivían mini estados de sitio, o de emergencia no declaradas, con la simple intervención del Ejecutivo federal con la Guardia Nacional, se hace permanente el Estado de excepción, negando nuestra esencia federalista y negando controles constitucionales y las previsiones de convencionalidad a las que está obligado el Estado mexicano.

Mientras que, de conformidad con Martín Gabriel Barrón Cruz (2019, pp. 205-206):

> La "ocurrencia" del presidente de la República contó con el apoyo suficiente, del partido que hoy tiene el control legislativo, para quebrantar el marco jurídico constitucional. Hoy se presenta una GN desdibujada, en nada se parece a la original. Los nuevos gurús de la seguridad, de la cuarta transformación, crearon un moderno Frankenstein jurídico y operativo. Este es uno más de los innumerables intentos, al menos de las últimas dos décadas y media, por resolver los problemas de seguridad pública. A lo largo de este tiempo la presencia e injerencia militar en asuntos policiales es cada día mayor. Con la nueva propuesta se consolidará la militarización de la seguridad. Porque, con las reformas a la GN en la Constitución, las fuerzas armadas lograrán consolidar el largo proceso de militarización, el cual data de la década de los 40 del siglo XX. Ahora, por fin, tendrán absoluta injerencia y control de las instituciones civiles responsables de seguridad pública, algo que históricamente se les había negado. Serán la máxima autoridad en tareas de seguridad en sus tres vertientes: nacional, interior y pública. Esta es la idea central de la militarización. A la vez es un gran paso y peligro al futuro inmediato: la dictadura militar.

Efectivamente, hoy queda claro que la Guardia Nacional constituye una rama de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y prueba de ello en una comunicación interna de la SEDENA en cuya virtud, desde el 6 de octubre de 2020, la Guardia Nacional deja de estar bajo la coordinación operativa de la Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana, para pasar a depender plenamente de los comandantes de las 12 Regiones Militares del país (campo Marte, 2020).

En conclusión, la opción por las fuerzas intermedias de los dos últimos gobiernos mexicanos consolida el proceso de militarización de la seguridad pública, que con Andrés Manuel López Obrador alcanza su máxima expresión de la mano de la Guardia Nacional.

Bibliografía

Agencia de Noticias EFE (3 de septiembre de 2019). El comandante de la Guardia Nacional mexicana se jubila del Ejército. https://www.efe.com/efe/usa/mexico/el-comandante-de-la-guardia-nacional-mexicana-se-jubila-del-ejercito/50000100-4056057

Arcudi, G. (2004). Forces de police et forces armées, sécurité et défense: où sont les frontières? En M. Liechti, G., Arcudi y M. Vonlanthen (Eds.), *Frontiers entre police et armée* (pp. 17-34). Ginebra: Institut International de Recherches pour la Paix à Genève, Cahier du Gipri (2).

Balbé, M. (1996). *Modelos policiales comparados*. VII Seminario "Duque de Ahumada", Seguridad y Estado Autonómico. Madrid: Ministerio del Interior.

Barrón Cruz, M. G. (2019). Guardia nacional y militarización: "militares camuflados de policía". En J. L. Cisneros, J. A. Parra Molina y M. G. Barrón Cruz (Coords.), *Sentido y tendencias de la transformación en México* (pp. 197-238). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Elaleph, Colección Temas Estratégicos.

Campo Marte (2020). Blog dedicado a asuntos militares; https://bit.ly/2SM8FYM.

Centro de Investigación para el Desarrollo (2013). *Ocho delitos primero: Índice Delictivo.* México: CIDAC. [Archivo PDF]. http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primero_1.pdf

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2019). La propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de una guardia nacional. [Archivo PDF]. http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional.pdf

De Rover, C. (2014). *To Serve and to Protect. Human rights and humanitarian law for police and security forces*. 2da ed. Revisado y actualizado por Anja Bienert. Ginebra: ICRC. https://shop.icrc.org/catalogsearch/result/?q=Serve+and+protect

Diario Oficial de la Federación (2019a). *Ley de la Guardia Nacional*. (27 de mayo). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019

Diario Oficial de la Federación (2019b). *Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional*. (29 de junio). https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2019&month=06&day=29

Díaz, E. (1985). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. 4a reimp. Madrid: Taurus.

Easton, M. y Moelker, R. (2010). Police and Military: two worlds apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police. En M. Easton, M. Den Boer, J. Janssens, R. Moelker, y T. Vander Beken, T. (Eds.), *Blurring of Military and Police Roles* (pp. 1-17). La Haya: Eleven International Publishing, Editors. https://www.researchgate.net/publication/301198652_'Police_and_Military_Two_Worlds_Apart_in_Easton_M_M_den_Boer_J_Janssens_R_Moelker_T_van_den_Beken_Eds_Blurring_of_Military_and_Police_Roles

Escobar, S. S. (1995). La política de defensa como política del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, ¿Cuáles Fuerzas Armadas? (138), julio-agosto, 70-79. Caracas. https://nuso.org/media/articles/downloads/2432_1.pdf

Friesendorf, C. (2012). International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles. Suiza: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/383260469.pdf

Gendarmerie Nationale (2019). *La gendarmerie de sa naissance à aujourd'hui*. Paris: Ministère de l'interieur. https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Notre-histoire/La-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui

Gobierno de México (2019). División de Gendarmería de la Policía Federal. Blog Policía Federal, 27 de marzo. https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/division-de-gendarmeria-de-la-policia-federal?idiom=es

Gobierno de México/Secretaría de Gobernación (2015a). Policía Federal. División de Gendarmería. Comisionado Nacional de Seguridad. (10 de septiembre). http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1f404

Gobierno de México/Secretaría de Gobernación (2015b). Diez puntos para comprender qué es la División de Gendarmería. Comisionado Nacional de Seguridad. (10 de septiembre). http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1f406

Gobierno de México/Secretaría de Gobernación (2015c). Conformación de la División Gendarmería/Cronología. Comisionado Nacional de Seguridad. (10 de septiembre). http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c;jsessionid=2dn1dGyWm1x3wMWTypmGLnZKFZ0NhpnGCT4LGwbn2TJYvMCz4wJ4!-329272371?__c=1f405

Gobierno de México/Secretaría de Gobernación (2018). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (30 de noviembre). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018

Gobierno de México/Secretaría de Gobernación (2019a). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación. (16 de mayo). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

Gobierno de México/Secretaría de Gobernación (2019b). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. (12 de julio). https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029

Gobierno de México/Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2019). Y tú, ¿por qué luchas? Únete a la Guardia Nacional. Blog Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (11 de julio). https://www.gob.mx/sspc/articulos/y-tu-por-que-luchas-unete-a-la-guardia-nacional

Gobierno de México/Senado de la Nación (2019). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Gaceta, 1º de febrero. https://infosen.senado.

gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf.

Gómez Rodríguez, J. (2016). *Profesionalización Policial en la Administración Pública Federal, 2012-2014*. Tesis de maestría. Universidad Autónoma del Estado de México: Texcoco. http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/65206/TESIS%20definitiva-janeth.pdf?sequence=1&isAllowed=y

González Rodríguez, J. de J. (2019). Guardia Nacional en México. Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Carpeta Informativa, febrero. http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Carpeta-informativa.-Guardia-Nacional-en-Mexico

Instituto Belisario Domínguez (2014). La Gendarmería Nacional en México. México, D. F.: Senado de la República/Dirección General de Análisis Legislativo. Mirada Legislativa, núm. 60. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2002/ML60.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Base de datos de defunciones generales.* México: INEGI. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018a). *Datos preliminares revelan que en 2017 se registraron 31 mil 174 homicidios.* México: INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/homicidios2017_07.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018b). *Mortalidad: Defunciones generales. Registros Administrativos.* México: INEGI. https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/default.html#Microdatos

International Committee of the Red Cross (2015a). *To Serve and to Protect: Guide for Police Conduct and Behaviour.* Ginebra: ICRC. https://shop.icrc.org/to-serve-and-to-protect-guide-for-police-conduct-and-behaviour.html

International Committee of the Red Cross (2015b). *Violence and the Use of Force*. Ginebra: ICRC. https://shop.icrc.org/violence-et-usage-de-la-force-871.html

Jiménez, F. (2019). El fin de la Policía Federal y el incierto futuro de la Guardia Nacional. *CIS Pensamiento Estratégico. Consultores en Inteligencia y Seguridad*. Publicación online 25 de julio. http://cisestrategico.com/?s=El+fin+de+la+Polic%C3%ADa+Federal+y+el+incierto+futuro+de+la+Guardia+Nacional

López Garrido, D. (2004). *La Guardia Civil y los Orígenes del Estado Centralista*. Madrid: Alianza Editorial.

López Obrador, A. M. (2018a). Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. 25 de noviembre. https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf

López Obrador, A. M. (2018b). Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. Audio. 25 de noviembre. https://lopezobrador.org.mx/temas/plan-nacional-de-paz-y-seguridad/

López Obrador, A. M. (2019). Primer Informe de Gobierno 2018-2019. 1º de septiembre. https://lopezobrador.org.mx/2019/09/01/primer-informe-de-gobierno/

Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries, Cooperation and Conflict. *Journal of the Nordic International Studies Association*, *39*(1), 45-68. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836704040832

Moloeznik, M. P. (2018a). *Tratado sobre pensamiento estratégico-militar (Enseñanzas para el Sistema de Defensa de México).* México: Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia (CASEDE). https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/fuerzas-armadas-mexicanas/410-tratado-sobre-pensamiento-estrategico-militar

Moloeznik, M. P. (2018b). Internal Disturbances and Tensions. En D. Djukić y N. Pons (Eds.), *The Companion to International Humanitarian Law*. Leiden y Boston: Brill and Nijhoff Publishers.

Moloeznik, M. P. (2018c). Public Order and Safety. En D. Djukić y N. Pons (Eds.), *The Companion to International Humanitarian Law.* Leiden y Boston: Brill and Nijhoff Publishers.

Moloeznik, M. P. y Medina Núñez, I. (Coords.) (2019). *Contextualizaciones Latinoamericanas. Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

National Guard (2019). *How we began*. https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/How-We-Began/

National Guard (2019b). *Army National Guard. Federal Mission & State Mission.* https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/. 20/ 09/2019.

Portilla Tinajero, R. (2019). *Políticas públicas y violencia. La relación entre la acción pública de los gobiernos estatales y la violencia generada por el crimen organizado en México.* Tesis doctoral. Ciencias Sociales. Universidad de Guadalajara.

Presidencia de la República (2014). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal*. México, D. F.: Diario Oficial de la Federación (DOF). 22 de agosto. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014

Sánchez Valdés, V. M. (2019, 7 de enero). Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando? *Nexos*. https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1184

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). *Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017.* México: SESNSP. http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas por cada100milhabitantes/Tasas012018.pdf

Sénat (2008.*) Quel avenir pour la gendarmerie? Rapport d'information n°27 (2007-2008) fait au nom de la commission des affaires étrangères.* París. 10 abril 2008. https://www.senat.fr/rap/r07-271/r07-271_mono.html#toc0

Vaultier, D. (2006). The Military's Role in Homeland Security in France. En J. L. Clarke (Ed.), *Armies in Homeland Security. American and Eu-*

ropean Perspectives (pp. 203-230). Washington, D. C.: National Defense University. https://www.hsdl.org/?view&did=481961

Vizcaíno Zamora, A. (2017). *La Gendarmería Mexicana*. Tesis de maestría. Universidad Panamericana. México, D. F. http://biblio.upmx.mx/tesis/191728.pdf

Wilkinson, D. (2018, 4 de octubre). México: la militarización de la seguridad pública. *Human Rights Watch/El Universal*. https://www.hrw.org/es/news/2018/10/04/mexico-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica

Zurcher, L. A. y Harries-Jenkins, G. (1978). Introduction. En L. A. Zurcher y G. Harries-Jenkins (Eds.), *Supplementary Military Forces. Reserves, Militias, Auxiliaries* (pp. 17-34). Berverly Hills y Londres: Sage Publications.

Papers presentados y no publicados

Moloeznik, M. P. y Bravo Aguilar, N. T. (Eds.) (inédito]. Libro blanco de la guardia nacional (Abordaje y análisis de expertos y actores nacionales e internacionales). Papers presentados ante la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, 8 y 9 de enero de 2019. Ciudad de México.

FORTASEG: Fortalecer las capacidades policiales en un contexto de militarización de la seguridad pública

EMMANUEL ROJAS BOTELLO

Resumen: El presente capítulo tiene como objetivo comprender las características del *Subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México* conocido como FORTASEG; observar si dicha acción cuenta con los requerimientos mínimos de diseño, implementación y transparencia en sus procesos, que se esperan de una política pública coherente; señalar cuáles son sus logros y retos actuales y; finalmente, poner sobre la mesa sus posibilidades de continuación y fortalecimiento en la coyuntura política de la nueva administración federal.

Palabras clave: Seguridad, Policía, Prevención de las violencias, Políticas Públicas, Programas Públicos.

Abstract: The aim of this chapter is to understand the characteristics of the Subsidy for the strengthening of public security performance in the municipalities and territorial demarcations of Mexico City known by FORTASEG; to observe if this action has the minimum requirements of design, implementation and transparency in its processes that are expected from a coherent public policy; state what its current achievements and challenges are; and finally put on the table its possibilities of continuation and strengthening in the political conjuncture of the new federal administration.

Keywords: Security, Police, Violence Prevention, Public Policies, Public Programs.

Introducción. ¿Por qué existe FORTASEG? El recorrido de un programa

El 15 de enero de 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal, conocido en adelante como SUBSEMUN. En el mismo sentido, en el Ramo 36 (Seguridad Pública) del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 se designaron $3,589,400,000.00 para el:

> otorgamiento de subsidios a los municipios y al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales, con el objeto de fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos (DOF, 2008, p. 1).

El objetivo de este naciente subsidio sólo se hizo explícito hasta la publicación de las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública, las cuales buscaban:

a. Establecer la mecánica operativa del Programa para llevar a cabo la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, avanzando hacia un nuevo modelo de operación policial.
b. Estandarizar el equipamiento básico para personal operativo utilizado por las corporaciones policiales de los municipios y del Gobierno del Distrito Federal en la prevención y combate al delito, así como mejorar la infraestructura de las corporaciones (DOF, 2008a, p. 3).

En este documento se establece que es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (nombrado por el Consejo Na-

cional de Seguridad Pública) el órgano facultado para firmar los convenios con las entidades municipales y demarcaciones, acordar las acciones a realizar en cada caso, monitorear los avances del programa, liberar los pagos de las ministraciones o retenerlos según sea el caso, aprobar la ejecución de los montos o pedir reintegro de los mismos; el Secretariado también determina qué municipios han cumplido con los objeticos del programa y cuáles no lo han hecho.

El SUBSEMUN nació en el contexto de una fuerte inversión de recursos económicos, materiales y humanos en materia de seguridad pública y, el destino del subsidio se dividió en tres rubros principales: profesionalización, equipamiento e infraestructura para las instituciones de seguridad en los municipios. Desde el año 2006 con el arranque de la llamada "Operación conjunta Michoacán", se verificó un despliegue inusitado de efectivos militares y policiales de los tres niveles, a diferentes entidades del país, que según los diagnósticos del Gobierno federal se configuraban como focos rojos de violencia y delincuencia en el país.

En ese sentido, el subsidio que aquí se relata tuvo la función de fortalecer las capacidades de las policías, mejorando la profesionalización de sus elementos, su equipamiento, así como la dignificación y actualización de la infraestructura de las instituciones municipales de seguridad, en un contexto de creciente acción de inteligencia y fuerza policial. De manera específica, los lineamientos para que los municipios fueran elegibles al subsidio versaban dentro de los siguientes términos:

- Índice de criminalidad, que se obtiene de la suma del promedio de presuntos delincuentes más el promedio de la variable de Homicidios Dolosos del período 1997-2005; ambos siguiendo la definición que les otorga el INEGI.
- Población, que se obtiene de la cifra arrojada por el Conteo de Población y Vivienda 2005 del INEGI.
- Índice de criminalidad compuesto (ICC), que asigna un valor a los municipios multiplicando el índice de criminalidad por el resultado de la división población de cada municipio/100,000.

Esto indica que los municipios elegibles resultarían de aquellos muy poblados y con los mayores índices de criminalidad. Esta primera jerarquización, que puede ser cuestionable, permitió crear un *ranking* en donde aparecían, en primer lugar, los municipios con más alto ICC por entidad federativa. Esto permitió, en la primera convocatoria, asignar a 150 municipios de todos los estados de la República una parte proporcional del presupuesto total correspondiente a su población e índice delictivo.

Dentro de las reglas se estipuló que la federación otorgaría el 75% del monto total del subsidio (dividido en dos ministraciones), mientras que los propios municipios deberían aportar el restante 25% de la bolsa en "coparticipación" (depósito que debía coincidir con la primera ministración federal). Así pues, este subsidio pretendía fortalecer a las corporaciones policíacas de los municipios que se encontraban en una fuerte situación de criminalidad en zonas densamente pobladas, y durante los años siguientes el monto total tuvo un sostenido aumento que se refleja en las siguientes cifras:

Tabla 1.
Presupuesto SUBSEMUN por año y número de beneficiarios 2008-2015

Año	Monto	Crecimiento respecto al año anterior	Crecimiento respecto al año de inicio	Municipios y demarcaciones beneficiadas
2008	$3,589,400,000.00	—	—	150
2009	$4,137,900,000.00	15.28%	15.28%	206
2010	$4,137,900,000.00	0%	15.28%	206
2011	$4,303,300,000.00	3.99%	19.88%	220
2012	$4,453,900,000.00	3.49%	24.08%	239
2013	$ 4,559,800,000.00	2.37%	27.03%	251
2014	$ 4,733,026,525.00	3.79%	31.86%	268
2015	$ 4,893,949,427.00	3.40%	36.34%	280

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Oropeza-Rodríguez (2015, p. 5) y DOF (2008a, 2013, 2014, 2015).

Si bien, el monto aumentó también lo hicieron los municipios beneficiados. Esto explica por qué a pesar del aumento al subsidio, el apoyo a los municipios se mantuvo relativamente estable.

En el año de 2016 desapareció SUBSEMUN y en su lugar se creó el "Subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas", FORTASEG; los motivos de dicha transformación serán explicados con detalle en el siguiente apartado, ahora lo que conviene es señalar cuáles fueron los cambios sustanciales del subsidio y cómo se ejerció.

El objetivo de FORTASEG difirió en buena medida de su antecesor pues se señala que, este se enfocaría en:

> apoyar a los beneficiarios en la profesionalización, la certificación y el equipamiento personal de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública.
>
> De manera complementaria, se podrá destinar al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos y de igualdad de género (DOF, 2016, p. 2).

El SUBSEMUN estaba enfocado a la profesionalización, equipamiento e infraestructura de los cuerpos de seguridad, en tanto que el FORTASEG, por primera vez, pone en sus objetivos los ejes transversales de capacitación en Derechos Humanos e Igualdad de Género, así como Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Esta acción tuvo que ver con el fortalecimiento de la recién concluida implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, que desde 2008 había sido impulsada.

El cambio no es menor pues indica que el subsidio dará peso al "Desarrollo de las personas"[1] según expresa el propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, sólo en una segunda instancia a las necesidades de equipamiento e infraestructura.

Como ya se mencionó, la elegibilidad de los municipios para el subsidio estaba sujeta a las variables de criminalidad y población, pero para 2016 se complejizó el ejercicio incluyendo ahora variables de eficiencia al combate a la delincuencia, el estado de fuerza de las instituciones policiales y cualidades de las entidades:

- Número de habitantes;
- El estado de fuerza de los elementos policiales;
- La eficiencia en el combate a la delincuencia, la incidencia delictiva en los municipios y demarcaciones territoriales y las características asociadas a los mismos, como son: destinos turísticos, zonas fronterizas, conurbados y aquellos afectados por su proximidad geográfica a otros con alta incidencia delictiva.

Lo que estos factores para elegibilidad indican es que el subsidio ya no sólo se enfoca en criminalidad sino en factores de atención prioritaria. Aunque es cierto que ya desde 2009 se había creado una bolsa especial para municipios turísticos, fronterizos y conurbados, esta era pequeña en comparación al presupuesto anual y no tenían fórmula de elegibilidad. Algunas de las cuestiones abiertas que intentaron resolver estos nuevos criterios de elegibilidad fueron ¿por qué otorgar subsidios a instituciones policiacas sin que sea una variable su estado de fuerza?, ¿por qué sólo basarse en índice de criminalidad cuando hay municipios con actividades económicas y políticas cruciales?, ¿por qué son inexistentes los ejes transversales de las políticas públicas federales?

Otro de los cambios importantes del programa tuvo que ver con el mejoramiento de los instrumentos de vigilancia sobre el ejercicio del re-

[1] Véase: https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg

curso. En SUBSEMUN, los recursos eran otorgados por la SSP a través de la "unidad administrativa correspondiente" (estatal o municipal) o de la "participación de autoridades locales" (DOF, 2008). Con el FORTASEG se estipula de manera clara que el recurso solamente podrá ser solicitado por el presidente municipal y, en los casos donde la seguridad municipal está en manos del Gobierno estatal, por el secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública.

En SUBSEMUN se exigía reportar trimestralmente los avances físicos y financieros acordados en los Convenios Específicos de Adhesión de cada municipio para poder acceder a las segundas ministraciones; en el caso de FROTASEG la regla continúa, pero con el mecanismo de "cumplimento parcial" de las metas acordadas, a través del cual se otorgará el monto proporcional al avance reportado.

De 2016 al 2019 el programa contó con los siguientes montos y municipios beneficiados:

Tabla 2.
Presupuesto FORTASEG por año y número de beneficiarios 2016-2019

Año	Monto	Crecimiento respecto al año anterior	Crecimiento respecto al año de inicio	Municipios y demarcaciones beneficiadas
2016	$5,952,697,849.00	21.63%	65.84%	308
2017	$5,000,000,000.00	-16.99%	39.29%	300
2018	$5,000,000,000.00	0%	39.29%	300
2019	$4,009,124,098.00	-19.82%	11.69%	252

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de DOF (2016, 2017, 2018).

Como se observa de estas cifras, en 2016 el FORTASEG reportó un crecimiento presupuestal y de municipios beneficiados sin precedentes; sin embargo, en los dos años subsecuentes disminuyó en cerca de mil millones de pesos y en esa cifra se estancó; para el ejercicio presupuestal del último año se le destinó $990'875,902 menos que el año anterior, cifra

que es incluso más baja que la asignada en 2009, pero con la inclusión de 46 municipios más que hubo en aquel año.

Con esas restricciones, en tres años el presupuesto para la profesionalización, capacitación y equipamiento de las policías municipales prioritarias disminuyó en casi dos mil millones de pesos y, en la atención a cincuenta y seis municipios o demarcaciones.

Diseño Técnico

Como ya se mencionó, el 15 de enero de 2008 se publicaron las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal y, diez días después se publicaron los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio.

En ninguno de estos dos documentos ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2008 se mencionó o se aclaró que dicho subsidio haya sido diseñado a partir de estudios o diagnósticos previos. Tampoco se refiere en ningún lugar la intervención de especialistas, académicos o miembros de la sociedad civil en general, para el diseño de este presupuesto. Aunque es importante señalar que, apenas siete meses después de la creación del Fondo, se llevó a cabo el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, en el marco de la XXIII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública. En dicho evento participaron representantes de los presidentes municipales de las diferentes entidades federativas, representantes de los gobiernos federal y estatales, del Congreso de la Unión y del Poder Judicial federal, así como de las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas.

En aquel documento se hace un diagnóstico, bastante laxo pero existente, sobre la situación de seguridad y de las instituciones de seguridad en el país, donde se reconoce el creciente problema de la delincuencia organizada y "el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública" (DOF, 2008b, p. 6).

En este acuerdo se estipulan las acciones a las que se compromete cada sector dentro de sus responsabilidades y capacidades. De ello, hay que destacar el compromiso de "Depurar y fortalecer las instituciones

de seguridad y procuración de justicia dentro de las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno" (acuerdos: I, XLVI, LIII, LIV) las cuales contemplan la creación de organismos de evaluación y control de confianza dentro de la federación, estados y municipios y, establecer un sistema nacional de desarrollo policial. Otro de los grandes compromisos que tocan a las acciones del subsidio es el que tiene que ver con la creación de sistemas de información homologada (acuerdos VII, VIII, L, LI, LII, LV, LIX).

Por su parte, las asociaciones religiosas y de la sociedad civil se comprometieron a promover la cultura de la legalidad dentro de sus acciones, así como a desarrollar programas locales que incluyan el componente social de la estrategia de seguridad. Sin embargo, salta a la vista que dentro de este acuerdo no se contempla a la sociedad civil como actores importantes en el diseño de la política pública de seguridad en el país y, mucho menos en lo tocante al subsidio que aquí describimos. Este sector es visto únicamente como impulsor de la política ya dada y, solamente en el acuerdo LXIX, "Participar en la creación y fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las autoridades para erradicar la corrupción y aumentar la eficiencia y el reconocimiento social", se les considera como sujetos activos en la evaluación de las acciones.

Después de esta acción de diseño técnico, que debemos recalcar no incluyó a la sociedad civil en la planeación, el siguiente esfuerzo en este sentido realizado por el citado Secretariado Ejecutivo lo fueron los *Foros regionales para construir una agenda y la Declaratoria por la Seguridad y la Convivencia Ciudadana* en 2011, pero que únicamente abordaron el tema de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Fuera de estos dos eventos de relevancia nacional, se observa que el trabajo del diseño técnico del subsidio fue emprendido únicamente por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y ejecutado a través de su Secretariado.

Institucionalidad del programa

Desde su inicio este subsidio contó con dos documentos rectores: Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública (DOF, 2008a) y Las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos (DOF, 2008).

El último de estos documentos estableció el método a través del cual se consideraría la elegibilidad de los municipios para el subsidio, el cual implicaba una ecuación matemática en donde se ponderaban algunas variables que ya explicamos anteriormente. En las reglas del Fondo se especificaron los objetivos, la cobertura, población objetivo, beneficiarios, las características del apoyo, los derechos y obligaciones tanto de la Secretaría de Seguridad Pública[2] como de los municipios beneficiarios, el destino que debía darse a los recursos y los lineamientos para crear los informes programáticos-presupuestarios, así como la forma de evaluación y los indicadores de resultados. Para el año 2009, dado que ya existían métodos de selección, solamente se expidieron las reglas del subsidio puesto que cada año se modificaba el Presupuesto de Egresos y, con ello, cambiaban los montos y los municipios seleccionados.

Lo cierto es que año con año las reglas se fueron transformando y volviendo cada vez más complejas, al grado de que en 2008 parecía haber un desfase entre los objetivos del subsidio y el destino de los recursos, pues si bien su objetivo central era: "Estandarizar el equipamiento básico para personal operativo utilizado por las corporaciones policiales de los municipios y del Gobierno del Distrito Federal en la prevención y combate al delito, así como mejorar la infraestructura de las corporaciones" (DOF, 2008a, p. 3).

El destino del recurso indicaba que:

[2] Debemos recordar que hasta 2012 esta bolsa dependía del ramo 36 del Presupuesto Federal de Egresos, que correspondía a Seguridad Pública.

> Los recursos presupuestarios federales otorgados privilegiarán la profesionalización de los elementos, por lo que su distribución abarcará en primer lugar el monto necesario para cubrir lo relativo a la evaluación integral y exámenes médicos del personal, su proceso formativo y, el diseño y habilitación del Servicio Profesional de Carrera Policial (DOF, 2008a, p. 9).

Por ello, la Auditoria Superior de la Federación (ASF), que llevó a cabo auditorías a 29 municipios beneficiados a través del *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011* (ASF, 2013) señaló que, desde el inicio del subsidio este había sido utilizado preponderantemente para el rubro de equipamiento, lo cual fue desproporcional frente a la cobertura en el rubro de profesionalización y operación policial (ASF, 2013, p. 31).

Dicho informe también señaló las deficiencias en la asesoría a los municipios sobre el uso del recurso (ASF, 2013, p. 25), la cual regularmente era tardía e incompleta, así como el grave retraso en la formación y evaluación policial (2013, pp. 27-29) que revelaba además la inexistencia de instancias de evaluación y control de confianza y que los policías tenían deficiencias en su formación, lo que no les permitía aprobar las evaluaciones.

Otro señalamiento importante tuvo que ver con los desfases, falta de criterios de homogeneidad y regularidad de la información que reportaba cada municipio, lo que resultaba especialmente problemático pues abría la puerta a la simulación sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo. Todo ello había contribuido para que, en conclusión, no se lograra el objetivo central del subsidio que consistía en reducir las tasas de criminalidad en el país. De hecho, se reconoció dentro de dicho informe que las cifras en ese rubro iban en aumento.

Justo por estas conclusiones en 2015 el subsidio sufrió un cambio importante en cuanto a sus lineamientos, momento en el que incluso cambió el acrónimo con el que se reconoce al programa, de SUBSEMUN a FORTASEG. También cabe señalar que, para el ejercicio fiscal del año 2013, esta bolsa dejó de aparecer etiquetada en el ramo 36 (Seguridad Pública)

del presupuesto de Egresos de la Federación y pasó al ramo 04 correspondiente a Gobernación, en el que permanece hasta el ejercicio de 2019.

Este cambio no es menor pues obligó a que en los anexos técnicos de los convenios específicos se diera mayor peso a la formación policial, evaluaciones, controles de confianza y homologación salarial, frente a la adquisición de equipamiento y unidades vehiculares para las corporaciones de seguridad. También obligó a llevar controles más estrictos sobre homologación de información, calidad de esta y tiempos de entrega más estrictos a través de la plataforma electrónica "Registro de Información para el Seguimiento del Subsidio" (RISS).

El último informe de auditoría llevado a cabo al FORTASEG por la ASF (2017) reveló que el 60.7% del recurso se seguía utilizando principalmente para equipamiento (2017, p. 24); la información requerida a las entidades federativas seguía siendo carente de calidad y no estaba (ni está) publicada para su consulta por el público en general (2017, p. 37); también señala que, la falta de documentación de los bienes y servicios adquiridos por parte de los municipios ha constituido uno de los problemas nodales del programa (2017, p. 33).

De este modo, lo que se puede deducir del informe es que el programa FORTASEG, a pesar de contar con una constante modificación, no ha logrado encontrar vías adecuadas para transparentar y hacer más eficiente sus procesos. En este sentido, aunque el subsidio posee cierto grado de institucionalidad pues cuenta con reglas de operación, lineamientos e instrumentos para realizar y verificar sus procesos, lo cierto es que como aquí se señala, los mecanismos no han logrado que esta institucionalidad se traduzca en eficacia y no parece que las reglas puestas por el gobierno entrante para el año 2019 intenten solucionar los problemas, pues mantienen las dinámicas prácticamente intactas.

Alienación al Plan Nacional de Desarrollo

En el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estipula la responsabilidad de la federación, las entidades federativas y los municipios en lo referente a la seguridad pública, prevención

de los delitos, así como lo relacionado a la investigación y persecución de los mismos[3].

Para tales efectos, en el artículo 14 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el 2 de enero de 2009, se instituyó al Consejo Nacional de Seguridad Pública como el organismo encargado de "Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública" (DOF, 2009). A través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se ejecuta y da seguimiento a los acuerdos suscritos en dicho Consejo, pues como se señala en la misma fuente, el Secretariado: "es el órgano operativo, el eje de coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales responsables de la función de salvaguardar la integridad de las personas, la seguridad ciudadana, así como de preservar el orden y la paz públicos".

Para cumplir su objetivo, el Secretariado es el órgano encargado de diseñar, otorgar, dar seguimiento y evaluar los programas y subsidios federales en materia de seguridad pública de entre los que destaca el FORTASEG, mismo que hasta 2018 se encontraba directamente alineado a los Diez Programas con Prioridad Nacional definidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Los otros nueve son los siguientes:

1. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
2. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
3. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios.
4. Fortalecimiento al sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes.

[3] A su vez, el presente subsidio atiende al artículo 30bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4to. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008; y 9, fracción X y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

5. Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos.
6. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
7. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
8. Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto.
9. Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas.

Es importante señalar que, para el año 2019, los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio fueron publicados el 15 de febrero de ese año; sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue publicado hasta el 30 de abril, en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. Por ello, el subsidio no aparece textualmente alineado al PND, pero se puede reconocer que coincide con el eje general 1. Justicia y Estado de Derecho, en su objetivo 1.4 Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos (DOF, 2019c, p. 59), y específicamente con las estrategias, señaladas en el anexo XVIII-Bis:

> 1.4.2. Impulsar programas y acciones para la prevención de la violencia y el delito desde un enfoque diferencial y basado en los derechos humanos.
> 1.4.3 Asegurar la capacitación entre los miembros de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y perspectiva de género, y su actuación en apego a éstos.
> 1.4.5 Fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad pública y penitenciarias para generar información e inteligencia especializada que identifique y evalué integralmente todos los aspectos que propicien corrupción, impunidad, delincuencia y violencia (DOF, 2019b, p. 61).

Hay que decir que el PND es un documento que parece centrarse más en una "declaración de principios", sin embargo, sí cuenta con los

requerimientos mínimos para hacer posible alinear el subsidio a ejes, objetivos, estrategias y líneas de acción organizadas de manera jerárquica.

Buenas prácticas

Lineamientos en constante mejora

Si bien, ya se ha dicho que algunos problemas de operación derivan de los lineamientos también es cierto que estos se han transformado desde 2008 hasta la fecha. De manera específica, estos cambios han buscado mejores controles para que las acciones vayan enfocadas en la profesionalización, capacitación y dignificación de la labor policial, así como en la búsqueda de mejores vías para transparentar el ejercicio de los recursos asignados. Esto se verifica por los cambios anuales que ha sufrido el subsidio, incluida su base de registro electrónico.

Focalización en la persona

El salto cualitativo que sufrió el subsidio en 2016 abrió paso al impulso de las capacidades de los elementos de seguridad en las entidades sobre la adquisición de patrullas y otros bienes, dicha acción es crucial para fortalecer a las corporaciones y hacer efectivos los esfuerzos encaminados desde el nuevo sistema de justicia penal. Enfocarse en las "personas" volvió la mirada hacia un sector que había sido sistemáticamente olvidado a partir del despliegue de los efectivos militares en buena parte del territorio nacional.

Este sector es la punta de lanza, es una de las piezas claves en la implementación del sistema de justicia penal acusatorio; de su labor depende que el proceso tenga éxito y eficacia, lo que desde luego está íntimamente relacionado con las habilidades y capacidades desarrolladas a partir de una correcta formación policial; por ello, es de suma importancia para esta acción el viraje que se le ha dado desde hace ya tres años.

Más instrumentos de verificación de avances y acciones

A partir de la falta de claridad u omisión en la información reportada al Secretariado Ejecutivo, se crearon mecanismos más estrechos de control sobre la información que se generaba durante los procesos de ministración del subsidio. A través del sistema RISS, se ha buscado homologar la información reportada atendiendo exclusivamente a los objetivos del proyecto. Esto ha tenido como objetivo subsanar dos faltas: la primera de ellas tiene que ver con la debilidad en la información presentada y, en segundo lugar, con el desvío de recursos hacia acciones no contempladas. Este es el segundo punto nodal que provocó la transformación del subsidio en 2016.

Asesoramiento y contacto directo para el ejercicio del subsidio

Según lo reportado en los informes de la ASF, existía un importante problema de asesoramiento hacia las instancias municipales con respecto al uso y destino del recurso, así como a las formas e información requerida en los reportes. Esto provocó que el propio Secretariado Ejecutivo implementara mecanismos más cercanos y eficientes de comunicación entre los municipios y la federación, abriendo líneas telefónicas directas y agendando reuniones con los representantes municipales para verificar el desarrollo del programa y, en su caso, formular adecuaciones.

Ejercicio del recurso sin intermediarios

Uno de los problemas reportados desde 2008 consistía en que el recurso era mediado por líderes de la comunidad, diputados, u otros representantes estatales, lo que provocaba que el recurso fuera dividido, menguado y retrasado hacia sus beneficiarios últimos. Una de las acciones mediante las cuales se buscó mitigar esta situación fue el depósito directo del subsidio a las tesorerías municipales, como única instancia reguladora del fondo, de tal suerte que ni "líderes locales" o gobiernos estatales tuvieran control sobre el ingreso. Ello ha fomentado la reducción del tiempo que tarda el recurso en ser ejercido y su divisibilidad para diferentes fines.

Continuidad en los apoyos

Hay que señalar que a pesar de las limitaciones, críticas y escoyos por lo que ha atravesado el subsidio FORTASEG, ha sido un apoyo que lleva once años ininterrumpidos en la búsqueda del fortalecimiento de la labor policial, situación que muchos de los programas federales no pueden presumir. Aun con sus límites, ha sido un subsidio transexenal y uno de los pocos que está encaminado a mitigar el abandono y relegación de las fuerzas policiales frente a la militarización de la seguridad pública en México.

Puntos ciegos. El reto de FORTASEG para la nueva administración

Nula participación de la sociedad civil y otros sectores en el diseño del subsidio

Después del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (hay que recalcar que se llevó a cabo varios meses después de la expedición de las primeras Reglas del subsidio), la presente investigación no logró encontrar otros foros de discusión, inclusión y acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil. Incluso en aquella ocasión la participación de los diferentes actores sociales sólo se limitó a compromisos de divulgación, difusión y "fortalecimiento" a los procesos de legalidad y, jamás se les tomó en cuenta para el diseño, implementación y evaluación del apoyo.

Será uno de los retos principales para la actual administración (aunque aún no se vio reflejado en los lineamientos expedidos para 2019) la inclusión de los diversos sectores y organizaciones involucradas en la coproducción de la seguridad. Y de contemplarse, también será un reto el lograr que dicha inclusión no se limite a la promoción de la legalidad, como anteriormente se hizo, sino que incluya foros de consulta para pensar en conjunto el diseño y las vías de implementación de una política de formación y capacitación policial integral.

Muchos instrumentos de verificación de avance, pero sin reporte

Ya se habló de los intentos, a través de diferentes estrategias, para garantizar el reporte de información veraz y completa sobre los diagnósticos y acciones llevadas a cabo dentro de las dependencias municipales de seguridad. No obstante, lo anterior, las auditorías llevadas a cabo a nivel federal revelan que este sigue siendo un logro distante pues en varios de los municipios existen serios problemas de reporte de información y de su verificación. Por otro lado, los reglamentos obligan a dichas instancias a hacer pública la información tocante a FORTASEG, asunto que no se ha verificado en prácticamente ningún caso. Existe una opacidad sistemática sobre los datos que no nos permiten saber qué, cómo y con qué recursos se están llevando a cabo las labores de fortalecimiento policial.

Los números no siempre dicen la verdad: capacitaciones

El subsidio se ha reacomodado para que la actividad central en la que se destine este recurso sea la capacitación y evaluación policial. A pesar de las ausencias y falta de capacidades institucionales, la evaluación y controles de confianza para los elementos de las corporaciones ha ido en crecimiento. Sin embargo, en lo que se refiere a las capacitaciones sobre temas diversos de la función policial y, a pesar de que, las cifras revelan otra cosa, existen importantes rezagos (Ángel, 2019).

De hecho, la manera en la que se reportan las capacitaciones llevadas a cabo a policías consiste en señalar el número de policías capacitados, el nombre del curso al que fueron inscritos y su estatus: aprobado / reprobado. Los documentos probatorios consisten en las credenciales que acreditan a la persona que brinda el curso, las listas de asistencia y los resultados. De este modo, nada o poco se sabe sobre los programas, planes de estudio, estrategias de enseñanza, materiales usados en los cursos, criterios de evaluación, capacidades y necesidades de aprendizaje de los policías en capacitación, entre otros.

Es decir, de lo que se dispone es del número de cursos ofrecidos, pero se ignora por completo si ellos ha logrado su objetivo y de este modo verificar que el policía cuente con insumos teóricos y prácticos para des-

empeñar de manera correcta su labor. Algunos diagnósticos cualitativos llevados a cabo en diferentes corporaciones[4] han revelado que existen importantes rezagos y falta de conocimientos respecto a temas centrales como Nuevo Sistema Penal Acusatorio o Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, lo cual indica que algunas capacitaciones han fallado en su objetivo lo que pone de manifiesto que el subsidio no cuenta con instrumentos eficaces de evaluación sobre este rubro.

Se sabe poco sobre el desvío de recursos

Es cierto que todo gasto hecho debe estar respaldado de un documento de requerimientos técnicos del bien o servicio adquirido, así como la factura, recibo de depósito y carta de conformidad con el bien o servicio obtenido por la corporación. Justo este tema ha sido uno de los focos rojos sobre el desarrollo del programa, crucial para que el apoyo sea suspendido a algunos municipios participantes. Según los informes de la ASF, se ha reportado que algunos municipios usan este subsidio para otras actividades que no están contempladas ni acordadas dentro de los anexos técnicos convenidos entre el municipio y el Secretariado Ejecutivo, argumentando que existen otros temas prioritarios.

Sin embargo, ni el secretariado, ni la ASF o los municipios han sido claros respecto a la seriedad del problema pues ni se sabe a cuánto hacienden las cifras o cuán recurrente es esta práctica. La salida de los municipios por esta falta queda como un asunto interno del Secretariado y poca claridad hay sobre la situación.[5]

[4] Aunque no ha sido publicado, en la Comisaría del municipio de Tlaquepaque, Jalisco, se encuentra el documento titulado *Evaluación de procesos aplicados al Programa de fortalecimiento para la seguridad (FORTASEG) 2016 en el municipio de San Pedro, Tlaquepaque, Jalisco*, el cual concentra los resultados de una evaluación cualitativa llevada a cabo sobre el ejercicio del subsidio en este municipio durante el año 2016.

[5] Véase la nota de Animal Político (2011), consultada en: https://www.animalpolitico.com/2011/07/otros-175-municipios-se-quedaran-sin-subsidio-para-seguridad-publica/

Disminución del monto asignado y, municipios y demarcaciones beneficiadas

Como ya lo vimos en las tablas previas, el presupuesto asignado para 2019 decreció en casi mil millones de pesos, esta situación tendrá repercusiones directas sobre los montos que cada municipio reciba y puede afectar al número de beneficiarios, las actividades que llevan a cabo y a las capacidades que estos puedan desarrollar. Si bien, en las políticas públicas el dinero no lo es todo, su monto ha permitido brindar mayores posibilidades para que los planes y programas de seguridad sean implementados. Resulta preocupante que esta decisión pueda ser el primer paso para el abandono sistemático de una acción importante para abatir el rezago y abandono policial, lo que se ha agudizado durante la gradual militarización de la seguridad de los últimos años.

Poca coordinación con las demás instancias de seguridad y prevención social que atañen al municipio

En la Constitución Mexicana se consagra la seguridad pública y se establece la responsabilidad de ésta en los tres niveles de gobierno y, no obstante ser un recurso acordado entre federación y municipio es ejecutado de manera directa por este último. Debido a ello, han sido recurrentes las acciones que no toman en cuenta ni coordinan sus esfuerzos con el nivel estatal.

Un buen ejemplo lo son los programas especiales de Prevención Social, cuyas acciones rara vez son coordinadas con las instituciones estatales de prevención. Esto genera cuando menos tres problemas: 1. Desconocimiento sobre las acciones que se llevan a cabo dentro de un territorio determinado; 2. Exhibe la falta de coordinación entre las instancias; y 3. Posibilita la duplicidad de acciones y funciones. Hasta este momento los lineamientos de FORTASEG no han tendido canales de colaboración entre las diferentes instituciones y corporaciones involucradas en la procuración de seguridad para los municipios.

Conclusiones. Qué esperar

Es preocupante que en el Plan Nacional de Desarrollo se señale, en el Anexo XVIII, que: "Ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública" (*Gaceta Parlamentaria*, 2019a, p. 23).

Lo anterior pone de manifiesto la voluntad política de priorizar la presencia militar en las labores policiacas, en lugar del impulso al fortalecimiento de las corporaciones federales, municipales y estatales. Si bien, el mismo documento indica que la naciente Guardia Nacional "no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades" (Gaceta Parlamentaria, 2019a, p. 24), tampoco clarifica los tramos de responsabilidad de cada instancia, ni pone sobre la mesa los mecanismos a partir de los cuales se eliminará la duplicidad de funciones o la sustitución de estas.

También preocupa que en los términos del PND no se permita observar si acciones como FORTASEG son prioritarias o periféricas dentro de la política nacional de seguridad en los próximos seis años. La reducción del presupuesto aprobado durante este año no es una buena señal y el impulso a la Guardia Nacional pone sobre la mesa el limitado interés que hay en el policía municipal.

Si bien, el subsidio ha mostrado retos aún no superados y áreas de oportunidad, hay que señalar que, ha sido un esfuerzo importante, permanente y serio en la dignificación de la labor policial, la cual se ha visto seriamente afectada por la corrupción interna, carencias de capacitación, falta de infraestructura, violencia institucional y el crecimiento de la violencia que ejercen las organizaciones delincuenciales a lo largo del territorio nacional. La falta de claridad sobre el futuro del subsidio, a raíz de la ambigüedad del PND, lo coloca en un punto de inflexión poco alentador.

Sería prematuro y aventurado señalar que, el subsidio se verá menguado o desaparecerá para el ejercicio fiscal del próximo año y, con la infor-

mación que tenemos hasta el momento, es muy difícil conocer el lugar e importancia que se dará a las policías municipales durante la presente administración. Sin embargo, sí es posible señalar que, no obstante la declaratoria de principios, las instancias municipales de seguridad están desdibujadas de la planeación nacional.

En un país donde ser policía implica someterse a dinámicas de vulnerabilidad social, política y económica; donde sus capacidades técnicas, institucionales y de infraestructura son limitadas, sería deseable voltear la mirada y diseñar políticas amplias, serias y claras para atender a este sector. Sin embargo, no existen garantías reales sobre este asunto; aunque las condiciones están dadas, las estrategias no.

Bibliografía

Ángel, A. (16 de abril de 2019). Depuración fallida. 1 de cada 5 policías en activo están reprobados o sin evaluar en México. *Animal Político.* https://www.animalpolitico.com/2019/04/depuracion-policias-reprobados-mexico/

Animal Político (29 de julio de 2011). Otros 175 municipios se quedarán sin subsidio para seguridad pública. https://www.animalpolitico.com/2011/07/otros-175-municipios-se-quedaran-sin-subsidio-para-seguridad-publica/

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2013). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.* México. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master_Ejecutivo.htm

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2017). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017.*

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2007). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008*, (13/12/2018). México: Cámara de Diputados.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008). *Acuerdo 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)*, (15/01/2008). México: Secretaría de Seguridad Pública.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008a*). Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir*, (25/01/2008). México: Secretaría de Seguridad Pública.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008b). *Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad*, (25/8/2008). México: Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2009). *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir*, (30/01/2009). México: Secretaría de Seguridad Pública.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2010). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN) y Modelo de Convenio de Adhesión*, (29/01/2010). México: Secretaría de Seguridad Pública.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2011). *Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales*, (28/01/2011). México: Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2011a). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2012*, (12/12/2011). México: Cámara de Diputados.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2012). *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales*, (15/02/2012). México: Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como*

al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales, (31/01/2013). México: Secretaría de Gobernación.
Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014). *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales*, (31/01/2014). México: Secretaría de Gobernación.
Diario Oficial de la Federación (DOF) (2015). *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales*, (31/01/2015). México: Secretaría de Gobernación.
Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016). *Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016*, (20/01/2016). México: Secretaría de Gobernación.
Diario Oficial de la Federación (DOF) (2017). *Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2017*, (25/01/2017). México: Secretaría de Gobernación.
Diario Oficial de la Federación (DOF) (2018). *Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2018*, (25/01/2018). México: Secretaría de Gobernación.
Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). *Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad*

de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2019, (15/02/2019). México: Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019c). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Secretaría de Gobernación.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (2019a). *Anexo XVI-II Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.* México: Presidencia de la República.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (2019b). *Anexo XVI-II-Bis Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.* México: Presidencia de la República.

Oropeza-Rodríguez, L. E. (2015). *Efectos del subsidio para la seguridad en los municipios (SUBSEMUN), en los ayuntamientos de Jalisco*. Tesis de maestría. Política y Gestión Pública. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Tlaquepaque, Jalisco.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. (2019). https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf

Calidad institucional y ejercicio de gobierno: la cancelación del Aeropuerto de Texcoco

PABLO PINEDA ORTEGA

Resumen: Se analiza el contexto institucional en el que se tomó la decisión de cancelar por parte del entonces presidente electo la construcción del Aeropuerto de Texcoco, que habría sido el tercero más grande del mundo, estudiando las razones técnicas, de haberlas, que se esgrimieron para sustentar la decisión. En ese contexto se revisa el fundamento legal e instrumentación de la Consulta mediante la cual se canceló la obra y se estudian los costos fiscales implicados, así como las afectaciones en el desempeño macroeconómico de la decisión, particularmente en materia de crecimiento y de inversión. Con base en el modelo de Stein sobre el desempeño de las políticas públicas en el mundo fincado en ciertos parámetros, se revisa si la decisión atendió o no tales parámetros y si puede en consecuencia ser considerada una decisión eficaz y eficiente.

Palabras clave: Políticas Públicas, Marco Institucional, Cancelación del Aeropuerto en México, Costos y Beneficios Fiscales de la Decisiones Públicas.

Abstract: The chapter analyses the institutional context in which the decision was made to cancel the construction of Texcoco Airport, which would have been the third largest in the world, studying the technical reasons, if any, that were used to support the decision. In this context, the legal basis and implementation of the Consultation cancelling the work

is reviewed and the tax costs involved as well as the impacts on the macroeconomic performance of the decision, particularly in terms of growth and investment, are studied. Based on Stein's model of public policy performance in the world set by certain parameters, it reviews whether or not the decision met such parameters and whether it can therefore be considered an effective and efficient decisión

Keywords: Public Policies, Institutional Framework, Cancellation of the Airport in Mexico, Costs and Tax Benefits of Public Decisions.

Introducción

> Las instituciones son el patrimonio de la democracia. La democracia, así como las libertades y derechos que conllevan, funcionan gracias a sus instituciones. Sin ellas el gobernante impone su voluntad y el ciudadano queda a la deriva. Disminuir las instituciones es disminuir la democracia. Es lo que está sucediendo en México.
>
> *María A. Casar (2019)*

Se podría asumir desde una perspectiva normativa que el aparato de gobierno en México como en cualquier otro país procura operar bajo una lógica de actor racional, imparcial, que busca maximizar los logros de sus decisiones y minimizar sus costos en aras de alcanzar metas de valor público plausibles, medibles y transparentes, todo con el propósito de elevar el bienestar de su gente. Sin embargo, si se toma por cierta esta asunción no se pueden entender muchas de las decisiones importantes que toman las autoridades políticas de un país, mismas que se insertan en una lógica de disputa por el control y el ejercicio del poder, marcadas por filias y fobias con frecuencia parcialmente inconscientes y donde no existe necesariamente una clara y compartida visión de cuál sea el derrotero a seguir para alcanzar el progreso y el desarrollo.

Antes bien, se cuenta con un escenario de interacción entre actores políticos que se vinculan de una manera laxa, pero a la vez compleja en-

tre ellos y que se relacionan también con agentes económicos y sectores de la sociedad civil, actores que disponen cada uno de una visión de mundo que sólo de manera parcial es compartida con los demás y cuyos intereses con frecuencia son encontrados. Se trata pues de una compleja interacción entre los actores políticos y el resto de la sociedad; cuyas expectativas, incentivos y capacidades no son coincidentes y que en esa complejidad buscan maximizar su propio beneficio sin que ello implique necesariamente una lógica racional, entendible y justificable con base en ciertas metas de valor público.

Ante esa complejidad, la decisión pública que se analiza en este capítulo es la cancelación por parte del entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en octubre del 2018 de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM). Esta decisión ha sido de enorme significación no sólo por los costos fiscales implicados sino también, y de mayor importancia, por las señales de desconfianza que se enviaron a los agentes económicos y que a la postre condujeron, junto con otros factores de menor relevancia, al estancamiento económico que vivió el país en el primer año de su gobierno. Por las razones que aquí se esgrimen fincadas en un análisis de corte institucional, esta decisión no se encontró sustentada en un estudio técnico que hubiese evaluado sus costos y beneficios, tanto económicos como sociales, ni ella se operó con transparencia con base en los procedimientos institucionales establecidos. Antes, al contrario, la cancelación se vino fraguando en los semestres previos y obedeció a circunstancias variadas del entorno político que fueron influyendo sobre el ánimo de quien llegaría a la presidencia.

La ausencia de una sólida sustentación técnica de la decisión, sin embargo, no obedeció a la inexistencia de bases legales que así lo obligaran ni a la falta de capacidades técnicas para atenderla. Tampoco es el caso que no se contara con un entramado institucional fincado en la División de Poderes que en una lógica de Rendición de Cuentas Horizontal (O'Donnell, 1997) obligara al Ejecutivo a explicar y responder por sus decisiones ante el Legislativo, máxime tratándose de una decisión que

implica tan sustanciales recursos públicos. De hecho, en la implementación de la misma inclusive se esgrimió que no se violentaba el Estado de Derecho, pues se argumentó que ella se acogía a un mecanismo de participación ciudadana que los estudiosos han enmarcado en eso que se denomina Democracia Directa, mismo que en efecto está contemplado en la legislación mexicana.

De este modo, aquí se estudia cómo fue posible que aduciendo un proceso abierto de participación ciudadana se hubiese cancelado esta obra multimillonaria y de indiscutida necesidad y, se analizan las razones por las que, probablemente, podría no haber consecuencias de este desperdicio monumental de recursos con cargo a los impuestos de todos. Para ello, se retoman los argumentos esgrimidos para esta decisión y se evalúa su pertinencia, así como si realmente ellos contaban o no con la evidencia empírica suficiente para ser considerados en su justa dimensión.

Dadas las sensibles debilidades legales en las que se enmarcó la decisión, su análisis es de gran relevancia porque existe una clara asociación entre el desarrollo económico de un país y el respeto a sus instituciones y sus leyes. Dicho, en otros términos, no existen prácticamente países en desarrollo que se caractericen por tener una sólida cultura de la legalidad, como tampoco existen países desarrollados donde la ley sea poco menos que letra muerta. Pero hay también otra clara asociación de igual importancia para nuestro país, la existente entre el crecimiento económico y la tasa de inversión (porcentaje del Producto Interno Bruto [PIB], que se destina a inversión), y nótese que la inversión en el NAIM no sólo iba a ser la más grande realizada por el gobierno con participación de financiamiento privado en lustros, sino que aún superaba a la más grande que hubiese hecho cualquier empresa o entidad del sector privado en el pasado reciente.

En este orden de ideas, en el siguiente apartado, se desarrolla el marco analítico que sustenta este capítulo, que es el formulado por Stein *et al*. (2006), quienes definen a partir de un amplio estudio las que son consideradas las *características clave* de una buena política pública, mismas que abonan a su buena ejecución y a la consecución de sus metas subyacentes.

En esta obra también se desarrolla un conjunto de mensajes para el buen desempeño del ejercicio de gobierno, que se insertan mayormente en eso que ha sido denominado la arquitectura institucional del aparato público.

Luego de este análisis en el tercer apartado se presentan las razones esgrimidas para la cancelación de esta estratégica construcción y se revisa la evidencia ofrecida para sustentar tales razones destacando su debilidad y sus notables insuficiencias. Por su parte, en el cuarto apartado se analiza con cierta profundidad cuán importante habría de ser esta obra para elevar la competitividad y el crecimiento del país y se muestra cómo en su conjunto era una iniciativa plenamente rentable y que, por ello, no le habría de significar importantes costos al erario; decidida su cancelación, sin embargo, los costos fiscales, pero sobre todo los costos en la contracción del crecimiento económico ya están siendo de gran importancia y a la vista de todos.

En la penúltima sección se estudian las razones por las cuales la solución ofrecida para sustituir al aeropuerto de Texcoco, el llamado sistema de Santa Lucía, muestra sensibles inconsistencias debido a lo cual su construcción podría constituir, junto con el enorme desperdicio de recursos fiscales que ya implicó la cancelación de Texcoco, otro importante derroche de recursos, también con costo a los contribuyentes y con dudosos beneficios para la movilidad aérea dentro y fuera del país.

Finalmente, en las Conclusiones se ofrece una reflexión general sobre la naturaleza de la decisión estudiada, destacando la ausencia de los necesarios contrapesos institucionales que, de haber existido, muy probablemente la habrían evitado y, le habrían evitado también el elevado pasivo fiscal al país que ella implica. Adicionalmente, se analiza la decisión a la luz de las referidas *características clave* de una buena política, dimensionando con ello sus sustanciales carencias y su claro e insustancial tono voluntarista.

Arquitectura Institucional y Gestión Pública

En la introducción de esta obra se recoge el estudio de Stein *et al.* (2006) quienes realizan un interesante análisis del marco institucional en que se

inscribe la gestión de todo gobierno, destacando que es esa arquitectura la que contribuye a explicar el desempeño de una política pública. Lo anterior es de primera importancia porque en efecto las acciones de un gobierno nunca se dan en un escenario idóneo a donde los actores comparten metas comunes de valor público y disponen de las capacidades y los medios para alcanzarlas con honradez, eficacia y con eficacia, tal y como lo prescribe el art. 134 de la Constitución mexicana. De hecho, afirman nuestros autores, para la mejor comprensión del proceso político, "se consideran los efectos interactivos de múltiples reglas institucionales sobre las prácticas políticas, así como el efecto de estas prácticas sobre la elaboración de las medidas de política" (2006, p. 6); dicho en otros términos, existe una permanente interacción entre los actores políticos con capacidad decisional y el marco institucional en que operan –las reglas del juego– que les impone premios y castigos creíbles por su conducta, todo lo cual incide en el grado de eficacia en la gestión de gobierno.

En el marco de esta compleja arquitectura institucional se vuelve obligado definir estrategias para alcanzar con razonable éxito las metas de un gobierno, lo que atraviesa por la necesaria definición, implementación y evaluación de políticas que contribuya a la optimización de los que siempre serán escasos recursos públicos. En ese marco, a continuación, se retoman de manera breve los diez *mensajes* de Stein *et al.* (2016) referidos en la introducción de esta obra y que enfatizan la importancia de la referida arquitectura institucional para el logro de objetivos de valor público[1].

El primero de ellos señala que los mecanismos para el debate, la aprobación y la ejecución de un programa de gobierno son importantes porque de ellos se desprende el grado de compromiso intertemporal que asumen los actores involucrados, junto con otros factores; de esto depende que las acciones definidas y consensuadas se emprendan de manera adecuada y con perspectiva de mediano y largo plazos. Lo anterior es especialmente importante porque a tono con un segundo *mensaje*, las propuestas de polí-

[1] Tales mensajes se desprenden del estudio comparado del marco institucional de diversos países de Latinoamérica.

tica pública, aunque puedan estar sólidamente definidas no se emprenden en un *vacío* político, sino que se encuentran permeadas por un entorno que pueda, según las circunstancias, favorecer u obstaculizar su ejecución. En este sentido, si bien existe un conjunto amplio de *recetas* de política pública que por su generalizado uso algunos califican como *universales*, al momento de instrumentarse en distintos contextos conducen también a diferentes resultados y que no son necesariamente los deseados.

Un claro ejemplo de ello lo es el listado de políticas propuestas en el marco del llamado Consenso de Washington en el que dado el colapso de algunas naciones latinoamericanas en los años setenta, requirieron según algunos organismos internacionales de ese grupo estándar de políticas. Como a la distancia se puede evaluar, estas recetas tuvieron un resultado desigual según el marco institucional (además de otros factores) en que fueron emprendidas y en consecuencia sus efectos no alcanzaron las metas previstas.

Más aún, se señala en el tercer *mensaje*, existe un grupo compacto de *características clave* de una política pública que tiene una importancia fundamental para contribuir al éxito en su ejecución; la presencia o ausencia de estas características, junto con el marco institucional que aquí se describe, son precisamente el referente central para la evaluación de la decisión de política materia de este capítulo. Citamos estas características al final de esta sección.

Ahora bien, dada la multiplicidad de los actores participantes en el Proceso de Formulación de Políticas (PFP), la diversidad de las reglas del juego con que interactúan y la variedad de campos de su intervención, obliga a que el analista –y ese es el cuarto *mensaje*– retome una perspectiva sistémica, integral, pues de otro modo sólo se tendrá un estudio parcial y fragmentado de la política pública. Justo por esta complejidad, el quinto *mensaje* establece que las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no funcionan como una adecuada estrategia de reforma para la atención de un problema público.

Existen reformas que por su propia naturaleza pueden tener efectos de retroalimentación sobre los PFP y ejemplos de ello lo son las políticas

de descentralización o las reformas a los procesos presupuestarios. En estos casos establece el sexto *mensaje* se debe poner atención especial a las ramificaciones de las mismas porque ellas trascienden el contenido original de la política. En este orden de ideas es deseable, a tono con el séptimo *mensaje*, que se alienten procesos de cooperación entre los actores participantes pues ello conducirá a mejores resultados. Pero ambos, la cooperación y los procesos de retroalimentación de los PFP, resultan más eficaces si los actores participantes han alcanzado más altos estándares de institucionalización. Así, lo establece el octavo *mensaje* y con esto se refiere al alcance de partidos más programáticos, a legisladores con mayor capacidad para elaborar políticas, a un poder judicial independiente y a cuadros burocráticos de mayor preparación.

En todo caso, las bondades institucionales referidas no se consiguen de la noche a la mañana afirma el penúltimo *mensaje*, y por ello se requiere que los políticos profesionales dispongan de los adecuados incentivos para operar, tales como la eliminación de las prácticas clientelares como moneda de cambio. Finalmente, el décimo y último *mensaje*, mismo que es de especial importancia para este ensayo, establece que si los liderazgos son funcionales se convierten en una fuerza vital para el desarrollo institucional, pero a la inversa, si no son funcionales, aunque se logren las metas, a lo que abonan finalmente es al debilitamiento de las instituciones.

Para el alcance de este conjunto de mensajes nuestros autores analizaron una muestra de países latinoamericanos y se plantean para cada uno las siguientes interrogantes, a partir de cuyas respuestas se pudo avanzar en la comprensión de la naturaleza de sus respectivos PFP:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?
- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?
- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?
- ¿Cómo son los intercambios y transacciones que emprenden?

Ya el tercer *mensaje* destaca que, existe un grupo de *características clave* para el éxito de una política pública y, nótese cómo el alcance de esas características atraviesa necesariamente por la atención, aún parcial, de estos diez mensajes, esto es, la arquitectura institucional a donde se inserta la gestión de gobierno es un componente sustantivo para la adecuada ejecución de toda política pública. Tales *características* son: Estabilidad, Adaptabilidad, Coherencia y coordinación, Calidad de la implementación y de su efectiva aplicación, así como Orientación al interés público, y Eficiencia; estas características son retomadas en este ensayo para entender las razones, pero sobre todo las condiciones, que permitieron la ejecución de una decisión harto controversial de gobierno: la cancelación del NAIM.

La cancelación: razones esgrimidas y sustento legal

En conferencia de prensa del 29 de octubre de 2018 en compañía de futuros colaboradores y con la presencia del empresario de la construcción José María Riobóo, el entonces presidente electo, AMLO, anunció la polémica decisión de cancelar la construcción del NAIM. En dicho evento señalaba que el sustento de su decisión no era otro que el mandato popular y delineaba asimismo los términos del nuevo proyecto aeroportuario:

> …La decisión que hemos tomado a partir del resultado de la consulta ciudadana sobre la construcción del aeropuerto de la Ciudad de México. La decisión es obedecer el mandato de los ciudadanos de modo que se van a construir dos pistas en el aeropuerto militar de Santa Lucía, se va a mejorar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y se va a reactivar el aeropuerto de Toluca. De esta manera, vamos a resolver en poco tiempo la saturación del actual aeropuerto de la Ciudad de México (*Milenio*, 2018).

Se trataba pues del llamado "Sistema aeroportuario de Santa Lucía", integrado por tres aeropuertos, en donde habría una especie de acoplamiento armonioso de aeronaves sin mayores molestias para los pasajeros y sin riesgos en el tránsito aéreo implicado, sistema también donde la

interconexión de vuelos nacionales e internacionales sería razonablemente fluida, como lo serían los traslados entre las tres sedes; esa era la propuesta anunciada mediante la cual se sustituiría al NAIM. En el evento en cuestión el presidente electo agregaba:

> La decisión que tomaron los ciudadanos el día de ayer es racional, democrática y eficaz. Desde que se inició el análisis sobre este asunto dejamos de manifiesto que quedaban a salvo los intereses de las empresas y de los inversionistas, hay fondos en el fideicomiso actual… pero además de eso existe el respaldo, el aval, nuestra palabra, nuestra autoridad moral y política de atender cualquier reclamación de empresas o de inversionistas; es decir, esta decisión se toma con respeto absoluto al Estado de Derecho sin afectar intereses de las empresas y de los financieros. Es buena noticia… estamos contentos porque se aplicó un ejercicio democrático y fue la gente la que decidió y tenemos que ir creando el hábito democrático, cuando hay democracia no existe la corrupción (*Milenio*, 2018).

Como se ve, se buscó también reducir la incertidumbre natural generada por la decisión, pues había un número importante de contratos por montos enormes y bonos de deuda que honrar y, se destacó asimismo el sustento legal de la decisión: "se toma con respeto absoluto al Estado de Derecho". En esta intervención se recurrió además al amparo que le daba la "autoridad moral", cualquier cosa que esto pueda significar, de quien en breve sería el nuevo titular del Ejecutivo y se enfatizaba que la decisión era producto del "ejercicio democrático" implicado en la encuesta.

Lo cierto es que, las principales ideas de este discurso son cuestionables y la decisión misma ha tenido –y continuará teniendo– importantes consecuencias para la vida económica del país. Esto es, hay buenas razones para dudar del sustento jurídico de la decisión, tanto por la forma en que se llevó a cabo la encuesta como por su carácter *vinculatorio* –obligatorio– y, si bien, se han negociado los términos de las indemnizaciones y pagos a las empresas involucradas, esto es, la decisión se ha operado (al menos parcialmente) "sin afectar intereses de las empresas y de los

financieros", sí se afectaron los intereses de la sociedad por sus elevados costos fiscales, que es al final del día por quien los gobernantes debieran preocuparse.

Pero más allá del contenido mismo del discurso de marras, la preocupación que da origen a este estudio proviene de la forma en que se tomó la decisión, pues no se acreditó que fuese producto de un análisis sólido y riguroso de lo que mejor conviene al país. En el anuncio de la cancelación AMLO enfatizó que su decisión se fincaba en la *consulta* organizada para conocer la opinión de la ciudadanía, pero en realidad la decisión misma no fue una sorpresa para nadie; a lo largo de su campaña y aún antes, desde el anuncio por parte del Gobierno federal de la construcción del aeropuerto en Texcoco, López Obrador expresó sus dudas y su rechazo a la iniciativa. Ya en su discurso del 19 de agosto del 2018 en el V Congreso Nacional Extraordinario de MORENA y en su calidad de presidente electo, señaló que, reiteraba algunos de los compromisos asumidos y enlistó 30 en esa ocasión; el número 25 dice lo siguiente: "Ya iniciamos el proceso de consulta para construir el aeropuerto a donde lo decida el pueblo y mejor convenga al interés nacional" (AMLO, 2018a).

Sin embargo, aún antes de tal discurso, en el "Proyecto de Nación 2018-2024", documento que sintetiza su ideario político para el sexenio que buscaba gobernar, en su capítulo "Infraestructura" se contempla el apartado "Sistema Aeroportuario del Valle de México (Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y Santa Lucía)", esto es, que para el tema de Santa Lucía ya existía una propuesta muy concreta. Esta mención no es menor porque documenta que a diferencia de lo que se dijo con respecto a la imparcialidad de la *consulta*, ya existía una definición puntual sobre ello (AMLO, 2018b).

El posicionamiento que claramente ya tenía el equipo de AMLO fue tal que el día 8 de octubre de 2018, sólo 17 días antes de la *encuesta*, se subió un video en el que él mismo ofrece datos en favor del proyecto de Santa Lucía refiriendo un estudio del 2013 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (Animal Político, 2018) Leyendo él mismo el documento señala que el lugar "es una zona despejada de buena clima-

tología local, con características mecánicas del terreno que no parecen tener especiales notaciones críticas y dispone de espacio para crecer…". Sin embargo, el estudio en realidad concluye exactamente lo contrario. Más aún, la propia OACI desmintió a través de una carta dirigida a AMLO que haya realizado estudios sobre la viabilidad de construir dos pistas en Santa Lucía (Economíahoy.mx, 2018a). Pero vale la pena reproducir puntualmente lo que concluye el estudio de la OACI para no dar margen a confusiones:

> Que de entre las opciones contempladas, la más adecuada es la de la construcción de un Nuevo Aeropuerto Internacional para la Ciudad de México (NAICM) en el emplazamiento de Texcoco que sustituya completamente al actual y dé respuesta a los planteamientos estratégicos que el Gobierno mexicano ha considerado para el Proyecto (OACI, 2013, p. 161).

Como se ve, existía ya con antelación a la encuesta toda una propuesta para el aeropuerto de Santa Lucía y había también una atmósfera en favor de ella. De lo anterior, da cuenta también el hecho mismo de que ya se disponía de un grupo de motivaciones –que no razones– adicionales que claramente inclinaban la balanza en contra del NAIM. De estas motivaciones se han destacado particularmente tres; a saber:

José María Riobóo es un empresario de la construcción y viejo conocido del presidente, quien parecía ejercer una influencia no menor sobre sus decisiones en materia de obra pública. Este empresario participó con otros socios en dos licitaciones para el NAIM (en la de selección del arquitecto maestro y en la de elaboración del proyecto de las pistas) y en ambas obtuvo resultados desfavorables, lo que lo habría orillado a influir sobre AMLO para descalificar la obra e impulsar Santa Lucía (De la Rosa, 2018). Documenta también la cercanía de Riobóo con AMLO el hecho de que su empresa obtuvo 4 adjudicaciones *directas* en la Ciudad de México en el período 2002 al 2005, la mayor parte del cual el presidente fue jefe

de Gobierno de la misma[2], y continuó construyendo infraestructura con su sucesor, Marcelo Ebrad.

Adicionalmente, editorialistas nacionales señalaron que, la decisión de cancelar el NAIM también podría explicarse por la intención del todavía presidente electo de dar un manotazo en la mesa en la política nacional para mostrar al sector empresarial que este ya no tendría el poder que había tenido con otros presidentes[3]. Como lo expresaba en su campaña, en efecto, AMLO insistía en la necesidad de separar el poder político del económico (*los dueños del dinero*, como él los llamaba) y esta decisión demostraría la lógica de los nuevos tiempos; lo cierto es que esta separación a la postre no se verificó, como lo demuestra la cercanía de importantes hombres de negocios con el nuevo gobierno –y aún dentro de él–, tales como Jiménez Espriú, Alfonso Romo y Salinas Pliego, entre otros.

Finalmente, se ha argumentado que la decisión obedece al interés del presidente de acabar con la obra de EPN y, en este sentido no sólo se estarían abrogando un número de las llamadas *reformas estructurales* de su sexenio, sino también su más grande obra de infraestructura. Esta hipótesis se entiende mejor si se considera que de manera recurrente calificó a la administración de EPN como corrupta y, en consecuencia, sus reformas y acciones tendrían ese sesgo que habría que extirpar en el nuevo gobierno. Nótese así que en un video en su cuenta de Facebook, el mismo AMLO señaló que los inversionistas querían hacer el aeropuerto en Texcoco porque querían quedarse con los terrenos del actual aeropuerto, para lo cual "tenían pensado hacer una especie de Santa Fe", que es un importante desarrollo inmobiliario en la Ciudad de México.

De este modo, al momento de realizarse la *encuesta* ya la propuesta de Santa Lucía llevaba un camino muy andado y, por ello, no era de extrañar

[2] "De estas adjudicaciones, la más grande fue por un monto superior a los 161 millones de pesos que se usaron para un proyecto vial y estudios de impacto ambiental, urbano y vial, así como el proyecto ejecutivo para la construcción de las vías rápidas de la Ciudad de México" (Nación 321, 2018).

[3] Entre ellos, se encuentran Denise Maerker, Enrique Quintana y René Delgado.

que el posicionamiento a su favor por parte de AMLO fuese tan claro; esta opinión permitió desde luego *orientar* a los participantes en ella sobre cuál debería ser el sentido de su voto y, no se olvide además que fueron los simpatizantes de MORENA quienes operaron la encuesta y en su mayoría fueron ellos mismos los que votaron y contaron los votos.

Sustento jurídico de la consulta

En un régimen democrático prevalece el siguiente principio (referido de manera parcial en el artículo 16 constitucional[4]): "los gobernados tienen plena libertad para hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido por la ley, en tanto que los gobernantes sólo podrán hacer aquello que les esté explícitamente permitido"; de manera específica, el llamado principio de legalidad establece que toda acción pública debe fincarse en una norma de carácter legal –no un reglamento o una disposición administrativa– y que en consecuencia los gobernantes tienen un margen claro de actuación más allá del cual no tienen atribuciones. El punto es relevante porque se argumentó que el proceso mediante el cual se había llegado a la decisión de cancelar la obra tenía el suficiente sustento jurídico.

La decisión de suspender la obra del aeropuerto –lo señaló el entonces presidente electo– se fincó en los resultados de la consulta celebrada del 25 al 28 de octubre en la que el 69.9% de los consultados estuvo a favor de la suspensión en tanto que el 29.1% se expresó en contra y, para él los resultados tenían efectos *vinculatorios*. Pero ¿cuál es el sustento de ese carácter vinculatorio? El artículo 35 fracción VIII constitucional establece que es derecho de los ciudadanos "Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional", y es el caso que AMLO denominó a su ejercicio como una "consulta"; sin embargo, tal fracción precisa que

[4] El párrafo primero de tal artículo establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento" (Cámara de Diputados, 1917).

las mismas se sujetarán a una serie de lineamientos que ahora listamos (Cámara de Diputados, 1917).

Estos ejercicios, dice la citada fracción, serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición del presidente; por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras, o por los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. El segundo punto de dicha fracción establece que cuando la participación total corresponda al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos de la lista nominal de electores, el resultado será en efecto vinculatorio. El punto 3 señala que será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, quien resolverá *previo a la convocatoria* que realice el Congreso sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta. Adicionalmente, el punto 4 señala que el Instituto Nacional Electoral, INE, tendrá a su cargo "la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados" (Cámara de Diputados, 1917) y el punto 5 establece que la consulta "se realizará el mismo día de la jornada electoral federal". Sobre esta base veamos si la consulta atendió o no estos lineamientos.

Por lo que respecta al primero, relativo a que las consultas serán convocadas por el Congreso a petición del presidente; por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras, o por al menos el 2% de los ciudadanos de la lista nominal de electores: este lineamiento no se atendió. Aunque como ya se dijo la iniciativa fue avalada por los diputados de Morena, nunca medió una solicitud formal a su Cámara ni tampoco a la Cámara de Senadores. Por lo que va al lineamiento 2 que establece que cuando la participación total corresponda al menos al 40% de los ciudadanos de la lista nominal de electores, el resultado será en efecto vinculatorio: no se atendió. Ya se dijo que el número de votantes fue inferior al 1% del número total de electores inscritos en el Padrón Electoral, alejadísimo de ese 40% (Cámara de Diputados, 1917, artículo 35 fracción VIII, inciso 2°).

Por lo que respecta al punto 3 que señala que será la SCJN quien resolverá *previo a la convocatoria* que realice el Congreso sobre la constitucio-

nalidad de la materia de la consulta: no se atendió. A la SCJN nunca se le dio conocimiento del instrumento de la consulta ni de las fechas de su ejecución. Por lo que va al punto 4 relativo a que el INE tendrá a su cargo "la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados": no se atendió. El instituto no tuvo ningún tipo de injerencia en esta consulta. Finalmente, y por lo que respecta al punto 5 que establece que la consulta "se realizará el mismo día de la jornada electoral federal": no se atendió. Como se sabe, la fecha más reciente de elecciones federales fue el primero de julio y la consulta se realizó del 25 al 28 de octubre.

Como se ve, ninguno de los cinco puntos referidos en la fracción VIII se atendió y, por ello, no se sustenta jurídicamente el dicho de AMLO en el sentido de que para él la consulta *sí* tiene efectos vinculatorios; aun cumpliéndose 4 de los 5 puntos tampoco podría tener tales efectos pues el enunciado constitucional es claro: los exige todos.

De hecho, a petición expresa de un ciudadano quien promovió un amparo en contra de la consulta, el juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México resolvió que la misma no tiene sustento constitucional pues AMLO aún no tenía facultades como titular de Ejecutivo y, por ello, la decisión no podía tener consecuencias legales. El texto en cuestión señala: "Así, los actos realizados por el Presidente electo son actos extrajurídicos que se encuentran al margen del sistema constitucional, pues no tienen sustento ni fundamento en la Constitución y, por esa misma razón, no pueden producir efecto jurídico alguno" (Lastiri, 2018).

En todo caso y como se ve, la decisión de la consulta se da bajo un entorno de desaseo jurídico que como lo advertía Woldenberg, puede convertirse en un "precedente ominoso" para que sin mayor sustento legal se operen nuevas iniciativas de convocantes, donde no se tengan garantías de equidad, integridad y transparencia; de que en efecto esta *consulta* habría de operar como "precedente" lo documentan las ulteriores encuestas sobre el tren maya y los programas sociales, por ejemplo, que operaron sobre bases similares (Woldenberg, 2018).

Sustento metodológico de la consulta

Por otro lado y para evaluar el sustento metodológico de la consulta tal y como lo plantea Morales, se deben considerar tres aspectos: si la pregunta tiene o no un sesgo; si el levantamiento –el tipo de muestreo– es representativo, y si se aprecia un sesgo hacia ciertos grupos poblacionales. Por cuestiones de espacio no podemos detenernos en el análisis puntual de este autor y sólo nos detenemos en sus conclusiones. Con respecto a si la pregunta tiene un sesgo, Morales concluye –a partir de la opinión de seis importantes encuestadores– que sí existe y que éste en efecto está en favor de Santa Lucía (Morales, 2018). Sobre la representatividad del levantamiento Morales refiriendo a Garrido señala que de la elección del levantamiento se presentan muchos casos atípicos (Garrido, 2018). En principio, sucede que sí se contempló instalar casillas en el 100% de los municipios de Tabasco, Ciudad de México y Baja California, pero para Jalisco, Durango, Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas sólo las habría en menos del 10% de sus municipios, lo cual resulta altamente discrecional, por decir lo menos.

Finalmente, sobre la consideración de si se aprecia un sesgo en la pregunta, Morales afirma que sí existió tal, dado que el método de levantamiento de la consulta permite suponer un perfil probable de los participantes. En efecto, no se espera que gente de clase media o de altos ingresos vayan a emitir su voto a una plaza pública, en tanto que sí lo haría gente de nivel socioeconómico bajo, así como una parte importante de quienes han expresado sus simpatías por AMLO, todo lo cual haría menos representativa la encuesta.

Esta breve revisión a partir de las tres preguntas guía de Morales no deja mayor margen a dudas sobre las insuficiencias del ejercicio. Participaron en el proceso –afirman sus organizadores– un millón 67,859 votantes, que equivalen a menos del 1% del padrón electoral, pero vale insistir que la consulta no fue representativa por este reducido porcentaje,

sino –y sobre todo– por las señaladas debilidades metodológicas en su diseño y su ostensible sesgo[5].

Dadas entonces tales debilidades, se vuelve necesario tomar otro referente y para ello se retoman los resultados de la Encuesta realizada por Consulta Mitofsky a unos días de la realizada por el equipo de AMLO[6]. Esta encuesta se aplicó a mil mexicanos mayores de edad a nivel nacional y sus resultados son los siguientes: el 39.9% prefería la opción de Texcoco y sólo un 16.5% se inclinó por Santa Lucía. Los argumentos esgrimidos a favor fueron que, generará más empleos, que será más grande y atraerá más turismo y de los esgrimidos en contra el más referido es que resultaba muy cara. Como se ve, los resultados que presenta Mitofsky, una reconocida empresa en el gremio y con años de experiencia, son sustancialmente distintos y la ventana metodológica utilizada está disponible en su página.

Pero más allá de la perspectiva puramente jurídica –que es obligación de atender para todo gobernante en un régimen de derecho– la decisión resulta incomprensible vista en función del sustento técnico de la solución encontrada, esto es, la ampliación del aeropuerto de Santa Lucía y la cancelación del NAIM. En efecto, al momento de anunciarse esta decisión cuando se dio a conocer el resultado de la *consulta*, más allá de una ficha técnica del proyecto bastante insustancial, así como de algunos otros elementos adicionales bastante menores, no se contaba aún con más insumos dignos de consideración.

Por todo lo anterior, es claro que la decisión tuvo un fuerte sesgo voluntarista y político, ausente del obligado sustento jurídico y técnico. En-

[5] Que no es este desde luego el parecer de AMLO, quien con relación a la consulta señaló el 11 de septiembre en conferencia de prensa tras reunirse con el gobernador de Quintana Roo: "ya eso de la manipulación, el acarreo, y de la entrega de despensas, el frijol con gorgojo, ya eso pasó a la historia, ya todo eso quedó sepultado el pasado 1 de julio" (Zavala, 2018).

[6] La encuesta en cuestión. "Tercera Encuesta Nacional sobre el Nuevo Aeropuerto (NAICM)" (Consulta Mitofsky, 2018).

tonces y dadas estas notables irregularidades, ¿cómo se puede entender –que no justificar– esta decisión? De manera particular y sobre la base de la discusión del apartado previo, ella se explica por la clara debilidad institucional de nuestro régimen político, debilidad desde luego que se ha ampliado por la insuficiencia de contrapesos en el Congreso de la Unión y también en el Poder Judicial, así como por los embates contra los órganos autónomos de relevancia y la reducción en sus presupuestos, sobre lo que se vuelve en las conclusiones.

La Importancia de Texcoco y los Costos de la Cancelación

En el Programa Nacional de Infraestructura de Enrique Peña Nieto (EPN), se destaca la necesidad de emprender inversiones de significación en el sector, para elevar la competitividad del país, señalándose que, en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial México ocupa el modesto lugar 41 de 144 países en materia de competitividad en infraestructura de transportes. Esta posición se encuentra prácticamente a 40 lugares de nuestros principales socios comerciales (Canadá y EE. UU. ocupan los lugares 9 y 13, respectivamente). También, se señala que en el país sólo 17 aeropuertos concentran el 88% de los 86.4 millones de pasajeros anuales, así como el 98% de la carga total (747 miles de toneladas). En particular, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), absorbe el 34% de los pasajeros del país, el 23% de las operaciones y mueve el 60% de la carga aérea, por lo que se constituye en el principal vínculo de México con el resto del mundo por esta vía. Sin embargo, su rezago es tal que, no obstante que su capacidad es para 32 millones de pasajeros al año, en 2017 atendió a 44 millones con 449 mil operaciones.

Ante este escenario se formuló el proyecto del NAIM y el anuncio lo hizo el mismo EPN en septiembre del 2014. El que habría sido el nuevo aeropuerto fue diseñado de tal forma y dimensiones que se hubiera convertido en el tercero más grande del mundo y primero en Latinoamérica en un espacio de 5 mil hectáreas, buscando atender a 70 millones de pasajeros en su primera etapa con 690 mil operaciones por año. El aeropuerto tendría dos terminales aéreas, seis pistas de operación simultánea y calles

de rodaje, así como estacionamientos; dispondría también de una torre de control de tráfico aéreo, centro de operaciones regionales, un centro de transporte terrestre intermodal y vialidades de acceso. En su Plan Maestro se contemplaron las siguientes cuatro fases (ASF, 2019):

Primera. Se concluiría en 2020 y en ella se construirían el edificio terminal de pasajeros, la torre de control de tráfico aéreo, y tres pistas de operación simultánea;
Segunda. Prevista para concluirse en 2030, incluía una pista más y calles de rodaje;
Tercera. A finalizarse en 2040 y en ella se construiría la quinta pista, la terminal 2, así como calles de rodaje adicionales;
Cuarta. Estaría concluida en 2060 e incluía nuevas vialidades de acceso y la última pista. Se contemplaba que ya en esta etapa podría tener hasta 125 millones de pasajeros al año (IMCO, 2018).

Mediante este ambicioso proyecto se resolvería plenamente el creciente rezago en infraestructura de movilidad aérea para el centro del país, al tiempo que se elevaba la conectividad regional mejorando la integración logística e impactando de manera sustantiva la competitividad de México; se contemplaba que iniciaría operaciones en el 2020 –si bien luego se cambió al 2021– y que sería un aeropuerto 100% sustentable. Una apretada síntesis de los avances alcanzados la ofreció Arturo Páramo en su nota del primero de marzo, señalando: "El proyecto… quedó cancelado cuando ya se había construido el piso del edificio central, se había iniciado la habilitación de las pistas de aterrizaje. Además, estaban en construcción la torre de control y las columnas que sostendrían la estructura del techo" (Páramo, 2019).

La estructura financiera del proyecto

El proyecto del NAIM corrió a cargo del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) y el presupuesto inicial del Pre-Plan Maestro del 2014 ascendió a $168,880 millones, cantidad que a una cotización del dólar de

12.70 pesos equivalía a 13,300 millones de esa divisa. En este Pre-Plan se consideraba una demanda esperada de 42 millones de pasajeros al año y una carga probable de 508 mil toneladas para su primera etapa, a concluirse en el 2021. Como aparece en el siguiente cuadro, de este monto se planteaba que el aporte proveniente del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) representaría el 58%; esto es, $97,880 millones y la deuda privada absorbería el restante 42%, $71,000 millones. Estas serían las fuentes del proyecto y se contemplaba, como también aparece en el cuadro, que sus usos estarían concentrados en los siguientes 4 rubros generales: Obras Sociales: 266 millones USD; Trabajos Hidráulicos (lagunas, túneles y canales): 1,197 millones USD; Diseño, ingeniería y gestión del proyecto: 1,729 millones USD; Infraestructura aeroportuaria (edificio de la terminal de pasajeros, torre de control, instalaciones de apoyo, pistas): 10,107 millones USD.

Cuadro 1.
Presupuesto a precios de 2014. Fuentes y Usos

Fuentes	Usos[7]
PEF $97,880 (58%)	Obras Sociales: 266 USD Trabajos Hidráulicos: 1,197 USD
Deuda Privada $71,000 (42%)	Diseño, ingeniería y gestión del proyecto: 1,729 USD Infraestructura aeroportuaria (edificio de la terminal de pasa-
Tipo de cambio 12.70 Total: $168,880	jeros, torre de control, instalaciones de apoyo, pistas): 10,107 USD
13,300 millones de dólares	13,300 millones de dólares

Fuente: Elaboración propia con base en GACM (2018).

Lo cierto es que para 2017 la demanda esperada ya había superado las expectativas originales, de manera que el número de pasajeros se calcu-

[7] Nota: La fuente original de los Usos proviene de ocde, pero en ella se habla de 13,000 millones; aquí se mantiene la proporción de tal monto en cada uno de los cuatro rubros, pero se cita el monto actualizado a 13,300.

laba ahora en 44.7 millones con una carga de 634 mil toneladas anuales para 2021. De este modo, se redimensionó el Plan Maestro original con incrementos en la capacidad de la terminal, plataformas y estacionamientos, entre otros componentes. Con base en la ampliación, el GACM reportó que para agosto del 2018 el presupuesto actualizado ascendía a $285,000 millones; esto es, los 13,300 millones de dólares considerados originalmente, pero a la nueva cotización de 21.40 pesos por dólar; la estructura de su fondeo actualizada aparece en el siguiente cuadro, donde se indican las distintas fuentes. En este momento ya se disponía del 70% del presupuesto total proveniente, como ahí se aprecia, de $28 mil millones del PEF, donde se incluyen $5 mil millones del PEF 2018 (Daen, 2018), $30 mil millones de la emisión de la Fibra E, un crédito con Banobras por 20 mil millones, así como la emisión de deuda garantizada con los ingresos de la Tarifa de Uso del Aeropuerto (TUA) por $119 mil millones (los bonos *verdes*). De este modo, los recursos que faltaban por fondear ascendían a sólo el 30% del valor total del proyecto.

Cuadro 2.
Situación financiera a agosto del 2018

Recursos por fondear (30%)		$88,000	Recursos comprometidos: $160,000 Desembolsados: $58,000 Comprometidos no desembolsados: $102,000
Recursos fondeados (70%)	$28,000 del PEF	$197,000	Se cuenta con recursos líquidos por $139,000 (incluye crédito Banobras) Se cuenta con liquidez para cubrir las necesidades de 2018, 2019 y primer semestre de 2020
	$30,000 de Fibra E		
	$20,000 de Banobras		
	$119,000 Deuda TUA emitida		
		Total: $285,000	

Fuente: GACM (2018, p. 7).

Para el alcance de los $285 mil millones; esto es, para la obtención del 30% adicional ($88 mil millones) se tenían contemplados los siguientes ingresos: $10,750 millones por interconexión del TUA; $32,250 millones de la emisión de una nueva Fibra E y, $65 mil millones de otras fuentes, donde se incluye la monetización de los terrenos de ambos, de la Ciudad Aeropuerto y del AICM, entre otros. En un documento de agosto del 2018, el GACM presenta una gráfica sobre la evolución de los ingresos futuros del NAIM y señala: "el proyecto genera suficientes flujos no sólo para pagar a los inversionistas privados y las inversiones futuras, sino también para que el gobierno recupere su inversión en caso de que se utilicen recursos del PEF" (GACM, 2018, p. 9).

De los montos ya comprometidos que aparecen en el cuadro, considérese lo dicho por la ASF en el siguiente párrafo; estas líneas son de primera importancia porque dan cuenta del enorme monto de recursos implicados en el proyecto y, en consecuencia, de los igualmente elevados costos de su cancelación:

> Al 31 de marzo de 2018, el GACM, ha formalizado 573 contratos de obra y de su supervisión, por un importe total de 168,731.9 mdp, que representa el 86.5 por ciento del costo estimado del proyecto por 195,000.0 mdp (monto actualizado a 2017) para la construcción de la Fase 1 del NAIM (ASF, 2019, p. 318).

En el siguiente cuadro se aprecian las tres etapas que abarcó el proceso de emisión de deuda y de manera rápida obsérvese que en la primera en 2014 se concretó un crédito simple por mil millones de dólares y en 2015 uno más de carácter revolvente por tres mil millones, donde ya se incluye el primero. En la segunda etapa hubo dos emisiones del bono verde por un total de seis mil millones de dólares y, nótese que en estas dos etapas el respaldo lo fueron los ingresos de la TUA debido a lo cual ni siquiera fue considerada la emisión de deuda pública. Finalmente, en la tercera etapa se emiten los Certificados Bursátiles Fiduciarios de Inversión en Infraestructura y Energía (Fibra E) por un monto de 1,580.1 millones

de dólares o 30 mil millones de pesos, a pagarse con los excedentes de operación (ASF, 2019, p. 315).

Cuadro 3.
Etapas del Plan Financiero

Deuda Fideicomiso TUA			Remanentes
Etapa 1		Etapa 2	Etapa 3
Flexibilidad a necesidades de inversión y a realizar emisiones de bonos oportunamente		Financiamiento a largo plazo para minimizar riesgo de refinanciamiento y optimizar costo de financiamiento	
Crédito simple de mil millones de dólares (mmd)	Línea de crédito revolvente de tres mmd (2 mmd más 1mmd del crédito simple)	Emisiones de bonos verdes por 6 mmd	Fibra E por 1.58 mmd (30,000 millones de pesos)
BBVA, HSBC, City e Inbursa	City, HSBC, JP Morgan, BBVA, Santander, Scotiabank, Inbursa, Credit Agricole, Mizuho, Sabadell, ING, SMBC y Bank of Tokyo	Primera emisión: 2 mmd a 10 y 30 años Segunda emisión: 4 mmd a 10 y 30 años	Plazo: Hasta alcanzar el rendimiento objetivo Emisor: Fideicomiso de Fibra E
Cierre 29 octubre 2014	Cierre 7 octubre 2015	Septiembre 2016 Septiembre 2017	Cierre 23 marzo 2018
Respaldado con la TUA del AICM, y en su momento del NAIM. No cuenta con garantía del Gobierno federal, no es deuda pública			Fuente de pago: Excedentes de operación

Fuente: Elaboración propia con datos de GACM (2018) y con algunas precisiones obtenidas de ASF (2019).

Cómo se operó la Cancelación

Ya se dijo que el 29 de octubre del 2018 AMLO anunció su decisión de cancelar el proyecto del NAICM. La información reportada por GACM es que al 30 de septiembre de ese año el avance de la obra alcanzaba un 32.15%, pero en realidad los trabajos continuaron hasta diciembre, de manera que tal avance debió ser aún mayor; de hecho, en entrevista del 9

de septiembre el entonces director corporativo del GACM Raúl González señaló que, para el cierre del año este sería del 36%[8].

Pero además del avance físico se tenían ya los citados 573 contratos por un monto de $168,731.9 millones, lo que equivale al 86.5% del costo estimado de la obra en su primera etapa. Con esta se podría haber ofrecido servicio de clase mundial a no menos de 44 millones de pasajeros al año y se habrían podido trasladar 634 mil toneladas de mercancías en el mismo período, etapa que inicialmente se tenía contemplada concluir en el 2021, si bien, luego se cambió al año siguiente (Guadarrama, 2018).

No se podría argüir, por cierto, que de estos montos y avances no se le hubiese informado al Congreso, pues en su comparecencia con senadores el 17 de octubre justo unos días antes de la *consulta*, el entonces secretario de Comunicaciones y Transportes, Ruiz Esparza, reprodujo prácticamente estos mismos números. En tal evento señaló que hasta ese momento en la inversión del NAIM se habían pagado $100 mil millones, 60 mil millones en obra y 40 mil millones más en materiales ya adquiridos por parte de las 307 empresas participantes, pero que la inversión comprometida, esto es, la que ya estaba contratada, ascendía a $170 mil millones. De este modo y debido a ajustes varios, señaló el secretario, la obra ya se encontraba valorada en $280 mil millones, Por ello y para propósitos del análisis, el quedarse con el dato de un avance del 32.15% no sólo es parcial sino es también inexacto y sesgado (Canal del Congreso, 2018).

Con la llegada de una nueva administración en el GACM con el gobierno de AMLO, se resolvió continuar de manera temporal con la obra y lanzar al mismo tiempo una oferta de compra de mil 800 millones de dólares de los bonos, tal y como se asienta en la primera minuta de su Consejo de Administración, CA, del 2 de diciembre referida por el periodista Darío Celis (*La Razón*, 2018). Con ello, se argumentó, se estaba mandando una

[8] Según Barrañon (2018) GACM reporta que al 31 de julio del 2018 el avance era de 31.5%: Una nota similar reporta el avance mayor, véase De la Rosa (2019a). En Notimex (2018b) se puede consultar la nota del GACM donde se hace la aclaración.

señal de certidumbre y se buscaba evitar una cascada de acciones legales por incumplimiento de los contratos.

El anuncio de compra se haría a un valor superior al vigente que ya había caído debido a la incertidumbre: $0.90 y $0.77, y eso se reflejaba en efecto en la decisión de la calificadora Moody's que el 4 de ese mismo mes degradó la calificación de los bonos de GB1 (excelente) a GB5 (pobre) debido a que ya no financiarían un proyecto medio-ambiental calificado. En todo caso, nada se dice en esta minuta del monto que quedaría por liquidar de tales bonos, esto es, 4,200 millones de dólares y de ello Valeria Moy, directora de *México ¿cómo vamos?*, formuló una razón contundente: no tienen para pagar más (Ramírez, 2018).

Lo cierto es que con la cancelación se volvía urgente proponer una estrategia para el repago, al menos parcial de la deuda por la eventualidad de que el default redujera el precio de los títulos y desatara el ingreso de los llamados *fondos buitre*, quienes compran un porcentaje razonable de la deuda a un precio castigado y luego se sientan a negociar sobre una posición de fuerza con el emisor. También, se hacía necesario continuar con la obra para no dar pie a demandas por default en los compromisos asumidos; de este modo, el nombre del juego fue seguir construyendo para luego empezar a destruir, juego que visto desde la insuficiencia de los recursos del gobierno y, desde las enormes carencias de la población, resulta uno de los mayores desatinos del gasto público de México en muchos años.

En el siguiente cuadro aparecen los pagos realizados y de los que se tiene conocimiento hasta el momento en que se cierra este texto. Como se ve, un primer pago se corresponde con lo acordado en la primera reunión del nuevo CA del GACM referida y cuya urgencia acredita tanto la degradación referida de Moody's como el riesgo de que depreciándose más los bonos fueran adquiridos por los fondos buitres.

Cuadro 4.

Pagos realizados de los compromisos asumidos para el NAIM

	Pago	Concepto	Fecha en que se anuncia el pago
1	1,800 millones USD	Pago parcial de los 6,000 millones USD de los bonos verdes	25-26 de diciembre de 2018
2	34,027 millones de pesos	Pago a los tenedores de los certificados Fibra E	28 febrero del 2019
3	210.8 millones USD anuales más 200 millones de garantía	Pago para saldar el remanente de los 6,000 millones USD, esto es, 4,200 millones	28 abril del 2019

Fuente: Elaboración propia.

Un segundo pago lo anunció el GACM el 28 de febrero en que se indicó que, se habrían finiquitado $34,027 millones con los tenedores de la Fibra E, misma que aparece en la tercera etapa del plan financiero del cuadro 3. Como se observa, se trata de un monto que equivale al 113.4% de los recursos originalmente obtenidos en la emisión de la Fibra, un costo nominal del 13.4%; esto es, los $4,027 millones adicionales que se tuvieron que pagar. Estos recursos estaban en un fideicomiso creado para la administración del dinero fondeado para el NAIM y en el comunicado se señala que por ello no se hizo necesario recurrir a fondos públicos para el pago.

Los que habrán de ser el tercero y ulteriores pagos son los correspondientes a la amortización del remanente de los multicitados 6 mil millones de dólares; esto es, 4 mil 200 millones más sus intereses. De manera específica, a partir del 2019 se harían pagos por 210.8 millones de dólares cada año, además de una reserva también anual de 200 millones como garantía, todo con recursos provenientes de la TUA del AICM, según señaló el director de finanzas del GACM Javier Villazón. El mismo funcionario agregó que el TUA genera anualmente 500 millones de dólares (Vázquez, 2019).

Pero habrá además otros compromisos multimillonarios por atender correspondientes cuando menos a la destrucción y limpieza de todo lo construido (se ha hablado también de inundar todo este espacio), y de mayor importancia aún, al pago de la inversión comprometida y ya contratada, sobre la cual no con todos los contratistas se alcanzó algún acuerdo, debido a lo cual algunos de ellos habrían recurrido así a tribunales (González, 2019). Para el que fuera titular de la SCT con EPN todos los costos implicados por la decisión representaban, ya se dijo, un monto aproximado de $280 mil millones.

Y más allá de estos cuantiosos costos documentados en los cuadros anteriores, el de mayores consecuencias lo es sin duda el relativo a la desconfianza generada sobre las decisiones públicas pues, como se ve, la cancelación significó la anulación de la que sería una de las mayores obras de infraestructura en lustros sin que existiera ninguna justificación sólida, verificable y de verdadero interés general. Tal desconfianza se refleja en los datos del siguiente cuadro, donde se aprecian caídas de significación en el empleo, en la inversión y en consecuencia en el crecimiento. Si bien, es claro que estos tres campos se ven influidos por una amplia variedad de causas, la que aquí analizamos es sin duda de las de mayor importancia.

Cuadro 5.
Principales indicadores económicos, julio de 2019

En su comparación anual, la Tasa de Desempleo aumentó pasando de 3.2% en mayo del año pasado para ubicarse en 3.5% en este mayo, con datos ajustados por estacionalidad.
La Tasa de Subocupación (población ocupada que tiene la necesidad de ofertar más tiempo de trabajo del actual) pasó del 7.0% en mayo de hace un año al 7.5%.
La Tasa de Informalidad Laboral 1 (proporción de la población ocupada que es laboralmente vulnerable por la naturaleza de la unidad económica para la que trabaja) fue de 56.4% en mayo de este año, cifra inferior en 0.6 puntos respecto al mismo mes de 2018.
La Inversión Fija Bruta se redujo 2.4% en términos reales de abril del 2018 al mismo mes del 2019; al interior de este rubro los gastos en maquinaria y equipo cayeron 3.3% y en construcción se redujeron en 1.3%, ambos en series desestacionalizadas.

El promedio de los especialistas consultados por el Banco de México (BANXICO) para julio reportan una nueva caída en sus expectativas de la tasa de crecimiento al pasar en marzo de 1.52% a 1.13%. En el mismo sentido y a lo largo del año, ha habido caídas en estas expectativas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, entre otros organismos. Ya a inicios del 2020 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó la tasa de crecimiento económico para el año: –0.2%, el primer crecimiento negativo en 10 años.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2019) y BANXICO (2019).

Inviabilidad de Santa Lucía

Construir en Santa Lucía era una idea que ya el nuevo gobierno había planteado, cuando menos, desde el período de precampaña como se documenta en el "Proyecto de Nación 2018-2024", mismo que en su capítulo "Infraestructura" contempla un "Sistema Aeroportuario del Valle de México (Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y Santa Lucía)", tal y como revisamos antes (AMLO, 2018b).

En tal documento se señala en efecto que ya en este momento se tienen tres pistas entre el AICM y Santa Lucía, por lo que en lo inmediato sería suficiente sólo una más, esto es, "bastaría con la construcción de una pista alterna y su terminal de pasajeros en Santa Lucía"; sin embargo, previendo el desarrollo futuro de la aeronáutica civil en el país se deberían considerar dos pistas y éstas podrían estar en tres años.

Tal y como se subió a la página del entonces presidente electo en agosto del 2018, la propuesta tendría un costo de $66 mil 878 millones y los costos mayores serían para las vialidades del aeropuerto para conectarlo con otras obras inducidas (Páramo, 2018). El edificio terminal tendría una superficie de 347 mil 700 metros cuadrados y habría dos pistas. Se tendrían asimismo 33 posiciones para aviones y se habilitaría un área de 2.5 millones de metros cuadrados para pistas de rodamiento de los aviones, entre otros compontes. En esta iniciativa participó la empresa de José María Riobóo, viejo conocido de AMLO y de quien ya se dijo, se le

asignaron sin licitación obras de los segundos pisos cuando este fue jefe de Gobierno en la Ciudad de México (De la Rosa, 2019b).

Pero de Santa Lucía ya se había escrito mucho acerca de sus razonados inconvenientes y, especialmente de sus inevadibles riesgos. En todo caso y sin ser él mismo un experto en temas aeronáuticos –y sin referir tampoco a ningún experto o acaso algún estudio importante que respalde su dicho– el futuro secretario Jiménez Espriú atajó el 8 de agosto de 2018 en entrevista televisiva contra tales riesgos: (*Excélsior*, 2018a) "es falso que el aeropuerto de Santa Lucía sea absolutamente inviable", descartando además la eventualidad de que los aviones pudieran chocar si operan ambos, Santa Lucía y el AICM de manera simultánea; finalmente, sobre lo dicho por MITRE (la mayor autoridad mundial técnica en la materia y que ha asesorado a más de 50 gobiernos del mundo) en torno a las áreas de interferencia entre los diversos vuelos, señaló con mucha confianza que el tema funcionaría "siempre y cuando se disminuyeran las frecuencias".

Lo cierto es que en el foro "Viabilidad del Nuevo Aeropuerto y la consulta" celebrado el 9 de octubre de 2018 distintos especialistas no compartieron su optimismo. En particular, Francisco Gómez, secretario de Asuntos Técnicos y del Exterior de la Asociación de Pilotos Aviadores y Víctor David Anguiano, presidente del Colegio de Controladores de Tráfico Aéreo, señalaron que, si bien Santa Lucía es viable técnicamente implicaría una operación poco eficiente pues habría problemas de control aéreo para coordinar los vuelos, lo anterior porque el 85% de las operaciones del actual aeropuerto se hacen desde el norte pasando por la base militar de Santa Lucía. De hecho, afirmó Víctor David, si se ponen a operar estos dos aeropuertos, los despegues y llegadas deberán pasar por Santa Lucía "y ahí ya hay un cruce que nosotros debemos cuidar, porque no se puede utilizar todo ese espacio" (Valle, 2018).

De mayor preocupación sin duda es la afirmación de Gregorio García Morales, presidente del Colegio de Ingenieros Mexicanos en Aeronáutica, quien señaló en entrevista con Notimex que: "las trayectorias de vuelo llegan a un punto donde convergen y esto puede provocar serios problemas, uno o varios accidentes. Las trayectorias no están propias para que

estén operando al mismo tiempo". En este sentido, los dos aeropuertos no podrían operar de manera simultánea por lo que no se tendría ningún beneficio para el problema de saturación actual: "mientras uno opera el otro suspende y viceversa, no hay ninguna ventaja, tendremos el mismo número de operaciones; nuestra economía se quedará restringida", agregó (Notimex, 2018a).

Pero algunos de los asertos más contundentes acerca de los riesgos e inconvenientes de Santa Lucía vinieron también de MITRE, vertidos en su comunicado del 20 de noviembre de 2018 (Lisker, 2018). En él el organismo expresó su preocupación por Santa Lucía y su inclinación en favor de Texcoco. Sintetizamos los principales argumentos de este comunicado.

- La transferencia ágil de pasajeros entre vuelos es de gran importancia, problema que no se resuelve en el esquema AICM-Santa Lucía, lo que conduciría a que otros aeropuertos como el de Panamá y Houston absorban buena parte de este tráfico de transferencia.
- La opción AICM-Santa Lucía "es preocupante al requerir la creación de un espacio aéreo sumamente complejo que además no ha ido más allá de un plan conceptual ni ha sido simulado… y que lejos de satisfacer las necesidades de la CDMX por gran parte del presente siglo, se re-saturará en un brevísimo tiempo".
- "Así pues, si tan sólo dos razones aeronáuticas deben mencionarse (para evitar AICM -Santa Lucía)…, estas son: a) la innecesaria complejidad que pueda llevar a problemas importantes que tendría que crearse para manejar ambos aeropuertos a la vez, cuando existe una muchísima mejor…; b) el hecho de que nadie ha desarrollado el obligado estudio de espacio aéreo de AICM-Santa Lucía, dejando a un costado, ante la abrupta orografía de CDMX, que el sistema debe diseñarse 'de arriba (el espacio) hacia abajo (las pistas)', no al revés". Esto último, por cierto, también fue sustentado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en su informe al respecto de 2014[9].

[9] En el mismo sentido, a partir del estudio realizado por MITRE sobre la viabilidad de Santa Lucía en el 2015, su coordinador técnico Robert Kleinhans señaló: "Propusieron

- Derivado de lo anterior, "la idea de que sumar pistas equivale automáticamente a mayor capacidad, sin importar la geometría ('configuración') de las pistas, obstáculos, espacio aéreo y simulaciones en tiempo real, es errónea".

En palabras de su CEO Alexandre de Juniac, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés) también compartió las preocupaciones en torno a la viabilidad en los vuelos del sistema de Santa Lucía (mismo que también contempla al aeropuerto de Toluca), señalando que "la implementación de una solución de tres aeropuertos presenta grandes desafíos técnicos y comerciales" (Ramos, (2019). En su intervención en el Aviation Summit Mexico celebrado el 28 de febrero de 2019, Juniac también expresó sus dudas por las ineficiencias asociadas con el proyecto, entre otras, la de que sea construido por la Secretaría de la Defensa, misma que no tiene experiencia en ello. En otra oportunidad, la IATA afirmó que no existe ni un sólo caso de ciudad en el mundo a donde se tenga un aeropuerto para los vuelos nacionales y otro para los internacionales, amén de que para el diseño de un nuevo aeropuerto se necesitan estudios especializados que toman 5 años, tiempo en el cual ya estaría operando el NAIM (IMCO, 2018, p. 62).

Como se observa, estos argumentos son más de naturaleza técnica y de seguridad, ambos de primerísima importancia y que por ello habrían sido suficientes para sustentar la decisión en favor de Texcoco. Pero desde una perspectiva financiera, esto es, desde el punto de vista de los costos, que supuestamente habría sido el que mayormente justificaba el proyecto de Santa Lucía, los datos tampoco lo favorecen. En efecto, unos días después del referido foro sobre "Viabilidad del Nuevo Aeropuerto…", el Colegio de Ingenieros Civiles de México entregó un *dictamen* en el que se señala que, Santa Lucía saldría un 66% más caro –sí, 66%– que

algunas ideas de cómo resolver el problema del lado tierra, sin embargo, lo que nosotros hemos visto y vimos en ese entonces, es que carecía del análisis aeronáutico, que es el que no permite la solución que ellos están proponiendo" (IMCO, 2018, p. 67).

el NAIM, destacando que los costos para Santa Lucía se elevarían porque habría que agregar otros gastos como las obras de acceso y modificaciones al actual aeropuerto para que pudieran funcionar simultáneamente; de manera adicional, habría que sumar los gastos por penalizaciones por la cancelación de las obras del NAICM con lo que todos estos rubros representan un costo adicional de $170 mil millones, que ya sumados a los de la construcción propiamente rebasan los $385 mil millones. La sumatoria proviene de los siguientes rubros, mismos que se explican con más detalle en los dos párrafos del referido dictamen citados de abajo (Colegio de Ingenieros…, 2018).

Cuadro 6.
Recursos adicionales, aeropuerto de Santa Lucía (millones de pesos)

Construcción	217,428
Obras de acceso	63,310
Obras en AICM	5,000
Cancelación contratos NAIM	100,000
Total	385,738

Fuente: *Excélsior* (2018b).

Las consideraciones que se tomaron para tener un costo final son: el presupuesto presentado por 70,342 mdp y de 66,678 mdp, monto reducido después de concesiones, no cuenta con proyectos ejecutivos, llama la atención a manera de ejemplo, el costo por m^2 que se está considerando en la terminal por 4,600 pesos, cuando en el mercado anda alrededor de 20,000 pesos y de 15,000 pesos para construcciones muy económicas, por lo que por simple regla de tres, un presupuesto "austero" apegado a la realidad andaría alrededor de 217,428 mdp (…); por otro lado habrá que considerar las obras de acceso al SL, que de acuerdo con el Instituto Mexicano del Transporte (IMT) andarían en 63,310 mdp.

También hay que tomar en consideración el costo hundido por cancelar contratos del NAIM con un valor de 160,000 mdp y ejecutados por 58,000 mdp y que según datos del GACM sería de aproximadamente de 100,000 mdp; así mismo, se toman en consideración las obras hidráulicas y total remodelación del NAIM que ha sido objeto de innumerables intervenciones arquitectónicas y de obra civil en sus instalaciones, mismas que no han sido suficientes para atender la creciente demanda de las líneas aéreas y de los propios usuarios, que se estiman tendrían un valor de aproximadamente de 5,000 mdp. Por lo anterior, consideramos que el costo final sería de 385,738 mdp.

La notable insuficiencia de los documentos técnicos que establece la ley para tomar una decisión mínimamente razonada sobre este tan importante tema se haría notar muchas semanas después, el 26 de marzo, en la inauguración de Exporail 2019 por el mismo Jiménez Espriú (Martínez, 2019). En esa ocasión y sólo hasta entonces, él señaló que el Gobierno federal "aumentará los estudios para el desarrollo del aeropuerto de Santa Lucía", incluyendo en ellos el de costo-beneficio y el de impacto ambiental, además de considerar las consultas realizadas. Señaló asimismo que ya la empresa Navblue realiza el estudio aeronáutico y la compañía Aeropuertos de París realiza el Plan Maestro.

Nótese así que no obstante la decisión por cancelar el NAIM y construir en Santa Lucía se había tomado hacía prácticamente 5 meses, todavía no se disponía siquiera de los elementos técnicos que la ley establece para sustentar mínimamente dicha decisión. Como se sabe, esos elementos garantizan (o al menos abonan en favor de ello) que el proyecto no sea un fracaso económico con el estudio Costo Beneficio; que no se genere un desastre ambiental con la Manifestación de Impacto Ambiental y, que no se provoque una disrupción social con el llamado estudio de Factibilidad Social. Específicamente, el art. 21 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSR) establece entre otras cosas que las dependencias públicas deben formular sus programas anuales de obras considerando "Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos", ele-

mentos que desde luego no existían –ni existen al momento de escribirse estas líneas– con relación a Santa Lucía (Cámara de Diputados, 2016).

Al final del día el presidente decidió que la obra no la realizaría la SCT sino la Secretaría de la Defensa, SEDENA (*Partidero*, 2018) y de esta decisión, por cierto, también ha habido preocupaciones como la referida por el mismo Alexandre de Juniac quien señaló que no es lo mismo administrar una base militar que un aeropuerto comercial, amén de la ya citada preocupación en torno a la inexperiencia de la SEDENA en la construcción de aeropuertos.

Pero no obstante que se atiendan –que no ha sucedido– todos los requerimientos legales para la ejecución de la obra de Santa Lucía, si la misma no logra conseguir (como es el caso hasta el momento que se escriben estas líneas) el aval de la OACI a través del estudio técnico respectivo (Economíahoy.mx, 2018b), es factible que los vuelos de las aerolíneas internacionales opten por no llegar ahí, lo que significaría otro descalabro financiero de enormes proporciones para las finanzas públicas, como ya lo ha sido desde luego la cancelación misma del NAIM. En este mismo sentido en el comunicado emitido por Fitch para anunciar la baja en la calificación de los bonos verdes en el marco de la cancelación, también se señala que esta baja recoge la incertidumbre sobre temas clave relacionados con el crédito, entre otros, el que *no se conoce la reacción que tendrán las aerolíneas* con respecto al sistema de varios aeropuertos en lugar de que sea sólo uno (*Expansión*, 2018).

Para abonar a las incertidumbres de Santa Lucía, el 14 de abril del 2019 el Instituto Nacional de Transparencia, INAI, informó en un comunicado que instruyó a la SEDENA a "buscar y, en su caso, dar a conocer los estudios realizados para determinar la viabilidad del aeropuerto de Santa Lucía", pues a petición expresa de un ciudadano la misma Secretaría simplemente había informado que "…llevó a cabo una búsqueda exhaustiva de la información; sin embargo, no localizó en sus archivos información sobre los estudios de viabilidad del aeropuerto de Santa Lucía". De esto, las dos lecturas posibles son igualmente preocupantes: o que existe una voluntad explícita a mantener en secrecía la información o que simple-

mente no se dispone de la misma, esto es, que no se tenía un sustento mínimo para validar el proyecto; claro, hay una tercera lectura, que las dos primeras son ciertas (*Proceso*, 2019).

Conclusiones

El aeropuerto que se venía construyendo en Texcoco, el NAIM, se sustentó en estudios técnicos que le tomaron años a las autoridades mexicanas y a los organismos internacionales involucrados, señaladamente a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el MITRE, diseñar, así como a las empresas que mediante concurso ganaron las licitaciones de las distintas secciones de la obra. Por su importancia y a lo largo del período que va desde su anuncio en el 2014 hasta el momento de su cancelación al final del 2018, el NAIM fue materia de un amplio debate y como se puede entender hubo voces que se opusieron, algunas con argumentos atendibles, pero también se dispuso de todo un cúmulo de estudios técnicos y financieros que lo respaldaban. De manera adicional, hubo un seguimiento de los avances de la obra por organismos de la sociedad civil como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y México Evalúa, pero también y de manera muy importante, por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que, como se sabe, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que supervisa el ejercicio de los recursos públicos.

De este modo, la obra estuvo siempre bajo el escrutinio público y la misma ASF encontró algunas irregularidades y con base en ello fincó responsabilidades, mismas que se encontraban en proceso de sustanciación ante las autoridades correspondientes. Pero esto no significó –no podía significar– que se pensara acaso en la cancelación pues se trataba de situaciones menores para las dimensiones de la obra y que en nada ponían en riesgo su viabilidad y la seguridad de la construcción, como puede constatarse de los reportes emitidos por dicha ASF y que están disponibles en su página.

De hecho y al momento en que se escriben estas líneas el gobierno de AMLO no ha dado a conocer y, probablemente no estará en condiciones

de hacerlo, el fincamiento de responsabilidades a los actores involucrados, desde funcionarios públicos hasta directivos de las constructoras participantes, por irregularidades que podrían abonar a la justificación de la cancelación. Por todo ello y como aquí se describe la cancelación no se fincó en una racionalidad de carácter técnico, legal, medioambiental o de alguna otra naturaleza que fuese en efecto medible o, cuando menos, verificable, sino que tuvo su sustento, al decir del entonces presidente electo, en la *voluntad del pueblo*, recogida esta con una encuesta que no pasa la menor prueba de calidad técnica e imparcialidad.

En este orden de ideas, en este ensayo se da cuenta de cómo tal decisión se ampara en un claro debilitamiento institucional del Estado mexicano, mismo que se ha hecho posible por, cuando menos, la captura de los órganos autónomos del mismo, a través de la reducción de su presupuesto y la designación de sus nuevos miembros con base en lealtades; por el deterioro del régimen federal con la reducción del gasto federalizado y la creación de los llamados súper delegados, así como por la salida de importantes cuadros técnicos de todas las áreas de gobierno y por el crecimiento del gasto social no sujeto a Reglas de Operación, lo que abre las puertas al clientelismo, por citar sólo unos casos. Pero también este debilitamiento se presenta en la estructura del poder político federal, especialmente por la mayoría alcanzada por Morena en el Congreso y por sus acuerdos con partidos minoritarios, así como por la designación de nuevos ministros en la Suprema Corte de Justicia afines al presidente, factores que también abonan a la concentración del ejercicio de gobierno en un solo individuo.

En este escenario de debilitamiento de las instituciones republicanas en favor de un solo hombre, el alcance de una estructura del poder público institucionalmente equilibrada como lo plantean en sus diez *mensajes* Stein *et al.* (2006), se ve cada vez más lejano. En efecto, en este marco no se aprecian mecanismos adecuados para un verdadero debate, aprobación y ejecución de acuerdos como lo formulan en su primer *mensaje*, ni se cuenta tampoco con partidos programáticos, legisladores más capacitados, un poder judicial plenamente independiente, ni se dispone de cuadros burocráticos con buena preparación, como lo plantea el octavo

mensaje. Antes bien y a tono con el décimo *mensaje*, lo que se aprecia es que el liderazgo del presidente no es del tipo funcional, esto es, que "se convierta en una fuerza vital para el desarrollo institucional", sino que sus decisiones –y la aquí estudiada es el mejor ejemplo– abonan a un debilitamiento de las instituciones de corte republicano.

Debido a lo anterior, las políticas públicas en el gobierno actual, y de manera señalada la que aquí se estudia, no recogen las *características clave* referidas en el tercer *mensaje*, mismas que abonan en favor de un buen desempeño del ejercicio de gobierno. Como ya se mencionó, tales características son Estabilidad, Adaptabilidad, Coherencia y Coordinación, Calidad de la implementación y de su efectiva aplicación, así como Orientación al interés público y, por último, Eficiencia. Veamos.

La cancelación del NAIM se aleja de la característica *Estabilidad*, pues ella justamente hace referencia a la certidumbre, certeza y continuidad que acompaña al buen diseño y ejecución de una política pública y la decisión de análisis no hizo sino contravenir a tal certidumbre, como en efecto se refleja en la clara caída de la inversión. La *Adaptabilidad* hace referencia a la capacidad de adecuarse al nuevo entorno debido a posibles transformaciones de consideración relevantes; cambios que más allá de los puramente político electorales no existieron, por lo que la cancelación no tenía ningún sentido ni se trataba de un ejercicio de adaptación al nuevo contexto. La *Coherencia y Coordinación* se refieren a la compatibilidad de una política con otras afines, así como la medida en que esta es resultado de acciones coordinadas; como se desprende de este ensayo *no* hubo ninguna compatibilidad con otras políticas de relevancia, tales como las de Comunicaciones y Transportes o con las de Seguridad Nacional (por aquello que sería ahora la SEDENA quien construirá en Santa Lucía), por ejemplo, pues cuando esta decisión se tomó no existían siquiera los planes sectoriales en la materia, y en consecuencia tampoco hubo coordinación alguna con esos y otros sectores de relevancia.

En lo que respecta a la *Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación*, misma que refiere el complejo proceso del diseño técnico, asignación presupuestaria, operación eficaz y evaluación de una política, tam-

poco hubo tal y la mayor evidencia es el hecho mismo de que el sustento de la decisión no fue otro que una muy discutible encuesta, en la que más allá de sus notables debilidades técnicas y de imparcialidad, no participó ni el uno por ciento del padrón electoral. Con la característica *Orientación hacia el interés público* se hace alusión a en qué medida las políticas se orientan verdaderamente hacia un interés social; esto es, atienden una necesidad de clara necesidad pública y, la mayor muestra de su desatención es el número enorme –más de 40 millones de pasajeros al año– de ciudadanos que se ven privados de un servicio de clase mundial y de clara naturaleza pública que se iba a proveer con el NAIM. Finalmente, con la *Eficiencia* se entiende una asignación tal de los escasos recursos públicos que aseguren elevados retornos sociales y de optimización financiera y nada más alejado a este escenario que el enorme desperdicio de recursos públicos que acompañan la cancelación y que sólo quedan como un monumental pasivo con cargo a los contribuyentes sin ningún beneficio de por medio.

Como se desprende de este ensayo la cancelación del NAIM pasará a la historia institucional del país como una emblemática decisión de gobierno, signada de manera central por un voluntarismo político que ignoró las más elementales bases técnicas e institucionales que exige el Estado mexicano. Se trató pues de un acto de autoridad que desconoció las enormes consecuencias de la decisión y que dada la concentración de poder ya referida es probable que no sea sujeta a responsabilidad alguna. Con ello, el aludido mandato constitucional del art. 134 en el sentido de que los recursos económicos del Estado sean administrados "con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados", habrá quedado sólo en buenos deseos (Cámara de Diputados, 1917).

Bibliografía

Animal Político (8 de octubre de 2018). AMLO da datos a favor de la viabilidad de Santa Lucía, aunque dice que se mantendrá imparcial. https://www.animalpolitico.com/2018/10/amlo-santa-lucia-naim-imparcial/

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2019). *Memoria de la fiscalización del nuevo aeropuerto internacional de México (2014-2017). Auditoría especial de cumplimiento financiero.* https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Informes_Especiales/NAIM.pdf

Banco de México (BANXICO) (2019). *Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado* (junio de 2019). https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7B747A0D4E-DCEF-1665-0694-C69F-86713C4B%7D.pdf

Barrañon, T. (19 de febrero de 2018). ¿Qué pasará con el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México? *France 24*. https://www.france24.com/es/20180919-nuevo-aeropuerto-ciudad-mexico-amlo

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSR)*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.* Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Canal del Congreso/Comisión de Comunicaciones y Transportes (17 de octubre de 2018). Comparecencia de Gerardo Ruiz Esparza, secretario de Comunicaciones y Transportes. https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_0zhfhftk/Comisin_de_Comunicaciones_y_Transportes

Casar, M. A. (2019, 1 de marzo). El gran benefactor. *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=41305

Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C. (2018). *Resumen del Dictamen del Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C. sobre las opciones para la solución del problema de saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. http://cicm.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/020_DictamenCICM_Resumen-del-Dictamen.pdf

Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) (2017). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2017.* Santiago de Chile. https://

www.cepal.org/es/publicaciones/43239-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2017-statistical-yearbook-latin

ConsultaMitofsky(2018).*TerceraEncuestaNacionalsobreelNuevoAeropuerto (NAICM)* https://es.scribd.com/document/390333467/201810-Mitofsky-Aeropuerto3

Daen, A. (15 de mayo de 2018). Cuánto se ha gastado, y cuál es el esquema de financiamiento del Nuevo Aeropuerto. Animal Político. https://www.animalpolitico.com/2018/cuanto-se-ha-gastado-esquema-financiamiento-nuevo-aerpouerto

De la Rosa, A. (16 de noviembre de 2018). Riobóo, por tercer intento de erigir un aeropuerto. *El Economista.* https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Rioboo-por-tercer-intento-de-erigir-un-aeropuerto-20181116-0012.html

De la Rosa, A. (15 de febrero de 2019a). NAIM concluyó su historia con avance de 32.45% y 517 contratos. *El Economista.* https://www.eleconomista.com.mx/empresas/NAIM-concluyo-su-historia-con-avance-de-32.45-y-517-contratos-20190215-0025.html

De la Rosa A. (23 de abril de 2019b). Cerro de Paula causa primer ajuste en Santa Lucía; costará 11.7% más. *El Economista.* https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Cerro-causa-primer-ajuste-en-Santa-Lucia-costara-11.7-mas-20190423-0015.html

Economíahoy.mx (15 de octubre de 2018a). Organismo aeronáutico de la ONU desmiente que haya avalado el proyecto de Santa Lucía. https://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/9451723/10/18/Organismos-aeronautico-de-la-ONU-desmiente-que-haya-avalado-el-proyecto-de-Santa-Lucia.html

Economíahoy.mx (20 de septiembre de 2018b). Ningún organismo especializado ha avalado la opción de Santa Lucía para el Nuevo Aeropuerto. https://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/9399854/09/18/Ningun-organismo-especializado-ha-avalado-la-opcion-de-Santa-Lucia-para-el-Nuevo-Aeropuerto.html

Excélsior (20 de agosto de 2018a). Rechaza Jiménez Espriú que aeropuerto en Santa Lucía sea inviable. https://www.excelsior.com.mx/nacional/

rechaza-jimenez-espriu-que-aeropuerto-en-santa-lucia-sea-inviable/1259715
Excélsior (14 de septiembre de 2018b). Desestima Jiménez Espriú dictamen del CICM sobre aeropuerto de Santa Lucía. https://www.excelsior.com.mx/nacional/desestima-jimenez-espriu-dictamen-del-cicm-sobre-aeropuerto-de-santa-lucia/1265017
Expansión (21 de diciembre de 2018). Fitch baja calificación de bonos del Nuevo Aeropuerto Internacional de México. https://expansion.mx/economia/2018/12/21/fitch-baja-calificacion-de-bonos-del-nuevo-aeropuerto-internacional-de-mexico
Garrido, S. (2018, 22 de octubre). Los municipios de la consulta del aeropuerto. *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=39796
González, L. M. (2019). El caldo y las albóndigas: ¿Cuánto costará el aeropuerto de AMLO? *El Economista*. https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-caldo-y-las-albondigas-Cuanto-costara-el-aeropuerto-de-AMLO-20190424-0040.html
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) (2018). *Monto estimado de inversión y plan financiero*. https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Costos-y-Financiamiento-GACM.pdf
Guadarrama, J. J. (2018). Factible, que NAIM quede concluido en 2022: Grupo Aeroportuario. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/nacional/factible-que-naim-quede-concluido-en-2022-grupo-aeroportuario/1264163
Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2018). *Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: riesgos y oportunidades*. https://imco.org.mx/nuevo-aeropuerto-internacional-mexico-proyecto-indispensable-riesgos-oportunidades/
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). PIB y cuentas nacionales. https://www.inegi.org.mx/temas/cou/
La Razón (2 de diciembre de 2018). VIDEO: Desconoce AMLO que obras del NAIM continuaran. https://www.razon.com.mx/mexico/video-desconoce-amlo-que-obras-del-naim-continuaran-video-amlo-desconoce-que-obras-del-naim-continuan-gacm-texcoco-santa-lucia-gru-

po-aeroportuario-de-la-ciudad-de-mexico-jimenez-espriu-diciembre/
Lastiri, D. (30 de octubre de 2018). Consulta sobre nuevo aeropuerto no tiene efectos jurídicos: juez. *El Universal.* https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/consulta-sobre-nuevo-aeropuerto-no-tiene-efectos-juridicos-juez
Lisker, B. (20 de noviembre de 2018). El futuro del aeroportuario de la Ciudad de México y Mitre. MITRE. https://www.mitre.org/el-futuro-aeroportuario-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico-y-mitre
López Obrador, A. M. (AMLO) (2018a). Discurso AMLO Congreso Nacional Extraordinario de MORENA. https://www.youtube.com/watch?v=zaTvNkSV6NU
López Obrador, A. M. (AMLO) (2018b). *Proyecto de Nación 2018-2024.* https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf
Martínez, C. (26 de marzo de 2019). Empresa francesa realizará plan maestro del Aeropuerto de Santa Lucía. *El Universal.* https://www.eluniversal.com.mx/cartera/empresa-francesa-realizara-plan-maestro-del-aeropuerto-de-santa-lucia
Milenio (29 de octubre de 2018). AMLO anuncia cancelación del aeropuerto en Texcoco. https://www.youtube.com/watch?v=VUStcY0ZMUM
Morales, D. (2018). Más que el sesgo pro Santa Lucía de la pregunta de la consulta, es el alto el del método y la elección. *El Universal.* https://www.sdpnoticias.com/nacional/2018/10/16/mas-que-el-sesgo-pro-santa-lucia-de-la-pregunta-de-la-consulta-es-alto-el-del-metodo-y-la-eleccion
Nación 321 (29 de octubre de 2018). ¿Quién es José María Riobóo, el ingeniero cercano a AMLO? https://www.nacion321.com/elecciones/quien-es-jose-maria-rioboo-el-ingeniero-cercano-a-amlo1
Notimex (1 de mayo de 2018a). Aviones podrían colisionar si operan a la vez AICM y el de Santa Lucía. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/comunidad/aviones-podrian-colisionar-si-operan-a-la-vez-aicm-y-el-de-santa-lucia/1236040

Notimex (9 de septiembre de 2018b). Reportan avance del 31.5% en construcción del NAIM. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/comunidad/reportan-avance-del-315-en-construccion-del-naim/1263870

O'Donell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad* (152) noviembre-diciembre, 143-167. https://nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf

Páramo, A. (23 de agosto de 2018). Acondicionamiento del aeropuerto de Santa Lucía costaría 66,878 mdp. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/nacional/acondicionamiento-del-aeropuerto-de-santa-lucia-costaria-66878-mdp/1260364

Páramo, A. (1 de marzo de 2019). Convertirán terreno de extinto NAIM en Parque. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/nacional/convertiran-terreno-de-extinto-naim-en-parque/1299348

Partidero. Periodismo de Diez (20 de diciembre de 2018). Aeropuerto en Santa Lucía será construido por el Ejército: López Obrador. https://partidero.com/aeropuerto-en-santa-lucia-sera-construido-por-el-ejercito-lopez-obrador/

Proceso (2019). INAI ordena a la SEDENA revelar estudios de viabilidad del aeropuerto de Santa Lucía. https://www.proceso.com.mx/579636/inai-ordena-a-la-sedena-revelar-estudios-de-viabilidad-del-aeropuerto-de-santa-lucia

Ramírez, L. (4 de diciembre de 2018). Los bonos del Aeropuerto en Texcoco: qué son, cuánto valen y por qué el gobierno va a comprarlos. Animal Político. https://www.animalpolitico.com/elsabueso/bonos-aeropuerto-texcoco/

Ramos, J. L. (28 de febrero de 2019). Es diferente construir un aeropuerto a una base aérea, advierte IATA sobre Santa Lucía. *El sol del Centro.* https://www.elsoldelcentro.com.mx/finanzas/aeropuerto-santa-lucia-iata-asociacion-internacional-de-transporte-aereo-ineficiencia-que-lo-construya-ejercito-3123120.html

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M. (Coords.) (2006). *La política* de las *políticas* públicas. Progreso e*conómico y social*

en América Latina. Informe 2006. Cambridge, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Valle, A. (10 de octubre de 2018) Texcoco o Santa Lucía, ¿qué dicen los expertos en aeronáutica? *Expansión*. https://expansion.mx/empresas/2018/10/10/naim-o-santa-lucia-que-dicen-los-expertos-en-aeronautica?_amp=true

Vázquez, A. (29 de abril de 2019). Pagarán pasajeros la deuda del NAIM. *Mural.* https://www.mural.com/pagaran-pasajeros-la-deuda-del-naim/ar1665021?v=6

Woldenberg, J. (23 de octubre de 2018). Debería suspenderse. *El Universal.* https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-woldenberg/nacion/deberia-suspenderse?fbclid=IwAR2Ki1yh7ZOYpYGHg-Mo6xsWFppOynmA9dZWNe3qzOXpDFriJwelxPqAmx-c

Zavala, M. (11 de octubre de 2018). AMLO a empresarios del NAIM: sus inversiones están garantizadas. *El Universal.* https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/amlo-empresarios-del-naim-sus-inversiones-estan-garantizadas

Gobiernos locales en México: las limitaciones para sus acciones de política pública

RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO

Resumen: Las características del federalismo mexicano y de las *Relaciones Intergubernamentales* (RIG) han producido un marco poco favorable para la acción de los estados y municipios. Para comprender mejor las limitaciones de los gobiernos locales se analizan tres grupos de elementos: la distribución de facultades y competencias; disponibilidad de recursos financieros; y la forma asumida en la práctica política. Observando las tendencias de las últimas décadas es claro que persisten severos problemas en la arquitectura institucional, rezagos en la distribución de recursos y una marcada concentración del poder. Además, es evidente un proceso de recentralización desde los primeros años del presente siglo. La llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su propuesta de una *Cuarta Transformación* (4T) no modifican el rumbo, al contrario, se exacerba la centralización y concentración de poder.

Palabras clave: gobiernos locales, relaciones intergubernamentales, políticas públicas.

Abstract: The characteristics of Mexican federalism and *intergovernmental relations* (RIG) have produced an unfavorable framework for the action of the states and municipalities. To understand the limitations of local governments three groups of elements are analyzed: the distribution of powers and competencies; availability of financial resources; and

the form of political practice. When observing the tendencies of the last decades we see that: severe problems persist in the institutional architecture, inadequate distribution of resources and a strong concentration of power. In addition, there is an evident process of recentralization since the first years of this century. The arrival to power of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) and his proposal for a *Fourth Transformation* (4T), do not change the course, on the contrary, it increases the centralization and concentration of power.

Keywords: local governments, intergovernmental relations, public policies.

Introducción

Desde las últimas décadas del siglo pasado importantes batallas políticas ocurrieron en los espacios estatales y municipales. En los años finales del siglo veinte se dieron hechos importantes como: la descentralización de la salud y la educación; la reforma al artículo 115 constitucional en 1983; la reforma al 105 de 1994; la creación del Ramo 26 en 1992 y posteriormente el Ramo 33 en 1997; y la reforma integral al 115 constitucional de 1999. Sin embargo, no se logró impulsar un federalismo equilibrado capaz de propiciar una inercia creativa de colaboración entre los tres órdenes de gobierno. En los sexenios del presente siglo ha prevalecido, en general, una tendencia a la recentralización. Es necesario analizar las fallas en el diseño estructural del federalismo y las circunstancias que propician la concentración de poder en las relaciones intergubernamentales (RIG) pues estas condiciones inciden sobre la implementación de las políticas públicas en los espacios locales.

En este trabajo analizamos un conjunto de elementos que afectan a los gobiernos de los estados y, particularmente de los municipios para concretar sus políticas. En el primer apartado hacemos un rápido recorrido sobre algunos hechos que han marcado la historia del federalismo mexicano en los últimos años. El segundo apartado puntualiza las características del federalismo, las RIG y la descentralización para, posteriormente,

esquematizar algunos elementos que determinan la capacidad de acción de los gobiernos locales, a saber: la distribución de facultades y competencias; la disponibilidad de recursos financieros; y la forma asumida en la práctica política. Los subsecuentes apartados presentan un seguimiento analítico de estos elementos durante los últimos años haciendo hincapié en lo ocurrido hasta ahora en la llamada *Cuarta Transformación*. Si bien, en distintos momentos del texto se subraya el impacto de la crisis sanitaria desatada por el SARS-CoV-2, en la parte final se enfatizan sus probables efectos económicos y sociales remarcando la urgencia de construir alternativas de solución en el marco de un federalismo cooperativo.

Varios de los problemas que afrontan los gobiernos locales no son nuevos, estaban presentes desde hace tiempo por omisiones, o bien, como producto de decisiones gubernamentales erradas. Sin embargo, la concentración de las decisiones y la centralización caracterizan tanto las relaciones intergubernamentales como la forma de hacer política del actual gobierno, al menos así ha ocurrido durante su primer año y medio en el poder. Es necesario una lectura crítica de lo que ocurre, recapacitar y proponer opciones que fortalezcan las capacidades de estados y municipios.

La búsqueda de un federalismo equilibrado: una aspiración pendiente

El federalismo mexicano tiene tras de sí una historia complicada. Su evolución se ha dado de manera azarosa con avances y retrocesos producto de las disputas políticas y las formas de ejercicio del poder, en buena medida, marcada por los deseos y aspiraciones de los gobernantes en turno. Desde el punto de vista jurídico su institucionalización tiene una vieja data que se remonta a las disputas y las constituciones del siglo XIX; su versión más actual se sustenta en las directrices emanadas de la Constitución de 1917. En teoría, el régimen mexicano se caracterizaba por su raíz federal, reconociendo la soberanía de las entidades, pero en la práctica los primeros gobiernos nacidos de la revolución se preocuparon más por consolidar su posición –apuntalando su dominio– para así garantizar la viabilidad de sus proyectos. En el fondo esta actitud es bastante lógica y revela una

postura pragmática que buscaba agotar, encauzar y en su caso exterminar a los rivales políticos que pervivieron a la revuelta armada. Se trataba de acabar con los cacicazgos locales y paulatinamente dar paso a una institucionalización fuerte tejida en torno a la figura presidencial, el partido oficial y un orden corporativo. Los años de consolidación del priísmo se caracterizaron por la construcción de estructuras legales e institucionales capaces de contener y dirigir las aspiraciones de los diversos actores políticos relevantes (*stakeholders*), ateniéndose a las reglas formales e informales del grupo dominante a quien en sus inicios se le conoció como la "familia revolucionaria". Paso a paso el sistema político instituyó formas de conducta y capturó en el partido de Estado a los sectores encargados de los destinos del país, que debían aceptar las decisiones forjadas en las cúpulas de poder. En una síntesis muy apretada podemos afirmar que, el federalismo era básicamente una fórmula legitimadora dentro del sistema político, pues los gobernadores e incluso los presidentes municipales eran designados a través de mecanismos claramente jerárquicos-centralizados. En los estrechos canales por los que fluían las decisiones gubernamentales había muy poco espacio para la rebelión o la discordancia, la fórmula para sobrevivir y avanzar en la política era la disciplina partidista; se trataba de espacios cerrados que inclusive cancelaban la posibilidad de triunfos de la oposición en ciudades o municipios de mediana importancia, no se diga en los de mayor peso específico. Las rupturas fueron surgiendo lo largo de muchos años, adquiriendo expresiones diversas, estas fracturas alcanzaron incluso a las mismas élites partidistas cuando ciertos participantes se sintieron agraviados o excluidos de la distribución de puestos y recursos; no podemos olvidar que la salida, en 1987, de personajes como Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y el mismo Andrés Manuel López Obrador del Partido Revolucionario Institucional (PRI) respondieron justamente a esta lógica de escisión, que los condujo a fundar el frente cardenista y, posteriormente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989. También creció la exigencia de nuevos grupos fuera del PRI que, reclamaban un mayor protagonismo y buena parte de sus luchas se desarrollaron en arenas locales, en elecciones estatales y

municipales. En este orden de ideas, un punto de quiebre se dio con la llegada de Ernesto Ruffo Appel a la gubernatura de Baja California en 1989 y, posteriormente el interinato de Carlos Medina como gobernador en Guanajuato (1991-1995). Durante los años noventa el país mostraría un rostro diferente en donde los partidos contrarios al PRI fueron logrando cada vez más triunfos en entidades y municipios importantes. En el último lustro del siglo pasado un elevado porcentaje de los ciudadanos eran gobernados, en el ámbito local, por políticos de la oposición. Destaca el caso de la Ciudad de México que desde su primera elección optó por la izquierda y colocó al PRD como la principal fuerza política de la capital; paralelamente el Bajío, Centro y Norte del país fueron testigos del avance del Partido Acción Nacional (PAN). Para el año 2000 llegó a la Presidencia Vicente Fox Quesada rompiendo la *jettatura* de 70 años de priísmo.

En las últimas décadas del siglo pasado y los inicios del actual milenio, el debate sobre el federalismo y las condiciones prevalecientes en los gobiernos de los estados y municipios cobró singular relevancia. El cambio del mapa político que hemos descrito trajo aparejado un conjunto de pequeñas y grandes batallas que alterarían tanto las reglas del juego (arquitectura institucional formal) como las prácticas y costumbres de la tarea política. La presión creciente sobre el gobierno y el partido –en ese momento hegemónicos– obligó a replantear arreglos distintos y a ceder ante ciertos reclamos de los actores emergentes en la arena de las disputas federalistas y municipalistas. En este escenario se encuadran, entre otros aspectos, la descentralización hacia los estados de la educación, salud y la política social, los cambios constitucionales al artículo 105 de 1994 –reconociendo a los municipios como sujetos de las controversias constitucionales– y al artículo 115 en 1999 siendo esta la última reforma integral a este ordenamiento[1]. Asimismo, se dieron modificaciones en la distri-

[1] La anterior reforma al 115 constitucional de 1983 estableció "garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como revocación de munícipes; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos,

bución de recursos, destacando el aumento de los montos presupuestales particularmente del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) que surgió a fines de 1997 integrando –en ese momento– programas y recursos de los ramos 12, 25 y 26. Al cierre del siglo xx las condiciones políticas eran distintas y la distribución del poder adquiría connotaciones plurales prefigurando una mayor descentralización. Sin embargo, esta tendencia nunca llegó verdaderamente a cuajar en una condición de equilibrio colaborativo en las Relaciones Intergubernamentales (RIG) prevalecientes entre los tres órdenes de gobierno y, particularmente los municipios continuaron adoleciendo de una debilidad estructural para enfrentar los grandes desafíos que implicaba solventar los atrasos e impulsar el desarrollo desde abajo. El triunfo de Vicente Fox en la contienda presidencial del 2000 capitalizó el descontento social y se edificó sobre un mapa político plural, en donde varios de los estados y municipios clave de la geografía nacional ya se encontraban bajo control de la oposición (García, 2018, pp. 362-364). Si bien, parecía haber razones para albergar una expectativa optimista sobre el eventual protagonismo que podrían alcanzar los municipios y estados, sólo estos últimos consiguieron capitalizar la coyuntura y posicionarse de mejor forma en el escenario político. Los gobernadores cerrarían filas en torno a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) –que surgió formalmente en 2002– convirtiéndose en el interlocutor directo de los poderes federales. Durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto los

dejando abierta la posibilidad para que el Gobierno del estado colaborara cuando fuera menester; se consagró la llamada *esfera económica mínima* de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores". En 1999 la reforma integral de este artículo logró: "el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecología y planeación regional" (Valencia, 2017, pp. 100-101).

acuerdos de mayor peso continuaron tejiéndose primordialmente con los gobernadores mientras los municipios aparecían fugazmente en algunos cuantos arreglos.

El 2018 marca otro hito importante para México pues no sólo se dio el triunfo de un partido relativamente nuevo, sino que la distancia electoral de la victoria fue contundente. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) consiguieron ganar de manera inobjetable la presidencia y obtener la mayoría en ambas cámaras. El panorama auguraba un cómodo margen de gobernabilidad y vastas posibilidades para instaurar cambios institucionales y/o legales a fin de impulsar el proyecto alternativo de la llamada *Cuarta Transformación* (4T). De hecho, se propuso una nueva Reforma educativa, la eliminación de fuero, la revocación de mandato, la creación de la Guardia Nacional y la Ley Federal de Extinción de dominio entre las más destacadas. Pero la agenda de los gobiernos regionales y locales –particularmente en términos de distribución de poder y recursos– no parece ser una prioridad para el nuevo gobierno, por el contrario, predomina una tendencia centralizadora. Son muestras claras de esta postura: la creación de la figura de los Delegados de Programas Federales, coloquialmente llamados "superdelegados"; la poca atención prestada a los reclamos de los alcaldes y sus asociaciones que incluso –en un hecho inédito en épocas recientes– tuvieron que manifestarse afuera del Palacio Nacional –durante una "conferencia mañanera"– para conseguir audiencia con el presidente y/o con los secretarios clave de la administración recibiendo un trato ominoso[2]; los cambios o desaparición de fondos y/o programas orientados a estados

[2] Véase: Redacción (2019). Alcaldes protestan afuera de Palacio Nacional; exigen más presupuesto para municipios. *Aristegui Noticias* (22 de octubre) https://aristeguinoticias.com/2210/mexico/alcaldes-protestan-afuera-de-palacio-nacional-exigen-mas-presupuesto-para-municipios/; Arista (2019). En Palacio Nacional, alcaldes exigen más recursos; les lanzan gas lacrimógeno. *Expansión* (22 de octubre) https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/10/22/alcaldes-protestan-y-exigen-mas-recursos-frente-a-palacio-nacional

y municipios; las crecientes quejas sobre la distribución de recursos y las fricciones políticas de la federación con cada vez más gobernadores en numerosos tópicos. Justo sobre estos puntos ahondaremos a partir del tercer apartado.

Los problemas de las reglas, los recursos y el poder: Un esquema de análisis

En el federalismo "el poder político se reparte originariamente entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes [hay] un acuerdo político de partida para compartir el poder [y] predomina en este modelo el principio de coordinación horizontal" (Vallès y Martí, 2015, pp. 174-175). En México –acorde a las bases constitucionales– tenemos un federalismo dual que reconoce la soberanía de los estados y establece un pacto sobre el que se sustentan las competencias federales. El municipio cuenta con autonomía relativa y se le concibe como poder político. Esta forma de organización ofrece ventajas para responder a una realidad diversa en sus características territoriales, económicas, políticas y sociales. Aunque exige una constante colaboración y ajustes entre los participantes inhibe las decisiones autoritarias, permitiendo un juego de pesos y contrapesos que conduce a decisiones concertadas, inclusivas y plurales; además, posibilita la articulación entre órdenes de gobierno tendiendo puentes de interacción con los ciudadanos y propicia un mejor reparto de recursos. Sin embargo, para concretar estas ventajas –que no surgen automáticamente– se requiere de un sistema funcional de RIG pues es allí donde se concretan las interacciones entre unidades administrativas y actores para asegurar la cooperación; en ese entramado complejo de procesos, encuentros y ajustes cobra vida la acción política, así: "Los arreglos de RIG son arenas de negociación que buscan alinear diferentes esferas de gobierno cuando la coordinación y la cooperación se vuelven importantes para el diseño e implementación de políticas públicas" (Grin, Mendoza y Cravacuore, 2020, p. 22). La descentralización –que puede ser política, administrativa o fiscal– establece la forma de organización para, mediante mecanismos específicos, encauzar las relaciones entre órdenes de gobierno. Las ten-

dencias de centralización o recentralización están estrechamente ligadas a las variaciones en los equilibrios de poder e intereses entre los actores políticos.

Para analizar las condiciones bajo las cuales opera el federalismo mexicano, así como las consecuencias que dicha forma de organización tiene sobre la relación entre los órdenes de gobierno (RIG), resulta conveniente identificar algunos componentes significativos. No pretendemos construir un marco metodológico complejo, sino únicamente ordenar conceptos para articular nuestras observaciones sobre las posibilidades de acción que poseen los gobiernos locales. Así, nos detendremos fundamentalmente en tres conjuntos de elementos, a saber: 1) la distribución de facultades y competencias; 2) disponibilidad de recursos financieros; 3) la forma asumida en la práctica política. La primera nos permite fijar la atención en los componentes institucionales de carácter formal sobre los cuales se desenvuelve la acción de los gobiernos locales. Siguiendo a Douglass C. North, las instituciones son las reglas del juego y conforman las limitaciones creadas en la sociedad para regular las interacciones humanas, cuando hablamos de instituciones formales nos situamos en el análisis de normas y códigos escritos y de organizaciones (North, 2006, pp. 13-16). En ese sentido, nuestra revisión sobre este primer grupo de características se orientará a los cambios legales y al surgimiento de organismos –fundamentalmente públicos– cuya incidencia en el ciclo de decisiones y acciones resulta relevante para comprender de conjunto el funcionamiento del federalismo, así como las posibilidades de acción de los gobiernos locales. En la concreción de toda política pública aparece, como telón de fondo, el entramado normativo que fija las facultades y responsabilidades de cada orden de gobierno, acotando u orientando sus decisiones. Adicionalmente, el catálogo de programas gubernamentales sobre los cuales se tiene capacidad de decisión o al menos una marcada injerencia son otro indicativo del poder formal con que se cuenta; en esto radica la importancia de la estructura programática. Debemos considerar que, generalmente cuando el número de atribuciones se reduce casi de

manera paralela se presenta una contracción en los presupuestos asignados.

Por lo que, hace a los recursos financieros, estos constituyen un factor clave en la política pública pues son la base para materializar las decisiones gubernamentales. Por supuesto, además de los montos, es determinante poder contar con la posibilidad de escoger su destino, por tanto, cuando los recursos asignados presupuestalmente tienen un fin predefinido los estados y/o municipios en realidad no poseen un amplio margen de acción, esto ocurre con partidas que coloquialmente se denominan como "etiquetadas". Para efectuar un acercamiento apropiado debemos entonces considerar la evolución de los ingresos municipales y los eventuales cambios en las formas como se manejan.

Por último, la forma de acción política de cada participante en la arena de políticas es quizá el elemento más complicado de precisar. Sin embargo, en esta ocasión primero prestaremos particular atención a las posibilidades o ventanas que deja abierta la estructura institucional y, en segundo término, a los matices que adquiere el ejercicio del poder político en cuanto a definición de objetivos, el matiz de la comunicación y las fricciones entre los actores en el entramado de las RIG. Algunas preguntas importantes serían: ¿quiénes toman las decisiones sobre la prioridad de los objetivos de la 4T? ¿Más allá de lo establecido en las normas legales, cuál es la injerencia de los estados y municipios? ¿Qué tan intensas son las fricciones entre el orden federal, el estatal y el municipal? El esquema 1 sintetiza los componentes de nuestro análisis de los gobiernos locales en la definición, formulación e implementación de políticas públicas en la estructura del federalismo.

En los subsecuentes tres apartados veremos con cierto detalle la evolución que estos elementos han tenido en los últimos sexenios enfatizando lo que está ocurriendo con el gobierno de AMLO.

Distribución de facultades y competencias

Durante los tres primeros sexenios de este siglo prevaleció en los ajustes institucionales un sello centralizador, quizá con excepción de un breve

Esquema 1.
Elementos para analizar la capacidad de acción de los gobiernos locales

Distribución de facultades y competencias	Disponibilidad de recursos financieros	Formación de acción política
• Componentes institucionales de caracter formal. • Marco legal-normativo. • Marco programático	• Evolución de ingresis estatales y municipales. • Estructura de ramos y programas. • Margen de decisión sobre el destino que tengan los recursos.	• Identificar a quién toma las decisiones. • Participación en la política pública. • Tensiones entre actores y manera de dirimirlas.

Fuente: Elaboración propia.

período al inicio del sexenio foxista. A principios del nuevo milenio, las circunstancias parecían favorables para una mayor descentralización, pero las cosas no marcharían en esa dirección.

El fundamento legal del federalismo mexicano se asienta sobre tres artículos constitucionales cardinales: el 124, el 73 y el 115. El primero de ellos, prefigura componentes como la descentralización y la distribución de competencias, su texto vigente establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias". En el artículo 73 se detallan las facultades del Congreso de la Unión, por lo que en su extensa redacción se especifican los alcances y características de su facultad legislativa en diversas materias; cada una de las modificaciones que sufre determina los equilibrios e incide en la arquitectura del federalismo[3]. El 115 constitucional otorga al municipio el estatus de poder político y detalla

[3] El artículo 73 constitucional es el que mayor número de reformas tiene, un total de 82 de acuerdo con los datos disponibles en la página web de la Cámara de Diputados, consultada el 14 de julio de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

sus facultades y competencias llegando incluso a enlistar los servicios a su cargo. Las reformas hechas al marco jurídico normativo del federalismo han ido de la mano con la evolución y, permanente reconfiguración del poder entre los tres órdenes de gobierno. La presión ejercida ante el avance electoral desde los años ochenta del siglo pasado, la consecuente pluralidad y la proliferación de los gobiernos divididos trajo aparejados cambios a las reglas con un cierto tono descentralizador; incluso hechos como el predominio del paradigma económico neoliberal, la apertura comercial y el discurso de trasformación democrática propiciaron la reproducción de ópticas descentralizadoras que incluyeran fórmulas que impulsaran esquemas de RIG colaborativas. Sin embargo, este movimiento ha sido pendular y desde hace varios años asistimos al retorno hacia el centro, justificado por el fracaso del modelo descentralizador cuyos resultados no fueron los esperados.

En el diseño normativo del federalismo mexicano persiste un punto esencial de debate, la pertinencia e idoneidad del tipo de ley utilizada (federal, general o nacional) para fijar las competencias para cada orden de gobierno. En el artículo 73 se reconocen tres tipos de leyes:

> federales cuando sólo autoridades federales tendrán facultades; generales, si se trata de facultades concurrentes entre gobiernos locales y la federación, señalando qué corresponde hacer a cada quién; y leyes nacionales cuando se busca que la normatividad sea la misma en todo el país y la apliquen tanto autoridades locales como la federación [sin embargo] La falta de rigor para determinar cuál es el alcance que deben tener las leyes generales y las leyes nacionales hace confuso el orden jurídico que regula nuestra federación. De forma que, no queda claro cuáles son las obligaciones que competen a cada nivel de gobierno, qué facultades corresponden a cada nivel de gobierno y, en última instancia, a quién debemos exigir cuentas de los resultados (Fierro, 2020).

Comúnmente las disputas más fuertes de los gobiernos locales con instancias federales se han dado en temas de capacidades políticas –ex-

presadas formalmente en competencias y facultades– y en materia fiscal (las más de las veces por asuntos de reparto de recursos presupuestales). Sin embargo, uno de los riesgos más graves que actualmente enfrentan los estados y municipios son los posibles cambios en el recurso de controversia constitucional. Como ya hemos mencionado la reforma al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, convirtió a las citadas controversias en la principal herramienta de defensa jurídica para que estados y municipios se defendieran por violaciones directas e indirectas a sus competencias constitucionales; en estudios anteriores hemos detallado la importancia de este instrumento y su evolución en el tiempo (García, 2015). El 12 de febrero de 2020 se propuso una iniciativa por parte del presidente de la Suprema Corte Arturo Zaldívar[4] en donde se debilita flagrantemente a las controversias "al ir en sentido inverso a la evolución jurisprudencial y a la importancia de la vía como medio de resolución de conflictos entre los ámbitos de competencia del Estado federal" (Mejía y Rojas, 2020), con lo que se trastoca el *principio de afectación*; el resultado final –en una explicación simplificada– es la reducción de asuntos que pueden canalizarse por esta vía y la pérdida de profundidad en la interpretación.

La tendencia centralizadora se fortalece con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) lo cual puede ilustrarse claramente con los cambios hechos en el modelo de la Guardia Nacional y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Sin embargo, para la distribución equilibrada de poder y recursos en el orden federal, uno de los golpes más fuertes es la creación de los Delegados de Programas Federales que participan en los programas sociales y reportan directamente a la federación.

[4] Los críticos de la 4T hablan de un proceso de "toma del poder judicial" para contar con un instrumento a modo. Más allá de este debate lo cierto es que el ministro Zaldívar ha contado con el apoyo y aprobación del presidente desde su llegada y en contraparte ha sido sensible a las propuestas del ejecutivo (véase: Coste, 2020).

El establecimiento de la Guardia Nacional en la práctica significó la consolidación de las estrategias aplicadas por Felipe Calderón y Enrique Peña y, aunque formalmente se considera un cuerpo de seguridad de carácter civil, en la práctica nace y se consolida bajo la mediación militar. Desde antes de su nacimiento surgieron ásperas críticas a su diseño y, desafortunadamente, los resultados no han acompañado su trabajo, al contrario, los crímenes van en aumento pese a la pandemia de la COVID-19; de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y las declaraciones del secretario de Seguridad Alfonso Durazo: "durante el primer semestre de 2020 asesinaron diariamente a 99 personas en promedio. Esto representa un incremento de 1.9% respecto al primer semestre de 2019, cuando se registraron 97 víctimas" (México Evalúa, 2020). En mayo de 2020, aún con los precedentes de malos resultados, el presidente:

> ordenó a la Fuerza Armada Permanente sumarse a las actividades de la GN por un período que se puede extender hasta 2024. Esto es, los militares participarán en las aduanas, los centros migratorios, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos y los medios de transporte. A ello, hay que sumar las funciones que se realizan en las indagatorias y en la obtención de información de inteligencia. En resumen, se militariza, ahora ya sin matices, la seguridad y el combate a los grupos criminales (Andrade, 2020).

En un conjunto de entrevistas realizadas a especialistas en seguridad, el saldo a un año de funcionamiento de la Guardia es desalentador, para terminar la diatriba el investigador Alejandro Madrazo Lajous asevera: "si esta administración quisiera de verdad corregir la estrategia de los últimos tres lustros, debería estar fortaleciendo a las policías municipales y estatales y enviando a sus cuarteles al Ejército" (Arista, 2020)

La decisión de la creación del INSABI condujo a una pugna sobre la forma de cómo se manejarían los recursos; anteriormente el programa del Seguro Popular trasladaba los recursos a las entidades federativas quienes se obligaban a garantizar la prestación de servicios de salud de acuerdo

con lo especificado en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES); tras la firma de convenios se confería una cierta capacidad de acción desde los gobiernos estatales, pero al proponerse un esquema distinto –con el INSABI– se generó una disputa respecto a cómo se establecerían responsabilidades y cuál sería la fórmula final para la asignación de recursos. En principio, el Gobierno federal abrió la opción para que los estados conservaran esquemas relativamente independientes que incluso podrían ser semejantes y/o equivalentes al Seguro Popular, pero paulatinamente fue cerrando las opciones para orillar, a través de presión, a que las entidades aceptarán el modelo del instituto que se había definido centralmente. Las bases para la reforma de salud de la 4T aparecen en el Programa Sectorial de Salud 2019-2024 (Prosesa), que ha sido severamente criticado por expertos en salud pública, señalando entre otras cosas su pobreza conceptual y técnica, la ausencia de información y sus verdades a medias claramente manipuladas para rematar afirmando que: "es además el manual de una contrarreforma que llevará al sistema de salud de México a los años setenta del siglo pasado, los tiempos del partido de Estado" (Frenk y Gómez-Dantés, 2019). Como vemos se trata de otra decisión centralizadora que excluye y descalifica a los gobiernos estatales y municipales.

La creación de los Delegados de Programas para el Desarrollo, coloquialmente llamados "superdelegados", fue desde el principio una decisión cuestionada. La lectura crítica, a bote pronto, lleva a pensar claramente en una estructura paralela de poder y levantaba serias dudas sobre el manejo de recursos. Estos funcionarios, en principio, deben su nombramiento al titular del ejecutivo y obviamente emanan de los grupos afines a él, por lo que no tienen ningún incentivo para fungir como contrapeso en las decisiones del centro y es altamente probable que se sumen a los objetivos del líder y, eventualmente del partido al cual pertenecen o son cercanos.

Los problemas con los delegados de programas sociales se han multiplicado lo cual, era en buena medida previsible, pues la mayoría de ellos tienen intereses políticos previos a su nombramiento y sin duda ambicionan otros puestos políticos dentro de sus mismas entidades. Desde fina-

les de 2019 los señalamientos en su contra eran numerosos acusándolos de corrupción y nepotismo. En diciembre de 2019 diez superdelegados tenían procesos abiertos por nepotismo, tráfico de influencias, ejercicio indebido del servicio público e incluso robo, paralelamente 13,000 servidores de la Nación levantaban datos para los padrones de beneficiarios de los potenciales programas sociales (en el cuestionado Censo del Bienestar) haciendo clara promoción a AMLO por lo que el Instituto Nacional Electoral (INE) "emplazó al presidente, a la secretaria del Bienestar, María Luisa Albores, así como el coordinador general, Gabriel García, para que respondieran por el uso de recursos públicos por promoción personalizada, una actividad que está prohibida por el artículo 134 constitucional (Rodríguez, 2019). Las tensiones no han parado y el mismo presidente ha amagado con impedir que los delegados aspiren a puestos de elección en sus entidades.

Disponibilidad de recursos financieros

Contar con recursos suficientes allana la ruta para acceder a los resultados deseados; la viabilidad financiera de los programas y proyectos es fundamental en la instrumentación de políticas concretas. En los ochenta y noventa del siglo pasado se avanzó en la descentralización fiscal. Aunque el Sistema de Coordinación Fiscal –creado formalmente en 1980[5]– concentró los tributos recaudados y puso en manos de la federación la potestad para decidir sobre el reparto de recursos presupuestales, durante las últimas décadas del siglo XX atestiguamos cambios notables pues –entre otras cosas– se trasparentaron los criterios de reparto y se ampliaron los montos destinados a estados y municipios.

Desde su creación a fines de 1997 los fondos del Ramo 33 adquirieron una creciente importancia para los estados y municipios. Este tipo de aportaciones federales (transferencias del citado Ramo 33) junto con las participaciones (Ramo 28) integran el grueso de los recursos en las fi-

[5] Aunque hay antecedentes desde los cuarenta es en la Ley de Coordinación Fiscal donde se estipula la creación del sistema como lo conocemos.

nanzas locales. Una crítica reiterada asevera que estos recursos aumentan la dependencia de los gobiernos estatales y municipales de los recursos "descentralizados" por la vía del gasto, propiciando una pereza recaudatoria e impidiendo que estos asuman un papel más activo en el cobro de impuestos y/o la búsqueda de alternativas para financiarse. En descargo de los gobiernos subnacionales y locales es justo señalar que, las opciones para esto último son más bien restringidas bajo las actuales *reglas del juego* del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. De este modo, caemos en una especie de trampa, pues por un lado las autoridades locales exigen más dinero vía transferencias, y por otro el sistema ofrece pocas posibilidades para ampliar el cobro de tributos y escasos incentivos para aumentar el esfuerzo fiscal. En el caso de los municipios, esto provoca que asuman una posición en cierto modo cómoda pues optar por solicitar recursos a instancias centrales los exime de cargar con el desgaste político que significa ejercer presión para cobrar tributos y contribuciones a los ciudadanos, por ejemplo, los impuestos a la propiedad, específicamente, el predial. Un problema extra es el endeudamiento acelerado que han exhibido algunos estados y municipios; aunque el ritmo y tendencias muestran marcadas diferencias en cada caso, lo complicado de la situación condujo a la creación de la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades federativas y los municipios*, promulgada el 27 de abril de 2016 (García, 2019, p. 148).

Al observar el comportamiento de los ingresos para estados y municipios en las últimas décadas se percibe un notable crecimiento particularmente en los noventa, incluso después de 1997 –año de creación del Ramo 33– el despegue de las aportaciones federales y estatales es muy fuerte. En la tabla 1 colocamos los datos sobre los ingresos de 2015 a 2019 deflactados (Base=2018) para los municipios. Las transferencias federales están compuestas por las *Participaciones Federales (Ramo 28)* y *Aportaciones federales y estatales (Ramo 33)* y sus montos se determinan de acuerdo con las fórmulas especificadas en la Ley de Coordinación fiscal[6].

[6] De acuerdo con el Glosario de términos de INEGI: las *Participaciones federales y estatales*, son recursos asignados a municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordi-

Los ingresos propios incluyen: Impuestos, Contribuciones de Mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos. Al observar las cifras es evidente la dependencia de los municipios y debemos señalar que, aunque en menor proporción, los estados también muestran un comportamiento semejante. En la gráfica 1 se delinea el comportamiento de los ingresos totales en un lapso temporal más amplio (de 2000 a 2019), aquí podemos apreciar la creciente importancia del Ramo 33 que incluso superó, en la mayoría de los años de la segunda década de este siglo, a las participaciones. En la tabla y en la gráfica se aprecia una preocupante caída de los ingresos en 2018 y 2019, tanto en los propios como en las transferencias. Hasta 2018 los ingresos por impuestos habían crecido, pero en el 2019 –que correspondería al primero de gobierno efectivo de AMLO– se da una severa caída; un comportamiento similar se observa en los derechos y en los productos; recordemos que en este año el crecimiento del PIB estaría ligeramente por debajo de cero (-0.1) por lo que la disminución en estos cobros podría atribuirse a los efectos iniciales de una desaceleración económica. Las contribuciones por mejoras vienen cayendo en todo el período contemplado en la tabla 1, para dar una explicación más amplia debemos cruzar este dato con el comportamiento del gasto de inversión y los efectos de una economía inestable.

Los escenarios esperados para la economía mexicana prevén que la situación se agravará aún más para 2020. Es transcendental subrayar que, la tendencia ya era negativa desde antes de la llegada de la pandemia del SARS-CoV-2, lo cual puede atribuirse tanto a las decisiones del actual gobierno como a la disminución de los precios del petróleo. Cabe recordar que, los ingresos petroleros –que continúan a la baja– inciden en el monto total de los fondos que integran la Recaudación Federal Participable (RFP). Desafortunadamente los efectos de la crisis sanitaria y económica

nación Fiscal, Convenios de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fisca; las *Aportaciones federales y estatales*, son recursos que otorga la Administración Pública Federal y Estatal a los Gobiernos Municipales, destinados a cubrir los gastos de los programas delegados a este nivel de gobierno.

ya son patentes en las cifras, entre el período de enero a junio de 2019 y el mismo lapso para 2020 –de acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)– se ha dado una disminución de la citada RFP de –8.2% (SHCP, 2020). Aunque es previsible un repunte en la segunda mitad del 2020 éste se encuentra sujeto al comportamiento de la economía y a la evolución de la pandemia.

En este contexto estructural y coyunturalmente desfavorable sería no sólo conveniente sino urgente plantear una "Reforma Fiscal Progresiva y Rentable en entidades federativas y municipios que incremente la re-

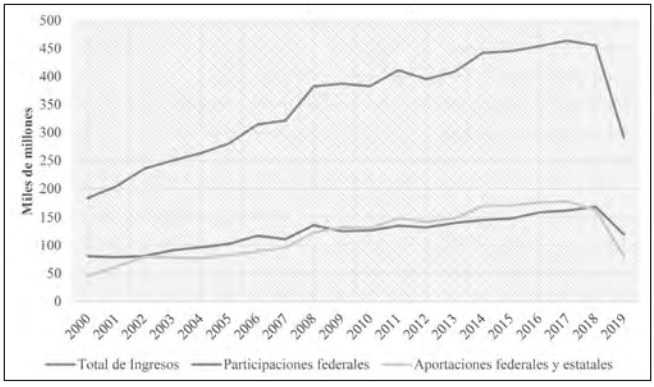
Tabla 1. Ingresos municipales 2015-2019

Año	2015	2016	2017	2018	2019
Total de ingresos	445,268,278,451.00	454,367,103,650.34	464,098,457,703.36	455,090,055,494	292,073,676,960.69
Impuestos	53,307,848,290.10	56,525,102,800.06	58,578,637,310.89	61,704,714,257	51,697,905,010.88
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	55,333,746.44				
Contribuciones de Mejoras	1,018,767,539.82	1,029,699,369.52	833,362,787.80	679,784,641	457,213,403.19
Derechos	23,968,256,803.25	25,368,302,763.79	26,616,255,080.51	27,043,352,695	21,131,538,466.87
Productos	3,619,055,838.30	3,704,089,763.92	4,233,822,976.45	5,049,440,467	3,670,217,292.48
Aprovechamientos	9,216,638,727.86	8,937,775,391.96	9,226,467,416.14	8,297,297,804	6,913,610,413.15
Participaciones federales	147,771,915,747.90	158,788,492,996.85	162,410,889,062.52	168,712,237,590	119,482,007,447.82
Aportaciones federales y estatales	171,081,192,818.51	176,757,250,060.78	178,188,296,873.18	163,363,077,220	80,530,374,747.68
Otros ingresos	8,954,958,238.88	3,169,504,997.02	3,330,889,921.62	2,158,038,082	1,001,904,985.21
Financiamiento	19,174,501,360.86	16,881,234,131.86	18,406,855,102.89	17,976,317,438	7,069,484,091.54
Disponibilidad inicial	7,099,809,339.07	3,205,651,374.58	2,272,981,171.38	105,795,300	119,421,101.89

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289. Las cifras están deflactadas al año base 2018. Los datos del INPC son de INEGI. Índice de Precios al Consumidor. Principales Índices (mensual). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/Estructura.aspx?idEstructura=112001300020&T=%C3%8Dndices%20de%20Precios%20al%20Consumidor&ST=Principales%20%C3%ADndices%20(mensual) (Consultado el 15 de julio de 2020).

caudación tributaria a la vez que se apoye a la redistribución del ingreso con resultados progresivos, que complementen el impacto redistributivo de la política fiscal y, con ello, se contribuya a la disminución de la pobreza en estados y municipios, y por ende en nuestro país" (Castañeda, 2019, p. 29). Sin embargo, no parece existir de parte del ejecutivo una intención en este sentido. En cualquier caso, bajo el argumento de la austeridad y tomando en cuenta las prioridades del gobierno morenista –explícitas en el Decreto de Austeridad del 23 de abril de 2020– los estados y municipios podrían enfrentar una aún más drástica reducción en sus recursos. Las declaraciones del presidente y sus decisiones hablan de un menosprecio hacia el papel que pueden jugar los gobiernos estatales y municipales; asistimos a una visible recentralización en diversos frentes y a una concentración del poder donde las decisiones tanto en la parte formal institucional, como en la práctica política obedecen a una lógica de control y centralización.

Gráfica 1
Ingresos municipales



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289. Las cifras están deflactadas al año base 2018.

Forma de acción política

Durante los noventa la voz de los gobiernos locales cobró fuerza en el escenario político, se consolidaron asociaciones municipales de los diversos partidos y se impulsaron reformas constitucionales de innegable trascendencia –que ya hemos comentado– destacando la de 1999 al artículo 115 constitucional que, entre otras cosas, concedió estatus de ámbito político al municipio. La inercia municipalista perdió fuerza, pero los estados consiguieron organizarse en la CONAGO –fundada formalmente el 13 de julio de 2002– y asumir el puesto de interlocutor predominante del Gobierno federal en la toma de decisiones, especialmente en cuanto a la asignación de recursos presupuestales. Durante los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) la postura de los estados se afianzó mientras los municipios fueron relegados salvo casos de presión coyuntural. Esto se ilustra con nitidez si se examinan las formas que asumieron las negociaciones presupuestales:

> Con Vicente Fox privó "un mecanismo clientelar de negociación presupuestaria, en el cual el Gobierno federal concedía recursos a los gobernadores y legisladores a cambio de su voto. Este modelo se reprodujo con algunas variantes con el presidente Felipe Calderón (2006-2012) […] durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) regresa el PRI [y se da un] intercambio de recursos presupuestarios por votos para aprobar las reformas del llamado *Pacto por México*. Se mantuvo un esquema clientelar de negociación, aunque más centralizado que durante los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN)" (Integralia, 2019, p. 7).

La evolución de las RIG colocó en mejor posición a los gobiernos estatales dejando a los municipios en una situación desfavorable. Con todo, la recentralización cobró fuerza en la arquitectura institucional del federalismo pues, aunque se reconocía a los gobernadores como partícipes de las negociaciones, las reglas y esquemas de organización se movían a favor de las instancias federales. En este juego de poder la mayoría de los municipios sólo fungieron como espectadores que esperaban obtener

apoyos extraordinarios de las instancias federales y de los gobiernos estatales; las excepciones se dieron con municipios de mayor peso específico que en algún momento capitalizaron su fuerza para obtener más apoyos. Aunque la cantidad de recursos otorgados a los municipios ha aumentado notablemente desde finales del siglo pasado hasta 2018, conservando una tendencia creciente, esta descentralización por la vía del gasto no ha roto la dependencia financiera, más bien la ha perpetuado. En lo referente a los cambios en materia política para los municipios las perspectivas no parecen halagüeñas pues, aunque en 2014 se aprobó la reelección inmediata de autoridades, persisten atrasos estructurales tanto en su diseño institucional como en su funcionamiento (García, 2018). En resumen, los estados y municipios continúan enfrentándose a problemas recurrentes producto de un diseño desequilibrado del federalismo que favorece la centralización del poder, las decisiones y los recursos.

El proyecto impulsado por AMLO y su Cuarta Trasformación (4T) ha mostrado una tendencia eminentemente centralista, presidencialista e incluso personalista en sus decisiones. Como hemos comentado la creación de la Guardia Nacional, el INSABI, la figura de los Delegados de Programas Federales para cada entidad son claros ejemplos. Desde su triunfo electoral la posición del titular del ejecutivo con relación al federalismo y al papel de los estados y municipios no ha sido muy buena. En su Proyecto de Nación 2018-2024 sólo se menciona la palabra "federalismo" en una ocasión vinculándola al tema educativo; en las 415 cuartillas de ese documento se usa el término "municipio" 17 veces, dos para referirse a municipios concretos (Tochimilco en Puebla y Los Cabos, Baja California), trece como parte de alguna descripción o diagnóstico, es decir, como parte de cierto problema y, únicamente dos en donde se contempla alguna tarea o beneficio en el cual asumirían un rol activo (en materia de agua con relación a los organismos operadores y en subsidios para productores ejidales). Además, ha acusado reiteradamente a los gobiernos locales de ineficiencia y corrupción afirmando que la dificultad para superar estos flagelos se debe en buena medida a la inoperancia de estados y municipios. El 20 de mayo de 2020 a pregunta expresa de la prensa el presidente

afirmó: "Abajo todavía hay extorsión y gobiernos locales que siguen sin entender que esto ya cambió, por más que les mando telegramas avisándoles: Situación cambió, cero corrupción, cero impunidad. Ten cuidado, no vayas a terminar en el bote. Les mando los telegramas, pero a veces no escuchan" (Beltrán, 2020). Ese mismo día el presidente advirtió que varios gobernadores podrían "terminar en el bote". En este escenario surgiría un elemento nuevo no previsto que colocó en jaque a los gobiernos de los tres órdenes de gobierno: la pandemia mundial de la COVID-19.

La reciente crisis sanitaria provocada por la pandemia de coronavirus cimbró las bases del sistema mundial y por supuesto ha afectado prácticamente todos los ámbitos de la vida social, política y económica. Sin duda, debemos pensar en un antes y un después del COVID-19, este parteaguas obliga a reflexionar sobre muy variados aspectos que van desde lo más cotidiano hasta la validez de los cuadros axiológicos que han guiado el desarrollo de la sociedad occidental. Es claro que, en esta grave situación las formas de organización política, la configuración particular de las instituciones y el comportamiento de las organizaciones gubernamentales deben ser juzgadas a la luz de su capacidad o incapacidad para responder ante las exigencias de un contexto turbulento caracterizado por cambios profundos y alta incertidumbre. En nuestro país las condiciones de operación del sistema político se encontraban seriamente cuestionadas, las elecciones del 2018 marcaron la intención de romper con las prácticas políticas que habían prevalecido durante muchos años. El nuevo gobierno propuso una ambiciosa transformación, al menos en lo discursivo, que suponía prácticamente un golpe de timón para cambiar totalmente el rumbo de México. Sin embargo, los resultados durante el primer año dejaron más dudas que respuestas y en buena medida acendraron las discrepancias entre actores políticos y sociales generando un ambiente de polarización, discordia social y tensión política. Para finales de 2019 los datos indicaban un crecimiento económico prácticamente de cero, los crímenes y la violencia continuaban en ascenso y la pobreza aumentaba sembrando profundas dudas con respecto a los resultados de los programas sociales. En ese panorama el 2020 se convertía en un año crucial para

el gobierno de la 4T que debería comenzar a ofrecer mejores resultados o corría el riesgo de ver deterioradas sus bases de apoyo social, lo cual les resultaba preocupante de cara a las elecciones del 2021. Entre las amenazas externas aparecía, aún como un punto lejano en el horizonte, el surgimiento de un nuevo virus en China que preocupaba a los expertos por sus altas tasas de contagio; aunque la OMS en un primer momento desestimó el riesgo de una pandemia, la velocidad con la cual se expandió el SARS-CoV-2 lo convirtió en una amenaza muy real para el mundo desde enero de 2020 extendiéndose rápidamente de Asia a Europa y, posteriormente a América y África. Independientemente de las contradicciones en las primeras declaraciones presidenciales, que suscitaron varias críticas para el gobierno, lo cierto es que el asunto del nuevo coronavirus cobró rápidamente mayor relevancia. La decisión de AMLO fue "depositar las decisiones de salud en manos de expertos" y a finales de febrero las conferencias del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Dr. Hugo López-Gatell Ramírez –quien se convirtió en el vocero oficial– transmitían diariamente la versión oficial sobre el tema. Es todavía muy pronto para realizar un balance de la tarea del Gobierno federal, aunque existen serias dudas sobre la eficacia de los métodos y crecientes cuestionamientos sobre la oportunidad y validez de los datos. Además de las consecuencias sanitarias y las evidencias de la fragilidad del sistema de salud (en parte heredado y en parte resultado de las decisiones de recorte presupuestal del gobierno de AMLO) surge ahora una preocupación tan o más grande: el impacto económico de la pandemia.

En la presentación del *Visor Geoespacial de la pobreza y la COVID-19 en los municipios de México*, el Coneval advirtió sobre los severos riesgos que enfrentarán los gobiernos locales como consecuencia de los impactos de la pandemia en la pobreza; entre otras cosas destacó que las grandes concentraciones y tejidos urbanos aglutinarán la mayor cantidad de casos positivos de la enfermedad aunque tienen menores porcentajes de pobreza; los municipios en situación de pobreza presentaban una menor incidencia de casos, pero con una mayor tasa de letalidad y los municipios indígenas tenían aún tasas más bajas (Coneval, 2020). Esta condición

puede descomponerse aún más en el futuro pues la pandemia se extenderá al menos todo el año 2020 y buena parte del 2021 y la limitada capacidad de respuesta de los municipios en situación de pobreza e indígenas constituye un riesgo potencial muy elevado.

En el 2020 encontramos un conjunto de gobiernos locales debilitados tanto en el diseño institucional como en sus capacidades financieras y de negociación política. Los logros alcanzados desde el siglo pasado –reformas constitucionales, distribución de recursos y reconocimiento político– no alcanzaron a modificar de raíz las RIG y en la práctica prevalecieron viejas ataduras que, al permitir al poder central márgenes amplios de decisión, dieron paso a una recentralización *de facto*. Siguiendo con la misma tendencia el gobierno de la 4T buscó retomar los hilos de los programas clave para controlarlos desde el centro haciendo a un lado a los estados y reduciendo a los municipios a operadores administrativos de servicios. Las críticas sobre los programas sociales, su opacidad, la falta de reglas de operación y sus magros resultados han sido muy fuertes (Jaramillo, 2020); pese a ello el titular del Ejecutivo ha continuado defendiendo su postura centralizadora en aras de lo que él llama el combate a la corrupción. Lo cierto es que, el resultado ha sido un mayor debilitamiento estatal y municipal, al que se suma una fricción creciente particularmente con los gobernadores.

Desde hace varios años un polémico informe señalaba al municipio como una institución condenada al fracaso (IMCO, 2012); en respuesta varios analistas consideramos que, habiendo cierta razón en dicha afirmación, detrás de la ineficiencia e inoperancia municipal se encontraban un conjunto de limitaciones producto de la arquitectura institucional del federalismo mexicano. Se trataba de un círculo vicioso que era incapaz de contestar a una pregunta condicionada ¿cómo se pretende alcanzar gobiernos municipales eficientes y eficaces sí en principio coartas todas sus posibilidades de acción, limitas su campo de decisión y condicionas sus recursos? Los arreglos político-administrativos de las RIG y las combinaciones con mayor o menor centralización necesitarán que todas las partes del engranaje federal funcionen. Si los estados y en especial los

municipios no marchan como es deseable los resultados serán precarios. Una recentralización que desarticula mecanismos de coordinación inhibe la cooperación entre órdenes de gobierno y descalifica el debate plural que fortalece los consensos, supone riegos graves para mejorar las políticas públicas locales. Adicionalmente, la crisis sanitaria surgida en este 2020 significará serios desafíos y demandas crecientes para el gobierno que exigirán un esfuerzo unificado para su atención.

Reflexiones finales

La arquitectura institucional del federalismo en México ha sufrido ajustes en las últimas décadas, patentes en las modificaciones a sus reglas formales y en la reestructuración de sus organizaciones. El arreglo de las relaciones intergubernamentales estuvo caracterizado por una descentralización incompleta e imperfecta a fines del siglo pasado, pero, en lo que va del presente milenio, se dio paso a una recentralización con un acomodo distinto de las competencias y facultades, la distribución de recursos y las formas de ejercer el poder.

Los cambios del marco normativo, las estructuras burocráticas de la administración pública y los programas gubernamentales en los ochenta y noventa del siglo XX abrieron paso a una cierta descentralización con mayores oportunidades para los estados y municipios. Por supuesto, estas transformaciones estuvieron ligadas a la consolidación de un mapa político diverso, caracterizado por el pluralismo, los gobiernos divididos y la aparición de otros jugadores en el sistema político. Este arreglo de los pesos y contrapesos en las RIG contribuyó a la alternancia en el poder local, pero no consiguió remover problemas estructurales del federalismo, ni alterar positivamente el esquema de incentivos de los participantes. Al iniciar el milenio –con la llegada del PAN a la presidencia– se prefiguraba una consolidación de los gobiernos subnacionales y locales, sin embargo, esto no ocurrió y por el contrario comenzó una tendencia a la recentralización que incluso se ha fortalecido en el proyecto de la llamada 4T.

Las dos décadas que cerraron el siglo pasado atestiguaron: la descentralización hacia los estados de la educación, salud y la política social; las

reformas constitucionales a los artículos 105 en 1994 –sobre las controversias constitucionales– y al artículo 115 en 1999; la creación del Ramo 33 en 1997, ampliando los recursos trasferidos a estados y municipios; y el nacimiento y consolidación de las asociaciones municipales. En contraste los primeros sexenios del presente siglo vieron como los estados conseguían un mejor posicionamiento en las negociaciones de recursos con la federación a través de la CONAGO –fundada en 2002–, pero los cambios legales disminuían poco a poco sus capacidades de acción. En años recientes los municipios se debilitaron cada vez más[7].

Las propuestas de la 4T se caracterizan por la fuerte concentración del poder y las decisiones. Los esquemas de la Guardia Nacional, el INSABI y, particularmente la creación de los Delegados de Programas para el Desarrollo desplazan a los estados y municipios de las decisiones y acotan sus posibilidades de incidir sustancialmente en las políticas públicas instrumentadas en sus territorios. Las reformas propuestas por MORENA han provocado numerosas controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos que, entre otras cosas, reflejan una creciente tensión en las RIG[8]. Justamente en cuanto al marco legal se planteó –el 12 de febrero de 2020– una iniciativa que debilita las controversias, reduciendo su alcance profundidad. El actual diseño de las políticas sociales garantiza un control centralizado, convirtiéndolas en instrumentos *ad hoc* para los intereses definidos desde el ejecutivo, aumentando los riesgos

[7] Quizá el único logro para los municipios es la reelección directa por un período adicional de presidentes municipales, síndicos y regidores a condición de que la duración del mandato sea de tres años; además de estar condicionada esta modificación se diluye ante la falta de otros cambios indispensables en la arquitectura institucional del federalismo en temas como planeación, profesionalización y competencias fiscales.

[8] "Del lado cuantitativo se cuentan, al menos, siete acciones de inconstitucionalidad y 33 controversias constitucionales relativas a los proyectos más emblemáticos de la actual administración. Éstas versan sobre veintiún reformas, nuevas leyes, acuerdos o decretos. Los amparos de individuos y asociaciones se cuentan, literalmente, por miles" (Casar, 2020).

de un uso clientelar de recursos. Si bien, ya habían disminuido antes de la pandemia, los recursos presupuestales para estados y municipios han sufrido una aún más drástica caída a raíz de la crisis de la COVID-19. En el futuro inmediato, mientras la capacidad de respuesta de estados y municipios se verá seriamente mermada, los estragos económicos tenderán a agravarse provocando funestos impactos en el tejido social.

En el escenario político las pugnas y tensiones se agravan con los gobernadores y los municipios vuelven a observarse como simples apéndices o piezas incómodas en el tablero de la política nacional[9]. Es claro que en los años venideros el gobierno enfrentará serios desafíos para paliar los efectos de la crisis sanitaria, económica y social. La atención de las necesidades y demandas de la población exigirá fortalecer cada uno de los tres órdenes de gobierno, replantear la estrategia de manejo de las RIG y mejorar las políticas públicas locales.

Bibliografía

Andrade, J. (2020, 12 de mayo). El fracaso de la Guardia Nacional. *Forbes*. https://www.forbes.com.mx/el-fracaso-de-la-guardia-nacional/

Arista, L. (2019, 22 de octubre). En Palacio Nacional, alcaldes exigen más recursos; les lanzan gas lacrimógeno. *Expansión*. https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/10/22/alcaldes-protestan-y-exigen-mas-recursos-frente-a-palacio-nacional

Arista, L. (2020, 30 de junio). Guardia Nacional: pocos resultados a un año de su puesta en marcha. *Expansión*. https://politica.expansion.mx/

[9] El diálogo con los alcaldes parece no importarle al presidente, resulta simbólicamente ilustrativo su expulsión de Palacio Nacional en octubre de 2019 y el desdén con que se han turnado sus demandas hacia los titulares de otras secretarías clave, como la SHCP. Las relaciones con un grupo importante de gobernadores son tirantes e incluso en la última reunión de la CONAGO en San Luis Potosí –a fines de agosto de 2020– se les cerraron las puertas para adquirir más recursos; cabe señalar que algunos gobernadores plantean posicionamientos más radicales y otros conciliadores, pero es común el descontento por el maltrato y los estrechos márgenes de negociación que se les ofrecen.

mexico/2020/06/30/guardia-nacional-pocos-resultados-a-un-ano-de-su-puesta-en-marcha
Beltrán del Río, P. (25 de mayo de 2020). No vayas a terminar en el bote. *Excélsior*. https://www.excelsior.com.mx/opinion/pascal-beltran-del-rio/no-vayas-a-terminar-en-el-bote/1383993
Casar, M. A. (2020, 1 de agosto). Que la Corte decida. *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=49083
Castañeda Ortega, R. (2019). Hacia una política fiscal redistributiva para el fortalecimiento de los ingresos estatales y municipales. Revista electrónica *Federalismo Hacendario, Nueva Época*, (1), julio- agosto, 26-33. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). https://www.indetec.gob.mx/visualizar.php?x=/biblioteca/Federalismo_Hacendario/2019_01/Revista_Fede_Hacendario_No01.pdf
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). Coneval desarrolla el Visor Geoespacial de la pobreza y la COVID-19 en los municipios de México. Comunicado, núm. 08, 2 de junio. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicados-prensa/Documents/2020/Comunicado_08_PRESENTACION_DE_VISOR_GEOESPECIAL_COVID19_POBREZA.pdf
Coste Cacho, J. (19 de mayo de 2020). Nadie entiende mejor a López Obrador que el ministro Arturo Zaldívar. *Cobertura 360*. https://cobertura360.mx/2020/05/19/la-opinion/nadie-entiende-mejor-a-lopez-obrador-que-el-ministro-arturo-zaldivar/
Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020). *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican*. 23 de abril de 2020. México: Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.
Fierro, A. (2020, 28 de enero). Leyes generales: ¿problemas o soluciones en el federalismo mexicano? *Nexos*, Blog de federalismo. https://federalismo.nexos.com.mx/2020/01/leyes-generales-problemas-o-soluciones-en-el-federalismo-mexicano/

Frenk, J. y Gómez-Dantés, O. (2019, 1 de diciembre). Salud: Manual de una contrarreforma reaccionaria. *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=45950

García del Castillo, R. (2015). Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), año VI, 115-143. Santiago de Chile, Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile.

García del Castillo, R. (2018). La democracia en los gobiernos locales mexicanos: la aspiración ante la incertidumbre. En J. L. Calva (Coord.), *La agenda 3.0 de la democracia en México*. México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios, Universidad Autónoma de Chihuahua.

García del Castillo, R. (2019). La difícil tarea de mejorar la gestión municipal: análisis y perspectivas. *Revista Reflexiones, Economía y Políticas Públicas*, (23), enero- diciembre, 143-162. México, Colegio de Postgraduados del CIDE.

Grin, J., Mendoza, J. y Cravacuore, D. (2020). Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos. En J. Mendoza Ruiz y E. J. Grin (Coords.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. México: INAP.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2012). El municipio: una institución diseñada para el fracaso Propuestas para la gestión profesional de las ciudades. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/8/indice_de_competitividad_urbana_2012.pdf

Integralia Consultores. LXIII Senado de la República (2019). La negociación política del presupuesto 1997-2018. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México. https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/libro-NPP.pdf

Jaramillo, M. E. (2020). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural*. ITESO. https://analisisplural.iteso.mx/2020/05/07/una-nueva-politica-social-cambios-y-continuidades-en-los-programas-sociales-de-la-4t/

Mejía Garza, R. y Rojas Zamudio, L. (2020, 21 de abril). Reforma del Poder Judicial: federalismo y controversia constitucional. *Nexos*. https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/reforma-del-poder-judicial-federalismo-y-controversia-constitucional/

México Evalúa (2020, 19 de julio). Tres preguntas sobre el incremento de la violencia en 2020. https://www.mexicoevalua.org/tres-preguntas-sobre-el-incremento-de-la-violencia-en-2020/

North, D. (2006). *Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Redacción (2019). Alcaldes protestan afuera de Palacio Nacional; exigen más presupuesto para municipios. *Aristegui Noticias* (22 de octubre). https://aristeguinoticias.com/2210/mexico/alcaldes-protestan-afuera-de-palacio-nacional-exigen-mas-presupuesto-para-municipios/

Rodríguez García, A. (2019, 10 de diciembre). Los superdelegados de AMLO: disminuidos, bajo investigación e inoperantes. *Proceso*. https://www.proceso.com.mx/610203/los-superdelegados-de-amlo-disminuidos-bajo-investigacion-e-inoperantes

SHCP (2020). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

Valencia Carmona, S. (2017). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHR, Universidad Nacional Autónoma de México.

Vallès, J. M. y Martí i Puig, S. (2015). *Ciencia Política. Un manual*. México: Editorial Ariel.

Semblanza de los autores

MÓNICA MONTAÑO REYES. Profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus líneas de investigación se centran en el estudio de la trayectoria, actitudes y valores de las élites políticas y su impacto en la representación política. Actualmente es coordinadora del Observatorio Político Electoral de la Universidad de Guadalajara, co-coordinadora de la línea de Élites Políticas del mismo y del Grupo de Investigación de Élites de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

ALBERTO ARELLANO RÍOS. Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. Sus temas de estudio versan sobre los procesos de cambio político, grupos políticos, instituciones, gobiernos locales y políticas públicas. Sobre estos tópicos es autor de siete libros, coautor en tres, y coordinador de ocho obras colectivas. También cuenta en su haber con 43 artículos publicados en diversas revistas académicas nacionales e internacionales y 23 capítulos de libro.

TOMÁS ALBERTO GARCÍA GONZÁLEZ. Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara y licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la misma institución. Ha sido colaborador del Observa-

torio Político Electoral del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara; así como consultor y asesor político. Sus líneas de investigación son: las instituciones, la confianza en los actores políticos y la comunicación política.

MARCOS PABLO MOLOEZNIK. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara. Sus estudios y contribuciones se centran en el proceso de militarización de la seguridad pública en México, en la seguridad como política pública y en la seguridad y los derechos humanos en el estado de Jalisco. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Es el primer académico no estadounidense en ser acreedor del Premio "William J. Perry" a la Excelencia en Educación en Seguridad y Defensa, en la categoría individual, por parte del William J. Perry Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, dependiente de la National Defense University, Washington, D. C., Estados Unidos de América el 21 de septiembre de 2017.

EMMANUEL ROJAS BOTELLO. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara, en la línea de Cultura Política, Sociedad Civil, Ciudadanía y Movimientos Sociales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: "La dimensión epistémica de la crisis civilizatoria y la búsqueda de alternativas para América Latina. Reflexiones a partir de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe" [Capítulo de Libro]. En Ceja Martínez, J. (2018). *Vivir en la encrucijada. Crisis civilizatoria: dimensiones críticas, perspectivas y alternativas*, Universidad de Guadalajara; "La construcción conflictiva de Nosotros en los Movimientos Sociales contemporáneos en México. Una revisión a la literatura académica" [Capítulo de Libro]. En Gallardo Gómez, L. R. (2017). *Movimientos Sociales del México Contemporáneo. Denuncia, resistencia, construcción de alternativas*, Universidad de Guadalajara. Actualmente, se desempeña como consultor para el gobierno del estado de Jalisco y otras entidades federativas, en materia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Participación Ciudadana e Igualdad.

PABLO PINEDA ORTEGA. Profesor titular en la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I. Obtuvo el Primer Lugar en el Premio Nacional de Administración Pública 2017 del INAP con la obra "La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México". Es autor de diversos artículos académicos en materia de Políticas Públicas tanto a nivel nacional como subnacional, de manera principal pero no única en Política de Desarrollo Social y Política de Promoción Económica y es consultor en la materia en el orden municipal. Ha coordinado la obra colectiva *Sociedad y gobierno en América Latina. Enfoques, expresiones y problemática*, entre otras.

RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO. Profesor-investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco con una amplia producción académica en la temática de gobiernos locales. Es asimismo miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Estructura institucional, División de Poderes
y ejercicio de gobierno en México
se terminó de editar en febrero de 2021
en los talleres de Kerigma Artes Gráficas
calle Pamplona 1136, Colonia Santa Elena Alcalde
Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 1 ejemplar.

Diagramación y *Corrección:* Kerigma Artes Gráficas

Existe una muy amplia discusión acerca de cómo deba operar de manera eficiente una política pública y ello obedece a una consideración de primera importancia: ante el cúmulo de necesidades insatisfechas de la gente los recursos públicos siempre serán insuficientes. Por ello, el ejercer con eficacia tales recursos es un compromiso público de primera importancia y es, también, una obligación de carácter constitucional en México tal y como lo establece el artículo 134. Esta obligación es aún mayor si se considera que en nuestro país y dado su nivel de desarrollo, el monto de los ingresos que recauda el fisco es francamente vergonzante: sólo el 17% del Producto Interno Bruto, prácticamente igual al de El Salvador y Perú y muy inferior al de Bolivia, países los tres que tienen un ingreso per cápita sensiblemente inferior al nuestro. Este muy limitado monto es preocupante también porque es justamente la acción del Estado la que mejor puede contribuir a paliar las inequidades entre su gente, pero sin los recursos para ello es poco lo que se puede avanzar. En este sentido, considérese que México tiene un Índice Gini de 43.4 en tanto que países como España e Italia lo tienen de sólo 36.2 y 35.4, respectivamente.

En este orden de ideas, nuestra obra analiza tanto el marco institucional en que se toman decisiones públicas de primera importancia en el país, como algunas de estas decisiones en campos sustantivos de la vida nacional, tales como la seguridad pública y la infraestructura en comunicaciones. En particular, del referido marco institucional se estudia la composición actual de nuestros tres poderes públicos y si ella permite o no un verdadero equilibrio para el alcance de políticas públicas con talante democrático, contribuyendo así al ejercicio eficiente y sensible de los recursos públicos.

CUCSH
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Academia

ISBN 978-607-571-078-5