

# ¿LÉ ASE

---

SI QUIERE  
GOBERNAR

---

( EN SERIO )

M É X I C O E V A L Ú A  
C I D A C



National Endowment  
for Democracy  
*Supporting freedom around the world*

cidac

## **2018 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.**

Documento coordinado por Laurence Pantin, coordinadora del programa de Transparencia en la Justicia y proyectos especiales. Agradecemos a todos los autores por su colaboración entusiasta, disposición a compartir ideas y, sobre todo, gran paciencia. Agradecemos especialmente a Edna Jaime y Luis Rubio por su liderazgo inspirador y confianza. Finalmente, agradecemos a Cecilia Román por su creatividad y trabajo de revisión, a Miguel Cedillo por el diseño impecable de este documento, a Mariana Villalobos y Fernanda Licea por su ayuda en la difusión, así como a Cynthia Castañeda por sus insumos y apoyo.

Este documento se ha realizado con el apoyo financiero del National Endowment for Democracy. Su contenido es responsabilidad exclusiva de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. y en ningún modo debe considerarse que refleja la posición del National Endowment for Democracy.

Agradecemos al National Endowment for Democracy por su contribución a este proyecto, y en particular a Patricio Provitina, Oficial de Programa para América Latina y el Caribe del National Endowment for Democracy, por su confianza y apoyo.

# Contenido

---

## **3** Presentación

## **10** Introducción

### **Léase si quiere...**

- 24** 1. Repensar una política criminal integral para México
- 56** 2. Rediseñar la estrategia de seguridad pública desde lo local
- 94** 3. Transformar la Procuración de Justicia para reducir la Impunidad
- 124** 4. Elevar la calidad de la impartición de justicia con un gobierno judicial fortalecido
- 158** 5. Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción
- 202** 6. Generar más valor en la contratación de obra pública
- 234** 7. Blindar el gasto público contra la discrecionalidad
- 270** 8. Construir una educación inclusiva, equitativa y de calidad
- 316** 9. Impulsar la competencia mediante una regulación inteligente
- 346** 10. Crear certidumbre más allá del TLC

## **362** Conclusión



## PRESENTACIÓN

*Estimados candidatos a la Presidencia de la República;*

*Estimados asesores en políticas públicas de los candidatos a la Presidencia;*

Primero que nada, quiero agradecerles por tomarse el tiempo para leer esta presentación. Sé que pocas cosas son tan intensas y demandantes en tiempo y energía como una campaña política y más si se trata de una campaña presidencial. Así que les prometo ser breve.

Es posible que ustedes hayan escuchado muchas veces esta frase:

***“Las propuestas de política pública no ganan elecciones”.***

Tal vez tengan como parte de su equipo asesor a especialistas en mercadotecnia política y campañas que probablemente les hayan dicho que prometer mejores programas de gobierno ya no resulta atractivo. Que asegurar que van a impulsar acciones que mejoren la seguridad, potenciar el crecimiento económico, incrementar la calidad de la educación, combatir la corrupción o instaurar algún programa social no los va a diferenciar de sus rivales, ni va a encender a la gente en los mítines o a sumar miles de likes y shares en las redes sociales.

Llevamos tanto tiempo haciendo las campañas bajo estos parámetros que hace tiempo que no escuchamos propuestas innovadoras que saquen al país de “su equilibrio triste”. Esto no es algo exclusivo de México. En todo el mundo las campañas políticas se han ido cargando más hacia lo emotivo. Los medios prefieren imaginar una lucha a muerte entre gladiadores que un juego colaborativo de ajedrez en el que cada pieza tiene un rol importante para ganarle la partida a los problemas del país.

Mientras esto sucede, México se debate frente a retos de una profundidad y complejidad inéditas.

- Durante la última década, **la inseguridad pública, el crimen organizado y la violencia** se han convertido en una epidemia que además de cobrar la vida de miles de ciudadanos cada año, va erosionando gravemente los lazos de convivencia y confianza entre nosotros mismos y entre nosotros y la autoridad.
- La **corrupción** se ha enquistado en muchas prácticas de las instituciones del Estado y las ha dejado cada vez más debilitadas para hacer frente a los retos nacionales, sin que las reformas aprobadas para su combate terminen de implementarse con vigor y efectividad.
- La **impunidad** se ha convertido en la norma y no en la excepción a todos los niveles de la sociedad: el sicario del crimen organizado o el alto funcionario corrupto saben bien que la probabilidad de que reciban un castigo por sus actos es prácticamente nula.
- **Los mecanismos de control vertical y horizontal están severamente atrofiados** y los gobernantes tienen enormes márgenes para tomar decisiones arbitrarias en buena parte de las áreas de la política pública, sin que exista rendición de cuentas efectiva.
- **La educación** ha perdido poder como igualador social y como vía de movilidad económica y sigue siendo presa de intereses completamente ajenos al derecho de los niños y los jóvenes a recibir instrucción de calidad.
- **Los servicios públicos se deterioran.** Conseguir agua, recibir atención médica, moverse de la casa al trabajo, tener espacios públicos dignos y caminar por calles limpias, bien iluminadas y seguras se ha vuelto difícil para muchos mexicanos.
- **La democracia va perdiendo apoyo**, porque la sociedad se siente constantemente defraudada en sus expectativas de mejoría.

Todo ello nos obliga a hacer una reflexión urgente y a fondo de lo que queremos para México en los próximos años. Hacer una pausa en la

cacofonía en la que se han convertido las campañas y pensar con responsabilidad en nuestro presente y futuro.

Este libro condensa las reflexiones, el análisis y las propuestas del equipo de profesionales que trabajan en México Evalúa, un centro de pensamiento independiente y apartidista, que tiene por mandato elevar la calidad de las políticas públicas para favorecer el bienestar de los mexicanos. En este texto se ven reflejadas nuestras áreas de interés, nuestras pasiones. Los ámbitos que pensamos que, si se reforman, si se fortalecen, pueden transformar al país.

El basamento filosófico es compartido por todos: crear el espacio para que la iniciativa individual pueda florecer; para que las decisiones de una persona, en un contexto de certidumbre y estabilidad, generen prosperidad en lo individual y en lo colectivo. Para construir una cancha de oportunidades parejas para todos, en un marco de respeto a nuestros derechos. Esto se ve reflejado en las páginas de este texto.

El capítulo introductorio plantea nuestro problema profundo: la pérdida de eficacia del Estado mexicano para resolver nuestros retos cotidianos.

La merma en la capacidad del Estado para resolver problemas públicos (nuestros problemas), tiene su origen en una grave dislocación que no hemos podido arreglar. Nuestro sistema de gobierno, de tradición centralista y vertical, con mecanismos de control extendidos y eficaces en su objetivo (estabilidad y crecimiento), se transformó en un sistema desmembrado, que no encuentra la columna vertebral que le permita recobrar funcionalidad. Esta falla irresuelta explica, en buena medida, el porqué el país se atoró y el porqué se enferma de padecimientos diversos. No tenemos una estructura gubernamental dispuesta de tal manera que pueda respondernos de modo articulado y eficaz. Tampoco instituciones dotadas de las capacidades para cumplir con su función. Por eso nuestros pequeños problemas se hacen grandes, y los grandes se convierten en irresolubles. Quien tenga la capacidad de entender el problema y de concebir la solución, esto es, el diseño para reensamblar nuestro sistema de gobierno y hacerlo funcional, abrirá las puertas a nuestro desarrollo.

Con este trasfondo, este libro tiene el objetivo de acercarles a ustedes lo que a juicio de nuestros especialistas son las principales propuestas que necesita nuestro país en materia de política pública y reforma institucional en algunos ámbitos seleccionados. Se trata de una carta de navegación que ponemos a disposición de todos los candidatos con el único afán de contribuir a un debate político mejor informado.

Cada capítulo está redactado como un informe de política pública o “policy brief”, que plantea un problema público, detalla sus causas, revisa de manera resumida cómo se ha intentado solucionar hasta la fecha y después presenta las propuestas para resolverlo. Los temas planteados y las principales propuestas son:

- 1.** *Generar un nuevo marco de gobernanza para la política de seguridad, basado en el diseño de una política criminal integral.* Planteamos que la política criminal no debe reducirse a la legislación penal, sino que debe integrar medidas encaminadas a la prevención y disminución de la criminalidad (desde lo social hasta lo punitivo), por lo que requiere comprenderse como una Política de Estado. Para ello sugerimos crear una Instancia Nacional de Política Criminal, que articule instituciones, políticas y la legislación vinculada en la materia en los distintos órdenes de gobierno.
- 2.** *Diseñar la estrategia de seguridad pública desde lo local.* Proponemos estrategias integrales, no sólo reactivas, que respondan a diagnósticos locales sobre la violencia y que pongan a los gobiernos locales como corresponsables en la seguridad. También sugerimos acciones concretas para fortalecer las capacidades y condiciones de las policías municipales en vez de promover el mando único. El objetivo a mediano y largo plazo de nuestras propuestas consiste en apostar por las fuerzas policiales de los tres órdenes de gobierno, con el fin de permitir el retorno del Ejército a los cuarteles.

3. *Establecer un modelo de procuración de justicia que consolide el Estado de derecho.* Planteamos establecer una estrategia de priorización en la persecución penal con el fin de incrementar la efectividad del aparato estatal en el esclarecimiento de hechos delictivos, sobre todo los de alto impacto, y garantizar los derechos de las víctimas, en especial las más vulnerables.
4. *Fortalecer el gobierno judicial para mejorar la calidad de la impartición de justicia.* Les proponemos plantear los mecanismos legales y operativos para promover en los estados instancias del gobierno judicial realmente efectivas en la implementación de una carrera judicial, la elaboración y administración del presupuesto y la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. También la creación de una instancia de coordinación de los Poderes Judiciales federal y estatales, que establezca estándares de desempeño, de evaluación y de información con el fin de garantizar igualdad de acceso a la justicia a los mexicanos. Y algo fundamental: asegurar la autonomía financiera de los Poderes Judiciales, para blindar su independencia.
5. *Hacer más efectivas las instituciones encargadas del combate a la corrupción.* Planteamos concretamente blindar las fuentes de financiamiento de los órganos anticorrupción; afianzar los pesos y contrapesos del Sistema Nacional Anticorrupción a través del fortalecimiento de las capacidades de los órganos que la integran, y desarrollar un sistema de compras y contrataciones públicas bajo los principios de competencia, eficiencia y transparencia.
6. *Generar más valor en la contratación de obra pública.* Para lo que planteamos fortalecer los procesos de planeación y selección de los proyectos públicos de infraestructura, establecer un órgano técnico y especializado en infraestructura, limitar el uso de los procesos de contratación distintos a la licitación pública, así como re-

forzar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de contratación, la gestión de contratos y la ejecución de trabajos, entre otras propuestas.

7. *Fortalecer la disciplina presupuestaria.* Consideramos indispensable imponer más controles, transparencia y rendición de cuentas sobre la deuda pública, fomentar un mejor uso y una mayor rendición de cuentas sobre la aplicación de los ingresos excedentes, promover la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos por aprovechamientos, limitar el gasto discrecional del Ramo 23, limitar la creación de fideicomisos sin estructura, así como el sobrejercicio en gasto superfluo y promover la inversión pública, además de promover la designación de funcionarios de carrera en puestos clave de la Secretaría de Hacienda, entre otras recomendaciones.
  
8. *Avanzar hacia una educación de calidad, inclusión y equidad.* Les proponemos garantizar la cobertura, inclusión y equidad en la política educativa nacional, manteniendo el Programa Escuelas al Cien, hacer permanentes las evaluaciones a alumnos y docentes y que la autoridad concurse el total de las plazas a su disposición y que asegure la continuidad del Nuevo Modelo Educativo después de la elección. También les planteamos transparentar la información del sistema educativo para lograr una verdadera rendición de cuentas y eliminar la corrupción para garantizar un mejor uso de los recursos públicos invertidos en la educación.
  
9. *Impulsar la competencia mediante una regulación inteligente.* Donde planteamos darle facultades nuevas a la Comisión Federal de Competencia Económica para presentar acciones de inconstitucionalidad a leyes, cuando éstas contravengan el derecho a la competencia y libre concurrencia y que intervenga en el análisis de impacto regulatorio en materia de competencia, entre otras ideas.

**10.** *Crear certidumbre después del TLC.* Consideramos que la posible anulación del TLC sería una emergencia nacional que exigiría un acuerdo en el que participen todos los sectores de la sociedad y que lleve a la transformación del sector público en todos los niveles de gobierno, mediante la adopción de reglas del juego permanentes y la eliminación de las fuentes de excesiva discrecionalidad que, en la práctica, implican poderes arbitrarios.

Como ven, nuestro tránsito al desarrollo pasa por la lenta pero ineludible tarea de crear un Estado eficaz. No podemos imaginarnos un cambio estructural de mayor envergadura y relevancia.

Confiamos en que ustedes encontrarán en este libro propuestas interesantes para su campaña y que tendremos la oportunidad de conversar sobre ellas. En México Evalúa creemos en el diálogo responsable y sabemos que encontraremos en ustedes esa misma disposición para imaginar entre todos al México que queremos y que merecemos.

**Edna Jaime**

Directora de México Evalúa

INTRODUCCIÓN

**EL**

---

**CORAZÓN**

---

**DE NUESTRO  
DESAFÍO**

L U I S R U B I O

Luis Rubio es presidente de México Evalúa.

**E**l inicio de una nueva administración constituye una oportunidad excepcional para revisar lo que ha funcionado y lo que debe cambiar. En el país hay un vasto consenso sobre la urgencia de elevar la tasa promedio de crecimiento económico, objetivo al que se han dedicado toda clase de proyectos, programas y recursos a lo largo del tiempo. Menor atención se le pone al bienestar, que constituye una medida menos precisa, pero igualmente relevante, de desarrollo, pues incluye factores cruciales como educación, salud, igualdad, seguridad, corrupción y el contexto institucional en que se da el desarrollo, lo que incorpora la forma en que se administran las cuentas nacionales, los procesos electorales y, en general, la convivencia social.

A pesar de muchos intentos, la tasa de crecimiento económico promedio sigue siendo menor a la deseable y el desempeño de los principales indicadores de bienestar inferior a lo que corresponde a un país con las características y potencial de México, incluso en muchas de las regiones y entidades que experimentan niveles verdaderamente extraordinarios de crecimiento. Es decir, el potencial de transformación del país es grande, pero ese potencial se ve mermado por las limitaciones estructurales que lo caracterizan.

Este texto reúne una serie de propuestas que tratan los temas centrales de la agenda pública, tanto aquellos que se discuten con frecuencia en los círculos políticos como aquellos que le preocupan a la población y que se manifiestan en cada encuesta, debate y reunión. Parte del problema de México radica precisamente ahí, en la diferencia de expectativas de la población y las manifestaciones de la política pública que lleva a cabo el Gobierno; esa diferencia no es sino un síntoma del problema de legitimidad que aqueja al sistema político y que se vive no sólo en la pobre percepción que tiene la población del sistema político en su conjunto, sino también en la incapacidad del propio Gobierno para actuar, sea esto por limitaciones autoimpuestas o por la existencia de criterios y objetivos distintos a los anunciados públicamente.

El objetivo del texto es aportar a la discusión pública -y a los propios contendientes en el momento electoral que se avecina- propuestas claras, concisas y debidamente sustentadas. Lo hacemos como una contribución al debate pero también como una forma de obligar a los candidatos a considerar ideas distintas a las tradicionales para resolver los problemas del país.

El diagnóstico que subyace a lo largo de las propuestas contenidas en este texto es que el país enfrenta un problema sistémico de pobres capacidades institucionales para llevar a cabo sus proyectos, lo que impide que éstos, por buenos que sean, lleguen a buen puerto.

Antes de analizar con más detalle el problema que está al centro de este libro, es importante explicar el enfoque que escogimos. En concepto, existen dos formas de atender la problemática que enfrenta el país y que aquí identificamos, de manera genérica, como “debilidad institucional,” entendiéndolo por esto la poca profundidad de las instituciones públicas, los cambios súbitos de políticas y decisiones gubernamentales dependiendo de la persona que se encuentra a cargo y, por consiguiente, la falta de legitimidad de que gozan entre la población. Una forma de enfocar la solución consistiría en eliminar lo existente para construir algo nuevo en su lugar, es decir, una

transformación radical de las estructuras gubernamentales. La otra forma de atacar la problemática sería con acciones concretas sobre lo existente, es decir, un proceso incremental que, poco a poco, acaba transformando al conjunto. Algunos países han logrado aprovechar momentos de crisis para transformar a sus instituciones de manera radical y su condición de éxito consistió, en casi todos los casos, en un reconocimiento social de que lo existente era inviable. Colombia es un caso ejemplar en este sentido, pues su Gobierno ni siquiera tenía presencia en todo el territorio y, en muchos casos, no lograba proveer los servicios municipales básicos. México no cae bajo esa premisa, por lo que, en las condiciones actuales, un cambio radical sería producto de una decisión política y entrañaría enormes riesgos de dislocación de todo lo que funciona en la actualidad.

Por ello, este texto propone soluciones incrementales a problemas existentes. Lo hace porque hay larga evidencia de que cambios y reformas debidamente implementados pueden transformar y fortalecer a las instituciones, confiriéndole a la ciudadanía confianza en el proceso. No somos ingenuos en esta propuesta: reconocemos que las instituciones y entidades gubernamentales bien establecidas no siempre ven con benevolencia propuestas de reforma que vienen del exterior. Sin embargo, los avances que ha experimentado el país en las pasadas décadas se deben, casi universalmente, a modificaciones graduales que lograron transformar procesos o entidades enteras. Al mismo tiempo, es claro que una crisis puede crear una oportunidad para cambiar, pero también constituye un enorme riesgo de producir peores resultados y regresiones de enorme costo para el país y para la población en general.

También queda claro a lo largo de estos textos que el país se encuentra en un momento delicado que requiere atención en asuntos vitales que van desde la seguridad hasta la justicia y que, de no atenderse, podrían llevar a una crisis mucho más profunda de la que se ha experimentado en esos ámbitos en el pasado reciente. Por todo esto, presentamos este texto como un conjunto de propuestas orientadas a resolver problemas y transformar al país de manera gradual, pero certera.

Dicho esto, tenemos que analizar con más detenimiento el problema que identificamos como prioritario resolver. La debilidad institucional, o la baja capacidad de acción del Gobierno, se refleja en la inoperancia de las políticas de combate a la pobreza, los agudos contrastes en el desarrollo económico entre regiones del país, la persistencia de problemas de inseguridad en todo el territorio y, en general, en la baja efectividad de los programas gubernamentales. A su vez, el crecimiento promedio de la productividad en el país -medida clave porque determina el potencial de crecimiento económico- sigue siendo extraordinariamente bajo, lo que explica el magro desempeño. Los logros y limitaciones que ilustran estos indicadores no dependen de personas sino de estructuras que se han conformado en el curso del tiempo y que impiden el cumplimiento de los objetivos centrales de desarrollo.

Debilidad institucional no es lo mismo que baja capacidad de acción gubernamental, pero se retroalimentan. Las instituciones son mecanismos a través de los cuales las sociedades procesan sus prioridades, dirimen sus diferencias y estructuran sus decisiones. Las instituciones pueden ser formales, como los tribunales o el Poder Legislativo, o informales, como son, por ejemplo, mecanismos arbitrales a los que las partes en una disputa se someten voluntariamente. La clave de una institución es que no dependa, ni esté sometida, a acciones y decisiones de una sola parte, así sea un partido político, el presidente de la República o un grupo de interés particular (como una empresa o un sindicato). Para cumplir su cometido, las instituciones -como las leyes en un Estado de derecho- deben ser conocidas por todos, predecibles en su forma de actuar e independientes respecto a la estructura de poder. Es decir, son parte de la red de pesos y contrapesos que tienen todas las sociedades desarrolladas y democráticas. Por su parte, la capacidad de acción del Gobierno depende de su propia funcionalidad (la estructura de su organización y el grado en que grupos de interés afecten sus procesos de decisión) y de la legitimidad con que cuenta. La legitimidad se deriva de la fortaleza de las instituciones y la credibilidad del Gobierno es el punto en que ambas cosas se vinculan. A mediados del siglo XX, el Gobierno mexicano ejercía un profundo control sobre las instituciones públicas pero era percibido

como legítimo porque arrojaba buenos resultados en términos tanto económicos como de estabilidad política. Su capacidad de acción era muy extensa por la combinación de esa legitimidad y de su propia estructura administrativa.

El contexto post revolucionario permitió a los sucesivos Gobiernos mantener un amplio control sobre los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas en el país tanto por la enorme legitimidad de la que gozaba el régimen emanado de la gesta revolucionaria como por la pacificación y estabilidad que, luego de años de destrucción y violencia, había permitido la reactivación económica. Desde esta perspectiva, el país experimentó décadas de lo que se solía llamar “governabilidad” y que ahora se denomina “governanza,” que no es otra cosa sino la capacidad de acción del Gobierno. El término gobernanza proviene del verbo gobernar e implica la capacidad de ejercer esa función medular de un Gobierno. Sin embargo, en los últimos años el término ha cobrado diferentes matices. En particular, existe la percepción que antes era más fácil para el Gobierno mexicano tomar decisiones -y, sobre todo, implementarlas- de lo que es ahora. Sin duda, la toma de decisiones era más simple antes por varias razones: un control político sumamente profundo, una burocracia más joven y sujeta a reglas de desempeño derivadas de la estructura político-partidista y, sobre todo a una gran legitimidad, ésta derivada no sólo de los resultados económicos antes mencionados, sino también de los mecanismos de generación de lealtad (muchos de ellos ligados al uso de la corrupción) que garantizaban eficacia en el comportamiento de los actores tanto políticos como burocráticos.

En la medida en que se fue deteriorando la capacidad de acción gubernamental (por causas que se explican más adelante), comenzó a sufrir la gobernanza. Esto ocurrió por diversas razones: ante todo, no es que la burocracia súbitamente dejara de ser efectiva, sino que el Gobierno -y el sistema político en general- fueron perdiendo legitimidad, pues los mecanismos generadores de lealtad (acceso a puestos de elección popular y acceso a la corrupción) dejaron de estar garantizados (por la competencia electoral) y, sobre todo, que la sociedad se

fue fragmentando de manera natural, en la medida en que fue evolucionando y madurando. Por otra parte, la descentralización del poder, la democratización y la crítica pública (fenómeno que se acrecienta con las redes sociales) generaron niveles previamente inconcebibles de conocimiento de lo que ocurre en otras latitudes, creando expectativas de solución de problemas muchas veces imposibles de ser satisfechas, y menos por una burocracia actuando con criterios distintos a los pertinentes a sus objetivos públicamente anunciados.

De esta manera, cuando se dice que está en riesgo la gobernanza, es frecuente que se empleen dos definiciones del término: para unos, quienes recuerdan y en ocasiones añoran al viejo sistema, la erosión de la gobernanza implica la pérdida de capacidad de decidir y actuar de manera vertical; para otros, esencialmente para quienes proponen la necesidad de estabilizar al sistema de gobierno y construir una mayor capacidad de respuesta y acción en un contexto de legitimidad democrática, la erosión de la gobernanza implica la ausencia de instituciones que consoliden y legitimen la acción gubernamental, ésta misma producto de negociaciones, acuerdos e inclusión de los diversos componentes de la sociedad o de las partes involucradas en un determinado asunto.

Vista la gobernanza en perspectiva, el país ha logrado enormes avances en una gran diversidad de indicadores, pero esos avances no se han traducido en una mejora general de la población. Más exactamente, el país ha experimentado un desempeño muy desigual en el territorio: algunas regiones -prácticamente todo el norte a partir de la ciudad de México- crecen a tasas superiores al 6% anual, en tanto que otras, sobre todo en el sur, experimentan un estancamiento, cuando no una contracción. Este patrón no es nuevo, pero se ha agudizado en las últimas décadas debido a las oportunidades que algunos estados han tenido capacidad de asir. Si uno compara el desempeño tanto de la economía en general como de los indicadores socioeconómicos de la mitad del siglo pasado con los actuales, la mejoría es sustantiva, tanto en los niveles absolutos como relativos de bienestar. Sin embargo, es igualmente patente la enorme incapacidad de aprovechar,

cuando no de crear, oportunidades que se presentan en el entorno, todo ello debido a la debilidad institucional que caracteriza al país en general y en mucha mayor medida en el sur.

El hecho del desigual desempeño económico y de los contrastes entre el sur y el norte no es nuevo y no es distinto a lo que ocurría a mediados del siglo XX; lo que ha cambiado es el verdadero despegue del norte frente al estancamiento del sur. Incluso en el norte, las debilidades institucionales son patentes y constituyen un lastre para el desarrollo integral de la región y del país en general. Desde esta perspectiva, la noción de que antes, bajo un régimen centralista, el país lograba mejores resultados no se sustenta en las cifras. Pero se trata de una creencia arraigada que amerita un análisis detallado.

El régimen político que se instauró a partir del fin de la Revolución Mexicana tuvo dos éxitos notables: en primer lugar, logró la pacificación del país luego de más de una década cruenta y violenta, creando una estructura institucional centralizada y con fuertes rasgos autoritarios que respondía a las circunstancias de la época. En segundo lugar, tanto la estabilidad política como la centralización del poder facilitaron un mejor funcionamiento de la economía, al hacerse predecibles las decisiones en esa materia. La economía mexicana dejó de ser fundamentalmente rural y extractiva para convertirse en urbana e industrial, con todo lo que eso implicó en términos de la gestación de una clase media urbana, la aparición de centros de estudios superiores y la profesionalización de las actividades tanto públicas como privadas. Sin embargo, en el corazón del “viejo” sistema existía una aguda contradicción: a pesar de la fortaleza aparente de sus instituciones y estructuras, en realidad, esa fortaleza se derivaba de la concentración de poder y del control político que se ejercía de manera vertical.

En este sentido, el éxito del llamado “desarrollo estabilizador” se derivó de la conjunción de circunstancias excepcionales, tanto políticas como económicas e internacionales, que no son repetibles. Para comenzar, la población del país en aquella era la quinta parte de la actual (25 millones en 1950 vs 123 millones en la actualidad) y se

concentraba mayoritariamente en una serie de regiones. Hoy la dispersión es enorme, tanto geográficamente como en cuanto a sus actividades, vínculos con el resto del país y con el mundo y, sobre todo, preferencias políticas. La capacidad centralizadora de un régimen recién emanado de un movimiento revolucionario no guarda parangón alguno con las circunstancias que hoy caracterizan al país.

Desde esta perspectiva, el debilitamiento de las capacidades institucionales del Estado mexicano ha sido producto de la evolución del país a lo largo de las últimas cinco décadas y se manifiesta en todos los niveles de gobierno. No hay una sola causa de este proceso, pero algunas de sus principales razones son muy claras: el crecimiento demográfico; la diversidad de actividades, profesiones y niveles educativos; la dispersión geográfica; la adopción de tecnologías cada vez más sofisticadas; y la diversificación de afiliaciones políticas y sociales, además de la aparición de nuevos medios de comunicación e información que son, por su naturaleza, descentralizados. Es decir, las fuentes de centralización y control que constituyeron la esencia del sistema político de mediados del siglo XX ya no existen.

Específicamente, la descentralización ocurrió por tres razones, cada una en su momento y circunstancia: primero por la erosión gradual de las estructuras centralistas post-revolucionarias, todo ello producto del progreso del país. En la medida en que avanzaban sectores o regiones del país, estos iban adoptando mayores funciones, lo que fortalecía al país en general, pero erosionaba las estructuras de control central. La segunda razón fue la descentralización consciente de programas gubernamentales, bajo el propósito de mejorar su funcionalidad, como ocurrió con la educación y, eventualmente, algunos programas de salud. Finalmente, la tercera razón de la descentralización se deriva del fin del monopolio del PRI en el poder en 2000, lo que fortaleció a los liderazgos partidistas y legislativos, a los gobernadores y a diversos grupos de poder en la sociedad.

La evolución política del país ilustra otro fenómeno que también explica la debilidad institucional: la fortaleza de antaño se debía a fac-

tores no institucionales, como lealtades políticas y mecanismos de control sindical y político que eran propios de una sociedad rural e industrial, no de una con creciente importancia de los servicios y con las características antes descritas. En este sentido, ese debilitamiento ha avanzado en paralelo con la descentralización que experimentaron tanto las estructuras políticas como los programas del Gobierno, aunque no guardan una relación de causalidad. La seguridad, para citar el ejemplo más evidente, era, en términos formales, responsabilidad de las autoridades locales; sin embargo, el peso del Gobierno federal era tan grande que se constituyó en el factor dominante en la conducción de las estrategias y operaciones dedicadas a la seguridad. Sin embargo, en la medida en que se debilitaron las instituciones federales, toda la estructura de seguridad se colapsó. Las manifestaciones de esta debilidad son observables tanto a nivel federal como estatal y municipal, pero se exacerban en estos últimos por diversas razones, que van desde lo financiero (dependencia fiscal respecto a la federación) hasta el tamaño y correlación de las fuerzas políticas de cada localidad.

La centralización político-económica que caracterizó a buena parte del siglo XX no fue, estrictamente hablando, producto de una decisión consciente; más bien, resultó de la estructura política con que concluyó la etapa revolucionaria, misma que, de nacimiento, fue centralista y concentradora de poder. Su éxito produjo nuevas realidades que, poco a poco, fueron erosionando la capacidad centralizadora, circunstancia que no condujo a un proceso planeado de transición hacia un nuevo estadio político. Por ejemplo, el movimiento estudiantil de 1968 evidenció el nuevo tipo de demandas que emergían de la sociedad y para las cuales el sistema político no tenía capacidad de respuesta; esa inflexibilidad llevó a que la descentralización que se fue dando ocurriera sin plan, proceso o conducción.

El país se ha descentralizado de una manera desorganizada y sin mecanismos de contrapeso, lo que se ha traducido en un desorden fiscal, enorme debilidad de los Gobiernos municipales y una extraordinaria disfuncionalidad gubernamental. Desde que inició este proceso a fi-

nales de los sesenta, la descentralización ha avanzado de manera diferenciada, respondiendo más a circunstancias específicas o negociaciones particulares que a un súbito incremento de demandas ciudadanas. Quizá el momento neurálgico del proceso fue en el año 2000 cuando, con la derrota del PRI, la estructura que antes coaligaba de manera estructural a la presidencia con el PRI en su carácter de sistema de control se colapsó.

A lo largo de estas décadas, ha habido innumerables proyectos tanto de centralización como de descentralización, pero ninguno ha gozado de un consenso político ni ha sido abrazado por el Ejecutivo federal. En este contexto, en la discusión pública se plantean disyuntivas sobre la forma ideal de conducir los asuntos públicos: si se requiere re-centralizar el poder para recuperar la eficacia que tenía el Gobierno federal a mediados del siglo pasado o si la descentralización es inevitable y debe ser promovida, avanzada y consolidada. Mucha de esta discusión es nostálgica por el lado de los miembros del partido tradicional y sus derivados, pero nunca ha habido un planteamiento alternativo serio por parte de otras fuerzas políticas, incluyendo al PAN en sus doce años en el Gobierno federal.

Estos planteamientos, esfuerzos y discusiones a lo largo de las últimas décadas han demostrado que es imposible retornar a la era de la centralización porque esta fue función de circunstancias que ya no existen. De hecho, una vez que se liberalizó la conducción de la economía en los ochenta, el proceso de descentralización cobró nuevas formas, toda vez que con eso desapareció el control sobre dos de los pilares del sistema político tradicional: los empresarios y los sindicatos. Una vez modificado ese factor, la economía mexicana ha cobrado formas que hubieran sido imposibles e impensables bajo el régimen anterior, además de que anuló definitivamente la estructura de control sobre los dos factores clave de la producción. Además, a todo esto se han sumado factores que aparecieron más adelante, como la ubicuidad de la información y las redes sociales. El cambio que ha experimentado el país en sus estructuras internas y, sobre todo, las fuentes de crecimiento y progreso que se han consolidado, responden en buena

medida a la diversificación de la planta productiva, los intercambios con el exterior y la ubicuidad de la información.

El Gobierno que está por concluir este año llegó a la presidencia con el proyecto de intentar restaurar las estructuras verticales que habían sido típicas de los años sesenta. Su racionalidad no era absurda: su proyecto partía de comparar lo que había existido en los años cincuenta (orden, crecimiento económico y estabilidad política) con la problemática de la segunda década del siglo XXI y concluía que la diferencia en el (supuesto) éxito anterior frente a la percepción de mal desempeño actual, radicaba en la centralización del poder que había existido entonces. Su intento de volver a centralizar acabó fracasando porque el Gobierno ya no cuenta con los mecanismos y circunstancias que habían favorecido esa concentración de poder del siglo XX. Es decir, falló no por falta de intentos, sino porque las circunstancias lo hacen imposible en la actualidad.

En consecuencia, la disyuntiva verdadera no radica en re-centralizar sino en construir un modelo viable de descentralización que permita el surgimiento de un Gobierno funcional, que rinda cuentas. Es decir, romper con la inercia que ha caracterizado al país desde los sesenta para construir nuevas estructuras, idóneas para el siglo XXI. En la medida en que esto no ocurra, el Gobierno mexicano seguirá siendo muy poco efectivo en la consecución de sus programas; por esa razón, lograr una mayor efectividad debe ser su imperativo y esto sólo se puede lograr consolidando y reorganizando la descentralización que ha tenido lugar.

Un proyecto de descentralización implicaría redefinir las relaciones entre la federación y los estados y municipios, así como crear mecanismos de pesos y contrapesos a nivel local, estatal y federal, todos ellos aplicables de igual manera a las fuentes de financiamiento e impuestos que, por esa razón, obliguen a los Gobiernos respectivos a responsabilizarse ante la población. Desde luego, en el proceso de reordenación de la estructura tanto administrativa como de poder, algunos programas y proyectos gubernamentales podrían ser re-centralizados si eso implica una mayor funcionalidad y mayor eficacia

en la gestión gubernamental. A su vez, existen partes de lo que se ha descentralizado que ya no son reversibles, como ha ilustrado el fallido intento del Gobierno saliente de recentralizar algunos programas para recobrar control político; la noción de que es posible revertir la descentralización que ha experimentado el país es, simple y llanamente, absurda. La verdadera pregunta para el próximo Gobierno es si asume la descentralización como un hecho y, por lo tanto, como un imperativo, o si la va a combatir, sin éxito, como ocurrió en estos años.

Para ponerlo claro, el problema de México no es la descentralización de las funciones públicas sino la debilidad de las instituciones gubernamentales. Como mencioné con anterioridad, la descentralización ocurrió de una manera no planeada, producto de los cambios económicos, políticos y sociales que han caracterizado al país a lo largo del último medio siglo y, por lo tanto, no vino acompañada de un proceso paralelo de construcción institucional susceptible de darle cauce y viabilidad a las demandas de la sociedad. Todo esto creó una relación caótica entre los distintos niveles de gobierno, excesos por parte de gobernadores, ausencia de responsabilidad de los funcionarios sobre temas de su competencia (seguridad es también aquí un ejemplo claro) y grandes oportunidades de corrupción. En este sentido, la descentralización no es una de las causas de la debilidad de las instituciones, sino más bien una manifestación de la misma, un síntoma. Si uno observa la situación de seguridad en el país, resulta patente que la estrategia centralista no es susceptible de resolver el problema; sin embargo, la debilidad de las instancias estatales y locales ha hecho casi inevitable proseguirla. La pregunta para un nuevo Gobierno es si tiene sentido seguir impulsando iniciativas que no tienen posibilidad de ser exitosas o si asume la descentralización y la convierte en un instrumento para el futuro del país.

Asumir la descentralización como reconocimiento de la realidad y como objetivo del próximo Gobierno implicaría desarrollar un programa desde el Gobierno federal para modificar las estructuras del poder a nivel estatal y local, invirtiendo la lógica política que ha caracterizado al país desde fines del siglo XIX. Hay diversas formas en que el Gobierno federal podría proceder pero, en su esencia, éstas in-

volucrarían crear mecanismos de intercambio e incentivo orientadas a forzar el desarrollo de fuentes de financiamiento locales, construir instituciones municipales (desde policías hasta servicios cotidianos) y, sobre todo, dejar de tutelar a los estados y municipios o pretender controlarlos desde el centro para activamente promover su desarrollo.

Un proyecto de descentralización involucraría la redefinición de la relación entre estados, municipios y la federación, delimitando las responsabilidades y procurando el fortalecimiento de cada una de estas instancias. En lugar de partir de un diagnóstico de la debilidad de los estados y municipios, se buscaría encontrar la forma de promover su fortalecimiento. Es decir, abandonar el statu quo que no funciona para promover la construcción de un nuevo orden que permita una funcionalidad en el mediano plazo. Esto es algo que sólo un nuevo Gobierno puede realizar, antes de que su propia inercia lo rebase.

El desafío radica en construir un proceso de tránsito hacia un sistema político que sea a la vez descentralizado y funcional, es decir, que permita recobrar la legitimidad a nuestro sistema de gobierno y, por lo tanto, capacidad de acción o gobernanza. No hay desafío más grande para el país en este momento que el de reconstruir su sistema de gobierno con miras hacia el futuro no sólo para mejorar el desempeño económico, sino para generar un clima de bienestar, incluyendo bajo este rubro una sensible mejoría en la calidad de vida, y un sistema político predecible, con pesos y contrapesos efectivos que no impidan al Gobierno funcionar pero que sirvan para asegurar que las decisiones que se toman respondan a las necesidades e intereses de la sociedad en su conjunto.



*El libro que tiene el lector en sus manos trata los temas más importantes de la agenda nacional, asuntos sobre los que **México Evalúa** y **CIDAC** han trabajado por años y sobre los cuales tiene propuestas específicas para atender y resolver los problemas más urgentes que nos aquejan como país.*

L É A S E S I Q U I E R E

---

**RE  
PEN  
SAR**

---

**UNA POLÍTICA  
CRIMINAL INTEGRAL  
PARA MÉXICO**

MARÍA NOVOA Y DAVID RAMÍREZ-DE-GARAY

María Novoa es coordinadora del programa de Justicia de México Evalúa y  
David Ramírez-de-Garay es coordinador del programa de Seguridad de México Evalúa.



## RESUMEN

*a criminalidad en México es compleja y sus niveles de incidencia daño social se han incrementado en los últimos años, deteriorando la percepción ciudadana y la confianza en las instituciones de seguridad y justicia. No obstante, la respuesta al problema de criminalidad ha estado dominada por estrategias de reacción, una vez que la criminalidad ya se ha producido, mediante el uso de las leyes penales y de políticas de seguridad punitivas. No existe en el país una política criminal integral que permita establecer medidas encaminadas a la prevención y disminución de la criminalidad a un nivel razonable, en la que participen todas las instituciones involucradas para atender las causas de la criminalidad a través de un enfoque integral e incluyente. Por ello, México Evalúa propone el diseño de una política criminal integral, coordinada por una instancia nacional que articule a los distintos poderes y niveles del Estado.*

## INTRODUCCIÓN

Resultado de innumerables factores de índole social, económico y cultural, la criminalidad es un fenómeno que existe en todas las sociedades. Frente a ello, y ante la imposibilidad de erradicar el fenómeno, los Estados necesitan formular políticas públicas encaminadas a reducirlo y a minimizar sus efectos a niveles razonables.

En México, durante la última década, la criminalidad se ha vuelto más compleja, al incrementarse los niveles de incidencia, de violencia y de daño social. A pesar de ello, no se ha generado una política criminal de Estado que garantice y resguarde el bienestar, los derechos y los bienes de los mexicanos, sin importar su condición social o económica.

Por ello, la futura administración necesita cambiar de paradigma. Debe dejar de pensar en balas y policías y comenzar a desarrollar una política criminal integral, una política de Estado para establecer prioridades, delinear estrategias y poner a trabajar en la misma dirección a las instituciones responsables de reducir y prevenir la criminalidad. Requiere de un marco lógico para generar y ejecutar políticas públicas destinadas a resolver problemas regionales, estatales y locales.

Conscientes de esta ausencia, los programas de Justicia y Seguridad de México Evalúa hemos realizado un diagnóstico de las acciones que el Estado mexicano ha implementado contra la criminalidad. Uno de los principales problemas que identificamos como consecuencia de la ausencia de una política criminal es la fragmentación del entramado institucional. Por ello, presentamos una propuesta para crear una política criminal integral en México. Confiamos en que estas líneas servirán para ayudar a comenzar a delinear una forma distinta de abordar el tema de la criminalidad y, de una vez por todas, comenzar a cambiar el rumbo del país.

## CONTEXTO

La criminalidad y la delincuencia son una de las principales preocupaciones de los mexicanos pues impactan directamente en su integridad física, tranquilidad, bienestar y patrimonio. Por lo tanto, se ha convertido en un tema prioritario en la agenda pública nacional. La criminalidad y la delincuencia, como problema público, se caracterizan por las siguientes problemáticas.

### 1. Incremento de los niveles de incidencia criminal y violencia

Si bien nos encontramos hoy en una crisis de criminalidad y violencia, cuyo inicio se ubica en la guerra contra el narcotráfico emprendida por el presidente Felipe Calderón en 2006, también es cierto que la inseguridad no ha dejado de estar en la agenda del país desde la década de los noventa. Desde entonces, pero con distintas características, el fenómeno criminal en México comenzó a desvelar la debilidad institucional del país para atenderlo.

La delincuencia en los grandes centros urbanos empezó a volverse un problema en los años ochenta. En particular, los delitos asociados a la categoría de robo se incrementaron de manera sostenida a mediados de esta década. Estos cambios en la incidencia delictiva –generalmente asociados al crecimiento acelerado, desigual y desordenado de los grandes centros urbanos– generaron presión en los Gobiernos locales y federales para poner atención al tema de la inseguridad. No obstante, fue hasta mediados de los años noventa cuando se dispararon los delitos de alto impacto (como el secuestro) ampliando la percepción de inseguridad y evidenciando el alto grado de subdesarrollo de las instituciones de seguridad a nivel local y federal. Sin embargo, al mismo tiempo, la tasa de homicidio intencional experimentaba una tendencia sostenida a la baja. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2017e), el país pasó de una tasa de 21.5 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes en diciembre de 1992 a una tasa de 5.7 en febrero de 2007, el punto más bajo que se haya registrado.

En el periodo que va de 1990 a 2007, la inseguridad se debía principalmente a la criminalidad urbana y a ciertos delitos de alto impacto. En aquellos tiempos, la violencia asociada al tráfico de drogas era secundaria, al menos como factor de influencia en la percepción de inseguridad. No obstante, estos aumentos en la incidencia criminal bastaron para que el Gobierno federal iniciara un largo –y hasta la fecha inacabado– proceso de reforma para subsanar las grandes deficiencias de los cuerpos policiacos del país. Sin embargo, los cambios iniciados en el Gobierno de Ernesto Zedillo (con la instauración del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP] y de la Policía Federal Preventiva [PFP]) y de Vicente Fox (quien creó la Secretaría de Seguridad Pública [SSP] federal y la Agencia Federal de Investigaciones [AFI]) no lograron generar las condiciones mínimas para alcanzar a contener la explosión de violencia que iniciaría con el Gobierno de Felipe Calderón.

En efecto, la estructura institucional del país no estaba preparada para contener ni para procesar la espiral de violencia que generó la estrategia punitiva de persecución a las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas implementada por la administración de Calderón. La primera

etapa de la crisis actual de inseguridad –que alcanzó su punto más alto en mayo de 2011 con una tasa de 26.4 homicidios intencionales por 100 mil habitantes- mostró de la peor manera las grandes debilidades del Gobierno mexicano en todos sus niveles. La ausencia de policías capacitadas se intentó subsanar con la participación del Ejército y la Marina en labores de seguridad, con lo que se aceleró de manera importante el proceso de militarización de las tareas de seguridad ya iniciado por Zedillo<sup>1</sup>. Además, el alza en la violencia y en los homicidios incrementó la presión sobre el sistema de procuración de justicia del país. El sistema, que ya tenía problemas para realizar su labor ante los niveles de delincuencia previos a 2007, se vio completamente superado en el contexto de la guerra contra el crimen organizado, lo cual elevó tanto la percepción como los niveles reales de impunidad a lo largo de todo el país.

La crisis de inseguridad también se nutrió de nuevos fenómenos criminales que –hasta la fecha- no han logrado encontrar respuestas institucionales satisfactorias. Tanto el incremento de las violaciones a los derechos humanos como los fenómenos de desaparición, desaparición forzada, y el descubrimiento de fosas clandestinas han saturado y –en algunos estados de la República- sobrepasado las capacidades de reacción del Gobierno.

A unos cuantos meses de finalizar, la administración encabezada por Enrique Peña Nieto no deja un balance positivo en la contención, la reducción y la prevención de la criminalidad, pese a que había tomado como bandera la pacificación del país y modificado –al menos discursivamente- la estrategia contra la inseguridad, al enfocarla en la prevención. No obstante, las acciones del Gobierno mostraron rápidamente que el cambio era cosmético. Por el contrario, persistió la militarización de la seguridad pública y se fortaleció con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior el 15 de diciembre de 2017.

---

<sup>1</sup> En términos cuantitativos, el Gobierno de Zedillo inició el largo proceso de militarización de la seguridad pública, con la inclusión de 5 mil militares en la nueva Policía Federal Preventiva (PFP) y de 1 mil más en la Policía Judicial Federal (PJF). En términos cualitativos, la militarización se dio con la incorporación de esquemas más verticales y jerárquicos en el modelo policial y tomando distancia de los modelos de proximidad.

No obstante, los resultados de la militarización han sido preocupantes. Durante el sexenio se registraron índices históricos de incidencia criminal, pues la tasa de homicidio en 2017 superó la registrada en 2011. Entre 2012 y 2015, de acuerdo con datos del Inegi (2017a), se incrementó la victimización múltiple en todo el país. También se agudizaron las problemáticas de las desapariciones, de las fosas clandestinas, del femicidio, de la trata de personas y éste fue el sexenio donde aparecieron las autodefensas en Michoacán y Guerrero principalmente.

## **2. Deterioro de la percepción ciudadana y de la confianza en instituciones de seguridad y justicia**

Una de las consecuencias más palpables del fracaso gubernamental en los últimos cuatro sexenios es el incremento sostenido en los niveles de impunidad en todo el país. El mejor indicador que tenemos para conocer el grado de impunidad que prevalece es la cifra negra (el porcentaje de delitos que no son denunciados) registrada por las encuestas de victimización. Desde que el Inegi empezó a levantar la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envi-pe) en 2010, la cifra negra ha aumentado de manera constante. Si bien ese año se registraba una cifra negra de 92%, en 2016 alcanzó 93.6%, lo que habla de la incapacidad de las administraciones en la procuración de justicia. La encuesta también muestra que en el 62.4% de los casos, las personas que reportaron no haber llevado a cabo una denuncia cuando fueron objeto de un delito declararon no haberla realizado por razones atribuibles a la autoridad (Inegi, 2011, 2017c).

Sin embargo, cuando las personas deciden acudir ante el sistema de justicia, tampoco reciben una repuesta mínimamente satisfactoria. En 2012, del 6.4% de delitos que se denunciaron y que generaron una averiguación previa o carpeta de investigación<sup>2</sup>, el 53.2% de los proce-

---

<sup>2</sup> Antes de la reforma al sistema de justicia penal en 2008, el ministerio público integraba averiguaciones previas que contenían todos los elementos probatorios obtenidos, los cuales eran incorporados de manera formal a un expediente escrito y tenían un valor probatorio preestablecido (lo que se conoce como prueba tasada). En el sistema acusatorio, el Ministerio Público integra carpetas de investigación de manera desformalizada, las cuales deben contener los datos de prueba que le permitan prepararse adecuadamente para el proceso, tomar las decisiones pertinentes para la investigación y construir la teoría del caso, pero que no constituyen elementos de prueba tasada.

sos no generó alguna resolución. Para 2016 esta cifra tuvo una mejora marginal al reducirse al 49%. Es decir, un porcentaje muy bajo de averiguaciones previas o carpetas de investigación tuvo una resolución judicial (Inegi, 2013, 2017c).

El alza constante en la incidencia criminal y la persistente incapacidad de los Gobiernos locales y federal para cumplir con sus obligaciones constitucionales han generado un preocupante deterioro en la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones del Estado, y en especial en las encargadas de la seguridad y la justicia. Es importante subrayar que las instancias que presentan los niveles más bajos de confianza son las que tienen el mayor grado de contacto con la ciudadanía. Así, en 2016, las instancias que registraron los niveles más bajos de confianza ciudadana eran la policía de tránsito y la policía municipal, con 43.1% y 53.2% respectivamente de personas que declaran confiar en ellas. Un poco mejor calificadas, pero todavía con niveles inaceptables, están las instituciones de justicia: la Policía Ministerial o Judicial (52.9%), los Ministerios Públicos y Procuradurías (53.4%) y los jueces (55.1%). Estos datos son un claro reflejo de los graves rezagos en la procuración e impartición de justicia que existen en el país.

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

La atención al problema de criminalidad requiere de distintas aproximaciones, así como de esfuerzos multisectoriales y multidisciplinarios que respondan a una planeación integral. A pesar de ello, en México la respuesta del Estado se ha concentrado en el enfoque punitivo y reactivo, es decir, ha estado dominada por estrategias de reacción una vez que la criminalidad ya se ha producido. El uso de las leyes penales, de las detenciones, del sistema de justicia penal y de la prisión han prevalecido como mecanismos para contener la comisión de delitos. Ello a pesar de que diversos estudios han demostrado que este enfoque no ha producido los resultados esperados (Azaola y Ruiz Torres, 2009; Nuttall y Baxter, 1997). Al mismo tiempo, las políticas y acciones encaminadas a medidas preventivas –lo que incluye a la reinserción social– han sido accesorias y, en todo caso, aisladas.

## 1. Inexistencia de una política criminal integral de Estado

El contexto que ha hecho posible estos niveles de inseguridad e impunidad y la erosión de la confianza en las instituciones es resultado de una combinación de varios factores que se han consolidado a lo largo del tiempo. Sin embargo, uno de los más importantes ha sido la ausencia sistemática de una política criminal integral de Estado.

En el marco de un Estado de derecho, la política criminal se refiere a aquellas actividades y medidas de distinta naturaleza dirigidas a prevenir, reducir y/o contener la criminalidad en un tiempo y espacio determinados. Desde los inicios del Estado mexicano postrevolucionario, no ha existido una visión sistémica de seguridad y justicia para disminuir la criminalidad, que comprenda todo el espectro de los ámbitos de intervención necesarios, desde la prevención hasta la reinserción social, y permita articular los roles, competencias, marco de actuación y objetivos para cada una de las instituciones que tienen alguna función en este campo (Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2017).

Como consecuencia, las instituciones del Estado a cargo de la seguridad y de la justicia actúan de manera aislada, sin objetivos comunes y sin información clara y compartida que permita generar estrategias integrales para abordar el fenómeno criminal en sus distintas dimensiones y manifestaciones. Las acciones que resultan de esta fragmentación son esfuerzos aislados, reactivos y desarticulados, que parten de una lógica desprovista de mecanismos de diagnóstico, de objetivos, de planeación y de componentes de seguimiento y evaluación. Esto se ha traducido en acciones que han dejado de lado la atención de los factores causales de la criminalidad y la violencia.

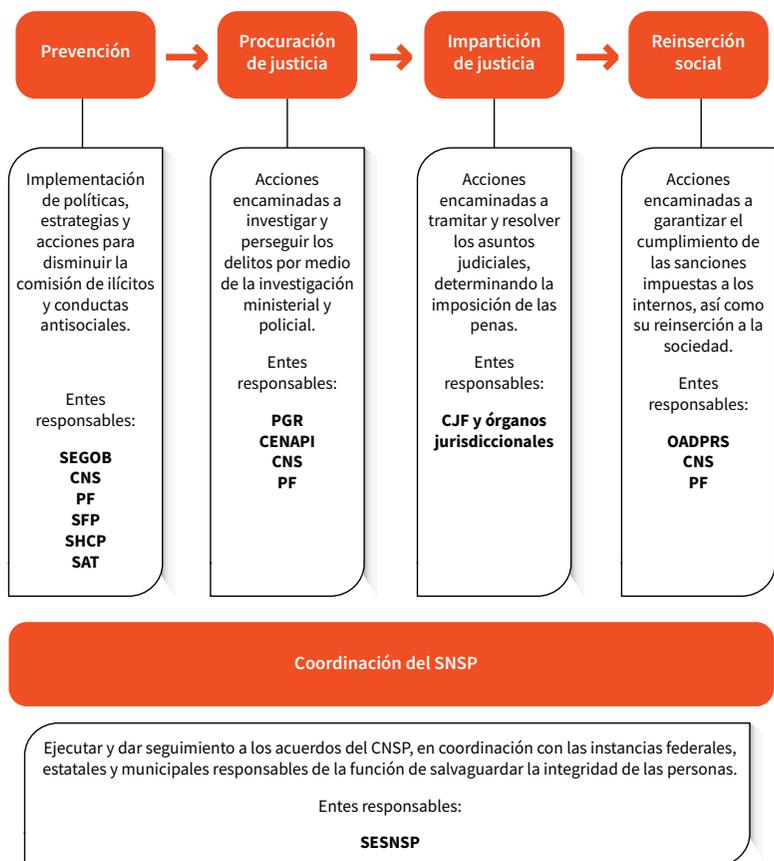
Una forma de observar esta ausencia de visión integral es la desarticulación y fragmentación normativa, programática e institucional. A nivel nacional existe una gran diversidad de normas inconexas. Por un lado, distintos artículos de la Constitución establecen las competencias sobre seguridad, procuración e impartición de justicia. No obstante, la lec-

tura de los mismos impide tener un panorama claro sobre los roles, atribuciones y responsabilidades para la ejecución de las diversas tareas que demanda el funcionamiento de los sistemas de seguridad pública y justicia. Paralelamente, existe una gran cantidad de leyes que precisan algunos aspectos de estos sistemas y van desde los Códigos Penales federal y estatales, la Ley General de Víctimas, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la Ley de Nacional de Ejecución Penal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Salud, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley de Seguridad Interior, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, hasta la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entre muchas otras leyes especiales para el combate a determinados delitos. Esta dispersión normativa impacta el diseño de las instituciones encargadas de prevenir y combatir la criminalidad, que arrojan resultados por demás insatisfactorios (CIDE, 2017).

Por otro lado, la planeación nacional no ha partido de una visión clara con objetivos específicos, por lo que existen diversos planes y Programas Nacionales, desarticulados e inconexos como:

- Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018
- Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018
- Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018
- Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014- 2018

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013), en años anteriores, conforme al diseño normativo, programático y presupuestario establecido, se instituyeron cinco grandes procesos para atender el problema de criminalidad, valiéndose del andamiaje institucional existente:



Fuente: ASF, 2013.

Sin embargo, el andamiaje institucional actual no permite articular los roles, competencias, marcos de actuación y objetivos para la operación de cada una de las instituciones involucradas en prevenir, reducir y contener la criminalidad. Esto fue confirmado por la ASF (2013), que reconoció que los esfuerzos no fueron suficientes, pues la incidencia delictiva incrementó, la percepción ciudadana de inseguridad aumentó, la confianza en las instituciones de seguridad pública disminuyó y crecieron las violaciones a los derechos humanos en el contexto de los operativos de combate de la delincuencia, así como por la inclusión de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública.

Además, otro de los síntomas de esta atomización es la falta de registros de información homologados y compartidos que permitan conocer el fenómeno criminal de manera global, desde el nivel local, establecer objetivos comunes, diseñar políticas públicas focalizadas, así como evaluar y modificar estrategias cuando sea necesario.

A todas luces, la estructura legal e institucional actual no ha logrado evitar esta pulverización. Sin embargo, éste es un problema que acarrea desde sus orígenes el SNSP. Creado bajo la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobada en 1995, el SNSP tuvo la intención de establecer mecanismos de coordinación para las instituciones de seguridad pública. Se conformaron el Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>3</sup> para fungir como su eje rector y consejos locales y regionales de coordinación como instancias de representación en los estados y municipios. La Ley General que dio nacimiento al SNSP fue abrogada en 2009, lo que dio pie a la aprobación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La nueva ley mantuvo la estructura básica del SNSP y le agregó nuevos elementos, como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Secretarios de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y de Seguridad Pública Municipal.

---

<sup>3</sup> Su antecedente directo era la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación creada en 1994 (Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, 1994)

Todo este marco legal y esta estructura institucional no han tenido los resultados esperados ya que todavía contamos con un sistema profundamente fragmentado y sin una visión integral. Por ejemplo, las primeras versiones del SNSP estaban enfocadas en posibilitar la coordinación, mientras que a partir de 2009 se reenfocó hacia la certificación policial –principalmente– y al desarrollo policial. Desafortunadamente, la crisis actual se explica en gran medida por la falta de resultados del SNSP en sus objetivos primordiales. Se han verticalizado y centralizado los esquemas de toma de decisiones desde el Gobierno federal, debilitando los incentivos para que los estados cumplan con sus obligaciones legales en el ámbito de la reducción y la prevención de la criminalidad. Las policías todavía tienen un grado importante de subdesarrollo, los Gobiernos municipales siguen siendo un eslabón muy débil y la militarización de la seguridad pública ha implicado un retroceso importante en la consolidación del SNSP. Finalmente, uno de los problemas que el Sistema ha arrastrado desde su creación es el extremo enfoque que ha tenido en la seguridad pública y no en la reducción y contención de la criminalidad a partir del trabajo estratégico y conjunto por medio de una política criminal integral.

## **2. Ineficiencia e ineficacia del sistema de justicia penal**

Uno de los primeros intentos que se han realizado para que el país cuente con una política criminal integral fue la reforma penal de 2008. Empero, este proyecto sólo atendió la fragmentación en el sistema de justicia penal, sin subsanar la separación que existe con las otras partes del sistema: prevención, policías y reinserción. Por otra parte, si bien el sistema de justicia penal tuvo avances significativos con la implementación de esta reforma que culminó en junio de 2016, todavía persisten importantes deficiencias que impiden que el sistema acusatorio genere los resultados que la reforma prometió. Estas debilidades no se deben al diseño del sistema acusatorio que nació de la reforma, sino a un intrincado proceso de implementación que dejó importantes brechas (CIDAC, 2017a).

Las procuradurías y fiscalías son las instituciones del sistema de justicia con niveles de eficiencia más bajos (CIDAC, 2017a), pues sólo dan respuesta en promedio a cuatro de cada 10 casos que conocen. Es decir, más de la mitad de estos no ha tenido algún tipo de salida o finalización, quedándose rezagados en las instituciones de procuración de justicia. Esto significa que, sin considerar la cifra negra, más de la mitad de los casos se acumulan en las procuradurías o fiscalías, posiblemente sin ser investigados. Del total de los casos, una mínima parte son judicializados (cuatro de cada 100). Además, en la mayoría de estos (99% en el ámbito federal), el imputado fue detenido en flagrancia, lo que significa que los casos en los que no se da una detención inmediata difícilmente son llevados ante un juez (CIDAC, 2017a). Lo anterior evidencia la ausencia de capacidades de investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia.

En general, el sistema de justicia penal ha sido concebido (junto con la policía) como la principal herramienta para combatir a la inseguridad pública. Como resultado, en los últimos años se ha dado una expansión de lo penal que se ha traducido en un incremento sustancial de los delitos definidos en las leyes y de sus penas asociadas. Así, mientras contamos con un sistema penal acusatorio y garantista, algunas leyes contemplan penas de hasta 140 años de prisión y la propia Constitución prevé un régimen de excepción para personas acusadas de delitos relacionados con delincuencia organizada, al establecer una serie de restricciones a sus derechos.

Así pues, bajo este enfoque, se ha pretendido medir los resultados del sistema penal con base en los índices delictivos, lo que ha tenido como consecuencia el impulso de contrarreformas al sistema de justicia penal acusatorio, que buscan endurecer las normas procesales para todos los delitos, ampliar el uso de la prisión preventiva y restringir los derechos de las personas acusadas de la comisión de delitos.

Por el contrario, el sistema penal tendría que ser sólo un componente más dentro de una política criminal integral. Se debe concebir como una instancia especializada que se pone en marcha una vez que la

prevención ha fallado y que los delitos se han cometido, con la finalidad de proveer justicia para las víctimas. De igual forma, más que la prisión, la reinserción social es un componente que se activa una vez que la criminalidad ya se materializó y su finalidad debería de ser la prevención social del delito y no la contención de los criminales.

### **3. Instituciones de seguridad pública: la eterna reforma policial y la falta de resultados**

Cuando se trata de pensar en soluciones a la crisis de criminalidad y de violencia, las instituciones policiales acaparan la mirada pública. De ahí que en los últimos cuatro sexenios los Gobiernos federales hayan impulsado una reforma policial que ha resultado en un proceso largo, impreciso, inacabado y sin los resultados esperados.

México inició la década de los noventa con instituciones de seguridad que no tenían la capacidad de afrontar las nuevas facetas de la criminalidad. En el sexenio de Ernesto Zedillo, la inseguridad se convirtió en un tema importante para la agenda nacional. Si bien en esos años no se contaba con los instrumentos necesarios para obtener cifras de victimización y la estadística criminal y judicial estaba subdesarrollada, era evidente que el perfil de la criminalidad en el país estaba cambiando. Durante este periodo y hasta inicios del 2000, los grandes centros urbanos comenzaron a mostrar nuevos patrones delictivos. Los delitos del fuero común característicos de contextos urbanos incrementaron (lesiones dolosas, distintas modalidades de robo sin violencia y robo con violencia a transeúnte)<sup>4</sup>. Ante tal incremento en la incidencia y frente al subdesarrollo de las instituciones policiales en todos los niveles, se generó una creciente tensión que se buscó resolver con el inicio de un largo proceso de reforma policial.

Este proceso arrancó con el SNSP, como estrategia para mejorar la coordinación institucional en materia de seguridad. No obstante, el enfoque

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la incidencia histórica de denuncias por delitos del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

del SNSP estaba en la seguridad y en las policías como instrumentos para atacar la inseguridad, mientras que el sistema de justicia, la prevención y la reinserción tenían un papel –en el mejor de los casos– secundario. De ahí que la acción más relevante para el sexenio haya sido la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), un nuevo cuerpo policial que buscaba ayudar a cubrir la falta de personal capacitado a nivel nacional para atender el incremento en la incidencia criminal.

La administración de Vicente Fox le dio continuidad a este modelo, al conservar el SNSP y la PFP. El principal aporte de la primera administración federal no priista fue la separación de la PFP de la Secretaría de Gobernación y su incorporación a la nueva Secretaría de Seguridad Pública, movimiento que tenía la intención de marcar distancia entre las labores de seguridad pública y el poder político. Otro cambio clave fue la desintegración de la Policía Judicial Federal (PJF) y la creación de un nuevo cuerpo policial especializado en labores de investigación: la Agencia Federal de Investigación (AFI). Tanto la PFP como la AFI incorporaron nuevos protocolos y procedimientos para profesionalizar las fuerzas policiales federales. Sin embargo, estos no aportaron los resultados esperados y no lograron erradicar los altos niveles de corrupción ni remontar el rezago en las condiciones laborales.

Durante este sexenio, también se incrementaron los apoyos económicos federales destinados a fortalecer a las policías locales. Así, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), creado durante el sexenio de Zedillo, tuvo un importante crecimiento en el periodo foxista, aunque la gran mayoría de los recursos fueron destinados a las policías estatales y no llegaron a las policías municipales.

El inicio de la administración calderonista representó la continuidad del proceso de reforma policial. Debido a que todavía existían deficiencias importantes en las instituciones, la nueva administración quiso crear un cuerpo policial único (al estilo Chile y Colombia) como la solución al subdesarrollo policial. No obstante, al encontrar resistencia para llevar a cabo las reformas constitucionales necesarias y para atender los indicios de corrupción e ineficacia en la PFP y la AFI,

el Gobierno sustituyó a la PFP por la Policía Federal (PF) y a la AFI por la Policía Federal Ministerial (PFM), con el objetivo de concentrar las labores de prevención policial y de investigación en dos cuerpos centralizados y bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública.

El Gobierno de Calderón también incrementó sustancialmente el presupuesto destinado a la SSP, la PF y la Procuraduría General de la República (PGR). Además, para complementar el FASP, al que dio continuidad, el Gobierno creó un nuevo subsidio para apoyar a los municipios en sus tareas de seguridad, llamado Subsidio de Seguridad Pública Municipal (Subsemun).

Pero, sobre todo, la estrategia de Felipe Calderón se caracterizó por el involucramiento directo del Ejército y de la Marina en las tareas de seguridad pública. Éste comenzó en diciembre de 2006, con la implementación de la “Operación Conjunta Michoacán”, que implicó el despliegue de más de 5 mil efectivos militares (Presidencia de la República, 2006) para emprender la “batalla contra el crimen organizado” y continuó durante todo el sexenio con operativos similares en distintas zonas del país. El protagonismo del Ejército tuvo un claro reflejo en las finanzas públicas. Con un presupuesto aprobado para la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina de 54 mil 940 millones de pesos en 2006, para 2012 este aumentó a 91 mil 026 millones<sup>5</sup>. Desafortunadamente, el involucramiento de las fuerzas armadas en las labores de seguridad y combate al crimen organizado no logró mejorar las condiciones de seguridad y sí contribuyó a generar un contexto más favorable para la violencia y para la agudización de la precaria situación de los derechos humanos en el país.

La crisis con la que terminó la administración panista mantuvo el tema de seguridad como prioridad en la agenda nacional. Al considerar que la estrategia de seguridad de su predecesor había fracasado, el Gobierno de Peña Nieto modificó el diseño institucional que llevaba 12 años

---

<sup>5</sup> Presupuesto aprobado (PEF) a precios corrientes de 2018 con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

en operación, a favor de una mayor verticalización del esquema federal de seguridad pública. La SSP federal desapareció y sus facultades fueron reintegradas a la Secretaría de Gobernación para otorgarle mayor capacidad de ejecución y mayor cercanía al Presidente y al Secretario de Gobernación. Junto con la implementación de ese esquema, se redujo el tamaño de la PF y de la PFM<sup>6</sup>, pero se siguieron impulsando los procesos de profesionalización y de desarrollo policial que habían iniciado en el sexenio anterior. Sin embargo, a diferencia de los dos sexenios anteriores, el presupuesto para las instituciones civiles encargadas de la seguridad tuvo incrementos marginales<sup>7</sup>, mientras siguió aumentando el presupuesto destinado a las instituciones militares<sup>8</sup>.

Finalmente, la actual administración tampoco se apartó de la vía militar e indicó que las Fuerzas Armadas continuarían realizando labores de seguridad pública hasta la aplicación de una nueva estrategia que permitiera su regreso progresivo a los cuarteles (ASF, 2013). Sin embargo, esta política ha prevalecido y se ha consolidado con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior (2017), a pesar de que no existe evidencia de que este enfoque haya tenido un impacto positivo para reducir la criminalidad. Por el contrario, se ha documentado que sus costos han sido mayores (Atuesta, 2017; Madrazo Lajous, 2014).

En resumen, en términos de la seguridad pública y de las instituciones policiales, los últimos cuatro sexenios se han caracterizado por dos estrategias en común, una sucesión de cambios legales e institucionales y la militarización de la seguridad, sin que hayan tenido efectos claros en el sentido de un mejoramiento de los cuerpos policiales o de una reduc-

---

<sup>6</sup> El estado de fuerza de la Policía Federal y Policía Federal Ministerial a diciembre de 2006 era de 6 mil 489 elementos (Presidencia de la República, 2012), a junio de 2012, de 36 mil 940 elementos (Presidencia de la República, 2012), y a septiembre de 2017, de 37 mil 581 elementos (Información obtenida a través del Mecanismo Ciudadano de Transparencia conformado por la Comisión Nacional de Seguridad y sus órganos administrativos desconcentrados mediante un convenio firmado el 31 de octubre de 2016 con organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se encuentra México Evalúa).

<sup>7</sup> El presupuesto aprobado para 2013 fue de 23 mil 067 millones de pesos, mientras que fue de 28 mil 231 millones de pesos para 2018.

<sup>8</sup> El presupuesto aprobado para 2012 para la Sedena y la Senar fue de 91 mil millones de pesos; para 2018 fue de 112 mil 327 millones de pesos.

ción en la incidencia criminal. En otras palabras, se ha dado un largo proceso de reformas e intentos de reformas sin los resultados esperados.

#### **4. Ausencia de mecanismos adecuados de prevención**

La política de prevención es otro de los grandes ausentes en los esfuerzos gubernamentales para reducir la criminalidad. En términos estrictos, si entendemos a la prevención del crimen, el delito y la violencia como una política pública destinada a combatir estos hechos antes de que sucedan, a partir de la identificación de los factores de riesgo y de protección que determinan la probabilidad de dichas conductas, entonces los esfuerzos del Estado para tener una política pública de prevención tienen una historia muy breve.

De acuerdo con lo anterior, podríamos decir que la política de prevención ha existido en dos tiempos: la etapa de diseño institucional y la de implementación. La primera etapa se dio durante el sexenio de Calderón, cuando se sentaron las bases legales e institucionales para una política de prevención a nivel nacional. Sin ser parte de su plataforma de gobierno y ante el claro fracaso de la estrategia punitiva, la necesidad de desarrollar una política de prevención surgió ante los focos rojos que seguían apareciendo en el territorio nacional. Primero comenzaron a aparecer programas interinstitucionales como la iniciativa “Limpiemos México”, que incluyó los programas “Escuela Segura”, “Salud sólo sin Drogas” y “Recuperación de Espacios Públicos”. Sin embargo, eventos paradigmáticos como la crisis de violencia que afectó a Ciudad Juárez en 2010 y la masacre de 16 jóvenes en Villas de Salvárcar el 31 de enero de 2010, incrementaron la presión nacional e internacional sobre el Gobierno federal.

Ante tal contexto, el Gobierno de Calderón respondió con incrementos al Subsemun y a partir de 2012, la prevención se volvió uno de los elementos que podían ser cubiertos por el subsidio. El mismo año se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) y se puso en marcha el programa emblemático de la administración en materia de prevención, “Todos Somos Juárez”.

La siguiente administración (2012-2018) adoptó la prevención como una estrategia clave para recobrar la paz y la seguridad en el país. A partir de los insumos creados en el sexenio pasado, la nueva administración implementó la política de prevención. Este proceso se dio por medio de la creación del subsidio Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred), a cargo de la –entonces de reciente creación– Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. Además, el nuevo esquema de prevención se complementó con la aprobación de la Ley General de Víctimas y se dio continuidad a subsidios como el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) y el Subsemun, pero ahora bajo el nombre de Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg).

Empero, estos primeros pasos se descarrilaron rápidamente con una serie de medidas que dejaron ver que la prevención no era tan prioritaria como el Gobierno de Peña Nieto lo había anunciado. Errores en el diseño y la implementación del programa, la falta sistemática de diagnósticos y de información transparente para facilitar la evaluación, la inversión en iniciativas sin evidencia que respaldara su funcionamiento, los constantes cambios de titular de la Subsecretaría (cuatro subsecretarios en cinco años, uno de ellos con señalamientos de delitos electorales<sup>9</sup>) y finalmente la cancelación del presupuesto para el Subsidio Pronapred en 2017 son sólo algunos de los elementos que terminaron por sepultar una de las políticas prioritarias de la administración priista.

## **5. Ausencia de mecanismos adecuados de reinserción social**

El Gobierno federal y los Gobiernos estatales han considerado el sistema penitenciario como un recurso para “controlar” la criminalidad. Tan sólo entre 2000 y 2014, la tasa de encarcelamiento (número de prisioneros por cada 100 mil habitantes) creció de 156 a 214. Para 2016 el número total de personas privadas de la libertad era de 211

---

<sup>9</sup> Animal Político (2015).

mil, correspondiente a 173 por cada 100 mil habitantes (Inegi, 2017d), disminución atribuible a la implementación del nuevo sistema penal pero que todavía no muestra cambios claros en la tendencia de largo plazo. Aunque estos niveles se encuentran lejos de los que conocen los países con los mayores niveles de encarcelamiento (como Seychelles con una tasa de 738 y Estados Unidos con 666<sup>10</sup>), no dejan de ser preocupantes, así como lo son las condiciones en las que se dan los encarcelamientos.

La corrupción es uno de los problemas más graves al interior de las prisiones. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol), en todo el país, el 39.3% de la población en reclusión declara haber sido víctima de actos de corrupción (Inegi, 2017b). Nuevamente, este indicador se dispara en algunas entidades como el Estado de México (57.9%) y la Ciudad de México (56%). Los actos de corrupción que se reportan con mayor frecuencia son el “exentar el pase de lista” (66.4%) y “tener aparatos eléctricos” (50.2%). De igual forma, los centros penitenciarios acumulan un número importante de violaciones a los derechos humanos. Tan sólo a nivel estatal en 2016, los sistemas penitenciarios registraron 4 mil 558 violaciones a los derechos humanos, 2.9% del total de quejas por violaciones de derechos humanos presentadas ante organismos defensores. Asimismo, existen indicios de graves problemas de adicciones derivados de la venta de drogas al interior de los penales, un rubro en el que desafortunadamente todavía se cuenta con muy poca información.

En estas condiciones, la posibilidad de reinserción se ha vuelto una promesa vacía. La reincidencia<sup>11</sup> a nivel nacional se encuentra en 25.9% y en algunos estados y reclusorios llega a niveles de 52% y 51%, como es el caso de los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte y Sur de la Ciudad de México, los que presentan mayor reincidencia en el país.

---

<sup>10</sup> World Prison Brief (2017).

<sup>11</sup> Porcentaje de la población privada de la libertad en 2016 que fue juzgada penalmente por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual (Inegi, 2017b).

Tradicionalmente, no existen programas institucionalizados de reinserción y acompañamiento tanto al interior como al exterior del centro de reclusión. A pesar de que en 2016 fue expedida la Ley Nacional de Ejecución Penal, que busca el establecimiento de un modelo integral de reinserción social, su implementación a nivel nacional es aún incipiente, por no decir nula. Las únicas acciones de reinserción que se realizan son básicas, insuficientes y de acceso limitado, y consisten en ofrecer algunos servicios educativos y programas laborales remunerados al interior de las prisiones.

Al contrario, la reinserción social tendría que ser uno de los componentes fundamentales para enfrentar el fenómeno de criminalidad por medio de la prevención terciaria. Si bien, conforme al artículo 18 constitucional, el sistema penitenciario debe servir como mecanismo para la reinserción social, las autoridades también deben contemplar otros elementos que garanticen una adecuada reintegración a la comunidad de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de un delito. Es decir, el Estado debe garantizar que, una vez que hayan cumplido su sentencia, estas personas no sean marginadas ni excluidas y que tengan acceso a educación, trabajo, salud y condiciones de vida dignas.

## **PROPUESTAS**

Contrario a la práctica actual, en un Estado de derecho, la política criminal, como uno de los brazos de la política de Estado, no debe reducirse a la legislación penal. Esta debe integrar otro tipo de medidas encaminadas a la prevención y disminución de la criminalidad a un nivel razonable, y en su definición e implementación deben participar todas las instituciones relacionadas con estas actividades. De hecho, una adecuada y correcta política criminal lograría evitar algunas conductas consideradas como criminales antes de que se produjeran y quizá antes de que fuera necesario legislar (Rodríguez, 2013). Una política criminal que se circunscribe solamente a definir las conductas que constituyen delitos y a asignarles una pena no es sino una mera política represiva. En un Estado de derecho, el sistema penal y la represión deben ser el último recurso del que el Estado se valga para hacer frente a determinados problemas sociales.

Una política criminal con una visión integral de seguridad y justicia debe privilegiar un enfoque social e incluye desde los planes y programas del Poder Ejecutivo para prevenir los delitos hasta mecanismos de reinserción social, pasando por las estrategias y acciones de las corporaciones policiales y por la imposición y ejecución de penas y sanciones a cargo del Poder Judicial. Por lo tanto, desde una visión sistémica, la definición de una política integral de seguridad y justicia comprende, dentro de la misma función del Estado, actividades que tradicionalmente se conciben como separadas y que corresponden a instituciones de distinta naturaleza. Debe de concebirse desde una perspectiva integral, tomando en cuenta la diversidad y pluralidad de las entidades federativas y de sus características particulares.

Colombia ha adoptado esta visión desde hace unos años y concibe la política criminal como una “política pública que concentra estrategias y planes dirigidos por instituciones estatales, con el fin garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio, mediante la prevención, investigación, judicialización y castigo a comportamientos considerados delictivos causantes de perjuicio social” (Observatorio de Política Criminal, 2017). De acuerdo con las autoridades responsables de su concepción, esta política pública no se puede reducir solamente a las reformas de leyes penales y a la dimensión primaria de la criminalización, la cual ha generado la congestión judicial que aqueja hoy al Poder Judicial y profundiza las malas condiciones que se presentan en las prisiones.

Así pues, la construcción de una política criminal de Estado debe entenderse desde dos dimensiones:

**(1) Normativa:** la política criminal debe dar certidumbre a todas las instituciones involucradas para enfrentar el fenómeno criminal, de tal forma que sean capaces de tomar decisiones y elaborar sus planes acordes a la misma. Asimismo, en su dimensión normativa, la política criminal implica la revisión de las conductas que son actualmente consideradas como delito.

**(2) Estratégica:** La política criminal debe entenderse en clave de política pública, por lo que su diseño y construcción debe llevarse a cabo con todas sus etapas:

- a) Diagnóstico y análisis del problema
- b) Análisis de posibles soluciones
- c) Diseño y propuesta de políticas, planes y acciones
- d) Definición de objetivos e indicadores
- e) Ejecución
- f) Monitoreo y evaluación

Ahora bien, la cuestión que surge es: ¿quién debe definir la política criminal? Al tratarse de una política en la cual convergen medidas y acciones de diversa naturaleza, existe una serie de instituciones que tienen competencia directa en la materia. Por ello, debe ser diseñada por actores de los tres poderes del Estado, de tal forma que pueda ser integral y coherente en tanto a su integración y ejecución. Es necesario considerar que, de acuerdo a la estructura política del Estado mexicano, cada una de las entidades federativas es responsable de la definición de la política criminal en el ámbito de su competencia, para responder al fenómeno criminal en lo local y atender su contexto social, económico y cultural.

El primer eslabón es el Poder Legislativo, quien es responsable de definir cuáles son las conductas que serán consideradas como delitos y cuál será la estrategia para prevenirlas y disminuirlas (desde lo social hasta lo punitivo). La labor de los legisladores es alimentada e, incluso, iniciada por el Poder Ejecutivo y al mismo tiempo por la sociedad civil.

En un segundo nivel, al Poder Ejecutivo corresponde la tarea de diseñar e implementar las políticas públicas tendientes a prevenir y combatir las conductas criminales, es decir, no sólo las estrategias de seguridad, sino también las políticas sociales y económicas que garanticen a la sociedad las condiciones necesarias para evitar el delito. Asimismo, es responsable de las acciones para la reinserción social.

En un tercer nivel, se encuentran las instituciones del sistema de justicia penal, cuyo papel se activa una vez que las estrategias empleadas por el Poder Ejecutivo han fallado. En este nivel, se debe definir y delimitar un modelo de procuración de justicia, además de fortalecer las defensorías públicas y los poderes judiciales. Como última instancia, se encuentra el modelo de reinserción social (incluido el sistema penitenciario), el cual debe buscar que las personas que hayan cometido un delito no vuelvan a hacerlo, al proveer las condiciones necesarias para que así sea.

En el caso de Colombia, se creó el Consejo Superior de Política Criminal, un organismo colegiado asesor del Gobierno en la implementación de la política criminal. Este organismo tiene la facultad de presentar propuestas -no vinculantes- sobre la política criminal del Estado (Consejo Superior de Política Criminal, s.f.).

En el caso de México, es necesario considerar el establecimiento de una instancia nacional que permita la coordinación de los tres niveles de gobierno, que facilite la producción, el flujo y la evaluación de la información sobre el fenómeno criminal en todo el país y que proponga y articule acciones y políticas transversales para prevenir, reducir y contener la criminalidad a nivel nacional. Estas políticas podrán ser generales pero diferenciadas, de modo que se adecuen a las necesidades particulares de cada una de las entidades federativas, a partir de su definición de la política criminal a nivel local.

La propuesta es alojar esta instancia en el Poder Ejecutivo Federal. Actualmente, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Gobernación para proponer la política criminal y coordinar las distintas acciones en la materia. Sin embargo, se tendría que repensar si se ubicaría la instancia en esta Secretaría o en otro ente del Ejecutivo federal. En esta instancia deben converger a nivel local y federal, los Poderes Ejecutivos, Poderes Legislativos, instituciones de seguridad, instituciones de procuración de justicia, instituciones de impartición de justicia e instituciones responsables de la reinserción social. La coordinación de la instancia puede a su vez armonizarse a través de mecanismos de coordinación



Fuente: Elaboración propia.

ya existentes como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (Conatrib) y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

Es importante tomar en cuenta que una sola institución o acción, por sí sola, no puede resolver todos los problemas relacionados con la criminalidad. Por ello, cada una de las instituciones locales y federales que forman parte de esta instancia debe tener responsabilidades delimitadas y en ese marco construir y ejecutar sus planes, políticas y acciones con el objetivo de cumplir los objetivos de la política criminal. Esta delimitación debe partir de los distintos componentes o ámbitos que se presentan en el esquema.

Para que la política criminal logre efectivamente ser integral, genere resultados satisfactorios en el mediano y largo plazo y evite los errores que caracterizaron las estrategias empleadas hasta ahora requiere, además de voluntad política, contar con equipos técnicos interdisciplinarios para estudiar el fenómeno criminal y proponer acciones realistas. Para que esto suceda, deben generarse determinadas condiciones, que detallamos a continuación.

- (1)** Para la definición de los objetivos y el replanteamiento periódico de la política criminal, es imperante homologar e interconectar los registros y bases de datos de incidencia delictiva y factores de riesgo y prevención a nivel nacional. Todas las fuentes de información que sean relevantes para la definición de política criminal deben ser tomadas en consideración independientemente de las fuentes de donde provengan, más allá de las instituciones de seguridad y de procuración de justicia. Es necesario crear una plataforma común de información.
- (2)** En la medida en que el fenómeno criminal cambie, es probable que las prioridades y acciones en materia criminal deban reorientarse. Por ello, el seguimiento a esta información y la evaluación

de la política criminal son fundamentales para diseñarla y, de ser necesario, modificarla.

Además, la instancia puede dotar de incentivos a las instituciones y entidades federativas, por ejemplo, al etiquetar recursos específicos, con reglas y lineamientos claros y transparentes.

Por otro lado, deben examinarse algunas consideraciones que, si bien no condicionan el éxito de la política criminal, pueden subsanar las deficiencias que hoy existen.

En primer lugar, el diseño de una política criminal integral exige una revisión exhaustiva de las leyes y códigos penales, de manera que, atendiendo al derecho penal mínimo, se reduzca la inflación penal y se descriminalicen conductas que pueden ser resueltas por vías no penales. En ese sentido, la expedición de una legislación penal única que restrinja la expansión de lo penal y defina de manera clara la distribución de competencias en el ámbito local y federal podría servir como eje rector a la política criminal de Estado, lo que facilitaría la operación de las instituciones de procuración e impartición de justicia (CIDE, 2017). Esta legislación penal única debe ser diseñada considerando el contexto nacional, pero también establecer disposiciones claras para poder adecuarse al contexto o al fenómeno criminal en el ámbito local.

En el ámbito de la prevención policial, cuya responsabilidad es de las instituciones de seguridad pública, es necesario privilegiar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de las policías en el ámbito local, para eventualmente poder retirar, de manera planificada, estratégica y gradual, a las fuerzas armadas las funciones de seguridad pública que aseguran hoy. En este sentido, consideramos conveniente el restablecimiento de la Secretaría de Seguridad Pública fuera de la Secretaría de Gobernación.

## CONCLUSIÓN

El desarrollo de una política criminal nacional integral coordinada por una instancia en la que converjan instituciones de los tres niveles de gobierno involucradas en la prevención, reducción y contención de la criminalidad conlleva retos importantes.

Al confluir distintos poderes del Estado y los tres niveles de gobierno, el principal desafío consiste en lograr fundar un acuerdo nacional tanto institucional como social para que las autoridades de todos los niveles de gobierno en el país acepten llevar a cabo acciones coordinadas e integrales que permitan superar en el mediano y largo plazo la crisis de violencia y criminalidad que México atraviesa. Como lo detalla el capítulo 2, nuestro Estado federal debe fortalecerse, al generar las capacidades y condiciones en las entidades federativas y en las distintas instituciones para que, desde lo local, atiendan el problema de criminalidad. Sin embargo, en su autonomía e independencia, los distintos Poderes y niveles del Estado necesitan atender sus contextos particulares, siempre con la voluntad política de llevar a cabo, en el ámbito de su competencia, su tarea dentro de una política criminal integral.

A partir de este acuerdo nacional, otro reto radica en dar un viraje al enfoque actual, centrado en políticas punitivas y de reacción. Si queremos lograr un país menos violento, debemos dejar atrás la concepción de que el bienestar social se alcanzará con más penas y más policías. Tomarse en serio este enfoque integral implica no reaccionar ante la presión social con un discurso y acciones punitivos, sino buscar tener una sociedad más informada y satisfecha con los resultados.

De no hacerlo de esta manera, las acciones aisladas y de reacción no sólo nos dejarán atascados en esta crisis, sino que, como en los últimos años, la agudizarán cada vez más. Sólo mediante la definición de una política criminal integral de país podremos ver mejores resultados en el largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. Diario Oficial de la Federación. México, 26 de abril de 1994. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994)

Animal Político. (18 de septiembre de 2015). Organizaciones civiles “rompen” con Escobar; piden a Peña removerlo de Prevención del Delito. *Animal Político*. <http://www.animalpolitico.com/2015/09/organizaciones-civiles-rompen-con-escobar-piden-a-pena-removerlo-de-prevencion-del-delito>

Atuesta, L. (1 de marzo de 2017). Las cuentas de la militarización. *Nexos*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2013). *Evaluación número 1207. “Política Pública de Seguridad Pública”*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_1207\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1207_a.pdf)

Azaola, E. y Ruiz Torres, M. A. (2009). Política criminal y sistema penal en México. *El Cotidiano*, 54(153), 5-11. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32515302>

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. [CIDAC]. (2017a). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. Ciudad de México: CIDAC.

Centro de Investigación para el desarrollo, A.C. [CIDAC]. (2017b). *La cara del sistema de justicia penal. ¿Qué le hace falta al Policía Primer Respondiente?* Ciudad de México: CIDAC. Recuperado de: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDACint.pdf>

Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE]. (2017). *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe General 2017*. Ciudad de México: CIDE. Recuperado de: <http://construyamosjusticia.mx/>

Consejo Superior de Política Criminal. (s.f.). *¿Qué es el Consejo Superior de Política Criminal?* Recuperado de: <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Qu%C3%A9-es-el-CSPC>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2011). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2011/default.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2013). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2013/default.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017a). Características de la victimización y victimización múltiples de la población en México, 2010-2015. *En Números. Documentos de análisis y estadísticas*, 1(9). Recuperado de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bviniegi/productos/nueva\\_estruc/702825094386.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bviniegi/productos/nueva_estruc/702825094386.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017b). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016* [Base de datos]. Recuperado de [www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encuestas/enpol/2016/](http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encuestas/enpol/2016/)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017c). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017d). Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. *En Números. Documentos de análisis y estadísticas*, 1(11). Recuperado de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825098575.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825098575.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017e). *Estadísticas vitales* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/>

Ley de Seguridad Interior. Diario Oficial de la Federación. México, 21 de diciembre de 2017. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_211217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf)

Madrazo Lajous, A. (2014). *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*. Aguascalientes: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de: <http://ppd.cide.edu/los-costos-constitucionales>

Nuttall, C. P. y Baxter, R. J. (1997). Sentencias severas: ¿no disuaden el delito? En E. Carranza (coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Observatorio de Política Criminal. (2017). *Retos de la política criminal en contexto de construcción de paz*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado de: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/RETOS%20CARCELARIO%20PAZ%20\(1\).pdf?ver=2017-03-09-181919-103](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/RETOS%20CARCELARIO%20PAZ%20(1).pdf?ver=2017-03-09-181919-103)

Presidencia de la República. (2006). *Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán*. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

Presidencia de la República. (2012). *Sexto Informe de Gobierno*. Ciudad de México: Presidencia de la República. Recuperado de [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/INFORME\\_ESCRITO/Sexto\\_Informe\\_de\\_Gobierno.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/INFORME_ESCRITO/Sexto_Informe_de_Gobierno.pdf)

Rodríguez Manzanera, L. (2013). *Criminología*. Ciudad de México: Porrúa.

World Prison Brief. (2017). *World Prison Brief Data*. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>

L É A S E S I Q U I E R E

---

**R E  
D I S E  
Ñ A R**

---

**LA ESTRATEGIA  
DE SEGURIDAD PÚBLICA  
D E S D E L O L O C A L**

ROMAIN LE COUR GRANDMAISON

**Romain Le Cour Grandmaison** es investigador asociado  
de México Evalúa y co-director de Noria Research.



## RESUMEN

ese a un discurso de ruptura con la administración anterior, el Gobierno de Enrique Peña Nieto mantuvo la misma política de seguridad, que conllevó los mismos resultados: la crisis siguió agravándose. Con base en el análisis de las dinámicas que han marcado la política de seguridad en los años pasados, llegamos a una propuesta central: construir la seguridad pública desde abajo. Presentamos un panorama de la evolución de la(s) violencia(s) que conoce México, principalmente en relación con el narcotráfico y los homicidios dolosos. Este capítulo propone un cambio de paradigma en el diseño de la estrategia de seguridad pública, dirigido a darle prioridad a la escala local de análisis, así como a la capacitación de las fuerzas locales de policía y la coordinación entre los tres niveles de fuerzas. ¿El objetivo a largo plazo? Fortalecer las instituciones civiles de seguridad.

## INTRODUCCIÓN

Una de las primeras medidas anunciadas por el presidente Enrique Peña Nieto al inicio de su sexenio fue la creación de un Programa Nacional de Prevención del Delito destinado a ser el eje principal de la política de seguridad del nuevo Gobierno, en claro contraste con la “guerra contra el narcotráfico” declarada y sostenida por su predecesor, Felipe Calderón. Sin embargo, para el quinto año de su administración, el Ejecutivo decidió no solicitar recursos al Congreso para financiar este programa. Allí quedó el intento del actual Gobierno Federal de transformar el modelo de seguridad del país.

Más bien se pudo observar a lo largo del sexenio cómo el Gobierno, pese a un discurso que buscaba desmarcarse del de la administración anterior, mantuvo la misma política de seguridad, con los mismos resultados: una crisis que sigue agravándose.

Así, el año 2017 fue el más violento de la historia mexicana reciente. Durante el sexenio ningún año registró menos de 20 mil homicidios dolosos<sup>12</sup> (2014 y 2015 siendo los menos violentos del mandato). De esta manera, el mandato de Enrique Peña Nieto podría cerrar con alrededor de 140 mil víctimas de homicidio. Los números de víctimas mortales, desaparecidos y desplazados por la violencia nunca fueron tan elevados. Asimismo, la lista de los estados afectados por la violencia sigue en constante crecimiento e incluye ahora nuevas entidades a su cabeza, como, por ejemplo, Colima, estado más violento del año 2017. Por otra parte, el poder de los grupos criminales quizás nunca había sido tan fuerte, a pesar del sinnúmero de operativos policiacos, militares y conjuntos. Finalmente, la violencia parece haberse instalado plenamente en el paisaje político mexicano, como una realidad incuestionable, casi normalizada por su cotidianidad y su cobertura en los medios, convirtiéndola en un elemento banal del día a día nacional.

Evidentemente, estas dinámicas no indican una tendencia positiva o una situación controlada: a pesar de la banalización mediática de la violencia, México vive una crisis de seguridad aún más aguda que la que existía cuando Enrique Peña Nieto tomó las riendas del país en 2012.

Este capítulo irá más allá del balance del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto a fin de identificar puntos y dinámicas críticas de los años pasados. Centraremos nuestro análisis en la evolución de la(s) violencia(s) que conoce México, principalmente en relación con el narcotráfico y los homicidios dolosos. En este sentido, este trabajo

---

<sup>12</sup> Los homicidios dolosos corresponden a los homicidios cuyo responsable busca la muerte de su víctima.

Se diferencian de los homicidios culposos, en los cuales una persona mata a otra por accidente o de manera involuntaria.

asume varios sesgos: aunque los mencionamos como ejes importantes de reflexión y recomendaciones para el futuro, no contemplamos aquí un análisis localizado de las políticas de prevención del delito, de la delincuencia común o de la política carcelaria del país, entre otros temas cruciales de la seguridad pública, pues fueron contemplados en el capítulo 1.

Lo que proponemos en este capítulo es un cambio de paradigma en el diseño de la estrategia de seguridad pública, dirigido a darle prioridad a la escala local de análisis, así como a la capacitación y el empoderamiento de las fuerzas locales de policía, la coordinación entre los tres niveles de fuerzas civiles, así como el fortalecimiento de las instituciones públicas de seguridad. Al enfocarnos en las dinámicas locales de seguridad y violencia, podremos llegar a nuevas estrategias basadas en datos empíricos finos, que se pueden monitorear y evaluar, como, por ejemplo, la implementación de una política de desarme. Esto requiere realizar esfuerzos mayores desde el inicio del próximo sexenio, así como favorecer el seguimiento de las etapas de diagnóstico, implementación y monitoreo. Con estas propuestas, llamamos a las autoridades a restablecer y fortalecer una presencia policiaca local por parte de elementos capacitados y coordinados con los demás niveles de operación, que sirva de base para el diseño de una estrategia integral de seguridad pública. Esta estrategia, basada en instituciones y fuerzas civiles, deberá ir de la mano del combate a la corrupción y la impunidad en las fuerzas de seguridad, piedra angular de los lineamientos de reducción de la violencia en México.

## CONTEXTO

“Cuando me entregó [Lázaro Cárdenas Batel el estado], estaba grave. Cuando yo lo entregué a Fausto [Vallejo], estaba peor”. Estas palabras de Leonel Godoy Rangel, gobernador de Michoacán de 2008 a 2012, podrían aplicarse a la Presidencia de Enrique Peña Nieto con respecto a México en general.

El balance numérico de la administración de Enrique Peña Nieto en materia de seguridad es abrumador. Mientras que, en 20 años, se

habían registrado únicamente cuatro meses que superaban las 2 mil víctimas de homicidios dolosos –todos ellos del 2011 y atribuibles al record del presidente Felipe Calderón–, octubre de 2017 rompió esta marca al ser el mes más violento de los registros mexicanos, con 2 mil 764 víctimas de homicidio doloso, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2017b). Así, el año 2017 fue el más violento de la historia mexicana reciente, con 25 339 víctimas de homicidio doloso, y el sexenio de Enrique Peña Nieto destacó porque ningún año registró menos de 20 mil homicidios (2014 y 2015 siendo los menos violentos del mandato). De esta manera, la tasa de homicidio doloso nacional ha pasado de 18.33 por cada 100 mil habitantes en 2012 a 20.51 en 2017, siendo este año el primero en superar la tasa de 20 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes desde que se registran los datos en 1997 (SESNSP, 2018).

Por otra parte, es interesante observar el comportamiento de los 50 municipios más violentos del país, ya que el Gobierno federal lanzó, en 2016, una estrategia de combate al crimen destinada a atenderlos de manera prioritaria. En 2017, los municipios que ocupaban los primeros 50 lugares más violentos del país concentraban 47.4% del total nacional de averiguaciones previas y carpetas de investigación por homicidios dolosos, tres puntos porcentuales más que en 2016<sup>13</sup>. En 2017, la cifra de averiguaciones previas y carpetas de investigación de homicidios dolosos en los municipios que ocupaban los primeros 50 lugares en la lista de los municipios más violentos creció 32.7%, al pasar de 9 mil 061 en 2016 a 12 mil 023.

Entre 2016 y 2017, 42 municipios de los primeros 50 lugares repitieron su presencia en la lista. Los nuevos municipios que aparecieron en 2017 por su nivel de violencia, fueron Los Cabos (BCS), Tepic (Nayarit), Puebla (Puebla), Ensenada (BC), Navolato (Sinaloa), Tonalá (Jalisco),

---

<sup>13</sup> Es importante notar que en la lista de los 50 municipios más violentos elaborada por los equipos de México Evalúa a partir de las cifras de averiguaciones previas y carpetas de investigación por homicidios dolosos, se incluyen más de 50 municipios ya que existe un empate en el quincuagésimo lugar: Zamora y Uruapan tienen 100 averiguaciones previas y carpetas de investigación por homicidios dolosos.

Playas de Rosarito (BC), Córdoba (Veracruz) y Coatzacoalcos (Veracruz). En este contexto, el municipio más violento en 2017 fue Tijuana, con 1 mil 618 carpetas de investigación abiertas por homicidio doloso, lo cual representa un aumento de 86% respecto al año anterior, así como un incremento de 76% respecto al municipio más violento de 2016 –Acapulco- que contabilizaba 918 casos. También destaca que el estado de Colima cuente con tres municipios representados entre los 20 más violentos (Colima, Manzanillo y Tecomán), siendo también la entidad federativa que presenta la tasa de homicidios más alta del país, con una cifra de 93.61 por cada 100 mil habitantes en 2017.

Si nos acercamos a otras categorías de análisis, observamos que entre 2015 y 2017 los feminicidios han aumentado 72.2% y los homicidios dolosos contra mujeres 47.2%, según datos del SESNSP (2017b)<sup>14</sup>. Además, según la organización Artículo 19, el año 2017 concluyó con 12 periodistas asesinados, lo cual lleva a 40 el número global en lo que va del sexenio (a partir de 2013).

En el ámbito de los activistas sociales, la situación es igual de preocupante. Según la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT, 2017), entre 2012 y 2016 se registraron 302 casos de violaciones de derechos humanos en contra de activistas, que afectaron a 1 mil 037 personas. Si se extiende el periodo hasta julio de 2017, se contabilizaron 106 activistas asesinados y 81 desaparecidos. La cifra de ejecuciones supera por mucho el total del sexenio anterior, que había cerrado con 60. Simultáneamente, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda, 2018) documentó 342 ataques específicos a activistas y defensores del medio ambiente durante el sexenio, con un incremento preocupante entre julio de 2016 y diciembre de 2017 con 88 ataques contabilizados, de los cuales 29 constituyen asesinatos. Por otra parte, tanto los informes de la Red TDT, como los informes de datos del Alto Comisionado

---

<sup>14</sup> Cabe mencionar que los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) respecto a los homicidios dolosos contra mujeres presentan números más altos hasta 2016, último año cubierto hasta la fecha.

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2018) y del Cemda concuerdan en afirmar que los activistas sociales, sea cual sea el ámbito de su movilización, enfrentan situaciones alarmantes de criminalización por parte de grupos criminales y sobre todo por parte del Estado mexicano, a quien responsabilizan tanto de la gravedad de las agresiones como del nivel de impunidad en el cual se cometen.

Finalmente, aunque no suscitó mayores comentarios por parte de las autoridades, los alcaldes representan una categoría social particularmente vulnerable. Según la Asociación Nacional de Alcaldes de México (ANAC), desde el principio del mandato de Enrique Peña Nieto al 31 de diciembre de 2017, fueron asesinados 60 presidentes municipales: 33 que habían dejado su cargo, 22 en sus funciones y 4 recién electos. Estos datos son superiores a las cifras correspondientes al sexenio anterior (49 alcaldes y exalcaldes asesinados bajo la administración de Felipe Calderón) y suman así 109 muertos desde 2006, cuando empezó la guerra contra el narcotráfico (Alcaldes de México, 2017, 2018). Al respecto, un informe publicado por el organismo “Justice in Mexico” indica que hoy en día, en México, un presidente municipal tiene 12 veces más probabilidades de ser asesinado que un ciudadano común (Calderón, 2018). Por otra parte, desde que ha iniciado el año 2018, se han asesinado a 13<sup>15</sup> políticos locales, varios de ellas o ellos estando en pre-campaña o en campaña electoral.

También es importante señalar que entre enero de 2013 y julio de 2017, se reportaron 19 mil 156 personas desaparecidas, por lo que, si la tendencia no varía, el sexenio concluirá casi con el mismo número que lo hizo la administración Calderón, con 24 mil 943 extraviados (Aroche Aguilar, 2017).

Al considerar estas cifras, se observa que no presentan mejora alguna con respecto al sexenio anterior y que la situación de la seguridad en México es todavía más alarmante, sobre todo si se toman en cuenta las

---

<sup>15</sup> Corte al 6 de marzo de 2018.

altas tasas de subreporte por parte de las familias de las víctimas por miedo o por la falta de compromiso de las autoridades para apoyarlas. Así, la cifra negra, que corresponde al nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en investigación por parte de la autoridad, fue de 93,6% a nivel nacional en 2016 (92,1% en 2012. Adicionalmente, como lo analizaremos en el capítulo 3, del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público ese mismo año, “en el 49% de los casos no pasó nada o no se resolvió la denuncia” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2017).

Por otra parte, el Presidente dejará un país plagado por configuraciones de violencia que van más allá de la sola violencia ejercida por grupos criminales, pues implican directamente al Estado mexicano, tanto por el fracaso de su política de seguridad, por omisión, como incluso por el exceso en el uso de la violencia. En este ámbito, la impunidad, la corrupción y el involucramiento directo de diferentes cuerpos de fuerzas públicas en casos violentos del sexenio retratan un panorama de profunda inestabilidad para la próxima administración.

Recordamos aquí algunos de los eventos clave que han marcado este sexenio.

**El 24 de febrero del 2013**, en la región de Tierra Caliente de Michoacán, se crearon Grupos de Autodefensas, iniciando un movimiento armado que duró más de dos años e implicó una intervención política y militar inédita por parte del Gobierno federal que hemos documentado a través de un estudio (México Evalúa, 2014).

**El 30 de junio del 2014**, un operativo militar en la localidad de Tlatlaya, Guerrero, resultó en la ejecución extrajudicial de 22 personas por parte del Ejército, suceso que fue denunciado tanto por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como por varias OSC mexicanas e internacionales como una “masacre”.

**El 26 de septiembre del 2014**, 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa desaparecieron en la ciudad de Iguala, Guerrero, sin que se haya resuelto el caso hasta la fecha. Este evento resultó en uno de los mayores escándalos de la administración saliente, dejando al descubierto una serie de complicidades políticas y militares a nivel municipal, estatal y federal, así como las deficiencias de las instituciones de procuración de justicia del país, incapaces de llevar a cabo una investigación transparente en un caso tan dramático como este.

En otro ámbito, la segunda fuga de Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo”, el narcotraficante más buscado del país, ocurrida durante el sexenio, también expuso la fragilidad de las instituciones penitenciarias, así como el grado de corrupción de sus administradores. El Chapo, quien en 2001 se había fugado del reclusorio federal de Puente Grande donde cumplía una sentencia de 20 años, fue detenido el 22 de febrero de 2014 y recluido en el penal federal de máxima seguridad del Altiplano, antes de escaparse nuevamente el 12 de julio de 2015. En enero de 2016, el capo fue recapturado y posteriormente extraditado a Estados Unidos el 20 de enero de 2017.

El grado de violencia, las desapariciones forzadas, la represión contra los periodistas, la corrupción y la impunidad a manos del Estado que caracterizaron la administración del gobernador priista Javier Duarte de Ochoa en Veracruz culminaron con la fuga de éste en octubre del 2016, cuando fue acusado de los delitos de delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita, abuso de autoridad, peculado y tráfico de influencias, entre otros. Finalmente fue arrestado en Guatemala, extraditado y presentado frente a la justicia mexicana en julio de 2017.

Finalmente, el escándalo de los “huachicoleros”, quienes se dedican al robo y venta de combustible, principalmente a partir de perforaciones en oleoductos de Pemex, saturó los medios de comunicación en 2017, a partir de casos emblemáticos en los estados de Puebla, Oaxaca, Veracruz y Tamaulipas. Estos casos ilustran tanto la diversificación de las actividades criminales como las infinitas redes de complicidades públicas que las acompañan.

Desgraciadamente, esta lista no es exhaustiva. Es imposible citar a todas las víctimas “anónimas” de homicidio y desaparición que ha producido el país en los últimos años. Sin embargo, el punto común entre los casos más emblemáticos del sexenio reside en la implicación de grupos del crimen organizado y de autoridades de nivel municipal, estatal y a veces federal, en particular de integrantes y mandos de las fuerzas públicas, tanto policiacas como del Ejército.

Estos casos revelan además la complicidad, o por los menos la ineficiencia, de las instituciones judiciales, armando así un tríptico de colaboración, colusión y corrupción que caracteriza las relaciones entre el poder político y los grupos violentos en el país. Si la proliferación de estos grupos, así como el incremento de su nivel de armamento, de su control territorial y de sus prácticas de violencia son una realidad, estos factores se deben de entender en su articulación con la actuación deficiente de las instituciones públicas.

Sin embargo, sería un error entender la seguridad pública como un fenómeno únicamente ligado al crimen organizado. Como lo declaró el mismo presidente Peña Nieto, según “las cifras del Gabinete de Seguridad, el total de homicidios relacionados a delitos del fuero común pasaron de tres de cada diez en 2011, a cinco de cada diez en 2016” (Bravo, 2017).

Estas cifras, en sí, no dicen si se están haciendo las cosas bien, ni tampoco si expresan una mejora de algún tipo. Sin embargo, la declaración del Presidente de la República confirma que, en un contexto nacional en el cual el 50% de los homicidios dolosos no estaría relacionado con el crimen organizado, resulta clave diseñar una estrategia de seguridad pública que integre esta evolución.

En efecto, no se pueden combatir con las mismas herramientas al crimen organizado y a la delincuencia común. En este último rubro, datos de la Envepe (Inegi, 2017) indican que se cometieron 31.1 millones de delitos en 2016, representando una tasa de incidencia de-

lictiva por cada 100 mil habitantes de 37 mil 017, superior a la de 2015 (35 mil 497). Los delitos más frecuentes fueron la extorsión y el robo o asalto<sup>16</sup>.

Desde el enfoque de este capítulo, los factores que explican el incremento de la violencia son múltiples. Como lo han analizado varios estudios, la impunidad, la marginación, la escasez de oportunidades educativas y laborales, y factores sociales de riesgo, como la violencia intrafamiliar, hacen que la carrera criminal pueda ser considerada como una opción profesional y la violencia como un método de resolución de conflictos (Herrera-Lasso, 2013; CIDH, 2015). En estos casos, la participación en actividades delictivas no representa una vía fácil, sino una de las pocas opciones de supervivencia en ciertas zonas del país.

En este ámbito, partimos del postulado que el crimen organizado es a la vez una de las vertientes de la violencia, así como un catalizador de las dinámicas locales mencionadas antes. Así, el desarrollo de las organizaciones criminales participa activamente de la destrucción del tejido social a través del uso de la violencia y de sus múltiples vertientes (cobro de piso, venta de drogas, violencia de género), pero también a través de la propagación de un ejemplo de ascenso social en contextos particularmente vulnerables. En este proceso, las respuestas gubernamentales centradas en la guerra actúan como leña al fuego. Al enfocarse casi exclusivamente en el combate frontal a los grupos violentos – un aspecto indispensable por otra parte –, el Gobierno federal desestimó las perspectivas sociales que propician la seguridad ciudadana y contribuyen a mejorar las condiciones socio-económicas locales de las zonas más expuestas del país.

---

**16** El Inegi reconoce dos límites a esta encuesta. Primero, “las encuestas de victimización [...] no permiten medir delitos en los que no hay una víctima directa o donde la víctima no es una persona (delitos sin víctima identificable), tales como el lavado de dinero, el tráfico de drogas, de armas o de personas, entre otros”. Segundo, “delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de captarse” en este tipo de encuesta (Inegi, 2017).

Respecto al crimen organizado, la estrategia de seguridad pública también parece haber fracasado. Como ya lo adelantamos, existen hoy más grupos criminales activos en el país que hace seis años. El proceso de fragmentación terminó afectando incluso al cartel histórico de Sinaloa, con la extradición a Estados Unidos de su líder, “El Chapo” Guzmán. Al mismo tiempo, los grandes carteles de Michoacán –La Familia Michoacana y los Caballeros Templarios– prácticamente han desaparecido y han sido sustituidos por decenas de grupos medianos, un proceso que se dio de la mano del movimiento armado de las Autodefensas, sobre el cual volveremos más adelante. Por otra parte, en Guerrero, siguen operando un sinnúmero de grupos armados, sin organización hegemónica por el momento. En la zona Oriente del país, finalmente, los Zetas han perdido su poderío sin que se haya investigado precisamente lo que está sucediendo, mientras el Cartel del Golfo se diseminó.

En este panorama de las grandes organizaciones criminales, el Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), cuya creación fue anunciada en 2009 y que es dirigido por Nemesio Oseguera Cervantes “El Mencho”, originario de Michoacán, es considerado como la organización más amplia y poderosa del fin de sexenio.

Si bien no podemos estar seguros de su causa, la fragmentación de los grupos criminales produce efectos tanto a nivel nacional como local, que se deben analizar.

- 1.** Los grupos medianos pelean entre sí por el control de territorios claves, como puntos de recibimiento de las drogas, zonas de producción y rutas de trasiego, sean de drogas o de migrantes, sea como operador local de una estructura más importante (como lo ilustra el caso de la expansión del CJNG), sea como grupo independiente pero inestable. Esta inestabilidad produce oportunidades de competencia entre los grupos, lo cual alimenta la violencia.
- 2.** Los territorios claves, llamados “plazas”, incluyen hoy ciudades y regiones estratégicas, así como zonas donde se practica la extor-

sión a gran escala. Éstas pueden ser zonas urbanas e industriales, pero también zonas de producción agrícola de alto rendimiento, como es el caso de Michoacán con el aguacate, o de Sonora con la minería, entre otras.

3. La ruta de migración entre América central y Estados Unidos, y las rutas de migración “internas” a México siguen representando puntos claves de las actividades criminales en el país, así como focos rojos de las desapariciones en masa.

Todas estas dinámicas crean focos rojos a través del territorio nacional, conformando así diversas escalas de desafíos que muchas veces se superponen y se alimentan unas a otras. En todos estos ámbitos cabe recordar que los actores “criminales” conducen sus actividades aprovechando la corrupción o, por lo menos, la pasividad de las autoridades, así como de las fuerzas de seguridad de los tres niveles de gobierno.

Otro factor central de la violencia es la proliferación de armas de fuego en México. Según los datos del SESNSP (2018b), en 2017, el 68% de los homicidios dolosos (16 mil 898) se cometieron con armas de fuego. Las mismas armas provocaron 8 mil 486 lesiones dolosas. Sin embargo, este tema aparece muy poco en el debate nacional acerca de la seguridad pública.

En éste, las armas de fuego siguen siendo un tema muy vinculado con Estados Unidos y, en particular, con la facilidad con la cual allá se puede adquirir legalmente el armamento de guerra, particularmente en los estados fronterizos con México. Según los propios datos de la Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de Estados Unidos (GAO) y de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) de México, el 70% de las 104 mil 850 armas decomisadas en México entre 2009 y 2014 provenían de Estados Unidos. La misma GAO reconoció que la mayoría de estas armas terminaban en manos de organizaciones criminales vinculadas con el narcotráfico, y que “casi la mitad de las armas de proveniencia estadounidense decomisadas en México son armas largas,

que incluyen rifles de asalto de alto calibre, como AK-47 y variantes de los rifles AR”. Otras estimaciones indican que hasta 213 mil armas de fuego transitan ilegalmente por la frontera Norte cada año (McDougal, Shirk, Muggah y Patterson, 2015; Parsons y Weigend Vargas, 2018).

Segundo, como lo indicaban dos análisis de investigadores de México Evalúa (David y Furszyfer, 2016; Gabutti y Nolasco, 2017), el número de hogares en México que adquirieron un arma de fuego aumentó 60% en los últimos cinco años.

Tercero, varios casos durante el sexenio actual han ilustrado no solamente la proliferación de armas de fuego en el país, sino también la carrera armamentista que siguen los grupos armados y criminales. Al respecto, es importante señalar que la ventaja estratégica de las fuerzas públicas respecto a los grupos criminales parece haberse reducido. Estos últimos tienen en su poder un material que se acerca cada vez más al de las corporaciones del Estado, además de saber y estar dispuestos a usarlo. El ejemplo más paradigmático de esto fue la demostración de poder del CJNG el 1ero de mayo de 2015 en Guadalajara, cuando además de organizar 39 bloqueos alrededor de la tercera urbe del país e incendiar bancos y gasolineras, el grupo criminal logró derribar un helicóptero del Ejército usando un lanzacohetes, un hecho inédito hasta entonces en México.

La proveniencia de este tipo de armas y el tráfico de armas en general en México son uno de los temas particularmente olvidados de este sexenio, a pesar de los múltiples ejemplos que ilustran la gravedad de la situación. Sin regresar hasta los Zetas, ex miembros de las Fuerzas Especiales de México e introductores de las modalidades y armamento de tipo “comando” en los grupos criminales del país, resulta muy preocupante el nivel de armamento y material exhibido por los grupos actuales.

Más concretamente, el armamento de guerra con el que cuentan los grupos criminales, que reduce la ventaja táctica y estratégica de las fuerzas públicas y provoca enfrentamientos cada vez más violentos.

tos en zonas pobladas, pone en graves riesgos a la población local. Por otra parte, se tiene que plantear la pregunta de los circuitos de tráfico de estas armas, que resultan ser mucho más complejos que el simple argumento “de que vienen de los Estados Unidos”. Esta explicación, en parte cierta, no impide que muchos testimonios expliquen que las armas se pueden adquirir a través de un mercado negro, a veces organizado por las mismas fuerzas públicas, o través de los mismos canales que llevan drogas hacia el norte y regresan con armas. Por último, resulta clave luchar contra la “pérdida” o el robo de armas que son propiedad de la Sedena o de las Secretarías de Seguridad Pública. Según los datos proporcionados a través de una solicitud de información formulada por Animal Político, entre los años 2006 y 2013 se reportaron 15 mil 609 armas de fuego extrañadas o robadas, de las cuales casi el 30% eran armas largas (Ángel, 2015).

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

La multiplicación de las organizaciones criminales, así como la escalada de la violencia, se dieron en un contexto marcado por el fracaso de la estrategia del Gobierno federal.

Iniciando su sexenio, el presidente Enrique Peña Nieto anunció su decisión de volver a crear una amplia Secretaría de Gobernación, que incorporaría las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública federal. Al mismo tiempo, se concretó la creación de la Gendarmería Nacional, conforme a una de las grandes promesas de campaña del candidato priista. El objetivo fijado en ese entonces consistía en seguir profesionalizando y centralizando la seguridad pública nacional, así como derribar el proyecto calderonista de Policía Federal.

Durante su campaña electoral, Enrique Peña Nieto mencionó que la Gendarmería contaría con 40 mil elementos. En marzo de 2013, el secretario de Gobernación declaró a su vez que este cuerpo contaría con 10 mil elementos, diferenciados de la Policía Federal, y en agosto de 2014 se inauguró esta fuerza pública con 4 mil 500 elementos, como

parte del “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, a través de su meta “México en Paz”. Hoy en día, la Gendarmería cuenta con 4 mil 973 elementos y no se sabe qué sucederá con ella al terminar el sexenio.

Resulta difícil evaluar precisamente los logros y fracasos de esta fuerza. Sin embargo, es importante recordar cuál era su objetivo inicial, en el marco de acción de la Policía Federal: “Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía” (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2014). Esta meta, que va más allá de la misma Gendarmería, desgraciadamente se dejó de lado.

En realidad, a nivel nacional, la estrategia de seguridad del Gobierno federal – y de los Gobiernos estatales – durante este sexenio fue más de lo mismo. Más operativos militares, más Ejército, más fuerzas estatales creadas sin preparación, justificación ni evaluación. La constante resultó ser el uso del concepto de “mando único” como remedio para todos los males, que se acompañó de la necesidad de depurar o desaparecer las policías municipales, presentadas como la madre de todos los vicios del país.

Pero, ¿cómo se pretende atender la crisis de seguridad en Chiapas y en Baja California con una misma política? Si el mando único es una propuesta de centralización y de coordinación de fuerzas (siendo “coordinación” la palabra importante) entonces debería basarse en diagnósticos de seguridad locales, realizados en colaboración entre los presidentes municipales y las áreas de seguridad pública de los estados. En la realidad, el mando único, tal y como se presenta hoy, es una respuesta institucional diseñada e impuesta desde arriba a partir de un diagnóstico débil o nulo, promocionada por el Gobierno federal y adoptada por algunos Gobiernos estatales, aunque no logró juntar los votos suficientes para su aprobación por el Congreso federal.

En el papel, el mando único consiste en favorecer la capacitación y la coordinación de las fuerzas de seguridad al crear 32 corporaciones estatales que sustituyan tanto a las policías preventiva e investiga-

dora estatales, como a las municipales. Así, la solución al problema de la falta de capacitación y pocos o nulos recursos de ciertas policías municipales sería su desaparición, siguiendo así el razonamiento según el cual las policías municipales – y el escalón municipal en general – son la primera causa de la crisis institucional de seguridad del país.

Propuesto inicialmente por Felipe Calderón y retomado por Enrique Peña Nieto, el mando único es el culebrón de las políticas de seguridad del país. En los últimos meses, dio pie a la secuela del “mando mixto”, propuesta presentada por el PAN y apoyada por el PRD, cuya principal diferencia con el “mando único” radica en mantener las prerrogativas de seguridad de los municipios tal y como las define el artículo 115 constitucional. Lo más probable es que el sexenio termine sin que se apruebe ni una, ni otra. Sin embargo, el PRI expresó su voluntad de organizar una consulta popular, simultánea a las elecciones del 1ero de julio, pidiéndole a los votantes pronunciarse a favor o en contra del mando único, a través de una fórmula particularmente reveladora del posicionamiento del Gobierno: “¿(Está usted de acuerdo) en que nuestro país tenga 32 policías profesionales, una por cada estado, en lugar de las más de mil 800 policías municipales que, de acuerdo con distintos estudios, están mal capacitadas, mal equipadas y mal coordinadas?” (Rosas, 2017).

Es interesante analizar las explicaciones que expusieron tanto el presidente Peña Nieto y los legisladores priistas cuando se opusieron al mando mixto (Sánchez, 2017). Argumentaron que la propuesta amenazaba con crear incertidumbre institucional ya que dejaba a los municipios la posibilidad de declararse inaptos para garantizar la seguridad local. Según ellos, esta situación iba a crear las condiciones para que los estados se lavaran las manos y la Federación termine siendo responsable de encargarse de la seguridad local en muchas partes, lo cual resultaba imposible tanto por razones de presupuesto y de capacidades materiales, como por motivos políticos.

Sin embargo, lo que crea precisamente el mando único, y más aún si se le agrega la Ley de Seguridad Interior<sup>17</sup>, es la centralización de tareas y responsabilidades en las manos de los Gobiernos estatales y la Federación. Esto provoca una concentración de poderes que no ha producido resultados positivos durante el sexenio, y menos en los últimos dos años de éste. Cabe recordar, como lo señaló Cárdenas (2016), que cuando sucedieron los hechos en Ayotzinapa, el municipio de Iguala se encontraba oficialmente bajo un régimen de mando único, ya que el alcalde, José Luis Abarca Velázquez, había firmado un convenio en este sentido con el gobernador Ángel Aguirre Rivero.

El mando único presenta obstáculos centrales, tanto en términos de modelo, como de implementación:

- 1.** Aumenta el vacío policiaco en los municipios ya que, en general, la desaparición de las policías municipales sucede antes de su remplazo por fuerzas estatales. El plazo, que puede deberse tanto a carencias organizativas como a falta de compromiso y conflictos políticos locales, puede ser particularmente contra-productente.
- 2.** La resistencia de algunos municipios frente a la “imposición” del mando único y las negociaciones con el poder estatal para su implementación pueden aumentar aún más dicho plazo y vacío de fuerzas. El mando único supone un liderazgo fuerte por parte de los Gobiernos estatales, así como una capacidad de coordinación y de diálogo con los municipios que muchas veces no existe. En estos casos, efectivamente, el mando único se convierte en una solución impuesta, sin la más mínima concertación.

---

<sup>17</sup> Esta ley, aprobada en diciembre de 2017 después de meses de discusión y la presentación de varias iniciativas. De acuerdo con sus defensores, su objetivo consistió en reglamentar el desempeño de las Fuerzas Federales y de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, así como para dar certidumbre a los ciudadanos sobre los límites de su actuación, el tipo de acciones que pueden llevar a cabo y cómo serán vigiladas o evaluadas (México Evalúa, 2017a).

3. La desaparición de las fuerzas municipales agrava la pérdida del vínculo de las fuerzas públicas con los ciudadanos y la realidad local, así como su conocimiento fino de las dinámicas y de las poblaciones locales. Este punto nos parece ser el más grave y menos atendido. Una de las principales consecuencias del modelo de mando único, así como de la voluntad política de quitar a los municipios la responsabilidad de sus tareas de seguridad, es la pérdida de proximidad, información e inteligencia local que debe, o debería, tener una policía municipal, y que no poseen las policías estatales, sobre todo cuando sus elementos no provienen de las localidades en las cuales operan. En el mismo eje, las fuerzas federales no logran tejer vínculos suficientes con las comunidades, aunque éstos resulten imprescindibles para crear confianza y desarrollar tareas de inteligencia, así como construir estrategias de respuesta, enfocadas en las problemáticas de los municipios atendidos.
  
4. La línea que existe entre la coordinación de los diferentes niveles de gobierno y la sumisión de los eslabones más bajos a los más altos es muy tenue. Como lo mencionaron varios analistas de México Evalúa (Cárdenas, 2016; Vázquez del Mercado Almada, 2016), el mando único provocó una mayor concentración de poderes en manos del Poder Ejecutivo estatal. Esto es particularmente el caso en el contexto de estados y municipios “violentos”, en los cuales las condiciones no mejoran durante lapsos de tiempo largos. Las situaciones de violencia, combinadas con la imposición de un modelo desde arriba, contribuyen a debilitar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y entorpecen aún más la reacción a crisis de violencia localizadas. Finalmente, en vez de mejorarla, el mando único parece alimentar la fractura que existe entre los Gobiernos municipales y el Ejecutivo estatal, particularmente en contextos de crisis cuando más se necesitaría la coordinación.

Ahora bien, no negamos la realidad mexicana y el pésimo estado de sus fuerzas de policías municipales. Éstas, sin la menor duda, no tienen la capacidad de cumplir con los desafíos que plantea la situación de seguridad en el México de nuestra época. Como lo ilustraron varios

casos durante el sexenio – siendo Ayotzinapa y Veracruz unos de los más dramáticos – las policías municipales muchas veces quedan expuestas - o en el peor de los casos al servicio – de los grupos criminales de la zona, así como de los intereses políticos de las autoridades locales. Ambos tienden a usar las policías municipales como sus fuerzas privadas bajo la amenaza de quitarles el puesto o matarlos, como sucede en muchos municipios de la República. A los policías municipales, que son originarios de y viven en las zonas donde operan estos grupos criminales, no les queda más opción que obedecer a estos jefes ilegítimos y dedicarse a arrestar, levantar, y seguir órdenes ilegales provenientes de esa jerarquía de facto.

En este panorama, la Secretaría de Gobernación difundió el 22 de diciembre 2017, a menos de un año de concluir esta administración, el “Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas” (SESNSP, 2017c). Por cierto, la fecha escogida para dar a conocer este documento ilustra la pérdida de peso institucional de la institución en la definición e implementación de la estrategia de seguridad en el país. El resultado de este diagnóstico es incuestionable. Según los datos de la Secretaría, faltan 115 mil 943 elementos de policía (el 50.86%) para alcanzar el estándar mínimo recomendado por la misma Secretaría de 1.8 policías por cada mil habitantes. La penuria que crea esta falta de elementos es insostenible en el contexto actual mexicano.

Por otra parte, dentro de los 128 mil 922 policías en activo, el 21.2% no cuenta con una evaluación aprobatoria vigente de los famosos “controles de confianza” y, en particular, el 6.9% obtuvo resultados no aprobatorios. Más preocupante aún, el 56.8% no cuenta con su “Evaluación de Competencias básicas” aprobada, es decir, no cumple con los requisitos básicos para ser policía.

Adicionalmente, sólo seis de los 39 Institutos y Academias de formación policial cumplen con los 12 requisitos de infraestructura y equipamiento. Por ejemplo, 27 de ellos no cuentan con aulas de juicios orales.

Por último, el estudio resalta que solamente seis entidades federativas operan conforme a los seis Protocolos mínimos de actuación policial existentes.

Sería un error pensar que este diagnóstico ilustra una fatalidad o un olvido. Al contrario, refleja claramente las orientaciones de seguridad tomadas por la administración actual, en particular su apuesta por el uso de las fuerzas militares a pesar de su falta continua de resultados. Frente a semejante panorama, las autoridades siguen sin contar con un análisis sistémico de las capacidades y debilidades de las fuerzas municipales y su respuesta sigue concentrándose en un argumento que no parece tener fin: las policías municipales son débiles, corruptas e inoperantes, entonces deben desaparecer. Por nuestra parte, consideramos que, si las fuerzas municipales y/o estatales son débiles, entonces constituyen un desafío que se tiene que atender, no desaparecer.

En conclusión, lo que niega la política de mando único, o por lo menos la implementación que le dio la administración de Enrique Peña Nieto, es la complejidad y la diversidad de las problemáticas de violencia(s) que existen en el país. En sí, la voluntad de homogeneizar las fuerzas y la toma de decisión no es contraproducente. Sin embargo, lo puede ser cuando se pretende atender de la misma manera la violencia en Ciudad Juárez o en la Sierra de Guerrero. Al toparse con la realidad de cada estado, o de cada municipio dentro de los estados, las estrategias diseñadas “desde arriba”, sin ninguna concertación con las autoridades locales, se convierten generalmente en un fracaso.

## **PROPUESTAS**

Nuestra propuesta central consiste en diseñar la estrategia nacional de seguridad pública con base en el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, eso sí, en colaboración con los demás niveles de gobierno. En vez de promover la homogeneización “desde arriba”, nos parece imprescindible concentrar el esfuerzo institucional y financiero en dotar a los municipios de las fuerzas de policía más competentes posibles, conforme a sus facultades, definidas en el artículo 115 constitucional.

Por ello, postulamos tres ejes importantes. Primero, hasta ahora, resultará crucial para la próxima administración identificar y entender los desafíos de seguridad en función de su impacto y de su fuero, pero sin enfocarse casi exclusivamente en la criminalidad organizada entendida como palabra “mágica” que encubre cualquier fenómeno delictivo. En términos de seguridad pública, el crimen organizado es una de las diversas vertientes que contribuyen y alimentan la violencia social. Segundo, es importante no invisibilizar o minimizar fenómenos de delincuencia como el robo común, el asalto y las violaciones, entre muchas, ni descartar estrategias de prevención del delito que integran dinámicas sociales de desarrollo local, acceso a la educación y al empleo, entre otras. Y, finalmente, como lo han observado varios informes publicados por México Evalúa (Ayala y Furszyfer, 2017; David y López, 2018), una de las razones por las cuales las estrategias de seguridad han fracasado hasta ahora es por falta de conocimiento, datos confiables y diagnósticos desagregados sobre la crisis de seguridad para poder progresar en las respuestas que se aportan en términos de políticas públicas. Por ello, la próxima administración debería fortalecer los diagnósticos que permitan acercarse a las situaciones de violencia de cada territorio con un análisis que combine diferentes categorías de delitos.

A continuación, presentaremos varias propuestas destinadas a los primeros meses de la próxima administración. Estos lineamientos, como cualquier otros, deberán ser monitoreados y evaluados a lo largo de su implementación.

Antes de presentarlos, sin embargo, es importante resaltar el marco en el que deben desplegarse estas iniciativas. Cualesquiera que sean las decisiones tomadas por la próxima administración, es imprescindible que las políticas de seguridad se diseñen e implementen con base en una estrategia, es decir una política integral y proactiva, no únicamente enfocada en mecanismos de reacción armada. El objetivo, para decirlo en pocas palabras, consiste en desarrollar un nuevo paradigma para la estrategia de seguridad pública en México.

## 1. Producir diagnósticos locales

El primer esfuerzo que contemplamos en esta agenda es la necesidad de desarrollar el conocimiento y el análisis de la violencia a nivel local. Resulta imposible diseñar una estrategia de seguridad pública efectiva sin contar con datos confiables que permitan entender las dinámicas locales precisas. Obviamente, no se trata de producir 2 mil 446 diagnósticos en toda la República, sino identificar regiones, tendencias y problemáticas a fin de diseñar estrategias focalizadas.

La iniciativa propuesta por Enrique Peña Nieto en agosto de 2016, enfocada en los 50 municipios más violentos del país, parecía ser una respuesta pertinente. Desgraciadamente, como lo han señalado Ayala y Furszyfer (2017), nunca se conocieron los objetivos específicos de esta estrategia, ni su capital humano, presupuesto e implementación en el campo. Así, en junio de 2017, los resultados de esta campaña eran mixtos: “28 municipios habían mostrado una tendencia a la baja [de la violencia] (56%) y 22 una tendencia al alza (44%)” después de la intervención federal, lo cual invitaría a seguir monitoreando la estrategia.

Sin embargo, lo que nos parece fundamental, como lo indicaba el análisis de México Evalúa, es que estas iniciativas se basen en diagnósticos finos, elaborados en los municipios claves y que se monitoreen los resultados de las intervenciones más allá de las únicas estadísticas de homicidios, las cuales conllevan sesgos cruciales a la hora de entender las dinámicas de la violencia al nivel local. La baja de la violencia en las estadísticas de un municipio, por ejemplo, no necesariamente ilustran una mejora de la situación social y humana. Puede corresponder a la situación, que existe en muchos territorios del país, de un municipio controlado por un grupo criminal, o una autoridad *de facto*, que regula de forma autoritaria la vida de la municipalidad, lo cual, a pesar de reducir – en algunos casos – las estadísticas de la violencia, no corresponde a ninguna mejora institucional o social. Las dinámicas de violencia en el país tienen raíces y manifestaciones diversas, que requieren diagnósticos locales que combinen datos cualitativos y cuantitativos.

Por ello, la(s) estrategia(s) de seguridad pública se deben apoyar en diagnósticos municipales y estatales precisos, realizados desde la entrada de la nueva administración y entregados en su primera versión en un lapso de tiempo corto, a fin de ser transformados en lineamientos políticos, administrativos, legislativos y operativos claros. Estos diagnósticos se deben seguir alimentando a lo largo del sexenio, bajo la forma de un monitoreo constante que permita adaptar la estrategia a los cambios reportados.

Por otra parte, y yendo más allá de una concepción de la seguridad en términos de amenazas y con un enfoque punitivo, los diagnósticos deben enfocarse en fortalecer la seguridad ciudadana y la prevención de los delitos, es decir en esquemas de protección de la población local, no únicamente en lógicas de golpes, operativos y enfrentamientos contra grupos armados. En este ámbito, el trabajo de evaluación realizado por México Evalúa a las acciones de prevención financiadas con el subsidio Pronapred pueden constituir una base de reflexión para el diseño de lineamientos concretos. Estos deberán consolidar los proyectos municipales definiendo líneas estratégicas y de acción a partir de criterios claros y a la luz de los problemas específicos de violencia y delito. Por otra parte, deberán estar basados en esquemas homologados que permitan darles seguimiento institucional, así como monitoreo por parte de actores independientes (México Evalúa, 2015, 2017b).

Finalmente, los diagnósticos se deben enfocar también en las iniciativas tomadas por las administraciones anteriores – en particular los esfuerzos para la creación de los cuerpos de policías en los diferentes niveles de gobierno – así como en las capacidades existentes y disponibles en términos de fuerzas “humanas” y materiales. El punto no es desaparecer todo lo que se hizo hasta ahora, sino identificar precisamente lo que funciona y lo que no. Así, se mejorará tanto el conocimiento, como la coordinación y la capacidad de evolución de las iniciativas gubernamentales, sin caer siempre en posturas de reacción.

Partiendo de los datos disponibles acerca de los “50 municipios más violentos del país”, hacemos tres propuestas concretas.

**Primero**, realizar un seguimiento al trabajo iniciado por México Evalúa sobre estos territorios, con el fin de implementar un monitoreo regular de esta estrategia de seguridad.

**Segundo**, y como ya lo mencionaba el análisis de México Evalúa, resulta imprescindible producir conocimiento empírico sólido acerca de estos municipios clave del país. Así, nos parece fundamental lograr implementar una estrategia de investigación y de diagnóstico en estos municipios para producir líneas bases y comparaciones entre ellos, las cuales servirán desde luego para diseñar padrones de las dinámicas de violencia(s) que se observan en estos territorios. Al realizar esto de manera coordinada, los tres niveles de gobierno serían capaces de detectar los primeros síntomas de una problemática de violencia antes de que ésta se convirtiera en una crisis. La coordinación entre los tres niveles de gobierno para producir conocimiento permitiría a la vez promocionar y reconocer el papel de los Gobiernos locales, así como proporcionarles la posibilidad de contribuir al diseño de la estrategia de seguridad que se implementaría en su territorio. Esto, además de favorecer una relación de confianza entre los niveles de gobierno, permitiría, sin duda, evitar derroches de presupuesto y fracasos en el desarrollo de operativos federales, por ejemplo.

**Tercero**, recomendamos integrar también en esta reflexión los municipios “menos violentos del país” o que “presentaron las mejoras más significativas”, con el fin de identificar mejores prácticas que se puedan replicar rápidamente en otros municipios del país.

## **2. Construir una estrategia de seguridad a partir del eje local**

Basado en estos diagnósticos, y en contraste con lo que se viene proponiendo hasta ahora con el mando único, consideramos que las policías municipales, o la presencia municipal de fuerzas públicas de proximidad, conocedoras de las problemáticas locales, son absolutamente imprescindibles para mejorar las condiciones de seguridad.

Como lo hemos mencionado en este documento, pocas veces las fuerzas estatales y casi nunca las fuerzas federales conocen realmente el terreno, la gente y las problemáticas sociales que producen la violencia a nivel local. La lógica de articular las tareas de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno tiene tanto que ver con la necesidad – política e institucional – de promover la coordinación entre éstos, como de articular los análisis y las capacidades de reacción entre las diferentes escalas de enfoque, desde lo local a lo nacional.

El esfuerzo de evaluación, capacitación e inversión financiera se debe dirigir hacia fuerzas capaces de actuar en lo local, pero no aisladas y abandonadas por los estados y la Federación. Se tiene que revertir el modelo que rige la seguridad pública desde Felipe Calderón: una crisis local provoca el llamado exprés de la entidad federativa hacia la Federación, pidiendo intervención de las fuerzas armadas federales, que conlleva a la desaparición de las fuerzas municipales y del tejido de actuación local, el cual queda absolutamente aniquilado cuando las fuerzas federales se terminan retirando, como es la norma hasta ahora.

Desgraciadamente, la recuperación de las fuerzas locales tomará años. Como lo mostró el diagnóstico de la Secretaría de Gobernación acerca de las fuerzas de policía preventivas, el estado de éstas es alarmante. Así, el esfuerzo para profesionalizarlas y recuperarlas tiene que ser tan importante y veloz como su monitoreo. Durante este proceso, la inversión financiera tiene que ser una de las vertientes de la capacitación de fuerzas locales, así como la coordinación con las fuerzas estatales y/o federales, sean militares o de la Policía Federal, que puedan asegurar cierta continuidad en el ámbito de la seguridad “física”, es decir la presencia continua de fuerzas armadas. Aunque el objetivo a mediano y largo plazo de un cambio de paradigma en la estrategia de seguridad pública tiene que ser el regreso del Ejército a sus tareas “tradicionales”, este proceso no se puede llevar a cabo de un día para el otro sin provocar un vacío que, tal y como ya se observó con la desaparición de fuerzas locales, puede resultar muy dañino.

### 3. Construir la seguridad a partir de instituciones civiles

El enfoque local debe perseguir otro objetivo, contrario al que acompañó la promulgación de la Ley de Seguridad Interior (LSI): postulamos la desaparición del concepto mismo de “seguridad interior”, y su reemplazo por el de “seguridad pública” (México Evalúa, 2017a), tal y como está contemplado en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La militarización de facto del país, así como los esfuerzos legislativos que buscan darle un marco jurídico, contribuyen a negar las diferencias cruciales entre los lineamientos correspondientes a ambos conceptos, así como entre delincuencia común y criminalidad organizada, dos dinámicas que no pueden, y no deben, ser atendidas de la misma forma ni por las mismas corporaciones, como lo explicamos a continuación.

El objetivo que perseguimos aquí no es meramente semántico. Al imponer en el debate público el concepto de seguridad interior, se crean las condiciones políticas de un debate que no contempla cuestiones tanto estratégicas (¿es el Ejército el órgano más efectivo en la lucha contra el crimen organizado hoy?) como éticas (¿cómo garantizar contrapesos legales y protección en términos de derechos humanos dentro de esta misma lucha?).

En el ámbito de la seguridad pública, el objetivo a mediano y largo plazo consiste en restablecer la apuesta por las fuerzas policíacas, a fin de permitir el retorno del Ejército a los cuarteles. La LSI, tal y como fue aprobada, no puede ser el eje sobre el cual desarrollar una nueva estrategia de seguridad pública. Este nuevo paradigma requiere una inversión financiera en las fuerzas de policías municipales y estatales, así como la implementación efectiva de los lineamientos y obligaciones previstas por la Constitución. El fortalecimiento de las escalas municipales se tiene que perseguir en coordinación con la consolidación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio.

Siguiendo nuestra propuesta anterior, es importante dejar claro que todas las fuerzas de policía del país no podrán – y no deberían – estar

capacitadas para enfrentarse con el crimen organizado. Para decirlo de forma más clara, el esfuerzo de capacitación y profesionalización de las fuerzas municipales busca cumplir con un objetivo que está en línea con sus tareas tradicionales de mantenimiento del orden público al nivel local, así como de prevención del delito. Como lo explican Fondevila y Meneses Reyes (2017), “en muchos estados, [las funciones principales de la Policía Municipal] son **a)** atender delitos menores y de orden común, no graves y de bajo impacto social, **b)** mantener el orden y la paz públicos, **c)** atender las conductas antisociales, **d)** hacer cumplir las ordenanzas y **e)** aplicar infracciones administrativas”. Por ende, *no* es la tarea de las policías municipales atender problemáticas de violencia relacionadas con el crimen organizado. Sin embargo, tienen un papel estratégico en la coordinación y el conocimiento de las dinámicas de violencia “desde lo local”, indispensables al buen desempeño de las corporaciones que sí deben enfrentar al crimen organizado.

La Policía Federal, con todas las áreas de mejora posibles que presenta, sigue siendo una inversión multimillonaria que ha cambiado el acercamiento a la seguridad pública en México, dejando un avance en la profesionalización y el monitoreo de las fuerzas de policías federales. En este caso, resulta crucial que la próxima administración le devuelva un espacio estratégico a la Policía Federal. Esto no por favoritismo partidario, o amistades particulares, sino porque existen, dentro de ella, instituciones, lineamientos, equipos, elementos y conocimientos que resultan estratégicos a la hora de renfocar la estrategia de seguridad hacia la seguridad pública. Estas instituciones existen, por lo que podemos construir sobre ellas.

#### **4. Implementar una política de desarme**

Como ya lo hemos mencionado, mientras la proporción de ciudadanos armados en México no para de crecer la cuestión de la proliferación de las armas es – sorprendentemente – la gran ausente de los debates acerca de la seguridad en México. Sin embargo, sería iluso pretender mejorar la seguridad del país sin atender este tema, en particular el tráfico de armas y material de “uso exclusivo del Ejército”. Es

particularmente urgente diseñar e implementar una política de desarme y de combate al tráfico de armas que permita frenar lo que llamamos la “carrera armamentista”. Esta política debe enfocarse tanto en los flujos de contrabando criminales como en el involucramiento de las fuerzas armadas públicas en éstos. Existen iniciativas internacionales – en Colombia y en Brasil, por ejemplo – que pueden permitir identificar mejores prácticas y atender los desafíos mexicanos.

Sean individuos que adquieren las armas legalmente “para protegerse de la delincuencia” o movimientos armados de gran escala como las Autodefensas, queda evidente que la compra de armas es un fenómeno en expansión. Si bien es importante monitorear mejor la adquisición legal de armas controlada por la Sedena, es imprescindible atender la compra ilegal de armas “de uso exclusivo del Ejército”.

Por otra parte, como lo reveló el ejemplo del derribo de un helicóptero por parte del CJNG, el tráfico de armas de guerra también plantea interrogantes sobre la estrategia de combate al narcotráfico basada en el despliegue masivo de militares en el país. Como ya lo señalamos, hoy en día las fuerzas armadas mexicanas combaten los grupos del crimen organizado con el mismo armamento que éstos, por lo que resulta evidente que perdieron mucha ventaja táctica o estratégica a la hora de enfrentarlos. En el caso de las policías municipales y en algunos casos estatales, resulta penoso mencionar que no cuentan, en absoluto, con el material adecuado para luchar con los grupos criminales más organizados y mejor equipados.

Resulta entonces crucial promover iniciativas alrededor de dos ejes, tanto en el marco de la política de prevención social del delito como desde el enfoque de la seguridad pública. Primero, se debe sensibilizar a la población acerca de los riesgos que implica adquirir un arma de fuego. Dada la amplitud del problema, nos parece imprescindible lanzar una campaña de desarme en las regiones más expuestas a la violencia. Por otra parte, es indispensable desarrollar un programa nacional que refuerce las capacidades de monitoreo y lucha contra el contrabando de armas, especialmente de armas de alto calibre.

La reducción del número de armas en circulación debe ser una prioridad para reducir la exposición y la vulnerabilidad de la población a enfrentamientos mayores, restablecer el poder disuasivo de las fuerzas públicas, así como su ventaja estratégica en el campo, favorecer la acción de las policías y distanciarse de las políticas de despliegue militar con fines de seguridad pública. Finalmente, la política de desarme debe permitirle a la administración presentar resultados concretos y reducir la letalidad de la violencia criminal en el país.

## **5. Atender la violencia en su dimensión política, combatiendo así la corrupción y la impunidad**

Los casos más emblemáticos de violencia en México involucran, en algún nivel, la colusión entre grupos criminales y autoridades públicas, incluyendo a las fuerzas armadas. La lucha contra la corrupción y la impunidad, directamente articulada con los esfuerzos judiciales, es la condición *sine qua non* para reducir la violencia e implementar un nuevo modelo de seguridad pública.

El nivel de corrupción e impunidad que rige la actuación de las fuerzas armadas federales en las regiones más violentas del país impide cualquier progreso hacia la estabilidad y la recuperación de la confianza en las instituciones. Frente a este problema, más allá de nuevas leyes, lo que se requiere es voluntad política y mano dura contra la cultura de impunidad que prevalece en las fuerzas públicas. El favor más grande que le puede hacer el poder político a sus corporaciones policíacas y, *a fortiori*, a su Ejército es sancionar sus derivas con la mayor severidad.

Hasta ahora, estos mecanismos no han dado un resultado satisfactorio. En la otra punta del espectro, existen, en decenas de localidades del país, iniciativas ciudadanas de protección, de paz y de resolución de conflictos. Éstas, cuando son apoyadas por los poderes públicos, resultan claves en la mejora de las condiciones de vida de la población y permiten un enfoque en términos de seguridad humana. Al contrario, cuando se desestiman éstas, o cuando se favorecen las respuestas

civiles armadas, como fue el caso en Michoacán con las Autodefensas, las autoridades alimentan la búsqueda de justicia propia fuera de cualquier marco legal, así como la recrudescencia de la violencia en las comunidades.

Por otra parte, es imprescindible reducir la impunidad que caracteriza la comisión de delitos en el país, y en particular de los homicidios. Hoy en día, matar a una persona representa un riesgo muy bajo de acabar en la cárcel. Por ello, como lo mencionamos en los capítulos 1 y 3, la próxima administración deberá poner como prioridad la resolución de los homicidios. En particular, y esto se vincula directamente con los esfuerzos dirigidos hacia la escala local, deben ser juzgados los responsables de los asesinatos de alcaldes, con el fin de brindar mayor seguridad a estos servidores públicos, que quedan terriblemente expuestos a la violencia en el país.

La participación política a nivel local en México es un oficio altamente peligroso, que ninguna institución pública parece proteger. Al contrario, como lo revelan varios casos de políticos locales asesinados o amenazados, las escalas políticas estatales y federales parecen haber abandonado el nivel municipal. Esto revela el debilitamiento de las instituciones públicas en México, así como el peligro que corren los funcionarios públicos, especialmente al nivel local, tanto durante como después de su mandato. Al matar, y al dejar matar, a políticos locales, se debilita profundamente a la democracia mexicana. Por otra parte, esta situación favorece y legitima, de forma directa o indirecta, a los poderes facticos locales.

El municipio es el nivel de gobierno más expuesto y más débil del país. Sin embargo, en este diagnóstico, la palabra importante es “expuesto”, no “débil”. De hecho, el término “débil” implica una contraparte: ser débil “frente a”. Aquí, la debilidad institucional, las carencias financieras y las vulnerabilidades humanas de los municipios se hacen cada vez más agudas *frente al* nivel de presión y exposición a la violencia en el que viven, así como su abandono político e institucional.

El problema es político y, por ende, necesita una respuesta de política pública. Si no se conocen y reconocen las violencias que enfrentan los municipios de este país y sus funcionarios públicos, no se podrá diseñar una política pública de seguridad efectiva.

El mismo esfuerzo se debe promover para proteger a otras corporaciones particularmente expuestas en su trabajo. El caso de los periodistas y defensores de derechos humanos resulta ya una urgencia para México y la implementación de mecanismos efectivos de prevención y de protección debe ser una prioridad.

## **CONCLUSIÓN**

Resulta imposible defender el statu quo en materia de seguridad en México, pues parece difícil presentar un balance positivo del sexenio que se acaba. Sin duda, la violencia se fue transformando – para mal – y tanto las organizaciones criminales como el grado de colusión entre ellas y actores públicos parecen más poderosos que nunca. De seguir con la misma línea de política de seguridad pública, no cabe la menor duda que la crisis se agravaría aún más en los próximos años.

En cambio, es imposible prever los efectos inmediatos de las propuestas que hemos presentado aquí. Sin duda, faltarían muchas otras. Lo que pretendemos con éstas no es resolver de un golpe la crisis de seguridad que vive el país desde hace casi 12 años. Nuestro objetivo es proponer lineamientos que permitan dar inicio a un cambio fundamental de paradigma acerca de la seguridad en México, al poner nuestra atención en las múltiples dimensiones de ésta, saliendo así del enfoque reactivo, punitivo y militar que han adoptado las autoridades de los tres niveles de gobierno en los últimos dos sexenios. Por ello, es imprescindible que, antes de actuar, la próxima administración desarrolle una estrategia de seguridad pública con base en diagnósticos confiables que analicen lo que está pasando en el país.

## BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH]. (2018). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders on his mission to Mexico* [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos en su misión a México]. Recuperado de [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/A\\_HRC\\_37\\_51\\_Add\\_2\\_EN.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/A_HRC_37_51_Add_2_EN.pdf)

Ángel, A. (18 de mayo de 2015). Las bajas en las armas de los policías de México: pierden 6 al día. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2015/05/policias-en-mexico-pierden-seis-armas-de-fuego-al-dia-ya-van-15-mil-robadas-o-extraviadas/>

Alcaldes de México. (29 de diciembre de 2017). En actual sexenio han sido asesinados 23 alcaldes y 4 ediles electos. *Alcaldes de México*. Recuperado de <http://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/alcaldes-asesinados-en-actual-sexenio/>

Alcaldes de México. (22 de enero de 2018). Más de cien alcaldes y ex alcaldes asesinados en México en dos sexenios. *Alcaldes de México*. Recuperado de <http://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/alcaldes-ex-alcaldes-asesinados-en-12-anos/>

Aroche Aguilar, E. (14 de noviembre de 2017). Los casos de desaparecidos, una tendencia constante entre los sexenios de EPN y Calderón. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2017/11/epn-desaparecidos-calderon/>

Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-1-04L00-02-0108*. Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0108\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0108_a.pdf)

Ayala, M. y Furszyfer, J. (10 de junio de 2017). ¿Cómo van los 50 municipios más letales del país? *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/06/10/van-los-50-municipios-mas-letales-del-pais/>

Bravo, M.A. (31 de agosto de 2017). Peña Nieto llama a definir implementación de Mando Único en todo el país. *Publimetro*. Recuperado de <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/08/30/pena-nieto-llama-definir-implementacion-mando-unico-pais.html>

Calderón, L. (2018). *An Analysis of Mayoral Assassinations in Mexico, 2000-2017* [Un análisis de los asesinatos de alcaldes en México, 2000-2017]. (Working Paper Series, 15[1]). San Diego: Justice in Mexico. Recuperado de [https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/01/180117\\_CALDERON-WRKPPR\\_v3.0.pdf](https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/01/180117_CALDERON-WRKPPR_v3.0.pdf)

Cárdenas, A. (11 de febrero de 2016). Mando único: ¿solución a los problemas de seguridad y corrupción policial? *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/02/11/mando-unico-solucion-a-los-problemas-de-seguridad-y-corrupcion-policial/>

Centro Mexicano de Derecho Ambiental [Cemda]. (2018). *Se incrementa la violencia contra las personas defensoras del medio ambiente en México entre 2016 y 2017*. Recuperado de <http://www.cemda.org.mx/6773-2/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

David, J. y Furszyfer, J. (17 de junio de 2016). ¡Arriba las manos... andamos armados! *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/06/17/arriba-las-manos-andamos-armados/>

David, J. y López, A. (1 de marzo de 2018). Del mito del mando único a la realidad de las policías locales. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2018/03/01/mando-unico-realidad-las-policias-locales/>

Fondevila, G. y Meneses Reyes, R. (2017). El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos. *Gestión y Política Pública*, 26 (1), 139-165. Recuperado de <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gyp/article/view/210/78>

Gabutti, M. y Nolasco, M. (20 de septiembre de 2017). La relación armas-homicidios en México. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/09/20/relacion-armas-homicidios/>

Herrera-Lasso, L. (2013). *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México*. Recuperado de <http://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf)

McDougal, T.L., Shirk, D.A., Muggah, R. y Patterson, J.H. (2015). The Way of the Gun. Estimating Firearms Trafficking across the US-Mexico Border [Hacia una estimación del tráfico de armas de fuego por la frontera EEUU-Mexico]. *Journal of Economic Geography*, 15(2), 297-327. Recuperado de <https://academic.oup.com/joeg/article-abstract/15/2/297/929819>

México Evalúa. (2014). *Entender para atender. Por una estrategia de Estado en Michoacán*. Ciudad de México: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/Entender-para-atender-mich.pdf>

México Evalúa. (2015). *Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?* Ciudad de México: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>

México Evalúa. (2017a). *Análisis de iniciativas para la Ley de Seguridad Interior*. Ciudad de México: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2017/09/06/analisis-de-iniciativas-para-la-ley-de-seguridad-interior/>

México Evalúa. (2017b). *Prevención del delito en México. ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Guadalajara*. Ciudad de México: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2017/04/25/prevencion-del-delito-en-mexico-como-se-implementa/>

Parsons, C. y Weigend Vargas, E. (2 de febrero de 2018). *Beyond our Borders. How Weak U.S Gun laws Contribute to Violent Crime Abroad* [Más allá de nuestras fronteras. Cómo las leyes débiles de control de armas contribuyen a la criminalidad en el extranjero] [Entrada de blog]. Recuperado de <https://www.americanprogress.org/issues/guns-crime/reports/2018/02/02/445659/beyond-our-borders/>

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT). (2017). *La esperanza no se agota*. Ciudad de México: Red TDT.

Rosas, T. (15 de diciembre de 2017). Mando único, a consulta popular; la votación se haría el día de la elección federal. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/12/15/1208039>

Sánchez, E. (30 de agosto de 2017). Mando mixto podría generar incertidumbre: Peña Nieto. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/08/30/1185104>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2017a). *Cifras de Incidencia Delictiva Estatal, 1997-diciembre 2017* [Base de datos]. Recuperado el 31 de enero de 2018 de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2017b). *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*. Recuperado de [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info\\_delict\\_persp\\_genero\\_DIC2017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf)

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2017c). *Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas (MFOP)*. Recuperado de [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico\\_Nacional\\_MOFP.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf)

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2018a). *Incidencia Delictiva del Fuero Común* [Base de datos]. Recuperado de [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2017\\_012018.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2017_012018.pdf)

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2018b). *Tasas incidencia delictiva por cada cien mil habitantes 1997-2017* [Base de datos]. Recuperado el 27 de febrero de 2018 de: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas012018.pdf>

United States Government Accountability Office. (2016). *Firearms Trafficking: U.S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain* [Tráfico de armas: los esfuerzos de los Estados Unidos para combatir el tráfico hacia México han mejorado, pero quedan varios desafíos de colaboración]. Recuperado de <https://www.gao.gov/assets/680/674570.pdf>

Vázquez del Mercado Almada, G. (10 de marzo de 2016). Y ahora qué hacemos con el Mando Único. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogeros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/03/10/que-hacemos-con-el-mando-unico/>

L É A S E S I Q U I E R E

---

# TRANS FORMAR

---

LA PROCURACIÓN  
DE JUSTICIA PARA  
REDUCIR LA IMPUNIDAD

MARÍA NOVOA Y KAREN SILVA MORA

María Novoa es coordinadora del programa de Justicia de México Evalúa y  
Karen Silva Mora es investigadora del mismo programa.



## RESUMEN

Después de una década de esfuerzos aislados y grandes cantidades de recursos invertidos en la implementación del sistema acusatorio, hoy la procuración de justicia es uno de los eslabones más críticos no sólo del sistema de justicia en México, sino del aparato de Estado en su conjunto. Por ello, se propone el diseño de un modelo de procuración de justicia que permita a las instituciones replantear sus formas de trabajo y fortalecer sus capacidades para la persecución e investigación de los delitos. Éste debe diseñarse a partir de la definición de una política criminal integral, desde una visión sistémica de seguridad y justicia, y considerando tres elementos esenciales: a) la elaboración de un plan estratégico de persecución penal, b) el establecimiento de una estrategia de priorización y c) el diseño de un modelo de investigación criminal.

## INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia de 2008, de derechos humanos en 2011 y la reforma política de 2014 que ordenó la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General significaron un enorme reto a las instituciones de procuración de justicia en el país. Tanto en el ámbito local como en el federal, las procuradurías debieron transformar sus estructuras y modelos de trabajo, que tradicionalmente respondían a un sistema penal inquisitivo mixto, para adaptarlos al nuevo modelo acusatorio y adversarial, con la finalidad de que la investigación de los delitos fuera más eficiente y eficaz, garantizando en todo momento los derechos humanos de víctimas e imputados.

Después de una década de esfuerzos aislados y grandes cantidades de recursos invertidos, hoy la procuración de justicia es uno de los eslabones más críticos no sólo del sistema de justicia en México, sino del aparato de Estado en su conjunto. La impunidad, inseguridad, corrupción y violación de derechos humanos se han convertido en lo cotidiano y en los principales reclamos de la ciudadanía. La flaqueza con la que las instituciones de procuración de justicia dan respuesta a estas problemáticas pone en riesgo la consolidación tanto del sistema de justicia penal, como del Estado de derecho en México.

Por ello, el establecimiento de un modelo de procuración de justicia integral, que rompa con los paradigmas tradicionales, debe ser una prioridad para la nueva administración. La propuesta de México Evalúa consiste en desarrollar un modelo de procuración de justicia que establezca una persecución penal estratégica, basada en la priorización como una herramienta de política criminal y en un modelo de investigación criminal homologado. Es decir, proponemos repensar la persecución criminal de manera que se focalicen los esfuerzos institucionales de las procuradurías y fiscalías estatales y federal para dar una respuesta más racional y eficiente a las víctimas de los delitos y al problema de criminalidad en México.

## CONTEXTO

Durante la última década, México ha experimentado un importante proceso de transformación institucional en materia de justicia penal, como otros países en Latinoamérica la han hecho antes. La reforma constitucional en materia de justicia penal publicada el 18 de junio de 2008 planteó un inmenso reto a todas las instituciones del sistema de justicia en el país, para transitar de un sistema mixto-inquisitivo hacia uno de corte acusatorio y adversarial, más acorde con un Estado democrático de derecho. Este cambio de paradigma tenía como objetivo último contar con un sistema de justicia más eficiente y transparente en la persecución de los delitos, capaz de garantizar los derechos humanos tanto de víctimas como de imputados.

Uno de los mayores retos durante este proceso ha sido la necesidad de fortalecer las instituciones de procuración de justicia, transformar sus estructuras y armonizar su operación y formas de trabajo para la investigación y persecución de los delitos, bajo las exigencias del sistema acusatorio.

En este contexto, se expidió el 31 de enero de 2014 la reforma constitucional que ordenó la creación de la Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, en sustitución de la actual Procuraduría General de la República (PGR). Esta reforma, que implica una transformación de la arquitectura institucional del órgano responsable de la procuración de justicia a nivel federal, también tuvo un impacto a nivel nacional, pues, al menos en la mitad de las entidades, las instituciones locales de procuración de justicia iniciaron un proceso de transición hacia Fiscalías<sup>18</sup>. No obstante, en varios casos, esas transiciones han sido meramente nominales o, en otras ocasiones, parciales. Es decir, si bien en algunas entidades federativas el paso hacia una Fiscalía implicó otorgarle autonomía constitucional, en otras, aunque formalmente la Fiscalía cuenta con autonomía técnica y de gestión, continúa subordinada financiera y políticamente al titular del Poder Ejecutivo. Además, en ninguno de los casos se generó una transformación real de la arquitectura organizacional ni de las formas de trabajo heredadas de las Procuradurías. Por ello, las instituciones de procuración de justicia y persecución de los delitos son hoy la parte más débil en el sistema de justicia penal con problemas y deficiencias estructurales que han prevalecido y que obstaculizan el acceso a la justicia y la consolidación del Estado de derecho.

En primer lugar, la violación sistemática de derechos humanos, en particular la tortura y los malos tratos, es una práctica arraigada en las instituciones de procuración de justicia y no existe

---

<sup>18</sup> Al menos en 22 estados, se ha reformado la Constitución local para transitar de esquemas de procuraduría a fiscalías.

evidencia de que esto haya mejorado con la implementación del sistema acusatorio. Por otra parte, de acuerdo con la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación que inició el Ministerio Público en 2016, en 49% de los casos *no pasó nada o no se continuó con la investigación* (Inegi, 2017).

En consecuencia, existe una profunda desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones de procuración justicia, que, a su vez, contribuye a que la cifra negra del país sea una de las más altas en Latinoamérica: sólo uno de cada 10 delitos que se cometen son denunciados y, por lo tanto, registrados por las cifras oficiales de incidencia delictiva<sup>19</sup>. Esta desconfianza en la autoridad es la segunda causa por la cual las víctimas no denuncian los delitos (16.5%), tan sólo después de la “pérdida de tiempo” (33.1%).

Todo lo anterior es resultado de la convergencia de distintos factores. El primero de ellos, que detallamos en el capítulo 1, es que las políticas públicas en materia de seguridad y justicia han carecido de una perspectiva sistémica e integral que permita articular la actuación, operación, competencias y objetivos de todas las instituciones involucradas. Es decir, no se cuenta con una visión que permita enmarcar la procuración de justicia en una visión integral de Estado que involucre a todas las instituciones que tienen responsabilidad en el ámbito de seguridad y justicia, desde la prevención hasta la sanción de los delitos, pasando por su investigación y su persecución.

Por otro lado, a pesar de la importancia del conjunto de reformas y cambios institucionales, el proceso heterogéneo de implementación del sistema de justicia penal acusatorio –que culminó en

---

<sup>19</sup> La Envipe 2017 estima que, a nivel nacional, para el 93.6% de los delitos cometidos durante 2016, no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación o averiguación previa (Inegi, 2017).

2016- careció de la instauración de un modelo homologado de investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional, que cumpla a cabalidad con los principios y exigencias del sistema acusatorio. Su ausencia ha tenido como resultado que las instituciones continúen trabajando bajo las mismas prácticas y formas del sistema inquisitivo mixto. Es decir, no han tenido una transformación estructural y no se han creado las condiciones y capacidades en los operadores para procurar justicia de manera efectiva.

Actualmente la persecución penal en México se realiza de manera reactiva. Es decir, bajo un sistema de turnos o número de agencias al Ministerio Público le es asignado el trámite de un caso en particular y todos sus esfuerzos se enfocan en el mismo, realizando todas las diligencias de investigación que considere adecuadas para resolverlo y posteriormente aplica la salida jurídica que considere apropiada. Bajo este esquema de trabajo, el Ministerio Público realiza por inercia múltiples actividades en torno a un solo caso, sin planificación ni orientación, lo que se traduce en una pérdida de eficiencia en la investigación, impide visibilizar los esfuerzos realizados en cada una de ellas y favorece la prevalencia de una visión acotada del fenómeno criminal. Es decir, bajo este esquema, la actuación tradicional de las Procuradurías o Fiscalías se encuentra marcada por la respuesta a un caso generalmente aislado, lo que significa que es trabajado retraídamente y sin contextualización, por lo que la institución no tendrá la capacidad de detectar los patrones comunes, formas sociales y acciones colectivas estructuradas a los que responde la criminalidad (Díaz, 2017). En consecuencia, este modelo repercute en las cargas de trabajo de los Ministerios Públicos, lo que se confirma con los niveles de rezago que se acumulan en las procuradurías o fiscalías. Además, si bien existen casos en los que los Ministerios Públicos logran sentencias condenatorias, estos resultados no tendrán impacto en los niveles globales de efectividad de la institución, frente al resto de los casos asignados que se encuentren pendientes de resolución y abonen a los índices de impunidad (Díaz, 2017).

Por lo anterior, México es hoy uno de los países con los mayores índices de impunidad no sólo en Latinoamérica, sino en el mundo (UD-LAP, 2017). Es por ello imprescindible construir un nuevo modelo que transforme el paradigma tradicional de la persecución penal, la de caso por caso, sin estrategias, información integral, objetivos y de forma poco transparente, por un modelo proactivo que integre el actuar de las fiscalías y procuradurías con otras acciones en distintos niveles y se oriente al control de la criminalidad.

Ante este escenario, y en el contexto del momento complejo por el que atraviesa el país, queremos poner en el centro de la agenda pública la discusión sobre la necesidad de diseñar un modelo de procuración de justicia que cuente con un plan estratégico de persecución criminal, necesario para fortalecer la investigación y persecución penal. Sólo de esa manera se puede iniciar un proceso de construcción de institucionalidad para fortalecer el Estado de derecho y garantizar un acceso a la justicia de calidad.

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

Como se mencionó en el apartado anterior, ante la urgente necesidad de fortalecer la investigación criminal, en la última década se han llevado a cabo importantes reformas constitucionales y normativas. No obstante, a pesar de los cambios, estas instituciones no están dando los resultados que prometían en su concepción. Después de la implementación— aunque no necesariamente de manera óptima— del sistema de justicia penal acusatorio, las procuradurías y fiscalías tanto locales como federal, ya acumulan importantes niveles de rezago, lo que contribuye en gran medida a perpetuar la impunidad. Del total de los casos que llegaron a manos de un Ministerio Público en 2016, sólo fueron determinados<sup>20</sup> 40.5% en el ámbito local y 52.5% en el federal (Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC], 2017a). Esto sig-

---

<sup>20</sup> Es decir, aquellos casos que tienen algún tipo de salida de las instituciones de procuración de justicia, ya sea su por su judicialización, por justicia alternativa, salidas alternas, no ejercicio de la acción penal, entre otras.

nifica que la mitad de los delitos que son denunciados no tienen una respuesta institucional.

Sólo una mínima parte de las carpetas de investigación (cuatro de cada 100) son judicializadas<sup>21</sup> (CIDAC, 2017a). De éstas, 99% son por flagrancia, por lo que aquellos casos en los que no existen personas detenidas difícilmente son investigados y esclarecidos exitosamente. De acuerdo con la Envipe 2017 (Inegi, 2017), únicamente el 4.46% de los delitos reportados tiene una sentencia condenatoria.

A partir de la reforma de 2008, en las instituciones de procuración de justicia se invirtieron recursos y llevaron a cabo procesos de capacitación y de reorganización institucional para evolucionar hacia un modelo de trabajo que respondiese a las exigencias del sistema acusatorio. Sin embargo, estas acciones se llevaron a cabo de manera aislada, sin un proceso de planeación integral, lo que resultó en un avance poco óptimo en la implementación de la reforma constitucional (CIDAC, 2017a). La deficiente actuación de las procuradurías para atender casos de mayor impacto social y la incapacidad para responder a las exigencias del sistema acusatorio resultaron en la necesidad de transformar la procuración de justicia, lo que derivó en la reforma de 2014.

No obstante esta realidad, a 10 años de la reforma procesal penal y a casi cuatro de la aprobación de la reforma constitucional para transitar hacia una Fiscalía General de la República autónoma, no se ha generado una discusión profunda sobre el nuevo modelo de procuración de justicia necesario para el éxito de sus tareas de investigación y persecución penal. El tema ha sido abordado desde distintos sectores y todas las posturas coinciden en la importancia de garantizar autonomía e independencia a las instituciones de procuración de justicia, así como de fomentar procesos transparentes y legítimos de designación de los Fiscales que estarán al frente de las mismas.

---

<sup>21</sup> Cuando un caso o asunto pasa a la esfera judicial, es decir, al conocimiento de un juez para su resolución.

En los últimos meses se han realizado diversos diagnósticos y generado propuestas para caminar en la consolidación de un modelo de procuración de justicia, incluido uno elaborado por el ex Procurador de la República, Raúl Cervantes, donde reconoce la necesidad de transformar estructuralmente las instituciones de procuración de justicia.

Desde el ámbito de la sociedad civil, el Colectivo “Fiscalía Que Sirva” elaboró un dictamen ciudadano que propone realizar una nueva reforma a la Constitución, para establecer procedimientos distintos para la designación o remoción de los titulares de la Fiscalía General y de las especializadas, así como para modificar su estructura organizativa.

Por otro lado, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe), a iniciativa de la Procuraduría General de la República, llevaron a cabo una Consulta Nacional que permitiera avanzar hacia una nueva arquitectura institucional a nivel nacional en materia de procuración de justicia (Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2017). El informe de la Consulta hace hincapié en la falta de una visión integral que articule la seguridad y la justicia, señala los problemas estructurales de las procuradurías y centra su propuesta en un modelo de investigación y persecución de los delitos, así como un modelo de gobernanza institucional.

Sumando a las propuestas existentes, México Evalúa y CIDAC elaboraron una serie de lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal, partiendo del eslabón más elemental de la operación: la unidad de investigación. Esto, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las instituciones de procuración del país. Esta propuesta plantea la necesidad de que las procuradurías o fiscalías evolucionen hacia estructuras flexibles que respondan a una estrategia de priorización y dejen atrás la especialización rígida e inflexible que las caracteriza hoy, es decir, aquélla en que los equipos de trabajo enfocan sus esfuerzos únicamente a la investigación de un tipo pe-

nal, sin la posibilidad de adaptarse al contexto criminal del país y a la complejidad de los casos. El modelo actual sólo ha creado estructuras burocráticas poco eficientes y que han complicado la coordinación y comunicación entre instituciones. La unidad de investigación, su conformación en células y sus reglas constituyen el eje rector para el diseño de un nuevo modelo de procuración de justicia (CIDAC 2017b).

Como ya ha sucedido en algunos estados en el nivel local, el mayor riesgo para este proceso es que se trate de un mero cambio de nombre, de un “fraude de etiquetas”. Es decir, cambiar las normas y la manera en que llamamos a las instituciones, sin que éstas funcionen de manera distinta a como lo han hecho por décadas. Una transformación real implica no sólo un diseño normativo sólido, sino una reestructuración y un rediseño integral de la institución.

El diagnóstico de México Evalúa-CIDAC parte de la idea de que si bien los criterios de selección del fiscal, así como la autonomía e independencia de la institución, son condiciones fundamentales para asegurar una procuración de justicia propia de un Estado de Derecho, no son los únicos factores para efectivamente garantizar una persecución eficaz de los delitos que mayormente impactan a la sociedad mexicana. La transición hacia Fiscalías autónomas debe implicar un diseño integral de todas las estructuras de estas instituciones. Entre los problemas que llevaron a transformar el modelo de “procuradurías”, se encuentra, precisamente, que la estructura funcional de las mismas implicaba una innecesaria burocratización de la justicia. Esta se caracteriza por la prevalencia de las prácticas escritas y la homogeneidad de los mecanismos al interior de una misma institución, lo que es resultado de la inercia de trabajo del sistema inquisitivo mixto y dificulta la toma de decisiones y la investigación eficiente de los delitos. Las instituciones de procuración de justicia no cuentan con criterios homologados de operación que cumplan con la lógica del sistema acusatorio, se enmarquen en un plan institucional y al mismo tiempo respondan a una política de persecución que permita enfocar los recursos disponibles. Como resultado, hoy contamos con instituciones incapaces de responder a las exigencias de su mandato, lo que

ha evidenciado su imposibilidad de resolver los casos que más afligen a la sociedad.

Por lo tanto, una transformación estructural de la procuración de justicia se encuentra supeditada a una premisa elemental: la articulación efectiva de una política de combate a la criminalidad que trascienda a las fiscalías e integre los desafíos de seguridad y de justicia desde una visión sistémica, como lo planteamos en el capítulo 1. Partiendo de esta definición, se requiere desarrollar un modelo de procuración de justicia que establezca una estrategia de priorización y permita la focalización de los recursos y de las fortalezas institucionales en función de una ponderación entre los distintos tipos de delitos.

## **PROPUESTAS**

Para poder hablar de Estado democrático de derecho, no basta con contar con normas que, en el papel, garanticen las libertades y los derechos humanos de los ciudadanos, sino que se requiere de la implementación de una política pública integral de seguridad y justicia, en la que los tribunales, Ministerios Públicos y defensorías sean independientes, imparciales, eficaces y eficientes (Aguilar Aguilar, 2015).

La procuración de justicia, en el contexto del Estado de derecho, tiene un papel fundamental para garantizar que no haya impunidad, dar certeza jurídica y asegurar el respeto a los derechos humanos. Todo ello, como resultado de capacidades institucionales sólidas que generen confianza por parte de los ciudadanos. Sin embargo, la realidad nos muestra que la procuración de justicia en México, a pesar de las reformas normativas, está lejos de garantizar el Estado de derecho al que aspiramos.

Las reformas a la procuración de justicia en Latinoamérica durante las últimas décadas nos han dejado la enseñanza de que la sola emisión y/o reforma de normas no cambian las prácticas, sino que modificar éstas requiere de la implementación de políticas públicas integrales y de transformaciones institucionales estructurales. Por ello, en México, es menester el diseño de un modelo de procuración de justicia que

permita a las instituciones replantear sus formas de trabajo y fortalecer sus capacidades para la persecución e investigación de los delitos.

El modelo de procuración de justicia debe contemplar y garantizar la autonomía e independencia de las instituciones de procuración de justicia, pero además son indispensables otros aspectos o elementos clave que han aportado un mejor funcionamiento de las instituciones del Ministerio Público en otros países.

Un modelo de procuración de justicia debe permitir y propiciar la máxima coordinación entre las instituciones responsables de perseguir los delitos, así como con otros entes del Estado, para lograr una persecución eficiente que garantice el acceso a la justicia y la reducción de la impunidad. Las Procuradurías y/o Fiscalías deben ser capaces de superar sus limitaciones para dejar de resolver sólo casos de flagrancia y evolucionar a resolver los casos de mayor impacto. Esto implica diseñar una Fiscalía que gestione adecuadamente los casos por flagrancia, pero evite que marquen la agenda de la Fiscalía en general (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho [FJEDD], Due Process of Law Foundation [DPLF] y The Washington Office on Latin America [WOLA], 2017).

Para lograr tales objetivos, un nuevo modelo de procuración de justicia debe diseñarse a partir de la definición de una política criminal integral, desde una visión sistémica de seguridad y justicia, como la que delineamos en el capítulo 1.

La construcción de un modelo de procuración de justicia debe considerar tres elementos importantes: la elaboración de un plan estratégico de persecución penal, el establecimiento de una estrategia de priorización y el diseño de un modelo de investigación criminal.

Esto es un tema novedoso en México donde, como hemos mencionado, la persecución de los delitos se hace de manera reactiva, sin ninguna planificación u orientación que permita observar el fenómeno criminal de una manera más integral. Esto ha resultado en un siste-

ma penal ahogado, mediante el cual se busca castigar hasta el más mínimo hecho, sin ningún éxito, lo que no sólo crea mayor impunidad, sino que busca, erróneamente, actuar más donde los fenómenos se manifiestan y no donde se originan (Fiscalía General de la Nación [FGN], 2013).

## **1. Elaborar un plan estratégico de persecución penal**

La ausencia de una estrategia concertada y organizada respecto de la forma en la cual las Fiscalías o Procuradurías deben determinar sus prioridades en la persecución e investigación de los delitos y enfocar sus recursos de manera eficiente ha resultado en los problemas que se han identificado para garantizar el acceso a la justicia. La persecución penal es una actividad compleja que, de ser llevada a cabo con desconocimiento o mala dirección política, puede incurrir en errores, con consecuencias graves para el ejercicio democrático (Díaz, 2017). La organización de la respuesta al problema criminal tiene que hacerse desde enfoques integrales de políticas públicas (Rodríguez, 2009). Por ello, uno de los mayores desafíos en la definición del modelo de procuración de justicia es el delimitar una política de persecución penal estratégica.

De acuerdo con Alejandro Rodríguez (2009), la persecución penal estratégica constituye una herramienta de política criminal que tiene por objeto definir los hechos criminales que se van a perseguir. Se define como la orientación que busca desarrollar el trabajo de las fiscalías o procuradurías por medio de una estrategia integral de comprensión del fenómeno criminal. Esto implica la planificación para el desarrollo del trabajo, cuya base esencial será proporcionada por el análisis criminal (Díaz, 2017). Esta visión de persecución penal opera sobre la base de una transformación del paradigma tradicional (basada en casos individuales) hacia un enfoque que se orienta en el conocimiento de la criminalidad de manera más integral.

Este modelo de persecución penal está basado en dos elementos conceptuales importantes (Díaz, 2017):

- (1) **“fenómeno criminal”**: concepto que permite comprender la criminalidad desde una visión holística, al buscar identificar estructuras, patrones, relaciones del fenómeno criminal, así como elementos del modo, lugar y tiempo en que se realizan actividades criminales. Esto representa un salto cualitativo en la forma de persecución tradicional, orientada por tipo de delito y autor.
- (2) **“análisis criminal”**: conjunto de herramientas, técnicas y conocimientos que las instituciones de procuración de justicia deben emplear para la comprensión de los fenómenos criminales que hayan identificado y en los cuales deciden intervenir. Para ello, es necesario implementar mecanismos de gestión de información, que no existen en el modelo actual de atención a las denuncias, caso por caso.

Desde el enfoque de la política criminal tradicional, la administración de la persecución penal es responsabilidad exclusiva de las instituciones de procuración de justicia. Sin embargo, para lograr articular una persecución estratégica, es importante analizar tanto la configuración del fenómeno criminal en México –en particular del crimen organizado–, como la conformación constitucional del Estado mexicano que, bajo un esquema federal, establece un sistema delimitado de distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en tres niveles: federal, estatal y municipal.

Dada la distribución de competencias entre los órdenes federal y estatal, existen 33 diferentes esquemas de procuración de justicia en el país, situación que ha impedido hacer frente de manera integral y estratégica a la criminalidad que afecta a todo el país. Actualmente, cada estado y la Federación realizan la investigación de los casos de forma individual y delimitados por sus propios ámbitos de competencia territorial.

Sin embargo, el fenómeno criminal en México –que comprende tanto la delincuencia “común” como la delincuencia organizada– es sumamente complejo y multifactorial, y no se desenvuelve de acuerdo

a una delimitación geográfica. Se requiere por ello del establecimiento de un esquema de coordinación a nivel nacional que permita una persecución eficiente y efectiva, no seccionada como sucede actualmente.

La política de persecución penal, en ese sentido, debe enfocarse en cómo, sin vulnerar el federalismo, articular a los 32 estados y la Federación para investigar los complejos fenómenos criminales que suceden no en un estado, sino en todo el país. Ya contamos con el andamiaje institucional que podría servir para este fin: la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), que es un órgano colegiado encargado de ser el canal estudio, análisis, promoción e implementación de acciones y estrategias integrales a nivel nacional para la investigación de los delitos. La CNPJ es liderada por la Federación, pero reúne a las instituciones de procuración de justicia de todo el país y puede fungir como un espacio de toma de decisiones para el desarrollo de una política de persecución penal estratégica a nivel nacional que permita, sin menoscabar las esferas de competencia, establecer mecanismos eficientes de colaboración regionales y nacionales entre éstas para perseguir los delitos de manera más efectiva<sup>22</sup>.

Como una política pública, el diseño, ejecución y evaluación del plan estratégico de persecución penal, en los que deben participar tecnócratas y autoridades que manejen conocimientos especializados en la materia, requieren de la implementación de distintas etapas (Díaz, 2017):

- a) Elaboración de diagnóstico.** Para estar en posibilidad de fijar metas y objetivos, es importante contar con información que permita identificar, conocer y comprender la criminalidad.

---

<sup>22</sup> Actualmente existe una multiplicidad de normas que establecen delitos, penas y distribuyen competencias para la persecución de determinados delitos entre la Federación y los estados. Sin embargo, la complejidad del fenómeno criminal en México y en particular de la delincuencia organizada ha generado dificultades de coordinación entre la Federación y los estados para la persecución de los delitos. Por ello, paralelamente al diseño de la política de persecución penal estratégica es indispensable que se realice una revisión normativa que homologue la diversidad de normas que establecen competencias.

Esta información debe ser obtenida primordialmente de la que se recopila de los propios procesos de investigación, pero también es necesario acudir a otras fuentes de seguridad pública, así como de registros públicos, y relacionar dicha información. Para ello, es necesario contar con un mecanismo ágil de acceso, por lo que es deseable que pueda ser consultada en una misma plataforma.

Esta información debe ser el insumo para realizar el análisis criminal, a efecto de obtener estadísticas criminales, identificación de patrones y ubicación de estructuras criminales a nivel nacional. De esta manera, la institución a cargo de la persecución de los delitos podrá comprender el fenómeno criminal desde un enfoque más integral y así definir cómo intervenir o abordar el fenómeno criminal. La información básica que debe ser analizada es:

- **Tasas de criminalidad:** información estadística analizada respecto a tipo de delito, víctimas, comportamiento geográfico, mapas criminales, patrones, entre otros.
- **Estructuras criminales:** identificación de los actores principales en cada tipo de criminalidad (tipos de bandas que operan en el sector, pandillas juveniles, etc).
- **Mercados ilícitos:** identificación de lugares y personas que se dedican a la comercialización de los productos del delito o a la venta de productos y servicios de manera ilegal (Rodríguez, 2009).

**b) Estrategia de intervención:** A partir del análisis de la criminalidad, es necesario que las instituciones de procuración de justicia formulen cuál será la estrategia de intervención. Ésta debe contener las actividades de investigación criminal, así como de judicialización y litigación, que permitan señalar a los responsables de su ejecución y periodo de tiempo.

Con base en el diagnóstico, las instituciones de procuración de justicia deben determinar el sector de la criminalidad en el que enfocarán sus esfuerzos, tomando en cuenta tanto sus contextos particulares como el fenómeno criminal más allá de sus esferas de competencia. Para decidir dónde enfocar sus esfuerzos, pueden considerar, mediante el análisis político-criminal, aspectos como los niveles de violencia; su impacto social; la incidencia en el tiempo; la organización y estructura (criminalidad organizada); la demanda social y la criminalidad común, que regularmente es la que alimenta la percepción de inseguridad ciudadana (Díaz, 2017). Una vez que se han identificado los problemas en el diagnóstico y definido las posibles áreas de intervención, corresponde formular objetivos medibles y definir indicadores.

Para la selección de propuestas viables, se sugiere tomar en cuenta la capacidad real de intervención de la institución -que depende de sus recursos financieros y humanos disponibles-, así como la efectividad, factibilidad política y viabilidad jurídica de la propuesta.

**c) Definición de objetivos, resultados e indicadores.** A partir de la estrategia de intervención, deben definirse objetivos, metas e indicadores que pueden ser generales (como reducir los índices de criminalidad de alguno o varios delitos) o específicos, como la desarticulación de una organización criminal en particular. Asimismo, se pueden establecer metas cuantitativas como el número de sentencias condenatorias obtenidas. La definición de metas, por lo tanto, requiere tener claridad en cuanto a la determinación de los grupos criminales que operan en las distintas áreas y cómo se desarrollan. De esta manera se establecerán objetivos a nivel nacional, regional y local (Rodríguez, 2009).

**d) Implementación de la estrategia de intervención.** La estrategia debe implementarse a través de tres líneas de acción:

planes de investigación específicos, designación de encargados de investigación y asignación de recursos y conformación de equipos (Rodríguez, 2009).

**e) Monitoreo y seguimiento:** Es necesario establecer un esquema que permita medir los avances de la persecución estratégica. Esto posibilita identificar circunstancias o realidades no previstas, y con ello realizar los ajustes pertinentes al plan, o incluso reorientar la estrategia y objetivos en caso de que el fenómeno criminal cambie o evolucione.

**f) Evaluación de resultados y medición de impacto.** Evaluar una política pública consiste en estimar cuáles han sido sus efectos sobre las áreas de intervención y problemas identificados. Para ello, el proceso de evaluación se realiza con una retroalimentación del diseño y ejecución de los proyectos, programas, planes y actividades.

Al cumplir con estas etapas, las instituciones de procuración de justicia contarían con un plan estratégico de persecución penal que defina la estrategia de intervención en la criminalidad que identificó como prioritaria y permita a los fiscales tener una estrategia para combatir la criminalidad que enfrenta el país, saber qué hechos delictivos perseguir y en qué grupos criminales concentrarse.

Este plan debe ser un documento público que sirva como instrumento para la rendición de cuentas de las instituciones de procuración de justicia. Al respecto, es importante subrayar que la política de persecución penal debe tener el acompañamiento de la sociedad civil durante su diseño, ejecución e implementación, lo que permite alcanzar niveles aceptables de legitimación ciudadana y contribuir a la democratización de la política criminal (Díaz, 2017).

En América Latina, diversos países ya han desarrollado un plan estratégico para la persecución de los delitos. Tal es el caso de Honduras (Ministerio Público de Honduras, 2015), Paraguay (Ministerio Público, 2011),

Argentina (Ministerio Público Fiscal de la Nación, 2016), El Salvador (Fiscalía General de la República, 2017), Guatemala (Ministerio Público, 2015) y Colombia (Fiscalía General de la Nación [FGN], 2016). En este último, por ejemplo, se establecen objetivos estratégicos para impactar a fenómenos criminales específicos -como la corrupción y el crimen organizado- así como para combatir la criminalidad de forma priorizada.

La persecución penal estratégica representa un enorme desafío para las fiscalías y procuradurías en México, ya que pretende no esperar a que el hecho delictivo llegue al conocimiento de estas instituciones para que inicien con su persecución, sino al contrario, instalar capacidades institucionales para adelantarse a su comisión.

## **2. Establecer una estrategia de priorización en la persecución penal**

Una vez desarrollado un plan estratégico de persecución penal que tome en cuenta tanto el fenómeno criminal a nivel nacional como los contextos particulares de los estados, es necesario que se defina una estrategia de priorización, que debe ser aplicada en lo particular por cada una de las instituciones de procuración de justicia como mecanismo para racionalizar sus esfuerzos y recursos y dar una mejor respuesta al fenómeno delictivo.

La priorización es una técnica de gestión de la investigación que permite establecer un orden lógico de atención a las demandas ciudadanas de justicia, a efectos de incrementar la efectividad del aparato estatal en la lucha contra la delincuencia y garantizar, en condiciones de igualdad material, los derechos de las víctimas, en especial, los de las más vulnerables (FGN, 2013). Priorizar también es diferenciar, focalizar y redirigir la acción penal cuando ésta no da respuesta. Se trata de una estrategia más comprensiva e integral a las demandas ciudadanas de justicia.

La priorización interviene en tres momentos distintos y por distintos actores (La Rota y Bernal, 2014):

- 1. Decisión abstracta de preferir unos fenómenos criminales frente a otros.** Esta es una decisión tomada por altos funcionarios, principalmente por el procurador o fiscal general y que está directamente relacionada con la definición del plan estratégico de persecución.
- 2. Ejercicio de priorización dada una carga laboral establecida.** Decisión tomada por la institución de procuración de justicia una vez que ya conoce del caso.
- 3. Decisiones tomadas dentro de los mismos casos respecto de las personas o los hechos delictivos por judicializar.** Decisión tomada por los responsables de la estrategia de priorización. Aquí se pueden aplicar el principio de oportunidad a eslabones bajos de un fenómeno criminal buscando tener evidencia que haga más probable condenar a autores intelectuales.

La focalización de esfuerzos en unos casos prioritarios es no sólo inevitable desde un punto de vista organizacional –pues toda institución cuenta con recursos limitados–, sino conveniente en términos de la satisfacción de los derechos de las víctimas y del acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad (La Rota y Bernal, 2014). La priorización puede, incluso, servir como estrategia de investigación en la justicia transicional (López, 2012).

Ahora bien, la priorización no debe ser vista como una herramienta de descongestión de las fiscalías o procuradurías, sino como un instrumento de política criminal que ayuda a focalizar la actividad del Estado hacia la consecución de los objetivos planteados en el plan estratégico de persecución penal. Por ejemplo, en casos de mayor impacto social como la corrupción o la delincuencia organizada, consiste en no investigar todos y cada uno de los delitos cometidos como si se tratara de conductas aisladas, sino en comprender las estructuras criminales y su funcionamiento, a efecto de sancionar a las altas esferas responsables.

Para la priorización, se requiere de una serie de criterios comunes a los operadores que permiten la toma de decisiones. Estos sirven para focalizar la acción investigativa de las instituciones de procuración de justicia hacia determinados fenómenos, situaciones y casos, con el fin de asegurar una mayor efectividad en la investigación criminal y un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, administrativos, económicos y logísticos. Estos criterios pueden ser clasificados en subjetivos, objetivos y complementarios (FGN, 2013):

- **Subjetivos:** criterios que caracterizan las particularidades de la víctima -su grado de indefensión y/o su pertenencia a grupos vulnerables- y del victimario -si pertenece a un grupo del crimen organizado y su rol en la estructura criminal-. En ese sentido, la política de persecución debe dejar de enfocarse en los eslabones más bajos de las estructuras criminales para dedicar sus recursos en una estrategia de desarticulación de la delincuencia organizada y sanción de los altos mandos.

- **Objetivos:** criterios que se refieren a la gravedad de los efectos generados por las conductas criminales, que justifican el priorizar su investigación y judicialización sobre otros. La gravedad atiende al impacto social en términos monetarios y de afectación de derechos. Se toma en cuenta los niveles de afectación individual de los delitos, sus costos sociales, las características de víctimas o sospechosos, o la incidencia de la criminalidad organizada.

- **Complementarios:** criterios que se enfocan en evaluar la dificultad que representa investigar y judicializar determinadas situaciones y casos. Es decir, la dificultad para conseguir evidencia suficiente para llevar a juicio al sospechoso correspondiente de la comisión de un hecho constitutivo de delito que a su vez puede contener aspectos relativos a los esfuerzos —humanos y materiales— necesarios para obtener información válida en un juicio (La Rota y Bernal 2012: 4)

Categorías de Valoración	Criterio	Componente	Desarrollo de los componentes
<b>Impacto</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Gravedad</b>	Grado de afectación de derechos fundamentales individuales y colectivos.
			Costos Sociales.
			Modalidad de la comisión en términos de violencia y sistemacidad
			Grado de protección al bien jurídico afectado dado por el legislador.
			Frecuencia del delito.
			Cantidad de víctimas.
		<b>Importancia</b>	Efectos del proceso penal en términos de su necesidad y proporción específica frente a otras alternativas de judicialización.
			Efectos de la judicialización y de la acción de la Fiscalía en el buen desarrollo de una comunidad o territorio.
			Efectos del ejercicio de la acción penal sobre la legitimidad pública de la administración de justicia.
			Representatividad y capacidad de ilustración de modus operandi, prácticas o patrones criminales.
Representatividad y capacidad de ilustración de la investigación y/o judicialización de crímenes para generar buenas prácticas.			

Fuente: FGN (2015).

Categorías de Valoración	Criterio	Componente	Desarrollo de los componentes
Impacto	Subjetivo	Víctimas	Condiciones de vulnerabilidad y/o necesidad de adoptar medidas diferenciales de protección derivadas de patrones históricos, sociales y culturales de discriminación que se han identificado en razón de aspectos como el origen étnico, el género, la edad, la condición de discapacidad, la orientación sexual y la identidad de género, entre otros, y/o rol social de la víctima en una comunidad, teniendo en cuenta las afectaciones históricas que han sufrido ciertas figuras políticas, sindicalistas, defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, campesinos, servidores públicos, entre otros.
		Victimarios	Estructura criminal (capacidad de ejercer violencia, capturar el aparato estatal, tener continuidad en el tiempo y ejercer control territorial).
			Delincuentes no ocasionales.
			Máximos responsables.
Dificultad	Complementarios	Factibilidad	Calidad y cantidad de pruebas que se tienen. Pruebas que faltan y se necesitan. Dificultad de conseguirlas.
		Viabilidad	Recursos materiales y d epersonal razonables (evaluación de recursos necesarios para lograr la investigación y judicialización efectiva teniendo en cuenta los recursos disponibles).

Fuente: FGN (2015).

Es importante mencionar que estos criterios no son excluyentes, sino que es necesario ponderarlos de manera articulada. En la experiencia colombiana, la política de priorización plantea un test que agrupa los criterios objetivos, subjetivos y complementarios en dos categorías de valoración que facilitan su análisis:

- de acuerdo con el impacto de la investigación y la judicialización de un fenómeno criminal a partir del daño generado por el delito y los efectos que podría tener su procesamiento (criterios objetivo y subjetivo); y
- según la dificultad para llevar a cabo con éxito la investigación y judicialización efectiva de los hechos delictivos, utilizando una cantidad razonable de recursos (criterios complementarios).

Es decir, la fiscalía o procuraduría debe tomar en cuenta que no necesariamente debe enfocarse únicamente en la investigación de casos de alto impacto, sino que debe tomar en cuenta la viabilidad y dificultad de la investigación. Asimismo, puede enfocar recursos en la investigación de casos que tengan poca dificultad, pero sin dejar de investigar los casos de mayor impacto social.

Por último, es importante mencionar que una de las principales críticas a la priorización es que esta herramienta genera impunidad para las víctimas de los delitos que no son priorizados. Sin embargo, vale la pena aclarar que la priorización no equivale a una extinción de la acción penal en relación con los casos o situaciones no priorizados. Por el contrario, la política de priorización busca optimizar la respuesta de las instituciones de procuración de justicia a la totalidad de los hechos delictivos que conoce, organizándolos de acuerdo con criterios racionales y transparentes. Para que la política de priorización tenga una correcta aplicación, es necesario a la par desarrollar determinadas acciones:

- Fortalecer los mecanismos de justicia alternativa, cuyo uso en las procuradurías y fiscalías es mínimo en la actualidad.

- Fomentar el uso de salidas alternas como el principio de oportunidad, que es aplicado marginalmente por los Ministerios Públicos.
- El trámite masivo de casos que sea susceptible procesar bajo este esquema.

Por lo anterior, la priorización no significa que el sistema penal no dará trámite a todos los casos adecuadamente. Por el contrario, se trata de buscar una estrategia mucho más eficiente que dé una respuesta satisfactoria a las víctimas, por un lado, e impacte en la criminalidad de una forma más estratégica, por el otro.

### **3. Diseñar un modelo homologado de investigación criminal**

El último elemento que debe contemplar el modelo de procuración de justicia es el establecimiento de un modelo de investigación criminal que permita una investigación eficiente y una coordinación efectiva entre las instituciones involucradas en la persecución de los delitos. Como se mencionó anteriormente, desde México Evalúa y CIDAC (2017b), elaboramos una propuesta de lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal, que plantea evolucionar hacia estructuras flexibles y dejar atrás el modelo de trabajo basado en una especialización rígida e inflexible.

El modelo propuesto tiene como eje rector la unidad de investigación criminal, que es la responsable de la ejecución material de la investigación, donde se delimitan las funciones de la policía y el ministerio público, con la finalidad de responder a las exigencias del sistema acusatorio. Su estructura se circunscribe en una interpretación amplia del artículo 21 constitucional en la que el investigador cuenta con un ámbito de autonomía técnica para la ejecución de la investigación, bajo la conducción y asesoría jurídica del Ministerio Público<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Existen visiones que se contraponen respecto de la colaboración entre el Ministerio Público y la policía en labores de investigación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el artículo 21 constitucional implica un control estricto por parte del Ministerio Público de todas las actuaciones de la policía. Por ello, es necesaria la revisión del artículo 21 institucional, de manera que se permita transitar hacia un esquema en que la policía se empodere en la ejecución de la investigación criminal.

En ese sentido, la unidad de investigación criminal propuesta se encuentra integrada por una “célula de Investigación” a cargo de un “jefe de investigación”, quien dirigirá a peritos de campo y operadores de análisis criminal. Esta célula debe mantenerse en coordinación y comunicación estrecha y permanente con el Ministerio Público quien, a su vez, es responsable de la conducción legal de la investigación y determina las necesidades probatorias y procesales del caso, así como de su formalización ante el órgano jurisdiccional.

La principal característica de las unidades de investigación es la flexibilidad. Éstas deben ser capaces de adaptarse, diversificarse e incluso especializarse cuando la complejidad de un asunto, el contexto, el impacto social o la incidencia delictiva lo ameriten.

## **CONCLUSIÓN**

Un modelo de procuración de justicia que establezca una persecución estratégica de los delitos a través de mecanismos de priorización representa distintos retos para las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional. Significa, por un lado, romper con el paradigma de la investigación aislada de los casos y observar el fenómeno criminal de manera integral. Implica, también, que las instituciones deben contar con las capacidades instaladas para anticipar la comisión de nuevos delitos o para desarticular estructuras criminales complejas.

Otro desafío se encuentra en la capacidad de acceso y levantamiento de información útil para la investigación y persecución penal. Esto requiere no sólo de la posibilidad de acceder a determinado tipo de registros e información, sino de contar con bases de datos homologadas que provengan tanto de instituciones responsables de la prevención del delito como de otras fuentes e, incluso, de los propios registros de las procuradurías y fiscalías del país. Por ello, es imperante homologar los indicadores de registro, por un lado, y fortalecer los sistemas de registro e información por el otro.

Un efecto negativo de la implementación de una estrategia de priorización puede repercutir en la percepción ciudadana, pues puede entenderse como un espacio para la impunidad. Por ello, es de suma importancia que se trate de una política pública transparente, que involucre a la sociedad civil y que tome en cuenta las necesidades de las víctimas y de una sociedad que se siente permanentemente insegura.

No obstante, la persecución penal estratégica y la política de priorización pueden conllevar mayores beneficios que la política de persecución actual, pues sus resultados se reflejarán no sólo en el impacto a la criminalidad, sino en un mayor acceso a la justicia y en una respuesta más integral a las víctimas por parte del sistema de justicia penal.

Al contrario, transformar las instituciones de procuración de justicia en el papel y continuar con el esquema actual que carece tanto de una comprensión integral del delito como de planificación y estrategias para su persecución con objetivos y metas claras, representaría un costo muy alto no sólo para los ciudadanos, sino para el Estado de derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguiar Aguilar, A. (2015). La Procuración de Justicia: El talón de Aquiles del Estado de Derecho en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 159-172. Recuperado de: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/viewFile/112/102>

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2017a). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. Ciudad de México: CIDAC.

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2017b). *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*. Ciudad de México: CIDAC.

Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE]. (2017). *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe General 2017*. Ciudad de México: CIDE.

Díaz, E. (2017). *Propuestas para el fortalecimiento de la persecución penal y la investigación criminal*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG).

Fiscalía General de la Nación [FGN]. (2013). *La priorización: Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal*. Bogotá: FGN.

Fiscalía General de la Nación [FGN]. (2015). *Componentes básicos de la política de priorización*. Cartilla 1. Bogotá: FGN.

Fiscalía General de la Nación [FGN]. (2016). *Plan Estratégico 2016-2020*. Bogotá: FGN. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/columbia/wp-content/uploads/Plan-estrategico-2016-2020-003-.pdf>

Fiscalía General de la República. (2017). *Política de Persecución Penal*. El Salvador: Fiscalía General de la República. El Salvador: Fiscalía General de la República. Recuperado de: <http://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/ppp/Politica-de-Persecucion-Penal-2017.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>

La Rota M. y Bernal, C. (2014). *Esfuerzos irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

López Díaz, C. (2012). Selección y priorización de delitos como estrategia de investigación en la justicia transicional. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana*, 42 (117), 515-579. Recuperado de: [http://www.redalyc.org/pdf/1514/TablaContenidos/Toc\\_26256.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/1514/TablaContenidos/Toc_26256.pdf)

Ministerio Público. (2011). *Plan estratégico 2011-2016*. Asunción: Ministerio Público. Recuperado de: <http://www.ministeriopublico.gov.py/userfiles/files/publicaciones/plan-estrategico-2011-2016.pdf>

Ministerio Público. (2015). *Plan Estratégico del Ministerio Público de Guatemala 2015-2019*. [Ciudad de Guatemala]: Ministerio Público. Recuperado de: <https://www.mp.gob.gt/noticias/wp-content/uploads/2015/04/Plan-Estrategico-del-Ministerio-Publico-de-Guatemala-2015-2019.pdf>

Ministerio Público de Honduras. (2015). *Plan Estratégico 2015-2020*. [Tegucigalpa] : Ministerio Público de Honduras. Recuperado de: <https://www.mp.hn/images/PDF/PLAN%20ESTRATEGICO.pdf>

Ministerio Público Fiscal de la Nación. (2016). *Plan de Desarrollo Institucional del Ministerio Público Fiscal de la Nación*. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal de la Nación. Recuperado de: [http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2016/06/Plan\\_de\\_desarrollo\\_Institucional\\_MPF\\_digital.pdf](http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2016/06/Plan_de_desarrollo_Institucional_MPF_digital.pdf)

Paz y Paz, C. (2017). *Transformando la justicia en Guatemala. Estrategias y desafíos en la investigación de muertes violentas 2011/2014*. (s.l.): Georgetown University, Open Society Foundations.

Rodríguez, A. (2009). Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal. *Revista Análisis Político*, 3 (2), 59-64. Recuperado de: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_20707-1522-4-30.pdf?101002055526](http://www.kas.de/wf/doc/kas_20707-1522-4-30.pdf?101002055526)

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho [FJEDD], Due Process of Law Foundation [DPLF] y The Washington Office on Latin America [WOLA]. (2017). *Seminario Internacional: La Fiscalía que México necesita*. Memoria escrita. Ciudad de México: FJEDD, DPLF y WOLA. Recuperado de: <http://www.dplf.org/sites/default/files/lafiscaliaquemexiconecesitaseminario.pdf>

Universidad de las Américas de Puebla. (2017). *Índice Global de Impunidad 2017*. Puebla: UDLAP. Recuperado de: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017\\_esp.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf)

L É A S E S I Q U I E R E

---

E  
L E  
V A R

---

L A C A L I D A D  
D E L A I M P A R T I C I Ó N  
D E J U S T I C I A C O N U N  
G O B I E R N O J U D I C I A L F O R T A L E C I D O

L A U R E N C E P A N T I N

**Laurence Pantin** es coordinadora del programa de Transparencia en la justicia y de proyectos especiales de México Evalúa. Agradece la colaboración de Laura Romero en la investigación realizada para este capítulo, así como los comentarios y contribuciones de Edna Jaime, Luis Rubio, Cecilia Román, Mariana Campos, Alejandro García y Liliana Ruiz. El texto final es responsabilidad de la autora.



## RESUMEN

a baja calidad de la impartición de justicia, que se refleja en el rezago en la resolución de los casos, el bajo nivel de denuncia de los delitos, los altos niveles de impunidad, así como en la percepción de falta de independencia, y hasta de corrupción, por parte de los jueces y magistrados, es un problema central en nuestro país pues representa un obstáculo para alcanzar el Estado de derecho al que aspiramos los mexicanos. Esta deficiente impartición de justicia se debe en gran parte a la debilidad del gobierno judicial que se observa a nivel federal, pero sobre todo a nivel estatal. Por ello recomendamos una serie de medidas para fortalecer los Poderes Judiciales estatales y el gobierno judicial en el país.

## INTRODUCCIÓN

En 2017, de las 10 instituciones de seguridad y justicia para las cuales la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública registraba la percepción de confianza ciudadana, los jueces llegaban en sexto lugar después de la Marina, el Ejército, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República y las Policías estatales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2017c). La escasa confianza de los mexicanos en las instancias encargadas de impartir justicia refleja varias deficiencias de los Poderes Judiciales: el rezago en la resolución de los casos, los muy altos niveles de impunidad, así como la percepción de intervención política, y hasta de corrupción, en la actuación de los jueces y magistrados. Si bien estos síntomas se presentan a nivel federal, son especialmente agudos a nivel estatal.

Estos problemas, que en conjunto apuntan a la mala calidad de la justicia, se deben a la debilidad del gobierno judicial y han motivado una serie de reformas enfocadas a fortalecerlo, en particular con el fin de garantizar la independencia de la justicia. La costumbre, que remonta a la Antigüedad, de representar a la justicia como una mujer con los ojos vendados se refiere precisamente a este principio: un juez, para ser justo, debe ser imparcial. Para serlo, debe dictar sus sentencias con base en la ley y no de acuerdo a influencias o presiones de ningún tipo. Por ello, el Poder Judicial no debe ser subordinado al Poder Ejecutivo ni al Legislativo. “El objetivo principal de una política orientada hacia la consolidación de la independencia institucional es constituir un Poder Judicial capaz de proteger a sus juzgadores frente a cualquier tipo de presión externa que intente afectar el sentido de sus sentencias” (Caballero, López y Oñate, 2006, p.36).

Con este objetivo, en 1994 se modificó el formato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se creó el Consejo de la Judicatura Federal, el cual fue replicado en varias entidades<sup>24</sup>, sin que su impacto todavía quede muy claro.

Por todo lo anterior, consideramos que el fortalecimiento del gobierno judicial, en particular a nivel de los estados, deberá ser una prioridad de la próxima administración. Para ello, como lo describimos a continuación, proponemos varias reformas destinadas a reformar el proceso de designación de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y magistrados, obligar a los estados a contar con una instancia encargada del gobierno judicial con funciones claramente definidas, garantizar la autonomía financiera de los Poderes Judiciales estatales, consolidar el federalismo judicial y generar un mecanismo de coordinación entre los Poderes Judiciales de los diferentes niveles.

---

<sup>24</sup> Para simplificar, en este texto se denominará “Consejo de la Judicatura” a las instancias que cumplen este papel en los estados, aunque no todos lleven este nombre, pues en Guanajuato, Michoacán y Sonora, se denominan “Consejo del Poder Judicial”.

## CONTEXTO

Ningún país puede funcionar correctamente si no cuenta con un mecanismo efectivo y legítimo para resolver los conflictos que surgen entre su población, el cual se plasma en su sistema de justicia. Ya que no contamos con un mecanismo de evaluación de los Poderes Judiciales del país, una forma de valorar la calidad de la impartición de justicia es mediante la percepción que tienen los ciudadanos y los usuarios sobre su funcionamiento.

En 2011 48% de los mexicanos consideraban que la justicia funcionaba mal o en parte mal, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Justicia realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Para 2015, 58% tenían esta opinión (Fix, Suárez y Corzo, 2015).

La baja calidad de la impartición de justicia no es un problema nuevo y es todavía más preocupante a nivel estatal que a nivel federal, como lo han señalado Concha y Caballero (2001), Caballero, López y Oñate (2006) y los Diálogos por la Justicia Cotidiana (2015).

No es sorprendente, entonces, que las instituciones judiciales en México registren bajos niveles de confianza ciudadana, en todas las encuestas realizadas. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) señala que en 2017 55.1% de los mexicanos tenía mucha o algo de confianza en los jueces (Inegi, 2017c).

¿Cómo se manifiesta la baja calidad de la impartición de justicia? Aunque se trata de un caso particular, el juicio de Antonio Zúñiga por homicidio, que quedó retratado en el documental *Presunto culpable*, ilustra algunos de los problemas de la impartición de justicia (Negrete y Hernández, 2008). Este trabajo describe un proceso largo, ineficiente e injusto, en el que el juez Héctor Palomares Medina aparece como un funcionario sin iniciativa, predispuesto en contra del imputado, que se asemeja más a un autómata programado para ratificar la acusación del Ministerio Público que a un impartidor de justicia interesado

en encontrar la verdad y dictar la justicia, pues finalmente, pese a escuchar al testigo con base en el cual se fundamentaba la acusación revertir su testimonio, acaba condenando al acusado.

La misma Encuesta Nacional de Justicia apunta que los síntomas de esta deficiente impartición de justicia son múltiples: en 2015, 70.3% señalaron la corrupción como uno de los principales problemas de la impartición de justicia, 42.9% la injusticia, 29.5% la desigualdad, 17.5% los procesos tardados y 16.5% el tráfico de influencias (Fix, Suárez y Corzo, 2015).

Desafortunadamente, este sombrío retrato de la impartición de justicia empaña la imagen de miles de jueces, magistrados y empleados de los Poderes Judiciales en el país que realizan su labor con integridad, ética y la mayor eficiencia posible pese a las condiciones adversas que enfrentan. De hecho, es importante señalar que existen profundos contrastes de estado a estado en algunos de los indicadores que mencionamos. Así, de acuerdo con la Envepe 2017, si bien solamente 34% de los encuestados de la Ciudad de México y 46% de los del Estado de México declaraban confiar algo o mucho en los jueces, en Sinaloa, Nuevo León y Nayarit, eran 66, 68 y 70% respectivamente. La misma Envepe indica que 80.8% de los habitantes de la Ciudad de México, 74.1% de los de Morelos y 73.6% de los del Estado de México consideraban que los jueces son corruptos, pero sólo 51.5% de los de Nayarit y 56% de los de Baja California Sur coincidían con esta apreciación (Inegi, 2017c). Aunque se trata de indicadores de percepción, que pueden depender de muchos factores, estas grandes variaciones apuntan a que algunos estados hacen un mejor trabajo que otros para atender los problemas señalados.

Ahora bien, la razón por la cual éstos han persistido se ubica en la debilidad del gobierno judicial, el cual no genera las condiciones necesarias para que el aparato de impartición de justicia funcione con calidad y sea capaz de resolver de manera eficiente los conflictos que llegan a su conocimiento.

Esta debilidad, caracterizada por los rezagos y la saturación en algunas materias y la gran desigualdad en las condiciones de trabajo y salarios entre los Poderes Judiciales de los estados y el Poder Judicial federal, tiene, a su vez, varias causas. Una de ellas es el desequilibrio que existe entre ambos niveles, en términos de su carga de trabajo, así como de los recursos de los cuales disponen.

Se debe recordar que la mayoría de los asuntos entran al sistema de justicia a nivel local. Por ejemplo, a lo largo del año 2016, ingresaron 1 millón 932 mil 729 nuevos asuntos a los órganos competentes de primera instancia de los Poderes Judiciales estatales (Inegi, 2017a), mientras que, en el mismo periodo, ingresaron 1 millón 77 mil 494 nuevos asuntos a los distintos órganos del Poder Judicial federal (Inegi, 2017b). Esto significa que los tribunales locales atienden 64.2% de los asuntos del país.

En contraste, en 2016, mientras el presupuesto ejercido por los Poderes Judiciales de todos los estados del país ascendía a 32 mil 477 millones de pesos, el del Poder Judicial federal rebasó 57 mil 981 millones de pesos. Es decir, los Poderes Judiciales de los estados ejercieron ese año solamente 35.9% de los recursos totales ejercidos por el conjunto de los Poderes Judiciales de ambos niveles<sup>25</sup>. Así, en casi todos los estados, los Poderes Judiciales enfrentan un problema estructural de falta de recursos.

Ahora bien, el desbalance de los recursos entre los Poderes Judiciales estatales y el federal que acabamos de describir se debe en parte a un federalismo judicial disfuncional. El sistema federalizado que opera en el país supondría la existencia de dos ámbitos de competencia, federal y local, independientes entre sí. Sin embargo, el centralismo

---

<sup>25</sup> Cálculo propio realizado el 27 de noviembre de 2017 a partir de los montos pagados por el Poder Judicial registrados en las Cuentas Públicas 2016 de la Federación y de los estados, cuando estaban disponibles. Si en algún estado no estaba disponible, se usó el informe de finanzas públicas del cuarto trimestre de ese año. Ya que, en la fecha en que se realizó este cálculo, el estado de Guerrero no había publicado su Cuenta Pública ni su cuarto informe trimestral, se usó el presupuesto aprobado.

político que ha caracterizado la historia nacional y el mecanismo de control constitucional comúnmente llamado juicio de amparo han derivado en un esquema de subordinación y dependencia de los Poderes Judiciales locales respecto del federal, que algunos han denominado “paternalismo federal” (Concha y Caballero, 2001).

El papel que ha desempeñado el juicio de amparo en detrimento de las instituciones locales es sumamente relevante, ya que otorga al Poder Judicial federal la facultad de revisar las resoluciones de los tribunales locales y, en su caso, determinar la reposición del proceso que implica llevar a cabo nuevamente las etapas agotadas en la primera instancia, lo que eleva los costos, alarga los procesos y debilita la capacidad de las instituciones locales de impartición de justicia. Esta situación genera también un cuestionamiento fuerte a la certidumbre jurídica (Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos [Conatrib], 2015). Ahora bien, es importante recalcar que, en el actual contexto de falta de independencia y altos niveles de corrupción que caracterizan los Poderes Judiciales estatales, es fundamental contar con un recurso a nivel federal que pueda revertir eventuales decisiones arbitrarias. Sin embargo, también se debe señalar que este recurso no está accesible a todos pues requiere de abogados especializados que gran parte de la población no puede costear. En resumen, el actual esquema de apelación presenta muchas deficiencias, que sería necesario subsanar.

Además del desbalance entre los Poderes Judiciales estatales y el federal, otra de las razones por las cuales los Poderes Judiciales estatales cuentan con insuficientes recursos es porque suelen estar subordinados a los Ejecutivos locales, como lo veremos más adelante, y no tienen poder de negociación para obtener más recursos. La certidumbre financiera de las instituciones encargadas de impartir justicia es una de las variables estrictamente relacionadas con su independencia, la cual es indispensable para que puedan ofrecer el servicio en igualdad de condiciones y con estricto apego a criterios objetivos, dejando sin efecto posibles variables externas políticas, sociales o de otra índole. Dado este contexto, una demanda cons-

tante por parte de los Poderes Judiciales estatales se ha referido a la necesidad de contar con certidumbre y suficiencia presupuestales para garantizar su independencia (Conatrib, 2015)<sup>26</sup>. Sin embargo, a la fecha, solamente en cuatro estados, los Poderes Judiciales cuentan con provisiones en su Constitución<sup>27</sup> para garantizarles un monto mínimo de recursos cada año<sup>28</sup>.

A su vez, la falta de independencia que padecen algunos Poderes Judiciales locales está vinculada con la intervención del Ejecutivo en la designación de los magistrados en muchos estados, pues en 25 de ellos, cuando se abre una vacante, el gobernador somete al Congreso un candidato para su ratificación o una lista de candidatos para su consideración<sup>29</sup>. Si se toma en cuenta que los magistrados deben su nombramiento al Ejecutivo estatal, la probabilidad de que éste influya, a su vez, la selección del presidente del Tribunal Superior de Justicia es alta, pues son ellos, como integrantes de este Tribunal, quienes se encargan de designar a su presidente<sup>30</sup>. Si se toma en cuenta que sólo 17 estados prevén que el voto sea secreto (y únicamente tres de ellos

---

**26** De hecho, es interesante observar cómo el gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo, hizo suyo este reclamo durante la toma de posesión de presidente del Tribunal Superior de Justicia de esta entidad como presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en noviembre de 2017 (San Juan, 2017).

**27** Desafortunadamente, el último diagnóstico sobre el funcionamiento de los Poderes Judiciales en las 32 entidades del país que pudimos encontrar es de 2001 (Concha y Caballero, 2001). Para contar con datos más recientes para este capítulo, se realizó una revisión de la normatividad de los Poderes Judiciales de los 32 estados, a partir de las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales que encontramos en los portales de internet de los mismos.

**28** En el Estado de México, la Constitución prevé que el presupuesto anual del Poder Judicial no podrá ser inferior al 2% de los ingresos ordinarios del estado. En Tamaulipas, determina que el monto no podrá ser inferior a 1.3% del presupuesto general del estado para el año fiscal a ejercer. En Veracruz, establece que no podrá ser menor al 2% del presupuesto general. En Yucatán, fija que no podrá ser menos del 2% del gasto programable.

**29** Los siete estados restantes prevén que en el nombramiento de los magistrados solamente participe el Legislativo. También vale la pena destacar que 11 entidades establecen que los candidatos a magistrado deben someterse a algún tipo de concurso de oposición, examen de mérito o evaluación, aunque los resultados de éstos no definirán como tal quién será magistrado, pues el concurso, examen o evaluación sólo es un paso previo a una designación política. Sonora es un caso particular porque distingue entre dos tipos de magistrados, los que se van a integrar al Supremo Tribunal de Justicia (los cuales no tienen que someterse a los concursos de oposición) y los Magistrados de los Tribunales Regionales de Circuito (cuyos nombramientos dependen exclusivamente de su resultado en el concurso de oposición).

**30** En los 32 estados, las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales establecen que el presidente del Tribunal Superior de Justicia será elegido mediante el voto de su pleno, de sus "integrantes" o de "los magistrados".

en sesión pública) y que ninguno detalla cómo serán postulados los candidatos, es todavía más probable la injerencia del Ejecutivo en el proceso de designación del presidente del Tribunal Superior, aunque la normatividad no mencione esta intervención explícitamente.

La falta de independencia también queda patente en los Consejos de la Judicatura. Primero que nada, es preciso señalar que, en las 30 entidades donde existe esta figura<sup>31</sup>, el presidente del Tribunal Superior también preside el Consejo de la Judicatura. Por otra parte, en 26 estados, el Ejecutivo también interviene en la designación de algunos de sus miembros<sup>32</sup>, por nombramiento directo o por medio de una terna propuesta al Congreso. También destaca el caso de Sonora, donde el Fiscal General de Justicia, quien es parte del Ejecutivo estatal, es integrante del Consejo del Poder Judicial.

Esta falta de independencia del presidente del Tribunal Superior y del Consejo de la Judicatura tiene repercusiones importantes, si se considera que este Consejo suele encargarse de la selección, adscripción, evaluación, promoción y sanción de los jueces y magistrados. Ya que cada Poder Judicial de los estados tiene la facultad de establecer sus propios esquemas de reclutamiento, designación y régimen disciplinario, es posible observar una gran heterogeneidad entre ellos. Esto puede derivar en alcances y resultados muy variados, así como en estructuras de incentivos y resultados dispares entre sí. Pese a los esfuerzos realizados en las últimas décadas para implementar una carrera judicial<sup>33</sup> y un servicio profesional de carrera al interior de los

---

**31** Las entidades que no cuentan con Consejo de la Judicatura o su equivalente son Colima y Zacatecas.

**32** En estos 26 estados, es importante señalar que también interviene el Legislativo. En otros dos estados (Jalisco y Quintana Roo), interviene el Legislativo, pero no el Ejecutivo. Y solamente en dos entidades (Nayarit y Sinaloa), no interviene ni el Ejecutivo ni el Legislativo.

**33** Sobre este tema, vale la pena mencionar que incluso a nivel federal, donde la carrera judicial es mucho más desarrollada que en la mayoría de los estados, se dan casos como el que mereció un comunicado del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) el pasado 14 de febrero, en el que informaba de su decisión de anular un concurso interno de oposición para la designación de jueces de distrito, después de que supiera que algunos de los reactivos aplicados fueron sustraídos ilegalmente y probablemente vendidos a algunos de los candidatos. Si bien es importante reconocer el esfuerzo de transparencia del CJF para dar a conocer este caso, es lamentable que miembros del Poder Judicial federal se presten a este tipo de conductas (Consejo de la Judicatura Federal [CJF], 2018).

Poderes Judiciales de los estados<sup>34</sup>, en muchos de ellos éstos son todavía muy incipientes o solamente existen en el papel. Por lo tanto, a menudo la designación, adscripción, evaluación, promoción y sanción de los integrantes de los Poderes Judiciales todavía dependen de criterios subjetivos<sup>35</sup>.

Un caso reciente ilustra esta situación, aunque se refiere al nivel federal. En un mensaje que dio el pasado 16 de febrero, el gobernador de Chihuahua, Javier Corral, acusó al Poder Judicial federal de haber cambiado a un juez de adscripción de último momento para que tomara una resolución que le quitó a la Fiscalía del estado competencia en un proceso de investigación por el presunto desvío de recursos públicos hacia el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (Corral, 2018). Dado que las decisiones sobre los cambios de adscripción no son públicas ni transparentes, es imposible saber si la acusación del gobernador de Chihuahua es fundada, pero tampoco es posible desmentirla. Este asunto no solamente ejemplifica el riesgo de uso político que se puede hacer de las designaciones, adscripciones, evaluaciones, promociones y sanciones de los jueces y magistrados cuando éstas no están reguladas por un servicio profesional de carrera. También pone el reflector sobre la necesidad de que el Poder Judicial maneje estos procesos con mayor transparencia.

---

**34** En 31 estados, la Constitución o la Ley Orgánica del Poder Judicial mencionan la existencia de una carrera judicial. A su vez, en las 32 entidades, la normatividad indica que los aspirantes a juez deberán someterse a algún tipo de concurso o examen, pero no siempre éste será determinante para obtener el cargo, como por ejemplo en Morelos, donde se prevé que el Consejo de la Judicatura tiene la facultad de “designar a los jueces de primera instancia y menores con vista del resultado de los concursos y exámenes mencionados, tomando en cuenta los antecedentes de competencia profesional, probidad, dedicación y buena conducta”. Como ya lo mencionamos, en el caso de los magistrados, 25 estados prevén un nombramiento en el que intervienen el Ejecutivo y el Legislativo mientras los siete restantes establecen un mecanismo donde sólo interviene el Legislativo. Solamente 11 plantean algún tipo de concurso, examen o evaluación, aunque este concurso es un paso previo a una designación política. También destaca que sólo 16 entidades definen algún tipo de criterios que deben satisfacer los aspirantes a un cargo de juez y 26 estados ciertos requisitos que deben cumplir los candidatos a un puesto de magistrado.

**35** Al respecto, en entrevistas realizadas a 25 jueces, magistrados y abogados, una gran mayoría de ellos señaló cómo en muchos estados el régimen disciplinario se usa para premiar los jueces y magistrados que siguen la línea impuesta por su jerarquía y castigar a los que no lo hacen.

Al respecto, si bien es importante reconocer los esfuerzos que los Poderes Judiciales de los estados han realizado en los últimos años para publicar datos e indicadores sobre su desempeño, todavía falta mucho para que los ciudadanos puedan evaluar su trabajo con base en la información que dan a conocer. De hecho, en cuanto al tema específico de la transparencia de las sentencias judiciales, la organización Equis Justicia para las mujeres (2017) ha documentado cómo ésta ha experimentado un retroceso con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en mayo de 2015. Ya que la LGTAIP establece que los Poderes Judiciales tienen la obligación de difundir las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público, sin definir qué constituye este interés público, al adaptar sus legislaciones sobre transparencia para armonizarlas con la Ley General, muchos estados que antes contemplaban la publicación de todas las sentencias que habían causado estado o ejecutoria redujeron el alcance de la transparencia de las sentencias de su Poder Judicial. Así, si bien, en 2015, 28 legislaciones locales establecían la obligación de publicar todas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, hoy 29 leyes locales de transparencia prevén la obligación de publicar las sentencias judiciales, pero solamente las que sean “de interés público”.

Finalmente, otro problema que enfrentan las instituciones de impartición de justicia es la falta de capacidades por parte de los Poderes Judiciales en algunos estados para elaborar los presupuestos anuales, planear el uso de los recursos y administrarlos de manera transparente, como lo señalaron Concha y Caballero (2001) y Caballero, López y Oñate (2006). Esta situación se debe en gran parte al hecho de que antes de la creación de los Consejos de la Judicatura, estas tareas recaían en manos de funcionarios adscritos a la Presidencia de los Tribunales Superiores de Justicia, que no eran especialistas en estos temas. Si bien ha mejorado en algunos estados, en otros todavía persiste esta situación.

Frente a estos retos, corresponde analizar las reformas y medidas que se han implementado para mejorar el gobierno judicial hasta la fecha.

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

Aunque las deficiencias en el gobierno judicial que acabamos de describir han sido evidenciadas en varios estudios desde 2001, llama la atención que sigan siendo señaladas por los Diálogos por la Justicia Cotidiana (2015), pese a las reformas normativas y rediseños institucionales que se han dado desde antes y en ese intervalo. Esto demuestra que, si bien han significado avances, no han sido suficientes para resolver todos los problemas.

La voluntad del presidente Ernesto Zedillo de construir un Estado de derecho en México se tradujo en la reforma constitucional que promovió en 1994 con el objetivo de reforzar la independencia y capacidad de los órganos y operadores del Poder Judicial federal, al modificar el formato y método de conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (López y Fix, 2015). Así el número de ministros pasó de 26 a 11 y en lugar de que el Ejecutivo los nombrara directamente, se determinó que éste mandaría una terna al Senado por cada ministro a renovar, el cual sería designado por el voto de las dos terceras partes de esta Cámara. Adicionalmente, se reforzaron los requisitos para ser ministro, al agregar salvaguardas de experiencia en los asuntos judiciales y de independencia, como la obligación de no haber ocupado altos cargos políticos durante el año previo al nombramiento (Fix, 1995).

Pero esta reforma también buscaba mejorar la gobernanza y administración del Poder Judicial federal, al crear el Consejo de la Judicatura Federal y otorgarle la responsabilidad del gobierno judicial (López y Fix, 2015). Este Consejo está conformado por siete miembros, que duran cinco años en su encargo, con excepción de su presidente, quien es el presidente de la Suprema Corte. Tres de sus integrantes son designados por el pleno de la Suprema Corte, otros dos por el Senado y el último por el Ejecutivo.

Finalmente, esta reforma sentó las bases de una carrera judicial (López y Fix, 2015), al establecer concursos de oposición como instrumentos para profesionalizar y garantizar la idoneidad de los jueces y magistrados federales.

Esta reforma tuvo un gran impacto pues, como ya lo mencionamos, la creación del Consejo de la Judicatura Federal llevó a 30 entidades a adoptar un órgano similar y la instauración de una carrera judicial a nivel federal fue replicada en 25 estados, que establecieron, en su Constitución y en la Ley Orgánica de su Poder Judicial, requisitos mínimos para ocupar cargos de jueces y magistrados, así como procesos de selección y nombramiento más transparentes y rigurosos.

Otra mejora que se ha podido advertir es que en la mayoría de las entidades federativas se puede distinguir, en la estructura orgánica de los Poderes Judiciales, entre el personal que realiza tareas administrativas y el que desempeña labores jurisdiccionales. Aun así, todavía falta fortalecer el desarrollo de las tareas administrativas en los juzgados pues una mala coordinación entre jueces y administradores suele repercutir negativamente en la operación de éstos (Centro de Investigación para el Desarrollo AC [CIDAC], 2017).

Ahora bien, existe hoy una gran heterogeneidad en los diseños institucionales del Consejo de la Judicatura y de la carrera judicial en los estados que los adoptaron y también en los resultados que han tenido.

En ocasiones, se puede percibir una gran brecha entre lo que establece la normatividad y la práctica. Por ejemplo, como lo adelantamos, aún se observan muchas entidades federativas en las que los nombramientos no resultan de concursos de oposición, sistemas de profesionalización y mérito u otras medidas que aseguren la independencia de los candidatos respecto de los poderes políticos. La mera introducción de mecanismos de competencia y profesionalización no logró estandarizar los perfiles ni los mecanismos de evaluación y transparencia suficientes, a fin de lograr contar con una vigilancia de los procesos que asegurara su objetividad, ampliara la confianza sobre los mismos y fomentara un ambiente sano de desarrollo judicial de los servidores públicos.

Por otra parte, más que asumir la administración de la carrera judicial y la planeación de sus órganos jurisdiccionales, los Consejos de la Judicatura han puesto un mayor énfasis en el control disciplinario y la

gestión administrativa. Por ello, si bien se presentaron grandes cambios en el gobierno judicial, posiblemente fue el campo con mayores expectativas insatisfechas (Caballero, López y Oñate, 2006).

Finalmente, si bien se advirtió la necesidad de fortalecer la capacidad institucional no sólo de las instituciones federales, sino también, y con mayor énfasis, de las locales, que son el primer contacto con el ciudadano y el espacio competente en el que se desahoga la mayor parte de las disputas o conflictos, no se ha avanzado hacia un federalismo judicial más consolidado. En este sentido, las modificaciones al juicio de amparo que se han dado han contribuido a reforzar la subordinación de los Poderes Judiciales estatales al Poder Judicial federal en lugar de revertirla. Por otro lado, no se ha buscado reducir la brecha de recursos entre el Poder Judicial federal y los Poderes Judiciales de los estados. Así, se observa en los estados un entramado institucional sumamente heterogéneo, con presupuestos, capacidades y servicios que, desde una perspectiva general, no aseguran la impartición de una misma justicia a lo largo del país.

Estos problemas fueron señalados en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, convocados en 2015 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a petición del presidente Peña Nieto. Aunque estos Diálogos tenían como meta poner en la agenda el tema de la justicia no penal – pues, en contraste con la justicia penal que ha experimentado una ambiciosa reforma desde 2008, ésta no había sido considerada como prioritaria –, de manera natural, el gobierno judicial, que tiene implicaciones en todas las materias, surgió como otro tema que merecía atención y que derivó en una serie de recomendaciones, las cuales comentaremos a continuación.

A raíz de estos Diálogos, el 28 de abril de 2016, el Ejecutivo presentó ante el Senado una Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del sistema nacional de impartición de justicia y organización de los Poderes Judiciales (2016). Sin embargo, esta iniciativa, que todavía no ha sido discutida por la Cámara Alta, no retomó muchas de las recomendaciones plasmadas en los Diálogos

por una Justicia Cotidiana (2015). Más preocupante todavía, algunas de sus propuestas parecen ir en contra de la independencia judicial. En particular, esta iniciativa propone imponer a todos los estados un modelo de Consejo de la Judicatura, cuyo presidente sería el presidente del Tribunal Superior de Justicia y un integrante sería designado por el Ejecutivo estatal. Adicionalmente, plantea que los candidatos a magistrado compitan en un concurso de oposición, pero que el Ejecutivo pueda seleccionar a uno de los que obtuvieron las 10 mejores calificaciones para someterlo a la ratificación por parte del Congreso local. Estas provisiones, que perpetuarían la influencia de los gobernadores en los Poderes Judiciales de los estados, nos parecen preocupantes.

Por ello, a continuación, presentamos una serie de propuestas enfocadas a fortalecer el gobierno judicial y los Poderes Judiciales de los estados.

## **PROPUESTAS**

Nuestras propuestas para empoderar los Poderes Judiciales locales, así como fortalecer y transparentar el gobierno y la administración judicial a nivel nacional, que en ocasiones coinciden con algunas de las recomendaciones de Concha y Caballero (2001), Caballero, López y Oñate (2006) y de los Diálogos por la justicia cotidiana (2015), se agrupan en seis ejes.

### **1. Reformar el proceso de designación de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y magistrados**

Con el fin de fomentar una mayor independencia de los Poderes Judiciales locales, consideramos necesario unificar el método de nombramiento de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y desvincularlo de los Ejecutivos estatales, tal como se buscó en su momento, a nivel federal, con la reforma judicial de 1994.

En este sentido, coincidimos con la provisión de la Iniciativa de decreto del Ejecutivo que prevé que los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia en todos los estados sean elegidos por los integrantes de su pleno. Sin embargo, para asegurar una verdadera inde-

pendencia de los Poderes Judiciales estatales, recomendamos imponer ciertos requisitos adicionales.

Primero, creemos que esta elección debería llevarse a cabo mediante sufragio secreto y en sesión pública, como lo prevén, por ejemplo, la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), así como la normatividad de Baja California, Guanajuato y Jalisco.

También estimamos que todos los magistrados del Poder Judicial del estado en cuestión deben poder contender para el cargo de presidente del Tribunal Superior, siempre y cuando cumplan con ciertos criterios objetivos de formación, capacidad, experiencia y compromiso con las tareas judiciales, los cuales deben quedar claramente definidos en su Constitución o, por lo menos, en su Ley Orgánica.

Otra medida que recomendamos para asegurar una mayor independencia de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados es que su mandato, cuya duración le corresponderá fijar a cada estado, no sea renovable. Esta medida nos parece muy importante porque en los estados donde existe la posibilidad de reelección, ésta suele llevarse a cabo como un mero trámite y no después de una evaluación del desempeño del presidente saliente.

Adicionalmente, como lo comentamos más arriba, la independencia del presidente del Tribunal Superior de un estado depende a su vez del método de designación de los magistrados, pues son ellos los que escogen a su presidente. Por lo tanto, nos parece importante asegurar que el Ejecutivo estatal tampoco intervenga en estos nombramientos. Para ello, en contraste con la Iniciativa de decreto del ejecutivo, recomendamos que estas designaciones solamente se basen en los resultados de concursos de oposición o mérito.

Ya que el Ejecutivo federal presentó una iniciativa que contempla reformar la Constitución para armonizar el método de designación de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y de sus magistrados, consideramos que nuestra propuesta es viable

en el corto plazo. En un segundo momento, requeriría de la incorporación de estas modificaciones en las constituciones y leyes orgánicas de los Poderes Judiciales de los estados.

## **2. Obligar a los estados a contar con una instancia encargada del gobierno judicial**

Como ya señalamos, se ha detectado la necesidad de profesionalizar el gobierno y la administración judiciales al separar estas tareas de las funciones jurisdiccionales que desempeñan los jueces y magistrados. Por ello, a nivel federal y en 30 estados estas tareas se encargaron a Consejos de la Judicatura, sin que exista un modelo único para su conformación o la definición de sus atribuciones.

Con el fin de armonizar la situación en los estados, la Iniciativa de decreto que presentó el Ejecutivo federal en 2016 propone que la Constitución incluya la obligación para todos los estados de contar con un Consejo de la Judicatura, con algunas características específicas.

Si bien intuitivamente parece que una reforma de esta naturaleza es necesaria, consideramos indispensable, antes de plantearla, contar con una evaluación de los diseños y del funcionamiento de los Consejos de la Judicatura existentes, con el fin de determinar si su creación ha contribuido a mejorar el gobierno y la administración judiciales e identificar mejores prácticas, tanto a nivel nacional como internacional, susceptibles de ser replicadas.

En efecto, la efectividad de los Consejos de la Judicatura ha sido cuestionada, no solamente en México sino en el resto de los países de América Latina que han adoptado una configuración institucional similar. En otros casos, las instancias encargadas del gobierno judicial pueden estar integradas a los Tribunales Supremos o a los Ministerios de Justicia, como es el caso en algunos países europeos, por ejemplo, sin que esta configuración necesariamente genere consenso.

Por ello, no nos atrevimos a proponer un diseño específico de instancia encargada del gobierno judicial. Lo que sí ofrecemos es una serie

de preguntas que nos parece importante responder antes de plantear un modelo que sería aplicable a todos los estados.

La primera pregunta que debemos hacernos es si la instancia encargada del gobierno judicial debería ser parte del Tribunal Superior de Justicia o si debería ser independiente de éste. La creación de instancias externas, como los Consejos de la Judicatura, respondió a la necesidad de preservar la independencia de los jueces y magistrados tanto con respecto al Poder Ejecutivo como con respecto a su propia jerarquía (muchas veces ella misma subordinada al Ejecutivo). Sin embargo, como lo explica Vargas 2006), a menudo los Consejos de la Judicatura no han dado los resultados esperados por tres razones: 1) no se les entregaron todas las funciones del gobierno judicial, debilitándolos frente a los Tribunales Supremos; 2) no han logrado desvincular el manejo de las carreras judiciales de las influencias políticas; y 3) no han mejorado la eficiencia de la administración de los tribunales porque su naturaleza colegiada ha dificultado la toma de decisión y porque generalmente, en su composición, han sido mayoritarios los abogados que no suelen contar con experiencia en la administración de una institución. Por ello, se ha vislumbrado una tendencia a nivel internacional abogando por devolver la responsabilidad del gobierno judicial a tribunales supremos fortalecidos, mediante la creación de órganos internos especializados. Sin embargo, en el caso mexicano, solamente sería viable considerar esta opción en la medida en que se logre asegurar la independencia de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia.

La segunda pregunta que se debe plantear es si la instancia encargada del gobierno judicial debería ser colegiada o no. En México, se ha privilegiado este diseño porque permite cierto pluralismo, pues en muchos casos además de representantes del mismo Poder Judicial, estos Consejos integran representantes de los Poderes Ejecutivos y Legislativos, además de la sociedad civil. Este diseño pluralista ha sido una manera de establecer contrapesos y refleja la gran desconfianza que existe hoy en día hacia las instancias encargadas del gobierno judicial. Sin embargo, como lo acabamos de mencionar, la naturaleza colegiada de los Consejos de la Judicatura en muchos casos ha representado

un obstáculo para su proceso de toma de decisión y ha impedido que la administración de los tribunales se vuelva más eficiente. Por ello, algunos, como Binder (2006), estiman que la instancia encargada del gobierno judicial debería ser unitaria, además de contar con un órgano de control. Se debería entonces considerar la posibilidad de privilegiar una instancia unitaria de este tipo, aunque anticipamos que esta propuesta podría generar resistencia por parte de la mayoría de los integrantes de los Poderes Judiciales.

Vinculada con las dos anteriores, la tercera pregunta que se debe abordar es qué tanto el diseño de esta instancia encargada del gobierno judicial debe incluir la perspectiva ciudadana. En caso de que se opte por una instancia colegiada, ¿debe incluir representantes de la sociedad civil y cuántos? En caso de que se trate de una instancia unitaria, ¿debe ser esta persona un miembro del Poder Judicial? En relación con esta pregunta, se recomienda que el perfil del o de los integrantes de la instancia encargada del gobierno judicial se defina de manera muy clara, como resultado de un profundo trabajo de reflexión.

Por otra parte, una vez resueltos estos puntos, se deberán definir tanto la duración en el cargo del o los integrantes de esta instancia, así como las personas responsables de designarlo(s). ¿Deben ser únicamente representantes del Poder Judicial? ¿Deben ser todos los jueces y magistrados? ¿Debe ser un cuerpo de representantes de la sociedad civil? ¿Deben participar el Poder Ejecutivo y/o el Legislativo? Las respuestas a estas preguntas dependen de cómo se resuelven las anteriores, pero será importante considerarlas para asegurar la mayor independencia posible del o de los integrantes de la instancia encargada del gobierno judicial.

Para resolver todas estas preguntas, sugerimos finalmente seguir una de las recomendaciones expuestas por Hammergren (2006) a la hora de debatir sobre el diseño de una instancia encargada del gobierno judicial: la discusión no debe centrarse en eliminar los riesgos de tal o cual diseño institucional, sino en encontrar soluciones que permitan mejorar realmente el gobierno judicial con el fin de elevar el desempeño del Poder Judicial en su conjunto.

### **3. Definir las funciones de la instancia encargada del gobierno judicial**

Cuando se reforme la Constitución para incluir la obligación para los estados de contar con una instancia encargada del gobierno judicial, consideramos que también deberían quedar definidas sus funciones de manera muy clara. La primera tarea de estas instancias es la implementación de una carrera judicial y servicio profesional de carrera. La segunda es la elaboración y el manejo del presupuesto del Poder Judicial. La tercera es la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Las detallamos a continuación.

Pero antes de ello, es importante subrayar que para que estas instancias puedan desempeñar estas funciones de manera independiente, todas sus decisiones, sin excepción, deberían ser definitivas e inatacables.

- **Implementación de la carrera judicial y servicio de carrera**

Frente a la subjetividad que todavía caracteriza la designación, promoción y sanción de los jueces y magistrados en la mayoría de los estados del país, consideramos urgente e indispensable implementar una verdadera carrera judicial y un servicio profesional de carrera al interior de los Poderes Judiciales de los estados.

Para ello, primero, recomendamos homologar los mecanismos de designación de los jueces y magistrados. Para empezar, estimamos que las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales estatales deben precisar con mucha mayor claridad de lo que lo hacen en la actualidad los criterios que deben cumplir los aspirantes a estos puestos, tanto en términos de capacidad como de idoneidad.

Con respecto a los jueces estatales, coincidimos con la iniciativa de decreto del Ejecutivo en que su designación debe realizarse mediante concursos de oposición abiertos, tanto a personas que ya estén laborando en el Poder Judicial como a candidatos externos. Estos concursos deben ser transparentes, sus reactivos deben manejarse de mane-

ra confiable y sus resultados deben ser publicados, con el fin de contar con los suficientes mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas para evitar discrecionalidad.

Consideramos que la selección de magistrados debe seguir las mismas pautas, es decir que su designación también debe realizarse mediante un concurso de oposición transparente y abierto, después del cual el candidato que reciba la mejor calificación debería ser ratificado por la instancia encargada del gobierno judicial. Es importante asegurar que el concurso permita identificar al candidato más calificado e idóneo para el puesto y que los gobernadores no intervengan en este proceso. En este sentido, no respaldamos el mecanismo de designación previsto por la Iniciativa de decreto del Ejecutivo, pues si bien prevé que se lleve a cabo un concurso de oposición que privilegie a los candidatos integrantes de los Poderes Judiciales, también contempla que el gobernador escoja a uno dentro de los 10 mejores calificados para su ratificación por el Legislativo.

Otro tema de gran importancia para garantizar la independencia de los jueces y magistrados es su permanencia en el puesto. Al respecto, recomendamos que se mantengan en el cargo el tiempo previsto por la constitución de cada estado y que la instancia encargada del gobierno judicial realice una verdadera evaluación basada en criterios objetivos y transparentes para determinar si deben obtener su inamovilidad en el puesto. De no contar con este elemento, la remoción del puesto puede atender factores políticos o ajenos al desempeño de los impartidores de justicia.

Consideramos también que los demás integrantes de los Poderes Judiciales deben ser designados, adscritos, promovidos y sancionados mediante un sistema profesional de carrera y con base en verdaderos sistemas de evaluación de desempeño, implementados por las instancias encargadas del gobierno judicial de acuerdo con criterios objetivos y transparentes, para generar la confianza necesaria en estos instrumentos y ofrecer certidumbre laboral a todos los empleados de estas instituciones.

Para que la implementación de un servicio de carrera en los Poderes Judiciales estatales tenga éxito, debe acompañarse de esfuerzos simultáneos para mejorar tanto la capacitación continua de sus empleados como sus condiciones de trabajo. Para ello, es deseable que se pueda contar con una institución que ofrezca a los profesionales de los Poderes Judiciales, tanto de la Federación como de los estados, cursos y opciones para actualizarse y perfeccionarse. Si bien los Diálogos por una Justicia Cotidiana (2015) recomendaron en este sentido la creación de un Colegio Nacional, estimamos que se debe considerar primero la posibilidad de reforma y consolidar las instancias existentes de capacitación tanto a nivel federal como a nivel estatal para que puedan llevar a cabo este papel.

Por otra parte, para que los Poderes Judiciales estatales puedan retener los mejores elementos y evitar que éstos busquen ingresar al Poder Judicial federal, es importante que puedan ofrecer sueldos, prestaciones y condiciones de trabajo competitivas. De allí la importancia de que cuenten con más recursos, como ya se apuntó.

Muchos Poderes Judiciales estatales ya cuentan con leyes que prevén la existencia de un servicio profesional de carrera, pero a menudo éste no se ha implementado o bien no opera de manera efectiva. Por ello, en la medida en que se conformen instancias encargadas del gobierno judicial más independientes en los estados, nos parece viable que puedan concretarse las propuestas que acabamos de detallar.

#### • **Elaboración y administración del presupuesto**

Ya explicamos cómo la falta de profesionales especializados en temas de administración y planeación financiera en el seno de los Poderes Judiciales estatales a menudo ha impedido la buena planeación y gestión de los recursos que les son asignados. Por ello, estimamos que el fortalecimiento de los Poderes Judiciales estatales pasa por la contratación de empleados especializados en temas de administración y planeación financiera por parte de las instancias encargadas del gobierno judicial.

También consideramos que la Constitución y las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales estatales deberían precisar que las instancias encargadas del gobierno judicial son responsables de la elaboración y administración del presupuesto del Poder Judicial de cada entidad, con el fin de preservar su independencia financiera, ya que todavía en algunos estados la nómina de los integrantes del Poder Judicial es pagada directamente por el Ejecutivo de la entidad, lo cual constituye un medio de presión de este último sobre los primeros. A la vez, es indispensable prever mecanismos para que estas instancias transparenten y rindan cuentas sobre el uso de los recursos, ya que en la actualidad este ejercicio se realiza con un alto grado de opacidad.

- **Implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**

Además de las medidas de transparencia y rendición de cuentas que deben acompañar las designaciones, adscripciones, evaluaciones, promociones y sanciones de los empleados de los Poderes Judiciales de los estados, así como el ejercicio presupuestal que realizan, consideramos fundamental que las instancias encargadas del gobierno judicial de los estados generen y publiquen datos e indicadores homologados sobre el desempeño del Poder Judicial al que pertenecen, así como sobre el propio. Esto es indispensable para que los ciudadanos puedan realizar un trabajo de escrutinio de la labor de los Poderes Judiciales. Por ello, sería deseable crear una plataforma que concentre la información y los indicadores que los Poderes Judiciales deben publicar. Esto implicaría una labor de homologación del registro de la información y de su formato de publicación.

Otra propuesta de gran trascendencia para la rendición de cuentas es la publicación de las sentencias por parte de los Poderes Judiciales, como lo hacen varios países en el mundo, como Brasil, por ejemplo (Gregorio, 2005b). Es importante reconocer que la publicación de sentencias es una buena práctica que tiene su complejidad, ya que éstas contienen datos personales que pueden ser sensibles. Muchos países se han enfrentado a la potencial contradicción que puede surgir, al

momento de publicar sentencias judiciales, entre el derecho a la información y el derecho a la protección de datos personales, por lo que se han desarrollado recomendaciones<sup>36</sup> al respecto que pueden ser retomadas por los Poderes Judiciales de cualquier país (Gregorio, 2005a).

En México, el Poder Judicial federal y los Poderes Judiciales de varios estados publican las versiones públicas de algunas sentencias. Sin embargo, como lo mencionamos, desde la aprobación de la LGTAIP en 2015, Equis Justicia para las mujeres (2017) observó un retroceso en las leyes de transparencia estatales pues, como la LGTAIP, 29 de ellas prevén la publicación de las sentencias judiciales “de interés público”. Ya que esta normatividad no define el “interés público”, algunos estados, como Zacatecas, por ejemplo, no han publicado ninguna sentencia en 2017, pues reportan no haber identificado ninguna que sea de interés público (F. Gamboa, comunicación personal, 21 de marzo de 2018). Por ello, consideramos que se debe modificar la LGTAIP para que obligue a publicar todas las sentencias judiciales.

Finalmente, la manera de publicar las sentencias también importa, pues en México, los Poderes Judiciales que disponen de una plataforma digital para la consulta de sentencias requieren que se ingrese el número de expediente para acceder a la información. Esto limita mucho la posibilidad de realizar búsquedas. Por ello, consideramos que las plataformas de consulta de sentencias judiciales deberían permitir realizar búsquedas de sentencias por palabras clave.

Si bien existe cierta resistencia por parte de los integrantes de los Poderes Judiciales para generalizar la publicación de sus resoluciones, es importante resaltar que una medida de esta naturaleza permitirá elevar la confianza ciudadana hacia estos Poderes.

---

**36** Estas recomendaciones fueron denominadas Reglas de Heredia, pues fueron desarrolladas el 8 y 9 de julio de 2003 durante el Seminario Internet y Sistema Judicial realizado en la ciudad de Heredia (Costa Rica), con la participación de poderes judiciales, organizaciones de la sociedad civil y académicos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay (Instituto de Investigación para la Justicia, 2003).

#### **4. Garantizar la autonomía financiera de los Poderes Judiciales estatales**

Más allá del tema de quién tiene que encargarse de elaborar y administrar su presupuesto, los Poderes Judiciales estatales a menudo padecen problemas de escasez de recursos. Como ya lo mencionamos, esta situación se debe no solamente al desequilibrio que existe entre el Poder Judicial federal y los Poderes Judiciales estatales con respecto a este tema, sino a la tradicional sumisión de estos últimos frente a los Ejecutivos locales, la cual restringe su poder de negociación para obtener más recursos.

Por lo anterior, recomendamos reformar el proceso de aprobación del presupuesto de los Poderes Judiciales estatales. Como ya lo describimos, en algunos estados, la Constitución local ya prevé que un porcentaje del presupuesto o del PIB del estado se destine cada año al Poder Judicial. Sin embargo, no se recomienda incluir asignaciones presupuestales en una Carta Magna, pues impide la flexibilidad que necesita la elaboración del presupuesto, ya que modificar la Constitución es un proceso complicado que suele requerir de una mayoría calificada (McLure y Martínez-Vázquez, 2000).

Por ello, consideramos conveniente que, en un primer momento, se realice un estudio en cada entidad para evaluar el monto mínimo de recursos que su Poder Judicial requiere para funcionar de manera adecuada. Idealmente, este estudio estaría a cargo de una instancia de coordinación entre los Poderes Judiciales de los diferentes niveles, como la que recomendamos generar en nuestra propuesta n°6. Recomendamos, en un segundo momento, que se incluya, en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Los Municipios, la obligación para cada entidad de asignar cada año a su Poder Judicial un monto mínimo preasignado equivalente a la cantidad que fue determinada por el estudio como indispensable para permitirle cubrir sus gastos corrientes. Consideramos que esta provisión sería una buena manera de asegurar que el Poder Judicial cuente con un monto mínimo de recursos necesarios, sin depender de la aprobación del Eje-

cutivo. Asimismo, recomendamos establecer que los Poderes Judiciales pueden solicitar recursos adicionales para solventar sus gastos de inversión, de acuerdo a una planeación de mediano y largo plazos.

Consideramos que este proceso de aprobación diferenciado del presupuesto de los Poderes Judiciales estatales deberá ser temporal y mantenerse hasta que éstos se fortalezcan y desarrollen un verdadero poder de negociación de su presupuesto frente a los Poderes Ejecutivos y Legislativos locales.

Finalmente, estimamos que el manejo de los fondos auxiliares, es decir, los recursos que obtiene el Poder Judicial por concepto de fianza o multas que no fueron reclamadas, debe ser regulado, para permitir una mayor transparencia en su uso y dar certidumbre sobre el destino de estos recursos.

En general, consideramos que todos los recursos ejercidos por los Poderes Judiciales deben ser sometidos a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas adecuados. Por lo tanto, recomendamos que la normatividad sea modificada en este sentido.

## **5. Consolidar el federalismo judicial**

Como ya se señaló, la existencia del amparo directo, mediante el cual el Poder Judicial federal puede revertir las resoluciones de los Poderes Judiciales estatales, implica una subordinación de facto de estos últimos al primero e impide que se pueda consolidar el federalismo judicial.

Para resolver este problema, consideramos necesario contemplar la creación de un recurso de casación local y limitar el uso del amparo directo para resolver juicios de jurisdicción estatal. Sin embargo, es importante precisar que esta medida requeriría de una serie de condiciones que describimos a continuación.

Primero, sería imprescindible un profundo trabajo de investigación, reflexión y consulta antes de implementar esta medida.

Por otra parte, para que esta reforma sea viable, se tendría que asegurar la imparcialidad de las resoluciones de los Poderes Judiciales estatales, y así impactar en la confianza que puedan generar entre los ciudadanos y en particular entre sus usuarios (víctimas, imputados, demandantes y demandados). En efecto, una de las razones por las cuales el actual sistema de amparo directo se ha convertido en una suerte de tercera instancia es por el déficit de legitimidad de los Poderes Judiciales estatales frente a la del Poder Judicial federal, que tiene sustento en la realidad de su desempeño. En consecuencia, cualquier iniciativa en este sentido debería ser precedida de profundas reformas a los Poderes Judiciales estatales que garanticen su independencia, como las que proponemos aquí u otras en este sentido que puedan surgir del debate nacional, y acompañarse de un gran esfuerzo de comunicación para fomentar mayor confianza en el nuevo mecanismo de casación.

Adicionalmente, una condición para que esta reforma se realice debería ser que vuelva más accesible el recurso de casación, pues, como lo mencionamos, actualmente el juicio de amparo representa costos muy altos porque implica alargar el proceso judicial y requiere de la asesoría de abogados especializados. Si se creara este recurso de casación local, se debería buscar agilizar los trámites para el mismo, de tal modo que el aspecto económico no sea un determinante para decidir si utilizarlo o no.

Finalmente, ya que implementar este recurso implicaría crear una instancia local especializada en revisar estos casos, supondría también una necesidad de recursos adicionales, tanto financieros, como materiales y humanos. Por ello, tal cambio podría parecer hasta cierto punto contraproducente, pues contribuiría a reforzar el desequilibrio que ya existe en las cargas de trabajo de los Poderes Judiciales a nivel federal y local. Se entiende entonces que solamente podría considerarse esta reforma si se lograra un ajuste en la distribución del presupuesto entre el Poder Judicial federal y sus contrapartes en los estados.

Por todo lo anterior, una reforma de esta naturaleza implicaría una etapa de transición de varios años, que requeriría una supervisión cercana.

## **6. Generar un mecanismo de coordinación entre los Poderes Judiciales de los diferentes niveles**

Para acompañar y liderar la implementación de la reforma previamente delineada y de las que proponemos a continuación destinadas a reforzar los Poderes Judiciales estatales, se requiere una instancia que coordine el proceso de transformación de los Poderes Judiciales que derive de ellas.

Consideramos que sus funciones tendrían que ir evolucionando con el tiempo. En un primer momento, esta instancia se encargaría de acompañar a los Poderes Judiciales tanto estatales como el federal en su transición del modelo actual a un modelo más descentralizado, armonizado y enfocado al empoderamiento de los Poderes Judiciales de las entidades. Para ello, se considera que esta instancia debería contar con la facultad de realizar una evaluación técnica de la carga de trabajo y de la repartición de los recursos, tanto financieros, como materiales y humanos, entre los diferentes Poderes Judiciales, con el fin de proponer esquemas de redistribución de estas cargas y recursos. Otras de sus funciones consistirían en proponer procesos y herramientas para mejorar la calidad del gobierno judicial, indicadores y protocolos de evaluación del desempeño de los Poderes Judiciales, mecanismos de rendición de cuentas, así como políticas de modernización y capacitación, que cada Poder Judicial podría adaptar en función de su propia realidad.

Una vez completado el proceso de transición hacia el nuevo modelo, esta instancia podría mantenerse y encargarse de realizar evaluaciones del desempeño de los diferentes Poderes Judiciales, con base en criterios técnicos objetivos, y emitir recomendaciones para su mejora continua, al estilo de las evaluaciones que realiza la Comisión Europea Para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ).

La Iniciativa de decreto del Ejecutivo propone, para ello, crear un Sistema Nacional de Impartición de Justicia, con el fin de encabezar este esfuerzo, así como de mejorar la coordinación y fomentar el intercambio de buenas prácticas entre Poderes Judiciales de los estados y de

la Federación. A la manera de otros sistemas nacionales ya existentes, un Sistema Nacional de Impartición de Justicia tendría como meta promover estándares para elevar la calidad de la impartición de justicia y del gobierno judicial al incentivar mecanismos de colaboración entre Poderes Judiciales de las entidades y el Poder Judicial federal.

Si bien este Sistema parece indispensable para la consolidación del federalismo judicial, su creación plantea dos retos. Primero, algunos podrán objetar que un Sistema de esta naturaleza implicaría la creación de una nueva burocracia, con el respectivo cargo al erario, que duplicaría las funciones de los Consejos de la Judicatura, los cuales surgieron en su momento con el objetivo de atender los problemas del gobierno judicial. Sin embargo, dado que el Consejo de la Judicatura Federal no tiene atribuciones a nivel estatal y que se busca precisamente empoderar a los Poderes Judiciales estatales y resolver el problema del federalismo judicial disfuncional, parece necesaria la intervención de una instancia distinta que tome en cuenta las necesidades y circunstancias de todos los niveles. El segundo reto tiene que ver con este punto: ¿cómo garantizar que este Sistema Nacional no contribuya a perpetuar la subordinación de facto que ejerce el Poder Judicial federal sobre los Poderes Judiciales estatales ni implique una limitación a la independencia de los Poderes Judiciales? Aunque no tengamos necesariamente las respuestas a estas preguntas, consideramos que, de crearse un Sistema Nacional de Impartición de Justicia, éste debería ser un órgano autónomo, cuya conformación tendría que ser definida con mucho cuidado para preservarla de toda posibilidad de politización. Además de los Tribunales Superiores y Consejos de la Judicatura de las entidades y de la Federación, este Sistema podría comprender a representantes de tribunales administrativos, de asociaciones de órganos jurisdiccionales, de organizaciones profesionales, de la academia y de la sociedad civil que se especialicen en estos temas. También se tendría que valorar la posibilidad de que integre representantes de los Poderes Ejecutivos y Legislativos.

Consideramos que la integración de esta instancia es el primer paso para que muchas de las reformas propuestas descritas a continuación puedan concretarse.

## CONCLUSIÓN

Alcanzar un Estado de derecho que dé certidumbre a todos los mexicanos debe ser una prioridad para la próxima administración y esto pasa necesariamente por consolidar la independencia e imparcialidad de la justicia. A su vez, lograrlo depende en buena medida de nuestro éxito en fortalecer los Poderes Judiciales locales y el gobierno judicial.

Si bien los procesos de reforma institucional suelen despertar resistencias internas, los Diálogos por la justicia cotidiana (2015) enseñaron que existe consenso en torno a esta necesidad, incluso entre los Poderes Judiciales. Sin embargo, los diferentes sectores pueden diferir en el camino para lograr esta meta, y esto revela el alcance que están dispuestos a dar a estas transformaciones. Por ello, el próximo Ejecutivo federal tendrá una gran oportunidad para ser el catalizador que permita atender estas preguntas pendientes y cristalizar los cambios.

Las propuestas que delineamos en este capítulo pueden permitir marcar un parteaguas en la calidad de la impartición de la justicia en el país, al favorecer su independencia no solamente frente a otros Poderes sino también internamente.

De no implementarse estas reformas, anticipamos que se mantendrían los niveles de impunidad, así como la percepción de corrupción de los integrantes de los Poderes Judiciales. En este escenario, es muy probable que la confianza ciudadana en las instancias de justicia del país baje todavía más y, con ello, que suba la cifra negra de delitos. Finalmente, consideramos que el sistema de justicia penal acusatorio, el cual fue objeto de una ambiciosa reforma iniciada en 2008, solamente podría consolidarse y dar los resultados esperados en la medida en que se consoliden los Poderes Judiciales en su conjunto, como lo proponemos.

## BIBLIOGRAFÍA

Binder, A. M. (2006). Gobierno Judicial y democratización de la justicia. Observaciones a las propuestas de Juan Enrique Vargas. *Sistemas Judiciales*, 5(10), 14-16. Recuperado de [https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas\\_10](https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas_10)

Caballero, J. A., López S. y Oñate, A. (2006). *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de [http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po\\_2010/59032/59032\\_1.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/59032/59032_1.pdf)

Centro de Investigación para el Desarrollo AC [CIDAC]. (2017). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. Ciudad de México: CIDAC. Recuperado de: [http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016\\_COMPLETO-digital.pdf](http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf)

Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia [Conatrib]. (2015). *Conclusiones de los foros para el Mejoramiento de la Justicia Cotidiana. Materia: Dimensión estructural de la justicia local*. Recuperado de <http://conatrib.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/FOROSDF.pdf>

Concha, H. A. y Caballero, J. A. (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/47/11.pdf>

Consejo de la Judicatura Federal [CJF]. (2018). *Comunicado 03. CJF informa*. Recuperado de <http://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2018/comunicado3.pdf>

Constitución Política de la Ciudad de México. Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

Corral, J. (16 de febrero de 2018). *Caso Alejandro Gutierrez* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=GcnXGGBK9BU>

Diálogos por la Justicia Cotidiana. (2015). *Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di\\_logos\\_Justicia\\_Cotidiana.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf)

Equis Justicia para las mujeres. (2017). *Transparencia en la publicación de sentencias. ¿Retrososos a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública?* Ciudad de México: Equis Justicia para las mujeres. Recuperado de [http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/INFORME\\_TRANSPARENCIA\\_SENTENCIAS.pdf](http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/INFORME_TRANSPARENCIA_SENTENCIAS.pdf)

Fix, H. (1995). Reformas y adiciones a la Constitución Federal en materia de administración de justicia. *Anuario Jurídico, nueva serie, 1994*, 43-51. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2114/6.pdf>

Fix, H., Suárez A. y Corzo E. (2015). *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.losmexicanos.unam.mx/justicia/libro/html5forpc.html?page=4&-bbv=1&pcode=>

Gregorio, C. (2005a). Acceso a la información judicial: un equilibrio de derechos. En J. A. Caballero, C. Gregorio, M. Popkin y E. Villanueva (Eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (pp. 273-281). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute.

Gregorio, C. (2005b). Internet, transparencia y acceso a la información judicial. En J. A. Caballero, C. Gregorio, M. Popkin y E. Villanueva (Eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (pp. 231-245). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute.

Hammergren, L. (2006). Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el Gobierno Judicial. *Sistemas Judiciales*, 5(10), 17-24. Recuperado de [https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas\\_10](https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas_10)

Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del sistema nacional de impartición de justicia y organización de los Poderes Judiciales. México, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2016. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-28-1/assets/documentos/4\\_INI\\_EF\\_Organizacion\\_Poderes\\_Judiciales.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-28-1/assets/documentos/4_INI_EF_Organizacion_Poderes_Judiciales.pdf)

Instituto de Investigación para la Justicia. (2003). *Reglas Mínimas para la Difusión de Información Judicial en Internet*. Recuperado de [http://www.ijjusticia.org/heredia/Reglas\\_de\\_Heredia.htm](http://www.ijjusticia.org/heredia/Reglas_de_Heredia.htm)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017a). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censos-gobierno/estatal/cnije/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017b). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2017* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censos-gobierno/federal/cnijf/2013/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017c). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>

López S. y Fix H. (2015). (In)justicia cotidiana I. La idea. *Nexos*, (450), 16-18. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=25122>.

McLure, C. E. y Martínez-Vázquez, J. (2000). *The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations* [La asignación de recursos y gastos en las relaciones fiscales intergubernamentales]. Washington D.C.: World Bank Institute. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/AssignmentRevenues.pdf>

Negrete, L. (Productor) y Hernández, R. (Director). (2008). *Presunto culpable* [Documental]. México: Abogados con Cámara, Instituto Mexicano de Cinematografía y Fondo para la producción cinematográfica.

San Juan, S. (24 de noviembre de 2017). Pide Del Mazo fortalecer a los tribunales de justicia locales. *El Sol de Toluca*. Recuperado de <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/pide-del-mazo-fortalecer-a-los-tribunales-de-justicia-locales-386078.html>

Vargas, J. E. (2006). Gobierno Judicial: la organización y el rol de las cortes supremas. *Sistemas Judiciales*, 5(10), 7-13. Recuperado de [https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas\\_10](https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas_10)

L É A S E S I Q U I E R E

---

# H A C E R

---

E F E C T I V O  
E L A P A R A T O  
I N S T I T U C I O N A L D E  
C O M B A T E A L A C O R R U P C I Ó N

MARCO ANTONIO FERNÁNDEZ MARTÍNEZ Y EDNA JAIME

**Marco Antonio Fernández Martínez** es coordinador del programa de Educación y Anticorrupción de México Evalúa y profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey y **Edna Jaime** es directora general de México Evalúa. Los autores agradecen la colaboración de Eréndira Avendaño y Germán Loyola en la realización del presente ensayo, así como las sugerencias de Laurence Pantin. Los argumentos son responsabilidad exclusiva de los autores.



## RESUMEN

La corrupción es un problema que afecta la gobernabilidad democrática de México. Los esfuerzos recientes para atender este fenómeno derivaron en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que busca articular el trabajo de diversas instituciones para prevenir, investigar y castigar eficazmente la corrupción. Sin embargo, sus primeros años de implementación no han tenido los resultados esperados ya que han puesto en tensión las inercias propias de las instituciones con funciones anticorrupción (en particular la Procuraduría General de la República y la Auditoría Superior de la Federación), han enfrentado obstáculos administrativos-presupuestales y han evidenciado límites del nuevo diseño institucional. Por ello, la próxima administración deberá fortalecer los pesos y contrapesos de los órganos anticorrupción, blindar su presupuesto e independencia, además de impulsar una Política de Integridad Nacional, para acabar con la impunidad y consolidar un verdadero Estado de derecho en el país.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más críticos que amenazan la gobernabilidad del país es la corrupción. Este fenómeno no sólo es causa de la ineficiencia que se percibe en el uso de los recursos públicos y el ejercicio del quehacer gubernamental, sino que también tiene como efecto el debilitamiento de la democracia y la incapacidad para la conducción de un proyecto nacional que genere rendimiento social para todos.

En primer lugar, es un hecho que la corrupción implica el desperdicio de recursos económicos y financieros que genera pérdidas y debilita las capacidades de desarrollo del país. En segundo lugar, no hay que olvidar que la corrupción impide a la población acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad. Además, corrupción y desigualdad tienden a ir de la mano. Como sugieren algunos autores, en sociedades donde la corrupción es extendida, los niveles de evasión fiscal son mayores y la posibilidad de implementar políticas redistributivas disminuye. Con frecuencia la corrupción abre la puerta al clientelismo y al desvío de recursos de programas sociales, minando la posibilidad de disminuir la desigualdad social. A su vez, la corrupción es particularmente onerosa para los más pobres, quienes tienen menos medios para enfrentarla y son más proclives a ser víctimas de ella (Botero, Ponce y Shleifer, 2013; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 2002; Hunt, 2010). Finalmente, genera prácticas concentradoras de ingreso y poder, que favorecen el clima de inseguridad e impunidad que afecta al tejido y a la paz social. Es decir, la corrupción impacta en la calidad de vida de la población.

Los escándalos de corrupción e impunidad tienen como común denominador la existencia de un aparato gubernamental ineficiente, negligente, que desperdicia recursos, da malos servicios y que es señalado como el origen de estos actos de corrupción y como un actor incapaz de producir servicios públicos que contribuyan a sostener el desarrollo de la sociedad.

En este contexto, el combate a la corrupción es una de las principales exigencias de la sociedad, así como una necesidad y urgencia gubernamental, que obligan a ubicarlo dentro de las prioridades de la agenda pública. Como proyecto político, implica asumir acuerdos y sumar voluntades para que todos los actores se pronuncien y elaboren propuestas en torno a ello. Desde el frente gubernamental es necesario establecer objetivos puntuales para fortalecer el diseño de mecanismos más eficaces en la prevención, disuasión y castigo a la corrup-

ción. Desde el sector privado, en todos sus niveles, también implica el rechazo a este problema, al tráfico de influencias y a las prácticas de competencia desleal. A la sociedad le corresponde fortalecer el rechazo a la corrupción y la promoción de la práctica de la denuncia de todo acto de ese tipo, por menor o mayúsculo que sea. Para ello es fundamental contar con mejores mecanismos que protejan con eficacia a los individuos dispuestos a realizar denuncias de actos de corrupción.

Finalmente, la corrupción es una amenaza para el ejercicio de gobierno y la vida democrática. Por ello, en el marco del proceso electoral de 2018, los actores políticos no pueden desentenderse del tema ni dejar de ponerlo al centro de sus propuestas. Es fundamental reconocer que, sea cual sea el perfil de la nueva administración federal, México no puede permitirse relajar la lucha contra la corrupción. Es necesario erradicar los mecanismos institucionales que favorecen este fenómeno, pues de ello depende el éxito o fracaso de cualquier proyecto de gobierno.

Este capítulo tiene el objetivo de presentar un balance general sobre las acciones anticorrupción que se han emprendido en el país, con el propósito de adelantar una agenda de riesgos y oportunidades que la próxima administración deberá enfrentar. Como lo desarrollaremos más adelante, como parte de nuestras propuestas consideramos necesario asegurar las fuentes de financiamiento de los órganos anticorrupción, impulsar una Política de Integridad Nacional, fortalecer los pesos y contrapesos del SNA, garantizar la transparencia y rendición de cuentas en las designaciones de los titulares de los órganos anticorrupción, desarrollar un sistema de compras y contrataciones públicas eficiente, fomentar una verdadera coordinación entre las distintas instancias del SNA, incorporar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) al SNA, impulsar la construcción de inteligencia anticorrupción, así como fortalecer la protección a denunciantes de delitos de corrupción.

## CONTEXTO

Mientras Transparency International (1998) define el fenómeno de la corrupción como uno que permanece oculto e implica la apropiación de recursos públicos para obtener beneficios privados mediante más de una forma específica de conducta -de acuerdo con Merino (2013b)-, el World Forum on Governance reconoce el fenómeno de la corrupción de una manera más amplia, al considerar que no sólo incluye actos ilegales o prácticas indebidas que se encuentran fuera de la norma, sino que también se asocia con “el uso de la influencia en favor de intereses específicos que lleven a desviar recursos en perjuicio del interés público y que con frecuencia sucede a través de conductas que se presumen legales” (p. 139).

En México, la corrupción se presenta como un problema sistémico imbricado en el aparato institucional del país, que encontró terreno fértil en prácticas informales derivadas del control central que ejerció el Poder Ejecutivo sobre los Poderes Legislativo y Judicial, así como los Gobiernos locales, sobre la base de lealtades y complicidades para el funcionamiento del sistema político y a través de un aparato burocrático que aprovechó los espacios de discrecionalidad para el uso y abuso de los recursos del Estado (Dussauge, 2010).

El proceso democratizador vivido en el último cuarto del siglo XX modificó los esquemas de acceso al poder dando paso a una mayor pluralidad política. Se pusieron en marcha reformas de desregulación económica y procesos de descentralización administrativa. Desde el Estado mismo, se impulsó la modernización de la gestión pública mediante nuevos esquemas institucionales enfocados a la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas, la fiscalización y el combate a la corrupción. Sobre esta última, México tuvo una participación activa en las estrategias internacionales que nos comprometen a impulsar acciones para atajar este fenómeno.

Lo anterior condujo a que el eje de control del Poder Ejecutivo se modificara y se abrieran espacios para una mayor competencia política. Sin embargo, ello no significó la eliminación de compromisos e intereses de las nuevas elites políticas en ascenso. De hecho, lejos de acotar

el problema de la corrupción, la creciente pluralidad política que se ha observado en el país durante los últimos 20 años ha evidenciado la metástasis de este cáncer que no ha distinguido de nivel de gobierno ni del color de la fuerza política. Asimismo, las alternancias políticas observadas en los distintos niveles de gobierno no se han acompañado de una verdadera profesionalización de las instancias del Estado mexicano encargadas de prevenir, investigar y castigar los delitos de corrupción. En lugar de consolidar un aparato burocrático profesional comprometido con la aplicación de los principios normativos e institucionales, la función pública, la aplicación de los programas y el acceso a los puestos públicos mantienen una lógica de botín y recompensa en favor de la afiliación política, de lealtades y disciplina con los distintos grupos que ejercen el poder en todos los órdenes de gobierno. Ello reduce la posibilidad de contar con profesionales con las capacidades de llevar con éxito la lucha anticorrupción.

Ahora bien, las dimensiones del problema son múltiples y los instrumentos para medirlo aún no alcanzan a cuantificar todos sus rasgos y características, pero una de las aproximaciones con mayor aceptación a nivel internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que presenta Transparencia Internacional. Repetidamente, México ha ocupado una posición baja en la medición del IPC y ha mantenido una puntuación cercana a cero, que señala una alta percepción de corrupción<sup>37</sup>. Así en 2016, el país obtuvo 30 puntos (Transparency International, 2017). Los resultados de México indican que prevalece una percepción alta de corrupción, visión consistente con problemas de impunidad, de conflicto de interés e incluso de persistencia de opacidad sobre información gubernamental que debiera ser pública y ayudar a acotar potenciales actos de corrupción (por ejemplo, todavía falta transparencia en procesos de compras públicas y mecanismos de inconformidad, así como en la nómina en diversos rubros del Estado mexicano). Los resultados de indicadores en materia de corrupción

---

<sup>37</sup> De acuerdo con la escala del índice, que va de 0 a 100, valores cercanos al 0 significan que existe una alta percepción de prácticas de corrupción en el país bajo análisis. En cambio, valores cercanos a 100 están asociados con niveles de baja percepción sobre este fenómeno.

muestran que la población mantiene la percepción de que el problema es uno de los más graves y que limita el desarrollo del país.

Esta percepción no puede sino reforzarse con los resultados de los procesos de fiscalización realizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017), que detectó en 2016 posibles daños al erario público por la cantidad de 165 mil millones de pesos en el gasto del Gobierno federal, estatal y municipal ejercido en 2015. Esta cifra es equivalente a un punto del Producto Interno Bruto (PIB). La corrupción no sólo se apropia de los recursos públicos, también genera pérdidas económicas hasta por cinco puntos del PIB, de acuerdo con un Informe del Instituto Mexicano para la Competitividad (Casar, 2015). En esta investigación, se presentan algunas estimaciones sobre los costos económicos del fenómeno. En particular, el Banco Mundial estima que el costo de la corrupción asciende a nueve puntos del PIB, esto es, más de 60% del Presupuesto de Egresos de la Federación (Casar, 2015).

Adicionalmente, distintos estudios señalan que la corrupción tiene un efecto deslegitimizador sobre las instituciones de un país. A mayor percepción de corrupción, los ciudadanos expresan menores niveles de confianza en su Gobierno (Anderson y Tverdova, 2003; Fisman y Golden, 2017). Por ello, no sorprende que, dados los altos niveles de percepción de corrupción en México, los ciudadanos expresen gran desconfianza en sus instituciones. Resalta, por ejemplo, que 73.8% de los encuestados señala tener poca o nula confianza hacia el Poder Judicial (Latinobarómetro, 2016). Para el caso de la Policía, el nivel de desconfianza alcanza el 75%, mientras que los partidos políticos, el referente institucional que provoca mayor desconfianza ciudadana, llega a niveles de 84% (Buendía & Laredo, 2016).

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

### **1. Modelos de combate a la corrupción**

La corrupción no es un acto que se realice en solitario: se basa en la construcción de una red de actores que aprovechan los espacios de debilidad institucional para apropiarse de los recursos públicos. Los

retos para combatirla son mayúsculos, pues se trata además de un fenómeno que se concentra en las esferas del ejercicio del poder y la administración pública de los asuntos nacionales, en la intersección entre el interés público y el privado, afectando a las democracias modernas (de Souza, 1998).

Este combate implica entonces no sólo el diseño e implementación de instrumentos que fijen los términos de actuación del poder público con apego a la norma o garanticen la determinación de agentes o instituciones encargadas de prevenir, controlar y sancionar el abuso de la función pública, sino también el desarrollo de una estrategia que se sustente en acciones de coordinación y colaboración entre los distintos actores anticorrupción. Éstos deben contar con los canales formales de pesos y contrapesos para detener estas prácticas en todos los ámbitos públicos, incluyendo el electoral, en el cual se puede conjurar el uso de influencia futura.

El desafío consiste en construir diversos mecanismos institucionales con funciones y responsabilidades específicas que puedan fungir como controles anticorrupción. El debate público sobre este tema y la urgencia de encontrar una solución contundente a los problemas de corrupción han llevado a plantear la necesidad de crear una institución que “verdaderamente” persiga y sancione a los corruptos. Sin embargo, en ninguna experiencia internacional existe el “mejor modelo” que garantice el éxito en el combate a la corrupción. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2008), la creación de agencias anticorrupción y la definición de las herramientas para combatir este fenómeno deben responder al contexto de cada país, a sus condiciones legales, administrativas y culturales. La tentación de emular experiencias en el combate a la corrupción que no consideren las circunstancias particulares de los países puede llevar no sólo a su fracaso, sino que puede derivar en niveles de mayor cinismo y en una visión fatalista más extendida entre los ciudadanos que viven en una sociedad atrapada por la corrupción a la que no encuentran salida (Mungiu-Pippidi, 2006; Persson, Rothstein y Teorell, 2012).

A nivel internacional se han desarrollado distintos modelos para el combate a la corrupción desde el sector público. Por un lado, se ha planteado la creación de una sola agencia que concentra las funciones de investigación, persecución, y sanción de la corrupción. Por el otro, se ha favorecido un modelo, por el que optó México, como lo detallaremos más adelante, que distribuye dichas funciones en múltiples agencias que no sólo castigan la corrupción, sino que mantienen dentro de sus responsabilidades la atención a las causas del fenómeno, al emprender acciones de prevención y disuasión. Este esquema debe permitir el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas y la articulación de órganos en un andamiaje coherente de pesos y contrapesos que active múltiples mecanismos de vigilancia y control de la acción pública para garantizar su integridad.

Ambos modelos anticorrupción no agotan la variedad de estructuras y patrones de combate a las prácticas corruptas, así como tampoco han estado exentos de cuestionamientos que ponen en perspectiva sus alcances y limitaciones. En específico, el modelo de múltiples agencias plantea el reto de establecer claramente los canales de colaboración interinstitucional para activar los controles que detecten y sancionen los actos de corrupción. Asimismo, supone también el desafío de lograr la correcta coordinación de funciones, al romper con la práctica de trabajo de las distintas instituciones encargadas de prevenir, investigar y castigar actos de corrupción, que se ha caracterizado por la ausencia de un diálogo eficaz entre ellas y ha generado una implementación parcial del marco normativo. No obstante, aunque el desafío de construir un sistema de controles y mecanismos de rendición de cuentas no es menor, la virtud de este modelo reside precisamente en que responde a una visión comprehensiva del acto de corrupción que entiende las causas y orígenes de conductas indebidas e ilícitas, superando la visión persecutoria de servidores deshonestos, sin que se atienda la raíz del problema.

## **2. El combate a la corrupción en México hasta la fecha**

A partir de la última década del siglo XX, se puede reconocer una estrategia deliberada del Estado mexicano para combatir la corrupción, lo que implicó la construcción de nuevas instituciones y una participación más activa

del país en los mecanismos internacionales que promueven prácticas en este sentido<sup>38</sup>. Así, desde 1996 con el Programa para la Modernización de la Administración Pública, se impulsaron acciones de mejora de la gestión pública con el propósito de promover la rendición de cuentas y orientar el servicio público hacia la efectividad del quehacer gubernamental.

En 2000, se profundizaron en el país los cambios institucionales en favor de la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En el ámbito de la administración pública federal en México, se realizaron importantes esfuerzos por transparentar su funcionamiento y procesos internos a través de distintas reformas y cambios a nivel institucional y legal desde los inicios de esta década. Se buscó que dichos esfuerzos se cristalizaran en acciones alineadas con los Planes Nacionales de Desarrollo, lo cual implicó trascender una visión de corto plazo para insertarse en una dinámica sexenal que permitiera avances de mayor alcance en este ámbito.

A partir de ello, comenzó a operar la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual estuvo en operación hasta el año 2011. Asimismo, en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y en la administración de Felipe Calderón se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012). Este último contempló una estrategia federal para combatir la corrupción en todas las dependencias de la administración pública federal. Por su parte, la administración que está por concluir planteó como estrategia transversal el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, en el cual se plasmaron las acciones en materia de transparencia, gobierno abierto, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

---

<sup>38</sup> De acuerdo con Betanzos y Chávez (2017), “en 1997, México se adhirió a la Convención Internacional contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Por su parte, en 2003 se suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (p. 23).

Un repaso general sobre los avances en materia de reformas, actualización de la legislación y creación de instituciones que han fortalecido la operación de la función pública, principalmente a nivel federal, muestra que las principales reformas que se han impulsado están asociadas con el control y fiscalización de recursos públicos, el régimen de responsabilidades de servidores públicos y la transparencia y el acceso a la información. Sin embargo, los esfuerzos por profesionalizar las instancias encargadas de la aplicación de los nuevos marcos jurídicos que se han venido adoptando en el país –y en general para avanzar el Estado de derecho– han sido escasos y poco exitosos. Esto deriva en problemas serios de capacidades institucionales para lograr prevenir, investigar y castigar eficazmente la gran mayoría de los delitos en nuestro país, incluyendo los vinculados con actos de corrupción.

En el ámbito del control y fiscalización de los recursos públicos, se reforzaron los controles internos y externos de la programación y ejercicio del presupuesto público relacionado con mecanismos institucionales para realizar auditorías al gasto público. Por el lado del control interno, en 2003 entró en funciones la Secretaría de la Función Pública (SFP)<sup>39</sup>, que dio pie a la creación de los Órganos Internos de Control (OIC) para vigilar el funcionamiento de las dependencias públicas. A su vez, el componente externo de control corresponde a la ASF, constituida en el año 2000, como encargada de supervisar el correcto ejercicio del gasto público.

Ambos componentes de la fiscalización se complementan de manera importante. El papel de la SFP es fundamental en el combate a la corrupción ex ante, pues es la dependencia responsable de inhibir y sancionar las prácticas corruptas dentro de la administración pública federal. Por su parte, la labor de la ASF como fiscalizador ex post es fundamental, ya que realiza distintos tipos de auditorías a programas financiados con recursos federales y –a partir de la reforma de 2015-

---

<sup>39</sup> El antecedente inmediato de la Secretaría de la Función Pública (SFP) era la Secretaría de Contraloría General de la Federación creada en 1982.

también de las participaciones transferidas a los Gobiernos estatales y locales, con el propósito de mejorar el ejercicio del gasto y acotar los espacios para el mal uso de los recursos públicos<sup>40</sup>.

En el tema de control y evaluación de la gestión pública, en 2005 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para medir el desempeño e impacto de los programas sociales del país en la disminución de la pobreza y el combate al rezago social. Su actuación se reforzó con la posterior creación de programas y estrategias<sup>41</sup> alineadas con su labor.

A pesar del fortalecimiento de las funciones de prevención, fiscalización y control de los actos de corrupción, el componente institucional de persecución y sanción de estas prácticas no tuvo ninguna modificación. En México, a nivel federal, esta labor es parte de las funciones de la Procuraduría General de la República (PGR). Las tareas de recepción de denuncias, investigación de delitos y sanción penal de ilícitos son realizadas por la PGR a través de los Ministerios Públicos (MP), órganos auxiliares en la persecución de delitos y aplicación de penas. De esta manera, el MP debe contar con evidencia suficiente para demostrar ante un juez la responsabilidad penal de un presunto responsable para ejercitar una acción penal ante el Poder Judicial. Asimismo, si alguna instancia del Control Interno o Externo encuentra indicios de algún ilícito que constituya un acto de corrupción, debe turnarlo a la PGR, pues éste es el único órgano con capacidad de activar un proceso penal contra los funcionarios públicos que resulten responsables. Sin embargo, este órgano depende del Poder Ejecutivo y este hecho le ha restado autonomía política. Aunado a ello, las debilidades institucionales del MP para emprender una investigación profesional representan enormes barreras para el control de la corrupción en el país (Jaime, Avendaño y García, 2011).

---

<sup>40</sup> Existen distintos tipos de auditorías que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación (ASF). De acuerdo al informe de la Cuenta Pública de 2016, la ASF realizó 748 auditorías, 605 de cumplimiento financiero, 149 de desempeño, 133 de inversiones físicas, 10 auditorías forenses, 8 de evaluación de políticas públicas, además de una revisión de situación excepcional y 5 estudios especiales.

<sup>41</sup> Programa de Mejora de la Gestión para agilizar la operación de la Administración Pública Federal, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

Así, en los últimos treinta años en México hemos trabajado en la construcción de múltiples agencias con funciones anticorrupción, transparencia y fiscalización, que hasta hace poco se encontraban desconectadas para controlar las prácticas indebidas. Gracias a la participación de la sociedad civil, se inició el camino para la construcción de una alternativa que busca consolidar la articulación de instituciones con funciones de combate a la corrupción y se tradujo en la creación en 2015 de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Los principales objetivos del Sistema son: 1) fortalecer la coordinación institucional entre sus integrantes, 2) atacar a la corrupción desde sus causas y cerrar áreas de oportunidad, 3) garantizar el acceso a la información y la transparencia de las acciones del Gobierno, 4) promover la fiscalización oportuna del gasto público y 5) lograr el fortalecimiento institucional. Esta apuesta no sólo aporta nuevos mecanismos de colaboración gubernamental, sino que también incluye la participación de la sociedad como actor relevante en el diseño de instrumentos y soluciones posibles para detener estas prácticas.

De este modo, el SNA se posiciona como el eje central para consolidar las acciones del Estado para detectar, prevenir, controlar, investigar y sancionar el abuso de los recursos públicos. Su papel es preponderante ya que se posiciona como la instancia coordinadora de las instituciones anticorrupción en los tres niveles de gobierno e implica una nueva arquitectura institucional del combate a la corrupción en el que participan las siguientes instituciones (Betanzos y Chávez, 2017):

### **Secretaría de la Función Pública**

- Se encargará de aplicar las sanciones administrativas por infracciones no graves.

### ***Auditoría Superior de la Federación***

- Sus facultades de fiscalización incluyen realizar auditorías en tiempo real y el universo de recursos auditados se amplía hasta el 92% de los recursos que reciben los Gobiernos estatales y locales.

### ***Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción***

- Su labor es la de investigar a servidores públicos y particulares que cometan delitos de corrupción y contará con autonomía de gestión.

### ***Tribunal de Justicia Administrativa***

- Es el órgano competente para imponer sanciones administrativas a servidores públicos y particulares que cometan faltas denominadas graves y que están asociadas a actos de corrupción; cuenta con autonomía para emitir sus fallos.

### ***Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales***

- Su papel es garantizar el acceso a la información en posesión de cualquier ente u organismo de los tres Poderes de la Unión.

### ***Consejo de la Judicatura Federal***

- Se encarga de la vigilancia del Poder Judicial de la Federación y de resolver las quejas y responsabilidades administrativas de cualquier miembro del Poder Judicial.

### ***Comité de Participación Ciudadana***

- Es la instancia ciudadana y su función es presidir el Comité Coordinador del SNA, además de proponer proyectos de coordinación interinstitucional e intergubernamental para prevenir, controlar y sancionar hechos de corrupción.

Estas distintas instituciones forman en su conjunto el Comité Coordinador del SNA. Dicho Comité está integrado por los titulares de los organismos con funciones anticorrupción descritos anteriormente y tendrá la responsabilidad de diseñar y promover la instrumentación de políticas anticorrupción, así como establecer los mecanismos de coordinación de las autoridades gubernamentales para controlar la corrupción. Asimismo, está facultado para diseñar los sistemas de información que permitan el intercambio de datos para prevenir e investigar prácticas indebidas.

Esta nueva arquitectura institucional de la política anticorrupción del país se acompaña de un marco normativo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA, 2016) y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016), las cuales establecen las bases nacionales de la política anticorrupción y obligan a los Gobiernos locales a reformar sus preceptos legales en esta materia, por lo que el modelo anticorrupción diseñado a nivel federal deberá replicarse en cada una de las entidades federativas. Asimismo, se modifica el código penal para incorporar una nueva tipología de delitos vinculados a actos de corrupción, cuya prescripción se amplía a siete años.

El SNA implica un proceso paulatino de fortalecimiento de las instituciones y del Estado de derecho que reconoce que las inercias burocráticas y las conductas indebidas se deberán corregir mediante la activación de múltiples mecanismos de vigilancia y control, prácticas de transparencia, disuasión y sanción, aunados a esquemas de controloría social. Ello requiere de un soporte institucional en todos los órdenes de gobierno y el compromiso explícito de poderes y actores privados, políticos, económicos y sociales.

Este aspecto no es menor, ya que ésta es una de las políticas en las que la sociedad civil organizada rompió, no sin dificultades, las resistencias del sistema político para que, por lo menos en su diseño, se estableciera una nueva forma de conducción y atención de uno de los problemas públicos más graves del país. El SNA pone en práctica los principios básicos de la gobernanza que, según Aguilar (2010), permite:

el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la producción de las situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público – privada – social en la formulación e implementación de políticas [públicas] (pp. 30-31).

No obstante, las resistencias en la aprobación del diseño del SNA no son las únicas que debe enfrentar la política anticorrupción. Los primeros años de implementación del Sistema han puesto en tensión las inercias y rutinas propias de las instituciones con funciones anticorrupción y se ha hecho evidente el asentamiento de obstáculos administrativos-presupuestales por parte del grupo en el poder. Esta agenda no está exenta de retrocesos ante el proceso de renovación política que vivirá nuestro país este año. Sin embargo, se abre también la posibilidad de seguir fortaleciendo las capacidades del Estado mexicano para controlar la corrupción.

Para ilustrar los retos que enfrenta la instalación del SNA, se presentan a continuación los desafíos en dos instituciones clave: la PGR y la ASF.

**a) La Procuraduría General de la República y su Fiscalía Anticorrupción: El desafío de la profesionalización en el combate a la corrupción**

**• La Procuraduría General de la República**

La PGR, como pieza fundamental del SNA, se ve seriamente limitada por un andamiaje institucional deficiente, que se refleja en los limitados recursos humanos con los que cuenta, así como en su baja ca-

pacidad de investigación<sup>42</sup>. Actualmente, la institución presenta desafíos sustantivos en los resultados de su personal. Los mecanismos de ingreso, diagnóstico y promoción del personal al interior de la PGR presentan serias deficiencias, que obstaculizan la profesionalización de su desempeño y la mejora de sus resultados (PGR, 2017a). La ausencia de un servicio profesional de carrera efectivo impide fortalecer las capacidades de investigación del personal y la eficacia del Ministerio Público, de tal manera que se puedan acreditar sólidamente ante la autoridad judicial los delitos sujetos de dichas investigaciones.

Un servicio profesional de carrera como el que existe actualmente limita la incorporación de perfiles multidisciplinarios a la institución (especialistas informáticos, financieros, economistas, entre otros), mismos que se necesitan para poder avanzar en el fortalecimiento de su capital humano. Asimismo, el no contar con un servicio profesional de carrera funcional inhibe el sentido de pertenencia a la institución y obstaculiza los esfuerzos para sentar las bases de una evaluación puntual que sirva para incentivar su desarrollo personal, condiciones necesarias para minimizar la corrupción al interior de la Procuraduría. Diversos diagnósticos recientes sobre el funcionamiento de la PGR revelan la precariedad de su servicio profesional de carrera. Por ejemplo, destaca el contraste entre la proporción de personal perteneciente a la rama ministerial (agentes del MP) correspondiente al servicio profesional de carrera (2 mil 394) y el número de agentes del MP provenientes de designaciones especiales (1 mil 153) para 2017<sup>43</sup>.

Como ya se mencionó en el capítulo 3, las deficiencias en las capacidades de investigación del personal de la PGR, así como la de-

---

<sup>42</sup> El análisis más detallado de los principales retos para la Procuraduría General de la República (PGR) y su conversión en Fiscalía General se encuentra en el capítulo 3.

<sup>43</sup> Sobre este punto, resaltan dos situaciones: 1) en la rama ministerial se encuentran los salarios más altos de la PGR (aproximadamente 49% del gasto salarial) y 2) dicha rama es la más propensa a contratar personal por designaciones especiales (Merino, 2013a).

bilidad institucional para generar y manejar la información de sus diversas investigaciones, derivan en pobres resultados para acreditar ante la autoridad judicial los delitos que motivan las investigaciones de la institución. Es por ello que, como señala un informe elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2013), se necesita mejorar la efectividad de las capacidades de investigación a través del uso correcto de la información proporcionada por las Unidades de Análisis Criminal (UAC)<sup>44</sup>, para así perseguir y sancionar correctamente los delitos, incluyendo los de corrupción. Para ilustrar lo anterior, de 2014 a 2016 se iniciaron 63 mil 059 carpetas de investigación, de las cuales 21 mil 728 (34.46%) se atendieron y 41 mil 331 se encuentran pendientes de determinación.

#### • **La Fiscalía Anticorrupción**

Como parte de la reforma político-electoral aprobada en marzo de 2014, se reformó el artículo 102 constitucional para prever que el MP se organice en una Fiscalía General de la República como órgano autónomo, dotado de personalidad y patrimonio propios. Se estableció que dicha Fiscalía a su vez contará con tres fiscalías, dentro de ellas una Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción (Fiscalía Anticorrupción), cuyo titular será nombrado y removido libremente por el Fiscal General de la República, con la posibilidad para el Senado de presentar una objeción.

La puesta en marcha de la Fiscalía Anticorrupción aún está pendiente, pues el Senado, órgano al que se le brindó la facultad de nombrar por una única ocasión a su primer titular, quien deberá ocupar el cargo hasta el 30 de noviembre de 2018, no logró un

---

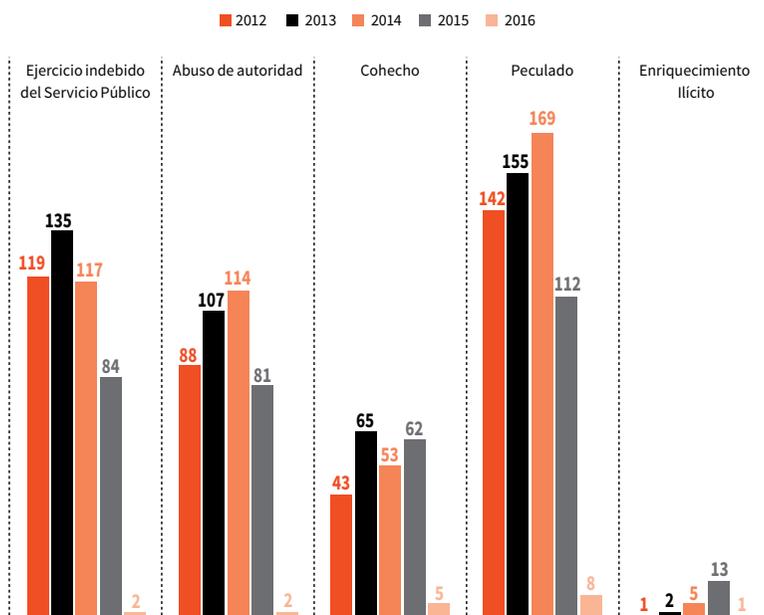
<sup>44</sup> Las Unidades de Análisis Criminal forman parte de las delegaciones estatales de la PGR. En ellas se efectúan líneas de acción enfocadas a la recolección, evaluación, procesamiento, análisis y explotación de información delictiva, obtenida de diversas fuentes como lo son medios de comunicación y bases de datos institucionales (CIDE, 2013).

acuerdo sobre el tema. Además de carecer de un titular, la nueva Fiscalía Anticorrupción enfrenta dos grandes retos para su correcto funcionamiento: el desarrollo de una arquitectura operativa efectiva (recursos humanos multidisciplinares, capacitados y seleccionados adecuadamente, además de un presupuesto suficiente) y la adopción de un marco normativo que la blinde de presiones políticas en su funcionamiento y le garantice una correcta autonomía en sus funciones. Un ejemplo de ello es la investigación que la PGR abrió en febrero de 2018 contra el empresario Manuel Barreiro, en la cual se le vincula con el candidato a la presidencia de la coalición Por México al Frente, Ricardo Anaya. Dicho caso ha generado una polémica importante sobre el uso de las instituciones de procuración de justicia con fines políticos, que parece reflejar la poca autonomía de la PGR.

Por otra parte, esta Fiscalía heredará las funciones y el personal de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia (UEIDCSPCAJ), la cual ha tenido un pobre desempeño. Entre 2012 y febrero de 2016, las consignaciones realizadas por esta Unidad respecto a delitos relacionados con hechos de corrupción –ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito– han sido escasas. Destaca, por ejemplo, que en 2015 realizó su “máximo histórico” de consignaciones por enriquecimiento ilícito, con 13 casos (Procuraduría General de la República [PGR], 2017a). Con apenas 35 agentes del MP para todo el país, esta Unidad se caracteriza por su debilidad estructural, que le impide atender las más de mil carpetas de investigación que tiene entre su lista de tareas (Chávez, 2017).

De esta manera, los principales desafíos que enfrenta la Fiscalía Anticorrupción figuran, por una parte, en el reclutamiento y selección de personal adecuado, que concentre elementos con conocimientos financieros y en derecho administrativo para investigar delitos como el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero, con el objetivo de dar seguimiento al capital de procedencia ilícita y con ello mejorar las ca-

### Consignaciones por la PGR por delitos de corrupción de 2012 a 2016\*



\*Para el año 2016 se reporta el total de consignaciones hasta el 8 de febrero de 2016

pacidades de investigación de la institución. En términos de combate a la corrupción, de no resolverse la ausencia de personal multidisciplinario y capacitado, difícilmente se logrará un seguimiento más puntual a las denuncias de hechos presentadas por delitos asociados a problemas de corrupción por parte de la ASF. Además, sobresale la necesidad para la Fiscalía de capacitar a sus propios peritos y agentes a fin de especializar e incrementar los recursos humanos en las actividades que llevará a cabo la Fiscalía.

Por otra parte, también se requiere la optimización de la comunicación y coordinación con las delegaciones estatales de la PGR, a través de la creación de unidades de la Fiscalía Anticorrupción con agentes especializados en el combate y la persecución de delitos establecidos en el título décimo del Código Penal Federal. Lo anterior se vincula con la autonomía e independencia que debe tener la institución para

llevar a cabo sus funciones, ya que al depender del Poder Ejecutivo estaría respondiendo a los intereses de éste, corriendo el riesgo de caer en la simulación de la aplicación de justicia.

### • **“Sigue el dinero” y las herramientas para la desarticulación de redes de corrupción: esfuerzos insuficientes**

Uno de los aspectos fundamentales para lograr desarticular las redes de corrupción es la capacidad de la autoridad para el seguimiento de las ganancias asociadas a dichas redes. Existen múltiples argucias y mecanismos que éstas utilizan para perpetrar los delitos de corrupción y ocultar sus botines. Destacan tres tácticas comunes: 1) la creación de empresas falsas para el desvío de recursos públicos a través de la entrega simulada de servicios; 2) la contratación de empresas cuyo objeto social no tiene relación con el objeto del contrato y sólo se usa para el desvío de recursos públicos, y 3) empresas contratadas por el Gobierno para brindar bienes o servicios y que se niegan a cooperar con las autoridades en sus investigaciones sobre el posible desvío de recursos del erario. Estas distintas estrategias permiten a servidores públicos coludidos con empresarios el desvío de cantidades considerables de recursos públicos y su lavado en depósitos para la compra de propiedades y transferencias a cuentas bancarias nacionales y extranjeras (Fernández y Herrera, 2018).

En la discusión de la reforma para la creación del SNA, se enfatizó la necesidad de incluir la extinción de dominio en casos de bienes logrados a partir de delitos de corrupción<sup>45</sup>. Sin embargo, los resultados no son alentadores. Por ejemplo, en 2016 sólo 11 casos por extinción de dominio llegaron al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), con una recuperación de actos por 750 mil pesos, y esto pese a que esta figura jurídica ya existía y también es utilizada para los casos de delincuencia organizada (Molina y Langner, 2017).

---

<sup>45</sup> De hecho, recientemente la Cámara de Diputados aprobó una reforma para hacer imprescriptible el decomiso de bienes en investigaciones contra funcionarios públicos que hayan incurrido en enriquecimiento ilícito (Monroy, 2017).

En la última evaluación realizada a México por el Grupo de Acción Financiera (Gafi, 2018b)<sup>46</sup> para determinar los avances en el cumplimiento de las medidas para combatir el lavado de dinero y diversas amenazas a la integridad del sistema financiero –incluyendo los fondos ilegales asociados a delitos de corrupción–, se evidenciaron múltiples debilidades institucionales para hacer cumplir los marcos jurídicos que castigan dichos delitos. El reporte exhibe los débiles esfuerzos para decomisar recursos sospechosos en efectivo o falsamente declarados y para identificar a los beneficiarios finales de las transacciones ilegales del lavado de dinero. Los expertos que evaluaron las acciones nacionales señalan que sólo de forma reciente la PGR ha comenzado a identificar el lavado de activos como una prioridad. Por ello creó dos nuevas estructuras en su interior: la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de Moneda (UEIORPIFAM) y la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF). Sin embargo, consistente con los diagnósticos del funcionamiento en general de la PGR, dichas unidades no cuentan con el personal suficiente ni con la capacitación adecuada para realizar investigaciones efectivas en esta materia. Tampoco tienen los procedimientos operativos para precisar cómo iniciar dichas investigaciones. Similar a lo que ocurre con otras unidades al interior de la PGR, es preocupante la relación confusa entre ellas, aunque parece que ya existe cierta cooperación.

Además, el reporte apunta a una deficiente coordinación entre las diferentes dependencias del Gobierno federal mexicano para lograr investigaciones robustas en la materia. Por ejemplo, pese al seguimiento que realiza la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP a movimientos irregulares

---

<sup>46</sup> El Grupo de Acción Financiera (Gafi) es un organismo intergubernamental creado en 1988 por el denominado Grupo de los Siete, al que se han ido sumando diversos países, incluyendo México, con el fin de establecer normas y medidas que permitan un combate efectivo contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas que afectan la integridad del sistema financiero internacional, incluyendo el financiamiento ilegal asociado a delitos de corrupción. Desde entonces, el Gafi ha emitido una serie de recomendaciones, por medio de reportes, para enfrentar el lavado de dinero (1990, 1996, 2003 y 2012). En dichos reportes se da cuenta del avance en el cumplimiento de las medidas acordadas por el Gafi para combatir los delitos mencionados (Gafi, 2018a).

de transacciones financieras, no se logra una coordinación eficaz con la PGR, por lo que ésta difícilmente es capaz de acreditar ante los tribunales los delitos asociados a este tipo de operaciones ilegales. Esta falta de coordinación es aún más dramática con las Procuradurías estatales.

Sin embargo, la Unidad de Inteligencia Financiera ha aumentado el número de denuncias penales que ha presentado por lavado de activos al pasar de 52 en 2010 a 112 denuncias en 2016, lo que ha representado un incremento en el número de individuos involucrados (de 194 en 2010 a 499 en 2016) y en los montos de recursos involucrados en este delito (9 mil 457 millones de pesos en 2010 contra 57 mil 841 millones en 2016).

### **b) Auditoría Superior de la Federación: hallazgos importantes, pero consecuencias limitadas**

La ASF ha mostrado su importancia como actor clave del SNA debido a los resultados de su labor en materia de combate a la corrupción en años recientes. Entre ellos destacan dos casos: el primero referente al desvío de recursos públicos en Veracruz durante la administración de Javier Duarte, en el que la ASF detectó irregularidades desde 2016 (Aristegui Noticias, 2016) y el segundo relativo a la detección de redes en distintas universidades públicas que facilitaron el desvío de recursos del erario, trabajo que sirvió de base para la reciente investigación periodística denominada La Estafa Maestra. Para lograr la investigación, el equipo que trabajó en ella se basó en varios documentos accesibles a los ciudadanos, entre ellos los informes de auditorías forenses que produce la ASF (Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2017).

Pese a la importancia de los reportes de la ASF para identificar problemas serios en el mal uso de los recursos públicos, lamentablemente las consecuencias jurídicas de sus hallazgos siguen siendo limitadas. Por ejemplo, de acuerdo a los mismos informes de la ASF sobre la Cuenta Pública, las multas determinadas en 2013 y 2014 suman un total de 117 mil 123 millones 540 mil pesos (ASF, 2017). Sin embargo, cuando se observa el monto ejecutado, éste sólo es de 14 mil 680 millones 790 mil pesos, es

decir, 12.5% de las multas determinadas (ASF, 2018). Por otra parte, de 2000 a 2018, la ASF ha presentado 912 denuncias penales ante la PGR. Sin embargo, sólo se ha dado sentencia en una ocasión (Montes, 2018).

En suma, de no atenderse los problemas de capacidades de investigación, seguimiento y sanción de irregularidades detectadas, la eficacia en los resultados de la ASF se verá limitada. Cabe destacar las complejidades del contexto en que ocurrió el nombramiento del nuevo titular de la ASF, que finalmente se dio el 15 de marzo de 2018, pues los desencuentros entre los partidos representados en la Cámara de Diputados impidieron que éste ocurriera en el periodo ordinario de sesiones en 2017. Además, el proceso de designación se dio en un contexto de contrastes, entre acciones encaminadas a la transparencia a inicios del proceso -incluyendo una urna ciudadana con preguntas a los aspirantes- y cuestionamientos serios sobre la falta de información y transparencia en la etapa final del mismo, en particular en torno a la selección de la terna de finalistas y a la votación para la designación del nuevo titular de esta instancia. Lamentablemente para una institución clave para la rendición de cuentas, los diputados no honraron precisamente dicha rendición de cuentas para explicar con claridad las razones que llevaron a la elección del nuevo titular de la ASF ni tampoco explicitaron el voto de cada fuerza política a favor o no en dicho nombramiento.

### **3. Las amenazas al Sistema Nacional Anticorrupción**

Actualmente, el tema del combate a la corrupción está presente en los discursos de los candidatos de los diversos procesos electorales de este 2018, más como argumento que busca justificar la alternancia en el poder y como base para atacar a los adversarios, que como un programa de gobierno que establezca directrices claras con el fin de profesionalizar los esfuerzos del Estado mexicano para enfrentar la corrupción y lograr una creciente desarticulación de sus redes en el país. No obstante, es necesario identificar los lineamientos con los que las fuerzas políticas podrían decidir avanzar en la lucha contra la corrupción y sobre todo anticipar los riesgos que enfrentará la construcción de un eficaz ambiente anticorrupción. Aquí cuatro de las principales amenazas:

### **a) Desechar el Sistema Nacional Anticorrupción**

Tradicionalmente, la entrada de una nueva administración busca imprimir “su propia marca” en el quehacer gubernamental. En algunos casos se cambian los nombres de programas o instituciones públicas sin que ello signifique una modificación real de las soluciones para atender un problema público. En otros, se desecha cualquier política asociada con otro grupo político y se crea una nueva institución por acción ejecutiva, lo que significa un nuevo aprendizaje institucional que no termina de consolidar respuestas concretas.

En materia anticorrupción, optar por revertir la reforma anticorrupción y eliminar el SNA en favor de una nueva agencia anticorrupción conllevaría un alto riesgo de que ésta sea capturada con fines de control político. México requiere de un entramado de instituciones bien coordinadas para potenciar la acción institucional y atacar desde sus causas la corrupción, así como prevenir, detectar, investigar y sancionar estas prácticas.

### **b) Subordinar las instituciones del Sistema Nacional Anticorrupción a intereses políticos**

El nuevo SNA cuenta, en su diseño, con los pilares y características para combatir la corrupción de fondo. Sin embargo, no debemos olvidar que las instituciones son conducidas por personas y éstas corren el riesgo de ser capturadas por intereses políticos.

Aun cuando la reforma anticorrupción buscó establecer contrapesos en la selección de las personas a cargo de las dependencias anticorrupción y dotarlas de autonomía en el ejercicio de su función, los nombramientos de estos funcionarios siguen siendo el eslabón más frágil en su implementación. La designación a modo de estos puestos debilitaría la efectividad futura del propio Sistema.

### **c) Minimizar, aislar y debilitar la operación del Sistema Nacional Anticorrupción**

Otro riesgo es que una vez concluido el proceso electoral se minimice y se relegue la lucha anticorrupción bajo el pretexto de priorizar otros aspectos de la agenda de gobierno. Es un hecho que promesas de campaña se diluyen a lo largo del ejercicio de gobierno, por lo que la agenda anticorrupción debe tener un impulso social que evite que esta sea considerada como secundaria. La experiencia internacional demuestra que sin dicho impulso ciudadano difícilmente se mantienen los incentivos para que los políticos continúen los esfuerzos anticorrupción.

Un riesgo asociado al anterior es que el SNA exista pero que no sea escuchado y que no participe en la construcción de acciones concretas. El aislamiento debilitaría la capacidad de influencia e interlocución del Sistema, así como su papel de observador y analista propositivo para el fortalecimiento de la lucha anticorrupción.

La implementación de las funciones y responsabilidades del SNA entraña la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para su correcta operación, los cuales tienen como fuente de financiamiento el presupuesto público. La limitación de dichos recursos impide llevar a cabo las tareas para las que fue creado el Sistema. De hecho, en el primer año de operación del SNA, los propios integrantes del Comité de Participación Ciudadana denunciaron la acción deliberada de la autoridad hacendaria para limitar los recursos al Sistema, provocando la parálisis del mismo y retrasos en las tareas encomendadas.

Una revisión panorámica de la asignación presupuestal a las distintas instituciones integrantes del SNA revela la contradicción entre el discurso político que ha enfatizado la importancia de la lucha contra la corrupción y los esfuerzos presupuestales que realmente se están haciendo para que México cuente con instituciones robustas en esta materia. Por ejemplo, la SFP ha tenido un recorte del

29.91% desde 2013. Otras instituciones que coadyuvan en la lucha contra la corrupción, como son la Visitaduría General de la PGR y la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FE-PADE), también han sufrido recortes importantes del 7.43 y 6.71% respectivamente.

#### **d) Debilitar la implementación del andamiaje anticorrupción en los estados**

Si los retos para avanzar en la implementación del SNA no han sido menores, las resistencias para la implementación del andamiaje anticorrupción son aún más fuertes en las entidades federativas. Destacan dos problemas: retrasos de los congresos locales para hacer los ajustes legislativos que permitan la instalación de los Sistemas<sup>47</sup>, así como múltiples intentos para capturar políticamente los titulares de algunas de las instituciones integrantes del Sistema, lo que merma su autonomía política en menoscabo de su futuro desempeño.

A partir de la entrada en vigor de la LGSNA el 19 de julio de 2016, las entidades contaban con un periodo de un año para instalar sus Sistemas Locales Anticorrupción (SLA)<sup>48</sup>. Sin embargo, actualmente que ya pasó la fecha límite para que las entidades realicen estas modificaciones, se observa un avance del 78% en la implementación de los SLA<sup>49</sup>. En diversos casos, destacan los intentos por realizar convocatorias a modo o con vicios de opacidad para la selección de algunos integrantes de las instituciones clave del Sistema, como fue el caso en la Ciudad de México, por ejemplo.

---

<sup>47</sup> Los ajustes consisten en cambios a sus constituciones locales y leyes secundarias para establecer los cimientos jurídicos de sus Sistemas Locales Anticorrupción (SLA).

<sup>48</sup> Ver lo señalado en el Artículo Segundo transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA, 2016).

<sup>49</sup> Para medir el avance se consideraron tres criterios que son las reformas a constituciones estatales, la creación de leyes secundarias de los SLA y el número de nombramientos de funcionarios clave de las instituciones integrantes de dichos Sistemas, tales como los miembros del Comité de Participación Ciudadana, los fiscales anticorrupción y los magistrados de los tribunales locales administrativos. Análisis propio realizado con base en la revisión de los avances de las legislaciones estatales y reportes de prensa de las entidades federativas.

Finalmente, algunos SLA contravienen la Constitución federal y la LGSNA<sup>50</sup>.

## PROPUESTAS

México no está condenado a padecer la corrupción. El SNA debe sentar las bases para una política integral y nacional contra hechos de corrupción y es importante insistir en que no existen atajos para la construcción de instituciones sólidas. Cambiar prácticas indebidas y la lógica del fenómeno de la corrupción implica un proceso de maduración y ajuste continuo. El Sistema enfrenta múltiples retos institucionales, políticos, presupuestales y pendientes legislativos. La impaciencia nos puede llevar a decisiones erradas. La indolencia puede descarrilar la posibilidad de afianzar los esfuerzos anticorrupción y erosionar aún más la joven democracia mexicana.

El relevo electoral que viene es el ejercicio más grande y seguramente de mayor trascendencia de la historia política del país, por ello es necesario que en el proceso se consoliden los principios generales que guiarán la lucha contra la corrupción a través de propuestas concretas que contribuyan a la construcción de fortaleza institucional anticorrupción en todos los niveles de gobierno, consolidando una red de actores e instituciones con ese objetivo común. Para ello, a continuación se proponen las siguientes acciones en nueve áreas:

---

**50** Al respecto, destaca el caso de la Ciudad de México, donde la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (2017) incorporó dos miembros adicionales a su Comité Coordinador: el Órgano Interno de Control de la Asamblea de la Ciudad de México y al titular del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. Asimismo, el mecanismo para el nombramiento del secretario técnico de la Comisión Ejecutiva del SLA es distinto al contemplado a nivel nacional, pues de acuerdo con el artículo 33 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (2017), "el Secretario Técnico será nombrado y removido por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, a propuesta de las Comisiones de Transparencia y Combate a la Corrupción, y de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, por el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes del pleno". También estableció un mecanismo que excluye la participación del Comité de Participación Ciudadana para el nombramiento del secretario técnico, y, por el contrario, contempla que el Jefe de Gobierno sea quien mande una terna a las comisiones antes mencionadas, para que sea votada en el pleno. En cambio, a nivel nacional el secretario es nombrado y puede ser removido por el voto favorable de cinco de los miembros del Comité Coordinador del SNA. Cabe señalar que el presidente del SNA propone al Comité Coordinador una terna seleccionada por el Comité de Participación Ciudadana (LGSNA, 2016, art. 33).

## **1. Asegurar las fuentes de financiamiento de los órganos anticorrupción**

Si la siguiente administración busca que el SNA genere resultados visibles, es fundamental asegurar las fuentes de financiamiento de los órganos anticorrupción, es decir, no sólo de la SFP, la ASF, la futura Fiscalía General de la República, y en particular su Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción, así como su UEIORPIFAM y su UEAF, el Tribunal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y el Consejo de la Judicatura Federal, sino también del Comité de Participación Ciudadana y de la Secretaría Ejecutiva. Solamente si cuentan con recursos suficientes, se podrá garantizar su correcta operación y esperar que puedan dar resultados. Como se mencionó anteriormente, la voluntad de la próxima administración para combatir la corrupción se podrá medir a partir de los recursos que asigne a las instituciones que integran el SNA.

## **2. Impulsar una Política de Integridad Nacional**

Si bien es cierto que los actos de corrupción encuentran en el aparato de la administración pública la arena para llevar a cabo prácticas indebidas, los actores a cargo de una función pública no son los únicos con responsabilidad por la comisión de estas faltas, así como tampoco el ámbito gubernamental es el único escenario en el cual se realizan estos actos. Como se comentó al principio de este capítulo, el combate a la corrupción implica no sólo controlar, disuadir y castigar las acciones indebidas que violan el marco legal que regula la operación de la función pública, sino también acotar los hechos que se vinculan con la promesa de influencia futura que se dan de manera informal en los mecanismos de acceso al poder y que, en detrimento del interés público, benefician a intereses particulares, que aprovechan espacios de discrecionalidad para capturar puestos y contratos públicos y apropiarse del presupuesto de algunos programas gubernamentales con total impunidad.

En este sentido, la siguiente administración deberá poner en el centro de la política anticorrupción una Política de Integridad Nacional que sustente la actuación e interacción de los agentes políticos, económicos y sociales de todos los niveles de gobierno bajo los principios de probidad, profesionalismo, honradez, transparencia y rendición de cuentas. Es prioritario alcanzar un compromiso de todas las fuerzas políticas, el sector privado y la sociedad civil para reducir la tolerancia hacia prácticas indebidas.

### **3. Fortalecer los pesos y contrapesos del Sistema Nacional Anticorrupción**

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción aprobada en 2015 sentó las bases de colaboración entre las instituciones de transparencia y rendición de cuentas para controlar este fenómeno. Asimismo, buscó dotar de autonomía de actuación a los organismos con una función anticorrupción especializada e involucró un componente ciudadano (el Comité de Participación Ciudadana), que abre un canal de diálogo y de propuestas para impulsar estrategias que permitan atacar el problema desde una visión distinta a la gubernamental. Por ello, este componente se convirtió de facto en un vigilante dentro del SNA.

Esta nueva arquitectura institucional supone sentar a la mesa a las autoridades competentes en materia de combate a la corrupción y presume que existe una voluntad de coordinación interinstitucional e intergubernamental en el diseño e implementación de las políticas anticorrupción. Sin embargo, las atribuciones establecidas en la LGS-NA no permiten institucionalizar los pesos y contrapesos que requiere este órgano para combatir las prácticas corruptas.

Así lo demuestran las iniciativas que ha tenido el Comité de Participación Ciudadana para investigar más a fondo posibles casos de corrupción presentes en la discusión pública, las cuales no han prosperado por las resistencias de algunos de los integrantes del SNA, justificados por los límites y alcances de las atribuciones que define su Ley.

La revisión y el fortalecimiento de las atribuciones que confiere la normatividad secundaria al SNA y a sus integrantes requieren atención inmediata. El combate a la corrupción exige la activación de múltiples vigilantes que puedan atajar el problema desde su raíz y, para ello, las agencias anticorrupción del país requieren de un marco normativo que les permita fijar espacios de colaboración en igualdad de condiciones y no depender de la voluntad de alguna de las partes para detectar, investigar y sancionar prácticas indebidas.

#### **4. Garantizar la transparencia y rendición de cuentas en las designaciones de los titulares de órganos anticorrupción**

La autonomía e independencia política de las agencias de control son fundamentales para asegurar la eficacia de las políticas anticorrupción y evitar que el interés público se supedita a otras prioridades. A pesar de que la reforma anticorrupción definió esquemas de designación y ratificación de los titulares de las instituciones anticorrupción que debían garantizar su independencia, no han logrado eliminar por completo la intención de captura política de estas instituciones.

Los procesos de selección no han estado exentos de estas prácticas y el encono, la falta de consenso político, así como la resistencia de la sociedad civil, han evitado las designaciones a modo. Este punto deberá ser una prioridad en la agenda de la siguiente administración, la cual deberá tomar en cuenta que los factores clave para evitar la amenaza de intereses políticos son sistemas de selección abiertos, objetivos e imparciales que privilegien experiencia y capacidad técnica, sean dirigidos por órganos colegiados independientes, y aseguren la participación de la ciudadanía, con el objetivo de vigilar la pertinencia de la selección de los titulares de estas instancias.

Sin embargo, la próxima administración también deberá tomar en cuenta la necesidad de la profesionalización de los servidores encargados de la función pública, el combate a la corrupción y la investigación de delitos penales a servidores públicos. Típicamente, las perso-

nas que han ocupado la titularidad de estos órganos han sido actores políticos y no funcionarios de carrera, con amplio conocimiento de la técnica de fiscalización.

## **5. Desarrollar un sistema de compras y contrataciones públicas eficiente**

Las formas más comunes de corrupción acontecen precisamente en los procesos de adquisición de materiales e insumos para la provisión de bienes y servicios públicos, donde las secretarías de Estado pueden favorecer a alguna empresa o proveedor en particular. Otro caso que se puede dar es que, al momento de contratar un servicio, no existan los mecanismos adecuados para evitar el tráfico de influencias y el conflicto de interés, al permitir que el funcionario público tenga alguna inclinación por contratar amigos, familiares o compañeros de partido.

De acuerdo con la OCDE (2017), “cada año los gobiernos gastan grandes sumas de dinero en contratos públicos. En 2013, México invirtió en contrataciones públicas 5.2 puntos del PIB, [equivalente a] 21 por ciento del gasto gubernamental” (p. 26). De este tamaño es la bolsa de recursos que suele ser capturada por prácticas de corrupción.

Aun cuando México cuenta con una Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como con herramientas tecnológicas para controlar hechos de corrupción derivados de la interacción entre agentes privados y públicos, éstas no han sido suficientes para atajar dichos actos.

La Ley de Adquisiciones actualmente contempla excepciones que abren espacios de discrecionalidad y oportunidades de simulación para saltar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las contrataciones públicas<sup>51</sup>. Adicionalmente, las herramientas

---

<sup>51</sup> Estos procesos de excepción, en el ámbito de la contratación de obras públicas, quedan detallados en el capítulo 6.

tecnológicas<sup>52</sup> carecen de mecanismos de vigilancia y fiscalización para identificar riesgos a la integridad en esta área.

El primer paso para construir un sistema de compras y contrataciones públicas eficiente pasa por reformar el marco legal que las regula, no sólo a nivel federal, sino también de los Gobiernos locales. Se requiere una nueva Ley de Compras Públicas que defina un esquema general claro sobre el proceso de contrataciones públicas bajo los principios de competencia, eficiencia y transparencia, eliminando las excepciones, y sujetándolo a mecanismos permanentes de vigilancia, control y fiscalización. Asimismo, esta reforma deberá acompañarse de un proceso de profesionalización de los servidores a cargo de los procesos de contratación pública con el propósito de asegurar la integridad en el desempeño de su función.

## **6. Fomentar una verdadera coordinación entre las distintas instancias del Sistema Nacional Anticorrupción**

Para obtener resultados más eficaces que disuadan a aquéllos tentados en incurrir en prácticas de desvío y mal uso de los recursos, se requiere asegurar una mejor coordinación entre las instituciones del SNA, en particular entre la ASF, la PGR y la SFP.

Precisamente en aras de consolidar la coordinación entre instituciones, es imprescindible que los convenios que la ASF tiene con estas instituciones se traduzcan en acciones más efectivas para la detección y desarticulación de redes de corrupción. Destaca en especial la necesidad de mejorar la forma en que los agentes del MP y de la Policía Ministerial dan cauce a las denuncias pena-

---

<sup>52</sup> Existen áreas sustantivas de mejora en CompraNet, así como la necesidad de crear un registro de funcionarios que intervienen en procesos de contrataciones públicas o el registro de proveedores sancionados que concentre la información de todas las dependencias, para detectar con mayor facilidad anomalías en los procesos de compras públicas.

les que presenta la Auditoría<sup>53</sup>. Al respecto, es necesario apuntar que, con la nueva facultad que se le brindó a la ASF para recurrir la inacción de la PGR, debe esperarse un mejor seguimiento por parte del personal jurídico de la ASF al estado que guardan las investigaciones vinculadas a las denuncias que ésta presenta ante el MP.

## **7. Incorporar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Sistema de Administración Tributaria al Sistema Nacional Anticorrupción**

En el marco de las acciones para enfrentar con mayor eficacia las faltas administrativas graves y los delitos de corrupción, es indispensable fortalecer los mecanismos de seguimiento de recursos que mantienen las redes de corrupción en el país. Ello implica, como ya se ha mencionado, fortalecer el área de investigación financiera de la PGR, pero también requiere que se hagan modificaciones a la LGSNA para incorporar tanto la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP como el SAT al SNA.

La cooperación interinstitucional para el seguimiento de los flujos monetarios y financieros es muy deficiente en la actualidad. Como ha señalado el Gafi, no existe una correcta cooperación entre la Unidad de Inteligencia Financiera y los MP federal y estatales. Asimismo, la inclusión del SAT al SNA se vuelve indispensable a raíz de requerimientos como los establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para comprobar la veracidad de la información de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos e identificar la adquisición de bienes no acordes con los ingresos que reportan, tanto por parte de funcionarios como de miembros del sector privado. De esta forma se puede lograr una verdadera coordinación con el resto de las instituciones involucradas en la investigación de presuntos delitos y faltas administrativas graves ligadas a la corrupción.

---

<sup>53</sup> Ver al respecto lo argumentado en el capítulo 3 sobre procuración de justicia.

Sólo mediante mecanismos legales que permitan la colaboración eficaz y la profesionalización del personal encargado de revisar la información compartida tanto por el SAT como por la Unidad de Inteligencia Financiera se podrá avanzar con mayor celeridad en la desarticulación de las redes de corrupción que operan en nuestro país.

## **8. Impulsar la construcción de inteligencia anticorrupción**

Actualmente, se cuenta con una serie de plataformas y herramientas tecnológicas que concentran información valiosa respecto a las funciones que desempeña el aparato gubernamental. Entre estas plataformas digitales, se encuentran: CompraNet, herramienta para monitoreo y concurso de contrataciones públicas, TramitaNet, portal para solicitar trámites y servicios gubernamentales, DeclaraNet, plataforma para el registro de declaraciones de servidores públicos, la Plataforma Nacional de Transparencia, que muestra la información de obligaciones de transparencia de la totalidad de los sujetos obligados, Transparencia Presupuestaria, plataforma que transparenta la información sobre el gasto público<sup>54</sup>, así como el Sistema Público de Consulta de Auditorías de la ASF, herramienta que permite la consulta de los resultados de evaluaciones y auditorías realizadas por este organismo.

No obstante, la información disponible en las plataformas antes mencionadas está fragmentada o carece de instrumentos de análisis de datos que permitan identificar con celeridad alguna práctica indebida. Es fundamental consolidar la integración de todas estas herramientas, considerando la disponibilidad de información completa, de calidad y en un formato accesible, que permita un intercambio dinámico y continuo de datos entre las instancias anticorrupción de diversos sistemas electrónicos. De este modo se podrán establecer políticas integrales, metodologías de medición y mecanismos de detección e investigación.

---

<sup>54</sup> Cuenta Pública, Presupuesto de Egresos de la Federación, Deuda Pública, Obra Pública y Finanzas Públicas.

## 9. Fortalecer la protección a denunciantes de delitos de corrupción

Finalmente, la experiencia internacional sugiere que un aspecto fundamental en la desarticulación de redes de corrupción es la existencia de mecanismos que faciliten la denuncia de su existencia y permitan investigaciones robustas que las dismantelen (Ambler, 2010; Transparency International, 2013). Si bien es cierto que la lucha contra la corrupción puede asociarse al impulso de una ética de la integridad, en los hechos también se requieren protecciones eficaces para aquellos individuos que están dispuestos a denunciar a los participantes en hechos de corrupción.

Tanto al interior de la propia administración pública como desde el sector privado, se requieren protecciones institucionales para que los individuos estén dispuestos a dar un paso al frente y a denunciar ante la autoridad las prácticas de corrupción de las que son testigos. Desafortunadamente los esfuerzos en el país son incipientes en este rubro, a pesar de las consideraciones del marco jurídico del SNA<sup>55</sup>.

México carece de instrumentos básicos que faciliten la denuncia de hechos de corrupción. Se requieren mecanismos que actúen en cuatro áreas: la protección de la identidad del denunciante para cerrar la puerta a represalias; castigos a aquellos superiores o compañeros de trabajo que intenten represalias contra los denunciantes; la reasignación de funcionarios públicos denunciantes a otra área ajena al ámbito de la red de corrupción que denunció; el uso de recompensas monetarias ante denuncias que causen condena firme por delitos y faltas de corrupción (OCDE, 2017).

---

<sup>55</sup> El marco jurídico del SNA hace referencia al establecimiento de una plataforma de denuncias públicas relacionadas con hechos de corrupción (LGSNA, 2016, art. 49, frac. VI), así como a mecanismos para incentivar que las personas morales establezcan políticas para promover la denuncia de actos de corrupción. Asimismo, se contemplan sanciones para los servidores públicos responsables de la investigación de faltas administrativas que revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido por la ley (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, art. 64).

México necesita un sistema eficaz de protección para denunciantes que facilite una cultura de rendición de cuentas y que sirva para disuadir las malas conductas al aumentar la probabilidad de que aquéllos que cometan corrupción serán sancionados.

## CONCLUSIÓN

Ante el reconocimiento social que tiene hoy el problema de la corrupción en México y dados sus efectos negativos en todos los ámbitos de la vida nacional, el tema de la lucha anticorrupción debe ser una prioridad en la agenda gubernamental de la próxima administración.

En este contexto, sería sumamente costoso para la salud democrática del país que se cayera en la simulación de avances en la implementación de la agenda anticorrupción. Del mismo modo, se debe tener cuidado de no incurrir en la construcción de un esquema anticorrupción que fragmente los esfuerzos en lugar de consolidar un escudo institucional contra este fenómeno, que lo haga costoso, ineficaz y que abone a generar mayor desconfianza y descontento social. Esto significaría un retroceso.

Asimismo, es necesario que los actores de todos los sectores del país reconozcan que la lucha anticorrupción también tiene una excepcional rentabilidad política, económica y social. Los rendimientos económicos y sociales de una agenda anticorrupción, en términos de acceso a servicios, empleo, inversión y bienestar social de la población, tendrían impactos significativos en materia de confianza ciudadana, legitimidad y credibilidad de las instituciones públicas y de las organizaciones políticas, sociales y empresariales del país.

El relevo presidencial es entonces una oportunidad para promover con acciones concretas un cambio en la percepción sobre la efectividad de la acción gubernamental. Se requieren compromisos y lineamientos sólidos de trabajo, pero especialmente, resultados. Más allá de la exposición mediática o de acciones contra funcionarios de admi-

nistraciones anteriores, se requiere fortalecer las bases institucionales para el establecimiento de una práctica del ejercicio de gobierno capaz de erradicar la corrupción. Se trata de la creación de mecanismos institucionales y sociales que eviten y sancionen de manera expedita y ejemplarmente todo acto de corrupción.

Por ello, es sustantivo un compromiso político real de la próxima administración con la lucha anticorrupción bajo principios democráticos, institucionales y del Estado de derecho, que abra espacios a la participación social, que genere confianza y sobre todo que garantice efectos en esta materia. Esta agenda requiere la suma de voluntades que privilegien los objetivos nacionales e institucionales para establecer y reconocer una práctica real de cero tolerancia a la corrupción.

El Estado mexicano del siglo XXI debe transitar hacia el fortalecimiento institucional erradicando vicios y prácticas del pasado. La sociedad cambió: la democracia exige nuevas prácticas de gobierno. La gobernabilidad hoy requiere más acuerdos y evaluación de lo realizado. La conducción de programas de gobierno implica transparencia y rendición de cuentas. La eficacia y la eficiencia gubernamental son incompatibles con la corrupción. En este sentido, la reconstrucción del Estado mexicano y de su tejido social debe tener como característica su rechazo sistemático a toda práctica de corrupción. La vida pública del país lo requiere y el compromiso con el desarrollo nacional lo exige.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Ambler, L. (2010). *Whistleblower Protection Legislation and Mechanisms* [Protección a denunciantes legislación y mecanismos]. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/pdfs/enc\\_leah.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/enc_leah.pdf)

Anderson, C. J. y Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies [Corrupción, lealtades políticas y actitudes hacia el gobierno en democracias contemporáneas]. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.

Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. (2017). *La Estafa Maestra: Graduados en desaparecer dinero público*. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/estafamaestra/index.html>

Aristegui Noticias. (4 de noviembre de 2016). Históricos, los desvíos de Duarte: ASF. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristegui-noticias.com/0411/mexico/historicos-los-desvios-de-duarte-asf/>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017). *Informe General Cuenta Pública 2015 Auditoría Superior de la Federación*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2018). *Informe General Cuenta Pública 2016*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>

Betanzos, E. y Chávez, J. (2017). *Reforma en materia de anticorrupción*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Botero J., Ponce A. y Shleifer A. (2013). Education, complaints, and accountability [Educación, quejas, y rendición de cuentas]. *The Journal of Law and Economics*, 56 (4). 959-996 .

Buendía & Laredo. (2016). *Aprobación presidencial Encuesta Nacional Trimestral*. Recuperado de [http://www.buendiaylaredo.com/encuestaspublicas\\_detalle.php?idpublicacion=365](http://www.buendiaylaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=365)

Casar, M. A. (2015). *Anatomía de la corrupción*. Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Competitividad y Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf)

Chávez, C. A. (2017). *¿Qué esperar de la fiscalía anticorrupción?*. Ensayo presentado en el proceso de selección del Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción.

Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE]. (2013). *Diagnóstico sobre la estructura organizacional de la Procuraduría General de la República con propuesta de mejora para la elaboración del plan*. Ciudad de México: CIDE. Recuperado el 26 de febrero de 2018 de <http://docplayer.es/60480865-Diagnostico-organizational.html>

De Souza, R. (1998). *Algunas reflexiones sobre corrupción y los actores involucrados en el problema: La visión del Banco Interamericano de Desarrollo*. Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción del Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo, Santa Cruz de la Sierra. Bolivia.

Dussauge, M. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En Méndez J. L. (coord.). *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas* (pp-207-250). Ciudad de México: Colegio de México.

Fernández, M. A. y Herrera N. (22 de febrero de 2018). Pendientes del Sistema Nacional Anticorrupción. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2018/02/22/sistema-nacional-anticorrupcion/>

Fisman, R. y Golden, M. A. (2017). *Corruption: what everyone needs to know* [Corrupción: lo que todos deben saber]. Nueva York: Oxford University Press.

Grupo de Acción Financiera [Gafi]. (2018a). *Financial Action Task Force* [Equipo de trabajo sobre acción financiera]. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/about/>

Grupo de Acción Financiera [Gafi]. (2018b). *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. México*. París: Gafi. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

Gupta, S., Davoodi, H. y Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? [¿Afecta la corrupción la desigualdad y la pobreza?]. *Economics of Governance*, 3 (1), 23-45.

Hunt, J. (2010). *How corruption hits people when they are down* [Cómo la corrupción golpea a la gente cuando está vulnerable]. NBER Working Paper No. w12490. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=927213>

Jaime, E., Avendaño, E., y García, M. (2011). *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: retos y desafíos*. Ciudad de México: Secretaría de la Función Pública.

Latinobarómetro. (2016). *Informe Latinobarómetro 2016*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad De México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Ciudad de México, 1 de septiembre de 2017. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY\\_SIST\\_ANTICORRUPCION\\_01\\_SEP\\_2017.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY_SIST_ANTICORRUPCION_01_SEP_2017.pdf)

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Merino, M. (coord.). (2013a). *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*. Ciudad de México: CIDE. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/destacados/cide-pgr/proyecto-2-servicio-profesional/pgr-diagnostico.pdf>

Merino, M. (2013b). La captura de los puestos públicos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(219), 135-156.

Molina, H. y Langner, A. (7 de agosto de 2017). México, sin oficina central para recuperar bienes ilícitos. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-sin-oficina-central-para-recuperar-bienes-ilicitos-20170808-0082.html>

Monroy, J. (29 de abril de 2017). Aprueban extinción de dominio en casos de corrupción. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Aprueban-extincion-de-dominio-en-casos-de-corrupcion-20170429-0026.html>

Montes R. (20 de febrero de 2018). Resisten denuncias de ASF con 30 amparos. *Milenio*. Recuperado de [http://www.milenio.com/politica/denuncias-asf-amparos-chiapas-veracruz-edomex-sedatu-sa-garpa-sep-milenio-noticias\\_0\\_1125487534.html](http://www.milenio.com/politica/denuncias-asf-amparos-chiapas-veracruz-edomex-sedatu-sa-garpa-sep-milenio-noticias_0_1125487534.html)

Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: diagnosis and treatment [Corrupción: diagnóstico y tratamiento]. *Journal of Democracy*, 17(3), 86-99.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2008). *Specialized anti-corruption institutions* [Instituciones anticorrupción especializadas]. París: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Aspectos claves*. París: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2012). Why anticorruption reforms fail - Systemic corruption as a collective action problem [Por qué fallan las reformas anticorrupción - La corrupción sistémica como un problema de acción colectiva]. *Governance*, 26(3), 449-471.

Procuraduría General de la República [PGR]. (2017a). *Datos sobre delitos en materia de corrupción Procuraduría General de la República. Solicitud de información 0001700166617*. Ciudad de México: PGR.

Procuraduría General de la República [PGR]. (2017b). *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia: Diagnóstico y Plan de Trabajo*. Ciudad de México: PGR. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME\\_PGR.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf)

Transparency International. (1998). *Transparency International (TI) 1998 Corruption Perceptions Index - Framework document* [Índice de Percepción de la Corrupción 1998 de Transparencia Internacional (TI) – Documento marco]. Recuperado de <http://www.icgg.org/downloads/FD1998.pdf>

Transparency International. (2013). *Whistleblower protection and the UN Convention against Corruption* [Protección al denunciante y la Convención de la ONU contra la Corrupción]. Berlín: Transparency International. Recuperado de [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower\\_protection\\_and\\_the\\_un\\_convention\\_against\\_corruption](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption)

Transparency Internacional. (2017). *Corruption Perceptions Index 2016* [Índice de Percepción de la Corrupción 2016]. Recuperado de [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

L É A S E S I Q U I E R E

---

**GE  
NE  
RAR**

---

**MÁS VALOR EN  
LA CONTRATACIÓN  
DE OBRA PÚBLICA**

MARIANA CAMPOS Y DIANA NAVA

**Mariana Campos** es coordinadora del programa de Presupuesto y Rendición de cuentas de México Evalúa y **Diana Nava** es investigadora del mismo.



## RESUMEN

La contratación pública es una actividad económica y un instrumento de gasto que debe ser empleado racionalmente para elevar el bienestar. Actualmente, no contamos con los instrumentos para obtener el mayor valor a cambio de los recursos públicos que se gastan en las contrataciones públicas. En este capítulo se abordan los principales problemas de la política de contratación de obra pública y se evidencia que el empleo de excepciones se ha vuelto la regla general, como el permitir que se realicen obras sin planeación adecuada y completa o con procedimientos de contratación distintos a la licitación pública. Esto ha impedido generar valor con las contrataciones públicas. Un mejor escenario exige institucionalizar procesos, mayor uso de las nuevas tecnologías, apertura gubernamental y participación ciudadana.

## INTRODUCCIÓN

La contratación pública es un instrumento de ejecución del gasto público. De su uso racional depende el impacto de los recursos involucrados en la economía y destinados a elevar el bienestar de la población. Adicionalmente, la contratación pública es una actividad económica en sí misma. Mientras que, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), representa en promedio 13% del PIB, en México equivale por lo menos a 5% del PIB y a más del 20% del presupuesto público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017).

Dentro de la contratación pública, la de obra es de las más retadoras por la complejidad de los bienes y servicios contratados y por los montos involucrados. Lamentablemente, también es una de las áreas más vulnerables a la corrupción en todo el mundo. En el más reciente Índice de Fuentes de Soborno publicado por Transparency International en 2011, el cual clasifica los sectores económicos por la percepción que generan en torno a su nivel de corrupción, la construcción de obra pública se encuentra en la peor posición (Haardoon y Heinrich, 2011). Por su parte, el Secretario General de la OCDE ha afirmado que más de la mitad de los casos de cohecho internacional (57%) en países miembros están relacionados con la obtención de contratos públicos (Gurría, 2018). Desde luego, esto es más frecuente en contextos de subdesarrollo y de debilidad política e institucional con insuficiente transparencia y rendición de cuentas en el control de los recursos públicos.

En México Evalúa, hemos estudiado más de 165 procedimientos de contratación de obra pública e identificado que el control de los riesgos de corrupción es deficiente. Todavía no se aprovechan adecuadamente instrumentos clave para reducirlos en el ciclo de contratación de obras públicas. Por ejemplo, el sistema de contrataciones públicas con recursos federales, CompraNet, todavía se utiliza más como biblioteca de documentos que como herramienta transaccional para otorgar y administrar contratos. Por ello, combatir la corrupción en materia de contratación de obra pública debe ser prioridad de la agenda nacional y de la próxima administración. Éste es un tema impostergable para mejorar los niveles de confianza hacia las instituciones y aumentar la calidad del gasto público y, por ende, su impacto en el bienestar de los ciudadanos.

La política de contratación de obra pública debe diseñarse e implementarse para reducir la corrupción, maximizar el valor que se genera a cambio de los recursos públicos y promover una mayor calidad de los servicios públicos, una economía competitiva, así como una relación sociedad-Gobierno más íntegra. Con este propósito, recomendamos fortalecer y transparentar los procesos de

planeación y selección de los proyectos públicos de infraestructura; limitar el uso de procesos de contratación distintos a la licitación pública y garantizar su rendición de cuentas; impedir la simulación en las licitaciones públicas y en los procesos restringidos; reforzar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de contratación, la gestión de los contratos y la ejecución de los trabajos; así como profesionalizar la burocracia encargada de la contratación de obras públicas.

## CONTEXTO

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha reiterado que las contrataciones en materia de obra pública son un riesgo para el erario. En su mensaje con motivo de la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, el Auditor Superior de la Federación identificó ésta como una de las cuatro áreas de la administración pública más susceptibles de presentar fallas que repercutan en el uso eficiente de los recursos y tengan un impacto considerable en términos económicos y sociales (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2017b). Explicó que el sector de la construcción enfrenta vulnerabilidades debido a las cantidades de recursos invertidos, el carácter altamente técnico de las obras y servicios, así como las limitaciones de capacidad de los entes públicos a cargo.

En un análisis que realizó la ASF sobre una muestra de 80 contratos de más de 100 millones de pesos ejecutados entre 1999 y 2010, observó que tuvieron ajustes sustantivos con respecto a los montos de recursos y tiempos de ejecución originalmente planeados (ASF, 2012). En promedio, las obras aumentaron 36.3% sus presupuestos y se tardaron 126% más de lo programado para concluir. Más específicamente, 67.5% del total de los 80 contratos tardó por lo menos un año más de lo debido<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> De hecho, es frecuente que las autoridades acaben pagando, por un contrato, montos superiores a los planteados en las ofertas económicas que se rechazaron durante el proceso de licitación de este contrato. Esto erosiona las condiciones de competencia y la confianza en los procedimientos de contratación (ASF, 2012).

Los desfases en tiempo y montos son más claros si clasificamos los ajustes a los 80 contratos en cuartiles, según el tamaño del aumento, pues el promedio no permite dimensionar los peores casos. En los 20 contratos con mayor aumento con respecto al monto inicial, el desfase fue de 51%. Así, en promedio, inicialmente se programó gastar 2 mil 740 millones de pesos, pero se gastaron 1 mil 402 millones de pesos más. Con respecto a los desfases de tiempo, el desfase promedio del cuartil con mayor aumento en los tiempos fue de 144%. En estos contratos, mientras se previó que la ejecución inicial fuera de 709 días en promedio (un año 11 meses), ésta realmente terminó en 1 mil 729 días (cuatro años nueve meses) (México Evalúa, 2014).

Los montos y plazos que rebasan lo pactado son evidencia de la ineficacia de la contratación pública para obtener obras públicas que generen valor porque el beneficio de su realización es mayor a su costo.

Pero, ¿a qué se deben estos desfases? Del análisis del grado de transparencia de la política de contrataciones públicas y del estudio de proyectos de infraestructura específicos, como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), el Tren Interurbano México Toluca, el Paso Exprés a Cuernavaca, México Evalúa ha diagnosticado los siguientes problemas:

### **1. La planeación de los proyectos y de sus contrataciones es deficiente: de corto plazo y de corte político**

De acuerdo con la Métrica de Transparencia de Obra Pública (MeTrOP), los procesos de planeación institucionalizada en México no cuentan con un alcance de mediano (10 años) o largo plazo (20-30 años), sino sólo de corto plazo, equivalente a la duración de una administración (México Evalúa, 2016). La contratación de obra pública no se justifica como una solución a una necesidad de infraestructura identificada en un diagnóstico previo, objetivo y técnico y tampoco como parte de un plan de largo plazo que establezca el orden de prioridad de los proyectos de infraestructura.

El ciclo político de seis años es el que dicta el proceso de planeación y desarrollo de los proyectos de infraestructura y suele ser insuficiente para solventar todas las fases que requiere la construcción de una obra pública, especialmente cuando es compleja.

Tal acotación de tiempo ha impedido planear por completo los proyectos de obras públicas, por lo que éstas a menudo se inician sin todos los documentos y evaluaciones necesarias, lo que provoca atrasos y suspensiones constantes, que afectan el calendario y el presupuesto. Por ejemplo, muchos proyectos no cuentan con los derechos de vía o los estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, legal y social necesarios, porque son trámites tardados que requieren integrar expedientes documentales y realizar evaluaciones que no se realizan con tiempo suficiente.

La Ley de Obras Públicas prevé que se puede programar la realización de obras solamente cuando éstas cuentan con una planeación completa, pues su inclusión en los programas anuales de obra requiere analizar todos sus documentos de planeación, como son sus estudios de factibilidad legal, ambiental, económica, social y técnica, su calendarización física y financiera y sus proyectos ejecutivos, así como las especificaciones de construcción, las normas de calidad y el programa de ejecución, los cuales permiten definir adecuadamente el objeto del contrato y los criterios de evaluación de proposiciones.

Sin embargo, esta misma Ley prevé casos excepcionales en los cuales se permite iniciar licitaciones sin una planeación adecuada, así como modificar los documentos de planeación sobre la marcha. Por una parte, en el caso de algunas obras de gran complejidad, la Ley permite realizarlas sin planeación completa, contando sólo con cierto grado de avance en el desarrollo de los estudios de factibilidad y de los proyectos ejecutivos. Además, la ley permite modificar las obras públicas y servicios que forman parte del Programa Anual de Obra Pública (PAOP), así como programar proyectos no definitivos y hacer cambios en la planeación de las mismas.

Pero la excepción se volvió la regla, por lo que es una práctica frecuente el programar, licitar y ejecutar contratos de obras públicas con una planeación insuficiente o deficiente. Esto es preocupante porque el desconocimiento y la falta de especificaciones técnicas del proyecto impiden a las autoridades preparar convocatorias, bases de licitación y mecanismos de evaluación apropiados para identificar los mejores contratistas. Estas deficiencias tampoco permiten brindar la información suficiente a los contratistas para que puedan preparar proposiciones solventes, y en particular, cotizaciones. También impiden definir adecuadamente el objeto de los contratos, por lo que éstos pactan términos y condiciones sin certidumbre de que coincidan con las exigencias reales de la ejecución de los trabajos. Esto implica llevar a cabo obras de manera desorganizada e ineficiente, lo que puede prolongar los tiempos de ejecución y aumentar el presupuesto inicialmente pactado.

El problema es que no se regulan de manera específica la contratación y ejecución de las obras realizadas bajo esta excepción. La ley no prevé disposiciones para controlar los posibles riesgos de ineficiencia y corrupción derivados de la falta de especificaciones técnicas y presupuestales y de la discrecionalidad que debe otorgarse a las áreas contratantes para culminar este tipo de obras.

Además, la Ley tampoco define con precisión lo que deben contener los documentos necesarios para planear una obra adecuadamente. Así, no precisa que el “proyecto ejecutivo”, el documento que guía el diseño y la realización de las diferentes etapas del proceso de construcción, debe estar integrado por el conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónicos y de ingeniería de una obra, así como por el catálogo de conceptos. La Ley tampoco prevé su publicación, por lo que no puede ser empleado como un medio para exigir rendición de cuentas sobre la toma de decisiones a lo largo del desarrollo de la obra.

El caso del NAICM ilustra estas problemáticas. Sin una planeación completa y adecuada, se contrató la realización del Proyecto inte-

gral de barda perimetral del NAICM, por un monto de inversión inicial de 1 mil 572 millones de pesos. La urgencia por cercar el terreno precipitó la celebración de un convenio de colaboración entre el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) para la construcción de esta barda, antes de que se contara con el Plan Maestro del NAICM, que presenta todas las obras que lo comprenden, así como su distribución. En 2015, la ASF evidenció que el convenio se formalizó sin la planeación completa del proyecto, pues no se contaba con los proyectos ejecutivos completos de cada una de las obras que comprendía (ASF, 2017a).

Por lo anterior, se dificultó la construcción y se realizaron trabajos innecesarios. Por ejemplo, los caminos perimetrales “temporales” se tuvieron que reconstruir para soportar el tránsito de camiones de carga y permanecer como autopista de tránsito regular. Por otra parte, el trazo de la barda requirió ajustes porque, a la hora de establecer el convenio de colaboración, se ignoraba el tamaño definitivo del terreno, no se tenía certeza de si la Comisión Nacional de Agua tenía instalaciones en operación en el recorrido de la barda y se desconocían algunos aspectos de la obra, como la necesidad de una subestación eléctrica que suministrara energía durante la construcción o el espacio que requeriría la construcción de la pista seis. Finalmente, se tuvo que retirar parte de la barda construida para fijar puertas de acceso, cuya ubicación no se conocía desde un inicio. Al final, la barda se terminó de construir aproximadamente 300 días después de lo estimado y con un costo casi dos veces superior al presupuestado, por lo que no sirvió de mucho sacrificar la preparación de la obra por la urgencia de cercar el terreno.

El vínculo entre la falta de planeación y la modificación de contratos en perjuicio del valor de la inversión en obra pública también fue evidente en la contratación del Paso Exprés a Cuernavaca. La licitación y la ejecución de las obras se efectuaron sin que se definiera por completo el proyecto de construcción y sus especificaciones, por lo que

se debieron realizar ajustes significativos en su plazo y precio<sup>57</sup> y los trabajos resultaron de baja calidad y rentabilidad, con consecuencias desafortunadas, como la muerte de dos personas el pasado 12 de julio de 2017.

Contratar obras sin la necesaria planeación impide diseñar procedimientos de contratación con la información suficiente para contratar a los proveedores idóneos y pactar las mejores condiciones de contratación de precio, tiempo y calidad. La falta de planeación otorga discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y el contratista, impide exigir trabajos de calidad por no haberse precisado en cantidad y calidad desde un inicio y además permite que la obra se encarezca durante su construcción mediante ajustes injustificados al contrato, que son riesgos de corrupción que deben controlarse. Por tanto, la indeterminación de los proyectos genera ineficiencias y abre la puerta a riesgos de corrupción durante todo el proceso de construcción, que no son controlados adecuadamente.

## **2. Los contratos no se otorgan en condiciones que garanticen obtener el mayor valor a cambio de los recursos públicos**

Ya que un contexto de competencia genera condiciones propicias para obtener un mayor valor a cambio de los recursos públicos, la Constitución ordena, como regla general, otorgar contratos de obras públicas por medio de licitaciones. Sin embargo, se observan bajos niveles de competencia en la adjudicación de contratos de obra pública, pues gran parte de ellos se otorga a través de procedimientos excepcionales, que no son competidos, como la adjudicación directa o los convenios de colaboración entre entes de gobierno. Además, los que sí se otorgan por medio de licitaciones tampoco suelen presentar los niveles de competencia deseados.

---

<sup>57</sup> Como consecuencia del desorden de este proyecto, su precio resultó 112% mayor al inicialmente contratado. Así, mientras al celebrar el contrato se acordó que el costo de la obra sería de 1 mil 045 millones de pesos, al anunciar su conclusión, se informó que fue de 2 mil 213 millones de pesos.

La OCDE (2018) cita datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), según los cuales 68% de los contratos adjudicados en 2017 con recursos federales (que representaban 25% de los recursos públicos destinados a inversión en infraestructura ese año) fueron otorgados mediante adjudicaciones directas, es decir, mediante procedimientos en los que la autoridad contratante decidió discrecionalmente quién realizaría los trabajos, sin que su capacidad e idoneidad quedara probada en un concurso. Solamente 18% de los contratos (que representan 64% de la inversión pública anual) se otorgaron mediante licitaciones públicas.

Preocupa la frecuencia con la que se prescinde de la licitación pública para contratar y se utilizan procedimientos excepcionales, en particular la adjudicación directa. También es frecuente<sup>58</sup> la contratación de obra pública por medio de convenios de colaboración entre dependencias, en los que la autoridad contratante decide acordar con otra dependencia o entidad la realización de trabajos de obra pública, sin que se tenga que publicar un documento en el que justifique la idoneidad de tal dependencia o entidad para desempeñar los trabajos. De igual forma, la invitación a cuando menos tres es un procedimiento de contratación excepcional empleado más allá de lo necesario porque la ley no define los supuestos específicos que justifican el uso de este tipo de contratación, porque se realiza sin transparencia y con un bajo nivel de competencia.

La frecuencia con la que se usan procedimientos no competitivos se explica porque existe una amplia discrecionalidad para elegir este tipo de procedimientos: los supuestos de excepción son muchos y no siempre atienden a un criterio de necesidad que los justifique, como el que sean bienes y servicios en los que sólo existe un proveedor o

---

<sup>58</sup> Dado que no se publican tales convenios, no es posible medir con certeza la frecuencia de su uso, pero nuestra experiencia en la revisión de procesos de contratación nos indica que son bastante comunes. Por ejemplo, en la página [datos.gob.mx](http://datos.gob.mx) se reporta que de las 321 contrataciones del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) a diciembre de 2017, 44 (13.7%) corresponden a convenios de colaboración que ha firmado GACM con otras dependencias y entidades (Gobierno federal, 2017).

que se trate de contingencias o emergencias que requieran de contrataciones inmediatas, en el caso de las adjudicaciones directas.

Además, la discrecionalidad en la selección del procedimiento es posible porque tal decisión no necesita justificarse de manera objetiva, completa y transparente. Los dictámenes de excepción a las licitaciones públicas no se publican y en éstos la selección del procedimiento de contratación se justifica con argumentos pobres e insuficientes. El marco normativo establece que la justificación debe explicar las circunstancias del caso y atender los principios de correcto ejercicio del gasto y las mejores condiciones de contratación, pero no exige que se sustente en una investigación de mercado que debería ser el documento clave para tomar esta decisión. La justificación de la decisión tampoco toma en cuenta el valor de la contratación y los riesgos intrínsecos a cada procedimiento excepcional, como sería deseable, ni se basa en el análisis de peritos externos u opiniones de competencia económica.

También existen fuertes incentivos, que no deberían tener cabida, para que las autoridades opten por procedimientos excepcionales. Estos otorgan amplios espacios de discrecionalidad porque su implementación no está regulada, pues ninguna ley define los momentos del procedimiento ni cómo se deben documentar. Por tanto, en los procedimientos excepcionales se adoptan decisiones discrecionales en la opacidad, al no ser obligatoria la publicación de documentos relevantes sobre el proceso de toma de decisión. Así, por ejemplo, el proceso de invitación a cuando menos tres no es transparente, pues la selección de los licitantes que se invitan no se publica ni se justifica, lo que permite simular una licitación restringida. Abre un camino fácil para la dirección artificial del concurso, al invitar proveedores a presentar propuestas simuladas para dejar el camino libre a otro competidor.

La poca competencia en este tipo de contrataciones se evidenció en las cuatro invitaciones a cuando menos tres competidores por montos mayores a 100 millones de pesos del proyecto de construcción

del Tren México-Toluca, pues todas se otorgaron en bajos niveles de competencia. En respuesta a las invitaciones a participar, se recibieron máximo cuatro propuestas, pero varias fueron descalificadas por no cumplir los requisitos y el contratista ganador se eligió entre muy pocos participantes calificados. Incluso, en una de las contrataciones, sólo un licitante cumplió los requisitos y se le otorgó el contrato, sin competencia.

Por otra parte, incluso cuando se utiliza la licitación para adjudicar contratos, a menudo ésta no se genera en un verdadero contexto de competencia y rivalidad. En un concurso real, se selecciona el ganador con base en una valoración de la experiencia y especialidad de los candidatos, así como del precio y de la calidad que ofrecen. En este escenario ideal, el Gobierno está en posibilidades de elegir entre muchos proveedores y ofertas, lo que propicia que la obra se construya a precios de mercado, en tiempo y con calidad.

Se estima que las condiciones de competencia son aceptables cuando se elige al ganador del contrato entre un número considerable de participantes con propuestas solventes, es decir, que cumplieron todos los requisitos y superaron las evaluaciones necesarias. Así, en las licitaciones restringidas, la Unión Europea considera que existen condiciones de competencia si el ganador se elige entre por lo menos cinco competidores con propuestas solventes (Directiva 2014/24/UE, 2014, art. 65). Por ello, en las licitaciones públicas, en las que debe existir una mayor rivalidad por ser un concurso público y abierto, consideramos que el ganador debería elegirse entre por lo menos seis participantes con propuestas solventes.

En la práctica, es frecuente que un contrato se otorgue en una licitación que termina siendo no competitiva pues un gran número de proposiciones entregadas por parte de los contratistas son descalificadas antes de una apropiada evaluación, por no cumplir con requisitos de forma. Como resultado, se observan bajos niveles de competencia en las licitaciones. Incluso, a veces, se llega a evaluar una sola proposición, por lo que equivale a una adjudicación directa.

Ejemplo de estos son las licitaciones públicas de mayor cuantía del NAICM. Parecía una buena noticia que en 87.1% del monto contratado a diciembre de 2017 (equivalente a 132 mil 648 millones de pesos), los proveedores de las obras se eligieron por medio de licitaciones públicas (Gobierno federal, 2017). Sin embargo, al analizar las 30 licitaciones de mayor cuantía, que representan el 88% de ese mismo monto, observamos que existió una alta tasa de descalificación de los participantes (73%), por lo que el ganador normalmente se eligió entre pocos y sólo en seis licitaciones se eligió con la rivalidad suficiente para considerar que existieron condiciones de competencia aceptables.

Otro problema observado en la contratación de obra pública son las deficiencias en la evaluación de las propuestas de los contratistas durante las licitaciones.

El mecanismo de puntos y porcentajes que se emplea en las licitaciones realizadas con recursos federales establecido por la SFP ordena otorgar 50% de la calificación al precio y el 50% restante a la propuesta técnica, lo que significa dar un valor muy importante en la calificación al precio, privilegiando siempre propuestas baratas (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2010). En efecto, los lineamientos establecen que, para escoger al ganador entre los competidores cuya propuesta técnica fue solvente, el 50% de los puntos se otorga automáticamente a la propuesta económica más barata y el porcentaje de las demás propuestas económicas se va reduciendo conforme se encarecen.

Bajo ese diseño, la SFP delimitó un solo modelo estático de distribución de puntos para todas las licitaciones, con independencia de las particularidades de la obra a realizar y sólo puede modificarse con autorización previa de la misma SFP. Al aplicar este mecanismo de evaluación, que es obligatorio, las autoridades contratantes están limitadas en su valoración de la capacidad de los licitantes, de acuerdo a las circunstancias de las obras, su complejidad y dimensión, así como su estado de planeación.

Por ejemplo, en la licitación del principal contrato del Paso Exprés, a pesar de que era imposible garantizar las ofertas económicas a lo largo del desarrollo del proyecto, ya que al estar mal planeado se podía esperar que su precio se ajustara durante la construcción, este criterio siguió representando la mitad de la calificación de las propuestas. Así, la SCT otorgó el contrato al consorcio con la propuesta técnica solvente más barata, con independencia de su calificación técnica, lo que no tuvo sentido pues más tarde el precio, que fue determinante para decidir quién iba a ganar la licitación, no se conservó y se ajustó considerablemente (aumentó 112% respecto del costo inicial) durante la realización de los trabajos, incluso por encima de la propuesta más cara desechada.

Este espíritu ahorrador que se observa en la evaluación de las ofertas sería loable si fuera consistente en todo el proceso de contratación. Pero, en la ejecución del contrato no se conserva dicho precio, que en la práctica sólo termina siendo útil para eliminar proveedores de la competencia por los contratos. Por tanto, tales lineamientos, al otorgarle mayor valor a los precios bajos en todos los casos, pierden de vista la necesidad de garantizar obras de calidad con contratistas con alta capacidad técnica, en especial, en obras que se realizan sin haber contado con una planeación completa y adecuada. Así, se vuelve un mecanismo para reducir la competencia e incentiva además la presentación de propuestas económicas con precios irreales ante la posibilidad de realizar ajustes al precio posteriormente.

### **3. Falta de una política pública para garantizar un gobierno abierto en materia de contratación de obra pública**

Se requieren cuatro elementos para promover un gobierno abierto en materia de contratación de obra pública: cumplir con un estándar de transparencia, establecer procesos de participación ciudadana, evaluar su sistema de contratación y usar la tecnología como instrumento principal para contratar y dar vida a los primeros tres elementos anteriores. Desafortunadamente, no se cumplen en México.

La transparencia en las contrataciones públicas, que constituye un antidoto contra la corrupción, no se ha garantizado, pues no conocemos a tiempo la información completa y pertinente de las contrataciones con recursos federales. La regulación de transparencia en contratación pública presenta varias lagunas e inconsistencias y está fragmentada en múltiples ordenamientos, lo que dificulta su cumplimiento.

Por ello, no podemos conocer toda la historia de las diferentes formas de contratar. Por una parte, los procedimientos excepcionales no están sujetos a obligaciones de transparencia. Por otra, en el caso de las licitaciones, sí existen estas obligaciones, pero no cubren todos los documentos relevantes y muchas veces no son cumplidas en su totalidad. Por ejemplo, en 2014, los fallos no se pusieron a disposición del público en 60% de las licitaciones de 100 millones de pesos o más, aunque era obligatoria su publicación (México Evalúa, 2016).

Además, la manera en la que se hace pública la información actualmente no facilita procesos de participación ciudadana y tampoco permite la evaluación del sistema de contrataciones públicas. La plataforma CompraNet, el sistema electrónico destinado a exhibir la información pública de las contrataciones públicas realizadas con recursos federales, a cargo de la SFP, presenta ciertos problemas. Esta plataforma no concentra toda la información obligatoria y la que ofrece no permite dar seguimiento al ciclo de un proyecto de obra pública. Además de que la información desplegada no está integrada y que los datos presentan inconsistencias con regularidad, los usuarios de la plataforma no tienen la garantía de contar con toda la información porque ésta se modifica sin que queden registros de estos cambios. Finalmente, la información no se publica considerando todos los tipos de usuarios y los datos aparecen en baja resolución y en formatos que impiden analizar las contrataciones con una perspectiva general, a partir de estadísticas e indicadores, que permitan evaluarlas.

Esto evidencia que no se han aprovechado las herramientas tecnológicas disponibles para hacer más efectivas, eficientes, transparentes e íntegras las contrataciones públicas. Así, CompraNet quedó rezagado

hace tiempo y no cumple con el papel de una plataforma de transparencia y rendición de cuentas de estos procesos. Al día de hoy, se usa como una biblioteca de documentos digitales y no como una plataforma en la que suceden los procesos de la contratación pública. No apoya ni facilita los procesos, sino al contrario, implica mayor trabajo y costos innecesarios en tiempo y recursos para sus usuarios porque además de registrar la información en la plataforma, deben llevar a cabo los procedimientos en papel.

Pese a que existen herramientas tecnológicas disponibles adicionales que pueden ser un apoyo fundamental en el control de los riesgos de corrupción, en especial en las contrataciones de obras públicas iniciadas con un estado de planeación incompleta, éstas no han sido utilizadas en México.

La adopción paulatina de mejores herramientas tecnológicas para el desarrollo de los proyectos y sus contrataciones permitirá planear con determinación suficiente y licitar con ese dominio, reduciendo la vaguedad que ha permitido ajustes discrecionales durante la ejecución de los trabajos y los abusos para ajustar los proyectos a la realidad de las circunstancias.

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

Desde 2014, el Gobierno federal y el Poder Legislativo han identificado diversos problemas en la contratación de obra pública que requieren de cambios legales. Para combatir la corrupción y obtener una mayor eficiencia en el gasto público, propusieron y discutieron iniciativas para ajustar el alcance de la ley y sus sujetos obligados, en las que además se pretendía promover una mayor transparencia y competencia en los procesos de contratación, así como fortalecer CompraNet como el sistema de contrataciones públicas. No obstante, estos propósitos no se discutieron en un parlamento abierto ni se concretaron en medidas que incorporaran las mejores prácticas, a pesar de que existe una Ley Modelo de Contratación Pública propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas para el

Derecho Mercantil Internacional, que establece los mecanismos que debería incorporar la ley de contratación de cualquier país.

Los legisladores han revisado dos proyectos de reformas a la Ley de Obras Públicas, pero ninguna ha sido aprobada por ambas cámaras. Por ejemplo, la iniciativa de Ley propuesta por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2014, que no buscaba mejorar las capacidades del Gobierno para contratar de manera más efectiva, eficiente e íntegra, ni promover la imparcialidad en la selección de los procedimientos de contratación o disminuir su opacidad, fue aprobada en la Cámara de Diputados pero no por el Senado.

La SFP también ha declarado como prioritario resolver diversos problemas en la contratación pública y, en particular, mejorar la transparencia y la eficiencia en las contrataciones mediante el uso de CompraNet. Así, en coordinación con la OCDE, la dependencia invitó a la sociedad civil y al sector privado al proyecto **Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando Compranet de manera incluyente**. Como resultado, se recomendaron medidas de corto, mediano y largo plazo para asegurar la publicación de información para todos los usuarios, así como su integridad y confianza; modernizar el sistema; mejorar la interacción con proveedores; fomentar su uso para promover competencia y desarrollo de capacidades; mejorar su eficiencia y eficacia, así como la confianza en el procesamiento de quejas y denuncias, que la SFP implementará a partir de 2018 y a lo largo de 10 años. México Evalúa, quien participó en este proyecto, considera que este horizonte de tiempo, el cual fue propuesto por la SFP, es excesivo.

## PROPUESTAS

Se puede generar más valor al invertir en obra pública a través de medidas a corto, mediano y largo plazo. Entre las medidas a corto y mediano plazo, se encuentran las que puede adoptar el Poder Ejecutivo, sin necesidad de una reforma legal, y en cambio, a largo plazo, las que requieren cambiar la ley.

## **1. Fortalecer y transparentar los procesos de planeación y selección de los proyectos públicos de infraestructura**

Con el fin de fortalecer la planeación de los proyectos de obra pública, se deben institucionalizar los procesos de planeación, para que las necesidades de infraestructura y su solución sean determinadas con un diagnóstico a nivel nacional y local, más allá del corto plazo. Es decir, deben definirse procesos de planeación, para que la decisión de realizar una obra pública sea producto de un análisis técnico, integral y a largo plazo, de acuerdo a necesidades de infraestructura identificadas previamente a nivel local, regional y nacional. Es necesario entonces que la planeación de infraestructura nacional cuente con un horizonte de largo plazo y que esto se refleje en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI), los Planes Regionales de Desarrollo (PRD) y los Mecanismos de Planeación (MDP). Por ello, hacemos las siguientes propuestas:

- a. Establecer un órgano autónomo, técnico y especializado que concentre la información sobre la infraestructura existente y su mantenimiento; realice y publique diagnósticos sobre las diferentes necesidades de infraestructura en cada nivel de gobierno, a corto, mediano y largo plazo; y elabore una cartera de proyectos de inversión, con un orden de prioridad, para responder a estas necesidades.** La información generada por este órgano debería ser el único sustento válido para justificar la realización de un proyecto de inversión y el diseño de sus procedimientos de contratación.
  
- b. Ampliar el alcance del PNI, para que sea integral.** Hoy en día, el PNI no aborda los sectores de educación gubernamental, de desarrollo rural, de la defensa y marina nacionales, lo que impide que la planeación sea completa y eficiente (México Evalúa, 2016). Es necesario adoptar mecanismos de coordinación entre autoridades para que el órgano autónomo ya mencionado pueda concentrar y sistematizar toda la información relacionada con la infraestructura existente y su mantenimiento en todos los sectores.

- c. Establecer, tanto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) como en la Ley de Obras Públicas, una metodología objetiva y transparente para seleccionar los proyectos que serán propuestos al Congreso para obtener presupuesto público.** La selección de los proyectos de infraestructura susceptibles de ser financiados por el erario debe responder a una valoración y priorización objetivas que incluyan un sistema de puntaje o calificación de proyectos e incluyan las fuentes de financiamiento propuestas y su distribución a lo largo de distintos años fiscales. Dicha información debería ser publicada, junto con una nota técnica que permita entender los criterios utilizados.
- d. Definir los estándares de una planeación adecuada y completa, precisando qué debe comprender el proyecto ejecutivo, además de establecer la obligación de publicarlo en CompraNet, junto con los estudios de factibilidad legal, técnica y ambiental.** No existen lineamientos sobre la planeación que debe cumplirse en los proyectos de infraestructura. Hoy en día, para que un proyecto de obra pública pueda arrancar, se deben publicar sus planos y sus proyectos de arquitectónicos y de ingeniería, así como su estudio de factibilidad económica, pero no necesariamente su proyecto ejecutivo completo. Por esto, es necesario estandarizar el proceso de planeación que debe agotarse antes de contratar una obra y precisar que el proyecto ejecutivo comprende el conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónicos y de ingeniería de una obra, así como el catálogo de conceptos y las descripciones e información suficiente para que se pueda llevar a cabo. Además, como parte de una planeación completa, en CompraNet deben publicarse los estudios de factibilidad legal, técnica y ambiental de todos los proyectos, ya que constituyen información necesaria para considerar una planeación adecuada y completa.

**e. Regular, como excepción, la programación de obras públicas que no estén completamente planeadas.**

Como ya lo mencionamos, existen obras que, por su complejidad y/o dimensión, se inician antes de que se cuente con toda la información normalmente necesaria para planear una obra pública. Por ello, es necesario definir la información de planeación mínima que se considerará necesaria para programar una obra aun cuando la planeación no está completa: consideramos que el contar con todos los documentos que comprende el proyecto ejecutivo, con la ingeniería a detalle de una obra debe ser el requisito mínimo para programarla. También, se deben precisar los supuestos bajo los cuales se permitirá programar una obra con estas características y exigir una justificación exhaustiva y pública. Adicionalmente, debe regularse la licitación de estas obras para obligar a fijar un plan de ajustes en el diseño de la convocatoria, precisar que el precio no deberá ser determinante en la evaluación de proposiciones y regular el complemento de información que se hará disponible, exigiendo que se defina con precisión cuáles son los documentos e información ya publicados, cuáles están pendientes de presentar y en qué fecha se entregarán, además de establecer medidas para mitigar los riesgos por falta de información en las etapas subsecuentes del proceso de contratación. Finalmente, la Ley de Obras Públicas debe definir las condiciones mínimas que deberán pactarse en el contrato y limitar su modificación durante la ejecución de los trabajos, para que cualquier ajuste se justifique con base en el estado de planeación, y sea revisado por un comité técnico independiente, sin que pueda rebasar el 25% del monto y plazo inicial, como establece la Ley de Obras.

**f. Establecer un régimen específico para los proyectos de magnitud y alcance relevante.**

Se recomienda fijar criterios para distinguir entre obras en lo individual y proyectos de infraestructura que, por su magnitud y alcance, requieren adoptar medidas para coordinar la programación de obras y de sus respectivas licitaciones, así como controlar la ejecución de los trabajos.

## 2. Limitar el uso de procesos de contratación distintos a la licitación pública y garantizar su rendición de cuentas

- a. Limitar los casos que justifican contratar a través de un procedimiento diferente a la licitación pública.** Es necesario limitar los supuestos que permiten optar por las adjudicaciones directas o las invitaciones a cuando menos tres y definir los criterios que justifiquen cada procedimiento, los cuales deben ser regulados por separado, en función de su propia especificidad. En particular, las adjudicaciones directas deben limitarse a los casos de contratación de bienes y servicios para los cuales sólo existe un proveedor o que responden a una contingencia o emergencia que requiere de contrataciones inmediatas.
- b. Fortalecer los documentos de investigación de mercado, que son estratégicos para conocer las condiciones del mercado y seleccionar el procedimiento de contratación idóneo.** Se debe diseñar un formato y emitir lineamientos para que las investigaciones de mercado sean realizadas con exhaustividad y calidad, así como establecer la obligación de que se publiquen.
- c. Establecer la obligación de realizar y publicar en CompraNet un dictamen técnico para seleccionar un procedimiento de contratación distinto a la licitación.** La Ley de Obras debe obligar la participación de peritos externos y de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) en la elaboración del dictamen de excepción a la licitación pública. Es necesario también mejorar el Manual de Obra Pública de modo que incluya parámetros más claros para justificar la selección de los procesos de contratación y para la definición de requisitos por tipo de obra, en lo que sería útil un tabulador con tipos de proyecto según su dimensión y complejidad, entre otros criterios. Además, debe obligar a considerar en el dictamen los resultados de la investigación de mercado.
- d. Establecer el rango mínimo que deben tener los funcionarios encargados de dictaminar la excepción a la licitación públi-**

**ca para obras públicas de ciertos montos.** Debería existir un tabulador del valor de las contrataciones que indique el rango del funcionario que debe dictaminar y aprobar la excepción a la licitación pública.

- e. Regular el desarrollo de los procedimientos de contratación distintos a la licitación pública.** Es necesario que la Ley de Obras Públicas defina los actos que comprenden las adjudicaciones directas y las invitaciones a cuando menos tres, así como los casos que justifican usar estos procedimientos de contratación excepcionales. También deben precisarse los documentos que deben generarse y la obligación de publicarlos.
- f. Prohibir la participación de dependencias en las contrataciones públicas mediante el formato que les permite participar actualmente,** es decir, a través de convenios de colaboración que no están regulados por ley.
- g. Generar un sistema de avisos sobre la selección de procedimientos de contratación no competidos para la realización de obras públicas,** para que estén sujetos a un mayor escrutinio por parte de los ciudadanos y la sociedad civil organizada interesados.
- h. Establecer la obligación de publicar el informe mensual que se elabora de manera interna sobre los contratos otorgados mediante procedimientos excepcionales.**

### **3. Impedir la simulación en las licitaciones públicas y en los procedimientos restringidos**

- a. Transparentar la selección de los contratistas que participen en las invitaciones a cuando menos tres personas.**
- b. Generar un padrón de contratistas confiable con un sistema de puntaje estandarizado, que proporcione información**

**sobre la selección de contratistas que participen en las invitaciones a cuando menos tres personas.** El Registro Único de Proveedores y Contratistas y su contraparte de Proveedores Sancionados presentan información relevante para la planeación y ejecución de la obra pública, pero pueden ser mejorados. En efecto, no aseguran la unicidad de las empresas, es decir, que el sistema no recolecta datos básicos de los principales socios o de la ubicación de las oficinas, de tal modo que existe la posibilidad de que las empresas cambien su nombre para evadir sanciones y poder seguir compitiendo para obtener contratos públicos. Los registros existentes tampoco documentan el desempeño de los contratistas. Estos dos aspectos deben reforzarse y a la par debe establecerse un módulo administrativo que atienda, de manera pronta, dudas de autoridades contratantes.

- c. Establecer la obligación para las autoridades de instaurar mecanismos de coordinación entre sí para obtener información relevante sobre el cumplimiento de obligaciones de proveedores.** Las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal concentran información sobre el cumplimiento de obligaciones por parte de proveedores, que podría ser utilizada para decidir invitarlos o no a participar en una licitación restringida. También es necesario institucionalizar el flujo de información entre dependencias, como el Sistema de Administración Tributaria y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
  
- d. Establecer una disposición en la Ley de Obras Públicas para obligar a las autoridades a declarar desierto y volver a realizar cualquier proceso de licitación que no cuente con un número mínimo de propuestas solventes entre las que elegir el contratista ganador.** Se propone adoptar el criterio propuesto por la Unión Europea. En casos de licitaciones restringidas, se debe elegir al ganador del contrato entre por lo menos cinco competidores calificados, por lo que debe fijarse que la invitación debe ser a cuando menos cinco. En cuanto a licitaciones públicas, al ser concursos abiertos, el nivel de rivalidad debería

ser mayor, por lo que se propone que deban ser por lo menos seis competidores calificados.

- e. Establecer criterios para definir el objeto del contrato y obligar a las autoridades contratantes a que cada requisito exigido en las convocatorias de las licitaciones sea justificado en función de este objeto.** Con el fin de restringir la discrecionalidad para descalificar propuestas por razones diferentes a la solvencia de las mismas, la Ley de Obras Públicas debe exigir que el objeto del contrato sea descrito de manera detallada, objetiva, funcional y genérica sin representar un obstáculo para la participación de licitantes, además de establecer que los requisitos fijados en las convocatorias deben estar directamente relacionados con el objeto del contrato. También debe prever que sólo serán motivo de descalificación de propuestas aspectos que afecten la solvencia de las propuestas y no el incumplimiento con requisitos formales, como la falta de entrega de documentos comprobatorios de requisitos administrativos.
- f. Establecer la obligación por parte de la Cofece de revisar ciertos proyectos de convocatoria y sus mecanismos de evaluación de proposiciones de licitaciones,** para evitar que contengan requisitos innecesarios que puedan constituir barreras a la competencia. Recomendamos que esta revisión sea obligatoria en los proyectos cuyo presupuesto aprobado rebase cierto monto y en los que, por excepción, se programaron con planeación incompleta y que sea aleatoria en las licitaciones menores al monto referido.
- g. Agilizar los trámites de comprobación de requisitos legales y administrativos que deben realizar los proveedores para participar en los procedimientos de contratación, a través de una certificación temporal que les permita evitar demostrar el cumplimiento de tales requisitos en cada licitación.** Esta debe servir como una certificación temporal para participar bajo ciertos perfiles, con los documentos que exige la ley. Así,

se reducirían los costos de participar para los contratistas y los de revisar su viabilidad en cada concurso para las autoridades.

- h. Derogar los lineamientos de la SFP sobre la aplicación del mecanismo de puntos y porcentajes actualmente utilizado para valorar las propuestas.** Se recomienda sustituir este mecanismo por estándares que atiendan a las particularidades de cada proyecto, según su complejidad, dimensión y estado de planeación, para definir los criterios que se evaluarán y, como ordena la Ley de Obras Públicas, priorizar los criterios técnicos.
- i. Publicar las proposiciones presentadas por los proveedores en los procedimientos de contratación, una vez emitido su fallo.** Ya que ha sido emitido el fallo, es necesario que las unidades contratantes publiquen todas las proposiciones presentadas para que los ciudadanos puedan cotejarlas y asegurarse de que efectivamente se contrató la mejor propuesta.
- j. Establecer criterios de máxima competencia en los procesos de contratación.** En la contratación de obras de magnitud y alcance relevante, debería establecerse la obligación de contar con un dictamen de expertos en competencia para determinar si el proceso fue verdaderamente competitivo.
- k. Analizar la posibilidad de contratar a través de procedimientos flexibles que, una vez demostrada la capacidad técnica de los licitantes, permitan negociar el precio.** Existen circunstancias en las que podría otorgarse mayor flexibilidad con el fin de obtener las mejores condiciones de contratación, al permitir que la autoridad contratante negocie el precio con los contratistas que presentaron propuestas técnicas solventes. Por ejemplo, en el caso de licitaciones con propuestas solventes, en las cuales no se adjudicó el contrato porque todas estaban fuera de presupuesto, la flexibilidad para negociar el precio podría permitir obtener mejores condiciones de contratación, sin los costos que implicaría realizar una nueva licitación.

#### **4. Reforzar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de contratación, la gestión de contratos y la ejecución de trabajos**

- a. Establecer la obligación de publicar la información de todas las contrataciones públicas realizadas con recursos públicos federales, bajo estándares de máxima transparencia.** Recomendamos que toda la información de los actos de las contrataciones públicas con recursos federales se concentre en CompraNet, que se registren eventuales cambios en la documentación y todas las versiones, que la información se encuentre en formatos homologados y que su llenado sea sujeto a criterios de validación.
- b. Establecer la obligación de publicar documentos relevantes de la gestión de los contratos y la ejecución de los trabajos.** Debe obligarse a las autoridades responsables a publicar los convenios modificatorios de todos los procedimientos de contratación, un informe de tales convenios modificatorios, reportes de visitas físicas, informes periódicos de ejecución de los contratos, así como informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión. También deben ser públicos el Programa Anual de Auditoría de la SFP y los hallazgos de tales auditorías.
- c. Establecer la obligación para la SFP de realizar un informe periódico y exclusivo sobre los procedimientos de contratación que se han llevado a cabo,** que reporte los montos asignados en los distintos tipos de procedimientos de contratación.
- d. Concretar las medidas y el plan de ajustes a CompraNet que propusieron de manera conjunta la OCDE, la SFP y diversas organizaciones de la sociedad civil, para que se establezca como un Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas transaccional, esté empoderado como herramienta de rendición de cuentas y se extienda a las contrataciones de los otros niveles de gobierno.** Este sistema debe ser el medio en el

que los usuarios concreten los diferentes actos de los procedimientos de contratación y para ello es necesario que mejore su accesibilidad a los ciudadanos y que abarque desde la planeación de las contrataciones hasta la ejecución de los contratos. El sistema debe contener los requisitos y las herramientas necesarias para concretar todos los actos (como formatos estandarizados pre-establecidos y criterios de validación de llenado) y debe ordenar la información de manera que no se pueda avanzar de un acto a otro sin haberlo concluido en la manera indicada. También sería importante auditar CompraNet, implementar sanciones o incentivos para su buen uso y clarificar la responsabilidad de la calidad y veracidad de la información que brinda. Sería deseable que CompraNet no sólo fuera utilizado para las contrataciones de obras públicas federales, sino también para las contrataciones de obras públicas de los otros niveles de gobierno.

- e. Mejorar la información del avance físico y financiero de los proyectos de obra pública con una nota metodológica sobre los indicadores de seguimiento.** Esto incentivaría la contraloría ciudadana y permitiría saber si los recursos se están empleando eficazmente o con retrasos y costos adicionales.
  
- f. Promover la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la ejecución de las obras y validar de forma sistemática los avances de las obras.** Terceros independientes pertenecientes a la sociedad civil deben tener la capacidad de monitorear la ejecución de ciertas obras relevantes. Para ello, deben existir los mecanismos adecuados que permitan la verificación sistemática de las mismas. Incluso, se podría emular la figura del testigo social en la fase de contratación, para la fase de post-contratación.
  
- g. Realizar un plan o programa a corto, mediano y largo plazo con el propósito de adoptar modelos de información como el *Building Information Modeling* (BIM) y establecer su uso**

**obligatorio.** La adopción de esta herramienta tecnológica permitiría planear los proyectos con más precisión y reducir la posibilidad de realizar ajustes discrecionales durante la ejecución de los trabajos. Además, permitiría realizar todos los actos de las licitaciones por medios electrónicos, ahorrando costos de transacción. Con el BIM, es posible conceptualizar los proyectos con precisión. Es un modelo de información de la construcción con el que es posible diseñar proyectos de inversión con gran precisión, con dimensiones físicas, de tiempo y costo, apegadas a la realidad. Además, permite hacer modificaciones al proyecto de construcción con un mejor control de los cambios e impacto en las distintas dimensiones del proyecto. Este modelo, que es de uso obligatorio en países como Reino Unido, ya se ha contratado en México para gestionar el proyecto de construcción del NAICM, pero su uso debe expandirse hacia todos los proyectos.

## **5. Profesionalizar la burocracia a carga de la contratación de obras públicas**

- a. Establecer un servicio profesional de carrera.** Dentro del mismo, el proceso de reclutamiento debe ser mediante pruebas competidas, privilegiando que la contratación de funcionarios sea por aptitudes, actitud de servicio y habilidades necesarias. Además, es necesario un proceso de asignación y separación de cargos que evite nombramientos y despidos arbitrarios.

## CONCLUSIÓN

Como se ha evidenciado, la inversión en obra pública no ha sido eficaz ni eficiente, por lo que es necesario adoptar medidas a corto, mediano y largo plazo que garanticen que la inversión pública en infraestructura realmente está solucionando necesidades de infraestructura, con obras de calidad y de valor en términos de desarrollo.

Para esto, es indispensable garantizar que las obras contratadas son necesarias, al ligar la política de contratación con la identificación de problemas de infraestructura en una cartera de proyectos, que les da un orden de prioridad para que obtengan presupuesto y sean realizados. De esta manera, las obras públicas se justificarían como una solución a problemas de infraestructura identificados bajo criterios técnicos y priorizados de acuerdo a la perspectiva de desarrollo.

Además, debe obtenerse el mayor valor posible a cambio de la inversión de recursos públicos, sin riesgos innecesarios como los que se presentan al programar y realizar obras sin planeación, es decir, sin evidencia de que realmente se conceptualizaron de acuerdo a las circunstancias en que se realizarán.

Ese valor óptimo también es posible si el contrato se adjudica en condiciones de competencia, en las que se privilegie valorar la mayor cantidad de proveedores calificados y atender a las circunstancias de cada proyecto, en función de su complejidad.

No sólo deben promoverse medidas en la planeación y la contratación que aseguren obtener el mayor valor posible, con proyectos bien planeados y licitaciones competidas, sino que es necesario que resulten trabajos bien hechos, por lo que es importante una gestión oportuna de los contratos, con las mejores herramientas tecnológicas disponibles y apoyos fundamentales como servidores públicos especializados, con *expertise* técnico.

Si el problema en la contratación pública no es abordado con recomendaciones como las que proponemos, persistirán las ineficiencias

que impiden que la contratación pública sea un instrumento de ejecución de gasto público de calidad, con un impacto positivo en el bienestar de los ciudadanos y en la economía. Además, la confianza en las instituciones continuará en niveles muy bajos.

La inversión en obra pública seguirá realizándose con la pérdida de valor que ha mostrado, aun cuando se le destine una mayor cantidad de recursos. Persistirán las fallas que hacen la contratación pública vulnerable a la corrupción, pues la decisión de realizar obras públicas seguirá motivada por fines políticos y el desarrollo de los procedimientos de contratación dependerá de los calendarios electorales, impidiendo una planeación adecuada de las obras y la obtención de la información, los trámites y permisos necesarios para conceptualizarla desde un inicio, que permitiría evitar ajustes posteriores a mayor costo.

Si no se adoptan medidas al respecto, también continuará la realización de procedimientos de contratación que se caracterizan por cumplir formalmente con las etapas y requisitos que exige la normatividad, pero no por obtener obras públicas de calidad, con el mayor valor a cambio del dinero público invertido. Decisiones determinantes como el precio y el contratista seguirán adoptándose en la opacidad en procedimientos no competitivos. Continuarán privilegiándose el precio más bajo, aun cuando ese criterio no sea respetado y resulten obras encarecidas y disfuncionales.

## BIBLIOGRAFÍA

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2012). *Problemática general en materia de obra pública*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de: [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf)

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017a). *Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Auditoría de Inversiones Físicas: 15-2-09KDH-04-0407. Auditoría 407*. Ciudad de México: ASF.

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017b). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*. Ciudad de México: ASF.

Gobierno federal. (2017). *Contrataciones Abiertas. Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/>.

Gurría, A. (9 de enero de 2018). Presentación del Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de Manera Incluyente. Discurso ofrecido en la presentación del Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre el sistema electrónico de contratación pública CompraNet, Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrode-mexico/presentacion-del-estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-redisenando-compranet-de-manera-incluyente.htm>

Hardoon, D. y Heinrich, F. (2011). *Bribe Payers Index 2011* [Índice de Fuentes de Soborno 2011]. Berlín: Transparency International.

México Evalúa. (2014). *Por un presupuesto realista y sostenible. 5 puntos de atención urgente*. Ciudad de México: México Evalúa.

México Evalúa. (2016). *Metrop: antídoto vs. la corrupción*. Ciudad de México: México Evalúa.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2017). *Government at a Glance - 2017 Edition. Public Procurement* [Gobierno de un vistazo - Edición 2017. Contrataciones públicas]. Recuperado de: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV\\_2017](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2017)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2018). *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*. París: OCDE. Recuperado de: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico\\_9789264287938-es#.WoMrAK2ZOi4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico_9789264287938-es#.WoMrAK2ZOi4)

Directiva 2014/24/UE del de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga a Directiva 2004/18/CE. Diario Oficial de la Unión Europea. 2014 (L 94) 65. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>

Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2010). *Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas*. Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 2010. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/comunes/dof09-09-2010.pdf>

L É A S E S I Q U I E R E

---

# BLINDAR

---

EL GASTO  
PÚBLICO CONTRA  
LA DISCRECIONALIDAD

MARIANA CAMPOS,  
ALEJANDRO GARCÍA Y LILIANA RUIZ

**Mariana Campos** es coordinadora del programa de Presupuesto y Rendición de Cuentas de México Evalúa, y **Alejandro García** y **Liliana Ruiz** son investigadores del mismo programa.



## RESUMEN

En el presente capítulo se analizan diversos factores que propician que el gasto público en México sea inadecuado y de mala calidad. El análisis sugiere que existe excesiva flexibilidad en el uso de los ingresos excedentes, que se acompaña de falta de transparencia y rendición de cuentas. El propósito principal del capítulo consiste en contribuir con propuestas que permitan mejorar las prácticas presupuestarias en nuestro país. Así, consideramos que: 1) es necesario mejorar los controles de la deuda pública, especialmente para que se justifiquen los proyectos que se van a financiar con ésta; 2) es urgente limitar el crecimiento del gasto “no prioritario” e impulsar el gasto en inversión física; y 3) es fundamental regular la transferencia de recursos que se realizan a los estados a través de figuras discrecionales que no cuentan con regulación suficiente.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el gasto público ha tenido una aportación cada vez menor al valor agregado de la economía. Así, mientras la proporción del gasto público respecto al PIB ha crecido casi 8 puntos entre 2000 y 2016 para alcanzar 28%, la participación del sector público en el valor agregado bruto de la economía ha disminuido 6 puntos entre 2003<sup>59</sup> y 2016 para llegar a 17%.

---

<sup>59</sup> No se cuenta con información previa al 2003 por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) para este indicador.

Lo anterior sugiere que, pese a su crecimiento, el gasto público<sup>60</sup> es cada vez menos eficiente. Su crecimiento ha sido impulsado principalmente por el aumento en el gasto corriente. Así, en el periodo mencionado el gasto corriente del Gobierno federal creció en promedio 9% real anual, mientras que el gasto en inversión física creció apenas 3% real anual<sup>61</sup>. Al privilegiar el gasto corriente por encima de la inversión, se reduce dramáticamente el alcance del impacto del gasto, así como las posibilidades de mejorar la productividad de la economía y el desarrollo social en el mediano plazo.

Por ello, consideramos que el problema más grave en materia de finanzas públicas en nuestro país es la mala calidad del gasto público, pues según Armijo y Espada (2014) , “la calidad del gasto público abarca aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva”.

Adicionalmente, en su consulta del Artículo IV<sup>62</sup> para México, el Fondo Monetario Internacional (FMI) concluyó que, aunque el país cuenta con diversos programas para combatir la pobreza, ésta ha ido aumentando en los últimos años. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2010 se regis-

---

<sup>60</sup> El gasto público creció 6.6% real durante el periodo 2013 a 2016, mientras que la economía creció en promedio 2.1% real en el mismo periodo.

<sup>61</sup> La cifra de inversión física no considera el gasto en fideicomisos, esto debido a que el gasto que se realiza por los fideicomisos se hace fuera del presupuesto y su rendición de cuentas es diferente. Este gasto se reporta con deficiencias diversas. El gasto que se hace en fideicomisos escapa al principio de anualidad.

<sup>62</sup> Cuando un país se une al Fondo Monetario Internacional (FMI), acepta someter sus políticas económicas y financieras al escrutinio de la comunidad internacional. El FMI lleva a cabo un monitoreo regular de la situación económica de los países, con el propósito de identificar debilidades o riesgos que podrían generar inestabilidad financiera o económica. A este proceso se le conoce como “vigilancia”. Dentro de los procesos de vigilancia, se lleva a cabo, generalmente cada año, una consulta en cada país conocida como Artículo IV. Durante una consulta del Artículo IV, un equipo de economistas del FMI visita un país para evaluar su evolución económica y financiera y discutir las políticas económicas y financieras del país con el Gobierno y los funcionarios del banco central. Al final, se genera un documento con hallazgos y recomendaciones del FMI sobre la economía del país analizado, el cual se hace llegar a su Gobierno (FMI, 2017).

traban en el país 52.8 millones de personas en situación de pobreza, mientras que en 2016 la cifra pasó a 53.4 millones de personas. El FMI también señaló que la desigualdad en México sigue siendo muy alta. Así los esfuerzos para disminuir la desigualdad de ingresos han tenido resultados limitados, pues el índice Gini<sup>63</sup> para México en 2016 era de 47%, sin cambio desde 2012 e incluso en aumento en comparación con 2010 cuando era de 46%.

Es decir, en México la forma en la que se gastan los recursos públicos no está contribuyendo a elevar nuestro potencial económico y productivo, ni a disminuir la pobreza y la desigualdad.

Como lo detallaremos a continuación, consideramos que esto se debe al deficiente marco de gobernanza del proceso de elaboración, aprobación, ejercicio y rendición de cuentas del presupuesto público.

En este capítulo, proponemos entonces el siguiente conjunto de prácticas, instrumentos y mecanismos que incentiven un mejor uso de los recursos públicos, las cuales ampliaremos más adelante: imponer más controles, transparencia y rendición de cuentas sobre la deuda pública; fomentar un mejor uso y mayor rendición de cuentas sobre los ingresos excedentes; promover la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos por aprovechamientos; limitar el gasto discrecional del Ramo 23; limitar la creación de fideicomisos sin estructura y gasto a través de éstos; limitar el sobrejercicio en gasto “no prioritario” y promover la inversión pública; promover la designación de funcionarios de carrera en puestos claves de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y fortalecer al Congreso como contrapeso en la vigilancia del presupuesto.

---

<sup>63</sup> El índice Gini es una medida estadística que indica la distribución del ingreso o de la riqueza de los residentes de un país. Es la medida más utilizada para evaluar la desigualdad del ingreso. Un coeficiente de Gini de cero expresa igualdad perfecta, donde todos los valores son los mismos (por ejemplo, donde todos tienen los mismos ingresos). Un coeficiente de Gini de 1 (o 100%) expresa la máxima desigualdad entre los valores: por ejemplo, en un país donde una sola persona concentra todos los ingresos o el consumo, mientras que todos los demás no tienen ninguno, el coeficiente de Gini será casi uno (Inegi, 2017b).

## CONTEXTO

A pesar de que una parte importante del presupuesto debe asignarse a ciertos fines establecidos en las leyes, el Gobierno federal cuenta con una amplia discrecionalidad para asignar y gastar recursos públicos, en un contexto en el que el Congreso juega como actor secundario y no como un contrapeso real.

Lamentablemente, en la práctica, la discrecionalidad con la que cuentan el Gobierno federal, y en particular el Poder Ejecutivo, no ha resultado en un gasto de mayor calidad. El Gobierno federal ha privilegiado el gasto corriente por encima del gasto en inversión, por lo que hoy enfrentamos un pago creciente de intereses de la deuda, una inversión pública insuficiente para las necesidades de nuestro país y un gasto en salud y educación que es evidentemente insuficiente para la demanda creciente por estos servicios.

De acuerdo con un estudio de la consultora McKinsey (Woetzel, Geremo, Mischke, Kamra y Palter, 2017, exhibit 5), en el periodo 2010-2015 México gastó 2.5% del PIB en infraestructura económica. Sin embargo, nuestro país continúa teniendo una brecha entre el gasto efectuado en este sector y las necesidades de infraestructura, las cuales están estimadas en 1.5% del PIB para el periodo 2017-2035. Esto significa que México gasta para este rubro sólo 62% de lo que realmente requiere. En consecuencia, México es de los países que menos gastan en infraestructura y de los que tienen la brecha entre el gasto y las necesidades de infraestructura más altas. En el mismo periodo, países como Canadá y Francia gastaron en este rubro 3.4% del PIB y 2.2%, respectivamente. Sin embargo, sus necesidades de infraestructura para los años futuros son negativas. En Canadá, es de -0.2% y en Francia de -0.1%. Esto significa que estos países ya invirtieron lo suficiente en este rubro y posiblemente en los años por venir requerirán un gasto menor como proporción del PIB que en los años pasados. En cambio, se puede concluir que en México en los últimos años la calidad del gasto público se ha deteriorado.

Cabe destacar que el modelo de hacienda pública actual es resultado de un contexto político e institucional que ya no es vigente en México.

Los años ochenta se caracterizaron por una política fiscal y monetaria desastrosa, con unos déficits de hasta 13% del PIB y un fenómeno de hiperinflación. En esos años no se respetaban las metas de endeudamiento. En consecuencia, México se declaró en moratoria de pagos en 1982, defraudando a sus acreedores.

En reacción a este episodio, en 1992 la antigua Secretaría de Programación y Presupuesto y la SHCP se integraron en una sola Secretaría, lo que permitió fortalecer su capacidad de control al concentrar las funciones hacendarias en una sola institución. Cabe destacar que en los años noventa no sólo se redujó el nivel de endeudamiento, sino que se empezaron a cumplir las metas de endeudamiento aprobadas por el Congreso, cosa que en general sucede hasta la fecha. Este ha sido uno de los más importantes logros de la política fiscal en nuestro país.

Sin embargo, el modelo que le otorgó una multitud de funciones y discrecionalidad a la actual SHCP nació en un régimen político de corte autoritario, sin competencia electoral, que le permitía enfocarse de manera casi exclusiva en sus funciones de control.

Pero en el cambio de milenio, se construyó un régimen más democrático caracterizado por elecciones “libres” y nuevas reglas del juego, con la competencia electoral como mecanismo de lucha por el poder. Esto cambió la vocación de la SHCP pues desde entonces no sólo tiene que abocarse a controlar la disciplina del presupuesto, sino también a atender la agenda política del partido en el poder, actividad que no siempre es afín al cuidado del erario. Por ello, la SHCP funciona desde entonces en medio de un conflicto de interés permanente.

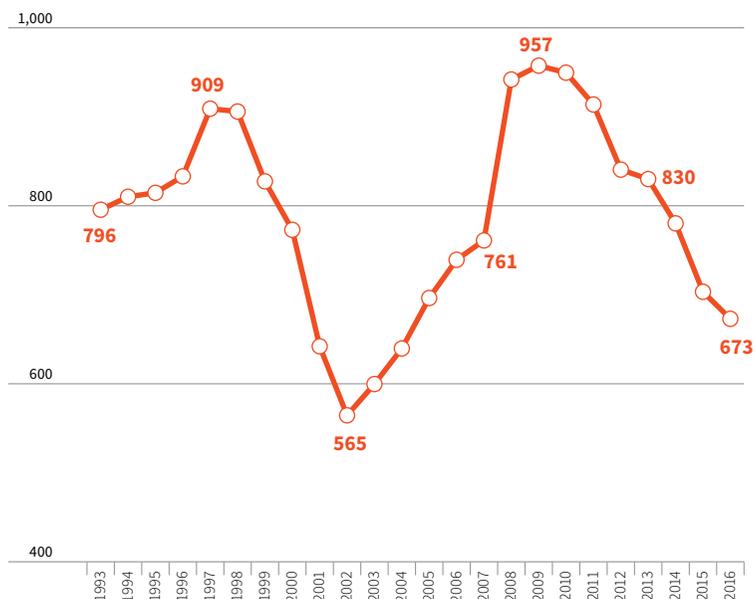
La situación se complicó aún más cuando en 1998 se descentralizó el gasto público y se convirtió a la SHCP en la administradora de las aportaciones federales a los Gobiernos locales y de transferencias de gasto social, concediéndole de esta manera una nueva forma de control político. A la par, el valor del gasto en inversión pública ha mostrado un deterioro importante, el cual incluye el que se realiza para obra nueva

y reparaciones, construcción, maquinaria, equipo de producción y de transporte y la perforación de pozos petroleros y de gas.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la inversión pública ha atravesado por cuatro momentos. Entre 1993 y el año 1998, se mantuvo en niveles similares y con un crecimiento promedio moderado de 2.7% real anual. A partir de 1998 el valor de la inversión presentó una caída constante hasta 2002, año en el cual comenzó una recuperación. En el periodo 2002-2009, el crecimiento promedio fue de 8% real. De 2010 en adelante, la inversión pública presentó una notable disminución de 5.4% real anual promedio. Esto significa que de 2009 a 2016, el valor de la inversión pública en infraestructura cayó 30% en términos reales, como se puede apreciar en la gráfica siguiente.

### Valor en inversión pública

(miles de millones de pesos 2016)



Fuente: Elaboración propia con información de Inegi, formación bruta de capital fijo por tipo de bien y comprador / Pública Total, para el valor de gasto de inversión.

Por otro lado, el Congreso sigue operando con un bajo perfil, en lo que le compete como vigilante del gasto público. Esto se debe a que no cuenta con las facultades necesarias para poder fungir como un contrapeso de peso completo en materia de política fiscal y por ende no ha desarrollado las capacidades, especialmente técnicas, para intervenir de manera contundente en la discusión presupuestal y sobre todo para vigilar la ejecución del presupuesto. El papel más importante lo desempeña la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al revisar la Cuenta Pública cada año, pero una vez ejercidos los recursos.

Si bien la Constitución le otorga al Congreso la facultad de aprobar los ingresos y empréstitos de la Federación, excluye al Senado de la discusión del proyecto de presupuesto de egresos que presenta el Poder Ejecutivo, pues su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Esto le da al Poder Legislativo una especial debilidad en los asuntos del gasto. Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) no toma en cuenta el papel que le otorga la Constitución a la Cámara de Diputados en este tema y otorga amplias facultades a los ejecutores de gasto y a la SHCP para adecuar las asignaciones de recursos aprobadas por la Cámara de Diputados, sin límite ni justificación.

En México, las disposiciones que precisan cuándo y quién puede realizar ajustes presupuestarios no aparecen en la Constitución o en leyes, sino en un reglamento emitido por la propia SHCP, lo que le otorga amplia discrecionalidad en este tema. Esta situación contrasta con lo que sucede en otros países donde el Congreso o un contrapeso externo es quien regula los ajustes presupuestarios<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> En un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2004) sobre un conjunto de países miembros de dicha organización, se observa que para poder efectuar ciertos cambios al presupuesto, se requiere la autorización de un contrapeso externo. Estos cambios son: 1) mover recursos entre secretarías o ramos presupuestarios, 2) mover recursos entre rubros de gastos de distinta naturaleza (es especialmente delicado reducir lo que se destina a inversión física o aumentar el gasto de operación o de sueldos y salarios, aunque sea en el presupuesto de la misma dependencia), 3) aumentar el gasto de manera significativa en una secretaría o ramo presupuestario (es especialmente delicado aumentar déficit o deuda), y 4) cambiar las fuentes de financiamiento del déficit.

Consideramos que el presente diseño de las instituciones encargadas de proponer, aprobar y ejercer el presupuesto no responde al régimen político actual, que requiere un balance adecuado de los pesos y contrapesos. Por un lado, la SHCP cuenta con facultades excedidas y, por el otro, el Poder Legislativo carece de facultades y por ende participa poco en la discusión fiscal. Este diseño deficiente del proceso de elaboración, aprobación, ejercicio y rendición de cuentas del presupuesto no promueve una buena gobernanza del mismo<sup>65</sup>. Es fácil que el Poder Ejecutivo desvíe su operación hacia objetivos políticos.

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

En esta sección, analizaremos cómo la normatividad en vigor y el actual diseño institucional han favorecido el desarrollo de cuatro ámbitos de discrecionalidad que han contribuido al deterioro de la calidad del gasto público: 1) la asignación de los recursos provenientes del endeudamiento, 2) la obtención y asignación de los ingresos excedentes, especialmente los no petroleros, 3) las transferencias de subsidios a Gobiernos locales mediante los programas discrecionales del Ramo 23, y 4) la reasignación de recursos del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

El primer problema que identificamos tiene que ver con el manejo del endeudamiento. La deuda pública ha crecido de manera consistente desde hace 8 años, sin guardar proporción con el crecimiento económico observado en el mismo lapso de tiempo. Así, alcanzó 50.2% del PIB en 2016, mismo año en que las principales agencias calificadoras amenazaron con bajar la calificación de la deuda soberana de México. Cabe recalcar que estas agencias no revisan la calidad del gasto, pues sólo están interesadas en conocer si el deudor tiene capacidad para pagar.

Pero no solamente se incrementó la deuda, sino también el costo de tenerla. Si bien se espera que en 2018 el nivel de endeudamiento

---

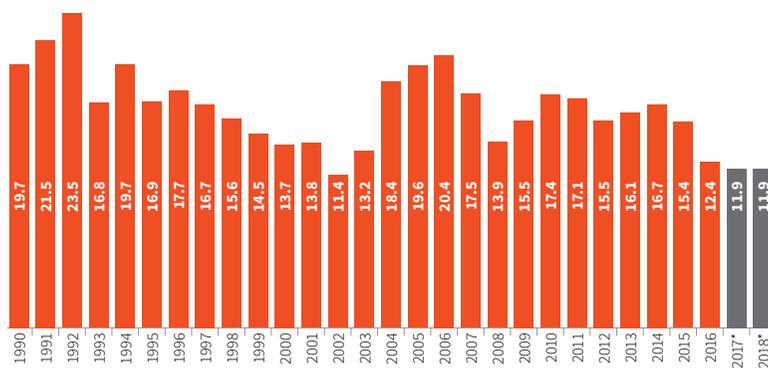
<sup>65</sup> Las instituciones encargadas de hacer realidad el artículo 134 de la Constitución no cuentan con el diseño y los mecanismos para garantizar que el gasto se ejerza bajo los principios de eficacia, eficiencia, honradez, economía y transparencia.

represente 47.3% del PIB, se estima que el costo financiero de esta deuda siga siendo de tamaño considerable. Se prevé que alcance su máximo nivel histórico, 698 mil millones de pesos, a finales de 2018, lo que representaría un crecimiento de 80% con respecto al 2012.

La necesidad de cumplir con esas y otras obligaciones financieras desplazó el gasto destinado a otros rubros importantes como salud, educación e inversión. Así, en la administración de Enrique Peña Nieto, el gasto en salud<sup>66</sup> creció apenas en promedio 0.5% real anual de 2013 a 2016. Por su parte, el gasto en educación disminuyó en 1.7% real anual (12 mil millones de pesos) de 2015 a 2016, años de mayor endeudamiento e ingresos excepcionales. Finalmente, el gasto en inversión física también está disminuyendo ya que representará sólo 11.9% del gasto total programable en 2018, una proporción históricamente baja, pues entre 1990 y 2016 esa proporción fue de 16.6% en promedio.

La discrecionalidad con la que se decide el monto y destino del endeudamiento ha tenido resultados claramente desfavorables para la calidad del gasto. Permite que los recursos del endeudamiento se destinen en mayor medida al gasto corriente y no a la inversión o a proyectos productivos.

### Participación de inversión física como % del gasto programable (Gobierno federal)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las Estadísticas Oportunas y Cuenta Pública de la SHCP, PEF 2017 y PEF 2018.

<sup>66</sup> Gasto funcional en salud, en pesos constantes de 2016.

En este contexto, es prioritario analizar el proceso de toma de decisión sobre cuánto endeudamiento federal es necesario y para qué utilizarlo, con el fin de promover una mejor calidad del gasto público. Actualmente, según la LFPRH, el Gobierno propone un nivel de endeudamiento que debe ser aprobado por el Congreso. Sin embargo, este modelo de decisión asume que existen posibilidades de una discusión legislativa que no sucede en la práctica, en parte por la deficiencia de capacidad técnica en el Congreso que ya explicamos anteriormente. Como resultado de estas deficiencias institucionales, el techo de endeudamiento propuesto no es valorado apropiadamente por el Congreso, ni en términos de su tamaño, ni de su destino y evolución.

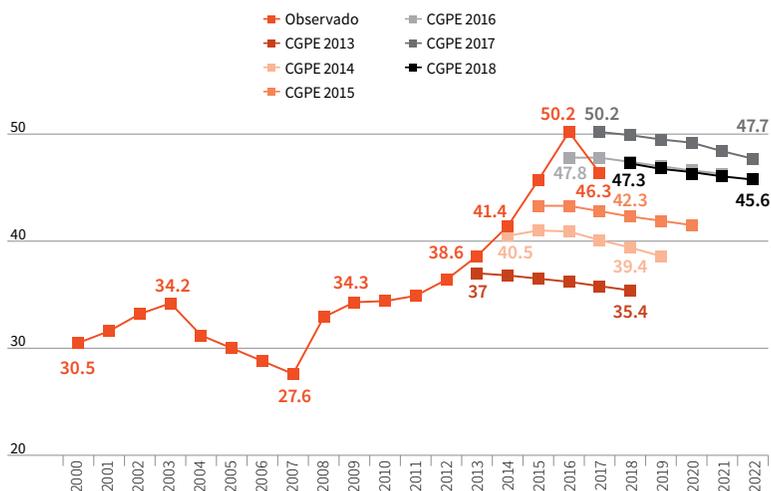
Si bien la ley establece que, cada vez que quiere solicitar nuevo endeudamiento, el Gobierno tiene que presentar al Congreso un plan financiero que establece cuándo irá reduciendo los niveles de endeudamiento, en la práctica esos planes se olvidan y el siguiente año el Congreso puede volver a solicitar un aumento en el endeudamiento sin considerar los compromisos anteriores. La siguiente gráfica muestra que el Congreso sigue concediendo deuda sin exigir el cumplimiento de los planes financieros anteriores. Por ejemplo, en 2013 el Gobierno federal solicitó más deuda y prometió que el nivel de endeudamiento como porcentaje del PIB bajaría en los siguientes años hasta 2018. Sin embargo, vemos cómo desde 2014 rompió su promesa hecha en 2013 y cada año fue pidiendo incrementos en el endeudamiento en lugar de irlo reduciendo.

Por otra parte, a pesar de que la Constitución establece en su artículo 73 que el Congreso puede aprobar endeudamiento siempre y cuando sea para financiar proyectos productivos, de nuevo, éste no cumple su función, pues aprueba las solicitudes de deuda del Gobierno sin que éste indique qué proyectos y programas que se van a financiar con dicha deuda. El Gobierno cuenta entonces con una amplia discrecionalidad para “asignar” los recursos del endeudamiento sin justificar su destino.

Finalmente, mientras que, en la mayoría de los países, el déficit (el faltante de ingresos para cubrir la totalidad de los gastos) y el techo de endeudamiento son de tamaño similar, pues el endeudamiento se

## Credibilidad de la política de endeudamiento

(por ciento del PIB)



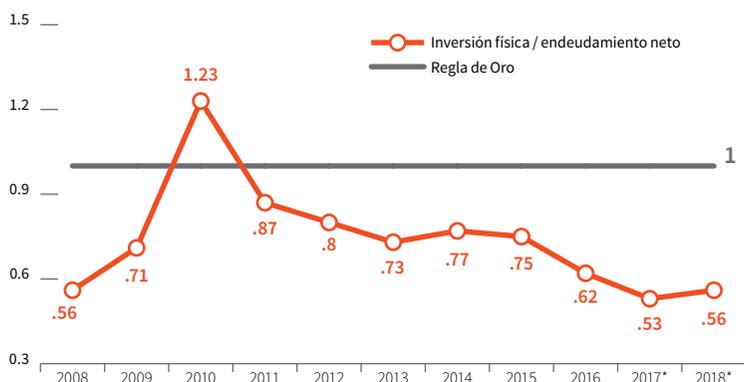
Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública de cada año, Inegi series desestacionalizadas y Criterios Generales de Política Económica (CGPE), planes de financiamiento presentados al Congreso cada año.

calcula para cubrir el déficit, en nuestro país una práctica recurrente es que se aprueba un techo de endeudamiento mayor al déficit público comprometido en el presupuesto. Esto significa que una parte del endeudamiento no queda explicada en la discusión del presupuesto.

Pero, ¿por qué se aprueba un techo de endeudamiento mayor al déficit? Una de las implicaciones naturales de esto es que el Gobierno federal cuenta así con una especie de colchón de deuda y, por ende, de recursos adicionales para gastar durante el ejercicio fiscal sin tener que rendir cuentas sobre los programas e iniciativas que financia con dichos recursos.

Lamentablemente, esta discrecionalidad no ha contribuido a mejorar la calidad de las asignaciones de gasto. Se observa que se destinan cada vez menos recursos provenientes del endeudamiento a la inversión. Así, en 2018, por cada peso de endeudamiento del Gobierno federal, sólo 56 centavos se destinarán a la inversión pública, mientras que en 2012, fueron 87 centavos.

## Proporción que representa la inversión física del endeudamiento del Gobierno federal



**Fuente:** Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas, PEF para 2017 y PPEF para 2018. Se considera el gasto reportado en inversión física entre el endeudamiento neto del Gobierno federal. Para 2017 y 2018 son datos aprobados y del proyecto, respectivamente. La regla de oro significa que el monto de endeudamiento es igual al monto de la inversión física.

El segundo problema que observamos se refiere a los ingresos excedentes, ya que de manera recurrente se estiman ingresos públicos menores a los que se observan en la realidad. Así, en el periodo 2013-2016 el Gobierno federal obtuvo ingresos excedentes acumulados por un monto de 1 billón 203 mil millones de pesos<sup>67</sup>. Esto significó que cada año en promedio el Gobierno federal contó con 300 mil 800 millones de pesos más de lo presupuestado originalmente y aprobado por el Congreso.

Una primera preocupación al respecto de estos ingresos excedentes concierne a su origen, pues el 50% proviene de un rubro de ingresos llamados “otros aprovechamientos”. Este rubro no es correctamente explicado y por ende no es discutido durante la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). Así, en la LIF 2018, el 94% de los ingresos por aprovechamientos no se explicaron. Es importante mencionar que en 2016 y 2017, pese a que se podía prever que se iba a percibir un

<sup>67</sup> Un billón equivale a un millón de millones (10<sup>12</sup>).

monto importante de Remanente de Operación del Banco de México (ROBM), éste tampoco se incluyó en la LIF de los años correspondientes<sup>68</sup> (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2018b).

Tampoco se explicaba el origen de los ingresos por aprovechamientos en los informes de finanzas públicas ni en la Cuenta Pública previo a 2016. Pero la ASF (2012, 2014, 2015) documentó en distintas auditorías que gran parte de estos ingresos proviene de la liquidación de patrimonio de entes federales como Petroleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera, así como de recursos de las cuotas y aportaciones del seguro de retiro y vejez de los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Por ello, a partir del ejercicio de 2015, la ASF recomendó transparentar el origen de estos aprovechamientos. A raíz de esto, el Senado incluyó en la LIF para 2016 la obligación de transparentar el origen de los ingresos “Otros aprovechamientos” en los informes de ejecución del presupuesto<sup>69</sup> (SHCP, 2018b).

Sin embargo, la nueva obligación de transparencia no tuvo todo el efecto deseado, ya que, la SHCP reclasificó los aprovechamientos para evadir la nueva obligación de transparencia. Así, reportó recibir menos ingresos en el cajón de “Otros aprovechamientos” y desapareció el rubro llamado “Venta de patrimonio de la nación invertido en Pemex y CFE” en la Cuenta Pública relativa al ejercicio fiscal 2015, pero ese mismo año reportó un nuevo tipo de aprovechamiento llamado “Otros de capital”, que no es sujeto a la nueva obligación de transparencia. Como resultado, sigue sin explicarse el origen de más de 100 mil millones de pesos<sup>70</sup> de recursos excedentes por aprovechamientos de capital.

---

<sup>68</sup> El ROBM representó el 23% de los ingresos por aprovechamientos en el periodo 2013-2016, al sumar 257 mil millones de pesos. Este ingreso cuenta con medidas específicas de transparencia.

<sup>69</sup> El artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2016 obligó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a especificar las fuentes de origen de los ingresos por aprovechamientos clasificados como “Otros-Otros” en los informes públicos sobre la ejecución del presupuesto.

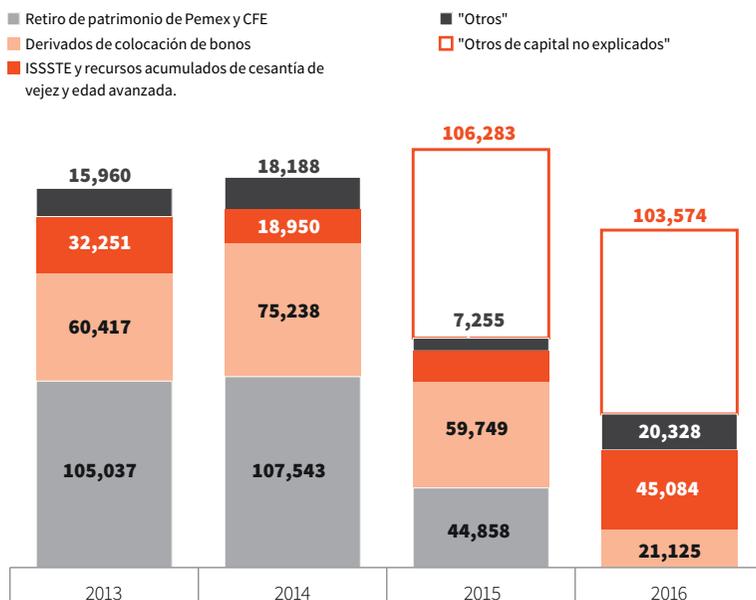
<sup>70</sup> En 2015 los aprovechamientos otros de capital fueron 106 mil millones de pesos y en 2016 103 mil millones de pesos.

Al respecto, preocupan la aparente falta de voluntad de la autoridad hacendaria para rendir cuentas sobre el origen real de estos ingresos y la repercusión que podría tener la descapitalización de Pemex, CFE y otros entes federales. Por un lado, estas empresas del Estado envían recursos al Gobierno federal y, por el otro, el Gobierno ha tenido que inyectar recursos a las empresas para que enfrenten sus obligaciones para pago de pensiones, como ocurrió en 2016 cuando se tuvieron que relizar transferencias a estas entidades por más de 323 mil millones de pesos para resolver este problema.

Finalmente, también es preocupante que los ingresos que obtiene el Gobierno dependan cada vez más de este tipo de fuentes, que son no recurrentes y afectan la situación financiera de diversos entes del Estado.

### Otros aprovechamientos del Gobierno federal

(sin Remanente de Operación del Banco de México en millones de pesos de 2016)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con base en ASF (2013, 2014, 2015) y SHCP (2017). No se considera el ROBM, dado que es un ingreso cuyo origen está explicado.

La segunda preocupación con respecto a los ingresos excedentes se refiere a su uso, el cual se encuentra pobremente regulado y con poca rendición de cuentas. Un problema es que la ley<sup>71</sup> no establece límites para asignar los ingresos excedentes a ciertos tipos de gasto, como el gasto de operación o de rubros “no prioritarios”<sup>72</sup>. En lo que se refiere a los ingresos excedentes que tienen un destino específico por disposición expresa de alguna ley, la SHCP está facultada para autorizar ampliaciones a los presupuestos de las respectivas dependencias. Con respecto a los excedentes de ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo, la ley establece que se destinarán a los mismos hasta el monto que autorice SHCP. Para los ingresos excedentes que no estén etiquetados en alguna ley y que no sean ingresos propios de una entidad, la LFPRH establece que deberán destinarse a compensar los aumentos del gasto “no programable” (participaciones federales<sup>73</sup>, costo financiero de la deuda, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, atención de desastres naturales, entre otros).

Una vez cumplido lo anterior, los recursos excedentes restantes deberán destinarse en un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), en un 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y en un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas<sup>74</sup>.

La ley tampoco establece medidas de rendición de cuentas sobre la asignación de dichos recursos. No se reporta el cumplimiento del pre-

---

**71** Actualmente, la asignación de los ingresos excedentes se regula en los artículos 19, 19 Bis y 20 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

**72** La LFPRH establece (Art. 21) que cuando los ingresos previstos en la LIF disminuyan, se podrá realizar la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas de los siguientes: 1) gastos de comunicación social, 2) gasto administrativo no vinculado a la atención de la población; 3) gasto en servicios personales (prioritariamente percepciones extraordinarias), y 4) ahorros y economías presupuestarias de las entidades y dependencias. Por lo que en principio este gasto se considera “no prioritario” pues son los primeros rubros que la ley llama a reducir en caso de una disminución de los ingresos.

**73** Las participaciones son recursos federales transferidos a los Gobiernos locales para su libre uso. Es decir, son recursos que no están etiquetados para un uso específico.

**74** Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

supuesto aprobado por un lado y las asignaciones financiadas con ingresos excedentes que se realizaron durante el ejercicio por el otro. La autoridad no presenta una cuenta pública específica sobre los ingresos excedentes. La ley tampoco requiere que se expliquen las diferencias entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el ejercido por los ejecutores de gasto, procesos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha destacado como buenas prácticas.

El tercer problema que identificamos está asociado al anterior: es precisamente el sobrejercicio de gasto. Al respecto, es importante señalar que la cantidad de ingresos extraordinarios que se obtienen durante el ejercicio del presupuesto repercute en un aumento del gasto ejercido con respecto al originalmente aprobado. Así, en el periodo de 2013-2016, se observó que el gasto ejercido por el Gobierno federal superó el presupuesto que se le aprobó para esos cuatro años en 1 billón 130 mil millones de pesos. Esto significa que, en promedio, cada año gastó alrededor de 281 mil millones de pesos más que lo aprobado<sup>75</sup>.

El Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” fue responsable de 23.2% del sobrejercicio del presupuesto, lo cual representó 261 mil millones de pesos, en el periodo 2013-2016. Es importante señalar que este sobrejercicio se llevó a cabo sin la debida transparencia y sin que se justificara por qué los recursos se transfieren de un rubro a otro. Esto es posible porque el Ramo 23 es un cajón de gasto general que no cuenta con un ordenamiento legal que lo regule, a diferencia de otros ramos generales<sup>76</sup> cuyo marco normativo de referencia es la Ley de Coordinación Fiscal, ni con órgano de control interno.

El Ramo 23, a través del cual la SHCP transfiere subsidios a Gobiernos locales, contiene tres tipos de programas: 1) Estabilización presupuestaria, 2) Subsidios con reglas de operación y 3) Subsidios sin reglas de operación.

---

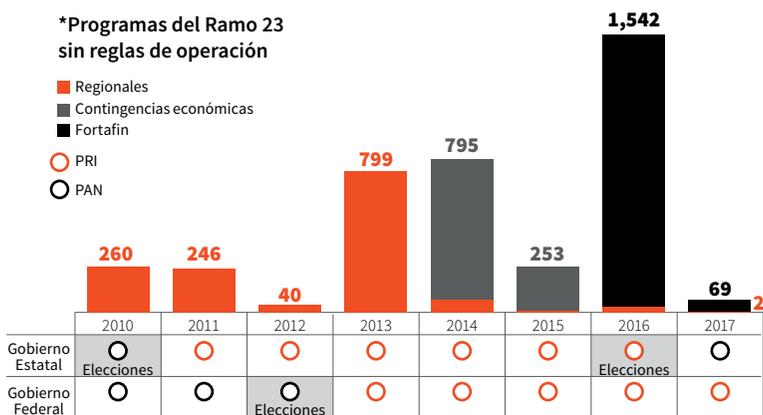
<sup>75</sup> La cifra es un aproximado y puede no cuadrar debido al redondeo.

<sup>76</sup> Es el caso de los Ramos 28 “Participaciones Federales” y el 33 “Aportaciones Federales”.

Estos últimos ejercen una cantidad considerable de recursos y no cuentan con reglas de operación ni criterios a seguir para calcular el monto de subsidio que se le asigna a cada estado. De esta manera, los criterios quedan a discreción de la SHCP, la cual decide cuánto se gasta a través de estos programas, quién recibe las transferencias, por qué las recibe, cuánto recibe y cuándo las recibe. En el periodo de 2013 a 2016, existieron tres programas en esta situación: “Fondo de Fortalecimiento Financiero” (Fortafin), “Contingencias Económicas” y “Programas Regionales”. A través de estos programas, el Ramo 23 sobrejerció alrededor del 30% del monto de los 896 mil millones de pesos de ingresos excedentes<sup>77</sup> que recibió el Gobierno federal en el periodo de referencia (2013 a 2016).

Un caso que ejemplifica los problemas de discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de recursos de los programas de subsidios del Ramo 23 es el estado de Chihuahua.

### Transferencias de subsidios\* a Chihuahua (millones de pesos de 2017)



**Fuente:** Elaborado por México Evalúa con información del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP y Cuenta Pública de 2010 - 2016 y base trimestral del cuarto trimestre.

**Notas:** Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas por medio del INPC. Se seleccionaron los programas del Ramo 23 que distribuyen subsidios a todas las entidades federativas que no tienen Reglas de operación.

<sup>77</sup> Este monto no incluye los ingresos excedentes provenientes del ROBM.

En 2016, Chihuahua recibió, por los tres programas del Ramo 23 en comentario, 1 mil 562 millones de pesos, el monto máximo de recursos obtenidos por estos programas en la historia del estado. Destaca que 2016 fue un año electoral en esa entidad y que el partido en el Gobierno federal era del mismo partido que el Gobierno estatal saliente. En contraste, en 2017, cuando el Gobierno estatal en turno era de un partido distinto pues se dio una alternancia, se notó una caída significativa en la cantidad que recibió el estado por estos programas. A septiembre de ese año, había recibido 62 millones de pesos. En 2012, año en el cual se llevaron a cabo las elecciones federales y el gobernador pertenecía a un partido distinto al del Gobierno federal, había sucedido un fenómeno similar. El caso de Chihuahua ejemplifica entonces el uso político de los recursos públicos de los programas de subsidios del Ramo 23 y la falta de transparencia en su asignación.

El cuarto problema que identificamos son las excesivas ampliaciones al presupuesto destinado a fideicomisos públicos<sup>78</sup>. El sobrejercicio de esta partida representó 35% del monto de sobrejercicio observado entre 2013 y 2016, lo que representa 2% del PIB.

Una preocupación medular con el uso de los fideicomisos públicos es que cada vez es mayor la proporción del gasto en inversión física que se ejerce a través de estos. En 2016, 36% del gasto en inversión física se ejerció a través de fideicomisos públicos (concepto 4600 “Aportaciones a fideicomisos”), mientras que en 2013 fue 17%. Adicionalmente, si bien el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016 aprobó que el Gobierno federal podía gastar 24 mil millones de pesos para inversión física a través de fideicomisos públicos, el gasto ejercido en este concepto fue en realidad de 147 mil millones de pesos. Es decir, el gasto para inversión física ejercido a través de fideicomisos fue 6 veces mayor a lo que se había aprobado por el congreso. Una situación similar se observó en los años anteriores (de 2013 a 2015).

---

<sup>78</sup> Los fideicomisos públicos “...son aquéllos que el Gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos” (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2017, art. 47).

Todos los tipos de fideicomisos públicos presentan problemas en lo que se refiere al manejo de los recursos públicos. Lo anterior, se debe, en parte, a que los ejecutores del gasto utilizan los fideicomisos y figuras análogas para eludir el principio de anualidad<sup>79</sup> del gasto y así manejar presupuestos alternos a los autorizados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y canalizar recursos excedentes con el fin de poder disponer de ellos en ejercicios fiscales posteriores<sup>80</sup>. Esto se debe a que, una vez que los recursos son aportados a los fideicomisos, éstos se consideran gasto devengado, contablemente hablando, dando a entender que el dinero ya se usó en el objetivo previsto, lo que no necesariamente es así y puede generar expectativas equivocadas en cuanto al impacto esperado de estos recursos.

En consecuencia, retomando el caso del gasto en inversión física, los recursos para infraestructura cada vez más importantes que se destinan a fideicomisos pueden permanecer allí años sin gastarse. Esto puede disimular subejercicios de gasto en infraestructura y explicar al menos en parte por qué el valor agregado del gasto en infraestructura ha caído, pues ni siquiera estamos seguros de si se gastan o no estos recursos.

Los riesgos de los fideicomisos públicos se acentúan en el caso de los llamados “no paraestatales”, los cuales no cuentan con una estructura análoga a la de la administración pública federal. De hecho, no cuentan con estructura orgánica. Como consecuencia, no son equiparables a una dependencia o entidad, por lo que no les aplica el marco normativo correspondiente. Por otra parte, de acuerdo con la ASF, todos los fideicomisos cuentan con un Comité Técnico, pero éste es nombrado por el propio fideicomiso, por lo que no puede considerarse como un contrapeso externo<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> La LFPRH establece que en caso de no utilizarse los recursos en el año fiscal estos deberán ser reintegrados a la Tesorería. En la ley se exceptúan algunos proyectos de inversión y fideicomisos específicos que son autorizados por el Congreso.

<sup>80</sup> Informes de Revisión de la Cuenta Pública 2011-2016.

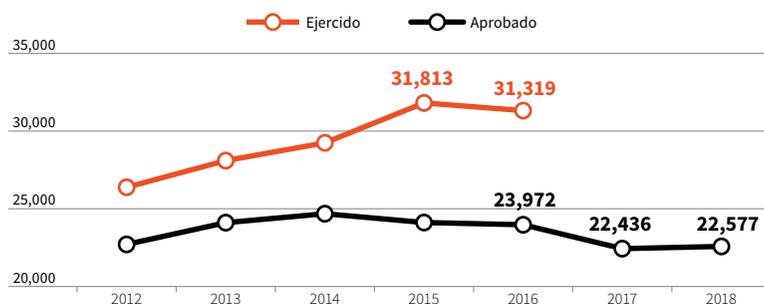
<sup>81</sup> La existencia de un comité técnico es muy importante pues éste es el órgano responsable de vigilar la buena gestión del fideicomiso y tomar las decisiones que no estén previstas en la normativa.

Asimismo, los estados financieros de los fideicomisos no paraestatales no son públicos. Sólo se publican algunos datos de sus operaciones, como son sus ingresos, egresos, disponibilidad y saldo de la reserva del fideicomiso. Una de las limitaciones que más afectan la transparencia de estos fideicomisos es la falta de información detallada de sus gastos, pues éstos no se publican siguiendo las clasificaciones del gasto, lo que impide conocer a fondo sus erogaciones. Por otra parte, tampoco reportan detalles sobre la ubicación geográfica de los recursos que ejercen. En consecuencia, no es posible saber en qué entidades federativas ejercieron sus recursos.

Finalmente, otro asunto que demuestra la discrecionalidad de las adecuaciones al presupuesto son los sobrejercicios en los rubros de gasto

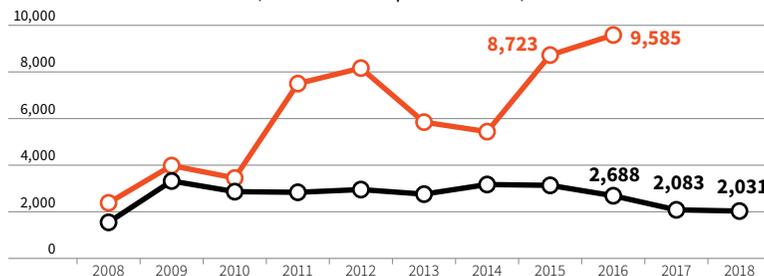
### Aguinaldo o gratificación a fin de año del Gobierno federal

(en millones de pesos de 2018)



### Gasto en comunicación social del Gobierno federal

(en millones de pesos de 2018)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas oportunas y Cuenta pública de la SHCP. Comunicación social se refiere al gasto del concepto 3600. Para la partida de Aguinaldo o gratificación a final de año se consideró la partida específica 13202. Cifras en millones de pesos de 2018, deflactadas con cifras de la SHCP.

considerados “no prioritarios” o superfluos. Por ejemplo, el gasto en conceptos llamados “gratificación de fin de año”, “servicios de traslado y viáticos”, “subcontratación de servicios con terceros” y “gasto en comunicación social” no es considerado un gasto de calidad. En el periodo 2013-2016, se han observado sobrejercicios recurrentes en las partidas de gasto de aguinaldos o gratificación de fin año y subcontratación de servicios con terceros de 24% real anual en promedio y 105%, respectivamente. Lo mismo ha sucedido con los conceptos de gasto de comunicación social y viáticos y servicios de traslado, con aumentos en el periodo 2013-2016 de 155% promedio real anual y 51% respectivamente.

Esto es posible porque la regulación actual no limita el incremento del gasto “no prioritario” y no sigue buenas prácticas internacionales en la materia, como, por ejemplo, la obligación de solicitar autorización del Congreso si se pretende aumentar este tipo de gasto en un determinado porcentaje durante el ejercicio. Es fundamental controlar el crecimiento del gasto considerado superfluo pues el abuso de este tipo de gasto no abona para aumentar nuestros ingresos ni productividad como país.

## **PROPUESTAS**

A continuación se presentan las propuestas clave de México Evalúa enfocadas a mejorar la calidad del gasto público en el país.

### **1. Imponer más controles, transparencia y rendición de cuentas sobre la deuda pública**

Para frenar definitivamente el endeudamiento, es importante incluir en la LFPRH un límite explícito de la deuda expresada como proporción del PIB.

Además, deben definirse casos específicos en los que se autoriza el uso de la cláusula de “circunstancias excepcionales”<sup>82</sup> para aumentar

---

<sup>82</sup> El artículo 17 de la LFPRH menciona que de manera excepcional, “debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país”, se podrá aumentar el techo de la deuda y, en ese caso, se deberá presentar las “razones excepcionales” que justifican el déficit, pero sin especificar cuáles pudieran ser éstas.

dicho techo. De esta manera se controlaría la discrecionalidad con la que hoy se solicita y autoriza el endeudamiento federal, pero se garantizaría la flexibilidad necesaria para aumentarlo en caso necesario. Esta es una recomendación explícita que hizo el FMI (2015) en una revisión a la política macroeconómica y fiscal de nuestro país en 2015.

Por otra parte, es indispensable que la deuda sirva para financiar proyectos productivos bien planeados y ejecutados para que generen el mayor impacto posible. Cada año, la LIF establece un monto de deuda pública para utilizarse en el ejercicio fiscal correspondiente, pero no presenta información sobre el uso específico y los programas presupuestarios que se financiarán a partir del mismo.

Con el objetivo de aumentar la transparencia del uso y destino de la deuda pública, proponemos incluir en la LFPRH una cláusula que establezca que el Gobierno federal deberá presentar un listado de los proyectos productivos que se financiarán con recursos provenientes de la misma, con su correspondiente justificación. Estos proyectos deberán cumplir con lo que establece la Constitución en materia de destino de la deuda pública.

## **2. Fomentar un mejor uso y una mayor rendición de cuentas sobre los ingresos excedentes**

Para evitar que la SHCP cuente con recursos que pueda asignar de manera discrecional, es importante etiquetar de manera anticipada los ingresos excedentes. Esto puede ayudar a reducir la práctica de subestimar los ingresos del Gobierno. En varios países de la OCDE, los ingresos excedentes deben gastarse de acuerdo a una ley y reportar qué gastos financiaron (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2004).

En contraste con las prácticas del Gobierno federal, las entidades y municipios ya cuentan con una ley<sup>83</sup> que regula de manera específica

---

<sup>83</sup> Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (2016, art. 14).

que gastos se pueden financiar con dichos ingresos excedentes. En dicha ley se establece que los ingresos excedentes deben destinarse en primer lugar a la amortización de deuda, en segundo lugar a la inversión pública y en tercer lugar al ahorro. Esta practica debiera adoptarse también a nivel federal.

Además es necesario impulsar mayor transparencia en el reporte del uso de los ingresos excedentes. De acuerdo con la OCDE (2002), la autoridad encargada de la hacienda pública debe presentar un reporte que muestre por una parte el cumplimiento del presupuesto aprobado por la legislatura y, por otra, las asignaciones que realizaron durante el ejercicio agentes distintos a la legislatura. Esto contribuye a mejorar el entendimiento, la transparencia y rendición de cuentas del destino de los ingresos excedentes, y es un primer paso para mejorar la calidad del gasto público financiado con estos recursos adicionales.

Por lo anterior, también proponemos que la LFPRH incluya la obligación de generar un reporte específico que rinda cuentas sobre: 1) el origen desagregado de los ingresos adicionales a lo estimado en la LIF, 2) el gasto ejercido financiado con recursos adicionales a lo aprobado por el Congreso, 3) el uso y destino detallado de los ingresos excedentes, obedeciendo las clasificaciones oficiales del gasto público. Asimismo, este reporte debería explicar con la mayor desagregación posible las diferencias entre los ingresos estimados y los realmente obtenidos durante el ejercicio fiscal. Este reporte debería ser separado del informe sobre el cumplimiento y el ejercicio del gasto aprobado por el Congreso.

Sobre los proyectos de inversión que se financian con ingresos excedentes, se recomienda que se publiquen los montos asignados a estos proyectos y las fechas en las que se recibieron.

### **3. Promover la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos por aprovechamientos**

Se propone establecer en la LIF la obligación de transparentar y desglosar el origen de todos los tipos de ingresos por aprovechamientos.

Asimismo, el desglose del origen específico de cada tipo de ingresos por aprovechamientos es muy importante. La poca información actualmente disponible, indica que gran parte de estos ingresos provienen de la venta de patrimonio de Pemex y CFE, pero no da detalles sobre el tipo de “activos” que se liquidaron para generar estos ingresos, ni sobre las posibles afectaciones a los mandatos de los entes federales que pudieron generarse por este motivo. Se propone que la LFPRH incluya la obligación para la SHCP de explicar con todo detalle el origen de los ingresos por aprovechamientos, así como la justificación y posibles implicaciones de su utilización. Es indispensable que se transparenten los activos que se planean liquidar desde la aprobación de la LIF, pues la aprobación del presupuesto es el primer momento en el que el Gobierno rinde cuentas de sus planes.

#### **4. Limitar el gasto discrecional del Ramo 23**

El Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” se distingue porque la mitad de sus recursos se destina a fondos del gasto federalizado<sup>84</sup>. Por medio de programas de subsidios se asignan los recursos a los estados y municipios, unos programas con reglas de operación y otros no.

Es necesario analizar si es conveniente que aquellos programas con reglas de operación, como “Fondos Metropolitanos y Fondos Regionales”, permanezcan en dicho Ramo, pues éste no se encuentra regulado en ninguna ley y por lo tanto, no tiene un objetivo claro. Para los programas que no cuentan con reglas de operación, además de lo anterior, se requiere establecer reglas claras para la distribución de recursos así como mecanismos de rendición de cuentas.

Por lo anterior para el Ramo 23 se propone lo siguiente: 1) revisar la pertinencia y legalidad de la existencia dentro de este Ramo de los programas que no responden a una estrategia nacional de inversión,

---

<sup>84</sup> Recursos federales que se transfieren a los estados. Hay dos grandes tipos: recursos etiquetados para un fin y recursos no etiquetados o de libre disposición.

ni a un marco institucional coherente en la política de coordinación fiscal; 2) garantizar que los programas que sí deben permanecer cuentan con criterios y fórmulas claras de distribución de los recursos federales a los estados, para que a través de su entrega se promueva el fortalecimiento de la capacidad de gestión de estos últimos, así como el gasto de calidad y la rendición de cuentas; 3) fortalecer las obligaciones de transparencia sobre el origen y destino de los recursos transferidos, para que sean reportados en tiempo real al público y al Congreso, así como publicar los convenios que dan validez a estas transferencias; 4) revisar el marco de gobernanza de la SHCP, especialmente en la entrega de recursos a los Gobiernos locales, para evitar la posibilidad de su uso político; 5) publicar el padrón de beneficiarios de los subsidios del Ramo; y 6) promover mayor independencia fiscal de los estados.

## **5. Limitar la creación de fideicomisos sin estructura y el gasto a través de ellos**

De acuerdo con la ley, la creación de fideicomisos públicos debe satisfacer o cumplir con un objetivo claro y pertinente, siempre vinculado con apoyar al Ejecutivo federal en actividades prioritarias o estratégicas para el desarrollo nacional. Sin embargo, se ha identificado que en distintos niveles de gobierno se han creado y siguen surgiendo fideicomisos públicos sin estructura y cuya pertinencia no es sujeta a revisión.

Por lo anterior, proponemos establecer la obligación por parte de la SHCP de justificar la creación de cualquier nuevo fideicomiso en el informe mensual o trimestral de finanzas públicas correspondiente, de tal forma que sea claro el propósito de cada uno de ellos.

Por otra parte, la información financiera y presupuestaria que se hace actualmente disponible respecto a los fideicomisos públicos sin estructura es claramente insuficiente. No contempla que tengan la obligación de dar a conocer sus estados financieros ni su información

presupuestaria detallada, como sucede en el caso de los fideicomisos paraestatales. Por lo tanto, proponemos establecer la obligación para los fideicomisos públicos sin estructura de presentar información presupuestaria y financiera con el mismo nivel de detalle con el que lo hacen los fideicomisos paraestatales.

Este punto es de especial relevancia en este momento en que uno de los fideicomisos sin estructura más importantes, el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), está por recibir un monto importante de recursos, en el marco del esfuerzo de reconstrucción después de los sismos de septiembre de 2017. Los recursos que recibe este instrumento, que se utiliza tanto para atender las emergencias como para la reconstrucción, se transfieren a fideicomisos estatales para el ejercicio del gasto, en donde distintos comités locales toman decisiones sobre el uso de los recursos.

En ese sentido se recomienda incluir un nuevo artículo en el PEF que establezca provisiones para mejorar el manejo que hace el Fonden de los recursos para la atención de las emergencias y para la reconstrucción en los estados. Asimismo, recomendamos que este artículo incluya la obligación de transparentar los documentos sobre contrataciones públicas realizadas por este Fideicomiso en una plataforma única, de desarrollar un padrón de proveedores confiables y de fortalecer las capacidades de los comités técnicos estatales. Lo anterior propiciaría mayor gobernanza y confianza en el uso de los recursos públicos para la atención de desastres naturales.

## **6. Limitar el sobrejercicio en gasto “no prioritario” y promover la inversión pública**

Para evitar que se diluya la calidad del gasto público aprobado durante su ejercicio, proponemos que, si el gasto “no prioritario” se incrementa más del 5% respecto al monto aprobado en el PEF correspondiente, el Ejecutivo tenga la obligación de enviar un informe al Congreso que justifique y explique el aumento.

También recomendamos que si prevé incrementar este tipo de gastos en 10% o más con respecto al monto aprobado, el Ejecutivo tenga que solicitar autorización del Congreso para poder llevar a cabo dicha modificación. Esto es congruente con la práctica internacional (OCDE, 2004) y con lo que establece la LFPRH respecto a las prioridades que el Gobierno federal debe seguir al implementar medidas de austeridad.

Asimismo, se propone que en caso de que se presente una reducción del gasto aprobado en inversión pública (capítulo de gasto 6000) mayor al 5% durante el ejercicio fiscal respectivo, la SHCP deberá explicar en los informes trimestrales de finanzas públicas y en la Cuenta Pública las razones de esto, así como detallar el plan necesario para alcanzar el nivel de gasto en inversión pública aprobado en el PEF.

## **7. Promover la designación de funcionarios de carrera en puestos clave de la SHCP**

De acuerdo con la encuesta que la OCDE realizó a 34 países respecto a prácticas y procedimientos presupuestarios en 2012, el 68% de los países contaba con un funcionario de carrera encargado del presupuesto y su ejecución (OCDE, 2012a). En contraste, México pertenece al 32% de países, junto con Grecia, Hungría y España, cuyo encargado del presupuesto depende de un nombramiento político.

Para poder generar una mejor gobernanza y mayor profesionalización en el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto, así como una mejor coordinación fiscal con entidades federativas, consideramos necesario que el Congreso, junto con el Ejecutivo federal, revisen qué puestos en el organigrama de la SHCP deberían ser ocupados por servidores públicos de carrera. Es decir, por personas que cuenten con un perfil técnico, un alto nivel de profesionalización y que no puedan ser removidos al término del sexenio.

Para proteger el uso de los recursos públicos de la agenda política se recomienda establecer un mejor balance de los pesos y contrapesos

en las siguientes funciones hacendarias: elaboración del marco macroeconómico, control presupuestario, coordinación fiscal con Gobiernos locales y manejo del Ramo 23 “Provisiones salariales y económicas”.

## **8. Fortalecer al Congreso como contrapeso en la vigilancia del presupuesto**

De acuerdo con el FMI (2016), un Consejo Fiscal tiene las siguientes funciones: la provisión de análisis independiente sobre política fiscal, la elaboración de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias imparciales con el objetivo de evitar estimaciones “poco realistas” o “demasiado optimistas”, la emisión de recomendaciones normativas respecto a la política fiscal y la revisión de lo establecido en las leyes hacendarias y fiscales, entre otros.

El FMI señala que existe evidencia de que en los países que cuentan con un Consejo Fiscal, las estimaciones macroeconómicas y presupuestarias tienden a ser más realistas y menos optimistas, aunque todo depende de las características y mandato de este Consejo. La existencia en sí de un Consejo Fiscal no garantiza que todo vaya a ir mejor en materia de finanzas públicas. Un ente público de esta naturaleza debe diseñarse con las características adecuadas. Por ejemplo, debe ser independiente de los vaivenes políticos para que sus análisis sean confiables y creíbles, tener voz y presencia en el debate público y los medios así como adecuarse al contexto de cada país. Por ello, por tercer año consecutivo, el FMI (2017) recomendó a México el pasado mes de noviembre la creación de un Consejo Fiscal.

México Evalúa, junto con diversas organizaciones, suscribe esta recomendación y propone mejorar las capacidades analíticas del Congreso. No se recomienda la creación de nueva burocracia sino que este Consejo sustituya al actual Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en la Cámara de Diputados y al Instituto Belisario Domínguez en esas funciones en el Senado.

En México, la creación de este ente público debería acompañarse de un diseño y plan estratégicos para dotarlo de las características necesarias para su adecuado funcionamiento y cumplimiento de obje-

tivos. Se requeriría la modificación de diferentes leyes como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la LFPRH, así como los Reglamentos del Senado de la República y la Cámara de Diputados, entre otros.

La propuesta es que dicho Consejo cuente con dos atribuciones. La primera es que analice, revise y estime las variables del marco macroeconómico con una metodología transparente y sólida, así como el presupuesto. La segunda es que vigile y limite ciertos gastos durante el ejercicio presupuestario.

Elevar la discusión fiscal puede aumentar las posibilidades de resolver tanto la mala planeación del gasto público en el largo plazo como la inadecuada utilización de la deuda. Asimismo, un más amplio debate puede contribuir a mejorar las estimaciones del marco macroeconómico del paquete económico (Criterios Generales de Política Económica), en contraste con la situación actual en la que la SHCP propone estas variables, pese a que puede estar sesgada para sobrestimar o subestimarlas.

## **CONCLUSIÓN**

En nuestro país el mayor problema de finanzas públicas es la mala calidad del gasto. Es de tal magnitud que incluso organismos internacionales como el FMI señalaron recientemente que es urgente atender los altos niveles de desigualdad y de pobreza, para lo cual es necesario aumentar la eficiencia del gasto público en México. Es especialmente importante mejorar el gasto en los sectores de salud y educación.

México Evalúa ha identificado una práctica común que desafortunadamente rige el ejercicio de los recursos públicos: la elevada discrecionalidad que caracteriza las decisiones, procesos y usos de los ingresos, la deuda y el gasto. Esto no combina bien con el diseño actual de la SHCP que no está contemplado para limitar los riesgos del uso político de los recursos. Dicho riesgo ha venido incrementado junto con la mayor competencia electoral como medio de lucha por el poder.

La excesiva flexibilidad en los ingresos permite que año con año el Gobierno federal reciba recursos adicionales sin que, en muchas ocasiones, quede claro su origen y tampoco se conozca en qué se utilizan los mismos. La regulación existente deja diversos espacios para gastar los ingresos excedentes con extrema libertad y sin adecuada transparencia y rendición de cuentas.

La fórmula actual que permite aumentar la deuda pública durante el ejercicio fiscal potencia el problema y contribuye a incrementar la bolsa de recursos adicionales que el Ejecutivo puede gastar con total discrecionalidad y escasa claridad. En consecuencia, se aumenta el déficit pero se desconocen los rubros y proyectos que se financian con éste.

De la misma manera, el gasto aprobado sufre cuantiosas modificaciones durante el ejercicio, que se llevan a cabo sin criterios públicos ni establecidos en una ley. En particular, se canaliza gasto a fideicomisos “sin estructura” y rubros como el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, figuras que presentan deficiencias graves en materia de transparencia y rendición de cuentas, y que en diversas ocasiones han sido señaladas como mecanismos que promueven y facilitan las irregularidades en el manejo de los recursos y que se caracterizan por ser propensas a causar daños al erario. Además, se suele aumentar el gasto en conceptos y partidas considerados “no prioritarios” o superfluos, sin control ni supervisión para este tipo de medidas.

En todos los casos, los vacíos legales permiten y fomentan este círculo vicioso. En gran medida, este capítulo tiene como propósito hacer un diagnóstico detallado de la situación y presentar propuestas que subsanen y compensen los faltantes tanto en las reglas fiscales como en el actuar por parte de las autoridades involucradas. Se propone adoptar buenas prácticas internacionales para aumentar la rendición de cuentas sobre los ingresos, el gasto y la deuda, así como para mejorar el manejo de los recursos y garantizar un gasto público de mayor calidad con una composición que genere productividad, competitividad y desarrollo social.

## BIBLIOGRAFÍA

Armijo, M. y Espada, M.V. (2014). *Calidad del Gasto Público y Reformas Institucionales en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37012-calidad-gasto-publico-reformas-institucionales-america-latina>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2015). *Informe General Cuenta Pública 2014*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2016). *Informe General Cuenta Pública 2015*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017). *Informe General Cuenta Pública 2016*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>

Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México, 27 de junio de 2017. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255200/Clasificador\\_por\\_Objeto\\_del\\_Gasto\\_de\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Federal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255200/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_de_la_Administracion_Publica_Federal.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 15 de septiembre de 2017. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2007). *Code of good Practices on Fiscal Transparency [Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal]*. *En Manual on fiscal transparency* (pp. ix-xii). Washington, DC: FMI. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2015). México: *Staff Report for the 2015 Article IV consultation* [México: Informe del personal para la consulta del Artículo IV de 2015]. Washington, DC: FMI. Recuperado de <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Mexico-2015-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-43398>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2016). *The functions and impact of fiscal councils* [Las funciones e impacto de un Consejo Fiscal]. Washington, DC: FMI. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2017). *México: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation* [México: Informe del personal para la consulta del Artículo IV de 2017]. Washington, DC: FMI. Recuperado de <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Mexico-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45398>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017a) *Banco de información económica* [Base de datos]. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017b). *Población, Hogares y Vivienda* [Base de datos]. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. Diario Oficial de la Federación. México, 27 de abril de 2016. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH]. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de diciembre de 2015. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf)

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de enero de 2018. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México, 19 de mayo de 2017. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf)

México Evalúa. (2018). *La Caja Negra*. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/cajanegra>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2002). *OECD best practices for budget transparency*. [Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria]. París: OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2004). *The legal framework for budget systems. An international comparison* [El marco legal para los sistemas presupuestarios. Una comparación internacional]. *OECD Journal on Budgeting*, 4(3). Recuperado de <http://www.oecd.org/unitedkingdom/35933542.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2007). *Glosario Base de datos de la OCDE para las prácticas y procedimientos presupuestarios*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39628705.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2012a). *Budget practices and procedures survey* [Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios]. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/39466141.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2012b). *International budget practices and procedures database* [Base de datos internacional sobre prácticas presupuestarias y procedimientos]. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de marzo de 2016. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFPRH\\_300316.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2012/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/index.html)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2013). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2013/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/index.html)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2014). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/CP/2015>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2016). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2017). *Informes al Congreso de la Unión. Informes trimestrales. (2012-2016)*. Recuperado de [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018a). *Paquete Económico y Presupuesto. Criterios Generales de Política Económica (2000-2018)*. Recuperado de [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018b). *Paquete Económico y Presupuesto. Ley de Ingresos de la Federación (2000-2018)*. Recuperado de [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018c). *Paquete Económico y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación. (2000-2018)*. Recuperado de [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018d). *Transparencia Presupuestaria*. Recuperado de [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx)

Shah, A. (Ed.). (2005). *Public expenditure analysis* [Análisis del gasto público]. Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PublicExpenditureAnalysis.pdf>

Vammalle, C. y Ruiz Rivadeneira A. M. (2017). Budgeting in Chile [Presupuestar en Chile]. *OECD Journal on Budgeting*, 16(3), 9-70. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>

Woetzel J., Geremo N., Mischke J., Kamra P. y Palter R. (2017). *Bridging infrastructure gaps: Has the world made progress?* [Reduciendo las brechas de infraestructura: ¿ha progresado el mundo?]

McKinsey Global Institute. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-infrastructure-gaps-has-the-world-made-progress>

L É A S E S I Q U I E R E

---

# CONSTRUIR

---

UNA EDUCACIÓN  
INCLUSIVA, EQUITATIVA  
Y DE CALIDAD

MARCO ANTONIO FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

**Marco Antonio Fernández Martínez** es coordinador del programa de Educación y Anticorrupción de México Evalúa y profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey.

Este capítulo no pudo haber sido posible sin la colaboración de Noemí Herrera, así como se benefició de las observaciones de Laurence Pantin. La colaboración con distintas autoridades educativas federales y estatales, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), así o exclusiva del autor.



## RESUMEN

n el actual proceso electoral, uno de los debates más significativos se centra en el rumbo que tomará la política educativa en la próxima administración. Para contribuir a este debate, este ensayo presenta un análisis de los principales resultados de la reforma educativa aprobada en este sexenio, donde se observan avances, pero también pendientes, que los candidatos a la presidencia deberán tomar en cuenta en sus propuestas para asegurar una educación inclusiva, equitativa y de calidad. Resulta indispensable mejorar la transparencia sobre la política educativa, de forma que se puedan impulsar alternativas de mejora, se garantice un mejor esquema de gobernanza y se privilegie una verdadera rendición de cuentas sobre el desempeño de las autoridades y los resultados del sistema educativo nacional.

## INTRODUCCIÓN

Toda persona tiene derecho a recibir una educación que le garantice las habilidades que le permitan desenvolverse en su época y contexto y que le provea los conocimientos básicos para prosperar en el mundo laboral y personal. Actualmente, la Constitución mexicana no sólo establece el carácter obligatorio, laico y gratuito de la educación básica y media superior impartida por el Estado, sino también el enfoque de calidad, equidad e inclusión que debe tener dicha educación. Esto implica que el Estado debe asegurar que los recur-

sos y métodos educativos –la organización escolar, la infraestructura educativa y la capacidad de los docentes y directivos–, estén diseñados para asegurar el máximo logro de aprendizaje de los alumnos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017). A inicios del 2013, estos mandatos estaban lejos de cumplirse: limitaciones en el acceso a la educación, deficiencias serias en la calidad y pertinencia de la enseñanza, así como la falta de gobernabilidad y la prevalencia de la corrupción, fueron sólo algunos de los problemas más relevantes que se documentaron en los diferentes niveles del sistema educativo.

Para atender esta serie de rezagos, el actual Gobierno presentó una iniciativa de reforma constitucional y diversas iniciativas para la legislación secundaria con el fin de impulsar una reforma educativa, la cual fue aprobada por las diferentes fracciones del Congreso en el marco del Pacto por México. Esta reforma ha implicado una serie de cambios de carácter político, administrativo y social, que han enfrentado severas resistencias por diversos actores sociales, en particular de los miembros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)<sup>85</sup>. Sin duda, el momento más crítico de oposición a esta reforma se vivió en 2015, cuando un importante número de maestros coordinados por sus líderes sindicales se volcó a las calles en contra del componente más controversial de ésta: la evaluación docente. Aunque estos disturbios no lograron revertir la reforma, sí han retrasado el ritmo de su implementación.

La atmósfera política actual evidencia tensiones importantes entre quienes sostienen la necesidad de revertir la reforma educativa y quienes exigen un compromiso de las fuerzas políticas para continuar con su implementación. Sin embargo, la discusión pública se ha centrado excesivamente en el proceso de evaluación docente, sin que se analice con suficiente detalle el resto de los componentes de la reforma,

---

<sup>85</sup> Esta organización sindical se conformó desde 1979, por diferentes grupos de maestros disidentes del SNTE sur del país.

tales como el uso de evaluación de alumnos, la relación entre ambas evaluaciones, las políticas necesarias para mejorar la calidad educativa, los desafíos en materia de infraestructura educativa, así como los retos para poner la escuela realmente al centro de los esfuerzos en la educación nacional, entre otros.

Es por ello que al finalizar este sexenio resulta imprescindible hacer un recuento de las políticas más importantes asociadas con dicha reforma, identificar sus fortalezas, las limitaciones y errores en su implementación para poder entonces establecer propuestas encaminadas a garantizar la cobertura, inclusión y equidad en la política educativa nacional, perennizar las evaluaciones a alumnos y docentes y la utilización de esta información para el diseño de la política educativa, asegurar la continuidad del modelo educativo, transparentar la información para lograr una verdadera rendición de cuentas y eliminar los graves problemas de corrupción para garantizar un mejor uso de los recursos públicos invertidos en la educación. Sirva esta reflexión para acelerar el paso que requiere el país para avanzar en una educación de calidad, con oportunidades equitativas independientemente de la condición socioeconómica o lugar de residencia de los mexicanos que aspiran a continuar con sus estudios.

## CONTEXTO

La obligatoriedad de la educación primaria quedó establecida desde 1917, la de la educación secundaria desde 1992, la de preescolar desde 2002<sup>86</sup> y la educación media superior adquirió ese carácter desde 2012. Sin embargo, a inicios de la presente administración, el país no había logrado garantizar la cobertura educativa para la totalidad de los niños y jóvenes mexicanos. Así, en el ciclo escolar 2010-2011, el país tenía una cobertura en preescolar de 69.7%, en secundaria de 78.8% y en media superior de 50.4% (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], 2017d). A ello, se tienen que sumar las

---

<sup>86</sup> La reforma en 2002 que dio origen a la obligatoriedad de la educación preescolar estableció distintos plazos para la obligatoriedad de los tres grados de este nivel educativo: el tercer grado de preescolar sería obligatorio a partir de 2004-2005; el segundo a partir del ciclo 2005-2006 y finalmente el primer grado a partir de 2008 - 2009.

diferencias sustantivas entre entidades federativas<sup>87</sup> y los persistentes problemas de equidad y de inclusión del sistema que han sido un factor determinante en estos resultados.

Por otra parte, a partir de la implementación de diversas pruebas estandarizadas tanto nacionales (ENLACE, EXCALE y PLANEA) como internacionales (PISA), quedó evidenciada la baja calidad educativa en las aulas del país. Los resultados de estas pruebas mostraron que la mayor parte de los niños y jóvenes del país presentaban deficiencias sustantivas en lenguaje y comunicación, matemáticas y ciencias<sup>88</sup>. Esto implica que los conocimientos y habilidades que adquirieron la mayor parte de los estudiantes en su paso por las aulas mexicanas no resultaron adecuados para garantizarles un desarrollo laboral productivo ante las exigencias de la competencia global que se impone en el siglo XXI.

Sin duda, la corrupción fue el factor dominante para explicar los problemas de calidad y cobertura. El contraste entre la asignación creciente de presupuestos públicos a la educación básica y los pobres resultados en cuanto a calidad, o la persistencia de deficiencias en la infraestructura en primarias y secundarias del país, se debe en gran medida al desvío de recursos para financiar asuntos ajenos al servicio educativo (Fernández, 2012; Ornelas, 2008; Puryear, Santibáñez y Solano, 2012).

A los problemas de corrupción, se suma el reto de la gobernanza del sistema educativo. Previo a 1992, los servicios educativos estaban centralizados, la mayor parte del gasto educativo era financiada por el Gobierno federal y sólo algunos estados hacían esfuerzos presupues-

---

<sup>87</sup> Por ejemplo, en el caso de preescolar, Tabasco tiene una cobertura del 91%, mientras que Quintana Roo apenas cubre 57.7% y Baja California 58.3%. En secundaria, Chiapas tiene una cobertura de 72.2% mientras que la Ciudad de México tiene prácticamente una cobertura neta de 100%.

<sup>88</sup> ENLACE y EXCALE son pruebas estandarizadas que fueron diseñadas y aplicadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el INEE, respectivamente, entre diversos niveles de educación básica y media superior (de tercero de primaria a media superior) hasta 2013, cuando fueron sustituidas por la prueba PLANEA en 2015. PISA es una prueba internacional aplicada cada tres años a jóvenes de 15 años por la OCDE a través del INEE.

tales para dedicarle más recursos a sus sistemas educativos. Se sumaron a estos problemas el incremento de la burocracia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para atender todo el sistema educativo y la consolidación de la influencia del SNTE sobre los maestros y los cuadros medios de la SEP (Arnaut, 1998). Para atender esta situación se llevaron a cabo diversos intentos por descentralizar la educación básica,<sup>89</sup> los cuales fracasaron, principalmente por oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que temía fragmentarse como consecuencia de la descentralización educativa.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado en 1992 fue un ejemplo de estas políticas. Aunque buscó imprimir una visión federalista al sistema educativo al otorgarles mayores facultades a las autoridades educativas locales, la descentralización se quedó a medio camino. A pesar de transferir a los estados la administración de las escuelas preescolares, primarias y secundarias públicas, así como la relación laboral con las secciones sindicales del SNTE, la SEP mantuvo en sus manos funciones clave como la elaboración de los libros de texto y la regulación del sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros.

El marco jurídico resultante de esa reforma provocó serios problemas en la organización y administración del sistema educativo nacional, en particular por la atención inadecuada de las autoridades educativas locales a sus sistemas educativos y la captura de puestos estratégicos de las dependencias estatales de educación por parte de integrantes del SNTE, quienes así se convirtieron también en autoridad educativa.

La captura política de los sistemas educativos estatales por el SNTE reforzó la histórica alianza entre el sindicato magisterial y el Estado mexicano y terminó por profundizar los problemas de corrupción ya

---

<sup>89</sup> Las primeras medidas de descentralización se tomaron en los años de 1958, 1973 y 1984. En estos proyectos de descentralización, se confirió a las entidades el manejo de planteles y docentes, y algunos otros temas administrativos. No obstante, la Federación continuó manteniendo un papel estratégico en el diseño de la política educativa y en el control de los recursos financieros.

existentes. La práctica más visible de corrupción en el sistema educativo asociada a la excesiva influencia del SNTE fue la venta y herencia de plazas docentes en el sistema de educación básica (Fernández, 2012; Ornelas, 2012). Pero el sindicato también logró obtener prebendas salariales mediante una doble negociación cada año: primero con el Gobierno federal y después con las autoridades subnacionales, lo cual eventualmente se tradujo en presiones presupuestales sustantivas, tanto a nivel federal como de los estados, que se agregaban al mal uso de los presupuestos educativos por parte de las autoridades locales.

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

Conscientes de los graves problemas de calidad, desigualdad de oportunidades educativas y deficiencias sustantivas en la administración del sistema educativo, el actual Gobierno y el conjunto de las fuerzas políticas en el Congreso aprobaron en 2012 una reforma constitucional en materia educativa. Esta reforma nació con tres ejes fundamentales: elevar la calidad educativa, aumentar la cobertura escolar en educación media superior y educación superior y recuperar la rectoría del Estado mexicano en el sistema educativo nacional.

Tras semanas de movilizaciones magisteriales y aproximadamente seis meses de trabajos en tres mesas de negociación integradas por autoridades, legisladores y miembros de la sociedad civil, la reforma se materializó con las modificaciones a la Ley General de Educación y la promulgación de dos nuevos marcos jurídicos secundarios: la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Fernández, 2014).

Los impulsores del nuevo marco jurídico enfatizaron la necesidad de sentar las bases para la creación de un servicio profesional docente que permita seleccionar, a través de la evaluación, a los mejores aspirantes para incorporarse a la docencia en las aulas públicas del país, e identificar las fortalezas y áreas de mejora de los maestros en funciones, de tal forma que se pueda robustecer su formación y capacitación continua para mejorar su desempeño como docentes. Asimismo, introdujeron el mérito como meca-

nismo para que los maestros puedan progresar en sus carreras docentes, con base en los resultados de sus evaluaciones y ya no con base en favores hacia la autoridad y su sindicato, prácticas ajenas a la calidad educativa.

Por otra parte, se otorgó autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), el cual, además de conservar sus facultades de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en educación básica y media superior, tiene ahora la responsabilidad de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La consecuencia más importante de la autonomía es que el Instituto tiene ahora la facultad de definir las normas, lineamientos y parámetros de los distintos procesos de evaluación educativa, con carácter vinculante, por lo que las distintas autoridades integrantes del sistema educativo nacional quedan sujetas a lo establecido por el Instituto.

La reforma también mandató el ordenamiento de la información educativa a fin de depurar y fortalecer la administración del sistema y privilegiar un mejor uso de los presupuestos educativos. Como parte de esta reestructura, se ordenó la centralización del pago de la nómina magisterial para dejar atrás prácticas onerosas como la doble negociación salarial. A su vez, se estableció la necesidad de mejorar la infraestructura educativa y diseñar una política para el fortalecimiento del papel de las escuelas en el sistema educativo nacional, estrategias que se articularon a la propuesta de un Nuevo Modelo Educativo que se presentó cinco años después de la aprobación de la reforma educativa. La implementación de estas modificaciones ha implicado grandes retos logísticos, presupuestales y políticos, en especial con respecto a la creación del servicio profesional docente, la implementación del Nuevo Modelo Educativo, la reestructuración del manejo de los recursos y la rendición de cuentas sobre su uso y sus resultados, como se verá a continuación.

## **1. La creación del Servicio Profesional Docente**

La reforma planteada en materia del servicio profesional docente resultó importante, no sólo por sus efectos en términos de calidad educativa, sino también porque definió quién tiene el control sobre

el proceso de selección y promoción de los maestros. Antes de 2013, el SNTE tenía el control sobre la carrera magisterial y la promoción dentro de la misma. Sin reglas claras, el proceso estaba determinado por prácticas partidistas, patrimonialistas, arbitrarias o nepotistas (Bracho y Zorrilla, 2015). La formalización de la evaluación docente implicó, entonces, cambiar esta lógica a fin de garantizar que sólo los aspirantes con el mejor perfil -normalistas o formados en otras instituciones- sean los que ingresen y permanezcan en las aulas.

En la Ley General del Servicio Profesional Docente, éste queda establecido como el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo, con los siguientes objetivos:

- **Premiar el mérito** e instalarlo como el principio rector para el ingreso y desarrollo de la carrera profesional docente.
- Brindar **mayor certeza en el desarrollo de la carrera magisterial**, al ser el desempeño y no las conexiones política-electorales las que aseguren la promoción y permanencia.
- **Combatir la opacidad y la discrecionalidad de la carrera magisterial** estableciendo un nuevo sistema de incentivos para los docentes.
- Contribuir a la **constante capacitación y mejora de los maestros** a fin de asegurar que tengan las habilidades y conocimientos idóneos para enseñar a los alumnos los conocimientos y habilidades que requiere el siglo XXI.

Para el ingreso al servicio, la Ley General del Servicio Profesional Docente establece un esquema riguroso en el que todo aspirante debe ser evaluado. La asignación de las plazas disponibles para el ingreso al servicio se debe entregar conforme al orden de prelación de los resultados en los concursos de oposición, de forma que los mejores aspirantes sean quienes ingresen al Servicio Profesional Docente. Una

vez dentro del mismo, los nuevos docentes deben recibir una tutoría durante sus primeros dos años. Al término del primer año, deben presentar una evaluación diagnóstica para identificar sus fortalezas y debilidades pedagógicas y, al término del segundo año, someterse a una evaluación de desempeño. De aprobarla, el maestro seguirá su desarrollo dentro del Servicio Profesional Docente y tendrá que evaluarse cada cuatro años. Sin embargo, una diferencia fundamental respecto a sus compañeros con mayor antigüedad es que si, al cabo de tres evaluaciones, no logra acreditar las habilidades y conocimiento suficientes, se le separa de su cargo sin responsabilidad para el Estado.

Los maestros que estaban en funciones antes de que entrara en vigor la reforma tienen la posibilidad de presentar tres veces la evaluación de desempeño y, en caso de no aprobarla, deben ser separados de sus funciones y reubicados a tareas administrativas en el sistema educativo<sup>90</sup>. En ambos casos, la evaluación es obligatoria, pues de negarse a presentarla, los maestros tendrán que ser separados de su cargo sin responsabilidad para el Estado.

A las evaluaciones de ingreso y desempeño, se suma la evaluación de promoción en el Servicio Profesional Docente, que permite al maestro avanzar en su carrera docente y así convertirse en supervisor escolar, subdirector, director o asesor técnico pedagógico, el cual contribuye a la formación de sus compañeros docentes y la mejora de los resultados educativos en los planteles<sup>91</sup>. Así, también se estableció un nuevo sistema de incentivos para los docentes, que les permite mejorar su categoría o sus ingresos, sin que necesariamente implique una carga adicional a sus responsabilidades iniciales.

---

**90** Sin embargo, la Ley no ha definido qué funciones administrativas serán las que desempeñen los maestros que reprobren tres veces consecutivamente sus evaluaciones.

**91** El INEE ha señalado que la Asesoría Técnica Pedagógica debe cumplir una función medular para fortalecer la autonomía escolar, apoyar la función de dirección y de supervisión escolar, así como participar en el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela para mejorar la práctica profesional de los docentes y técnico docentes, el aprendizaje de los alumnos y el funcionamiento de la escuela. Por ende, es imprescindible que quienes ocupen estos cargos sean seleccionados con base en el mérito, mediante procesos abiertos de concurso. Ver por ejemplo los lineamientos que el INEE establece para quienes aspiran a esta posición (Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes, 2016).

Por otra parte, con el fin de resolver el problema de ausentismo magisterial asociado en particular a la participación constante de ciertos maestros en marchas y diversas acciones a costa de días de clase, la Ley General del Servicio Profesional Docente estableció en su artículo 76 sancionar a los docentes con la separación del cargo si acumulan más de tres faltas injustificadas consecutivas o discontinuas en un periodo menor a un mes. No obstante, a la fecha la autoridad no ha publicado ningún reporte oficial detallando la manera en que esta disposición se ha cumplido, pese a que declaró en múltiples ocasiones haber separado del cargo a maestros que se resistieron a ser evaluados o se ausentaron injustificadamente en el aula por más de tres ocasiones en un mes (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2015; Hernández, Briseño y García, 2016; Roldán, 2016).

### **a. La implementación de las evaluaciones**

La primera evaluación de ingreso al Servicio Profesional Docente se realizó en el ciclo escolar 2014-2015 en nivel básico y medio superior sin incidentes mayores. En contraste, la primera evaluación de desempeño realizada en el ciclo escolar posterior (2015-2016) se llevó a cabo de manera incompleta debido a muestras de resistencia e intentos por boicotear su implementación por parte de diversos sectores del magisterio. Producto de una combinación de errores logísticos en su realización, insuficiencia de información de las autoridades educativas a los docentes sobre el proceso y desinformación por parte de diversos liderazgos sindicales del magisterio, la primera evaluación de desempeño tuvo múltiples fallas y bajos niveles de participación.

Tan sólo para la aplicación de la primera evaluación de desempeño, se registraron 104 manifestaciones en el país, en ocasiones violentas, que se intensificaron previo a los procesos electorales de 2016. Esto llevó a la SEP a suspender de forma unilateral la aplicación de la evaluación, medida que fue duramente criticada por diversos sectores sociales y finalmente revertida, de tal modo que semanas después se pudo llevar a cabo la evaluación de desempeño a docentes en el país (Backhoff y Guevara, 2015).

En diversos estudios del INEE (2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2017b, 2017e), que analizaron el rechazo de los docentes por los instrumentos de evaluación, se reporta que un número importante de maestros consideró que los instrumentos de evaluación, sobre todo el examen estandarizado, resultaban insuficientes para medir con precisión su labor al interior del aula. Además, manifestaron su malestar sobre las notificaciones tardías a los maestros para acudir a la evaluación, el poco tiempo que les fue asignado para resolver las pruebas, la limitada información que ofrecen los informes de resultados y la precaria comunicación de los propósitos del ejercicio para contribuir con el mérito profesional.

En respuesta al malestar manifestado por algunos docentes y recogido por representantes del SNTE, el INEE modificó el proceso de evaluación en 2017, reduciéndolo a tres etapas y brindando mayor tiempo para desarrollarlas. No obstante, mantuvieron el instrumento estandarizado como parte del ejercicio de la evaluación magisterial, pese a que algunos docentes lo consideraban insuficiente para medir con precisión su labor al interior del aula, pero incluyó ligeras modificaciones en los casos y en los instrumentos de evaluación para hacerlo más cercanos al contexto del docente<sup>92</sup>.

A estas dificultades, se suman problemas en la forma en que se ha hecho del conocimiento público la información correspondiente a la evaluación. Pese a la promesa de total transparencia por parte de la autoridad, a la fecha no existe una cifra oficial que precise el número de maestros que han sido evaluados bajo cada una de las modalidades de evaluación (ingreso, desempeño, promoción). Aunque la autoridad ha señalado que hasta finales de 2017 más de un millón de participantes había sustentado la evaluación docente (INEE, 2017a; Granados y Aceves, 2017).

---

<sup>92</sup> Si bien, las pruebas estandarizadas están sujetas constantemente a críticas por ser considerados mecanismos insuficientes para retratar el conocimiento docente y su capacidad pedagógica, la autoridad ha defendido su importancia señalando que este tipo de pruebas son necesarias por fines comparativos y para poder garantizar igualdad de condiciones a los participantes (INEE, 2017c).

De forma preocupante, existen denuncias por parte de ciertos aspirantes en los concursos de oposición sobre la falta de transparencia en la asignación de las plazas, de forma tal que realmente se respeten las listas de prelación. Las autoridades educativas federales y de algunos estados como el Estado de México, Chihuahua, Puebla y Sonora han buscado mecanismos que informen de forma inmediata y con apertura sobre la asignación de las plazas. Sin embargo, estas buenas prácticas no se han extendido a lo largo del país.

Peor aún es la evidencia que sugiere que no todas las plazas que quedan disponibles tras la jubilación, retiro o fallecimiento de los docentes se están concursando (González, 2017). Asimismo, hay quejas recurrentes de docentes que no han recibido los resultados de sus evaluaciones más de un año después de que éstas se llevaran a cabo, lo que les ha significado la imposibilidad de acceder a los estímulos económicos prometidos en caso de ser docentes destacados en sus evaluaciones. Finalmente, entrevistas realizadas con autoridades educativas federales y estatales apuntan a tensiones importantes entre los niveles de Gobierno por la forma y los tiempos en que se comunican los resultados de las evaluaciones para llevar a cabo la formación y tutorías docentes prometidas para todos los maestros, en particular aquéllos que no aprobaron sus evaluaciones.

## **b. Las tutorías**

La Ley General del Servicio Profesional Docente estableció un sistema de tutorías, tanto para los nuevos maestros durante sus primeros dos años de docencia, como para los maestros con más antigüedad, en función de los resultados de sus evaluaciones. La Ley prevé que estos resultados deben servir al docente para detectar sus fortalezas y debilidades y, con ayuda de los asesores técnico-pedagógicos, seleccionar los cursos que ofrece la autoridad para mejorar su formación. Sin embargo, la cobertura de las tutorías es insuficiente, pues un porcentaje significativo de do-

centes que han realizado su evaluación aún permanecen sin tutor asignado<sup>93</sup>.

La implementación adecuada de estas tutorías se ha visto mermada por las tensiones que han surgido entre las autoridades estatales y la SEP en torno a su financiamiento. Si bien la Ley establece que la responsabilidad de proporcionar estas tutorías recae en las autoridades estatales, éstas argumentaron que no existía previsión presupuestal estatal para ello, por lo que exigieron fondos federales para financiarlas. Tras meses de negociaciones, la autoridad federal terminó por transferir los recursos a las entidades (Hernández, 2015). Por otra parte, en diversas entrevistas, actores estatales se quejan de que los resultados de las evaluaciones de los docentes llegan a destiempo y dificultan una correcta planeación de las tutorías.

También existen dificultades con las tutorías de los nuevos maestros, pues generalmente atienden escuelas alejadas de los centros urbanos más importantes, donde se localiza la mayor parte de los asesores técnico-pedagógicos que deben brindarles capacitación. Esto deriva en que algunos de estos maestros tengan que suspender sus clases para acudir a sus tutorías o se queden sin ellas.

Los cursos en línea para la formación docente y las tutorías de concentración para las comunidades indígenas son estrategias de apoyo para resolver los problemas de cobertura de los cursos para la formación docente. No obstante, las autoridades locales deben sortear la brecha tecnológica para fortalecer su implementación, además de fortalecer sus contenidos temáticos. Esto con el fin de asegurar que los cursos respondan a las necesidades educativas identificadas por la evaluación de los docentes y realmente sean los “trajes a la medida” que

---

<sup>93</sup> Un estudio del INEE (2017c) sobre la implementación de la estrategia de tutorías estimó que sólo el 58% de los docentes de nuevo ingreso habían recibido tutorías en el ciclo 2014-2015. Posteriormente, el secretario de Educación Otto Granados señaló que, en realidad, en ese ciclo escolar el 78% de los docentes habían recibido tutorías y que en el ciclo 2016-2017 con las capacitaciones en línea, la cobertura aumentó al 80%. No se ha hecho pública información que detalle las tutorías recibidas por entidad federativa y tampoco se cuenta con un análisis sobre la calidad de dichas tutorías.

diseñó en su momento el entonces secretario de Educación Aurelio Nuño (SEP, 2016a).

Es en ese sentido, si los reportes de resultados de evaluación no permiten conocer a profundidad las fortalezas y debilidades de los docentes, si no se cuenta con los suficientes tutores para cubrir la demanda de maestros de nuevo ingreso, si algunos de los tutores se resisten a ir a las comunidades apartadas a capacitar a sus compañeros, si las plataformas virtuales presentan fallas, y si la Federación y los estados no logran trabajar de forma coordinada y efectiva, el sastre se queda sin elementos para hacer un traje que arrobe correctamente a los docentes en las funciones de enseñanza en las aulas. La reforma continúa debiéndole a los maestros y a la sociedad las tutorías y capacitaciones para la profesionalización de los docentes, de forma que eventualmente podamos tener mucho mejores resultados de educación con calidad en el país.

## 2. El cambio de modelo educativo

El Nuevo Modelo Educativo<sup>94</sup> presentado por la SEP atañe a la segunda etapa de implementación de la reforma educativa, en la que se contempla “una modificación profunda” de las estrategias de enseñanza y los contenidos del sistema educativo nacional (Nuño, 2016; SEP, 2017c). Para lograr esa transformación, el modelo quedó articulado en cinco ejes: 1) planteamiento curricular, 2) escuela al centro del sistema educativo, 3) formación y desarrollo profesional docente, 4) inclusión y equidad y 5) gobernanza en el sistema educativo.

Estos ejes apuntan a que los alumnos desarrollen su curiosidad intelectual, de forma que puedan aprender a aprender bajo una óptica de pensamiento crítico, además de que logren comunicarse correctamente en español e inglés y, en el caso de las comunidades indígenas,

---

<sup>94</sup> El Modelo queda definido como la forma en que se articula el sistema educativo desde su gestión hasta su planteamiento curricular y pedagógico. Queda plasmado en tres documentos: 1) Carta sobre los fines de la educación en el siglo XXI, 2) Modelo educativo y 3) Propuesta curricular para la educación obligatoria (SEP, 2016n, 2017a, 2017 b).

tanto en su lengua materna como en español. El modelo también busca que el alumno domine las tecnologías de información y comunicación (TIC) para mejorar su proceso del aprendizaje. Asimismo, plantea la introducción de la enseñanza de habilidades socioemocionales, de forma que los alumnos puedan aprender a trabajar en equipo, tengan capacidad de comunicarse en público y tengan capacidad de innovar constantemente en sus conocimientos (2016a).

La propuesta mexicana de modelo educativo pareciera estar, en términos generales, en sintonía con las discusiones globales del aprendizaje (Green, 2014; Seng, 2015; Fiszbein y Cumsille, 2015; Soland, Hamilton y Stecher, 2013). Sin embargo, un análisis más detallado genera múltiples dudas referentes a la congruencia de los planteamientos con la realidad social del país, la capacitación docente para lograr alcanzar los objetivos que plantea dicho modelo, el marco temporal en que se implementará y los recursos financieros disponibles.

Tras la realización de un piloto en una muestra de escuelas en la mayor parte de las entidades del país desde agosto de 2017, se prevé que en agosto de este año comience la primera etapa de la implementación del Modelo, donde se introducirán cambios en los contenidos de las asignaturas y de los campos de desarrollo personal y social (Villa, 2017). A unos cuantos meses de la fecha pactada, el Gobierno ha anunciado un avance del 95% de la ruta crítica establecida, señalando que las guías para los docentes y los libros han sido impresos, mientras que aún están preparándose los cursos de capacitación para los docentes (SEP, 2018). Sin embargo, preocupa por un lado que se pueda garantizar una coordinación efectiva entre niveles de gobierno para avanzar en la correcta implementación del Modelo, y por otro que, a la fecha, pese a la promesa de la autoridad educativa federal, aún no se cuenta con un estimado del presupuesto multianual necesario para contratar el personal requerido para llevar a buen puerto este Nuevo Modelo Educativo.

Uno de los ejes del Modelo es la estrategia de Escuela al Centro, que se delineó con el objetivo de brindar mayor apoyo a las escuelas públicas del país. Para lograrlo, las autoridades establecieron seis líneas de

acción, entre las cuales destacan otorgar más recursos para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, restar cargas burocráticas a sus directores y maestros para mejorar su organización y fortalecer los Consejos Técnicos Escolares y los Consejos Escolares de Participación Social (Nuño, 2016). Además, la autoridad se comprometió a mejorar el uso de la jornada escolar y así fortalecer el aprovechamiento de los estudiantes. Para ello, se fortaleció la implementación del programa de Escuelas de tiempo completo. Asimismo, se instauró en 2017 un programa piloto de educación de verano impartida por normalistas y otros voluntarios con el fin de eventualmente desarrollar programas que cubran al mayor número de estudiantes posible para tener opciones educativas y de entretenimiento para su periodo vacacional.

Desde el inicio de la estrategia, han surgido diferentes interrogantes sobre el proyecto. Primero, ¿cómo se van a fortalecer los Consejos Técnicos y de Participación Social cuando no se cuenta con diagnósticos de cómo operan en la realidad? ¿Cuál ha sido el impacto del programa de Escuelas de tiempo completo sobre los conocimientos de los alumnos? ¿Cuáles han sido los criterios para seleccionar las escuelas que han recibido más recursos?

El Consejo Nacional Coordinador definió una serie de indicadores para evaluar el avance y los resultados de las seis líneas de acción de la estrategia. Pero, a pesar del compromiso de publicar los resultados de los indicadores, a la fecha no se han puesto a disposición del público, por lo que es imposible saber si en verdad se ha reducido la carga burocrática de las escuelas, en qué medida el uso del tiempo se ha hecho más eficiente, si la gestión de recursos está dando resultado y cuáles han sido las lecciones aprendidas del programa piloto de las escuelas de verano en el país.

### **3. Orden y transparencia en la gestión de los recursos humanos, de la nómina y de la infraestructura del sistema educativo**

Aunque parezca increíble, al inicio del sexenio no se sabía con certeza cuántos maestros había en el país o el estado físico de las escuelas.

Como una medida para atajar el problema de información, las autoridades decidieron invertir 740 millones de pesos para el levantamiento del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial durante el 2013. Éste debía ser el punto de partida para poner orden en la nómina educativa, ubicar los rezagos más graves en materia de infraestructura, conocer el perfil de los docentes y mejorar el control sobre los recursos que se asignan al sector. Los resultados de este instrumento servirían principalmente para integrar el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y para delinear la implementación del resto de las estrategias contempladas en la reforma.

Lamentablemente, pese a la inversión realizada, no fue posible conocer la información de todo el personal docente-administrativo del sistema público de educación básica debido a las resistencias y falta de participación de algunos empleados del mismo<sup>95</sup>. Pese a que la autoridad señaló que los docentes que no participaran en el Censo serían separados del servicio educativo, a la fecha no se tiene prueba alguna de que los miles de maestros que boicotearon la aplicación del Censo en entidades como Oaxaca, Michoacán, Chiapas y Guerrero hayan sufrido una consecuencia de esta naturaleza o al menos una sanción administrativa. A falta de información para poder integrar la base del SIGED y la base de la Nómina Única, los responsables de la información tuvieron que realizar diversos cruces estadísticos con la información del formato 911<sup>96</sup> y la información reportada por medio del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB)<sup>97</sup>, para así comenzar la depuración de la nómina magisterial.

---

**95** Los resultados del Censo no lograron captar información de 15.7% del personal. Ello porque 158 mil 565 personas no recibieron a los encuestadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) encargados de levantar el Censo, 36 mil 46 rechazaron responder el cuestionario, 39 mil 222 fueron ilocalizables en sus centros de trabajo y nadie pudo dar cuenta de ellas y 98 mil 576 estaban ausentes cuando se levantó el Censo. Además de ello, las autoridades no lograron recabar información de 332 mil 409 plazas del servicio público de educación (México Evalúa, 2014).

**96** Es un formato que la SEP proporciona a todas las escuelas del país para recabar información estadística en materia educativa como el número de alumnos por salón, el número de maestros, etc.

**97** El FAEB fue un fondo federal creado en 1992 y que fue utilizado hasta 2014 para transferir recursos federales a las haciendas estatales para realizar los pagos de nómina de los docentes y administrativos del sistema educativo federal. Al menos el 70% del sistema educativo mexicano es solventado por la Federación, el resto por los Gobiernos subnacionales. De ahí proviene la diferencia entre docentes federales y estatales.

A partir de la información obtenida en el Censo, se constataron irregularidades en el pago de la nómina educativa y la violación a la ley en la que incurrieron algunas autoridades estatales al proporcionar información incompleta o falsa sobre la administración de su sistema educativo. Todavía más preocupante fue la resistencia por parte de estas autoridades para corregir los problemas administrativos evidenciados en el Censo.

### **a. El Sistema de Información y Gestión Educativa**

Aunque el Siged era una de las prioridades en la instrumentación de la reforma educativa, por ser la plataforma de información que armonizaría la información sobre el perfil de todos los docentes y alumnos y el estado de la infraestructura escolar, no se cumplió su fecha estimada de inicio de operación, prevista para 2015. Frente a los cuestionamientos sobre el retraso de la operación del Siged, el secretario de educación mencionó que no era un meta factible tener el sistema funcionando con plena eficiencia en menos de dos años, e incluso citó el ejemplo del sistema informativo del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que tardó más de doce años en consolidarse y funcionar eficientemente (Medina, 2017). Sin embargo, el mismo personal del área encargada de implementar el Siged manifestó que la razón por el atraso en la operación del sistema es la falta de recursos financieros, materiales y sobre todo humanos.

Así, el presupuesto asignado entre 2015 y 2018 para la operación del Siged es equivalente al 70% de los recursos que, en su momento, se destinaron para el levantamiento del Censo educativo. En el mismo sentido, mientras que 18 personas laboran en la integración de esta plataforma nacional, en Guanajuato 130 informáticos y empleados administrativos supervisan el sistema de información estadística del estado (Vázquez, 2017). Es evidente, entonces, que los esfuerzos de la autoridad federal en esta materia han sido insuficientes para cumplir el mandato legal y garantizar una plataforma que concentre la información estadística nacional, base para la mejor planeación de la política educativa.

## **b. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo**

Un ejemplo del mal uso de los recursos públicos producto de la opacidad y el desorden en el manejo de la información educativa es lo ocurrido con el FAEB, destinado a transferir recursos a los estados para financiar la educación básica pública y normal. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), al igual que diversas investigaciones periódicas, documentaron ampliamente que los Gobiernos estatales, sin importar el partido, desviaron recursos, de manera ilegal, para financiar actividades y salarios, tales como sueldos de los denominados maestros comisionados, de maestros que no cuentan con RFC o que tienen más de dos plazas en escuelas, incluso en entidades no colindantes. A ello, se sumó la distribución política de los recursos para apaciguar marchas, protestas y demás acciones disruptivas llevadas a cabo por las diferentes secciones del SNTE (Fernández, 2012, 2014).

En ese contexto, la iniciativa del Ejecutivo federal para centralizar el pago de la nómina a través de la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) fue presentada como la solución para terminar con las inercias del FAEB como la doble negociación salarial, el pago ilegal a personal comisionado sindical y el desvío de recursos a objetivos no relacionadas con educación (Del Valle, 2014). Pero los problemas que presentaba la información con la que se realizó la conciliación de la nómina educativa trajeron consecuencias más graves.

El exsecretario de Educación Pública federal mencionó que la centralización de la nómina se traduciría en economías para el erario. Para ello, el Censo serviría para integrar la Nómina Única, de forma tal, que el individuo que no fuera censado no recibiría pago (Hernández, 2013). Sin embargo, el presupuesto destinado al FONE fue 9% mayor respecto al que se destinó al FAEB. Este incremento se explica por el traspaso de docentes estatales a la

nómina federal<sup>98</sup>, el financiamiento a maestros comisionados y el reconocimiento de 7 mil 539 conceptos de pago como prestaciones y pagos discrecionales (ASF, 2015).

A tres años de la creación del Fondo, las autoridades declararon que el pago al personal comisionado se canceló en todas las entidades. Incluso el secretario general del SNTE señaló que el sindicato asumió estos pagos como la ley lo mandata. Sin embargo, la primera auditoría que se realizó al ejercicio del FONE en 2015 reveló que persistió el pago a comisionados sindicales, con un costo de 380 millones 400 mil pesos al erario ese año (ASF, 2016), lo que se suma al pago que se realizó a una serie de plazas irregulares que no fueron localizadas en el momento de la auditoría.

Aún están pendientes los resultados de las auditorías de la ASF sobre el ejercicio del 2016 y del 2017, pero una auditoría realizada por la SEP en 2017 permite ver que al menos hasta ese año las irregularidades continuaban. En ese ejercicio, la SEP detectó 44 mil 076 personas con plazas irregulares, que representan un costo anual estimado de 5 mil millones de pesos, mismas que el entonces secretario de Educación, Aurelio Nuño, manifestó que estaban de regreso en las escuelas. Aunque este ejercicio implicó un avance significativo en el ordenamiento de la nómina, aún falta que las autoridades aclaren qué sucedió con aquellas plazas irregulares<sup>99</sup> y si se ejercieron acciones penales o administrativas en contra de las personas que permitieron los pagos.

Aunque el establecimiento de la nueva fórmula para el Fondo brinda mayor certeza y acota la discrecionalidad en el manejo de los recursos, todavía no ha erradicado su manipulación política ni ha extirpado

---

<sup>98</sup> Baja California Sur es sólo un ejemplo de esta situación: en 2016 el secretario de educación de la entidad, Héctor Jiménez Márquez, mencionó en una entrevista que en su administración logró un ahorro de 46 millones de pesos por transferir docentes de la nómina estatal a la nómina federal (BCSnoticias, 2016). Dicho costo fue transferido por la entidad a la Federación, pese a que esto iba en contra de los principios de la reforma.

<sup>99</sup> Se tratan de 1 mil 361 plazas de maestros que se habían dado de baja del sistema pero que por algún motivo seguían siendo utilizadas de forma indebida, además de 10 mil 553 plazas que no fueron localizadas al hacerse el pase de lista respectivo.

por completo el problema de la corrupción en el manejo de la nómina magisterial. Asimismo, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que aplican al FONE no se han extendido a los recursos estatales que se destinan al pago de docentes. Por ejemplo, al momento de terminar este ensayo, la autoridad federal se había negado a informar puntualmente sobre la nómina docente-administrativa de educación básica en la Ciudad de México, la cual está bajo su control director desde la reforma de 1992.

Esta opacidad impide saber si los comisionados sindicales realmente dejaron de ser financiados con recursos públicos en la Ciudad, como lo ha afirmado la autoridad educativa federal. Negativas similares se han observado en las entidades que financian importantes porcentajes de sus nóminas magisteriales con sus propios recursos, como son Nuevo León, Chiapas o Baja California. Por otra parte, a la fecha no existe información disponible que demuestre que los recursos destinados a pagos ilegales de comisionados hayan sido recuperados o que se haya interpuesto alguna sanción administrativa a quienes las permitieron. Tampoco se publicó el tabulador salarial y no se ha dado a conocer cómo se realizará el proceso de homologación de prestaciones del personal docente y administrativo.

Lo que sí se debe reconocer como un avance fundamental es que el FONE ha logrado brindar a los trabajadores la seguridad de que los pagos que realizan a terceros (pagos para su pensión y créditos inmobiliarios), anteriormente desviados ilegalmente por algunas autoridades educativas locales, sí llegan a su destino y que se han establecido acciones para recuperar los montos desviados<sup>100</sup>. En suma, de contar con información más sólida para el proceso de conciliación, derivada del ejercicio del Censo o del funcionamiento del Siged, probablemente se hubiera evitado el despido de los recursos del Fondo registrado en estos tres años.

---

**100** El entonces director general del ISSSTE, José Reyes Baeza, declaró haber realizado negociaciones con las entidades para firmar convenios de reconocimiento de adeudo y pago para subsanar dichos adeudos. Además, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ha establecido mecanismos para cobrar los montos de las entidades morosas, mediante retenciones a las participaciones federales destinadas a los estados (Robles, 2016).

#### **4. La recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa**

La reforma y el Nuevo Modelo Educativo hacen referencia a la construcción de nuevos esquemas de gobernanza en materia educativa. Por ello, las autoridades federales y estatales deben tener claramente definidas sus competencias en el marco normativo actual. Aunque las autoridades educativas locales se han declarado a favor de la implementación de la reforma, en la práctica muchas de ellas incumplen diversas responsabilidades.

Por otra parte, como parte de esta nueva gobernanza, la autoridad ha reconocido al SNTE como un interlocutor fundamental. Históricamente este sindicato ha tenido una influencia mayúscula sobre el funcionamiento del sistema de educación básica del país y, sin duda, el SNTE debe cumplir su función legítima de salvaguardar los intereses de sus agremiados. Pero esto no significa que se deba permitir a representantes del sindicato magisterial sostener posiciones de autoridad educativa (secretarios, subsecretarios, directores generales de educación básica, etc.), de forma que sean juez y parte en la implementación de la política educativa. Esta práctica, al igual que concesiones contrarias a la legalidad (nombramientos de comisionados sindicales como subdirectores administrativos en el Programa de la Escuela al Centro), merma la credibilidad de la reforma educativa y mina la gobernanza del sistema educativo (Fernández, 2016a).

#### **5. Los recursos en educación: un problema permanente**

El problema de la educación en México no tiene que ver propiamente con cuántos recursos se destinan al sector, sino con la forma en que éstos se distribuyen y la discrecionalidad con la que se ejercen, que incluye numerosas prácticas de ineficiencia y corrupción. En el actual sexenio, el gasto anual destinado propiamente a educación equivale a 14% del presupuesto de egresos y poco más de 3% del Producto Interno Bruto (PIB). Aunque los recursos destinados a este campo han crecido a una tasa media anual del 3.2% (INEE, 2017d), el panorama educativo no ha mejorado.

Las prioridades de un país se ven en los rubros a los cuales el Gobierno asigna recursos y cuando anunció la reforma, el Gobierno mexicano prometió muchos recursos para la transformación educativa. Cuando se presentó el proyecto de reforma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estimó que implicaría un esfuerzo financiero superior a 172 mil millones de pesos que serían invertidos entre 2014 y 2030<sup>101</sup> (Robles, 2013). Aunque no se conoce con exactitud el ajuste, los recortes aplicados al presupuesto federal desde 2016 restaron entre 6 y 83% de los recursos asignados a diversos programas de la reforma educativa.

Sin embargo, el mayor problema no son los recortes que sufrieron los programas educativos, sino la deficiencia con la que se presupuestan sus recursos. García (2017), del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, mostró que más de 40 programas educativos sobrepasan sistemáticamente los recursos que le son asignados, registrando sobrejercicios de hasta 1,600%. Al mismo tiempo, 34 programas presentan subejercicios. Una característica que comparten estos programas es su falta de reglas de operación, por lo que año tras año es común que la ASF les realice observaciones.

El Programa para el Desarrollo Profesional Docente ilustra este caso de mejor manera. Si bien el entonces secretario de Educación, Aurelio Nuño, presumió en diferentes ocasiones un incremento histórico de 150% en los recursos asignados a este Programa durante el 2016, apenas se logró ejercer el 36% de lo asignado, mientras, paradójicamente, algunos profesores no cuentan con tutor o las tutorías no logran el objetivo al que están destinadas.

Otro caso que ilustra este problema es el Programa Nacional de Inglés. El Nuevo Modelo Educativo contempla la enseñanza del inglés

---

**101** De los 172 millones de pesos invertidos, se destinarán 121 mil millones de pesos para concretar lo establecido en la Ley General de Educación, lo que implica que en promedio se asignará a este objetivo más de 7 mil millones de pesos al año. El resto de los recursos se destinarán a fortalecer programas presupuestales paralelos a la reforma educativa, como el Siged, la evaluación y capacitación docente, los incentivos y regularización de plazas, entre otros.

desde el preescolar hasta bachillerato, al final del cual se espera que los alumnos tengan dominio del idioma. Pero, para que la estrategia funcione existen dos problemas: falta de maestros que dominen el idioma y recursos insuficientes para capacitarlos. A la vez, la ASF ha documentado serios problemas en el ejercicio de los recursos para este Programa. En su revisión de la Cuenta Pública de 2016, la ASF apunta a que la autoridad no ha podido comprobar cómo se ejerció 75% de los recursos que se asignaron en este rubro (ASF, 2017b).

Mientras se observan estos problemas, el gasto para comunicar sobre la reforma educativa incrementó sustantivamente (Antón, 2017; Cabrera, 2013). Tan sólo en el periodo en el que Aurelio Nuño estuvo al frente de la SEP, se destinaron 1 mil 687 millones de pesos para comunicar sobre la reforma (Roa, 2018). A esto, se deben sumar los 500 millones de pesos que han sido transferidos al SNTE para promover la reforma.

Otro ejemplo para ilustrar el mal uso de los presupuestos educativos es lo que sucede con el Programa de Inclusión Digital. En el ánimo de introducir las TIC a la enseñanza y olvidando las experiencias anteriores en esta materia, el Gobierno actual implementó una estrategia de inclusión digital en la que se repartieron tabletas a los estudiantes del país, sin incluir una estrategia pedagógica para su uso. Aunque enfatizó muchas veces la necesidad de introducir mecanismos de evaluación y monitoreo de este tipo de programas para evitar errores costosos, la ASF reveló que las recomendaciones fueron ignoradas y el Programa, al igual que sus antecesores, resultó ser un fracaso (Fernández, 2015, 2016b).

Mientras día con día la SEP publica comunicados informando sobre los avances superiores al 90% de sus metas en materia educativa propuestas para el sexenio, el panorama de la educación en México continúa caracterizado por la desigualdad y la baja calidad. Es cierto que hay avances que reconocer como el incremento entre 2012 y 2016 en la cobertura neta de 4 y 9 puntos porcentuales en educación preescolar (72.3%) y en educación media superior (59.5%), pero este ritmo

no es suficiente para garantizar la cobertura universal esperada para 2020 (INEE, 2017d). Se celebra la existencia de estrategias enfocadas a garantizar una educación inclusiva, sin embargo, la población con alguna discapacidad o de origen indígena continúa enfrentando barreras sustantivas de acceso (ASF, 2017a).

También se reconoce que los procesos de escolarización han avanzado gradualmente: la tasa de escolaridad ha aumentado y la deserción ha disminuido, al igual que los rezagos en extra edad, pero el aprendizaje de los estudiantes continúa estancado. Los resultados de las pruebas PISA y PLANEA continúan mostrando que los estudiantes de este país presentan graves problemas en ciencias, matemáticas, y comprensión lectora, y ni que decir de la falta de dominio de las habilidades del siglo XXI o de las condiciones materiales en las que se encuentran muchas escuelas.

A lo anterior, se debe añadir la falta de información comparable entre los resultados de las evaluaciones aplicadas a los alumnos en este sexenio y en los pasados. La prueba PLANEA se creó en 2014, con la finalidad de ofrecer un instrumento de evaluación que arrojará información confiable para desarrollar esfuerzos a favor de mejorar la educación de nuestro país. Que las autoridades hayan decidido cancelar su aplicación en el 2016 y sustituirla por un modelo de evaluación diseñado por ellas mismas restó eficacia a la información disponible sobre lo que acontece en las aulas públicas y privadas del país y limitó el derecho de los ciudadanos para exigir cuentas sobre el sistema educativo nacional. Aunque en 2016 el INEE volvió a aplicar la prueba en su versión original, le quitó el carácter censal, lo que mina la posibilidad de retroalimentación por escuela y por alumno para mejorar los resultados educativos.

Esto es aún más preocupante, ya que no se ha logrado implementar verdaderas comunidades de aprendizaje que conjunten esfuerzos de profesores, supervisores, asesores técnico pedagógicos y padres de familia en la mayor parte de nuestras escuelas, de forma que, a partir de la retroalimentación y la experiencia de aquellos profesores y

escuelas con buenos resultados, comiencen esfuerzos para emular mejores métodos de enseñanza y eventualmente se observen resultados de mayor calidad en las escuelas tanto públicas como privadas en el país.

## PROPUESTAS

El despliegue de la reforma que hemos visto a lo largo de estos cinco años ha trastocado puntos sensibles que no se modificaban desde la reforma aprobada en 1992. En ese entonces la reforma apuntaba a una redistribución de responsabilidades entre los diferentes actores del sistema educativo nacional. Sin embargo, el cambio de Gobierno dejó la estrategia a medio camino y ninguno de los Gobiernos siguientes trató de resolver los problemas de gobernanza derivados de la incompleta descentralización educativa. Hoy, como ocurrió en 1992, la implementación de la reforma está aún a mitad de camino, por lo que un viraje drástico de la política no sólo implicaría la pérdida de millones de pesos que se han invertido en la estrategia, sino que – y aún más importante- cancelaría la oportunidad de observar cambios tangibles en el sistema educativo nacional.

Como se han señalado, existen áreas sustantivas que deben mejorarse para hacer posible el objetivo de calidad y equidad educativa. Por ende, es imprescindible corregir errores que han acompañado la implementación de la reforma y fortalecer logros importantes, como el concurso de las plazas magisteriales.

### **1. Garantizar la cobertura, inclusión y equidad en la política educativa nacional**

La razón por la cual la universalización de la educación secundaria todavía no se pueda alcanzar reside en el contexto de desigualdad que caracteriza el país y en la falta de una visión que priorice la inclusión. El planteamiento pedagógico de la reforma educativa promete eliminar las barreras de acceso y permanencia en las escuelas a través de la estrategia de inclusión y equidad. Sin embargo, aún se dista de precisar cómo se puede alcanzar este objetivo. Para avanzar en la atención

de las carencias que aún persisten en infraestructura de educación básica y media superior, resulta indispensable contar con información actualizada del estado físico y funcional de todas las escuelas del país, a fin de atender prioritariamente las de mayores rezagos y contrarrestar los efectos de la inequidad. Además, se requiere considerar entre las mejoras de infraestructuras aquellos elementos que permitan responder a la diversidad de las necesidades de los estudiantes.

Por otra parte, si bien la creación de nuevas escuelas y la modalidad de educación a distancia se enfrentan a limitaciones presupuestarias y a la brecha tecnológica que aún persiste en el país, el diseño de *clústers del conocimiento* en ciudades clave resulta una alternativa para resolver los problemas de cobertura en los niveles educativos con mayor rezago.

Dotar de reglas de operación, mejorar la focalización y desarrollar evaluaciones de impacto del programa presupuestario que promueve las políticas de inclusión son requisitos fundamentales para avanzar en la materia. Asimismo, con el fin de garantizar ambientes y experiencias de aprendizajes incluyentes, la formación y capacitación de docentes deberán proveerles los elementos indispensables para la atención de los sectores más vulnerables, como los niños y jóvenes indígenas o en condiciones de discapacidad.

Sin duda, el próximo Gobierno no puede quitar el dedo del renglón de estos temas, pues la desigualdad socioeconómica no habrá de desaparecer si no se comienza por eliminar las barreras que impiden el ejercicio del derecho a la educación.

## **2. Perennizar las evaluaciones a alumnos y docentes y la utilización de esta información para el diseño de la política educativa**

El proceso de evaluación pocas veces es recibido con agrado. Sin embargo, difícilmente podemos tener una idea más objetiva de la situación educativa en el país sin instrumentos que identifiquen fortalezas y debilidades del desempeño de alumnos y docentes. También es im-

prescindible contar con indicadores claros para evaluar la función de las autoridades al frente de los sistemas educativos en el país.

Como se ha argumentado, los resultados de las evaluaciones docentes deben servir para calibrar los cursos de formación de los docentes y así brindarles herramientas que contribuyan a su crecimiento profesional y se traduzcan en una mejor enseñanza hacia sus alumnos. En el caso de las evaluaciones a estudiantes, es imprescindible que los resultados se utilicen para identificar las áreas del conocimiento y habilidades que tienen que fortalecerse en la formación de los alumnos. Además, se debe impulsar la labor de las comunidades de aprendizaje para corregir los resultados preocupantes que se han observado hasta ahora.

Es fundamental contar con pruebas comparables en el tiempo para desarrollar políticas educativas mejor diseñadas y corregir estos malos resultados recurrentes. De contar con estadísticas confiables y comparables, se podría realizar una georreferenciación, que permita diseñar una política que tome en cuenta las estrategias de éxito y de fracaso de las escuelas y que focalice los esfuerzos en las escuelas que más lo requieren, como lo han empezado a hacer Puebla y Sonora. Existe evidencia de que cuando se logra aprovechar este potencial y se informa puntualmente a profesores, padres de familia y alumnos sobre los resultados de las pruebas escolares y se discuten prácticas pedagógicas para mejorar el desempeño escolar, se pueden alcanzar mejoras educativas relevantes (De Hoyos, García y Patrinos, 2017).

Por otra parte, la implementación del servicio profesional docente es un gran avance para combatir la corrupción del sector y mejorar la calidad educativa, al colocar el mérito como el único recurso para obtener una plaza docente. Sin embargo, existen deficiencias serias en su implementación tales como las anteriormente mencionadas. Por desgracia, el clima electoral contribuye a que este proceso siga presentándose como una medida punitiva, que atenta contra los derechos de los docentes. Esta visión, que se centra exclusivamente en

la defensa de los derechos de los docentes, limita la posibilidad de defender la importancia de la evaluación como un instrumento útil para mejorar los resultados de la práctica docente. Una buena estrategia de evaluación y capacitación docente impacta en la calidad de la educación. Al quitarle los grilletes de la corrupción al que estaba sometido el ascenso magisterial, también permite el crecimiento profesional de los maestros.

Lo que se requiere es mejorar sustantivamente la implementación de la reforma, evitando la tentación de reinventar nuevamente la rueda educativa al inicio de la próxima administración federal. El próximo Gobierno tendrá que elegir entre defender y mejorar el proceso de ingreso y permanencia en el Servicio Profesional Docente o someterse a las demandas y presiones de los miembros del sindicato disidente que se ven intimidados por el riesgo que representa para sus intereses.

Las movilizaciones, protestas y huelgas del magisterio en los últimos sexenios han sido el mecanismo perfecto para resistir los cambios que atenten contra los vicios con los que se desenvuelven las cúpulas sindicales. Pero, así como el magisterio ha aprendido que es en las calles y no en el aula donde se obtienen las concesiones -no siempre legales-, el Gobierno entrante debe estar listo para no ceder a las presiones y hacer de la formalización del servicio profesional docente, letra viva que cumpla con su promesa para profesionalizar a los docentes y avanzar la calidad educativa en el país.

No se debe olvidar que este proceso ha significado un paso mayúsculo en el combate a la corrupción que distorsionó por años el ingreso a la docencia. Por ello, la autoridad debe transparentar completamente la política educativa en aspectos básicos como la asignación de plazas respetando los resultados de los concursos de oposición; concursar el total de las plazas a su disposición y dar a conocer estadísticas de jubilación y reemplazo de docentes; controlar el ausentismo magisterial; mejorar los cursos de formación docente y garantizar tutorías de calidad al magisterio.

Lo anterior contribuiría a fortalecer la parte pedagógica de la reforma educativa al colocar el acento en la formación y capacitación continua de los maestros. A su vez, demandará esfuerzos fundamentales para lograr una reconciliación con el sector magisterial que se siente agraviado por el énfasis excesivo en la evaluación y las limitaciones de su labor dentro del aula.

### **3. Asegurar la continuidad del Nuevo Modelo Educativo**

El 1ero de julio el país habrá electo un nuevo presidente y ocho nuevos gobernadores. Antes de que entren en funciones los nuevos Gobiernos, las autoridades educativas salientes tendrán a su cargo el inicio de la implementación del Nuevo Modelo Educativo. Una vez que se haya dado la transición, los nuevos funcionarios tendrán que llevar a buen puerto su culminación en el primer ciclo escolar en el que se implementará. Esto representa un reto mayúsculo en todas las entidades y el país en su conjunto. Se ha expresado que los resultados de los comicios no podrán poner en cuestión la continuidad de esta estrategia. No obstante, aún no queda claro cómo se podrá blindar el diseño e implementación del Nuevo Modelo Educativo de los vaivenes de los cambios de Gobierno, de forma que la política pública no sea reinventada cada sexenio, a la vez que se reconozcan espacios para su mejora y fortalecimiento conforme avance su puesta en marcha.

En ese sentido, para la continuidad del Nuevo Modelo Educativo, se requiere cubrir los vacíos dejados por la administración saliente en materia de información y explicación de cómo se avanzará en la implementación de dicho modelo. ¿De qué manera se ajustarán las capacitaciones docentes para que los maestros puedan cumplir con los nuevos objetivos de aprendizaje planteados para sus alumnos? ¿Cómo las adecuaciones del currículo responderán realmente a la diversidad de contextos que se observan en el país? ¿Cómo se garantizarán los recursos para su implementación? Si aspiramos a que en 20 años la mayoría de los mexicanos hable inglés como se ha prometido, el presupuesto en este rubro debe ejercerse con candados que eviten

repetir los vicios detectados por la ASF en 2016<sup>102</sup>. Se necesitan cursos que preparen a los docentes para un uso exitoso de las TIC antes que repartir sin planeación pedagógica equipos de cómputo.

Finalmente, la gran materia pendiente que dejan las actuales autoridades educativas es la reforma a las escuelas normales. En la estrategia que se presentó el año pasado, se señaló la importancia de reformar el currículo de dichas escuelas, brindar capacitación a sus docentes y mejorar sus condiciones de infraestructura y presupuestales para elevar su calidad y competitividad. Tampoco se ha añadido a detalle de qué forma las instituciones de educación superior pueden coadyuvar con las normales para fortalecer la formación de las tutorías docentes de nuestro país. Sin embargo, hasta la fecha no se ha presentado un diagnóstico de las escuelas normales, ni los escenarios presupuestales para impulsar su reforma. Sin esta información fundamental, ¿cómo se plantea iniciar con su reforma y de qué manera se garantizará su congruencia con los objetivos del Nuevo Modelo Educativo? Esta es una tarea fundamental que deberá resolver la nueva administración.

#### **4. Transparentar la información para lograr una verdadera rendición de cuentas**

Las promesas de la reforma arrojaron el fortalecimiento de la calidad informativa, pero en la práctica, existió resistencia por parte de las autoridades para transparentar la información del Censo, de las implicaciones de la conciliación de la nómina magisterial, de las personas sancionadas por boicotear el proceso de la reforma, y de los resultados de las distintas evaluaciones docentes. A finales de este se-

---

**102** Es inaceptable que maestros del inglés evaluados sigan sin recibir sus resultados con más de un año de retraso como ha ocurrido en Chihuahua y otras entidades del país. En una reciente entrevista con docentes del Bachillerato 11 de Juárez, varios docentes comentaron cómo habían sido evaluados en inglés en noviembre de 2016, sin que a la fecha les hayan notificado sus resultados. Al consultar con las autoridades educativas del estado, éstas confirmaron el dicho de los docentes y declararon haber enviado múltiples oficios al Servicio Profesional Docente requiriendo esta información, sin que hasta ahora recibieran una respuesta o una explicación de las razones del retraso. Situaciones similares han sido reportadas en otras entidades del país.

xenio el panorama no es muy distinto, las irregularidades continuaron saliendo a la luz, lo mismo que las promesas por interponer sanciones a los responsables. Sin embargo, más allá de estos anuncios, esta reforma adolece de información accesible y confiable para evaluar su desempeño. Por ejemplo, es preocupante que a unos meses de que termine esta administración siguen sin ser públicos los resultados por entidad federativa y tipo de escuela de los indicadores del Programa Escuela al Centro<sup>103</sup>. Estos insumos son fundamentales para conocer los logros y pendientes educativos a nivel subnacional.

El gran problema que persiste en esta materia es el incumplimiento del derecho a la información previsto en la ley. La instrumentación de la política educativa debe garantizar que la información de interés público se transparente de forma activa<sup>104</sup>, de manera completa, oportuna, accesible, confiable, verificable, veraz, gratuita y comprensible para todos, tal como lo establece la legislación en materia de transparencia. Aplicar estos requisitos permite que la sociedad en general tenga información disponible para colaborar con la administración a fin de mejorar el diseño de la política educativa.

De funcionar en su totalidad, el Siged resultaría un instrumento poderoso en materia de transparencia. Por ello, debería replicarse en los niveles de educación medio superior y superior, donde aún está pendiente el levantamiento de los censos educativos, tal como sucedió en educación básica. La publicación de los registros contables del pago de la nómina educativa debe extenderse a los sistemas educativos estatales, incluyendo la Ciudad de México. De igual forma, deben publicarse las bases completas de los resultados de la evaluación docente, de tal forma que se pueda identificar los perfiles de quienes han obtenido mejores resultados, el tipo de escuela que atienden, su

---

**103** Al momento de terminar este capítulo sigue en curso un recurso de revisión en el que se solicitó esta información. La autoridad en primera instancia contestó que la información no se encontraba actualizada y validada, pues las autoridades estatales aún no hacían llegar la información que sirve de insumo para la construcción de los indicadores.

**104** La transparencia activa implica que las diferentes instancias de Gobierno den a conocer de forma periódica y sistematizada información de interés público sin necesidad de hacer una solicitud de información.

formación, edad, años de experiencia, etc. También es imprescindible transparentar de forma completa tanto la asignación de las plazas y de los incentivos como la totalidad de plazas que están disponibles y que deben, de acuerdo con la ley, ser sometidas a concurso.

Es importante que se garantice una verdadera rendición de cuentas, de tal forma que la omisión de publicar información de interés público debería tener un costo para los funcionarios que se rehúsan a ser transparentes. Las omisiones informativas en el sector educativo no pueden ser ya toleradas por la sociedad, pues al amparo de la opacidad se han tolerado prácticas de corrupción, un uso ineficiente de los presupuestos públicos y actividades contrarias a la calidad de la enseñanza.

## **5. Eliminar los graves problemas de corrupción para garantizar un mejor uso de los recursos públicos invertidos en la educación**

El gran problema no es propiamente el monto de recursos que se destinan a la educación, sino la corrupción e ineficiencia que existe en su manejo. Pero lo más grave del malgasto educativo es la impunidad con que se hizo, pues hasta la fecha, a falta de una legislación que haga cumplir la ley, sólo se acumulan casos de omisiones, concesiones y errores de las autoridades educativas federales y estatales en el manejo de los recursos que tenían bajo su resguardo. Sólo en el caso de Chihuahua, el exsecretario de educación está enfrentando un proceso penal y administrativo por contratos a empresas fantasmas para supuestamente capacitar a los docentes. El resto de las anomalías en las entidades siguen sin consecuencias penales o administrativas.

Por ello, la discusión sobre el avance del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el país debe tomar en cuenta el sector educativo, para entender cuáles han sido las fallas en el diseño institucional del SNA que han impedido una aplicación de la ley en este sector y que han desalentado la denuncia e impedido la prevención en el abuso y mal uso de los presupuestos (Fernández, 2014).

## CONCLUSIÓN

Incentivar el crecimiento económico, mejorar oportunidades laborales, abatir los problemas de pobreza y desigualdad y mejorar el desarrollo humano de las personas son objetivos loables que requieren tomarse en serio la educación. Sin un enfoque de inclusión, equidad, pertinencia y calidad, difícilmente se podrá avanzar en una agenda educativa que permita promover el desarrollo del país y reducir la pobreza y desigualdad. Sin estos elementos, es poco probable que se logre afianzar un Estado de derecho.

Actualmente, la calidad educativa no es un derecho generalizado en todas partes del país y depende del código postal de la escuela. Aún se continúan observando enormes rezagos en materia educativa. Si bien, la reforma implementada por el actual Gobierno no ha resuelto la mayor parte de los problemas educativos del país, sí sentó bases importantes para que sea posible transformar el sistema educativo nacional.

Pero el funcionamiento de cualquier política implica una visión sistémica, es decir que los diferentes integrantes del ecosistema educativo deben funcionar coordinadamente para atender, desde una visión regional, los retos que presenta el sistema educativo nacional. Los cambios normativos del 2013 acentuaron medidas centralistas no sólo en el pago de la nómina, sino en la definición de los instrumentos de la evaluación educativa y los pilares del servicio profesional docente. Esto a su vez tensó la relación con Gobiernos estatales en la implementación de la reforma.

A la vista de estos retos, la posibilidad de mejorar las condiciones de gobernabilidad de nuestro sistema de educación requiere, como punto de partida, reconocer su complejidad y heterogeneidad, así como la diversidad de los papeles y funciones que las instituciones desempeñan en respuesta a las demandas de su entorno (Rodríguez, 2017). Lo que está en juego es de sumo valor. Las alianzas políticas con las que nació la reforma perecieron en el camino y las políticas más sustantivas de esta reforma se encuentran pendiendo de un hilo, pues, para

hacer frente a la resistencia corporativista del SNTE y de la CNTE, se requiere un trabajo en conjunto entre niveles de gobierno que no está garantizado con el cambio de administraciones tanto a nivel federal como en diversas entidades del país.

El nuevo Gobierno federal tendrá que construir nuevos lazos de comunicación con las autoridades educativas estatales, aprender de los aciertos federales y locales durante los últimos seis años y enmendar los vacíos que se heredan con el cambio de Gobierno para lograr un verdadero cambio en el panorama educativo. Se suma también el reto de darle continuidad a la implementación del Nuevo Modelo Educativo y garantizar la eficacia en su aplicación, así como la eficiencia de los recursos que se invierten en ella, pues está pendiente todavía explicar cómo se van a resolver los aspectos de inclusión y equidad que son fundamentales para el Modelo, lo mismo que las modificaciones a los programas para la introducción de las competencias intrapersonales.

Por otra parte, para asegurar una calidad educativa, es imprescindible mejorar las condiciones materiales de la escuela. Se está realizando una inversión sustantiva de recursos en esta materia y se han hecho esfuerzos por transparentar su implementación. No obstante, aún faltan muchos esfuerzos en la materia, y en particular para ofrecer una radiografía completa de las condiciones materiales de los planteles en educación básica, media superior y superior. Este esfuerzo debe contribuir a fortalecer los criterios para el ejercicio de los recursos destinados a la materia, de forma que se garantice que se atiendan los planteles más necesitados. Además, será imprescindible desarrollar mecanismos que permitan el mantenimiento continuo de dicha infraestructura para evitar intervenciones tardías ante deterioros mayores por falta de reparaciones periódicas.

Adicionalmente, las estrategias actuales del Gobierno han producido información sustantiva para la elaboración de indicadores que permitan evaluar cómo va la reforma educativa en aspectos muy puntuales. Sin embargo, se ha observado resistencia por parte de las autoridades

para transparentar gran parte de esta información y problemas serios en el intercambio de información entre niveles de gobierno, lo que limita la posibilidad de proponer alternativas que coadyuven a lograr una educación de calidad.

Los retrasos en el funcionamiento eficiente del Siged, la parcialidad de la información disponible de las evaluaciones docentes y de alumnos, la falta de transparencia en los recursos que los estados destinan a educación, principalmente en el pago de nómina, o la falta de explicación sobre los avances de estrategias primordiales como el Programa Escuela al Centro son sólo algunos ejemplos de la escasa información disponible para la evaluación de los avances que logró esta reforma.

Finalmente, el mejor uso de los recursos públicos en el sector educativo será posible sólo si se respeta lo establecido en la legislación. La transparencia y rendición de cuentas son el mecanismo de contrapeso para los problemas de corrupción que persisten en el sistema educativo nacional, pero una transparencia que no se acompaña del cumplimiento del marco jurídico tiene efectos limitados para el cambio del comportamiento de los actores involucrados.

Falta entonces un largo camino que recorrer para hacer realidad lo que el marco jurídico mexicano promete a nuestros niños y jóvenes: el derecho de acceso a una educación de calidad, incluyente y pertinente que les permita un desarrollo como ciudadanos que se integren de forma exitosa en el mundo laboral del siglo XXI. Corregir deficiencias relevantes en la implementación de la reforma en curso, defender sus avances a partir de destacar con precisión los casos de éxito, enfrentar a quienes se resisten a dejar de lado sus privilegios de corrupción y opacidad, rendir cuentas de los resultados en cada escuela pública y privada del país son los objetivos a alcanzar para la próxima administración, si aspiramos a una educación de excelencia para todos, independientemente de su origen socioeconómico, étnico y geográfico.

## BIBLIOGRAFÍA

Antón, M. G. (6 de mayo de 2017). Reforma educativa: los costos de una ilusión. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/manuel-gil-anton/nacion/2017/05/6/reforma-educativa-los-costos-de-una>

Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Colegio de México.

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2015). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: Obligaciones Contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Educación Pública Relacionadas con el Fondo de Aportaciones de la Nómina Educativa y el Gasto Operativo*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0612\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0612_a.pdf)

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2016). *Auditoría de financiera y de cumplimiento: Secretaría de Educación Pública*. FONE 2015. Ciudad de México: ASF. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015\\_0173\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0173_a.pdf)

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017a). *Auditoría de Desempeño al programa de Fortalecimiento de la calidad educativa 2016*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016\\_0145\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0145_a.pdf)

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017b). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento al Programa Nacional de inglés 2016*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016\\_0152\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0152_a.pdf)

Backhoff, E. y Guevara, G. (17 de junio de 2015). La Reforma Educativa y la evaluación docente: retos para su implementación. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=25277>

BCSnoticias. (30 de mayo de 2016). Centralización de nómina, generó ahorro de 46 mdp a la SEP de BCS. *BCS noticias*. Recuperado de <http://www.bcsnoticias.mx/centralizacion-de-nomina-genero-ahorro-de-46-mdp-a-la-sep-de-bcs-jimenez-marquez/>

Bracho, T. y Zorrilla, M. (2015). Perspectiva de un gran reto. En Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], *Reforma Educativa. Marco Normativo* (pp. 16-37). Ciudad de México: INEE.

Cabrera, R. (19 de noviembre de 2013). ¿Cuánto ha costado promover las reformas de Peña Nieto? *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2013/11/cuanto-ha-costado-promover-las-reformas-de-pena-nieto/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 15 de septiembre de 2017. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

De Hoyos, R., García, V., y Patrinos, H. (2017). The impact of an accountability intervention with diagnostic feedback: Evidence from Mexico [El impacto de una intervención de rendición de cuentas con retroalimentación basada en diagnósticos: Evidencia desde México]. *Economics of Education Review*, 58, 123-140.

Del Valle, S. (11 de mayo de 2014). Agandalla el SNTE plazas de maestros. *Reforma*. Recuperado de <http://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=228875&md5=42071aaa8448a-4925de9a9aaf36eb13e&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Fernández, M. A. (2012). *The decentralization of education in Mexico* [La descentralización de la educación en México]. San Diego: Center for US-Mexican Studies, UCSD.

Fernández, M. A. (2014). *Los desafíos de la implementación de la reforma educativa y la perspectiva estatal*. Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Competitividad.

Fernández, M. A. (13 de marzo de 2015). La tentación de gobernar bajo la lógica del deslumbrón: tabletas y reforma educativa. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/03/13/la-tentacion-de-gobernar-bajo-la-logica-del-deslumbron-tabletas-y-la-reforma-educativa/>

Fernández, M. A. (19 de septiembre de 2016a). Apuntes sobre el modelo educativo. *Animal Político*, Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/09/19/apuntes-modelo-educativo/>

Fernández, M. A. (16 de noviembre de 2016b). Las TICs en clase. ¿Hemos aprendido la lección? *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/11/16/las-tics-salon-clase-aprendido-la-leccion/>

Fiszbein, A. y Cumsille, B. (2015). *Construyendo Políticas docentes efectivas: pautas para la acción*. Washington, DC: Inter-American Dialogue. Recuperado de <http://recursos.portaleducoas.org/sites/default/files/230.pdf>

García, F. (14 de noviembre 2017). *Las discrepancias en el presupuesto educativo: aprobado vs ejercido*. Ciudad de México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. Recuperado de <http://ciep.mx/las-discrepancias-en-el-presupuesto-educativo-aprobado-vs-ejercido/>

González, I. (13 de septiembre de 2017). Admite SEP opacidad en oferta de plazas. *Reforma*. Recuperado de <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1209468&md5=7bc4f-caeb5aa1e1f977e47de262c18d2&ta=0dfdbac11765226904c16c-b9ad1b2efe>

Granados, O. y Aceves, A. M. (2017). *La evaluación docente*. Presentación presentada en el Seminario INEE - La Reforma Educativa: Avances y Desafíos, Ciudad de México. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/reforma-educativa/presentaciones/sept1320171.pdf>

Green, E. (2014). *Building a better teacher: How teaching works* [Construyendo un mejor maestro: cómo funciona la enseñanza]. Nueva York: W. W. Norton Company

Hernández, L. (20 de diciembre de 2013). Sin censo no habrá pago: SEP. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/20/934761>

Hernández, L. (5 de septiembre de 2015). Destina SEP sólo 200 pesos a capacitación de maestros. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/09/05/1044042> Hernández, L., Briseño, P. y García, M. (8 de julio 2016). Suspenden el cese de maestros: no procedió en Michoacán y Oaxaca. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/07/08/1103692>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2016a). *Consideraciones sobre la validez y la justicia en las evaluaciones del desempeño docente*. Ciudad de México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2016b). *Diagnóstico y acciones de mejora de los procesos de Evaluación del desempeño profesional docente*. Ciudad de México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2016c). *Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes. Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015*. Ciudad de México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2016d). *¿Por qué y para qué replantear la evaluación del desempeño docente?* Ciudad de México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2017a). *Comunicado 104. De 2014 a 2017 se han realizado 42 concursos de evaluación docente: Backhoff Escudero*. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/comunicados/comunicado-103.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2017b). *Evaluación del desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016. Informe final*. Ciudad de México: OREALC/UNESCO.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2017c). Las tutorías como estrategia de inserción a la docencia. En INEE, *La educación obligatoria en México. Informe 2017* (pp. 164-187). Ciudad de México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2017d). *Panorama educativo de México 2016*. Ciudad de México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2017e). *Principales resultados de la encuesta de satisfacción de la evaluación del desempeño 2016*. Ciudad de México: INEE

Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación. México, 11 de septiembre de 2013. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013)

Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2017-2018. Diario Oficial de la Federación. México, 23 de diciembre de 2016. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5466831&fecha=23/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466831&fecha=23/12/2016)

Medina, J. (14 de diciembre de 2017). Otto Granados Roldán: La Reforma Educativa forjará un nuevo liderazgo de los maestros. *Campus Milenio*. Recuperado de [http://campusmilenio.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=9519:otto-granados-roldan-la-reforma-educativa-forjara-un-nuevo-liderazgo-de-los-maestros&Itemid=345](http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=9519:otto-granados-roldan-la-reforma-educativa-forjara-un-nuevo-liderazgo-de-los-maestros&Itemid=345)

México Evalúa. (2014). *Censo educativo: Radiografía del dispendio presupuestal*. Ciudad de México: México Evalúa.

Nuño, A. (25 de enero de 2016). La escuela al centro [Entrada de blog]. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>

Ornelas, C. (2008). *Política, Poder y Pupitres: Crítica al Nuevo Federalismo Educativo*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Ornelas, C. (2012). *Educación, Colonización y Rebeldía: La Herencia del Pacto Calderón-Gordillo*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Puryear, J., Santibáñez, L., y Solano, A. (2012). Education in Mexico [Educación en México]. En C. Loser, J. Fajgenbaum y H. Kohli (Eds.). *A New Vision for Mexico 2042: Achieving Prosperity for All [Una nueva visión para México 2042: Lograr la prosperidad para todos]* (pp. 87-108). Washington, DC: Inter-American Dialogue.

Roa, J. (16 de enero de 2018). El despilfarro de Nuño en la SEP: mil 687 mdp en publicidad en sólo 16 meses de gestión. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/518651/el-despilfarro-de-nuno-en-la-sep-mil-687-mdp-en-publicidad-en-solo-16-meses-de-gestion>

Robles, L. (11 de noviembre de 2016). Estados retienen las cuotas del ISSSTE. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/11/1127629>

Robles, L. (6 de septiembre de 2013). Transformar educación cuesta 172 mdp. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/06/917382#imagen-2>

Rodríguez, R. (noviembre 2017). Gobernanza y federalismo educativo: una agenda de retos. *Gaceta de la política nacional de evaluación educativa en México*, 8-14. Recuperado de [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/gaceta\\_agosto/diciembre/G09ESP.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/gaceta_agosto/diciembre/G09ESP.pdf)

Roldán, N. (25 de octubre de 2016). La SEP amenaza, pero no cumple: maestros paristas no fueron despedidos como dijo Nuño. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2016/10/despido-maestros-cnte-paros/>

Seng, O. (2015). *Teacher Policies: Global Best Practices for developing the Teaching Profession [Políticas docentes: las mejores prácticas globales para el desarrollo de la profesión docente]*. Singapur: Wise Foundation.

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2015). *Comunicado 414.- Ceses y descuentos a docentes que intentaron sabotear evaluación en Guerrero*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-414-ceses-y-descuentos-a-docentes-que-intentaron-sabotear-evaluacion-en-guerrero-sep?state=published>

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2016a). *Comunicado 81.- Será como traje a la medida la estrategia de capacitación y formación profesional a los maestros: Nuño Mayer*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-81-sera-como-traje-a-la-medida-la-estrategia-de-capacitacion-y-formacion-profesional-a-los-maestros-nuno-mayer>

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2016b). *Modelo Educativo y Propuesta Curricular*. Recuperado de <https://www.gob.mx/7prioridadessep/articulos/4-modelo-educativo-y-propuesta-curricular>

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2017a). *Carta sobre los fines de la educación en el siglo XXI*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232639/Carta\\_Los\\_fines\\_de\\_la\\_educacio\\_n\\_final\\_0317\\_A-2.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232639/Carta_Los_fines_de_la_educacio_n_final_0317_A-2.pdf)

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2017b). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*. Ciudad de México: SEP. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo\\_Educativo\\_para\\_la\\_Educacio\\_n\\_Obligatoria.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo_Educativo_para_la_Educacio_n_Obligatoria.pdf)

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2017c). *Ruta para la implementación del modelo educativo*. Ciudad de México: SEP. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232636/10\\_Ruta\\_de\\_implementacio\\_n\\_del\\_modelo\\_educativo\\_DIGITAL\\_re\\_FINAL\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232636/10_Ruta_de_implementacio_n_del_modelo_educativo_DIGITAL_re_FINAL_2017.pdf)

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2018). *Comunicado 13. Avanza Modelo Educativo 95% de la ruta de implementación*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-13-avanza-modelo-educativo-en-95-por-ciento-de-la-ruta-de-implementacion-granados-roldan>

Soland, J., Hamilton, L. y Stecher, B. (2013). *Measuring 21st Century Competencies: Guidance for Educators* [Midiendo las Competencias del Siglo XXI: Orientación para Educadores]. (s.l.): Global Cities Education Network. Recuperado de <https://asiasociety.org/files/gcen-measuring21cskills.pdf>

Vázquez, M. (2017). *Diagnóstico de los avances y rezagos del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED)*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.

Villa, P. (29 de junio de 2017). Se implementará en dos etapas el nuevo modelo educativo: Nuño Mayer. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/06/29/se-implementara-en-dos-etapas-el-nuevo-modelo-educativo-nuno>

L É A S E S I Q U I E R E

---

**I M  
P U L  
S A R**

---

**LA COMPETENCIA  
MEDIANTE UNA  
REGULACIÓN INTELIGENTE**

MARÍA FERNANDA BALLESTEROS ARIAS

**María Fernanda Ballesteros Arias** es coordinadora del programa de Regulación y Competencia. La autora agradece a Marco Ramos por su apoyo con esta investigación y a Laurence Pantin por sus comentarios.



## RESUMEN

a falta de competencia en México es un problema que impide el buen funcionamiento de nuestra economía y afecta el bienestar de los mexicanos. Uno de los factores que influyen en este problema es el de la excesiva e inadecuada regulación. Para resolverlo, se requiere una política enfocada en mejorar la calidad regulatoria y monitorear sus resultados. Sin embargo, el enfoque que las autoridades han dado a la mejora regulatoria en los últimos años ha consistido en disminuir costos regulatorios mediante una simplificación administrativa. Esta visión simplista no genera las herramientas necesarias para superar los retos regulatorios a los que nos enfrentamos en la actualidad. Por ello, proponemos una serie de medidas que tendría que adoptar la próxima administración para revertir el rumbo de esta política hacia una enfocada en calidad y resultados regulatorios. Nuestras propuestas buscan crear mecanismos de control que van desde el diseño e implementación de la regulación hasta la verificación de sus resultados.

## INTRODUCCIÓN

La falta de competencia económica en diferentes mercados de nuestra economía es un problema que no puede ser pasado por alto en las próximas elecciones. Esta falta de competencia se traduce en sobrepagos de diferentes productos que afectan el bolsillo de los mexicanos y, de manera especial, el de los más vulnerables. Propuestas de cómo resolver este problema deben estar en las agendas de desarrollo económico de los candidatos.

En este trabajo presentamos cómo la falta de competencia que existe tanto en mercados regulados en el ámbito federal, como en diferentes actividades y servicios en el ámbito local, impide el buen funcionamiento de la economía nacional y afecta el bienestar de los mexicanos. Dentro de los factores que influyen en este problema se encuentran los diferentes regímenes regulatorios que se crean tanto a nivel federal como a nivel local que no logran intensificar la competencia, sino por el contrario, muchas veces representan su principal barrera. En ese sentido, el reto es crear un ambiente regulatorio que sea propicio para la competencia y la innovación y que a su vez detone en un mayor bienestar social.

Después de más de 25 años de que se implementaran las primeras reformas liberalizadoras en diferentes sectores de nuestra economía, existen muchos cuestionamientos en torno a si los beneficios prometidos han permeado en la sociedad. El desempeño de órganos reguladores y de las demás autoridades encargadas de implementar la política regulatoria y de competencia en los diferentes niveles de gobierno es fundamental para lograr un desarrollo sustentable.

En México Evaluá creemos que la política regulatoria debe buscar fomentar la productividad e incentivar la innovación a través de la competencia, con un enfoque en el beneficio del consumidor y el bienestar social. Por estas razones proponemos algunas acciones que tienen el potencial de mejorar al sistema regulatorio en su conjunto para cumplir con estos objetivos de política pública.

Las propuestas buscan fortalecer la gobernanza regulatoria a través de mecanismos externos de rendición de cuentas para autoridades reguladoras tanto a nivel federal como local, que permitan mejorar su desempeño, así como la calidad de la regulación que emiten. Cabe recalcar que estas propuestas tienen su base en las mejores prácticas internacionales, en la experiencia empírica de otros países, así como en principios de gobernanza de autoridades reguladoras a nivel internacional.

## CONTEXTO

Hoy en día, existe una falta de competencia económica en los mercados al interior del territorio mexicano que ha impedido el buen funcionamiento del modelo económico que adoptamos desde hace más de 25 años. Esta situación se ha traducido en una falta de crecimiento económico y un estancamiento en los niveles de productividad e innovación. Prueba de esto es que en los últimos 15 años nuestra economía ha crecido, en promedio, 2.2% cada año, mientras nuestra productividad ha crecido apenas 0.2% por año (Cadena, Remes, Grosman y De Oliveira, 2017).

Existe un gran contraste entre la posición internacional de México y su situación interna. Además de impulsar el intercambio de productos y la entrada de inversiones extranjeras al mercado nacional, la adopción de tratados comerciales, como por ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha conferido a la política económica del país un sello de seguridad y certeza (Canovas, 2014). Consecuencia de esto es que México se ha convertido en un actor global competitivo y en uno de los 15 principales exportadores del mundo, con exportaciones por un valor que alcanzó los 400 mil millones de dólares en 2017 (ProMéxico, 2018). No obstante, al interior del país, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal, existen pocos ejemplos de cómo la liberalización de los mercados ha generado condiciones adecuadas para que surja una competencia efectiva y que esta apertura beneficie, a fin de cuentas, al consumidor y a la población en general<sup>105</sup>.

De acuerdo al Reporte de Competitividad Global del World Economic Forum (WEF, 2017), México ocupa el lugar 90 de 137 países en el indicador de extensión del grado de dominancia del mercado, lo que implica que se perciben muchos sectores en los que existen empresas con poder de mercado y por tanto los precios son más altos que los que podrían existir en condiciones de competencia. Esta falta de

---

<sup>105</sup> Como explica Luis Rubio (2017), ante la ausencia de instituciones en México, el TLC fue la respuesta para dar certidumbre y atraer inversiones. Pero si bien resolvió el problema para inversionistas, el resto de los mexicanos no goza de las mismas fuentes de seguridad y certidumbre.

competencia en los mercados es uno de los factores por los que tenemos precios altos y poca diversidad de productos. Esta situación termina afectando a los consumidores y sobre todo a los más vulnerables, quienes destinan un mayor porcentaje de sus ingresos en los productos con sobreprecio por falta de competencia (Palacios Prieto y Pérez Trujillo, 2017).

Después de las reformas estructurales del presente sexenio, a nivel federal, sigue siendo un objetivo primordial intensificar la competencia económica en muchos de los mercados de los sectores estratégicos, como lo son los de telecomunicaciones, energía, servicios financieros y transporte. Por ejemplo, ante la apertura del mercado del Gas LP a principios del 2017, el aumento de precio fue desproporcional, sobre todo en aquellas regiones en las que existe menor competencia (Banco de México, 2017). Otro ejemplo es el del sector financiero, en el que existe una alta concentración de oferentes, que podría ser reflejo de limitaciones en las condiciones de competencia. En este caso, cinco instituciones financieras bancarias concentraron cerca del 72% de los activos de todo el sistema bancario en 2011, además del 74% de los créditos, en 2013. Por si fuera poco, también la infraestructura física del sistema se encontraba altamente concentrada en estas cinco instituciones quienes eran dueñas del 85% de las sucursales, 80% de los cajeros automáticos y 72% de los módulos de corresponsales bancarios. Lo anterior incide negativamente en el bienestar de los consumidores a través de los precios, la calidad y la variedad de servicios financieros que adquieren.

En estos sectores, el grado de competencia que prevalece es un factor decisivo en la determinación de dichos elementos. Además, al ser estratégicos, estos sectores no sólo contribuyen directamente a la producción, la inversión y el empleo, sino también tienen un impacto en la eficiencia del resto de los sectores de la economía y en el bienestar social. Por ejemplo, la falta de competencia en el sector de las telecomunicaciones impide reducir la brecha digital que excluye a millones de personas y empresas del acceso a la tecnología necesaria para el crecimiento, el desarrollo e incluso el incremento de la participación política ciudadana (Méndez y Piedras, 2010). De igual manera, un sistema financiero com-

petido impacta positivamente al Producto Interno Bruto del país, promueve el crecimiento rápido de la economía y es un factor esencial para la inclusión financiera, una herramienta altamente efectiva para combatir la desigualdad, reconocida en las 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2015).

A nivel estatal y municipal la problemática es aún mayor. Mientras los avances tecnológicos mejoran y hacen posibles nuevas formas de proveer servicios, como ocurre con el transporte u hospedaje en ciudades, en nuestros Gobiernos locales se han acumulado leyes y políticas públicas que impiden generar un entorno competitivo y propicio para la innovación. Estas barreras inhiben el desarrollo local y el comercio interstatal. Las cada vez más frecuentes regulaciones que protegen al empresario local de la competencia son un ejemplo de las políticas que van en detrimento de la productividad y de los consumidores y que forman parte del régimen regulatorio de muchos estados y municipios<sup>106</sup>. También las asociaciones gremiales de algunos sectores tienen una incidencia muy importante. En el caso agropecuario, por ejemplo, estas asociaciones están directamente involucradas en la regulación de diferentes sectores; ejercen funciones regulatorias delegadas y condicionan la entrada de sus propios competidores, apoyadas por los Gobiernos municipales (Comisión Federal de Competencia Económica [Cofece], 2016).

Este tipo de ejemplos muestra cómo, en este nivel de gobierno, la dinámica de las relaciones y actividades económicas muchas veces se basa en el influyentismo y no en mecanismos legítimos de influencia asentados en la transparencia, la rendición de cuentas, el mérito y la competencia económica (Hellman, Jones, y Kaufmann, 2000). Esto

---

**106** De acuerdo al Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria encargado de evaluar el desempeño de las entidades federativas y algunas ciudades en la materia, los avances en cuanto al alcance y fortaleza de la política y las instituciones de mejora regulatoria en el ámbito federal fueron del 70%, los estados presentaron uno del 35% y los municipios tan sólo del 21%, en promedio. Este índice se basa en tres pilares: el primero de política en el que se evalúan el marco regulatorio actual, así como las facultades y obligaciones que garantizan su implementación; el segundo acerca de instituciones en el cual se evalúan el alcance y fortaleza de las instituciones encargadas de implementar la política de mejora regulatoria; y finalmente, se mide el alcance de las políticas (Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria [ONRM], 2017).

también explica los altos niveles de corrupción relacionados con la actividad regulatoria en el ámbito local. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE), en 2017 a nivel nacional alrededor del 82% de las empresas percibían que los actos de corrupción por parte de servidores públicos a la hora de realizar trámites, pagos y solicitud de servicios públicos eran “frecuentes” o “muy frecuentes” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2017). Entre las principales causas de corrupción se encuentran agilizar trámites, evitar multas, obtener licencias, evitar clausuras e inspecciones y ganar contratos. Debido a ello, los esfuerzos de empresas y emprendedores ya no se enfocan en innovar o satisfacer a sus consumidores, sino en extraer favores por parte de las autoridades. Estas políticas locales están llegando incluso a ser un obstáculo para la correcta implementación de algunas reformas estructurales ya que las regulaciones y trámites estatales y municipales generan retrasos, sobrecostos, ineficiencias, riesgos e incertidumbre, a un grado tal que han afectado los proyectos de despliegue y/o aprovechamiento de infraestructura en materias de telecomunicaciones (Instituto Tecnológico Autónomo de México [ITAM], 2016).

Dentro de los factores que contribuyen a este problema de falta de competencia se encuentran los diferentes regímenes regulatorios que se crean, tanto a nivel federal como a nivel local y que, en lugar de intensificar la competencia, al contrario, muchas veces representan un impedimento para esta. La importancia de evaluar la función reguladora resulta de las muchas y diversas formas en cómo la regulación afecta la vida de los ciudadanos y por lo tanto resulta fundamental para el debido funcionamiento de la economía y la sociedad (The New Zealand Productivity Commission, 2014). Cuando se implementa adecuadamente, la regulación corrige mercados, protege derechos, promueve seguridad de los ciudadanos, de sus propiedades y asiste a la provisión eficiente y equitativa de bienes y servicios (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016). Cuando la regulación no es adecuada o su implementación es deficiente, puede impedir la productividad y el crecimiento. En ese sentido, debe

ser prioridad de la próxima administración generar una política regulatoria efectiva que busque fomentar la productividad e incentivar la innovación a través de la competencia económica, siempre pensando en el beneficio del consumidor y en un mayor bienestar social.

Más allá de los esfuerzos encaminados a mejorar el diseño de la regulación, para tener buenos resultados regulatorios se requiere desarrollar una política dirigida a fortalecer a las instituciones encargadas de implementarla en los diferentes niveles de gobierno. Se debe asegurar que estas instituciones tomen decisiones con base en criterios objetivos, imparciales y consistentes, sin conflictos de interés o influencia indebida (OCDE, 2017).

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

### **1. La política regulatoria actual**

En México, la evolución y el alcance de la política regulatoria se han hecho de forma fragmentada y a diferentes velocidades. A continuación, se presentan las principales características del diseño institucional que han tomado los diferentes regímenes regulatorios, tanto a nivel federal como local, así como las medidas que se han tomado para encaminar la política regulatoria a fungir como motor de la competencia y el desarrollo. En particular, se describirá cómo la política regulatoria ha buscado mejorar la calidad regulatoria, tanto en el diseño como en su implementación, así como los mecanismos que se han creado para monitorear y evaluar el desempeño de las autoridades en relación con los resultados esperados de los diferentes regímenes regulatorios.

#### **a) Mercados regulados a nivel federal: Capacidad institucional de agencias reguladoras y política de mejora regulatoria**

Con la liberalización de la economía y la privatización de sectores estratégicos, como lo son los de telecomunicaciones, energía, transporte y el sector financiero, se modificó el diseño institucional del Estado mexicano para crear agencias reguladoras federales especializadas

por sector y autónomas con respecto al Poder Ejecutivo. Desde una perspectiva económica estos reguladores sectoriales buscan intervenir para corregir fallas de mercado, como son la acumulación y concentración de poder de mercado, la falta de información para la toma de decisiones de los consumidores y la existencia de externalidades negativas (Coglianese y Kagan, 2007).

En una primera etapa, durante la década de los noventa, estos reguladores sectoriales se crearon como organismos descentralizados de las secretarías de Estado. Algunos de estos fueron la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en 1993, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) en 1995, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en 1995, la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro (Consar) en 1996 y la Comisión Nacional de Defensa para el Usuario de Servicios Financieros (Condusef) en 1999.

Además, se crearon agencias federales que de forma transversal intervenían en los diferentes regímenes regulatorios para mejorar la calidad regulatoria y garantizar la competencia económica<sup>107</sup>. Así, en 1995 se creó la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) como autoridad de competencia. Poco después, en el 2000, se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), con el fin de vigilar y mejorar la calidad regulatoria. El objetivo de la política de mejora regulatoria que encabeza esta instancia es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones con el fin de que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Como parte de esta política, todo proyecto de regulación a nivel federal debe ser enviado a la Cofemer, junto con una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), en la que se expone el problema regulatorio, las alternativas de regulación, el impacto esperado de la regulación, así como algunos detalles sobre su implementación. El proceso culmina con un dictamen por parte de la Co-

---

<sup>107</sup> Estas agencias transversales se pueden ver como mecanismos de rendición de cuentas horizontales (López Ayllón y Haddou Ruiz, 2007).

femer, que determina si la regulación será capaz de traer un mayor beneficio social.

Cuando se creó la Cofemer, se entendía que en México la falta de competencia impedía el desarrollo de negocios, por lo que, en un principio, se veía a la política de mejora regulatoria como un instrumento para romper esta dinámica (Arce, 2017). En este sentido, se hicieron algunos esfuerzos para incluir dentro de la MIR un análisis de impacto en la competencia realizado en colaboración con la Comisión de Competencia. De esta forma, se creaban sinergias entre ambas instancias para mejorar la calidad de la regulación impulsando o procurando una mayor competencia.

A pesar de la creación de estas instituciones y de que el diseño de la regulación de muchos sectores estratégicos siguió las mejores prácticas internacionales para buscar crear condiciones de competencia efectivas, los resultados a menudo no fueron los esperados.

Por poner un ejemplo, en el sector de transporte ferroviario, según el Foro Internacional del Transporte (FIT) de la OCDE, la estructura de la industria del ferrocarril de carga en México, adoptada en 1995, fue apropiada, ya que se ajustaba a principios coherentes de política respecto a su orientación comercial y de gestión privada, tarifas desreguladas, competencia entre modos de transporte, competencia entre los concesionarios ferroviarios, e integración vertical. Sin embargo, este mismo organismo ha señalado que no todos los aspectos de la política se han aplicado como se establecía en las reformas. Específicamente lo relacionado con los derechos de paso obligatorios que permitían mantener un esquema de competencia entre los tres concesionarios originales. Ante una falta de debida implementación, el FIT recomendó el fortalecimiento de las instituciones reguladoras para hacer frente a los problemas de precios y de disponibilidad asociados a los derechos de vía. Señaló que la autoridad tenía que hacer un esfuerzo para obtener información más sistemática, que permitiera que el regulador tomara decisiones sobre estos temas de manera informada y objetiva. Esto también aplicaba a la estructura del sistema, al acceso potencial, y a la regulación tarifaria.

Por experiencias como ésta, si bien los esfuerzos para impulsar la calidad regulatoria originalmente se habían encaminado a una política de mejora regulatoria, y en particular al análisis de impacto regulatorio, se reconoció la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de reguladores sectoriales (OCDE, 2016).

En particular, se ponía en tela de juicio la capacidad de varios de estos reguladores debido a su falta de autonomía e independencia del Poder del Ejecutivo y/o de algunos de los entes regulados. Esta falta de autonomía se vio como la causa de que no se hubieran conseguido incrementar la competencia en diferentes sectores.

Por ello, la administración del presidente Enrique Peña Nieto lanzó lo que podríamos considerar una segunda ola reformadora, en la que además de liberar al sector energético, se buscó ajustar otros sectores que ya habían sido liberados pero que no habían alcanzado niveles apropiados de competencia, principalmente el sector de telecomunicaciones y en menor medida el sector financiero y de transporte ferroviario. En ese sentido, uno de los ejes principales del Pacto por México fue intensificar la competencia económica en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en los cuatro sectores estratégicos aquí mencionados (Peña Nieto, Zambrano Grijalva, Díaz Salazar y Madero Muñoz, 2012).

Como parte de estos cambios, se presentó la reforma de telecomunicaciones y competencia económica, en la que se crearon la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como organismos constitucionales autónomos y autoridades de competencia, así como tribunales especializados en materia de competencia. En el sector energético, se otorgó a la CRE y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) el carácter de organismos reguladores coordinados. Asimismo, se emitió la Ley de Transparencia de Servicios Financieros y se dieron nuevas facultades a la Condusef para fomentar la competencia. También se creó la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario (ARTF) como organismo descentralizado de la SCT.

Es importante señalar que, a partir de las reformas estructurales de este sexenio, se generó un régimen diferenciado de mejora regulatoria a nivel federal ya que el proceso que lidera la Cofemer únicamente aplica a los organismos que son parte de la administración pública federal, por lo que no les aplica a reguladores que tienen autonomía constitucional, como son el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), el Banco de México (Banxico) y la Cofece. Asimismo, en materia de competencia, después de las reformas de este sexenio, el IFT es a la vez regulador de sector y autoridad de competencia, por lo que la Cofece no tiene competencia respecto de los mercados de telecomunicaciones.

## **b) Actividades económicas a nivel local**

A nivel local, la evolución de la política regulatoria ha sido muy distinta de la que se experimentó a nivel federal. En muchos de los regímenes regulatorios en este nivel, existen diferentes obstáculos que impiden competir en sectores que son de gran relevancia para la actividad económica local, entre ellos el transporte público y el desarrollo urbano. Por medio de la regulación, las autoridades locales limitan la entrada de nuevos competidores, establecen requisitos que otorgan ventajas a ciertos agentes en particular, ponen restricciones que limitan la capacidad de las empresas para competir y generan incentivos para reducir la rivalidad competitiva entre agentes económicos y obstaculizar el ingreso de competidores. Todo lo anterior tiene el efecto de limitar o desincentivar la entrada de empresas y encarecer negocios. Este tipo de barreras afecta las condiciones en las que se brindan bienes y servicios, así como sus precios en perjuicio del erario o de los consumidores (Cofece, 2014).

Asimismo, el rol que tienen las agencias transversales para corregir los regímenes regulatorios a nivel estatal es distinto del papel que desempeñan en el ámbito federal. Históricamente, han surgido controversias sobre el alcance de las facultades de estas agencias con respecto a autoridades locales. En este sexenio se dio a la Cofece la facultad

de regular insumos esenciales y barreras a la competencia sin que a la fecha haya existido un caso en el que se controvierta el alcance de esta competencia respecto de autoridades locales, por lo que existen todavía muchas dudas sobre este aspecto.

El único caso concluido hasta la fecha en que la Cofece ha llevado a cabo investigación sobre barreras a la competencia fue en el mercado del servicio de transporte público de carga de Sinaloa, donde encontró barreras a la competencia establecidas en la Ley de Tránsito y Transporte del Estado que restringían la oferta, otorgaban ventajas indebidas y concedían amplia discrecionalidad a la autoridad en el otorgamiento de concesiones y permisos, así como en la fijación de tarifas, las cuales no respetaban los elementos de mercado eficiente. Estas condiciones se traducían en altos costos para los usuarios del servicio y obstaculizaban el crecimiento económico de la región. En su resolución final, la Cofece recomendó al estado de Sinaloa realizar reformas legales y administrativas, las cuales fueron aprobadas en su mayoría en junio del 2017.

Por lo que respecta a la Cofemer, desde su creación y hasta la fecha, únicamente brinda asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las entidades federativas y municipios del país, misma que consiste en promover leyes locales de mejora regulatoria, adecuaciones a reglamentos y bandos locales, sistemas de apertura rápida de empresas y consejos estatales y municipales de mejora regulatoria.

Derivado de ello, el marco normativo que existe en materia de mejora regulatoria a nivel estatal varía de entidad a entidad. Sobre este tema, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC, 2013) publicó en 2013 un ranking estatal en mejora regulatoria. En ese entonces 21 de las 32 entidades federativas contaban con una ley especializada en materia de mejora regulatoria, y sólo tres estados tenían contemplada la obligación de revisar que las políticas públicas que se emprendieran no inhibieran la competencia económica.

En este sexenio la Cofemer se enfocó en impulsar la creación de lo que llamó una mejora regulatoria integral con el fin de consolidar un

ambiente de negocios propicio para el crecimiento de empresas. Para ello, desarrolló acciones para fortalecer la convergencia de la Federación con los órdenes local y municipal e impulsar una agenda común que incluyera políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como la promoción de medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas, a partir del fomento del uso de herramientas electrónicas.

Como parte de este trabajo, el 5 de febrero del 2017 se aprobó una reforma constitucional que establece que las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia. Con esto, se introdujo a nivel constitucional los principios de un Sistema Integral de Mejora Regulatoria. El 11 de diciembre de ese mismo año, el Presidente presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley General de Mejora Regulatoria que busca sentar los principios y las bases para el establecimiento e implementación de una política pública de Estado en esta materia.

## **2. Resultados de la política regulatoria y hacia dónde vamos**

En relación con las medidas que se han tomado para encaminar la política regulatoria a fungir como motor de la competencia y el desarrollo, de lo descrito en párrafos anteriores podemos concluir que este sexenio se caracterizó por un número importante de reformas estructurales, tanto a nivel federal como local, dentro de las cuales destacan en particular, muchas modificaciones a la Constitución en relación con la política regulatoria. Como consecuencia, se crearon a nivel federal diferentes organismos reguladores y se les dotó de mayor autonomía.

En buena medida, la discusión en torno a la capacidad institucional del regulador se ha reducido al tema de lograr una mayor autonomía frente al Poder Ejecutivo, al modificar la naturaleza jurídica de los organismos a nivel constitucional. Sin embargo, en esta segunda

ola reformadora faltó prever herramientas para que estos organismos rindan cuentas de los resultados obtenidos. Mecanismos externos de rendición de cuentas que actúen como contrapeso, tanto en la etapa de diseño e implementación de la regulación como en el monitoreo de sus resultados, son un elemento fundamental de gobernanza regulatoria. Estos mecanismos pueden ayudar tanto para mejorar la capacidad institucional y el desempeño de las autoridades reguladoras en los diferentes niveles de gobierno como para continuar con la consolidación de una política regulatoria que impulse la competencia.

Por un lado, los mecanismos de control externos se necesitan desde la etapa de diseño de la política regulatoria para, entre otros, ayudar a que exista una mejor identificación del problema y que los objetivos a alcanzar sean claros. Si la regulación no identifica adecuadamente el problema y los objetivos, se regula cuando no se necesita o se diseña y ejecuta de forma indebida. De esta manera, la regulación falla al no cumplir con los objetivos y presentar consecuencias indeseadas que afectan el bienestar de la población (The New Zealand Productivity Commission, 2014). La política de mejora regulatoria en México, a través de la MIR, sin duda ha ayudado a que los reguladores se tengan que plantear estos objetivos desde un inicio y a hacerlos transparentes. Sin embargo, al no haber seguimiento del cumplimiento de estos objetivos, el proceso se ve como un trámite más a realizar y se pierden elementos importantes del ejercicio de rendición de cuentas.

Por ello, se requiere que la política de mejora regulatoria tenga un enfoque en resultados y que existan controles de rendición de cuentas tanto para el diseño, como implementación y resultados.

En otros países se han creado controles externos que buscan mejorar la calidad regulatoria a partir del análisis de sus resultados. En Australia y Nueva Zelanda, por ejemplo, además de la Oficina de Mejores Prácticas Regulatorias (OBPR por sus siglas en inglés) encargada de hacer el análisis de impacto regulatorio, existe una Comisión de Productividad. En ambos países, estas Comisiones realizan investigaciones con recomendaciones dirigidas a mejorar el diseño de los

regímenes regulatorios, nuevos y existentes. Se considera que varias de las investigaciones que se enfocan en los resultados de los diferentes regímenes regulatorios han ayudado a mejorar la eficacia de la regulación en estos países y han creado legitimidad y confianza en reguladores y en los regímenes regulatorios que han analizado (The New Zealand Productivity Commission, 2014). Estas Comisiones incluso han analizado la eficacia de la política de análisis de impacto regulatorio para ver posibles áreas de mejoras.

Por otro lado, por lo que se refiere a consolidar una política regulatoria que impulse la competencia, en esta última administración la política de mejora regulatoria no priorizó este objetivo y se insistió más en una política de simplificación administrativa. La actual administración no buscó fortalecer el enfoque de calidad regulatoria, ni introducir uno dirigido a resultados, como podría ser influir en los niveles de competencia de regímenes federales. Desde los informes de Cofemer, hasta la iniciativa de Ley General de Mejora Regulatoria presentada por el Ejecutivo, se habla de mejora regulatoria integral como un ejercicio de simplificación y homologación de trámites para el crecimiento de empresas.

En ese sentido, la política regulatoria no sólo debe buscar reducir costos administrativos, sino considerar y evaluar el impacto que está teniendo la regulación en la innovación, crecimiento y productividad. A nivel internacional incluso se empieza a cuestionar cómo indirectamente esta política puede tener un impacto en temas como inclusión y reducción de la pobreza (OCDE, 2016). Por ello se considera que antes de replicar el modelo de mejora regulatoria al orden local, es importante tomar en cuenta las limitantes que aquí se presentan de la política de mejora regulatoria que impactan en su alcance y efectividad.

El Gobierno federal debe considerar que los regímenes regulatorios son mucho más complejos que en el pasado. La naturaleza y diversidad de los riesgos se han ampliado, así como las expectativas de la sociedad. Además, los instrumentos regulatorios disponibles para cumplir con los objetivos regulatorios son más amplios y variados

(Kaufmann y Erbacci, 2015). En otros países se está empujando una agenda regulatoria que busca generar no sólo regulación de calidad por medio de instrumentos como el análisis de impacto regulatorio, sino también una regulación inteligente que logre cumplir objetivos de política pública, para lo que se requiere invertir más en evaluación de política pública y generar una amplia colaboración entre actores (Comisión Europea, 2010). Por ello, una tarea importante para el próximo Gobierno será buscar entender este nuevo papel que debe cumplir la política regulatoria y crear las herramientas para lograr la coordinación, calidad y efectividad de resultados de los diferentes regímenes regulatorios que conviven.

En México, si bien, a partir de las reformas de este sexenio, se reconocen a nivel constitucional principios que forman parte de un Sistema Regulatorio Integral, como ya lo mencionamos, la discusión de la ley que dará contenido a este Sistema se ha reducido a elementos relacionados con la simplificación administrativa que lleven a disminuir costos regulatorios, pero no han explorado cómo crear los mecanismos que ayuden a generar regulación inteligente. Ha faltado considerar que este Sistema conformado por principios, procesos e instituciones de los diferentes órdenes y niveles de gobierno es un instrumento para cumplir con las metas de política pública del Gobierno (The New Zealand Productivity Commission, 2014), entre ellas, intensificar la competencia, especialmente en mercados estratégicos para impulsar la innovación y un mayor crecimiento económico. El objetivo de la política regulatoria debe ser que exista una regulación eficiente y efectiva que llegue a ciertos resultados económicos y sociales y que ésta implique las menos cargas y riesgos posibles, no sólo para las empresas, sino para la sociedad en general. Cada régimen regulatorio tendrá objetivos distintos y diferentes formas de cómo llegar a ellos, pero la existencia de un Sistema Regulatorio Integral permite generar herramientas para evaluar el desempeño de autoridades reguladoras y facilitar la coordinación entre actores.

Por ello, bajo un modelo de flexibilidad que otorgue a reguladores espacio para actuar, deben existir mecanismos de monitoreo del dise-

ño, implementación y resultados de los regímenes regulatorios, que aseguren que las metas se están alcanzando y que las reglas que son ineficientes y que representan una barrera para competir se remuevan (The New Zealand Productivity Commission, 2014). En ese sentido, más que mecanismos externos que obliguen o sancionen, se busca que éstos vayan generando las bases y lineamientos de un sistema regulatorio moderno que se base en la experimentación y el aprendizaje. Bajo el esquema que se propone, los controles que se establezcan en una Ley General darían un amplio grado de autonomía a los diferentes regímenes regulatorios. Sin embargo, se coordina la evaluación de resultados y se monitorea el desempeño de estos regímenes presionando para una mejora continua.

El reconocimiento de un Sistema Regulatorio a nivel constitucional abre la oportunidad para esta discusión. Sin embargo, sería una oportunidad perdida si se limitara este sistema a un mero ejercicio de simplificación administrativa para estados y municipios, como lo hace la iniciativa de la Ley General de Mejora Regulatoria del Presidente.

Por ello, en el siguiente capítulo proponemos siete acciones que buscan impulsar la competencia económica en los tres niveles de gobierno por medio del fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas externos que mejoren la calidad regulatoria y el desempeño de autoridades reguladoras.

## **PROPUESTAS**

La alta concentración en distintos mercados de nuestra economía es un problema de tal importancia que no puede ser ignorado por los distintos proyectos de nación que se proponen este 2018. La búsqueda de soluciones a este problema debe ser un pilar en las agendas de desarrollo económico de los candidatos.

Mediante la creación de mecanismos externos de rendición de cuentas que monitoreen y vigilen que los diferentes regímenes regulatorios a nivel federal y local no interfieran y, por el contrario, impulsen la competencia económica, el próximo Gobierno puede aportar a la

creación de un Sistema Regulatorio Integral que tenga dentro de sus objetivos fomentar condiciones de competencia que se traduzcan en beneficios para los consumidores y la población en general. Estos mecanismos de control se deben crear tanto para el diseño e implementación de la regulación, como para la verificación de resultados. Por ello hacemos las siguientes propuestas.

### **1. Facultar a la Cofece para presentar acciones de inconstitucionalidad a leyes, cuando éstas contravengan el derecho a la competencia y libre concurrencia**

Si bien la Reforma de Competencia Económica que llevó a cabo esta administración otorgó a la Cofece autonomía constitucional, no le otorgó facultades para impugnar por vía de la acción de la inconstitucionalidad aquellas leyes federales y/o locales que contraríen los principios de competencia y libre concurrencia. Esto es fundamental dentro de un Sistema Regulatorio que busque impulsar la competencia. Por ejemplo, para los casos como el de la Ley de Tránsito de Sinaloa en los que la Cofece realiza investigaciones por barreras regulatorias, estas controversias se pueden resolver por medio de una acción de inconstitucionalidad u opinión vinculante, que permiten mayor eficiencia en los recursos y dan mayor legitimidad a la Cofece frente a Gobiernos locales.

### **2. Crear mecanismos formales en la ley para que la Cofece intervenga en el análisis de impacto regulatorio en la competencia**

Si bien existen algunos mecanismos que se han creado a partir de convenios de coordinación entre la anterior Comisión de Competencia y la Cofemer, sería deseable que, como parte del marco normativo del Sistema Integral de Mejora Regulatoria, se estableciera en la ley que cuando el análisis de impacto regulatorio (por medio de la MIR) de un proyecto de regulación identifique que éste puede tener un impacto en la competencia, la Cofece debe intervenir para ofrecer una opinión respecto al impacto de dicha regulación en materia de competencia económica.

### **3. Crear mecanismos para calificar el grado de participación en la creación de regulaciones**

El análisis de impacto regulatorio y las consultas públicas que lleva a cabo la Cofemer han dado transparencia al proceso de creación de nueva regulación. Sin embargo, sería deseable no sólo transparentar quiénes participen en la discusión de estas regulaciones, sino lograr una participación amplia y comprehensiva en la que se vean representados todos los intereses en juego. La idea de una participación amplia y comprehensiva que contraponga y reconcilie diferentes puntos de vista e intereses de personas afectadas tiene un gran valor, porque son precisamente estas personas las que conocen y tienen información del problema, por lo que su participación da mayor confiabilidad y seguridad en el resultado de este proceso. La seguridad y confiabilidad deben considerarse como valores en materia regulatoria (Sabel y Simon, 2011). Por tanto, incluir mecanismos de monitoreo respecto a la participación en los procesos de consulta pública en la que se identifique o califique quién está participando, en qué grado y con qué objeto, aportaría a este objetivo.

Dentro de las mejores prácticas internacionales se ha reconocido que es fundamental que existan mecanismos de consulta efectivos y para esto las regulaciones deben ser desarrolladas de manera abierta y transparente, con procesos de publicación y con la audiencia de grupos directamente afectados, y otros no tan claramente afectados como sociedad civil u otros niveles de gobierno. Esto mejora la calidad de las normas y programas, así como su aplicación, y reduce los costos de implementación, tanto para el Gobierno como para los ciudadanos. Por tanto, es de vital importancia impulsar mayor participación y legitimar el proceso (The Treasury, 2007).

### **4. Crear mecanismos de evaluación para la MIR**

Si bien es cierto que nuestra política de mejora regulatoria es reconocida a nivel internacional, en realidad no sabemos si esta política ha sido efectiva. Es decir, no se sabe cómo los instrumentos desarrollados han mejorado (o no) los resultados de los regímenes regulatorios

que se han creado. No existen evaluaciones sobre cómo la MIR, por ejemplo, siendo el principal instrumento de la mejora regulatoria, ha ayudado a mejorar la calidad en el diseño de la regulación y cómo esto se ha traducido en mejores resultados regulatorios.

Por ejemplo, uno de los componentes de la MIR es la evaluación que hacen los reguladores de alternativas regulatorias y no regulatorias. Aquí la Cofemer pudo haber tenido una importante función en ir cambiando esquemas de regulación explícita, mejor conocidos como de comando y control, a modelos de regulación basada en desempeño o el uso de instrumentos de mercado, con base en mejores prácticas. Sin embargo, no sabemos cuál ha sido la aportación de Cofemer en esta evaluación de alternativas regulatorias y no regulatorias.

El proceso de consulta y la MIR se deben dejar de considerar como meros trámites y deben ser evaluados. En Australia, dentro de los estudios y evaluaciones que ha realizado la Comisión de Productividad, se incluyó una evaluación de los instrumentos de análisis de impacto regulatorio a efecto de conocer qué tan eficiente y de qué tanta calidad es este mecanismo. Dentro de los objetivos de esta evaluación, estaba encontrar la evidencia de cuándo el proceso de impacto de análisis regulatorio había mejorado la regulación (Productivity Commission, 2012).

## **5. Crear mecanismos de revisión para la etapa de implementación de la regulación**

Si bien existe en la MIR un apartado en el que se solicita describir cómo se piensa implementarla regulación, no se da seguimiento a lo ahí establecido. Se considera que dar seguimiento a esto es muy relevante para que exista mayor transparencia en el proceso de implementación y poder conocer si las autoridades están siendo efectivas y si se están obteniendo resultados.

Además, con la evolución de la tecnología se puede ir desarrollando un nuevo modelo regulatorio en el que se identifiquen y corrijan riesgos de forma amplia y mucho más automatizada (Arner, Barberis y Buckley,

2017). Asimismo, este tipo de tecnologías puede ayudar a generar mecanismos que impulsen mayor participación y colaboración, tanto interinstitucional como con el sector privado. Por este papel relevante que puede tener la tecnología en el desarrollo de mecanismos de implementación de la regulación, se considera que sería favorable que Cofemer pudiera ser el experto respecto a cómo los reguladores pueden usar la tecnología a su favor, conocer mejores prácticas y recomendar mejoras a los reguladores.

## **6. Crear mecanismos para evaluar los resultados de los objetivos regulatorios**

Este es tal vez el punto central que ha hecho falta desarrollar en México. ¿Se está verificando si en realidad lo que inicialmente se había planteado como resultado esperado se está dando? Y si no, ¿se están haciendo modificaciones?

En países como Australia y Nueva Zelanda, el enfoque de mejora de regulación está en resultados. En estos casos, el Gobierno central tiene entre sus propósitos mejorar la calidad regulatoria de los diferentes órdenes y niveles de gobierno, no sólo mediante mejores procesos y mecanismos para introducir nueva regulación, sino a partir de un mejor entendimiento de qué función tiene la regulación nueva y existente. Por ello se han creado organismos como la Comisión de Productividad, que es un organismo de investigación independiente que emite recomendaciones en una diversidad de asuntos económicos, sociales y ambientales que afectan el bienestar de los ciudadanos. Una de sus principales funciones consiste en realizar evaluaciones y monitoreo de desempeño, así como reportes de productividad y regulación. En el caso australiano, también busca resolver quejas en contra de tratamiento diferenciado para empresas públicas respecto de empresas privadas.

## **7. Crear mecanismos para eliminar regulaciones existentes que son innecesarias, obsoletas o ineficientes**

Los mecanismos de análisis de impacto regulatorio que existen actualmente están dirigidos a las regulaciones que están por emitirse.

Sin embargo, existe regulación que por diversas razones puede dejar de tener validez o razón de ser y deben existir los mecanismos para eliminarla. En ese sentido, es importante que las viejas regulaciones sean sometidas a escrutinio y análisis para asegurarse que todavía son eficientes y efectivas.

En la iniciativa presentada por el Presidente se reconoce esta necesidad y se contempla la obligación para algunos de los sujetos obligados por la ley de adoptar esquemas de revisión de la regulación existente. En este sentido, las autoridades de mejora regulatoria pueden evaluar la aplicación, efectos y observancia de la regulación vigente. Sin embargo, quedan muchas dudas respecto de la viabilidad y aplicación del mecanismo que establece la iniciativa para hacer este análisis.

En Australia, se realizó un análisis de esta naturaleza, al consultar a partes afectadas para saber si los objetivos de la regulación fueron alcanzados de manera efectiva y eficiente. En ese contexto, se le ha encargado a la Comisión de Productividad de ese país hacer un examen anual para identificar regulaciones que son innecesarias, complejas, redundantes o que están duplicadas. Asimismo, a partir del 2007, se empezó a evaluar toda regulación cinco años después de su implementación (The Treasury, 2007).

## CONCLUSIÓN

Si uno de los objetivos y prioridades del próximo Gobierno es impulsar la competencia de los mercados en nuestro país, una forma para hacerlo es incorporando mecanismos de rendición de cuentas externos que busquen mejorar la calidad regulatoria y mejorar el desempeño de las autoridades reguladoras. Las siete acciones que aquí se presentan ayudarían a mejorar los procesos para introducir nueva regulación, entender mejor de qué trata la regulación existente, hacer revisiones de los resultados de las regulaciones de mayor impacto y, en general, mejorar el diseño y operación de los regímenes regulatorios que tienen entre sus objetivos impulsar la competencia y no lo han logrado.

El diseño del Sistema Integral de Mejora Regulatoria a partir de la Reforma Constitucional que lo crea es una buena oportunidad para generar algunos de estos mecanismos y por ello varias de las acciones aquí planteadas se pueden insertar en este marco. Pero se debe considerar que en nuestro sistema regulatorio conviven diferentes autoridades que sirven como contrapesos unas de otras. Por ello en este documento se propusieron también medidas para seguir fortaleciendo a la Cofece, autoridad de competencia, para que intervenga como garante de la competencia en el diseño y la implementación de la política regulatoria cuando ésta impacte en la competencia en los mercados.

Con las acciones presentadas, se busca fortalecer estos mecanismos de rendición de cuentas externos para autoridades que tienen una función reguladora, tanto a nivel local como federal, a fin de que, por un lado, se mejore la capacidad institucional y el desempeño de estas autoridades y, por el otro lado, se logre continuar con la consolidación de una política regulatoria que impulse la competencia.

En México Evalúa creemos que el éxito de la política regulatoria no sólo depende de reducir cargas administrativas, sino de que se cumplan resultados de política pública y para ello es necesario crear los mecanismos de evaluación para que exista una política regulatoria más efectiva.

## BIBLIOGRAFÍA

Arce, C. (2 de noviembre de 2017). *Panel - La historia de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria contada por sus titulares* [Archivo de Video]. Recuperado de <https://www.facebook.com/CofemerMX/videos/1582175385162012/>

Arner, D. W., Barberis, J. N. y Buckley, R. P. (2017). FinTech, RegTech and the Reconceptualization of Financial Regulation [FinTech, RegTech y la reconceptualización de la regulación financiera]. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 37(3), 371-413. Recuperado de <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1817&context=njilb>

Banco de México. (2017). *Informe Trimestral Enero-Marzo 2017*. Ciudad de México: Banco de México. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7BD-635C08B-66E7-C821-CFDC-9794598E201A%7D.pdf>

Cadena, A., Remes, J., Grosman, N. y De Oliveira, A. (2017). *Where will Latin America's growth come from? [¿De dónde saldrá el crecimiento de América Latina?]* [Documento de discusión]. (s.l.): Mckinsey Global Institute. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/global%20themes/employment%20and%20growth/how%20to%20counter%20three%20threats%20to%20growth%20in%20latin%20america/mgi-discussion-paper-where-will-latin-americas-growth-come-from-april-2017.ashx>

Canovas, G. (1 de febrero de 2014). A 20 años del TLCAN. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/a-20-anos-del-tlcan/>

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C [CIDAC]. (2013). *Reglas del juego. Ranking estatal en mejora regulatoria*. Ciudad de México: CIDAC. Recuperado de [http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking\\_estatal\\_en\\_mejora\\_regulatoria.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking_estatal_en_mejora_regulatoria.pdf)

Coglianesi, C. y Kagan, R. (2007). *Regulation and Regulatory Processes* [Regulación y procesos regulatorios]. Penn Law: Legal Scholarship Repository, Doc. 240. Recuperado de [http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1239&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1239&context=faculty_scholarship)

Comisión Europea. (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones: Normativa inteligente en la Unión Europea*. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0543\\_/com\\_com\(2010\)0543\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0543_/com_com(2010)0543_es.pdf)

Comisión Federal de Competencia Económica [Cofece]. (2014). *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencias en el sector financiero y sus mercados*. Ciudad de México: Cofece. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/jul/E.S.F.Cofece-20140725.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica [Cofece]. (2016). *Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia*. Ciudad de México: Cofece. Recuperado de [https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea\\_Estatal\\_210916.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf)

Hellman, J. S., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition* [Aprovechando al Estado, aprovechando el día: captura estatal, corrupción, influencia y transición]. Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado de [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/seize\\_synth.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/seize_synth.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encestablecimientos/especiales/en-crige/2016/>

Instituto Tecnológico Autónomo de México [ITAM]. (2016). *Estudio sobre las barreras a la competencia y a la neutralidad competitiva causadas por reglamentaciones y trámites de entidades públicas en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión. Tercer entregable: Estudio sobre las barreras a la neutralidad competitiva derivadas del diseño de trámites a través de plataformas y/o aplicaciones específicas*. Ciudad de México: ITAM. Recuperado de <http://despliegueinfra.ift.org.mx/docs/estudios/IFT-Barreras-Documen-to-Final.pdf>

Kaufmann, C. y Erbacci, A. (2015). *Promoting inclusive growth through better regulation: the role of regulatory impact assessment* [Promoviendo el crecimiento inclusivo mediante una mejor regulación: el papel de la evaluación del impacto regulatorio]. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Recuperado de [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC%282015%294&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC%282015%294&docLanguage=En)

López Ayllón, S. y Haddou Ruiz, A. (2007). Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. *Gestión y Política Pública*, XVI(1), 101-145. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.1\\_1er-sem/Sergio\\_Lopez\\_Ayllon\\_y\\_Ali\\_Haddou\\_Ruiz.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.1_1er-sem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf)

Méndez, J. C. y Piedras, E. (2010). *4° informe de gobierno: Recuento de mercado y regulatorio de las telecom*. Ciudad de México: The Competitive Intelligence Unit, S.C.

Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria [ONMR]. (2017). *Indicador Subnacional de Mejora Regulatoria* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.observatoriomejoraregulatoria.org/inicio>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2016). *The governance of inclusive growth* [La gobernanza del crecimiento inclusivo]. París: OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/the-governance-of-inclusive-growth-9789264257993-en.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2017). *Gobernanza de reguladores: impulsando el desempeño de la ASEA, la CNH y la CRE en México*. París: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-Energy-brochure-ESP.pdf>

Palacios Prieto, A. y Perez Trujillo, N. (2017). *Reforma en materia de competencia económica*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica.

Peña Nieto, E., Zambrano Grijalva, J., Díaz Salazar, M. C. y Madero Muñoz, G. (2012). *Pacto por México*. Recuperado de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Productivity Commission (2012). *Regulatory Impact Analysis: Benchmarking* [Análisis de impacto regulatorio: benchmarking] [Documento de investigación]. Canberra: Australian Government. Recuperado de <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulatory-impact-analysis-benchmarking/report/ria-benchmarking.pdf>

ProMéxico. (2018). *Comunicado 05/2018 - México alcanza cifra record en exportaciones en 2017*. Recuperado de <https://www.gob.mx/promexico/prensa/mexico-alcanza-cifra-record-en-exportaciones-en-2017-144820>

Rubio, L. (2017). *Un mundo de Oportunidades*. Washington, DC: Wilson Center Mexico Institute. Recuperado de [https://www.wilson-center.org/sites/default/files/un\\_mundo\\_de\\_oportunidades.pdf](https://www.wilson-center.org/sites/default/files/un_mundo_de_oportunidades.pdf)

Sabel, C. F. y Simon, W. H. (2011). Minimalism and experimentalism in the administrative state [Minimalismo y experimentalismo en el Estado administrativo]. *The Georgetown Law Journal*, 100(1), 53-93.

The New Zealand Productivity Commission. (2014). *Regulatory institutions and practices* [Instituciones y prácticas regulatorias]. (s.l.): The New Zealand Productivity Commission. Recuperado de <https://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/regulatory-institutions-and-practices-final-report.pdf>

The Treasury. (2007). *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Self-assessment by the Commonwealth of Australia* [Lista integral del APEC-OCDE acerca de la reforma regulatoria: auto-evaluación de la Mancomunidad de Australia]. (s.l.): Australian Government. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/39136643.pdf>

World Economic Forum. (2018). *Global Competitiveness Index 2017-2018 edition* [Índice de competitividad global edición 2017-2018]. Ginebra: World Economic Forum.

LÉASE SI QUIERE

---

**CRE  
AR**

---

**CERTIDUMBRE  
MÁS ALLÁ DEL TLC**

L U I S R U B I O

Luis Rubio es presidente de México Evalúa.



## RESUMEN

a trascendencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) no radica en el impulso que le ha dado a la actividad comercial, sino en la certidumbre que le confirió a los inversionistas respecto al funcionamiento de la economía mexicana y, sobre todo, a las reglas del juego. Como cualquier instrumento económico, el TLC no resuelve todos los problemas ni beneficia de igual manera a todos los mexicanos, pero constituye un espacio de legalidad donde existen reglas claras del juego, así como los instrumentos y capacidad para hacerlas cumplir. Es decir, además de contribuir al crecimiento económico, se convirtió en un punto de referencia que le confería certidumbre al país en general. El gobierno mexicano estuvo dispuesto a aceptar limitar su capacidad de actuar de manera impredecible en aras de fomentar la inversión productiva. En este sentido, el TLC se constituyó desde su inicio en una garantía de estabilidad. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos alteró esa garantía de manera definitiva porque eliminó esta fuente de certidumbre al reducir el costo político de anular el tratado. De esta manera, permanezca o no el TLC, México tiene que encontrar nuevas fuentes de certidumbre. Y aquí yace el reto hacia el futuro: reemplazar la función política del TLC implica inexorablemente un cambio en la estructura política del país.

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) ha sido el factor central de estabilidad para la economía mexicana desde 1994 y, en el tiempo, se fue convirtiendo en la principal fuente de certidumbre y claridad respecto al futuro para una gran parte de la población.

El TLC cambió la realidad política mexicana tanto como la economía, no porque todo mundo estuviera de acuerdo con éste ni porque todo mundo se hubiera beneficiado del mismo, sino porque constituye un espacio de legalidad donde existen reglas claras del juego, así como los instrumentos y capacidad para hacerlas cumplir. Es decir, además de contribuir al crecimiento económico, se convirtió en un punto de referencia que le confería certidumbre al país en general.

El ancla del TLC radica en la garantía implícita que el Gobierno de Estados Unidos le otorgó al Gobierno mexicano al firmarlo, convirtiéndolo en una fuente de confianza. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos alteró esa garantía de manera definitiva porque eliminó la fuente de certidumbre.

De esta manera, permanezca o no el TLC, México tiene que encontrar nuevas fuentes de certidumbre que cumplan la función que, hasta ahora, ha satisfecho ese instrumento.

En el ámbito político, la única fuente de certidumbre posible para el futuro es la que emane de un nuevo arreglo institucional dentro de México y que establezca reglas del juego claras a las que el Gobierno se apegue y que no puedan ser modificadas de manera arbitraria. En el ámbito económico, la única manera de garantizar crecimiento consiste en elevar la productividad.

## CONTEXTO

En su origen y en su esencia el TLC fue concebido con objetivos políticos más que estrictamente económicos, aunque su manifestación fuese de ese carácter. El mexicano fue un planteamiento atrevido que buscaba lograr certidumbre en el ámbito interno y garantías legales para inversionistas del exterior, requisitos ambos para echar a andar la economía mexicana luego de una década (los ochenta) en la que el crecimiento había sido sumamente bajo y el país había estado a punto de caer en la hiperinflación. La crisis de 1982 había dejado a la nación al borde de la bancarrota y, a pesar de las numerosas reformas financieras y estructurales que habían sido aprobadas, la economía no recuperaba su capacidad de crecimiento.

En este contexto, la mera noción de buscar a Estados Unidos, el enemigo histórico del régimen priista, como parte de la solución a los problemas mexicanos constituía una verdadera herejía. Así, la decisión del Gobierno mexicano en 1990 de proponerle a Estados Unidos la negociación de un acuerdo comercial general tuvo una naturaleza profundamente política. Para ese momento, el Gobierno mexicano llevaba varios años transformando de manera drástica su política económica, al dejar atrás las políticas industriales y comerciales de corte autárquico de las décadas anteriores. La nueva política económica entrañaba una redefinición de la función del Gobierno en la economía y en la sociedad, pues éste abandonaba su propensión a controlarlo todo para colocarse como el generador de condiciones para que el crecimiento económico fuese posible: un cambio dramático en términos filosóficos.

La pregunta que se hacía el Gobierno era cómo elevar la tasa de crecimiento en un contexto de enorme incertidumbre e incredulidad, no sólo entre la población en general sino especialmente en el sector privado y en el exterior, de cuyas inversiones dependía la capacidad de

crecer, elevar la productividad y resolver los problemas de balanza de pagos que durante décadas habían sido el talón de Aquiles de la economía mexicana. Luego de múltiples reformas que no impulsaron la inversión, comenzó a ser evidente que la liberalización por sí sola no aseguraría la confianza del sector privado.

Para los inversionistas, igual nacionales que extranjeros, invertir en México podía ser sumamente atractivo siempre y cuando existiera un marco de certidumbre tanto legal como regulatorio que permitiera tener la seguridad de que se iban a mantener las condiciones existentes en el momento de invertir. Es decir, luego de décadas de crisis políticas, cambiantes condiciones económicas, expropiaciones y actos gubernamentales desfavorables a la inversión, era imperativo generar condiciones que aseguraran que la estrategia económica general permanecería independientemente de quien estuviera en el Gobierno.

El propósito inmediato de las reformas había sido el de resolver la problemática económica para evitar el colapso de toda la estructura política tradicional. El cálculo implícito era que, de no darse solución a la problemática económica, seguiría un colapso político. En este sentido, mantener el statu quo político implicaba una reestructuración profunda de la economía.

En el entorno de enorme polarización que caracteriza a la política mexicana en la actualidad es fácil ignorar u olvidar la relevancia y trascendencia de las reformas que desde finales de los ochenta comenzaron a emprenderse. Luego de décadas en que la política económica había servido a los intereses de un grupo de industriales y políticos relativamente pequeño, la reforma económica representó un rompimiento trascendental con el pasado y una nueva definición de las alianzas políticas. Al liberalizar la economía, el Gobierno perdió control del sector privado y con eso de los sindicatos de empresas sujetas a la competencia. Así, cambió la esencia del viejo régimen.

Por su parte la liberalización de la economía constituyó una apuesta implícita de que se generarían nuevos apoyos por parte de los consumi-

res, la clase media que de ello emergería y de una porción importante de los trabajadores, empresarios y exportadores. Para todos estos grupos, el TLC constituía una garantía de la permanencia de las reformas económicas y, consecuentemente, de la viabilidad política del régimen.

El TLC logró convertirse en una garantía para los sectores empresariales, tanto domésticos como extranjeros, a los que asignaba la enorme responsabilidad de hacer posible la recuperación económica, y para los mexicanos en general de que a cualquier Gobierno futuro no le quedaría más remedio que continuar con el proceso de reforma para alcanzar una etapa de desarrollo más elevada. No es que el TLC no pudiera cancelarse, sino que los costos de hacerlo serían tan elevados que nadie intentaría hacerlo.

Ahora bien, la trascendencia del TLC fue su carácter excepcional en la vida pública mexicana. Aunque su impacto económico ha sido extraordinario –constituye nuestro principal motor de crecimiento–, su importancia radica en el hecho de que fue concebido –y ha funcionado– como un medio para conferirle certidumbre a los inversionistas y a la población en general. Antes de que existiera el TLC, la inversión del exterior no crecía por carecer de un marco legal que garantizara la permanencia de las reglas. Es decir, representó un reconocimiento por parte del sistema político de que la existencia de regulaciones caprichudas, expropiaciones sin causa justificada y discriminación a favor de ciertos intereses constituían obstáculos infranqueables al crecimiento de la inversión. Su excepcionalidad radica en que el Gobierno aceptó límites a su capacidad de acción frente a esos inversionistas y en eso alteró una de las características medulares del llamado “sistema”.

En su origen, y en su concepción original, el objetivo al iniciar la negociación del acuerdo comercial norteamericano fue la creación de un mecanismo que le confiriera certidumbre de largo plazo al inversionista. El contexto en que ese objetivo se procuraba es importante: México venía de una etapa de inestabilidad financiera, altos niveles de inflación, la expropiación de los bancos y, en general, un régimen de inversión que repudiaba la inversión del exterior y pretendía re-

gular y limitar la inversión privada en general. Aunque se habían cambiado los reglamentos respectivos, la inversión del exterior no mostraba disposición a volcarse hacia el país como pretendía el Gobierno del momento. El TLC acabó siendo el reconocimiento factual de que se tenía que dar un paso mucho más audaz para poder atraer esa inversión.

La negociación del TLC constituyó un hito en nuestra vida política porque éste entraña un conjunto de “disciplinas” (como las llaman los negociadores) que no son otra cosa que impedimentos a que un Gobierno actúe como le dé la gana. La aceptación de ese conjunto de disciplinas implica la decisión de auto-limitarse, es decir, de aceptar que hay reglas del juego y que hay un severo costo en caso de violarlas. En otras palabras, el Gobierno cedió poder en aras de ganar credibilidad, en ese caso frente a la inversión. Y esa cesión de poder le permitió al país generar un enorme motor de crecimiento en la forma de inversión extranjera y exportaciones. Sin esa cesión, el país habría venido dando tumbos los últimos veinte años. En cambio, a través del TLC (y con gran ayuda de las remesas que envían los mexicanos que residen en Estados Unidos) la economía norteamericana se convirtió en nuestra fuente principal de crecimiento económico.

Hoy en día, aunque la inversión del exterior sigue fluyendo de manera regular e incremental, el problema que enfrenta el desarrollo económico tiene mucho más que ver con la incertidumbre que genera, dentro del país, la ausencia de reglas confiables la cual pone en riesgo la permanencia de los capitales nacionales. Es decir, en tanto que el TLC resolvió el problema de certidumbre para la inversión, hoy el problema de México es la ausencia de certidumbre para el mexicano común y corriente, incluido el empresario e inversionista nacional. Al existir reglas del juego claras y predecibles, el TLC resolvió la ausencia de confianza entre inversionistas, lo que incluso llevó a muchas empresas mexicanas a invertir como extranjeros. Sin embargo, el efecto general del TLC fue el de crear un espacio de legalidad y certidumbre que toda la población pudo apreciar, lo que lo hizo sumamente popular.

La incertidumbre surge del hecho de que nuestros gobernantes pueden decir sí o no en función de sus propios cálculos personales, políticos o partidistas, sin preocupación de que esa decisión pudiera violar la ley o la legalidad. Esa circunstancia es la que nos hace un país dependiente de un solo hombre y, por lo tanto, impide que se consoliden acuerdos, planes, proyectos o carreras, pues todo se limita al tiempo de un sexenio.

Lo que algún cínico llamó el “sistema métrico sexenal” es una realidad nacional que ni los Gobiernos panistas alteraron. La propensión a reinventar el mundo y a negarle valía a lo existente cada vez que entra un nuevo gobernante tiene consecuencias en los más diversos ámbitos, produce el efecto de distanciar al Gobierno de la sociedad y hacerlo poco responsivo a sus demandas pero, sobre todo, genera un entorno de incertidumbre que afecta todas las decisiones de ahorro, inversión y desarrollo personal, familiar y empresarial.

México necesita evitar esa fuente de incertidumbre para los mexicanos, tal y como lo hizo el TLC para los extranjeros. Sin un Estado de derecho que cree fuentes de certidumbre creíbles, el país estará permanentemente impedido de funcionar. ¿Cómo ha reaccionado el Gobierno a esta situación?

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

Desde su campaña, era evidente que Trump constituiría un enorme desafío para México. Su inflamante retórica anticipaba una nueva relación política y un severo riesgo para las fuentes de sustento de la economía mexicana. Independientemente de las causas y motivaciones de su retórica antimexicana, el efecto sobre México no se hizo esperar. De hecho, tan pronto asumió la Presidencia lanzó una serie de iniciativas por demás perniciosas para el país, incluyendo una renegociación del TLC sin que existieran objetivos comunes o un acuerdo sobre el propósito de esta.

Para México, el reto es doble. Primero que nada el TLC es el principal motor de la economía nacional. En segundo lugar, no existen sustitui-

tos naturales. Los mercados financieros así lo atestiguan: los abruptos movimientos en el tipo de cambio de los últimos dos años no son producto de la casualidad.

Estas circunstancias han llevado al entorno de enorme incertidumbre en el que hoy vivimos. El Gobierno mexicano ha tenido que entrar a la renegociación y lo ha hecho de manera impecable, con un equipo profesional y creativo, que tiene todas las capacidades necesarias para llegar al mejor acuerdo posible. Desafortunadamente, el resultado de esta renegociación no dependerá tanto de ellos como de la voluntad de Trump o de la capacidad que el Gobierno mexicano desarrolle para satisfacer a su electorado sin afectar los intereses mexicanos en el TLC.

Ahora bien, esta renegociación no es el único problema que urge atender. Aunque mucho de lo que se discute gira en torno a tácticas de negociación (si México debería levantarse de la mesa o amenazar con cesar otras formas de cooperación con el Gobierno estadounidense), el verdadero dilema para México es estructural y no se va a resolver, aunque el TLC sea renegociado de una manera tal que fortalezca al país. El principal efecto de Trump ha sido el de eliminar la garantía implícita que contenía el TLC y, con ello, abrió una enorme caja de Pandora. De esta forma, independientemente de que el TLC quede intacto o sea renegociado, el dilema político ya está ahí. Y este dilema, hasta hoy, el actual Gobierno no ha hecho nada para resolverlo y, aunque lo quisiera, se ve difícil que pueda atenderlo ahora que estamos en pleno año electoral.

El hecho de que Trump haya puesto en entredicho la viabilidad del TLC le quita parte de sus virtudes, esa garantía o “certificado de buena conducta” que el tratado representaba por parte del Gobierno estadounidense. Esto implica que, si bien la potencial terminación del TLC con Estados Unidos no afectaría la dinámica exportadora mexicana, sí pondría en riesgo la capacidad de atraer nuevas inversiones, de las que depende el crecimiento futuro. De hecho, la inversión se ha reducido drásticamente desde que comenzó la retórica de Trump en 2016.

La debilidad de la postura mexicana en las negociaciones se deriva no del TLC mismo sino del hecho de que durante todos estos años no se llevaron a cabo reformas políticas e institucionales que afianzaran un Estado de derecho, la única forma en que el país puede reemplazar la función política del TLC: o sea, el riesgo no es, en sentido estricto, de carácter económico; el riesgo radica en que desaparezca la única fuente de confianza y certidumbre que hoy existe en el país y que de manera consciente o inconsciente es la fuente de estabilidad para la clase media, los empresarios y los inversionistas. Y ese riesgo crece dramáticamente en la medida en que se propongan cambios radicales a la política económica, algo que era menos amenazante antes de que llegara Trump.

México se encuentra entonces en un momento crítico y de enorme debilidad. Por una parte enfrenta una compleja renegociación del instrumento medular del funcionamiento de la economía del país. Por otra, a lo largo del casi cuarto de siglo desde que entró en vigor el TLC, no se llevaron a cabo reformas políticas congruentes con la consolidación de un Estado de derecho que es, en su esencia, la razón de ser del TLC. Y aquí yace el reto hacia el futuro: reemplazar la función política del TLC implica inexorablemente un cambio en la estructura política del país.

## **PROPUESTAS**

### **1. Impulsar un nuevo arreglo institucional que ponga fin a la arbitrariedad**

Lograr el entorno de certidumbre que requiere el desarrollo implica abandonar la naturaleza arbitraria de la función gubernamental. Es decir, una revolución política.

Nuestro sistema de gobierno ha hecho imposible el desarrollo porque está diseñado para que unos cuantos controlen procesos clave que generan poder y privilegios, como en el caso de la educación. Mientras eso no cambie, la economía seguirá estancada, cualquiera que sea el proyecto económico de la próxima adminis-

tración: uno de grandes reformas o uno enfocado al mercado interno. Da igual.

Lo que ha cambiado es el entorno: los subterfugios que sirvieron para evitar acciones decididas hacia el desarrollo y el futuro han desaparecido. Iniciamos un cambio político o nos quedamos atorados.

En caso de decidir el presidente Trump la anulación del TLC, México se encontraría ante un entorno incierto que, sin embargo, no sería evidente para la población en general en forma inmediata. La razón de esta paradoja radica en que las exportaciones, aunque afectadas por un arancel de entrada al mercado norteamericano (muy bajo en general), seguirían funcionando. El cambio real ocurriría en el ámbito de las inversiones, que ya de por sí han declinado de manera muy significativa desde que Trump fue nominado candidato a la presidencia de su país, precisamente porque el TLC ha sido la fuente de confianza en la estabilidad económica del país y en la permanencia de las reglas del juego que son clave para la inversión.

Más allá de la impresión inmediata, la anulación del TLC constituiría una emergencia nacional ya que representa no sólo el principal motor de la economía mexicana y la principal fuente de demanda en el mercado interno, sino también un símbolo de legalidad para la mayor parte de los mexicanos, por lo que su desaparición amenazaría la certidumbre que éste trae consigo. En este contexto, el TLC, ahora debilitado por Trump, ya no representa la fuente de certidumbre que ha constituido desde su inicio, razón por la cual México debe abocarse decididamente a la construcción de un nuevo orden político interno.

En este sentido incluso si subsiste el TLC, éste ya no conlleva la garantía de permanencia que solía representar, primero porque el hecho de que Trump haya podido amenazar con terminarlo de esta manera demuestra que puede ser cuestionado en cualquier momento. Y segundo porque uno de los puntos de roce entre los negociadores ha sido la propuesta de Estados Unidos para que el TLC se extinga a los cinco años, salvo que las partes expresen su interés por renovarlo. En estas

circunstancias, el TLC ya no puede ofrecer el marco de certidumbre que hasta ahora había otorgado.

Por consiguiente, la tarea fundamental que la próxima administración habrá de realizar es la de crear fuentes de certidumbre internas que solidifiquen y consoliden la función que, por todos estos años, ha cumplido el TLC. La certidumbre se logra cuando existen reglas del juego -leyes, prácticas, acciones- que no pueden ser modificadas por un funcionario sin que medie un proceso legislativo con pesos y contrapesos efectivos. La razón por la cual el TLC había sido tan poderoso como fuente de certidumbre, por lo menos hasta que Trump amenazara con sacar a su país de él, es precisamente porque su contenido no puede ser modificado excepto mediante una negociación con otros dos países y luego debidamente ratificado por las tres partes. De esta manera, en contraste con las leyes mexicanas que cambian cada vez que un funcionario así lo decide, el TLC enarbola reglas permanentes y, por lo tanto, confiables.

¿Qué podría sustituirlo en este papel? Primero que nada, las propuestas contenidas en este texto abonan a la construcción de procesos institucionales que confieran confianza y certidumbre a la población. Desde el texto inicial que plantea la urgencia de consolidar un Estado de derecho hasta cada una de las propuestas, sector por sector, se puede apreciar un contenido institucional pensado y diseñado para conferir certidumbre, reduciendo en el camino las facultades excesivamente discrecionales de que gozan las autoridades en nuestro país.

Más allá de estos pasos en la dirección correcta que representaría la aprobación de estas propuestas, la pregunta clave es cómo lograr fuentes de certidumbre que sean creíbles y, por lo tanto, una fuente de confianza permanente. En la Unión Europea, cuyo mandato es de integración de todos los aspectos de la economía y sociedad de los países miembros, la decisión de incorporarse implica la aceptación de reglas del juego que todos los países han hecho suyas en todos los campos, desde la economía hasta la justicia. Es decir, cuando una nación solicita su incorporación, acepta llevar a cabo una transforma-

ción general que, por ese hecho, se convierte en una fuente de confianza y certidumbre.

En nuestro caso, la única forma de lograrlo sería mediante un acuerdo nacional en el que participen todos los sectores de la sociedad, pero no sólo los organizados: se requeriría crear un mecanismo por medio del cual toda la población se sienta representada, evitando así los pactos corporativistas de décadas pasadas. Es decir, se requeriría un esfuerzo netamente político de liderazgo que llevara a la transformación del sector público en todos los niveles de gobierno, transformación que consistiría, en su esencia, en la adopción de reglas del juego permanentes y la eliminación de las fuentes de excesiva discrecionalidad que, en la práctica, implican poderes arbitrarios. En otras palabras, implicaría una decisión política de reformar al sistema gubernamental mexicano en su esencia.

La esencia del sistema político mexicano ha consistido en la existencia de dos mundos claramente diferenciados: el del poder y el de la población, donde el primero es fuente de privilegios y el segundo vive en permanente incertidumbre respecto a las reglas del juego. Esta realidad es posible gracias a los extraordinarios poderes que las leyes le confieren a los políticos y a sus operadores en la forma de facultades discrecionales tan amplias que acaban siendo arbitrarias. Aunque habría que cambiar esa faceta del sistema legal -limitar las facultades que de facto son arbitrarias- la esencia no radica en lo legal, sino en la disposición política a construir pesos y contrapesos que le confieran derechos efectivos a la ciudadanía.

Sustituir la fuente de certidumbre que entraña el TLC no es algo que se pueda lograr con discursos o promesas porque su virtud reside en el hecho de que se trata de una estructura legal que no puede ser cambiada a modo por parte de un Gobierno o persona. Son reglas permanentes y predecibles. Eso mismo tendría que construirse en el fuero interno.

La virtud del TLC es que permitió crear un espacio en el que no podían interferir los políticos y funcionarios. Para México fue un factor revolucionario porque eliminó la discrecionalidad en los ámbitos en que era competente, pero también porque mostró las virtudes de la existencia de un espacio de legalidad. Eso mismo tendría que lograrse por otros medios.

## **2. Elevar la productividad**

En el ámbito económico, la trascendencia del TLC ha disminuido de manera radical: con Trump desapareció la noción de que éste es intocable y eso ha provocado que se colapse la inversión. A menos que construyamos fuentes de certidumbre internas, el TLC ya no será el motor de crecimiento que ha sido hasta hoy. Sin inversión, la economía no va a crecer por más que se hagan reformas o se enfatice el mercado interno. Lo único que queda como posibilidad es la creación de condiciones que hagan posible el desarrollo y eso no es otra cosa que elevar la productividad.

¿Cómo hacer eso? La productividad es resultado de un mejor uso de los recursos tecnológicos y humanos y eso requiere de un sistema educativo que permita desarrollar conocimientos, habilidades y capacidades para el proceso productivo. Es decir, se requiere que la educación deje de estar al servicio del control político que ejercen los sindicatos para su propio beneficio y se concentre en el desarrollo de las personas para prepararlas para una vida productiva y exitosa.

Lo mismo vale para la infraestructura, las comunicaciones, el trato que la burocracia le da a la ciudadanía y, por supuesto, para el Poder Judicial. El punto es que el desarrollo no es gratuito ni se puede imponer por decreto: es resultado de la existencia de un entorno que hace posible elevar la productividad y todo debe dedicarse a ello.

## CONCLUSIÓN

La competencia democrática que vive el país ocurre en un contexto en el que no existen certezas para el electorado. Quien resulte ganador o ganadora gozará de enormes facultades, susceptibles de cambiar la vida de los mexicanos para bien o para mal. La virtud del TLC es que limitaba el potencial de efectos perniciosos sobre una parte vital del país, la inversión productiva. Ante la posibilidad de que el TLC deje de cumplir esa función, el próximo Gobierno tiene la obligación de construir nuevas fuentes de certidumbre a partir de un cambio político integral, una reingeniería política que arroje una mayor equidad y un nuevo equilibrio entre los gobernantes y la ciudadanía. No se trata de concesiones a la ciudadanía, sino de recobrar la capacidad de crecer la economía en un contexto de estabilidad política y seguridad ciudadana.



CONCLUSIÓN

---

**M O**

**M E N T O**

---

**DE OPORTUNIDADES**

LAURENCE PANTIN

**Laurence Pantin** es coordinadora del programa de Transparencia en la justicia y de proyectos especiales de México Evalúa.

“Un pesimista ve la dificultad en cada oportunidad; un optimista ve la oportunidad en cada dificultad.” Aunque erróneamente atribuidas a Winston Churchill, estas palabras nos sirven para hacer un ejercicio de introspección en este momento decisivo, pues la primera mitad de esta aseveración describe los ánimos que predominan en este proceso electoral y la segunda, el espíritu que debería prevalecer. A estas alturas, no podemos darnos el lujo de seguir siendo pesimistas. El país ha dejado pasar demasiadas oportunidades para sacrificar la que representa el inicio de la próxima administración.

Lo que motiva a un candidato a postularse para ocupar la más alta función del país es, en principio, la convicción de que puede cambiarlo, impulsar su desarrollo, mejorar las condiciones de su población, en suma, resolver sus problemas. La premisa, en una democracia como la nuestra, es que esta transformación se construye sobre los cimientos ya existentes. Es decir, se vale cambiar de arquitecto e incluso de técnica de remodelación, pero no tenemos manera de cambiar de edificio, aunque estemos conscientes que tiene defectos sustanciales: es el que nos tocó remodelar.

A esta misma transformación, pero desde una trinchera muy distinta, apunta el trabajo realizado por México Evalúa desde su creación en 2009 como un centro de pensamiento y análisis sin fines de lucro, independiente y apartidista. Por ello, en el contexto de la renovación de nuestro Gobierno, más que nunca, nos pareció útil concentrar en este libro el resultado de la labor de nuestros investigadores especializados en temas tan variados como la seguridad, la justicia, el combate a la corrupción, el presupuesto público, la educación, la competencia, la regulación y el TLC. Año con año, éstos se han dedicado a analizar los problemas del país, evaluar las políticas públicas diseñadas para atenderlos y desarrollar recomendaciones para mejorarlas.

Con este libro, nuestro objetivo es doble y se divide en dos etapas.

Primero, consiste en colocar algunos problemas públicos que nos parecen prioritarios sobre la mesa de debate de los candidatos presidenciales y en la agenda de trabajo de la próxima administración. Es importante precisar que los retos que enfrenta el país son muchos. Y, sin lugar a duda, son muchos más de los que identificamos en este libro. Los que aparecen en estas páginas corresponden a los temas que llevamos tiempo trabajando y donde consideramos poder aportar nuestra experiencia y análisis.

En un segundo momento, hacemos recomendaciones para resolver estos problemas y buscamos que éstas sean discutidas y, eventualmente, tomadas en cuenta a la hora de implementar acciones o promover reformas en los ámbitos correspondientes.

Ahora bien, antes de cerrar este libro, nos parece útil identificar algunos de los denominadores comunes de sus 10 capítulos.

El primero, presente en los diagnósticos planteados a lo largo de sus páginas, es la falta de capacidades y el deficiente diseño institucional que priva en algunos ámbitos de la administración pública, tanto federal como local.

En consecuencia, las propuestas reunidas en este libro se enfocan, sobre todo, en mecanismos de fortalecimiento institucional. Algunas normas legales se tendrán que reformar, sin duda, pero mucho depende también de la capacidad del país de cambiar sus prácticas institucionales.

Concretamente, llama la atención que la mayoría de los capítulos señale la necesidad de implementar un servicio profesional de carrera efectivo y confiable: es el caso del ámbito policial, de la procuración de justicia, de la impartición de justicia, del manejo presupuestal, de las contrataciones públicas o de la educación.

Otro punto en común de la mayoría de los capítulos es la necesidad de generar una mayor transparencia, como condición para el ejercicio de

la rendición de cuentas. De la mano con este punto, está la urgencia de erradicar la corrupción señalada como responsable del mal funcionamiento de las instituciones en el ámbito tanto de la seguridad como de la justicia, de las contrataciones públicas o de la educación.

Destaca entonces un dilema, que se presenta de manera recurrente en estas páginas, entre la necesidad de asegurar la efectividad de las instituciones del Estado y la exigencia ciudadana por una mayor legitimidad o representatividad. Si bien intuitivamente ambos conceptos parecen ir de la mano, en la práctica pueden resultar difíciles de conciliar y a menudo aparece la necesidad de sacrificar uno para conseguir el otro. Nuestras propuestas van orientadas a que esto no suceda, con base en un análisis caso por caso de los factores que pueden permitirnos encontrar un equilibrio satisfactorio entre ambos elementos.

La mayoría de los capítulos señalan también que nuestro actual arreglo federal no funciona adecuadamente. La debilidad que diagnosticamos en muchas instituciones locales tiene su origen en el centralismo político que ha marcado nuestra historia. Pero, como lo señala Luis Rubio en la introducción de este libro, los esfuerzos de descentralización que se han observado en algunos sectores no han dado los resultados esperados, en buena parte porque consistieron muchas veces en “poner el carro delante del caballo”. Por ello, se deben fortalecer las instituciones locales antes de entregarles más responsabilidades y más recursos.

Finalmente, todos los capítulos apuntan a la importancia de consolidar, de una vez por todas, nuestro Estado de derecho, indispensable para devolver a los ciudadanos cierta paz y certidumbre sobre el futuro.

A la luz de estos grandes ejes, que atraviesan todos los temas tratados en este libro, sin conllevar ninguna carga ideológica aparte de la defensa de nuestra democracia, consideramos que, cualquiera que sea la afiliación partidista de los candidatos, todos pueden suscribir la agenda que proponemos y enriquecer su plan de acción para el país a partir de nuestras propuestas.

También sabemos que se requiere mucho más que estas propuestas para alcanzar el nivel de desarrollo económico y social al que el país aspira. Pero consideramos que éstas son realizables (algunas en el corto, otras a mediano o más largo plazo), que van en el sentido correcto y que, de concretarse, permitirían al país dar el salto que requiere para resolver algunos de los problemas más apremiantes que enfrenta la población.

Solamente nos queda por precisar, si hiciera falta, que no somos ingenuos: estamos conscientes de que todas las propuestas que se presentan en este libro necesitan el impulso desde el Ejecutivo de reformas legislativas y modificaciones a las prácticas institucionales que tomarán tiempo. Sobre todo, requieren de dos componentes: 1) voluntad política para atender los problemas identificados y no mirar hacia el otro lado y 2) capacidad de construcción de acuerdos con los sectores interesados, pues difícilmente se podrán dar los cambios institucionales profundos que proponemos en un contexto de resistencia interna a las transformaciones propuestas.

Para que demuestren voluntad política los actores que deberán implementar esta agenda, es indispensable que la ciudadanía también la haga suya. Dado que varias encuestas señalan que los problemas aquí descritos están dentro de las principales preocupaciones de los ciudadanos de cara a la elección, esperamos que puedan coincidir con nuestros diagnósticos y estén dispuestos a reflexionar sobre nuestras propuestas. Este intercambio con la ciudadanía es también el punto de partida para construir los acuerdos indispensables al cambio que nuestro país requiere.

Esperamos poder contribuir a este diálogo y así recuperar el optimismo que permita al país transformar, por fin, las dificultades en oportunidades.



cidac



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*

[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)

ISBN: 978-607-8391-15-8



9 786078 1391158