Tendencias y realidades de la gobernanza contemporánea

Coordinador: Roberto Moreno Espinosa

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

TENDENCIAS Y REALIDADES DE LA GOBERNANZA CONTEMPORÁNEA

Coordinador

Roberto Moreno Espinosa

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Consejo Científico IAPAS

Bernardo Kliksberg
Luis F. Aguilar Villanueva
Nuria Cunill Grau
Gianfranco Pasquino
Manuel Villoria Mendieta
Diego Valadés Ríos
Roberto Moreno Espinosa
Daniel Innerarity
Ricardo Carneiro
Donald E. Klingner
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones
Leonardo Morlino
Juan de Dios Pineda Guadarrama
Ricardo Varela Juárez
Enrique Cabrero Mendoza
Fred Lazin
Juan Fernando Galván Reula
Mario Martín Bris
María P. Aristigueta
Rubén Garrido Yserte
Carles Ramió Matas
Rafael Bañón i Martínez
José Manuel Canales Aliende
Guillermo Escobar Roca
Ma. del Carmen Rubio Armendáriz
Judit Bokser Misses-Liwerant
Adriana Plasencia Díaz
Concepción Campos Acuña

Consejo Directivo IAPAS

Roberto Moreno Espinosa.
Presidente

Ricardo Uvalle Berrones.
Vicepresidente

Jorge Enrique Pérez Lara.
Director de Investigación y Representante Legal

Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas.
Director de Desarrollo Institucional

César Nicandro Cruz Rubio.
Director y Divulgación Científica

José Morales Ramírez.
Director de Administración

José Antonio Rosique Cañas.
Director de Relaciones Internacionales

Delia Gutiérrez Linares.
Directora de Admisión y Membresía

Miguel Guerrero Olvera.
Director de Estudios de Futuro

Adriana Plasencia Díaz.
Directora de Desarrollo Académico y Profesional

Alma Amalia Hernández Ilizaliturri.
Directora de Promoción y Eventos Académicos

Rogelio Rodríguez Rodríguez.
Director de Relaciones con Hispanoamérica

Andrea Rodríguez Pedraza.
Directora de Vinculación Parlamentaria

María de los Ángeles Maya Martínez.
Tesorera

TENDENCIAS Y REALIDADES DE LA GOBERNANZA CONTEMPORÁNEA

ISBN: 978-607-98268-7-1

Autor: Moreno Espinosa, Roberto (coordinador)

Editorial: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política (Política y gobierno)

Publicado: 2022-02-27

Nº Edición: 1

Idioma: Español,

Hecho en México / Made in Mexico

Cada uno de los capítulos que integran este volumen fueron sometidos a dictamen a través del sistema de doble ciego o de pares, a fin de lograr una mayor consistencia y rigor científico.

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, ac (aicpaef) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (iapas-fs) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx
Email: jorge.perez@iapas.mx
Twitter: @iapasfs
Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Roberto Moreno Espinosa.

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan.
México, Distrito Federal, 14630, México

Academia Internacional IAPAS IENCIAS POLITICO-ADMINISTRA/ TIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

ISBN: 978-607-98268-7-1
9 786079 826871

Licencia *Creative Commons License 3.0* Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
Más información en **http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/**

ÍNDICE **Pág**

Introducción, gobernabilidad y gobernanza democráticas. Los retos para un desarrollo integral e incluyente 03
Roberto Moreno Espinosa

1. Municipio comparado, rendición de cuentas y gobierno abierto. 13
Miguel Ángel Sánchez Ramos

2. Gobernabilidad y gobernanza democrática en la creación de la Fiscalía General de la República y cuestionamiento de la entrada en vigor de los delitos en materia de corrupción. 40
Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

3. México-Centroamérica y la batalla de la migración. 74
Andrea Rodríguez Pedraza

4. Pertinencia y necesidad en la reformulación de una Política Nacional de Educación Superior. 146
Jorge Enrique Pérez Lara

5. Redes sociales y democratización: Chile y México en el contexto de Latinoamérica. 184
Guadalupe Blanca Leticia Ocampo García de Alba

6. Infraestructura para el bienestar social en México. El caso de las carreteras en la Región Sur-Sureste. 233
Angélica Pérez Ordaz

7. El cambio político en México a la luz de la 4ª T. Análisis del gabinete obradorista, 2018-2024. 263
Juan Calvillo Barrios

8. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 desde la sustentabilidad. 303
Hilda Teresa Ramírez Alcántara, Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez

Introducción

Gobernabilidad y gobernanza democráticas. Los retos para un desarrollo integral e incluyente

Roberto Moreno Espinosa

Una de las transformaciones de mayor cobertura que han caracterizado al país, a la región latinoamericana y otras del planeta, son los procesos de desarrollo de regímenes democráticos y de una vida en esta dirección, aún no están lejos las dictaduras que prevalecieron por tantos años en nuestro continente, los regímenes militares o militaristas, los autoritarios; el establecimiento paulatino de una vida político-democrática y de prácticas cotidianas en esa dirección. Desde luego el camino no ha sido nada fácil, está lleno de movimientos sociales fuertemente reprimidos, recuérdese en el caso mexicano el movimiento que todavía prevalece y está presente en le memoria colectiva, el estudiantil del 68 brutalmente reprimido, a lo que hay que sumar el Jueves de Corpus, la denominada guerra sucia y la serie de asesinatos de líderes sociales que enarbolaron causas nobles, reivindicatorias de libertades largamente adormecidas y en estado latente debido a la acción de gobiernos golpistas, autoritarios, antidemocráticos, en contubernio con grupos económicos largamente favorecidos y hasta con narcotraficantes, entre otros.

A lo anterior hay que sumar la larga noche en que prevaleció el neoliberalismo, genuino depredador de la riqueza social y nacional en favor de minorías, generador de cinturones enormes de pobreza y de pobreza extrema y en contraste, promotor decidido de grupos minoritarios que se enriquecieron de manera escandalosa y acelerada, con lo cual se agudizaron las desigualdades y que para mantener este estado de cosas se requería de gobiernos autoritarios para decir lo menos, simuladores que empantanaron el desarrollo democrático y la

justicia social, desgraciadamente las prácticas neoliberales no han desaparecido, sectores importantes de la sociedad de corte conservador o poco informados continúan siendo partidarios de dichos regímenes neoliberales aunque no sean favorecidos pero que son víctimas de los medios de comunicación bajo el control de las oligarquías, tal situación la apreciamos de manera más aguda en países con gobiernos de corte conservador.

No obstante lo anterior, día a día la ciudadanía, el pueblo y la comunidad están entrando en procesos de mayor conciencia de realidades, procesos y prácticas que no les benefician, por ello se suman y aportan con sus acciones a un desarrollo democrático, de mayor participación en lo social, lo económico y lo político, a fin de tender a gobiernos que realmente sean representativos de todos y se atiendan las necesidades y expectativas de las grandes mayorías, en especial de las clases y fracciones de clase más desprotegidas, de las nuevas generaciones, discapacitados, entre otros.

En el caso mexicano la larga marcha hacia un régimen democrático empieza a dar frutos, el periodo neoliberal de poco más de 30 años emprende un proceso de reversión, ese periodo plagado de políticas antipopulares y favorecedoras de una archi concentración de la riqueza social como lo fue, por ejemplo, la privatización del patrimonio nacional construido durante varias décadas, representado por la cantidad de empresas públicas mayoritarias y minoritarias, fideicomisos y organismos descentralizados que llegaron a rebasar el milenio y que fue privatizado o transferido a grupos minoritarios, amigos y familiares de políticos encumbrados, representó todo un saqueo, habida cuenta de que se transfirió a precio de remate. En su momento se hizo referencia, eufemísticamente hablando, a la *desincorporación de entidades paraestatales* en donde se definieron las modalidades de, transferencia, extinción, fusión y venta, lo que en realidad significó una entrega desaforada de riqueza pública a manos privadas; otras de las prácticas que fueron muy

socorridas en el periodo neoliberal consistieron en los rescates, bancario, carretero, entre otros y que, en el primer caso, durante el sexenio encabezado por el expresidente, Ernesto Zedillo hoy vergonzosamente empleado o trabajador subordinado de empresas ferrocarrileras estadounidenses, quién promovió el tristemente célebre Fobaproa que significó que un billón de pesos se transformara en deuda pública a pagar durante alrededor de siete décadas por parte de la sociedad mexicana, evidentemente a cargo de varias generaciones y que a la fecha significa una verdadera sangría de recursos que se entregan a la banca fundamentalmente extranjera que opera en México.

También es de considerarse que durante el periodo neoliberal el endeudamiento del país creció de manera exagerada e inexplicable, baste de ejemplo que durante el periodo de los gobiernos conservadores panistas, encabezado por Vicente Fox, la deuda externa se situó en 2.5 billones de pesos y el siguiente presidente, Felipe Calderón Hinojosa, que con su partido y grupo se hizo de la presidencia de manera descaradamente turbia y fraudulenta, duplicó la deuda externa para dejarla, en 5 billones; el siguiente sexenio, ahora encabezado por Enrique Peña Nieto, también duplicó la deuda al dejarla en poco más de 10 billones, lo que se traduce en que en dicho sexenio se endeudó al país a razón de poco más de 800,000 millones de pesos por año, podemos preguntarnos a dónde fue a parar tanta deuda, al desarrollo del país por supuesto que no, que sucedió, sólo hay una respuesta, a la corrupción desenfrenada que prevaleció durante esa larga noche en que el neoliberalismo hizo presa del país. En estas condiciones el desarrollo democrático no encontró las condiciones que le favorecieran, más bien se hizo todo lo posible por empantanarlo, inhibirlo y retardar su desenvolvimiento a costa, inclusive, de vidas humanas, de injusticias, de impunidad, misma que llegó a extremos de más del 98 %.

En suma, el proceso de desarrollo democrático ha sido difícil y lleno de obstáculos, muchos de los cuales se han ido librando y superando, tal es

el caso de las elecciones federales habidas en México en julio de 2018, en que el pueblo se pronunció y sufragó a favor de la fuerza política que le garantizaba una mayor seguridad para atender sus necesidades largamente postergadas, acabar, hasta donde fuera posible, con la corrupción y la impunidad. El resultado de entonces no fue casual, constituyó la respuesta de un proceso que llevó décadas y donde los costos fueron mayúsculos pero finalmente se logró lo inimaginable: que una fuerza política de centro-izquierda ganara las elecciones federales para hacerse del gobierno federal, del control como fuerza mayoritaria de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como de varias legislaturas locales, gubernaturas y ayuntamientos, un genuino tsunami político como fue calificado por varios analistas. A lo anterior se sumaron los resultados de las elecciones de 2021, en donde se continuaron ganando otras gubernaturas que estuvieron en juego; a nivel de la Cámara de Diputados el partido en el poder continuó siendo mayoritario, aunque en menor medida que durante las elecciones de 2018.

No cabe duda que se dieron pasos adelante indispensables para un desarrollo democrático, una mayor justicia social, avances fundamentales en torno a contar con un verdadero Estado de Derecho, libertad de prensa y muchas más libertades inherentes a una gobernabilidad democrática, así como otros tantos avances en múltiples aspectos que es muy necesario tener en cuenta, tales como pasar de un mero crecimiento a un desarrollo caracterizado por una mayor redistribución del ingreso, no sólo incremento en índices como el Producto Nacional Bruto (PNB) como se medía durante el periodo neoliberal, el cual era engañoso si se tiene en cuenta el porcentaje de endeudamiento y las tasas de interés que había que pagar, lo que disminuía considerablemente la tasa de crecimiento del PNB.

Los adelantos que está logrando la sociedad mexicana tienen múltiples expresiones que vale tener en cuenta, dado que se trata, ni más ni menos,

que del resultado de avances cuantitativos y cualitativos que impactan favorablemente a grandes núcleos y clases sociales, entre estos hay que citar: la pensión a adultos mayores que ya alcanza a más de 10 millones de beneficiarios, dado que es de alcances universales para mayores de 65 años; la beca, también universal, para estudiantes de nivel medio superior de instituciones públicas; programa "Sembrando Vida" que tiene cobertura en 19 entidades federativas y que da trabajo a 470,000 sembradores; programa "Jóvenes construyendo el futuro" que llega a casi dos millones de beneficiarios; programa "Jóvenes escribiendo el futuro" que impacta a jóvenes de escasos recursos inscritos en instituciones públicas de educación superior; programa "Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad" del cual se beneficia una población de más de un millón; programa "Becas para el bienestar Benito Juárez" dirigido a niños y estudiantes de educación básica hasta media superior; programa de "Mejoramiento urbano" que beneficia a ciudades incluidas en el llamado Sistema Urbano Nacional y que tienen 50,000 o más habitantes; "Programa nacional de reconstrucción" que beneficia a damnificados de los sismos de septiembre de 2017.

A lo anterior es indispensable mencionar la infraestructura de cobertura mayor que se está impulsando: Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles; Refinería Olmeca; Tren Maya; Tren Transítsmico; 300 caminos hechos por habitantes locales, acción que se desarrolla en el estado de Oaxaca, programa que se está extendiendo a otras entidades federativas como el estado de Guerrero en el área conocida como la Montaña de Guerrero; otros programas como el energético que a la fecha implica brindar mantenimiento a seis refinerías ya existentes cuya capacidad instalada rondaba el 30 % y que actualmente ya rebasó el 50 % a lo que se suma la compra de la refinería Deer Park ubicada en Houston, Texas, en la cual se procesan más de 300,000 barriles de petróleo diariamente y la ya mencionada Olmeca que será inaugurada el próximo mes de julio que, acercan al país, a una autosuficiencia en materia de combustibles.

Podemos afirmar que la magna expresión de la sociedad mexicana por darse un gobierno más coincidente con los intereses y reivindicaciones de las mayorías al parecer se está logrando, así lo expresa el índice de aprobación que alcanza el jefe del ejecutivo federal que es prácticamente del 70 % cuando ha transcurrido la primera mitad del sexenio, a pesar de la campaña agresiva, plagada de las llamadas *fake news*, (noticias falsas) de la prensa conservadora de la radio y la televisión, en contra de los logros del régimen en curso, el cual, como es del conocimiento general, no ha incrementado el endeudamiento del país, ni ha puesto en práctica los gasolinazos que eran materia frecuente de los regímenes del periodo neoliberal, en especial del encabezado por el hoy autoexiliado Enrique Peña Nieto.

Estamos así adentrándonos en una gobernabilidad democrática en la cual la sociedad se está tornando en más participativa, desde luego, el camino por andar aún es prolongado y nos encaminamos, por lo demás, a una gobernanza en donde diversos públicos participan en la toma de decisiones; nos acercamos finalmente a hacer realidad la Revocación del Mandato y no solo una cantaleta de gobiernos simuladores como ha sucedido en el multicitado periodo neoliberal; asimismo, se está consiguiendo pasar del mero crecimiento a un desarrollo más integral e incluyente, proceso que percibe y aprecian amplios sectores de la sociedad mexicana.

En un plano continental se han venido manifestando expresiones categóricas que apuntan a un cambio social que comprenda a las clases populares y se abandone la gestión de gobiernos al servicio de las oligarquías en donde el Estado se encuentra virtual y realmente secuestrado por mafias que se han venido beneficiando de manera iterativa desde hace varias décadas, tal es el caso de Chile, Perú, Argentina, Bolivia, México y en perspectiva Brasil que en breve entrará en un proceso electoral en el cual al parecer Luiz Inácio Lula da Silva

lleva la delantera a nivel nacional, en estos casos la gobernabilidad y la gobernanza democráticas apuntan a un desarrollo significativo.

Es objetivo de la presente obra, efectuar una serie de estudios y análisis acerca de problemas, procesos y políticas que se han venido desarrollando en el país y en otros de la región o de manera conjunta, a fin de dar cuenta de la gobernabilidad y gobernanza democrática antes aludidas, al igual que cuestiones como la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto en los tres ámbitos de gobierno del Estado federal mexicano; también incursionamos en aspectos como la política educativa, así como en procesos de democratización acudiendo al enfoque comparado, entre otros de los temas y problemas que se abordan.

La estructura en que se encuentra organizado el libro está conformada por nueve capítulos, siete de los cuales son resultado de los trabajos posdoctorales de otros tantos hoy posdoctores y dos son autores invitados. En el primer capítulo, Miguel Ángel Sánchez Ramos, desarrolla un planteamiento sugestivo e interesante en torno al desempeño del gobierno municipal respecto a la rendición de cuentas y avances en materia de gobierno abierto sustentado en un ejercicio de conceptualización en torno a dicho gobierno y sus componentes fundamentales; considera los casos de estados federales y unitarios, por tanto, realiza un recorrido en la región latinoamericana y El Caribe, donde destaca los estilos e implicaciones de las dos formas de Estado, lo cual realiza empleando el método comparado; los hallazgos del hoy encargado del despacho de la Dirección del Centro Universitario UAEM Amecameca son relevantes y nos permiten apreciar, no solo los avances y alcances del gobierno abierto en el orden municipal de gobierno, administración y gestión, sino también de los retos que enfrentan estos para hacer una realidad nuevas prácticas gubernamentales y de gestión acordes con las necesidades y retos que presenta el siglo XXI.

En el segundo capítulo se analizan las implicaciones e impacto en la gobernabilidad y gobernanza democráticas que trae consigo la creación de la Fiscalía General de la República, una de las innovaciones más trascendentes del gobierno de la 4T, capítulo desarrollado por Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas, especialista en la materia; cabe destacar que nuestro autor fue integrante de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

El tercer capítulo borda en torno a los vínculos que se han venido tejiendo a las complejas relaciones de México y Centroamérica, donde los múltiples asuntos asociados a la migración ocupan un lugar de gran relevancia y sobre los cuales México ha puesto una particular atención, toda vez que se trata de países con los que se han mantenido relaciones estrechas e inclusive en donde programas como Sembrando Vida se empiezan a extender hacia naciones como Guatemala, Honduras y El Salvador. En este caso corresponde a Andrea Rodríguez Pedraza, especialista en la materia, desde la Cámara de Diputados donde se ha desempeñado en diversos puestos y asumido varias responsabilidades, entre ellas como Secretaria Técnica del Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

El cuarto capítulo se dedica al desarrollo de un análisis en torno a la política de educación superior en México, lo cual reviste una gran relevancia, dado el papel estratégico que cubre este nivel del sistema educativo nacional, mismo que está en constante transformación y que en el contexto actual ocupa un lugar de especial importancia, por ejemplo, en el régimen de la Cuarta Transformación (4T) se han creado casi 150 nuevas universidades, lo que evidencia la atención que se le está otorgando a la educación superior, incluida la de posgrado; así ocuparse de realizar un estudio de este nivel educativo puede afirmarse que es un asunto público que no admite demora, es pues muy atinado que Jorge Enrique Pérez Lara, doctor en Desarrollo de la Educación, profundice en

destacar algunos aspectos fundamentales de las políticas públicas de educación superior que propicien una realimentación de las mismas que redunden en su mejora.

Guadalupe Blanca Leticia Ocampo García de Alba borda en torno a un aspecto de relevancia nacional directamente vinculado a los resultados de la gestión pública y a la rendición de cuentas de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que, sin duda, no sólo es de gran importancia, sino constituye un factor que va más allá de la adecuada aplicación de recursos financieros y analiza un mecanismo y procedimientos, a través de los cuales es necesario evaluar el quehacer cotidiano de la acción pública. En este caso se estudia y analiza el Sistema Nacional de Fiscalización, a través del cual es factible combatir las malas prácticas y la corrupción en el gobierno, problema ancestral de nuestro régimen y sistema político.

Por su parte, Angélica Pérez Ordaz, desarrolla un capítulo de amplia originalidad, construye su objeto de investigación analizando el desarrollo y papel de la infraestructura carretera, en este caso aquélla orientada al bienestar social, lo cual, además de la relevancia que reviste, nos permite adentrarnos en un aspecto que tradicionalmente da pie a prácticas las que la corrupción campea a sus anchas. La doctora Pérez Ordaz logra un análisis propio de una especialista en estos aspectos, objeto de estudio que viene cultivando desde hace varios años.

Juan Calvillo Barrios, académico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) asume el análisis de la conformación del gabinete integrado por Andrés Manuel López Obrador en el arranque del sexenio 2018-2024, en el cual las expectativas son amplias, dados los objetivos y metas que se propone el gobierno de la 4T, en donde el cambio social constituye quizá el eje central en torno al cual girarán las políticas públicas fundamentales orientadas a apoyar a los que menos tienen.

Finalmente, Hilda Teresa Ramírez Alcántara y Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez, ambos académicos de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X), realizan un examen desde el enfoque de la sustentabilidad del Plan de Desarrollo de la 4T, en el que pasan revista de los programas sociales del presente régimen, no cabe duda, un análisis necesario ante los objetivos de la Agenda 20-30 en la cual se encuentra inscrito el país.

En suma, ponemos a la consideración del público un conjunto de aportaciones de autores ocupados y preocupados por el estudio y análisis de diversas expresiones de la gobernabilidad y la gobernanza democráticas, así como de políticas públicas que formulan e implementan los gobiernos con el concurso de públicos que logran manifestar y colocar en la agenda pública sus prioridades que de conjunto constituyen asuntos públicos de relevancia local, regional y nacional.

Municipio comparado, rendición de cuentas y gobierno abierto

Miguel Ángel Sánchez Ramos[1]

Introducción

El municipio es la célula social y política de mayor interacción, ya que es el lugar donde la vecindad juega un papel central para la interacción de diferentes expresiones que permite la atención del bien común. Asimismo, es en donde más se pueden apreciar los contrastes públicos, porque si bien por un lado le corresponde la prestación de los servicios públicos básicos y la atención de la urbanización, así como la participación en la prevención de la seguridad pública, es el orden de gobierno que cuenta con la mayor limitación presupuestal, y en muchos casos con gran dependencia hacia el financiamiento que le suministren los órdenes de gobierno estatal, regional o nacional. El municipio cuenta con capacidades institucionales que en la mayoría de los casos no están consolidadas y se desequilibran ante la renovación de su gobierno.

Por lo tanto, el gobierno municipal requiere de esfuerzos de innovación pública que le permitan estar a la altura de las demandas y relaciones propias de un gobierno concertador, democrático, abierto a escuchar y a dar respuesta consensuada a los diversos problemas que le aquejan a la sociedad. Gestionar con innovación pública es la garantía de una gobernanza exitosa, sin embargo, ello requiere que el gobierno municipal se invista de acciones propias de lo que desea alcanzar, como ejercer la rendición de cuentas y establecer una política de gobierno

[1] Posdoctor en Ciencias del Estado y del Gobierno, Posdoctor en Regímenes Políticos Comparados, Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel II. Profesor investigador de carrera, tiempo completo, Universidad Autónoma del Estado de México, campus Centro Universitario Amecameca. Líder del cuerpo académico consolidado: Ciencia Política y Administración Pública. Línea de investigación: Gobierno abierto, democratización y administración Pública.

abierto, elementos que como estrategias de la innovación pública municipal permiten recuperar la confianza ciudadana y generar la sinergia en la solución de los problemas.

El siglo XXI exige un municipio que salvaguarde la comunidad, que su interacción intersubjetiva política y social defina el desarrollo comunitario. El reto para el municipio es superar las prácticas anquilosadas y antidemocráticas mediante las cuales el gobierno es director único de la vida pública, debe convertirse en un coordinador de esfuerzos y en el canal de la acción pública que lleve a la sociedad a estados de calidad de vida.

La rendición de cuentas acompañada de acciones de transparencia y participación colaborativa con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) transforman al gobierno municipal colocándolo en la vanguardia de la innovación pública.

La cuestión que incita a la reflexión es la condición del municipio como gobierno local, dado que su diseño institucional lo ubica como un ente dentro de un régimen estatal; lo define como un órgano de ejecución en nombre del Estado nacional en el caso de los estados unitarios, o bien, como un órgano de gobierno con cierta autonomía política, pero con dependencia financiera, en el caso de los estados compuestos o federales. Por lo tanto, ¿el diseño de gobierno abierto y de la rendición de cuentas está sujeto a la política estatal o puede el municipio ser libre para definir sus propias estrategias de interacción política con su comunidad? Esta pregunta pareciera contar con una respuesta obvia, sin embargo, el problema es más complicado de lo que parece.

La rendición de cuentas, así como la transparencia son temas recurrentes tanto en la arena social como en la política, como condicionantes de la gobernabilidad y de la calidad democrática. En virtud de esta premisa, los gobiernos municipales han sido impulsados a implementar estrategias de transparencia, rendición de cuentas, así como a promover el gobierno abierto.

Pero ¿Cómo es atendido el gobierno abierto y la rendición de cuentas en los municipios de regímenes diferentes, en cuanto a la forma de Estado adoptada por su nación? Esta es la pregunta central que convocó a una pesquisa científica al analizar los avances en estas dos dimensiones en gobiernos locales que cuentan con formas de estado diferentes. Los resultados hallados son los que se exponen en el presente capítulo, organizado como se detalla a continuación: además de esta introducción se contempla un apartado que sienta las bases teóricas y conceptuales de las dimensiones en análisis. Otro apartado que expone, a manera de semblanza, los proyectos y alcances que se han registrado en algunos municipios con formas de Estado diversas. Para finalmente, incluir un apartado de discusión y conclusión al respecto.

El objetivo del capítulo, entonces, es analizar las estrategias y alcances logrados en gobierno abierto y rendición de cuentas en municipios que cuentan con diferente forma de Estado. Para dar cumplimiento a este propósito se procedió a revisar la literatura que publica los logros de los gobiernos abiertos municipales, estableciendo una clasificación de los casos pertenecientes a Estados federales y a Estados centrales. Se consideró como criterio de inclusión el caso de los municipios latinoamericanos por sostener que se trata de culturas próximas que comparten características socio-económicas y políticas similares y que, por lo tanto, su comparación puede suponerse válida. La fuente principal de la búsqueda de la literatura al respecto es la que ofrece la red denominada Academia.edu[2] por considerar que están los

[2] "Es una red social gratuita que tiene como objetivo conectar científicos, ofrecerles una plataforma para compartir sus trabajos de investigación y facilitarles el seguimiento de los artículos que son relevantes para sus campos de estudio. Academia.edu apuesta por el acceso abierto de la ciencia y pretende revolucionar el proceso editorial tradicional de la revisión por pares, por lo que permite publicar el texto completo de los libros, artículos, borradores y diversos materiales para acelerar la visibilidad las investigaciones realizadas.
Academia.edu es una red social para investigadores que cuenta con un directorio de 12,500 publicaciones, cerca de 22 millones de artículos y más de 86 millones de

investigadores más representativos de la dimensión del gobierno abierto en Latinoamérica.

Nociones básicas sobre rendición de cuentas y gobierno abierto

El gobierno es necesario para que no naufrague la sociedad ante sus diversos y complejos problemas (Sánchez, 2017). Gobernar en la gobernanza es establecer interdependencias, alianzas estratégicas en capitales económicos, físicos, humanos, sociales, informativos y de todo tipo.

> Gobernar desde un enfoque de gobernanza es tener en cuenta el qué, el para qué, el por qué y el cómo. El qué estriba en que el gobierno es insuficiente para la gobernanza, es necesario integrar actores independientes. El para qué se responde con la definición del rumbo social, el establecimiento de objetivos compartidos. En el para qué hay claridad y consenso que definen el rumbo. El por qué está dado en la medida en que los diversos actores poseen poderes, competencias y recursos para resolver los problemas. El por qué reconoce la interdependencia y la codependencia que producen mejores resultados. El cómo responde a las formas que por innovación despliegue el liderazgo del gobierno para hacer realidad la interacción con los diversos sectores y actores,

---

académicos inscritos de todo el mundo. Los académicos usan Academia para compartir su investigación, monitorear análisis profundos sobre el impacto de su investigación y hacer un seguimiento de la investigación de los académicos que siguen. Lanzado en septiembre de 2008, se convirtió en uno de los mayores sitios de redes sociales para universitarios. Permite publicar el texto completo de artículos, conferencias, libros, charlas y otros recursos de investigación, con la misma idea que la de cualquier red social: encontrar nuevos colegas y fortalecer las colaboraciones. Utiliza para ello el mismo sistema que cualquier otra red a través de seguidores y seguidos. Cada investigador cuenta con un perfil científico que muestra sus áreas de interés, sus publicaciones clasificadas en secciones (libros, artículos, conferencias, etc.), coautorías, datos de contacto, perfiles de otras redes sociales, seguidores, actividad en la red social y estadísticas. Permite interactuar con otros investigadores mediante mensajes en la misma plataforma. Gracias a su filosofía pro ciencia abierta, no ofrecen la opción de crear cuentas privadas. El sistema realiza recomendaciones automáticas de artículos e investigadores, según los intereses de investigación y personas a las que se siga." https://www.ecured.cu/Academia.edu#:~:text=Academia.edu.,para%20sus%20campos%20de%20estudio.

> lo que se describe de forma técnica con procedimientos, distribución de autoridad, responsabilidad, presupuesto, recursos, implementaciones (Sánchez, 2017: 35).

En la pluralidad y la democracia la interrelación y la integración son estrategias que impulsan la interlocución, coordinación y generación de alternativas consensuadas. Esto es lo que distingue a la *governance*.

> La *governance* debe entenderse como la capacidad o aptitud para realizar fines públicos, actuando en el contexto social sobre varios subsistemas sociales interrelacionados. Sin duda esta capacidad debe proyectarse en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas […] En lo que se pone énfasis es en la necesidad de coordinar y manejar los sectores sociales, que muchas veces constituyen subsistemas cada uno con su lógica y su cultura específica (Baena, 2005: 47)

En la actualidad estas alianzas y capacidades no pueden ser operadas en esquemas rústicos de gestión, sino por el contrario, deben estar a favor de la innovación y avances tecnológicos, como el acceso a las TIC, a internet, al móvil de comunicación, a la pertenencia a redes sociales virtuales donde hay foros de discusión y escucha permanente. "La interacción se convierte en la sangre de la nueva realidad gubernamental donde la ciudadanía es protagónica de la toma de decisiones" (Sánchez y Martínez, 2016). La globalización acompañada de la democratización y de la proliferación de la web forman comunidades con diversos intereses y potenciales que pueden ser aliados del desarrollo del municipio.

El gobierno inteligente es aquel que se da cuenta de la complejidad actual, y que tiene~~n~~ capacidad para reconocer la necesidad de integrar a los diversos actores~~,~~ para dialogar con ellos~~,~~ en una plataforma inclusiva en donde el ciudadano sea un actor protagónico. La conversación es la palanca de la innovación.

Es exactamente bajo esta tesitura que toma forma el gobierno abierto, al compartir propósito con la gobernanza y convertirse en una estrategia

para que esta pueda llegar a buen puerto con costos mínimos y públicos muy ampliados.

> Un enfoque bastante integrador y de grandes retos es el que incluye al gobierno abierto en la perspectiva del *Smart Cities*, en donde ensambla ver al gobierno abierto como parte del paradigma de la gobernanza (…) La gobernanza en la generación del gobierno abierto implica una madurez ciudadana, y capacidad del gobernante, para no solamente interaccionar, sino para establecer participación y colaboración reales en las decisiones y en la transparencia. (Sánchez, 2017: 43)

El gobierno abierto está basado en los principios de transparencia para generar una cultura de rendición de cuentas y un manejo de la gestión con honestidad; la participación colaborativa porque reconoce que los ciudadanos y los empleados tienen cosas importantes que decir y que proponer para construir juntos políticas consensuadas y acertadas a los grandes problemas acumulados y nuevos; y el *open data* o datos abiertos para que el ciudadano pueda conocer datos específicos, manipularlos a su necesidad y estar en disposición real de elaborar propuestas alternativas a los problemas que aquejan a la comunidad en donde reside o que es de su interés.

El diálogo es la clave de un gobierno interesado en la gobernanza y promotor del gobierno abierto, este diálogo puede ser construido a través del uso de las TIC. Los retos para establecer gobierno abierto en el municipio son amplios y de gran envergadura, pero no imposibles. Es importante tener en cuenta que el uso de las TIC, además de atender un derecho ciudadano, abate costos el despliegue de gobierno abierto que dialogue con su comunidad y elabore políticas surgidas de la población. El seguimiento a las políticas y la calidad de los servicios públicos va en aumento de manera exponencial, debido a que cada ciudadano se convierte en un vigilante y colaborador.

El gobierno y la administración inspirados en la innovación pública están abiertos a nuevos horizontes de interacción con actores políticos, sociales y económicos en espacios de red, de colaboración (Mariñez,

2016). La innovación vista así, se liga a la web 2.0, a la web del diálogo. Innovar involucra la decisión de participar, de contribuir a los cambios, de buscar alternativas con nuevas actitudes y de contagiar a los otros para que colaboren, siendo así que el liderazgo se constituye en un motor de dicha innovación.

Gobernar en el régimen democrático presupone el diálogo y la responsabilidad del gobernante. La *accountability* es la estrategia que garantiza esa responsabilidad bajo un Estado de Derecho que institucionaliza un poder público con facultades, derechos y obligaciones. La *accountability* es vigilancia y supervisión (Schedler, 2004), es deliberación, no informes gubernamentales.

La *accountability* se integra por dos cimientos, la responsabilidad como parte de ser efectivo en el trabajo para el cual ha sido contratado, dar respuesta; responsabilidad en cuanto ser sujeto de derecho al asumir las consecuencias de los actos decididos u omitidos, por lo tanto, es ser responsable por lo que se hace o se deja de hacer. En el primer significado, lo que llamaría Schedler (2004) y Cortés (2014) la *answerability* implica informar de las decisiones y argumentar sobre la razón de las mismas. Esto es lo que constituye la información y la transparencia. En el segundo concepto, llamado *enforcement* por Schedler (2004) y Cortés (2014) se despliega el derecho punitivo por el incumplimiento al cargo, al ejercicio de las funciones de manera honesta y legal, por lo tanto, se contiene la corrupción.

La *accountability* societal (Peruzzotti y Smulovit, 2002), al ser la que estriba en la capacidad de movilización ciudadana para contener o revocar alguna decisión gubernamental, es la que produce la deliberación necesaria en la democracia gubernamental. Aquí en la deliberación, es donde se ancla, como una oportunidad, el gobierno abierto, potenciando al ciudadano como centro de la acción y de la innovación pública, a la vez que el gobierno asume conducta de

transparencia, promovedor de participación y colaboración (Sánchez y Martínez, 2016).

El gobierno municipal al construir gobierno abierto recupera confianza (Sánchez, 2013; Abal, 2010) y ataca la desafección política (Ortiz, 2010), conecta con los ciudadanos (Triantafillidou, et. al, 2016).

Los gobiernos locales indistintamente de su denominación, están legitimados por un órgano colegiado que se mueve a través de la deliberación como órgano de representación política. Su elección popular lo inviste de autoridad política. La deliberación en los términos de la innovación pública es amplia, llega a los diversos actores y ciudadanos dando lugar a la construcción de políticas. Esa innovación pública no arrebata el gobierno, sino que reestablece la nueva dimensión de la complejidad, dando al gobierno la atribución de coordinar los esfuerzos y así garantizar la atención a los problemas de forma consensuada y no unilateral.

Gobierno abierto y rendición de cuentas en los municipios

Hay Estados que adoptan para su régimen maneras complejas y compuestas de ejercer el poder político, lo que configura el llamado Estado Federal, donde coexisten órdenes de gobierno, nacional, regional y local. La yuxtaposición de gobiernos es concomitante en el federalismo, resolviendo sus competencias por exclusión o inclusión, definiendo facultades para un órgano y el resto para los demás órdenes de gobierno. Por eso es complejo. Se ubica un orden legal federal aplicable a todo el territorio y otro local que sólo tiene jurisdicción en cada entidad federativa. Para el caso de Latinoamérica caen dentro del sistema federal Argentina, Brasil, México y Venezuela.

Existen otros Estados que amparan el ejercicio del poder político bajo formas más simples y unitarias, constituyendo lo que se ha identificado como Estado Central, donde hay un solo poder que se ejerce a nivel nacional, es decir en todo el territorio, y los niveles de gobierno como el

departamental o local son órganos que actúan y gobiernan en nombre de aquél. Hay un sólo orden jurídico en todo el territorio. Los países latinoamericanos a los que, por su declaración constitucional, se les identifica dentro de esta clasificación son: Bolivia (aunque hay una polémica por lo que ha denominado ser un estado descentralizado que sería peculiar de un federal, sin embargo en los hechos ejerce como central), Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú (también polémico en su constitución pero en los hechos central), República Dominicana, y Uruguay.

Los avances en gobierno abierto no son los mismos para los países, incluso al interior de ellos, tanto en órganos administrativos como en territorio tampoco se registran desarrollos homogéneos.

Las Naciones Unidas realizan una medición de gobierno electrónico[3] en todos los países y elabora un índice que se puede revisar en la gráfica 1

---

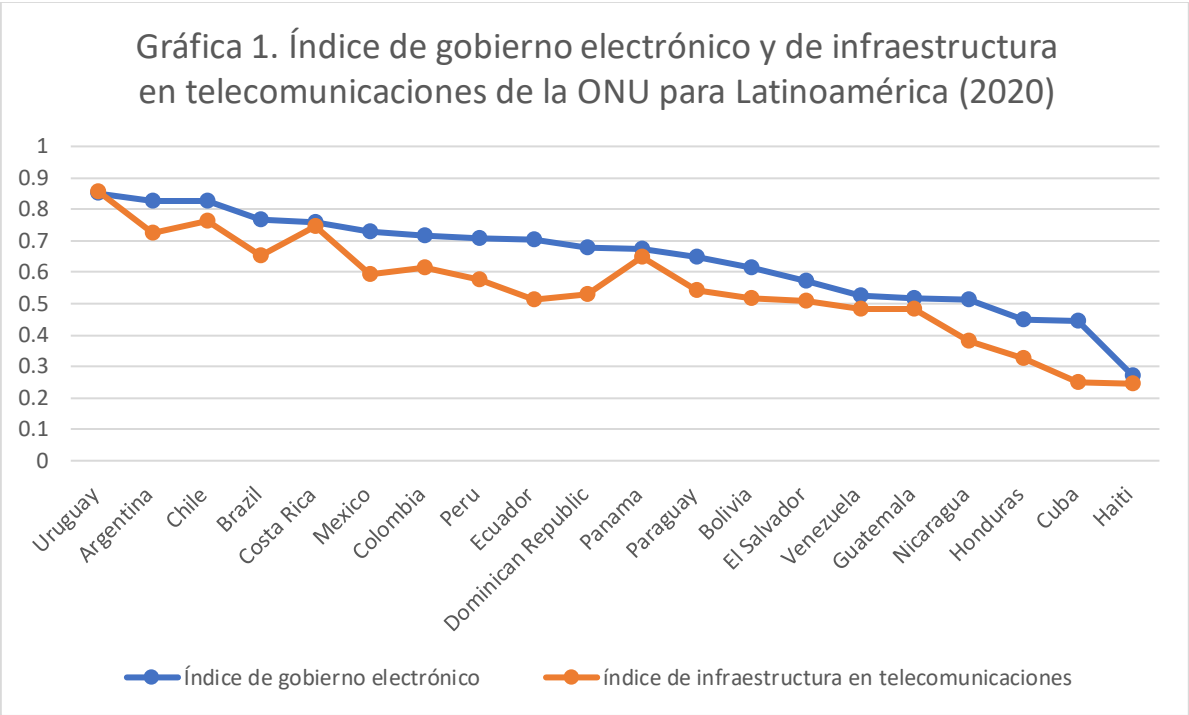
[3] En este capítulo no se asumen gobierno electrónico como sinónimo de gobierno abierto. Gobierno electrónico no es gobierno abierto, Son dimensiones de análisis diferenciadas. Uno puede servir para desarrollar la infraestructura tecnológica en favor del otro, el primero como gobierno electrónico estriba en poner al alcance ciudadano los servicios y trámites administrativos, agiliza la administración, vincula de alguna manera al ciudadano para la realización de transacciones o pagos de servicios. El gobierno abierto establece una interacción dialógica con el ciudadano, promoviendo su participación colaborativa en la construcción de los problemas públicos y sus soluciones.
E-government, gobierno electrónico o administración electrónica se distingue por la inclusión de las tecnologías de la información en la administración gubernamental para acercar la acción del gobierno a los ciudadanos. Su mayor expresión se logra cuando se inserta la red internacional (internet) en sus procesos y procedimientos, logrando eficiencia y eficacia en la producción de bienes y servicios públicos.
Pueden identificarse en el desarrollo del e-government cinco etapas muy claras: 1ª.) Diseminación, es cuando el gobierno cuenta con una web la cual es utilizada únicamente para difundir información; 2ª) comunicación de dos vías, cuando en la misma web se localizan chat o medios a través de los cuales se puede dialogar con los servidores públicos o a quienes estos hayan delegado para la atención de determinados asuntos, es de doble vía porque se tiene comunicación, uno envía, el otro recibe y contesta; 3ª) transacción, esta etapa se distingue porque el ciudadano

para el caso de Latinoamérica. Es observable que los países que se han registrado como federales: Argentina, Brasil, México y Venezuela, se ubican en el segundo, cuarto, sexto y quinceavo lugar, respectivamente, del índice de gobierno electrónico, por lo que no se puede sostener que este sistema sea mejor que el central o unitario. No hay evidencia estadística significativa sobre la correlación entre forma de Estado y el índice de gobierno electrónico. Incluso Uruguay sustenta el primer lugar para el año 2020 con un índice de 0.85, ubicándose en el 26 en el contexto mundial; y el segundo lugar para Latinoamérica que corresponde a Argentina se ubica en el lugar 32 del mundial, a seis lugares después del primero de Latinoamérica.

---

puede lograr la atención de servicios y realizar su pago incluso en línea, entonces, en esta etapa se puede obtener un servicio y realizar completamente su pago, todo en línea; 4ª) integración de ciudadanos y actores, esta etapa consiste en el reconocimiento de diversos actores que se vinculan con la administración y el gobierno; 5ª) participación política, es cuando ~~se~~ en la misma web se incluye la consulta política, que el ciudadano puede votar alguna decisión, proyecto o propuesta del gobierno (Sánchez, 2014). Si bien no son etapas lineales si responden a una lógica de complejidad y complementariedad. Nótese cómo un gobierno que logra en su proyecto electrónico estar en la quinta etapa, está a un paso de convertirse en un gobierno abierto, pues ya tiene los cimientos y está dispuesto a promover la participación y la colaboración como características del gobierno abierto.

El revisar en este capítulo los índices de gobierno electrónico que realiza la Organización de las Naciones Unidas responde a la sensibilidad de identificar los avances que se logran en la materia y la disposición al despliegue de promesas y acciones en materia de gobierno abierto.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas (2020).

El gobierno electrónico, entonces, como una precondición de infraestructura para el gobierno abierto, proyecta las capacidades de los aparatos gubernamentales para la atención de la transparencia y participación colaborativa. En este sentido, algunos estudios (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014; Trigo y Álvarez, 2017; Hernández, Gandur y Njles, 2013) dan cuenta de los avances y limitaciones que el gobierno abierto ha enfrentado en América Latina, en la dimensión de estrategias de los gobiernos nacionales. En ellos se destaca que han existido iniciativas dirigidas a establecer un entramado institucional con normas que garanticen el acceso a la información, la protección de datos personales, la transparencia y la contención de la corrupción, así mismo también hay iniciativas que se dirigen al fortalecimiento en la prestación de servicios públicos en la lógica de gobierno electrónico, de igual manera se identifican acciones que pretenden mejorar la práctica de la rendición de cuentas (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014). Los esfuerzos

enfáticos en estas iniciativas corresponden a Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Entre las acciones comprometidas que se han implementado con más frecuencia están la apertura de datos en la lógica de transparentar, más gobierno electrónico que no abierto. El tema de acceso a la información es una arista recurrente, que según se observa, queda en la esfera de la formalidad, pero tiene problemas para convertirse en realidad. Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay cuentan con ley de acceso a la información (Mirofsky y Bevilacqua, 2017). Por su parte, la participación ciudadana es tratada pero no permeada a la sociedad civil y poco se aprecia la implementación de acciones por colaboración.

Existe evidencia empírica sobre la ampliación de penetración de internet en América Latina y de una ciudadanía crítica y empoderada (Trigo y Álvarez, 2017) que manifiesta su descontento en la calle y en los medios sociales. Es por ello que la apertura a la participación y la colaboración es una exigencia y es pertinente que el gobierno canalice la eficiencia y la gobernabilidad para el bien común. Se da el caso de que la ciudadanía mantiene un uso intenso de las redes sociales tanto para sus particularidades como en política, aunque en menor medida, por ello se requieren gobiernos abiertos inclusivos un cambio de cultura. Ampliar el desarrollo político es responsabilidad de todos, pero la conducción y presupuesto es responsabilidad del gobierno.

Lo referido hasta aquí no es evidencia de que exista un gobierno abierto mejor que otro en cuanto al régimen de Estado asumido por el país, condición que permite establecer el de que esto podrá mantenerse así en las acciones correspondientes y desplegadas en los gobiernos locales. La región latinoamericana se caracteriza por presidencialismos fuertes, inclusive con rasgos autoritarios (Hernández, 2017), con sistemas partidistas estables entre bipartidismo y multipartidismo moderado. Todos los países se caracterizan por un centralismo fiscal, político y

económico, aun los cuatro considerados como federalistas. Ese centralismo *sui generis* en Latinoamérica es determinante para la vida de las regiones internas, condición que disminuye la vida autónoma de las comunidades locales. Sin embargo, dentro del contexto de democratización que se ha registrado en América Latina, existe una tendencia hacia la descentralización de la vida, buscando dar cauce a demandas ciudadanas y presiones externas, transfiriendo competencias a gobiernos locales y a la sociedad civil. Pero, también hay sentimientos y acciones de recentralización en diversos países (Cravacuore, 2014). Estos vaivenes no ayudan al desarrollo y consolidación de la gestión pública local.

> La idea de asignación de responsabilidades y rendición de cuentas es un punto fundamental para cualquier gobierno que se precie de ser democrático. Las estructuras de control no siempre se desarrollan a nivel local y son más comunes a nivel central, lo que podría llegar a ser un problema de no existir una coordinación intergubernamental. Aun así, en el Estado existen varios mecanismos de supervisión que permiten observar y acompañar las iniciativas locales hacia la gobernanza abierta. Un ejemplo de dichos mecanismos es el Consejo para la Transparencia del Gobierno de Chile, estamento que revisa de manera permanente las páginas web de las municipalidades chilenas para controlar el cumplimiento con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública. Además, el Consejo genera un índice de transparencia activa municipal que es fuente de información para investigadores y académicos que buscan observar cómo se comportan las municipalidades en cuanto al cumplimiento mínimo de transparencia, probidad y acceso a la información. (Hernández, 2017: 348).

El caso de Chile mencionado arriba denota cómo un Estado unitario se encarga de la política y de la operación, dejando al gobierno local como una simple marioneta de la acción. Pero a la vez, esta acción central es garante de que la labor de transparencia encuentre eco en los gobiernos locales. La ventaja es la garantía de que sucederá, la desventaja estriba en que es hecho al estilo central y no con la idiosincrasia local.

Lo más frecuente encontrado en Latinoamérica es la preocupación por dar paso a la transparencia, más trabajo en lo formal que en la dimensión fáctica. Los esfuerzos en materia de participación ciudadana rondan más en lo formal que en la implementación y operación. Se ha legislado en diferentes países acerca de la participación, como una herramienta de consulta, pero no se ha logrado el involucramiento ciudadano. Los gobiernos se conforman con que la participación esté contemplada en la norma, pero poco despliegan para que se convierta en una realidad. En la mayoría de los países es necesaria una estrategia, que promueva el desarrollo político, que busque sensibilizar a los ciudadanos en cuanto al principio de ciudadanía y de pertenencia a la política.

En la dimensión de la colaboración, existen mayores complicaciones, si bien se han diseñado mecanismos que buscan la innovación pública con trabajo colaborativo, algunas de esas iniciativas se han traducido en observatorios o laboratorios que sobretodo han tenido presencia en las capitales como Buenos Aires, Ciudad de México, Montevideo, Quito, Rio de Janeiro (Hernández, 2017). El reto de la colaboración es lograr que los trabajos redunden en la construcción de alternativas, de políticas consensuadas. Los gobiernos, al no dar paso a la colaboración, pueden perder la oportunidad de insertar los grandes saberes que encierra la comunidad, la ciencia, la sociedad civil y la misma sociedad política. El trabajo colaborativo implica la inclusión de funcionarios y de diversos actores sociales.

En América Latina, Brasil es uno de los países que más ha avanzado en la implementación de gobierno abierto, con el caso de Sao Paulo con su *Rede Nossa São Paulo*[4], que con sus cuatro iniciativas: programa e indicadores y metas, acompañamiento ciudadano, educación continua, y movilización ciudadana, genera sinergia con la ciudadanía a través de

[4] San Pablo, en español, es una ciudad brasileña, la más grande y poblada de Brasil, con más de 12 millones de habitantes, capital del Estado con el mismo nombre, genera un área metropolitana de más de 21 millones de pobladores.

una red que trabaja en temas de sustentabilidad, educación, seguridad, transporte, vivienda y servicios (Girao, 2015). Los ámbitos de la administración son amplios y complejos, pero el esfuerzo de esta *Rede Nossa* está generando la sensibilidad que se necesita como ejemplo para la participación y colaboración.

En Argentina hay un caso que ha sido narrado como ilustrativo para el ejercicio del gobierno abierto por sus alcances logrados, es el proyecto de Bahía Blanca[5] (Mirofsky y Bevilacqua, 2017), que creó una unidad administrativa *ex profeso:* Agencia de Innovación y Gobierno Abierto, con la cual se impulsó el tema y logró interactuar con sectores público y privado, contó con una estructura formal y de gestión propia de un plan de este tipo. Actuó con apego a impulsar la democratización del uso de las tecnologías, por lo que operó en diferentes canales para combatir la brecha tecnológica y dar la oportunidad a diferentes sectores de estar cercanos a ellos. Sus lecciones de aprendizaje son amplias, sobre sale esta estrategia de diversificar los canales para acercar el gobierno a más población, combatiendo la limitación que pudiera existir por conectividad o por destreza.

Otro ejemplo ilustrativo de Argentina lo constituye la municipalidad de Junín,[6] con cerca de 100 mil habitantes donde se impulsó la creación de una empresa paramunicipal que coadyuvara en la reducción de la brecha digital llevando a cabo acciones de brindar acceso a internet de forma sustantiva (Hernández, Gandur y Jajles, 2013); además se han desplegado acciones de participación ciudadana y un programa de control ciudadano. Esta acción es ejemplar en el sentido de que la preocupación no sólo es garantizar el acceso a la banda ancha, sino que

[5] Es una ciudad argentina, la décima más poblada, cuenta con puerto, con desarrollo económico, comercial, cultural, educativo y deportivo.

[6] Es el principal centro administrativo, turístico, educativo, de salud y comercial de la región noroeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Por su desarrollo se le conoce como la perla del noroeste.

la ocupación lo resuelve. De esta manera el derecho está garantizado y se ejerce.

En Quito[7] se narra una acción impulsada por Carolina Pozo Donoso (2017), como Secretaria General de Planeación de Quito, impulsó en el año 2014 datos abiertos, trabajos de transparencia proactiva, la creación y operación de una plataforma para la fiscalización cívica, promoción de foros abiertos y el laboratorio de innovación con una interacción con diversos actores individuales y organizaciones. Este proyecto buscó recuperar la confianza ciudadana que se encontraba gastada. La iniciativa partió del concepto de corresponsabilidad en la gestión para recuperar la confianza, con el reto de que esos proyectos se repliquen a largo plazo.

En Uruguay, se ha detectado que la sociedad civil cuenta con una actitud decisiva para participar y colaborar, una muestra de esto es el movimiento DATA Uruguay (Carranza, 2017), que ejerce presión y ocasiona sinergia con las agencias gubernamentales para conseguir la prestación de servicios públicos con efectividad. El impulso de esta iniciativa estriba en la democratización del acceso a la información. El trabajo de esta organización como laboratorio impulsa el desarrollo del gobierno abierto, lamentablemente solo se irradia en la dimensión nacional y de forma dispar en lo local.

El caso de la municipalidad de Palmares[8], Costa Rica, que Hernández, Gandur y Jajles (2013) desean colocar como representativo de gobierno abierto, es un ejemplo de gobierno electrónico, con dominación del gobierno nacional que le permite elaborar su página web y difundir información, a la vez que concede la realización de ciertas transacciones, pero no cambia el contexto de la interacción con el ciudadano

[7] Capital de Ecuador, con más de 1.6 millones de habitantes, la mitad de lo que registra su zona metropolitana. Es el centro político y cultura de la República.
[8] Palmares el nombre de un cantón, de un distrito y de una ciudad. El caso de estudio referencia a una pequeña ciudad que ronda en los 5,000 habitantes.

provocando y llegando a una participación colaborativa. Actualmente cuenta con una página web muy dinámica y rica en servicios a la comunidad, desde que la abres te invita a sentirte en un ambiente digital cómodo y amigable. Cuenta con una plataforma dinámica y de fácil acceso. Así, Palmares avanza de manera excepcional al gobierno abierto.

En la municipalidad de Miraflores[9], Perú, (Hernández, Gandur y Jajles, 2013) el proyecto de presupuestos participativos a través de la web trabaja en la interacción social, como se hiciera en Porto Alegre (Brasil), pero no puede ni debe reducirse el gobierno abierto a esta experiencia. El gobierno y administración municipal es amplia y compleja. Miraflores le ha apostado a los datos abiertos como programa de gobierno abierto, proyecto que va en crecimiento.

En México hay varios casos que se podrían mencionar, el de Metepec[10] fue relevante en la administración 2016-2018 (Sánchez y Martínez, 2016), que promocionó diversas acciones con interacción social y ciudadana como la Alerta Vecinal, pero son programas que se opacan ante un cambio de gobierno. En la Ciudad de México[11] (Hernández, Gandur y Jajles, 2013) hay buen avance en gobierno abierto, pero no es considerada como una municipalidad sino como una entidad federativa con recursos financieros provenientes de lo tributario bastante sólidos. Otro caso relevante lo constituye Zapopan,[12] que en la actualidad está dentro de los municipios más sobresalientes y avanzados en gobierno

[9] Ciudad dentro del conurbado de la ciudad de Lima. Cuenta con más de 90 mil habitantes. Tiene un índice de desarrollo humano muy alto.

[10] Municipio del Estado de México, colinda con la capital de esta entidad, Toluca. Su población ronda por los 230 mil habitantes. Cuenta con un índice de desarrollo humano muy alto.

[11] La Ciudad de México, es una entidad federativa, la capital de México. Su población pasa los 9 millones de habitantes. Cuenta con un índice de desarrollo humano muy alto. Es el centro del poder político, económico y social del país.

[12] Zapopan es un municipio del Estado de Jalisco, México. Su población rebasa con facilidad los 1.4 millones de habitantes. Integra la zona metropolitana de la Ciudad de Guadalajara. Cuenta con un índice de desarrollo humano muy alto.

abierto. Cuenta con una serie importante de aplicaciones que acercan al ciudadano la gestión y la participación en la gestión pública.

Patzún,[13] Guatemala (Hernández, Gandur y Jajles, 2013) es un ejemplo más de gobierno electrónico que impulsa iniciativas para hacer más cercano el acceso del ciudadano a los servicios públicos. Ha promovido el pilar de transparencia con la inclusión de datos en su portal; tiene cuentas en redes sociales, sobre todo Facebook; su proyecto de participación ciudadana lo sustenta en la existencia de comités, pero no está estructurada en la lógica del gobierno abierto que tiene expresión en la página web 2.0, situación que no tiene este municipio. En materia de colaboración aún se encuentra en proyecto para promover grupos de asesoría o consulta.

Discusión y conclusiones

Los esfuerzos por construir gobiernos abiertos en Latinoamérica son heterogéneos, responden más a iniciativas de gobierno que a políticas estatales de largo alcance. Han iniciado sumergidos en la preocupación de legalizarlos y, por lo tanto, se ha avanzado en la promulgación de leyes, entre ellas destacan las de acceso a la información, transparencia y combate a la corrupción. El trabajo aún está en ciernes a nivel nacional, debido a la alta complejidad y amplios ámbitos que tiene la administración pública, con sus honrosas excepciones.

El gobierno abierto local enfrenta más problemas y limitaciones que fortalezas. Si bien se puede pensar que en lo local es más fácil promover un gobierno abierto, para ello se necesita liderazgo e impulsar el desarrollo político de la comunidad. Los casos publicados y encontrados que comparten las experiencias de gobiernos abiertos en los municipios latinoamericanos son pocos, la mayoría refieren a ciudades o municipios que son grandes y que cuentan con cierta importancia económica,

[13] Ciudad guatemalteca que cuenta con una población superior a los 50 mil habitantes.

política o cultural en determinadas regiones. Por lo tanto, sin ser reduccionistas, el gobierno abierto local camina más lento y de forma más heterogénea que a nivel nacional. Algunos pretenden ver un gobierno abierto en el diseño e implementación de un gobierno electrónico, aun cuando no es lo mismo, es merecedor de reconocimiento que los gobiernos estén dando el paso por modernizarse y preparar el camino para establecer estadios de deliberación y participación colaborativa con su ciudadanía, lo que supone el gobierno abierto.

El trabajo de gobierno abierto en Latinoamérica ha sido lento comparado con Estados Unidos y Europa (Girao, 2015). La atención a los pilares del gobierno abierto es dispar, se ha centrado más en la transparencia, ya que la rendición de cuentas es un tema que ha sido considerado en la ley, pero de muy baja práctica.

En materia de transparencia se ha avanzado bastante en el orden legal, con la inclusión de ciertas obligatoriedades para su publicidad. Sin embargo, Paraguay y México, a pesar de la obligatoriedad de publicar presupuestos tanto de ingresos como de egresos, esto no se logra visualizar en las diversas páginas web de los municipios porque no todos ellos cumplen con este mandato.

El cabildo abierto también ha sido una figura jurídica muy recurrente adoptada en diferentes municipalidades de América, como es el caso de Colombia, Uruguay y México. Es un buen ejercicio de inclusión de la ciudadanía, pero limitado a los tiempos y espacios de quienes se ven favorecidos. La tecnología permite mantener un diálogo abierto y permanente con todos, propios y extraños, vecinos y visitantes o no visitantes que pueden aportar a la mejoría o atención de problemas. Comprender la dimensión del uso de la TIC a favor de la gestión y del gobierno es dar un paso firme en el camino del gobierno abierto.

Los municipios son diferentes en sus capacidades y limitaciones, por lo tanto, es comprensible que su reacción a la disposición al gobierno

abierto también sea diversa. Pero lo que preocupa es la no garantía del derecho ciudadano a un gobierno de calidad y que garantice la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones. Lo evidente es que los esfuerzos mayúsculos en gobierno abierto corresponden a municipalidades con número de población alta, o son centros de desarrollo, pero ¿qué no el gobierno abierto es un derecho de todos? El principio de subsidiariedad bien puede ser la estrategia que sirva para que municipios pequeños o pobres puedan acceder al gobierno abierto y lograr mejores estados en la condición de vida. La idea de la glocalización se ve fortalecida con el uso de la TIC.

En Argentina y Perú se perfila un gobierno abierto municipal entretejido con la transparencia de la información financiera respectiva a contratos, ingresos y gastos. En Costa Rica, abiertos a la solicitud específica de información ciudadana. Perú, a pesar de que en 2013 se impulsó la modernización de la gestión pública con el Decreto Supremo N° 004-2013, no ha podido desarrollar un gobierno local por la dependencia financiera y de gestión que guarda con respecto al centro.

En Paraguay, so pretexto de la autonomía municipal, hay resistencia a la rendición de cuentas. Esto denota que la rendición horizontal (O'Donnel, 2007) no es suficiente para los tiempos actuales en donde se reclama mayor interacción pública y hacía con la ciudadanía. Tampoco es suficiente el esquema de la rendición vertical, donde el elemento del sufragio es la estrategia, se requiere una rendición, transparencia y participación colaborativa diaria, mantenida, sostenida y efectiva.

En Venezuela se carece de un debate público a través del uso de las tecnologías; urge el diseño de plataformas que den lugar al gobierno abierto y al gobierno electrónico que agilice la tramitación diversa que requieren los ciudadanos.

En Uruguay hay una dominación de la unidad departamental y la nacional sobre el municipio, el cual ejerce funciones puramente

operativas, restringida su capacidad autónoma y de innovación para la gestión.

Los planteamientos en los planes de acción encierran objetivos ambiciosos y estructurados con lenguaje muy formal, abstracto y general (Ramírez- Alujas y Dassen, 2014) lejos de la fácil comprensión ciudadana. La falta de idoneidad ciudadana traduce esas iniciativas con poca identidad social, por lo tanto, se reducen a la dimensión gubernamental, perdiendo gran sentido de pertenencia y de participación, que es lo que busca el gobierno abierto. El principio de idoneidad es clave cuando se planea un gobierno abierto.

Trigo y Álvarez (2017) concluyen que las promesas y acciones se dan sobre todo en el ámbito nacional y que los gobiernos de América Latina deben reforzar el papel de los gobiernos locales para el impulso de gobierno abierto, para que éste llegue a todo el territorio y sectores de la población, además es preciso que cooperen para que la brecha de la desigualdad no se extreme, garantizando la participación, la información y la construcción de más ciudadanía.

Se requieren reglas claras y nuevas acordes a la innovación pública y a la exigencia global y glocal, potenciando la cercanía con la ciudadanía y la colaboración para solucionar los problemas del territorio. Los grandes pendientes en los gobiernos locales estriban en la consolidación de sus capacidades administrativas, como por ejemplo la profesionalización, una filosofía de gobierno y gobernanza (Sánchez, 2018) para comprender el gobierno abierto. Otro desafío es incentivar la voluntad política para generar gobiernos abiertos locales (Hernández, 2017). Una asignatura pendiente es la gestión innovadora de los recursos financieros.

La cooperación entre municipios es estrategia esencial para escalonar en el gobierno abierto (Hernández, Gandur y Jajles, 2013), el trabajo colaborativo que contiene este puede empezar desde establecer alianzas y colaboración con gobiernos locales que coadyuven y lancen el

proyecto a largo plazo. Esa alianza combate las limitaciones presupuestales que puedan sufrir. Las TIC no reconocen fronteras ni jurisdicciones, se potencian mejor cuando se comparten en amplios territorios.

A manera de conclusión general se sostiene que el gobierno abierto no tiene diferencias significativas entre los municipios de Estados federales y los centrales. Sin embargo, logra mayores probabilidades de despegar en los estados federales con mayor calidad en su democracia, dado que las funciones de la municipalidad reconocen el gobierno del mismo, mientras que en los países unitarios la dominación y dependencia del municipio es mayor, no dando libertad en la gestión ni en la libertad del manejo de recurso para impulsar el uso de las tecnologías como instrumento de gobernabilidad.

Los Estados unitarios tienden a establecer el dinamismo en el que se moverán los gobiernos locales en la dimensión de gobierno abierto, son los gobiernos centrales quienes establecen las formas y los tiempos para las políticas y acciones de los locales.

En teoría, en los Estados federales hay cierta autonomía que los gobiernos locales ejercen, pero en teoría, porque en los hechos están determinados por el orden constitucional y condicionados por la limitación de sus presupuestos financieros. De ahí que se vean logros más sólidos en aquellos municipios que son más grandes en población o en economía, dado que esto les significa mejores condiciones financieras y su nivel de dependencia presupuestal se acota, pudiendo utilizar recursos propios en proyectos innovadores como el de gobierno abierto.

Existen mayores esfuerzos de transparencia que de rendición de cuentas y de establecer gobierno abiertos. Incluso la transparencia responde a una forma activa, en la mayor parte reactiva y muy poco proactiva. La participación ciudadana es escasa, más reflejada en el marco normativo

que en la acción. La colaboración es la gran ausente de los diseños de gobierno abierto, salvo honrosas excepciones.

El gobierno abierto local requiere de manera urgente de mayores compromisos y de acciones colaborativas provenientes de contextos de innovación pública que exigen un cambio en la cultura política y administrativa.

Una observación detectada en el desarrollo de la investigación estriba en que es evidente la poca propagación de los casos exitosos y no exitosos de gobierno abierto. Son pocos los trabajos documentados que refieren esas experiencias.

Los municipios con alto desarrollo humano, la mayoría de las veces con considerable tamaño poblacional, cuentan con más capacidades institucionales para el uso de las TIC a favor de una gestión más ágil que se encamina hacia un gobierno abierto, pero su interacción con la ciudadanía en muchas ocasiones es débil, debido a la falta de conocimiento y de la generación de acciones que promuevan cercanía y disminuyan la desconfianza. A la inversa los municipios con bajo desarrollo humano, y la mayoría de las veces con muy poca población cuentan con limitadas capacidades institucionales para el uso de las TIC para establecer una gestión ágil y efectiva, dificultando la promoción del gobierno abierto, pero su fortaleza estriba en que por tratarse de comunidades pequeñas es más fácil su conocimiento y relación personal, generando más relaciones personales y mejores lazos de confianza. De ahí que el principio de subsidiaridad es una estrategia que podría resolver el problema de estos talones de Aquiles y potenciar la colaboración gubernamental en favor de mejores estadios en la condición de vida.

Fuentes de Información

Abal, J. (2010) Gobierno Abierto para fortalecer a la democracia. C. Calderón y S. Lorenzo, open government: gobierno abierto. España: Algón Editores.

Baena del Alcázar, M. (2005). Manual de Ciencia de la Administración. España: Síntesis, S. A.

Carranza, Daniel (2017) Lecciones, experiencias y aprendizajes en el ámbito de gobierno abierto: el caso de DATA Uruguay, en Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, y Rosales, Daniela, Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL.

Cortés Arbeláez, A. (2014). El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política. Cuadernos de Ciencias Políticas (6), Universidad EAFIT, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas. Octubre. [disponible en línea] https://www.researchgate.net/publication/272353075_El_concepto_de_accountability_una_mirada_desde_la_ciencia_politica

Cravacuore, D. (2014), Descentralización y recentralización en América Latina, ponencia en el XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD), Quito.

Girao, Augusto Guillermo (2015) Gobierno abierto: evolución del paradigma y la situación en Latinoamérica, Revista Portuguesa de Ciencia Política, (5), pp. 145-157.

Hernández Bonivento, José (2017) Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina, en Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, y Rosales, Daniela, Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL.

Hernández Bonivento, José, Gandur, Paula y Njles, Julián (2013) Gobierno municipal abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa, Organización de los Estados Americanos

Magri, Altaír Jesica (2016) Gobiernos locales en Uruguay, Ruano de la Fuente, José Manuel y Camilo Vial Cossani, *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica,* Chile CLAD y Universidad Autónoma de Chile.

Mariñez Navarro, Freddy. (2016) Innovación pública y ciudadanía 2.0. Revista Diplomacia (133). Diciembre.

Mirofsky, Esteban y Bevilacqu, Gustavo (2017) Caso de estudio: municipio de Bahía Blanca, en Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, y Rosales, Daniela, Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL.

Naciones Unidas (2020) Encuesta de índice de gobierno electrónico de la ONU, [disponible en línea] https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center

Nickson, Andrew (2016) El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos, Asunción: Iniciativa Think Tank.

O'Donnel, G. (2007) Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Editorial Prometeo Libros.

Ortiz, A (2010) Fábula introductoria: una historia de Brujas. En C. Calderón y S. Lorenzo, Open government. Gobierno abierto. España: Algón Editores.

Pérez Parra, Vladimir (2016) Los gobiernos locales en Venezuela, Ruano de la Fuente, José Manuel y Camilo Vial Cossani, *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica,* Chile CLAD y Universidad Autónoma de Chile.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.

Pozo Donoso, Carolina (2017) Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito, en Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, y Rosales, Daniela, Desde el

gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL.

Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2014) Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sánchez Ramos, Miguel Ángel y Martínez Martínez, Hernán. (2016) Gobierno abierto: diagnóstico en México y Oaxaca. Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, 5 (10), julio-diciembre

Sánchez Ramos, M. Á. (2013) Gestión Local: entre la confianza y la satisfacción ciudadana. En R. Cedillo y M. A. Sánchez (coords.) El capital Social en el Estado de México 2000-2009. Diagnóstico, estado y desafíos de la democracia mexiquense, Toluca: UAEM.

Sánchez Ramos, M. A. (2017) Gobierno abierto, una estrategia innovadora para la governance local. Olvera García, Julio César y Contreras Orozco, Leticia (coords.) Administración pública y sociedad, una necesaria relación de proximidad, México: Miguel Ángel Porrúa y UAEMex.

Sánchez-Ramos, Miguel Ángel (2018) Philosophy for open government. Open *Journal of Political Science*, 8, 423-432.

Schedler, A. (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Solis Ribeiro, Roberta (2017) ¿En qué consiste un gobierno abierto? en Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, y Rosales, Daniela, Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL.

Triantafillidou, A., Lappas, G.; Yannas, P.; Kleftodimos, A. (2016). Greel Local E-Government 2.0: Drives and Outcomes of Social Media Adoption. M. Z. Sobaci, Social Media and Local Governments, theory and practice. New York: Springer.

Trigo, María Fernanda y Álvarez, Verónica (2017) Gestión púbica, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América, en Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro, y Rosales, Daniela,

Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL.

Ugalde, Luis Carlos (2002) *Rendición de cuentas y democracia. El caso de* México. México: IFE.

Gobernabilidad y gobernanza democrática en la creación de la Fiscalía General de la República y cuestionamiento de la entrada en vigor de los delitos en materia de corrupción

Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas[1]

Introducción

El presente ensayo tiene como objeto de estudio el abordar dos temas relativos al Sistema Nacional Anticorrupción en México, el primero la creación de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo y la gran participación que tuvo la sociedad civil, la academia, las cámaras empresariales, los medios de comunicación, los líderes de opinión y las organizaciones sociales en su configuración, logrando que el Poder Legislativo modificara diversas disposiciones constitucionales y legales en un marco de gobernabilidad democrática, propiciando una gobernanza dinámica, plural y diversificada.

El segundo objetivo es analizar el tema de la entrada en vigor del Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal relativo a los "Delitos por Hechos de Corrupción", toda vez que consideramos que no

---

[1] Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), curso un posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas en la Universidad de Alcalá, España en coordinación con la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro; Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; curso el Master en Prevención y Combate a la Corrupción, por la Universidad de Salamanca, España en coordinación con el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Especialidad en Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas por el INAP y Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte, con mención honorífica en sus exámenes de grado y de licenciatura. Ha laborado por más de dieciocho años en ambas cámaras del Congreso de la Unión ocupando diversos cargos. Actualmente se desempeña con Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Nacional de Electricidad y Energías Limpias.

se cumplieron los supuestos normativos establecidos por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que iniciara su vigencia.

Para el desarrollo de este trabajo utilizaremos el método histórico analizando el origen constitucional y legal de la Fiscalía General de la República, así como la participación de la sociedad civil y de diversas organizaciones sociales que propició diversos cambios constitucionales y legales a la institución en un ejercicio de colaboración y gobernanza. Así mismo, utilizaremos el método deductivo para estudiar las condiciones que estableció el Constituyente Permanente para que se instituyera la Fiscalía General de la República y los procedimientos que estableció para la designación de su primer titular y el de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; también y con el auxilio del método inductivo veremos como tuvo una gran injerencia la sociedad civil en modificar los procesos de designación. Por otra parte, utilizaremos sustancialmente el método documental, principalmente constitucional, convencional, legal y parlamentario en los que se fundamentó, desde su creación hasta su instauración, la Fiscalía General de la República y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; método que también nos servirá para analizar que no se cumplieron las disposiciones establecidas por el legislador para la entrada en vigor de los delitos en materia de corrupción. Por último, se formulará una propuesta jurídica parlamentaria para corregir el problema.

Fiscalía General de la República y Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". De manera complementaria a la materia electoral, el Constituyente Permanente consideró necesario modificar el artículo 102 constitucional apartado A para crear la Fiscalía General de la República (FGR) con naturaleza de órgano público constitucional autónomo,

dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación.

> "Artículo 102.
>
> El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
>
> ...
>
> B…"

Con la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 el Estado Mexicano dio cumplimiento a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, toda vez que nuestro país la suscribió *ad referéndum* el 9 de diciembre de 2003, la cual fue aprobada por la Cámara de Senadores el 29 de abril de 2004 y publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2005. En el artículo sexto de esta Convención se establece la obligación de los Estados Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizar la existencia de un órgano encargado de prevenir la corrupción con la independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

Es importante mencionar que el Estado mexicano ha ratificado las tres convenciones internacionales en materia de corrupción que han sido promovidas por la ONU, la OEA y la OCDE[2].

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 estableció en el tercer párrafo del artículo 102 apartado A, un procedimiento inédito para la designación del Titular de la FGR, toda vez que ningún otro

---

[2] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2005; Convención Interamericana contra la Corrupción publicada en el DOF el 9 de enero de 1998 y Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales publicada en el DOF el 27 de septiembre de 1999.

nombramiento de un servidor público que encabece un órgano constitucional autónomo tiene un proceso similar.

"Artículo 102. A. …

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. ....

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General

VI. …

…"

De tal forma que para ser Fiscal General de la República se requiere cumplir con los requisitos señalados en el artículo 102 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Un idos Mexicanos (CPEUM) y el proceso de designación establecido en nuestra ley fundamental es inédito, toda vez que para ningún otro cargo o puesto del gobierno federal se establece un proceso similar, además de que el mismo determina plazos perentorios a las instituciones que participan en el mismo, plazos que al cumplirse y al no ser ejercidas las atribuciones que la constitución les señala, le otorga facultades a otra instancia para que el proceso de designación del Fiscal General de la República no se detenga.

Así que el proceso inicia con la ausencia definitiva del Fiscal General de la Republica, debiendo el Senado en un plazo de 20 días elaborar una lista de diez integrantes, la cual enviará al Presidente de la República. Si el Senado no envía la lista en ese plazo, el Presidente de la República le remitirá una terna libremente integrada y designará a un Fiscal provisional, que podrá o no formar parte de la terna.

El Ejecutivo Federal debe reenviar al Senado en diez días una terna compuesta de entre los integrantes de la lista que primeramente el órgano legislativo le remitió. El Senado hará la designación de entre los integrantes de la terna, en un plazo de diez días. Si no se pronuncia en ese plazo, el Presidente de la República hará la designación, ya sea entre los integrantes de la terna o de entre la lista que le hubiere enviado el Senado.

Es importante señalar que la CPEUM prevé el caso en que la Cámara de Senadores se encuentre en receso y haya falta absoluta de Fiscal General de la República, estableciendo la obligación de la Comisión Permanente de convocar a periodo extraordinario al Senado para que inicie el procedimiento, sin embargo, la CPEUM no prevé el supuesto de que la Comisión Permanente no convoque al Senado de la República a sesiones extraordinarias, aun cuando haya falta absoluta del Fiscal General de la República. Consideramos que la CPEUM debería otorgar facultades de convocatoria al Presidente de la República para este supuesto.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo décimo sexto transitorio del Decreto de 10 de febrero de 2014 dispuso que, al momento de la declaratoria de entrada en vigor de la reforma, el Procurador General de la República en ejercicio sería designado de modo automático como Fiscal General de la República, durante un período normal de gestión, es decir, nueve años.

> "DÉCIMO SEXTO.- …
>
> El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

Esta disposición constitucional fue muy criticada por la sociedad civil, la academia, las cámaras empresariales, los medios de comunicación, los líderes de opinión y las organizaciones sociales, quienes argumentaron que el pase automático de Procurador a Fiscal General de la República iba en contra de la autonomía y la independencia de la institución, además de favorecer a una persona que había sido designada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal

Por lo anterior, en un ejemplo de participación y gobernanza las organizaciones civiles lograron que el Poder Legislativo modificara esta

disposición legal y el 5 de diciembre de 2017 la Cámara de Diputados reformó el artículo Décimo Sexto transitorio del Decreto del 10 de febrero de 2014 señalando que una vez que entraran en vigor las leyes secundarias relativas al funcionamiento de la Fiscalía General de República y fuera realizada la declaratoria de su autonomía constitucional, la Cámara de Senadores debería iniciar el procedimiento establecido en el artículo 102 Apartado A y designar al Fiscal General de la República. El Senado de la República aprobó esta reforma el 14 de diciembre de 2017, la cual conforme lo establece el artículo 135 de la CPEUM fue puesta a consideración de las legislaturas locales y una vez aprobada por la mayoría de éstas, la reforma constitucional fue publicada en el DOF el 27 de agosto de 2018, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

> "TRANSITORIOS
>
> PRIMERO a DÉCIMO QUINTO.- …
>
> DÉCIMO SEXTO.- …
>
> Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviera reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.
>
> El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República.
>
> DÉCIMO SÉPTIMO A VIGÉSIMO PRIMERO.- …"

De esta manera, como un gran logro de la sociedad civil y académica siendo ejemplo de gobernanza, el primer Fiscal General de la República sería designado conforme el procedimiento establecido en el artículo 102 Apartado A de la CPEUM y no sería producto de una designación

automática de Procurador a Fiscal. Sin embargo, para que esto se llevara a cabo, primero se debían cumplir con las disposiciones transitorias del Decreto del 10 de febrero de 2014 para que la Fiscalía General de la República iniciara su vida institucional, como lo veremos enseguida.

Entrada en vigor de la Fiscalía General de la República

La reforma constitucional del 10 de febrero del 2014 estableció en el primer párrafo del artículo Décimo Sexto Transitorio que la entrada en vigor del artículo 102 apartado A relativo a la Fiscalía General de la República, sería en la misma fecha en que entraran en vigencia las normas secundarias necesarias en virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el artículo transitorio señalado, normas que debían ser expedidas por el Congreso de la Unión. Además, el Poder Legislativo Federal, una vez aprobadas las normas secundarias, debería realizar la declaratoria expresa de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

De tal manera que para la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República era necesario:

Que entraran en vigor las normas secundarias que expidiere el Congreso de la Unión relativas a la Fiscalía General de la República, principalmente su ley orgánica, y

Que el Congreso de la Unión realizara la Declaratoria expresa de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Enseguida vamos a analizar lo relativo a la entrada en vigor de las normas secundarias, es decir, a la expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y, posteriormente, abordaremos el tema de la Declaratoria de autonomía constitucional de esa institución que debía realizar el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (Primer proyecto)

El 22 de septiembre de 2014, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la iniciativa de "Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales". La iniciativa proponía desarrollar los artículos 21 y 102 apartado A, constitucionales, en relación al ministerio público como órgano investigador investido del ejercicio de la acción penal; así como su titularidad depositada en un órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la República.

Se consideraba que los 9 años de duración del encargo del Fiscal General favorecían aún más su independencia respecto de otros poderes, toda vez que su nombramiento abarcaría más que el periodo de gobierno del titular del Poder Ejecutivo Federal.

La iniciativa mencionada, además de proponer la nueva Ley Orgánica para la Fiscalía General de la República, contenía otras tantas iniciativas de reformas legislativas denominadas "ajustes" de 21 leyes federales, 4 Códigos federales y 2 Estatutos relacionados con la función de procuración de justicia.

La iniciativa de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, así como las reformas a diversos ordenamientos legales, fue aprobada por la Cámara de Diputados el miércoles 10 de diciembre de 2014 y se remitió la Minuta al Senado de la República, donde nunca se aprobó, principalmente porque las fuerzas políticas de oposición y diversas organizaciones sociales, empresariales, académicas, entre otras, no estaban de acuerdo con el pase automático del Procurador General de la República a Fiscal General, que como ya se mencionó consideraban que esa situación violaba su autonomía, pero también, estaban en contra de otros aspectos como el pase automático de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República, ya que consideraban que debería haber primero una

depuración, siendo este un gran ejemplo de cómo la sociedad civil tuvo una fuerte influencia en la implementación de este órgano constitucional autónomo y cuyo ámbito de participación se acrecentó más y más ocasionando una gobernanza dinámica y plural.

Nueva Iniciativa de Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y su proceso de aprobación

De esta manera, aun cuando ya había una reforma constitucional para la creación de la Fiscalía General de la República, ésta no pudo entrar en funciones por la oposición de la sociedad civil, la cual fue apoyada por los partidos de oposición. Tampoco la modificación al artículo Décimo Sexto transitorio del decreto que creo esta institución, publicada el 5 de diciembre de 2017 que eliminaba el pase automático, como ya vimos, permitió que hubiera las circunstancias políticas y acuerdos necesarios para destrabar este asunto, principalmente por la efervescencia política existente a finales de 2017 y principios de 2018 con motivo de las elecciones federales para la renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal y de las cámaras del Congreso de la Unión.

Lo anterior complicó más los acuerdos entre las fuerzas políticas del país e impidió que se cumplieran las dos condiciones suspensivas establecidas en el multicitado artículo Décimo Sexto transitorio del decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 para la creación de la Fiscalía General de la ´República como órgano constitucional autónomo, relativas a la entrada en vigor de las normas secundarias de esa institución y a la declaratoria del Congreso de su autonomía.

Sin embargo, en las elecciones federales del primero de julio del 2018 resultó ganador, por amplio margen, el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), lo cual propicio que las organizaciones sociales bajo los hashtag[3] #FiscalíaQueSirva y

[3] Un *hashtag* (del inglés *hash*, 'almohadilla o numeral' y *tag*, 'etiqueta') o etiqueta, es

#VamosPorMás, quienes habían participado activamente en la constitución de este nuevo órgano constitucional autónomo, se reunieran con el equipo del Presidente electo y con los legisladores electos de ese grupo parlamentario que formarían parte de la LXIV Legislatura, así como con académicos e investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del CIDE con el objeto de llegar a acuerdos en relación con el tema de la Fiscalía General de la República.

Los citados colectivos representantes de la sociedad civil consideraban que era necesario primero realizar una nueva reforma constitucional, principalmente al artículo 102 Apartado A y en específico al artículo Décimo Noveno Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014, que señala:

> "DÉCIMO NOVENO. - A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece."

Las organizaciones sociales estaban en contra de este artículo porque establecía el pase automático del personal de la Procuraduría General de la República (PGR) a la nueva FGR y estas agrupaciones consideraban necesario que hubiera una depuración de los servidores públicos de la PGR para garantizar que cumplieran con los principios de legalidad, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito, equidad de género, eficacia, eficiencia, profesionalismo y honradez, entre otros.

---

una cadena de caracteres formada por una o varias palabras concatenadas y precedidas por una almohadilla o numeral (#). Es, por lo tanto, una etiqueta de metadatos precedida de un carácter especial con el fin de que tanto el sistema como el usuario la identifiquen de forma rápida. Se usa en servicios web tales como Twitter, Telegram, FriendFeed, Facebook, Google+, Instagram, Weibo o en mensajería basada en protocolos IRC para señalar un tema sobre el que gira cierta conversación. Definición disponible en: *https://es.wikipedia.org/wiki/Hashtag*

Por lo anterior, las organizaciones sociales querían que primero se realizara la reforma constitucional y posteriormente se presentara una nueva iniciativa de Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Además, propugnaban porque los procesos de designación del nuevo Titular de la Fiscalía General de la República, así como de los titulares de las Fiscalías Especializadas en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y para la Atención de Delitos Electorales, se realizaran de manera transparente y con la participación de la sociedad civil con el objetivo de alcanzar una institución independiente y eficaz.

No obstante lo anterior, el grupo representante del Presidente electo, tenía una gran ventaja a su favor para encausar los acuerdos con la sociedad civil y las organizaciones académicas, toda vez que las condiciones políticas existentes en ese momento eran diferentes ya que el partido MORENA tenía consigo un gran apoyo popular resultado de las elecciones federales del 2018, donde obtuvo una amplia mayoría sobre los partidos opositores; por lo cual, encausaron las negociaciones, con el acuerdo de las organizaciones sociales, para iniciar la secuencia de reformas empezando por la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y no por la reforma constitucional.

Sin embargo, ambos grupos acordaron que en la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, a cargo de senadoras y senadores integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, presentada el 25 de septiembre de 2018, se agregara en el artículo Décimo Tercero Transitorio el compromiso de que el titular de la FGR, transcurrido un año a partir de su nombramiento, realizaría una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional de la institución, sin embargo hasta diciembre del 2020 esta disposición no se había cumplido, principalmente por la emergencia sanitaria propiciada por el coronavirus COVID 19:

> "DÉCIMO TERCERO. Transcurrido un año a partir del nombramiento de la persona titular de la Fiscalía General de la República, y a la luz del Plan

Estratégico de Transición y la experiencia acumulada en el proceso de transición, la o el Fiscal General de la República realizará una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de la Fiscalía General de la República. Dicha convocatoria tendrá como objetivo la identificación, discusión y formulación de las reformas constitucionales, de la legislación secundaria o de las reformas regulatorias necesarias para la operación óptima del modelo de la Fiscalía General de la República, propuesto en la presente Ley. Los resultados obtenidos serán públicos y se comunicarán al Congreso de la Unión con el fin de que éste realice las adecuaciones al marco jurídico que considere sean necesarias y pertinentes.

La convocatoria comprenderá temas relacionados con la función fiscal y de persecución penal, el modelo de investigación criminal, la competencia, el servicio profesional de carrera, los órganos ciudadanos, los derechos humanos y la atención a víctimas; el régimen de responsabilidades de los servidores públicos de la fiscalía, revisión de la estructura institucional, así como el régimen de transición, entre otros. Esta consulta deberá garantizar condiciones de apertura, transparencia y participación ciudadana de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado. Con base en las consultas realizadas, el Congreso de la Unión analizará y propondrá las reformas constitucionales y legales para el óptimo funcionamiento de la Fiscalía General de la República."[4]

Bajo este contexto, una de las prioridades del grupo de trabajo constituido para formular la nueva iniciativa de Ley Orgánica, fue construir una estructura operativa de la Fiscalía General de la República con capacidad real para investigar casos de crimen organizado, corrupción y violaciones graves a derechos humanos, por lo que se planteó la creación de dos nuevas fiscalías especializadas: una Fiscalía Especializada en Violación de Derechos Humanos y una Fiscalía Especializada de Asuntos Internos, para la investigación de posibles casos de corrupción al interior de la propia institución.

[4] El texto de este artículo es cita textual del publicado en el DOF el 14 de diciembre de 2018, el cual difiere un poco del acordado por las organizaciones civiles y el grupo de trabajo del presidente electo

El proyecto de iniciativa de la Ley Orgánica de la institución mencionada, acordado entre las organizaciones civiles y el grupo de trabajo representante del Presidente electo, incorpora principios como la transparencia y los requisitos de honorabilidad, experiencia e independencia para los nombramientos de los titulares de la Fiscalía General y de las Fiscalías Especializadas, a fin de proteger sus autonomías y garantizar su eficiencia. También el proyecto fortalece el Servicio Profesional de Carrera para certificar la independencia del personal y fortalecer sus capacidades técnicas.

El proyecto de iniciativa de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República que incorpora las demandas de la sociedad civil señaladas anteriormente, fue presentada en el Senado de la República el 25 de septiembre de 2018 y se publicó en esa misma fecha en la Gaceta Parlamentaria de ese órgano legislativo[5]. Es importante señalar que en el Senado de la República existía otra iniciativa para crear la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, presentada el 11 de septiembre de 2018[6] por el Senador Juan Manuel Zepeda Hernández del PRD, por lo que ambas iniciativas fueron remitidas para su dictamen a las Comisiones de Justicia y Estudios Legislativos.

El 15 de noviembre de 2018 el Senado de la República aprobó el proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y remitió la minuta a la Cámara de Diputados, misma que

---

[5] Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Gaceta Parlamentaria Núm. LXIV/1PPO-13/83594, del martes 25 de septiembre de 2018. Página web: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/83594.

[6] Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. *Gaceta Parlamentaria Núm.* LXIV/1PPO-5/83294, del martes 11 de septiembre de 2018. Página web: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/83294.

fue aprobada el 11 de diciembre de 2018 y turnada al Poder Ejecutivo para los efectos constitucionales.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el 14 de diciembre de 2018 fue publicada en el DOF la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República en la que se prevé que esta institución tendría como fines: la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.

Al quedar aprobada y publicada en el DOF la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la "Minuta del Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se adicionan y derogan diversos ordenamientos legales" aprobada por la Cámara de Diputados el 11 de diciembre de 2014 y que fue remitida al Senado de la República, quedó congelada y sin materia.

Declaratoria de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se materializó una de las dos condiciones suspensivas contenidas en el primer párrafo del artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM de fecha 10 de febrero de 2014, por lo cual, el Congreso de la Unión para dar cumplimiento a la segunda condición suspensiva expidió la declaratoria de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, la cual fue publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2018 y, con ello, las normas constitucionales del Decreto mencionado adquirieron plena vigencia, creándose así un nuevo órgano constitucional autónomo.

El Proceso de Nombramiento del primer Fiscal General de la República

Una vez que la Fiscalía General de la República se instituye, la Cámara de Senadores debía dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo del artículo Décimo Sexto transitorio del Decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 (el cual fue reformado y publicado, como ya vimos, en el DOF el 27 de agosto de 2018) e iniciar el procedimiento previsto en el artículo 102 Apartado A de la CPEUM para designar al Fiscal General de la República.

> "TRANSITORIOS
>
> PRIMERO a DÉCIMO QUINTO.- …
>
> DÉCIMO SEXTO.- …
>
> Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviera reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.
>
> El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República.
>
> DÉCIMO SÉPTIMO A VIGÉSIMO PRIMERO.- …"

En cumplimiento a lo anterior, en el último día del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la LIV Legislatura en la Cámara de Senadores, 20 de diciembre de 2018, se aprobó por el Pleno el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emitió la

convocatoria y se determinó el procedimiento para nombrar al titular de la Fiscalía General de la República[7].

En la base segunda de la convocatoria se estableció el periodo comprendido entre: las 13:00 horas del 24 de diciembre y las 13:00 horas del 31 de diciembre de 2018, para que los aspirantes se registraran y presentaran la documentación que comprobara el cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma. El registro y la presentación de la documentación se realizó por medio de la página electrónica de la Cámara de Senadores.

El 3 de enero de 2019 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó convocar a las cámaras a un primer periodo extraordinario de sesiones durante el primer receso del primer año de la LXIV legislatura, con el objeto, entre otros, de que el Senado de la República llevara a cabo el proceso de selección establecido en el artículo 102 apartado A de la CPEUM para nombrar al titular de la Fiscalía General de la República. El Decreto respectivo fue publicado en el DOF el 7 de enero de 2019 y la Cámara de Senadores se instaló en sesiones extraordinarias el miércoles 16 de enero de 2019.

El 16 de enero de 2019 la Comisión de Justicia del Senado de la República remitió a la Junta de Coordinación Política, mediante oficio número CJ/LXIV/0018/19, el informe de la comparecencia de cada uno de los 27 aspirantes elegibles al cargo de Fiscal General de la República, mismo que fue considerado por este órgano de gobierno para la elaboración de un acuerdo[8] con el listado de diez aspirantes, que puso a consideración del Pleno, por medio de la Mesa Directiva.

---

[7] Publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República en la siguiente dirección electrónica: infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-12-20-1/assets/documentos/Acuerdo_Convocatoria_Fiscal_General_2018.pdf

[8] El Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República que contiene la lista de los diez aspirantes a ocupar la titularidad de la FGR se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica:

El Pleno de la Cámara de Senadores, ese mismo día, aprobó el listado de 10 candidatos a ocupar el cargo de Fiscal General de la República, mismo que remitió al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo es importante mencionar que la Cámara de Senadores remitió al Presidente de la República la lista de los10 aspirantes para ocupar el cargo de Fiscal General de la Republica excediendo el plazo de 20 días señalado en el artículo 102 Apartado A de la CPEUM, toda vez que la declaratoria de la autonomía realizada por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene fecha del 17 de diciembre de 2018 y su publicación en el DOF se llevó a cabo el 20 del mismo mes y año, por lo que la Fiscalía General de la República fue constitucionalmente instaurada el día 21 de diciembre de 2018, quedando como encargado del despacho el servidor público que hasta ese momento estaba también como encargado de la Procuraduría General de la República. Por lo que entre el 21 de diciembre hasta la fecha en que el Senado entrega al Presidente de la República el listado de 10 candidatos para ocupar el cargo de Fiscal General de la República, el cual fue aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo el 16 de enero de 2019, se excedió el plazo de veinte días establecido por la CPEUM

Por su parte, el titular del Poder Ejecutivo Federal llevó a cabo el análisis de los perfiles de las personas propuestas por el Senado de la República y el 17 de enero de 2019 remitió, a la consideración de ese órgano legislativo, la terna correspondiente.

La propuesta de terna para ocupar el cargo de Fiscal General de la República que remitió el titular del Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores el 17 de enero de 2019, fue turnada a la Comisión de Justicia de ese órgano legislativo. Los aspirantes comparecieron ante los integrantes de la comisión señalada y el presidente de esa comisión

---

http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-16-1/assets/documentos/1-Acuerdo_JCP_10_Candidatos_FG.pdf

envió, mediante oficio número CJ/LXIV/2019, un informe de la comparecencia al Presidente de la Junta de Coordinación Política9

El viernes 18 de enero de 2019, comparecieron ante el Pleno de la Cámara de Senadores los tres aspirantes para ocupar el puesto de Fiscal General de la República y al término de las mismas, por votación por cédula y con una mayoría calificada, fue nombrado por 91 votos a favor el Lic. Alejandro Gertz Manero, tomando protesta del cargo en ese mismo acto10.

Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción

Una vez analizado el tema relativo a la Fiscalía General de la República, estamos en posibilidades de abocarnos al estudio del nombramiento del Fiscal Especial de Combate a la Corrupción. Al respecto, el artículo 102 apartado A párrafo quinto de la CPEUM dispone que la Fiscalía General de la República contará con al menos dos Fiscalías Especiales en materias de: a) delitos electorales, y b) de combate a la corrupción, cuyos titulares serían nombrados y removidos por el Fiscal General de la República.

> "*Artículo 102.*
>
> *El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.*
>
> ...

---

[9] El informe de la Comisión de Justicia del Senado de la República sobre la comparecencia de losaspirentes que componen la terna propuesta por el Presidente de la República para ocupar el cargo de Fiscal General de la República, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica:
http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-18-1/assets/documentos/Informe_Justicia_Comparecencias_Titular_FGR.pdf

[10] Los resultados de la votación para ocupar el cargo de Fiscal General de la Republica se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3057

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

…

B…"

Como podemos observar, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia política-electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014 que, entre otros aspectos, creo la Fiscalía General de la República y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, señala como una facultad del Fiscal General de la República el nombrar a sus Fiscales Especiales, sin embargo, el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales en Materia Político-Electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, señaló que el Senado de la República nombraría por dos terceras partes de sus miembros presentes, a partir de su entrada en vigor, al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales (la cual se encontraba ya creada en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Así mismo, el mismo artículo transitorio del Decreto mencionado estableció en su párrafo segundo que en un plazo de 30 días a partir de su entrada en vigor, el Procurador General de la República debería expedir el Acuerdo de creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y su titular debería ser nombrado, por primera ocasión, por el Senado de la República en los términos señalados en el primer párrafo del transitorio referido.

"DÉCIMO OCTAVO.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la

República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones."

Sin embargo, los Fiscales Especiales nombrados por el Senado de la República, de conformidad con lo señalado en el tercer párrafo del artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales en Materia Político-Electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, durarían en sus encargos como máximo hasta el 30 de noviembre de 2018. Lo anterior toda vez que el artículo transitorio señalado establecía el supuesto de que esos Fiscales Especiales podrían ser removidos libremente por el titular de la Procuraduría General de la República o de la Fiscalía General de la República, según sea el caso, lo cual podría ocurrir antes del plazo señalado; además, esta remoción podría ser objetada dentro de los próximos diez hábiles por el Senado de la Republica con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.

Acuerdos A/011/14 y A/029/17 relativos a la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y que establecen sus atribuciones, publicados en el DOF el 12 de marzo de 2014 y 19 de abril de 2017, respectivamente

Un mes después de haber sido publicada en el DOF la reforma constitucional en materia política-electoral de fecha 10 de febrero de

2014, de conformidad con lo ordenado por el párrafo segundo del artículo Décimo Octavo Transitorio, el Procurador General de la República emitió el "Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones", publicado en el DOF el 12 de marzo de 2014.

El Acuerdo A/011/14 suscrito por el titular de la Procuraduría General de la República le da competencia a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en relación con los delitos del Título Décimo, que lleva por rubro "Delitos por hechos de corrupción" del Código Penal Federal, así como de todos aquellos delitos de esa materia que se encuentren previstos en leyes especiales, exceptuando los delitos descritos en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, los de naturaleza electoral y los que conozca la Visitaduría General. Es importante mencionar que el Código Penal Federal se modificó el 18 de julio de 2016 para establecer en el Título Décimo los delitos por hechos de corrupción, reforma de cual nos ocuparemos más adelante.

El Acuerdo A/011/14 del Procurador General de la República del 12 de marzo de 2014, también dispuso en su artículo Primero Transitorio que su entrada en vigor quedaba supeditada a la fecha en que la Cámara de Senadores realizara el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción. Es importante mencionar que el nombramiento nunca lo realizó el Senado de la República por no haberse dado las condiciones políticas necesarias para que los Grupos Parlamentarios de ese órgano legislativo garantizaran la votación calificada en el Pleno, este aspecto es muy importante en relación con la entrada en vigor del Título Décimo del Código Penal Federal, que lleva por rubro "Delitos por hechos de corrupción", como lo expondremos más adelante.

Tiempo después, el Titular de la Procuraduría General de la República, en aras de armonizar el Acuerdo A/011/14 de fecha 12 de marzo de

2014 con el Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR) publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, emitió el Acuerdo A/029/17 publicado en el DOF el 19 de abril de 2017 por el que se modifica el diverso A/011/14, mencionado anteriormente. Según el propio acuerdo las modificaciones realizadas tuvieron por objeto incluir diversas facultades para el Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción (FEMDRHC) derivadas de las reformas a la LOPGR, así como determinar su participación en los diversos órganos colegiados de la Institución a los que por su ámbito de competencia le correspondía formar parte.

Acuerdo A/003/19 por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el primero de marzo de 2019[11]

Una vez que se cumplieron las condiciones jurídicas constitucionales y fue nombrado el Fiscal General de la República, este servidor público mando inscribir en el DOF el Acuerdo número A/003/19 por medio del cual instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y le otorga estructura para el cumplimiento de sus funciones. Es importante hacer notar que ya no se habla de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción como se le denominó en su momento en el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia político-electoral publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014 y en los Acuerdos A/011/14 y A/029/17 del Procurador General de la República, publicados en el DOF el 12 de marzo de 2014 y 19 de abril de 2017, respectivamente (Los cuales fueron abrogados por el acuerdo del Fiscal General de la República). Pero tampoco se le denomina a esta Fiscalía Especializada como lo hace el

[11] El Acuerdo A/003/19 del Fiscal General de la República, publicado el 1º de marzo de 2019 en el DOF, se encuentra disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019

artículo 102 apartado A quinto párrafo de la CPEUM donde se menciona como "de Combate a la Corrupción". Por el contrario, el Acuerdo A/003/19 del Fiscal General de la República se refiere a esta Fiscalía Especializada en los mismos términos a que se refiere a ella la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República en su artículo 14 fracción V como Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC).

> "Artículo 14. De la Estructura de la Fiscalía General de la República
>
> La Fiscalía General de la República tendrá la siguiente estructura:
>
> a la IV …
>
> V. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
>
> VI. a la XIII…..
>
> …"

Nombramiento del primer Fiscal Especial de Combate a la Corrupción

Como ya se mencionó, el Senado de la República nunca pudo nombrar por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada de Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y dar así cumplimiento a lo estipulado en el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales en Materia Político-Electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014; aun cuando ese órgano legislativo desde 19 de noviembre de 2014 inició el proceso respectivo y hubo dos convocatorias para el efecto, toda vez que los Grupos Parlamentarios no alcanzaron los acuerdos necesarios.[12]

En virtud de lo anterior, el primer Titular de la Fiscalía General de la República, con fundamento en lo establecido en el artículo 102 apartado

[12] Para mayor información sobre el proceso que llevó a cabo el Senado de la República para el nombramiento del Fiscal Especial en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción consultar:
Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo. El Control Político Parlamentario en el nombramiento de altos Servidores Públicos en el Gobierno del Estado Mexicano. Editorial Diseño3, Cámara de Diputados y Coeditores, México, 2018.

A quinto párrafo de la CPEUM, designó el 11 de marzo de 2019 a la Dra. María de la Luz Mijangos Borja como titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

> *"Artículo 102.*
>
> *El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.*
>
> *...*
>
> *La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.*
>
> *… B…"*

Para que esa designación quedara firme, el Lic. Alejandro Gertz Manero, Titular de la Fiscalía General de la República, mediante oficio número FGR/011/2019 de fecha 8 de febrero de 2019 informó al Senado de la República su propuesta de designar a la Dra. María de la Luz Mijangos Borja como titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, considerando que reunía los méritos y capacidades suficientes para ejercer el cargo[13]. Conforme los señalado en la CPEUM y en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República ese órgano legislativo contaba con veinte días hábiles para para objetar esa designación.

---

[13] El oficio del Fiscal General de la República en el que informa de la designación de la Dra. María de la Luz Mijangos Borja como primera Fiscal Especial en Combate a la Corrupción se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-08-1/assets/documentos/Comunicacion_Fiscal.pdf

Artículo 22. De la designación y remoción de las personas titulares de las Fiscalías Especializadas

La persona titular de la Fiscalía General de la República designará a las personas titulares de las Fiscalías Especializadas con base a sus méritos y capacidades para ejercer el cargo y con un perfil previamente establecido.

El Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes podrá objetar dicha designación o remoción, en un plazo máximo de veinte días hábiles, para dichos efectos, el Fiscal General de la República, enviará al Senado de la República una comunicación donde expondrá las razones que sustentan la designación o la remoción de las personas titulares de las Fiscalías Especializadas.

En su caso, serán removidos en términos de las disposiciones constitucionales, respetando el derecho de audiencia y debido proceso conforme a la presente Ley y su Reglamento.

El Fiscal General de la República informó a la Cámara de Senadores la designación de la Dra. María de la Luz Mijangos Borja el 8 de febrero de 2019, por lo que una vez que transcurrieron los veinte días hábiles contados a partir de esa fecha sin que ese órgano legislativo emitiera objeción a su designación, el nombramiento quedó firme y surtió todos sus efectos legales.

La entrada en vigor de los delitos en materia de corrupción establecidos en el Código Penal Federal

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, adicionó el Título Décimo relativo a Delitos de Hechos de Corrupción. Este Decreto debería de entrar en vigor a partir del nombramiento del Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos

de Corrupción (FEMDRHC) por parte del Senado de la República, conforme lo señala el artículo Primero Transitorio del propio Decreto.

> Primero.- El presente Decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, a través del Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014.

Es importante señalar que el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que transcribiremos a continuación, establecía la facultad del Senado de la República para nombrar por única vez al titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción (FEMDRHC), ya que la reforma constitucional otorga esta facultad al Fiscal General de la República, en el artículo 102 apartado A.

> *"DÉCIMO OCTAVO. - A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.*
>
> *En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.*
>
> *Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su*

caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones."

Resulta muy significativo subrayar que la atribución concedida a la Cámara de Senadores por el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales en Materia Político-Electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014 para nombrar y no para objetar el nombramiento del Fiscal Especializado, ya que ese artículo le otorgaba el derecho de objeción al Presidente de la República.

Ahora bien, el Senado de la República aun cuando expidió dos convocatorias para el efecto nunca nombro al titular de la FEMDRHC y tenía de plazo para hacerlo hasta el 30 de noviembre de 2018, toda vez que el propio artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, señalaba en su tercer párrafo que el titular de la FEMDRHC que fuera designado por ese órgano legislativo duraría en su encargo hasta esa fecha. Por lo anterior, el derecho de la Cámara de Senadores de nombrar al titular de la FEMDRHC prescribió también en esa fecha.

Por otro lado, el Acuerdo del Procurador General de la República número A/011/14 relativo a la creación de la FEMDRHC y donde se establecen sus atribuciones, publicado en el DOF el 12 de marzo de 2014, nunca entró en vigor debido a que el artículo primero transitorio del propio Acuerdo señaló que su vigencia iniciaría cuando el Senado de la República nombrará a su titular, lo cual nunca sucedió, por lo que quedó derogado al momento en que prescribió el derecho de la Cámara de Senadores para realizar el nombramiento referido.

Además, el Fiscal General de la República emitió el Acuerdo número A/003/19 el cual fue publicado en el DOF el 1º de marzo de 2019, por

medio del cual, en su numeral Primero instala la nueva Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción señalando que, conforme a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, ésta forma parte de su Comité Coordinador y en el Acuerdo Segundo le determina la estructura con la que contará para cumplir con sus facultades.

Resulta importante tomar en cuenta que en los considerandos del Acuerdo número A/003/19 emitido por el Fiscal General de la República, publicado en el DOF el 1º de marzo de 2019, por el que se instala la nueva Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, en los párrafos noveno y décimo se hace la siguiente referencia en relación con la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016.

> "....
>
> Que la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establece como parte de la estructura orgánica de la Institución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y le confiere la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal a que se refiere el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción publicado el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación;
>
> Que la entrada en vigor de la reforma citada en el considerando anterior, estuvo sujeta al nombramiento que el Senado de la República debía realizar del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. Sin embargo, dicha facultad feneció en términos de las disposiciones aplicables, por lo que la vigencia del Decreto señalado con anterioridad se trasladó al momento en que surta efectos el nombramiento

que haga el Fiscal General de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; **……""**[14]

Como podemos observar, según el texto del párrafo décimo de los considerandos del Acuerdo número A/003/19 emitido por el Fiscal General de la República, publicado en el DOF el 1º de marzo de 2019, la entrada en vigor de la reforma al Código Penal Federal "estuvo sujeta al nombramiento que el Senado de la República debía realizar del Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción" lo cual como ya mencionamos nunca sucedió por lo que prescribió el derecho de ese órgano legislativo de realizarlo.

Pero el Fiscal General de la República, sin ningún fundamento jurídico y sin ninguna facultad para el efecto, señala que la vigencia del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción publicado el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación "se trasladó al momento en que surta efectos el nombramiento que haga el Fiscal General de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República" lo cual contraviene el artículo Primero Transitorio de ese Decreto y, lo que es peor, el propio Fiscal se atribuye facultades legislativas que no ostenta al decidir cuándo debe o no entrar en vigor un Decreto Legislativo.

Consideramos que el fiscal general de la República carece de facultades para decidir cuando entra en vigor el Decreto señalado en el párrafo anterior, toda vez que la decisión de cuando entra en vigor una ley es un acto legislativo y, en todo caso, es el Congreso de la Unión el que debe establecer mediante un Decreto Legislativo cuando entran en vigor las reformas al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción.

---

[14] Acuerdo A/003/19 del Fiscal General de la República, publicado en el DOF el primero de marzo de 2019, disponible en la siguiente dirección electrónica: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019

Por otra parte, es conveniente señalar que después del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, el Congreso de la Unión emitió 18 diferentes Decretos que reforman, derogan y/o adicionan diversas disposiciones del ordenamiento señalado. Tres de estos Decretos inciden en artículos y capítulos del Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal.

Conclusiones

Durante todo el proceso de creación de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo resulta muy significativa la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Centro de Investigación y Docencia Económica, en un escenario de libertad, equidad y democracia avanzada, que introdujo varios cambios al marco constitucional y legal de la institución propiciando una gobernanza dinámica, plural e incluyente.

Por otra parte, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, debería de entrar en vigor, conforme lo señala el artículo Primero Transitorio, a partir del nombramiento del Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción (FEMDRHC) por parte del Senado de la República.

El Senado de la República nunca nombro al titular de la FEMDRHC y tenía de plazo para hacerlo hasta el 30 de noviembre de 2018, de conformidad con el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Por lo anterior, el derecho de la

Cámara de Senadores para nombrar al titular de la FEMDRHC prescribió.

El Fiscal General de la República carece de facultades para decidir cuando entra en vigor un Decreto legislativo y en específico el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el 16 de julio de 2016.

Por tal motivo, resulta inconstitucional que en el Acuerdo número A/003/19 emitido por el Fiscal General de la República, publicado en el DOF el 1º de marzo de 2019, por el que se instala la nueva Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, señale en los párrafos noveno y décimo que la entrada en vigor del Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal relativo a los "Delitos por Hechos de Corrupción", "se trasladó al momento en que surta efectos el nombramiento que haga el Fiscal General de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República" del Fiscal Especializado de Combate a la Corrupción, toda vez que la facultad de definir cuando entra en vigor un Decreto Legislativo le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

Para que entre en vigor el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016 y como consecuencia, los delitos "por hechos de corrupción", el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos deberá modificar el artículo primero transitorio y señalar cuando el Decreto entrará en vigor.

Por último, en un acto de gobernanza y de gobernabilidad democrática el Fiscal General de la República debe dar cumplimiento a lo señalado en el artículo Décimo Tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y emitir la convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de ese órgano constitucional autónomo, propiciando así una gran

participación ciudadana en un marco de gobernanza plural, dinámica, diversificada e incluyente.

Fuentes de Información

Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo. El Control Político Parlamentario en el nombramiento de altos Servidores Públicos en el Gobierno del Estado Mexicano. Editorial Diseño3, Cámara de Diputados y Coeditores, México, 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2005.

Convención Interamericana contra la Corrupción, publicada en el DOF el 9 de enero de 1998.

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, publicada en el DOF el 27 de septiembre de 1999.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014.

DECRETO publicado el 27 de agosto de 2018 por el que se reforma el artículo Décimo Sexto Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2018.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016

Acuerdos A/011/14 y A/029/17 relativos a la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y que establecen sus atribuciones, publicados en el DOF el 12 de marzo de 2014 y 19 de abril de 2017, respectivamente.

Acuerdo A/003/19 por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, publicado en el DOF el primero de marzo de 2019.

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República disponible en www.senado.gob.mx

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, disponible en www.diputados.gob.mx

México-Centroamérica y la batalla de la migración

Andrea Rodríguez Pedraza[1]

Proemio

Sin lugar a dudas, la idea de hacer este recorrido, permite tener una mejor comprensión de los distintos escenarios que han favorecido la subsistencia del proceso general de la integración, mostrando el esfuerzo por hacer de Centroamérica una sola región, y ofreciendo la posibilidad de vislumbrar que los intentos de integración política, por un lado, y los de integración económica y social por otro, no son sino dos grandes vertientes de un proceso único que busca la unión mediante la convergencia de intereses comunitarios de los Estados y pueblos de la región.

Es lógico suponer que no todos los esfuerzos realizados han alcanzado los frutos que se esperaban, ni todas las acciones emprendidas han llevado a resultados satisfactorios, y que tampoco se han alcanzado los objetivos previstos, pero sí se ha logrado un gran avance con la Unión Aduanera al incorporarse El Salvador con la firma del acuerdo de adhesión al proceso, lo cual será significativo para el crecimiento de las economías de las tres naciones centroamericanas, convirtiéndolas según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un mercado de 32 millones de habitantes, con un 68 % de la población

---

[1] Licenciada en Derecho, Universidad Lasallista; Maestro en Diplomacia, Instituto Matías Romero; Maestro y Doctor en Administración Pública; Especialización en Políticas Ambientales INAP; Posdoctorados con investigación, Universidad de Colorado, USA; y Universidad de Alcalá, España; Seminario para Servidores Públicos de México, Academia de Gobernanza de China, Beijing; Cursos de Formación en la Integración Regional de Centroamérica; Aval académico en el otorgamiento de doctorado Honoris Causa; trabajo en la Cámara de Diputados desde 1995, actualmente en temas de Diplomacia Parlamentaria con Centroamérica. Idiomas; Inglés habla y escribe; francés lectura, Alemán curso básico.

regional y un producto interno bruto de 126 mil millones de dólares. Siendo en bloque la octava economía más fuerte de América Latina.

La participación de México como país colindante con Centroamérica y como socio regional, ha sido un factor importante para la intensificación de las relaciones en la región, de la misma forma su apoyo en el Grupo de Contadora.

Este grupo fue un mecanismo multilateral propuesto por México a Colombia en enero de 1983, al que se invitó a Panamá y Venezuela con el fin de promover conjuntamente la paz en Centroamérica, ha representado una experiencia inédita de preservación de la paz en un área crítica del continente, al impedir los designios imperiales de Washington que propugnaban la confrontación militar, para resolver la molesta presencia de los sandinistas en Nicaragua y las amenazas del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

En El Salvador, el Grupo de Contadora, contribuyó con el establecimiento de la paz firme y duradera de Centroamérica, generando más que un gran esfuerzo central, el apoyo de la suma de varios esfuerzos parciales y complementarios hasta la concreción de los acuerdos de Esquipulas[2].

Este documento pretende resaltar la participación que México ha tenido en diversos procesos que se han dado en Centroamérica, además de mostrar como el desarrollo de la Integración Centroamericana ha ayudado a contener los flujos migratorios, aunque hasta la fecha, este apoyo no haya sido suficiente para detener la migración que fluye hacia el norte del continente americano.

---

[2] El Acuerdo de Paz de Esquipulas, fue una iniciativa en la década de los ochenta para resolver los conflictos militares en Centroamérica, acordaron una cooperación económica y una estructura básica para la resolución pacífica de los conflictos. De ahí emergió otro acuerdo, el Acuerdo de Esquipulas II, éste fue un seguimiento al trabajo del Grupo de Contadora.

La región centroamericana después de ser una región de conflicto logró consolidarse como una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo, comenzando por la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), siendo la primera de las instancias del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); le siguieron la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros, y por último, la Corte Centroamericana de Justicia, consolidándose así un equilibrio de poderes en la región centroamericana, lo cual permitió tener un avance en el intercambio de mercancías mediante la Unión Aduanera y la participación en mecanismos regionales como la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), después convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo de Río, Grupo de los Tres, Cumbre de las Américas, Conferencia Iberoamericana, Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Plan Puebla-Panamá, Proyecto Mesoamérica, Plan de Desarrollo Integral, y de la misma forma extenderse a otras regiones, como la creación de la Cumbre América Latina-Unión Europea (ALC-UE).

Posteriormente se hace un planteamiento sobre la situación migratoria en la frontera sur de México y algunas de las acciones que conjuntamente ha realizado el PARLACEN con la Cámara de Diputados como apoyo a la situación de los migrantes en tránsito por México.

Por último, se plantea una reflexión de los avances de la Integración Centroamérica y se concluye con una breve exposición de la propuesta de implementación y avances del Plan de Desarrollo Integral propuesto por México para aminorar el flujo migratorio.

Antecedentes

Los países centroamericanos pasaron a través de la historia por diversos procesos sociales, tales como el de 1744, cuando se emitió la negación de la Real Audiencia, para que la Capitanía General de Guatemala pudiera establecer comercio directo y construir sus propios barcos, delegando así la facultad al rey; la creación de las intendencias en 1786, previo al

establecimiento de las Cortes de Cádiz, en donde la declaración de la Junta Suprema de España establecía que los dominios que España poseía en las Indias eran parte esencial e integrante de la Monarquía Española, limitando su incursión y apertura en el comercio regional.

En 1821, después de independizarse de España, y dos años después de separarse del gobierno de Iturbide, los países centroamericanos instalan la Asamblea Constituyente en 1823, una institución destinada exclusivamente a construir un gobierno y a legislar para la comunidad regional, que se encontraba en el camino de administrar la comunidad, pero que finalmente pierde su propósito, ya que solo ejerció funciones que no le correspondían, debido a que el diseño de la Constitución Federal, difícil y compleja, aunada a un Ejecutivo débil, a un Legislativo poderoso y a algunos gobiernos con excesiva autonomía y poder, terminaron por crear las condiciones de una guerra civil y el derrumbe de la unión centroamericana, dando paso a los conflictos bélicos durante un largo tiempo. Así transcurrió el siglo XIX y parte del XX.

A mediados del siglo XX, en 1945, al término de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación central de Estados Unidos giraba en torno a la seguridad internacional, mientras que para los países centroamericanos el desarrollo económico resultaba importante frente a esa realidad, el gobierno mexicano sostuvo que el origen de la pobreza y la falta de desarrollo de los cinco países de la región estaba relacionado con las dramáticas deficiencias en el avance económico y social de que eran presa los pueblos centroamericanos, se sugirió una solución de cooperación internacional para el desarrollo, siendo imposible concretarla conforme a lo planeado ya que la Guerra Fría afectó a la región centroamericana, relegando a un tercer plano los asuntos centrales de la cooperación económica, la educación, el combate al narcotráfico, la protección a migrantes, desplazados y refugiados, perdiendo importancia la región en el escenario internacional.

Durante un largo tiempo la integración latinoamericana tuvo una presencia en la región, casi utópica, ya que se convirtió en un punto recurrente en la retórica de los líderes políticos de la época, quienes se identificaban con las iniciativas de José Cecilio del Valle, Simón Bolívar y con los ideales latinoamericanos de casi todos los padres fundadores de las distintas patrias, situación que dio un cambio en 1955, cuando la ONU promovió la creación de la CEPAL, bajo la inspiración de Raúl Prebich Linares, político, académico y economista argentino, reconocido por sus aportes a la teoría estructuralista del desarrollo económico, emitiendo un informe sobre el Mercado Común Latinoamericano (MCL). En esta época la integración estaba asociada con grandes iniciativas, mediante esfuerzos políticos mayores que pudieran instalarla en la región en forma rápida y como un solo gran esfuerzo para que sirviera a la solución de los viejos problemas del subdesarrollo.

En 1960 Centroamérica firmó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, instrumento jurídico que le da vida al Mercado Común Centroamericano, firmado por (Costa Rica, El Salvador. Guatemala, Honduras y Nicaragua), éste instrumento se comprometió a crear y perfeccionar una zona de libre comercio adoptando un arancel centroamericano uniforme y construir así una Unión Aduanera entre sus territorios, entró en vigencia el año siguiente, dándole vida al Mercado Común Centroamericano (MCCA), al igual que a la creación de la zona que permitía la libre movilización de personas, de capitales y de todos los productos de la región, exceptuando un grupo de siete que quedaban excluidos temporalmente del libre comercio, además de que se habían establecido aranceles únicos a través de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme de Centroamérica (NAUCA), también se había creado el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), establecido dentro del tratado como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento integrado del Mercado Común Centroamericano sobre una base de equilibrio regional, dando inicio a las relaciones estrechas de los bancos centrales

de los cinco países, creando así el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y la Cámara de Compensación Centroamericana.

Posteriormente, agrupando a siete países, se construyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)[3], sin responder a las inmensas expectativas que se tenían, por lo que se buscaron alternativas de resurgimiento dentro de dimensiones más realistas, como la asociación entre países más homogéneos, dando lugar a varios esfuerzos de integración subregional.

En las postrimerías del siglo XX, la amenaza de generalización del conflicto armado en Centroamérica a raíz del triunfo sandinista en Nicaragua en 1979, hizo que México impulsara una política activa hacia la región centroamericana.

Se constituyeron instancias políticas paralelas impulsadas por México como mecanismos de cooperación con los países centroamericanos a fin de buscar la paz negociada de los conflictos en Centroamérica, creándose el Grupo de Contadora, propuesto por México a Colombia, teniendo su primer encuentro en 1983 con la Troika Comunitaria, en el ámbito económico estamos hablando de una institución de tres cabezas formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCEI), y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objetivo de concertar una iniciativa de paz para la región centroamericana, que entonces parecía destinada a verse envuelta en una guerra abierta de proporciones impredecibles, a estos esfuerzos se unieron, en 1985, las entonces nuevas

[3] La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), fue un organismo regional latinoamericano creado de 1960 a 1980, por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, para crear una zona de libre comercio. Ante la imposibilidad de cumplir los plazos de creación de dicha zona, se efectuó una ronda de negociaciones que terminó con la firma del Tratado de Montevideo de 1980, que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en reemplazo de la ALALC, en donde todas las concesiones acordadas con anterioridad pasaron a formar parte del patrimonio histórico del nuevo organismo.

democracias de América del Sur (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), cuatro años de intensas negociaciones trajeron consigo los Acuerdos de Esquipulas[4] I y II, dando cauce en este proceso a la conformación del PARLACEN [5].

La escasa viabilidad de los esquemas formalistas de integración y cooperación regional de los años sesenta y parte de los setenta dio a México la pauta para buscar formas de convergencia más flexibles e informales a través de diversos mecanismos de apoyo que se crearon para afianzar la paz, entre los que se encuentra: el Pacto San José[6]; la Declaración de Lima[7], que por iniciativa de Argentina, Uruguay, Brasil y Perú, suscribieron sus ministros de Relaciones Exteriores; el Grupo de Río[8], convirtiéndose en el gran interlocutor de América Latina y el Caribe frente a otros países o grupos de países, sumándose a todo ello el respaldo de la Unión Europea (UE), lo que marcó el inicio del proceso

---

[4] Los acuerdos de Esquipulas I y II, de 1986 y 1987 respectivamente, establecieron las bases de un esfuerzo común entre los Estados, a fin de juntar las voluntades hacia la integración, mediante la consecución de la paz, y de la democracia representativa y pluralista; facilitando así la supranacionalidad con el objeto de lograr la unión de las Repúblicas que formaron la antigua Federación Centroamericana en 1824.

[5] Primera institución del Sistema de la Integración Centroamericana, fundada en 1987, representa el órgano regional permanente de representación política y democrática, con personalidad jurídica internacional, que ejerce un liderazgo eficaz y democrático entre los distintos actores regionales, el Parlamento puede tener las relaciones regionales y extra regionales que estime necesarias para el logro de sus objetivos.

[6] Mediante el cual México y Venezuela proveerían de petróleo a Centroamérica a precios preferenciales para contribuir a promover su desarrollo económico; los países beneficiados por este pacto fueron: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Belice, Panamá, Barbados, Haití, Jamaica y República Dominicana. En su primer año de vigencia el programa solo incluyó a: Costa Rica, Jamaica y Nicaragua.

[7] Declaración que da origen al Grupo de apoyo a Contadora.

[8] En diciembre de 1986 los cuatro países de Contadora: Colombia, México, Panamá y Venezuela, y los cuatro países de apoyo: Brasil, Perú, Argentina y Uruguay, se reunieron para crear el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río).

de Esquipulas I[9], suscribiéndose Esquipulas II[10] al acordar colocar al PARLACEN como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a la que se aspira en Centroamérica.

A partir de mayo de 1986, cuando Vinicio Cerezo Arévalo tomó el cargo de presidente de la República de Guatemala, en su discurso de toma de posesión propuso a la Comunidad de Estados Centroamericanos crear el PARLACEN como foro permanente de diálogo y negociación política en Centroamérica.

En la UE por su parte, en marzo de 1999, con vistas a la Cumbre de Río de Janeiro, la Comisión Europea había identificado lo que a su parecer debían ser los tres ejes fundamentales[11], base de la colaboración y el diálogo con América Latina.

Semblanza de la relación México y Centroamérica a través del PARLACEN

La aproximación a las políticas públicas desde los lazos compartidos entre México y Centroamérica mediante el papel que ha jugado el

---

[9] Misma que fue firmada el 25 de mayo de 1986, decidiéndose crear el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), encargando a los vicepresidentes la integración de una comisión preparatoria del parlamento en referencia.

[10] No hay que olvidar que el proceso de Esquipulas se sustentó en las premisas de que "no puede alcanzarse el desarrollo si no hay paz, y no habrá paz sin desarrollo".

[11] El Acuerdo Marco para la Cooperación, firmado el 22 de febrero de 1993, entre la Unión Europea y Centroamérica, llamado Acuerdo de Tercera Generación, amplió los temas, abarcando la cooperación económica y la tradicional cooperación al desarrollo, incluyendo además programas de cooperación científica y tecnológica, de protección al medio ambiente y de lucha contra las drogas. Los tres ejes fundamentales serían: 1. Apoyo institucional para la consolidación de los procesos democráticos a través de tres áreas de acción, primera, el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho, la protección de los derechos humanos y la gestión pública; segunda, contribuir a la reforma del Estado y a la descentralización, sobre todo a la modernización de la administración pública; y tercera: apoyo a la formulación de políticas sectoriales en las áreas de salud, educación y desarrollo rural, privilegiando acciones de apoyo institucional y de movilización de la experiencia de la sociedad civil; 2. Lucha contra la pobreza y la exclusión social; y 3. Apoyo a la reforma económica y aumento de la competitividad.

PARLACEN ha sido estratégica, se pudo ver desde el inicio que la decisión de que México fuera aceptado como observador permanente ante dicho organismo fue muy acertada por parte de los jefes de Estado y de gobierno de la región Centroamericana; el hecho de incorporar a los Estados Unidos Mexicanos como observador regional y otorgar a España, a la República de China, en Taiwán, y a Marruecos la calidad de observadores extra regionales en el Sistema de Integración Centroamericana, no obstante que desde el año 2012 comenzaron a ingresar los países como observadores extra regionales, lo que nos da un indicador de que están fortaleciendo el apoyo a la Integración Centroamericana.

El primer acercamiento de México con el PARLACEN tiene lugar en julio de 1995, cuando los diputados mexicanos convocan a dicho Parlamento a participar en la I Reunión Regional de Economías Emergentes de América Latina, organizada por México, Brasil, Argentina y Chile, celebrada en la ciudad de Santiago de Chile. En octubre de ese mismo año se vuelve a invitar al Parlamento a la II Reunión Regional.

En marzo de 1996, los diputados mexicanos, en la cortesía de sala ofrecida para ellos en el PARLACEN, realizada en El Salvador, los invitan a la III Reunión Regional y lanzan la propuesta para que los mexicanos participen en el Parlamento.

Posteriormente en mayo de ese mismo año, el presidente del PARLACEN es invitado a participar en la ceremonia de instalación de la Comisión Especial de Economías Emergentes de América Latina y el Caribe, en la sede de la Cámara de Diputados, en la Ciudad de México, manifestándose ahí el interés de participar como observador ante dicho Parlamento.

En julio de 1999, la Asamblea Plenaria del PARLACEN aprueba el otorgamiento de la calidad de Observador Permanente a la Cámara de Diputados, pasado el procedimiento protocolario en la misma, en el mes

de enero del 2002, se oficializa la primera acreditación de la Delegación de Diputados Observadores Permanentes ante el Parlamento Centroamericano.

En enero de 2003, asiste una delegación del PARLACEN, aprovechando la ocasión para hacer el convenio de la participación de los senadores mexicanos, firmando un Acuerdo Marco de Cooperación Interparlamentaria entre el PARLACEN y el Senado de los Estados Unidos Mexicanos, el 20 de enero de 2003.

De 2003 hasta marzo de 2020, la asistencia presencial fue interrumpida, llevando una agenda bilateral principalmente en el tema migratorio, donde se firmaron las declaraciones de: Mérida, Oaxaca, Villahermosa, Guatemala, Tuxtla y en 2019 la de Tapachula, en las cuales se hacían propuestas de mejora migratoria y tareas de gestión ante Congresos de países de Centroamérica para mejorar y avanzar en los acuerdos migratorio, a partir de abril 2020 a la fecha con la pandemia de COVID-19, se trabajó arduamente en el tema llevándose a cabo reuniones de alto nivel para avanzar en acuerdos con la crisis migratorias de las caravanas migrantes que se dieron desde 2018, proponiéndose la reactivación del mecanismo denominado Consejo Parlamentario Regional de las Migraciones COPAREM, que sirvió de diálogo entre Centroamérica, México y Estados Unidos.

Acuerdos

A lo largo de la relación se ha trabajado en la firma de seis declaraciones: Mérida, Oaxaca Villahermosa, Guatemala, Tuxtla y Tapachula; en todas y cada una de ellas siempre se ha cuidado incluir la cooperación entre ambos congresos, así como motivar el apoyo mutuo en pro del desarrollo de la región sur de México y norte de Centroamérica, sin dejar de lado el tema migratorio que siempre ha sido asunto de la agenda bilateral y de las diversas reuniones con la región.

En el año 2008, el PARLACEN y los diputados observadores mexicanos ante éste, dieron aportaciones de lo solicitado por diputados del PARLACEN, a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados; trabajándose reformas al artículo 123 de la Ley General de Población, para que se despenalizara la migración y no fuera castigada, refrendando la vocación de México en la defensa de los derechos humanos, que en la actualidad son universales a cualquier individuo.

Dicha reforma abrió la puerta para que en el año 2011, ambas Cámaras legislativas de México, aprobaran la nueva Ley de Migración[12]. A partir de las reformas, se ha fortalecido y se ha dado continuidad a los acuerdos bilaterales entre la Cámara de Diputados y el PARLACEN, fue así que a lo largo de seis años se fortaleció la relación para la construcción del desarrollo regional y el abordaje integral de las migraciones.

En marzo de 2009, se hizo un compromiso entre los legisladores y parlamentarios de la región centroamericana y México, COPAREM, mismo que realizó una ardua tarea a nivel regional con México y con la Unión Americana, siempre con el ánimo de consensar acuerdos para los migrantes, llegando a las instancias de gobierno e implementar políticas en favor de los migrantes, siempre buscando la salvaguarda de sus derechos humanos.

De las relaciones culturales, regionales e ideológicas que nos unen con la región centroamericana y atendiendo a sus lazos indisolubles heredados de los antepasados, la Cámara de Diputados y el PARLACEN propusieron un conversatorio para dar a conocer las acciones que a partir del 2019 el gobierno de México ha emprendido para el desarrollo

[12] La expedición de la Ley de Migración reformó, derogó y adicionó diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo.

de la región sur del país, como el Plan de Desarrollo Integral que la CEPAL presentó a México en mayo del 2019.

El conversatorio se realizó en julio en la ciudad de Tapachula, Chiapas, para profundizar en las acciones emprendidas por los gobiernos respecto al citado plan, con el propósito de seguir impulsando los acuerdos que se han dado con los gobiernos centroamericanos y México, y así poder trazar una hoja de ruta que coadyuve con el Plan de Desarrollo Integral, haciendo un llamado a los congresos y asambleas legislativas de los Estados miembros del SICA, para formular y ejecutar políticas públicas, y de esa manera poder enfrentar el cambio climático y las causas estructurales de la migración.

México y Centroamérica en datos

País	Frontera	Crecimiento productividad	Migración	Crecimiento % Anual PIB	Población
México	Guatemala Belice	0.3 %	12,339 USA	2.5 %	119,530,753
Belice	México Bahía de Chetumal Río Hondo Río Azul Boca Bacalar Chico Guatemala	0.3 %	59,884 Receptor invisible de migrantes: El Salvador, Honduras y Guatemala	3.0 %	383,071
Guatemala	El Salvador Honduras Belice México: Chiapas Tabasco Campeche	0.7 %	1,017,512 Migración a través de México para llegar a Estados Unidos	3.7 %	17,263,000
El Salvador	Honduras Guatemala Golfo de Fonseca	1.3 %	1,436,158 Migración A través de México para llegar a Estados Unidos	3.1 %	6,643,000
Honduras	Guatemala El Salvador Nicaragua	0.4 %	599,030 Migración a través de México para llegar a Estados Unidos	3.7 %	9,587,522
Costa Rica	No tienen frontera con México: Panamá Nicaragua	2.1 %	414,214 Recibe inmigrantes de Nicaragua, Colombia y El Salvador	4.4 %	5,022,000
Panamá	No tienen frontera con México: Costa Rica Colombia	2.4 %	142,730	5.8 %	4,159,000
Nicaragua	No tienen frontera con México	0.5 %	638,958 Migración más hacia Costa Rica y un bajo porcentaje a Estados Unidos	3.8 %	6,465,513

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la CEPAL, ONU y PARLACEN:https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf

México como impulsor de Contadora. ***Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo***

La política de México como hilo conductor de la pacificación de la región centroamericana sobre la base de los principios tradicionales de la diplomacia mexicana y atendiendo a los principios de la Doctrina Estrada[13] en la no injerencia en la soberanía nacional de los Estados, la defensa de la libre determinación de los pueblos, la defensa de la democracia y el respeto de los derechos humanos, la confianza en la solución pacífica de los conflictos y la promoción de la cooperación entre las naciones en el sentido más amplio, dio una concentración en la problemática centroamericana, convirtiéndose en un actor clave del Grupo de Contadora, promoviendo una salida pacífica y negociada a las guerras civiles de Nicaragua, El Salvador y Guatemala mediante negociaciones multilaterales.

Los pasos dados por los países centroamericanos a partir de la firma de los Acuerdos de Esquipulas, significaron el inicio de un proceso que realmente los llevaría a una integración regional, México decide dar unidad y coherencia a la cooperación que venía realizando con los países centroamericanos.

---

[13] La Doctrina Estrada es una de las aportaciones más valiosas al derecho, la más famosa, aunque esto sea poco conocido, redactada en defensa de la soberanía de las Naciones ante la intervención extranjera por Genaro Estrada Félix, diplomático de carrera, delegado ante la Sociedad de las Naciones de 1930 a 1932, embajador en España y ministro plenipotenciario en Portugal y Turquía. La Doctrina Estrada tiene como fundamento el principio de la *libre determinación*, es decir, el derecho que tienen los pueblos para "aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades", –como lo señala la propia Doctrina–, derecho que no depende de que uno o más gobiernos lo reconozcan; por ello, –continua la Doctrina– "México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes, de hecho, asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros". Tomado del Archivo Diplomático de Escritores.

Su política exterior se tuvo que adecuar a un sistema internacional más complejo, con más actores en la escena internacional, abriendo así nuevos espacios para la acción multilateral tratando de alcanzar los objetivos trazados en el Acuerdo de Esquipulas II[14] y basándose en el Acuerdo de Oslo de 1990[15], las delegaciones del gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con la participación de la Comisión Nacional de Reconciliación en la ciudad de México se concretó el Acuerdo Marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, el cual establecía con especificidad la eliminación para siempre de la represión política, el fraude e imposición electoral, las acciones desestabilizadoras democráticas, la preeminencia de la sociedad civil, el reconocimiento y respeto a la identidad y los derechos de los pueblos indígenas, el acceso y goce de los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional y la utilización de los recursos de la naturaleza basados en los principios de justicia social.

Este acuerdo constituyó un proyecto complejo y de largo plazo que representaba, en primera instancia, la voluntad de cumplir con lo acordado involucrando así a los organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas guatemaltecas; el fortalecimiento del poder civil se convirtió en un instrumento para la existencia de un régimen democrático, mientras que el perfeccionamiento del régimen electoral permitió afianzar la legitimidad del poder público y facilitó la transformación democrática, abriendo así un nuevo capítulo de desarrollo y convivencia democrática en la frontera sur de México.

---

[14] Firmados el 7 de agosto de 1987, por los presidentes de los países centroamericanos, sirviendo de base para diseñar una estrategia de reconstrucción y desarrollo para toda la región a través del PARLACEN, que serviría de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad, del área centroamericana.

[15] Acuerdos de Oslo, fueron una serie de acuerdos firmados entre el gobierno de Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), y está diseñado para ofrecer una solución permanente en el conflicto Palestino-israelí.

En 1989 la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA), suscribe un Acuerdo de Cooperación con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, continuando con su estrategia de desarrollo de la región sur- sureste; por decreto presidencial, en noviembre de 1990 se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, entidad intersecretarial integrada por 23 dependencias del Ejecutivo Federal, cuyo objetivo básico estaba dirigido a coadyuvar al desarrollo económico y social de los países centroamericanos, así como contribuir al fortalecimiento de sus relaciones; esta medida encontró eco en los países de la región, por lo que un mes después reunidos en Puntarenas, Costa Rica, los presidentes de los países centroamericanos suscribían una declaración de acuerdo con la cual Centroamérica era definida como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Esto dio inicio a la convocatoria para la realización de la Reunión Cumbre México-Centroamérica, celebrada en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, planteándose la reconstrucción de la política mexicana con Centroamérica, de la paz al desarrollo, defendiendo la tesis: "No hay paz firme y duradera sin las condiciones mínimas de desarrollo que la hagan viable".

Producto de este encuentro, en agosto de 1992 se firmó el Acuerdo Multilateral de Liberalización Económica entre México y las cinco naciones centroamericanas, sirviendo de referencia para la negociación y suscripción de los tratados de libre comercio con los países del área antes referidos.

La región sur-sureste de México, subraya el fuerte rezago del desarrollo socioeconómico en comparación con las regiones del centro y del norte, los índices de pobreza, tales como la mortalidad infantil, analfabetismo, porcentajes de población en localidades aisladas, población en localidades con alta y muy alta marginación.

El rezago histórico de la región centroamericana lejos de aminorarse en forma espontánea con la apertura económica y la incorporación de los diversos países a las dinámicas de la economía global, hizo que México, al ver el intento en varias ocasiones de impulsar el desarrollo de la región centroamericana a través de la planeación regional, en el año 2000, propusiera ante los presidentes de los países del Istmo Centroamericano y el primer ministro de Belice, la puesta en marcha del Plan Puebla-Panamá (PPP), el cual pretendía impulsar en la región sur-sureste de México mediante políticas de desarrollo regional fuertes y proactivas para combatir el rezago de la región centroamericana y la frontera sur de México.

Por lo que, en la reunión del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en México, en junio de 2001, se tomó el acuerdo de incluir el PPP, como un capítulo dentro del Mecanismo de Tuxtla, el cual incluiría ocho iniciativas mesoamericanas, las cuales fueron aprobadas en la Reunión Cumbre de San Salvador.

México estaba consciente de que el desarrollo de acuerdos regionales podía tener efectos positivos o negativos en el comercio y las inversiones mundiales, por lo que consideró un privilegio la asociación que se buscó construir con los países centroamericanos mediante los mecanismos regionales, acuerdos de complementación económica y tratados de libre comercio; teniendo ventajas en lo político, amplió los consensos bilaterales y regionales.

En lo económico, reforzó una relación de socios en los ámbitos de comercio, servicios e inversión, respecto a la cooperación se concretaron programas y acciones de intercambio tecnológico, científico, educativo y cultural; en cuanto a la pacificación, sirvió de apoyo a las negociaciones de los Acuerdos de Paz de Guatemala y El Salvador; por último, en cuanto a la Integración Centroamericana es el primer socio extra regional del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

México consideró que la Integración Regional era la única respuesta para que los pueblos de la región centroamericana enfrentaran el proceso mundial de la globalización, permitiendo fortalecer más las relaciones bilaterales al considerar el mutuo interés, tanto de los pueblos de la región del Istmo como de los estados del sur-sureste de México.

Las relaciones interparlamentarias inician en 1995 y se institucionalizan al posibilitar una cooperación más amplia en el campo de las respectivas competencias del Parlamento Centroamericano y el Poder Legislativo mexicano, al ingresar ocho diputados y cinco senadores como observadores permanentes ante el PARLACEN, lo que permitió la participación del pleno de la Asamblea General del Parlamento en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, llegando a acuerdos bilaterales de gran importancia para ambas regiones.

Parlamento Centroamericano. Orígenes de su evolución

Los países centroamericanos desde el siglo XIX han hecho varios intentos por integrarse como una gran Federación, en 1824 surge la Constitución de la República Federal de Centroamérica de la Asamblea Constituyente de las Provincias Unidas del Centro de América, creando así la República Federal Centroamericana.

Con la creación de la Federación se adoptó el modelo norteamericano de Poder Legislativo conformado por dos Cámaras: la de diputados, que representaba a la población de la República Centroamericana; y el senado, que tenía dos miembros por cada Estado, integrando una Federación conformada por Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Comayagua,[16] posteriormente nombrada Honduras.

La República Federal de Centroamérica duró 14 años, ya que en 1838 se rompe el Pacto Federal debido entre otros sucesos al comienzo de la

[16] Comayagua fue una provincia de la Monarquía española, erigida en 1820 en el territorio de la comandancia de Comayagua, que era parte de la provincia de Guatemala.

Guerra Civil en Guatemala; los Estados de la Federación expresaron en sus respectivas constituciones políticas como nuevos Estados, el deseo de reconstruir algún día la llamada "Patria grande".

El 1947 se instala en Honduras un parlamento con delegados de El Salvador, Honduras y Nicaragua, con la intención de construir un gobierno provisorio, mismo que no prosperó debido a la influencia británica en los asuntos internos de Nicaragua y Honduras. En 1850 se vuelve a hacer el intento de crear un Estado supra-nacional con dos representantes por cada uno de los Estados parte con la promesa de instalar un constituyente en El Salvador o en Nicaragua, este poder legislativo no fue instalado.

Alejandro, Bravo (2019),"En 1898 se aprueba la Constitución de los Estados Unidos de Centroamérica creada por Nicaragua, El Salvador y Honduras, en esta Constitución al igual que la de 1824, el Congreso Federal era bicameral y el Senado representaba a los Estados como Entidades Políticas de la Unión (artículo 59)", (p.1), se trataba de un sistema bicameral, fue hasta el año de 1921 que Guatemala, El Salvador y Honduras conformaron la tan ansiada República de Centroamérica, en su Constitución el Poder Legislativo era bicameral, integrándose el Senado por tres senadores propietarios electos por el Poder Legislativo de cada Estado parte, su capital fue Guatemala hasta 1834…"

Como se describe en sus orígenes, la creación del PARLACEN se remonta al proceso de pacificación de Centroamérica y las Declaraciones de Esquipulas I[17], mismas que propusieron la creación de un Parlamento Centroamericano, después de Esquipulas II[18] los cinco presidentes

[17] En consecuencia, en 1986 en Esquipulas I se decide la creación del Parlamento Centroamericano, como el mecanismo idóneo para fortalecer el diálogo regional y consolidar la democracia y la paz, colocando de esa forma a Centroamérica a la vanguardia de los procesos integracionistas en el marco de las modernas relaciones internacionales, a las puertas de la terminación de la denominada Guerra Fría.

[18] Un año después de Esquipulas I, en ocasión de la Cumbre de Presidentes, Esquipulas II suscribe en la ciudad de Guatemala el procedimiento para establecer

centroamericanos firmaron el Tratado Constitutivo del PARLACEN aprobado en 1988 solamente por cuatro países, en virtud de que Costa Rica no firmó, la ratificación del Tratado fue posible gracias a un protocolo adicional en 1989 que modificó el tratado original, teniendo en 1989 el primer proceso de elección de diputados al Parlamento Centroamericano. Y en octubre de 1991, pasadas las elecciones de El Salvador, se inauguró formalmente este organismo regional.

Construyendo una Comunidad Centroamericana de Naciones

Los países centroamericanos formalizan las instancias políticas de tratamiento de los temas de la integración de manera solemne en un tratado que, posteriormente, es aceptado por Panamá, mediante su respectivo instrumento de adhesión. En este orden de ideas es conveniente señalar que de los Estados que originalmente suscribieron el texto del Tratado Constitutivo, únicamente Costa Rica no lo ha ratificado, aun cuando su Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad el protocolo de Tegucigalpa que, entre otros órganos, reconoce la existencia del Parlamento Centroamericano como parte del Sistema de Integración Regional.

No obstante que Costa Rica pertenece al SICA y al SIECA, y lleva un fuerte proceso arancelario con los países de la región, en el ámbito político existe un rezago, ya que el PARLACEN ha tratado de hacer un acercamiento para su adhesión, y unificar voluntades políticas, no teniendo la respuesta esperada en el 2019, respuesta que tarde o temprano debe llegar en virtud de que el avance de la integración

---

una paz firme y duradera de la región, consolidándose así la legitimación del proceso de paz, democracia y desarrollo de la región, al reafirmar la creación del Parlamento Centroamericano, que según su Tratado Constitutivo, era con el fin de crear una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, fundamentado en la democracia representativa y participativa, en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional.

económica de la región ha caminado en sentido positivo para todos los países que la conforman.

La referencia del Tratado Constitutivo del PARLACEN, obliga a mencionar los tres protocolos que se hicieron a dicho instrumento y que los gobiernos suscribieron con el ánimo de agilizar su puesta en vigor y extender el plazo para la realización de elecciones para diputados al Parlamento, de conformidad con las leyes electorales de cada Estado miembro.

El hecho de que uno de los cinco países que suscribieron el Tratado no lo ratificara, constituyó una especie de veto para las labores del PARLACEN, lo que dio lugar a la emisión de varios protocolos que ampliaban el plazo para que se realizaran las elecciones a diputados, pero a la vez, restringían importantes atribuciones consignadas en el Tratado Constitutivo, lo que para algunos observadores políticos significó el origen de un déficit democrático en el esquema institucional de la integración.

Primera decisión de proyección regional proveniente del PARLACEN

La primera decisión de carácter político adoptada por los gobiernos del área, fue la de otorgarle sentido institucional a las reuniones en la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, mediante la suscripción del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas. Ello abriría importantes espacios de comunicación directa y tratamiento al más alto nivel de los principales temas estratégicos de naturaleza política, económica y social, en el marco de una acción puramente intergubernamental que a su vez, ofrecía nuevas oportunidades para avanzar en las etapas de la integración y hacer de Centroamérica una nueva entidad frente a las cada día más cambiantes condiciones en la realidad internacional.

La creación del Parlamento Centroamericano, se concibió como el mecanismo idóneo para fortalecer el diálogo político regional y

consolidar la democracia y la paz, colocando de esa forma a Centroamérica, a la vanguardia de los procesos integracionistas en el marco de las modernas relaciones internacionales, a las puertas de la terminación de la denominada Guerra Fría.

Convirtiendo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas en el primer instrumento jurídico, solemne y formal, de alcance regional, que se suscribe en la nueva etapa de la integración, en donde los países de la región se organizaban en el marco de un novedoso esquema, estructurado sobre las siguientes instancias políticas fundamentales:

Reunión de presidentes[19]

Se creó la Reunión de presidentes como una instancia intergubernamental institucionalizada, con lo cual se confiere seguridad al proceso iniciado en Esquipulas I, consolidándose los acuerdos suscritos, para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica.

Es importante resaltar que el Tratado Constitutivo va mucho más allá del reconocimiento o restablecimiento de las reuniones de presidentes ya previstas en la antigua Carta de ODECA[20], su proyección alcanza, por primera vez, la instancia política de los vicepresidentes centroamericanos, la cual ha cumplido una función muy específica en este proceso de transición entre el conflicto y la paz.

En ese sentido la Reunión de presidentes centroamericanos ha tomado conocimiento de las actividades impulsadas por la Secretaría General SG-SICA, manifestando su complacencia por los avances obtenidos en la definición de un mecanismo para la coordinación de la cooperación

---

[19] Según el artículo 24 del Tratado Constitutivo del PARLACEN y otras instancias políticas, suscrito en San Salvador, El Salvador, el 8 de octubre de 1987.

[20] Siendo la Carta de ODECA, el esquema de Organización de Estados Centroamericanos, establecida en la carta de San Salvador en 1951 y reformada por la Carta de Panamá de 1962, se sitúa en el mismo nivel jerárquico a las principales instancias del Sistema Político Regional de primera generación.

internacional hacia Centroamérica, el cual contribuirá a la obtención y utilización óptima de recursos técnicos y financieros.

Reunión de vicepresidentes

Se constituye como una instancia de enlace entre el foro político de decisión al más alto nivel intergubernamental y el foro comunitario representado por el PARLACEN, en el Tratado Constitutivo del mismo.

Esta Reunión de vicepresidentes centroamericanos se integra con un vicepresidente o persona designada por la Presidencia de la República de cada Estado miembro, siempre y cuando sea uno, ya que al ser varios los vicepresidentes o designados a la Presidencia de la República, le corresponde al respectivo Congreso o Asamblea Legislativa hacer la designación.

En caso de ausencia, muerte o incapacidad de un vicepresidente o designado a la Presidencia de la República, éste será reemplazado por quien corresponda, de conformidad con la legislación interna del Estado afectado; o en su caso, por la persona que designe el Congreso o Asamblea Legislativa.

Además de las atribuciones específicas que le confiere el Tratado Constitutivo del PARLACEN, se le otorgó una amplia iniciativa dentro del proceso de integración centroamericana compitiéndole especialmente el conocimiento, análisis y proposición de recomendaciones relacionadas con él, promoviendo el proceso de integración regional en el cumplimiento de sus atribuciones, velando por la ejecución de las decisiones correspondientes procurando el apoyo de los respectivos organismos regionales, y poniendo a consideración de la Reunión de presidentes centroamericanos los asuntos de la más alta decisión política.

No hay que dejar de lado la importancia que tuvo Centroamérica en la movilización de recursos para la recuperación económica de la región, a

través del PEC[21] , en el cual la Reunión de vicepresidentes se constituyó como el foro de más alto nivel regional, en el marco de los mecanismos de coordinación intra y extra-regionales, encargados de promover y canalizar la cooperación externa hacia Centroamérica, que alcanzó un importante éxito en la movilización de recursos para la recuperación económica de la región, de la misma forma su participación en el marco de las conferencias de San José.

El programa intra-regional de mayor duración en el que fue determinante la participación de la instancia de los vicepresidentes es el denominado Plan Trifinio[22], cuyos alcances favorecen el desarrollo de El Salvador, Guatemala y Honduras y que contó con la cooperación de organismos Internacionales como la Organización de Estados Americanos OEA, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Comisión Europea.

El Foro de vicepresidentes tuvo un carácter ejecutivo y una intermediación directa entre las cumbres de presidentes y los niveles intermedios de decisión técnico-política; efectivamente, la Reunión de vicepresidentes se constituyó en la gran coordinadora de la Reunión de ministros de integración económica de la región, para el tratamiento de los temas relacionados con la cooperación internacional que se ofrecía a

---

[21] El Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), se constituye como una herramienta básica de canalización de la cooperación española hacia los distintos países de la región, a través de un enfoque que apuesta por el fortalecimiento de las instituciones y la coordinación y armonización de políticas, en el marco del sistema y los procesos de integración regional en marcha.

[22] El Plan Trifinio, es un organismo regional que forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que busca desarrollar un proceso de gestión del ambiente y del territorio, con el fin de que éste se convierta en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de las comunidades fronterizas. En el año de 1997, se establece la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT), con la firma de un tratado entre las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras; la cual es liderada por los vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y un designado (a) presidencial de Honduras, como el ente encargado de tutelar la ejecución del Plan Trifinio y de su permanente actualización.

Centroamérica, en el marco de las diversas iniciativas de apoyo al desarrollo regional. La Comisión Multilateral por la Paz y el Desarrollo de Centroamérica, como forma internacional de apoyar los Acuerdos de Esquipulas.

La creación del PARLACEN representó el complemento a los esfuerzos de entendimiento político que los presidentes iniciaron en Esquipulas I, y se ofrece como un mecanismo de cooperación institucional que permita fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo, como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica.

Sistema de Integración Centroamericana

El seguimiento a los acuerdos adoptados en la Cumbre de Antigua en 1990, y basados en las propuestas presentadas al efecto, la Reunión de presidentes centroamericanos celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en 1991, estimó conveniente reformar la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, suscrita en San Salvador, en 1951, y modificada a su vez en 1962, para darle consistencia a las acciones emprendidas en la región, particularmente en la nueva y reciente integración global impulsada por los gobiernos en el marco de los Acuerdos de Esquipulas I y II. Para ello, suscribieron el denominado Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, firmada en Panamá el 13 de diciembre de 1962.

Mediante este protocolo, los gobiernos centroamericanos inician el proceso de recaudación del marco jurídico del esquema centroamericano a la nueva realidad, y de esa manera instruyen y consolidan el nuevo Sistema de Integración Centroamericana (SICA), cuyos mecanismos según el enunciado de este instrumento, serán los encargados de dar seguimiento a las decisiones adoptadas en el seno de las Reuniones de presidentes, coordinando su ejecución con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, queda incluido Panamá como Estado miembro del SICA.

A partir de ese momento, el protocolo queda sujeto a la ratificación de todos los Estados suscriptores y a la adhesión de Belice.

Con fundamento en el Protocolo de Tegucigalpa y derivado de la LXIII Reunión de presidentes celebrada en diciembre de 1992, en Panamá se ratificó el nuevo esquema de integración y aprobó la entrada en vigor del SICA, el cual tendría una función de coordinación y vinculación, de todas las instancias de integración y del futuro Mercado Común Centroamericano, esto le dio formalidad a la interacción de las instituciones regionales, abarcando los sectores: económico, social, cultural y político, y teniendo como objetivo principal hacer de América Central una región de paz, libertad, democracia y desarrollo construida sobre la base del respeto, tutela y promoción de los derechos humanos; inicia su funcionamiento el 1º de febrero de 1993, fecha en la cual quedó instalada formalmente la Secretaría General, con sede en San Salvador, República de El Salvador.

El Protocolo de Tegucigalpa entró en vigor el 23 de julio de 1994, para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; la Asamblea de Costa Rica lo aprobó por unanimidad en mayo de 1995. De esta manera, el SICA cobró vigencia para todos los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960.

Tomando en cuenta lo señalado en la Corte Centroamericana de Justicia en el marco de la opinión consultiva,[23] los demás instrumentos jurídicos de los Subsistemas Económico y Social y de las otras instancias que componen el SICA, deben ser considerados derivados o complementarios, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

---

[23] Emitida el 24 de mayo de 1995, hace referencia a que el Protocolo de Tegucigalpa ha de ser considerado como el marco de la Integración Centroamericana, y por tanto el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normatividad centroamericana, sean estos tratados, convenios, protocolos, acuerdos u otros actos jurídicos vinculatorios anteriores o posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa.

A partir de esto se puede considerar a todos los órganos e instituciones que conformen el SICA, deben actuar coordinadamente a nivel global del Sistema de Integración, y a nivel sectorial de cada uno de los subsistemas económico, social, cultural y político.

Para su funcionamiento, el SICA se integra por cuatro órganos principales: 1. Reunión de presidentes centroamericanos, como foro supremo y como apoyo a las reuniones de presidentes y vicepresidentes; 2. El Consejo de ministros; 3. Comité Consultivo o Ejecutivo; y 4. Secretaría General.

También forman parte del sistema el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia y los demás órganos e instituciones de la integración, BCIE, ICAP, SIECA, ICAITI, CMCA, etc.,[24] que señala el protocolo y sus instrumentos derivados o complementarios:

La Reunión de presidentes y vicepresidentes, se describió detalladamente dentro de la explicación del PARLACEN por la vinculación e importancia de su formación.

El Consejo de ministros, está conformado por los ministros del ramo y, en caso extraordinario, puede integrarse por un viceministro debidamente facultado; según el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, el ministro del ramo del Estado miembro que sea vocero de Centroamérica, presidirá en ese mismo semestre del Consejo de ministros respectivo.

Es competencia del Consejo de los Ministros de Relaciones Exteriores lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural

[24] BCIE, Banco Centroamericano de Integración Económica; ICAP, Instituto Centroamericano de Administración Pública; SIECA, Secretaría General de Integración Económica Centroamericana; ICAITI, Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial; CMCA, Consejo Monetario Centroamericano.

que puedan tener repercusiones internacionales. Le corresponde igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y la preparación de las reuniones de presidentes, la representación de la región ante la comunidad internacional, la ejecución de las decisiones de los presidentes en materia de política internacional regional, la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al Sistema de la Integración Centroamericana, así como la decisión sobre la admisión de observadores a la misma. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores conocerá de las propuestas de los distintos foros de ministros, a efecto de elevarlos al conocimiento de la Reunión de Presidentes con sus observaciones y recomendaciones.

Comité Consultivo como parte de la estructura del SICA, representa un órgano creado por el Protocolo de Tegucigalpa. El Tratado de Integración instituye el Comité Consultivo del Subsistema Social. Adicionalmente, el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica crea el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE), integrado por los representantes del sector privado organizado regionalmente, vinculado a la SIECA y relacionado con el Comité Consultivo General previsto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

Este Comité fue creado para dar acceso a la participación efectiva de las fuerzas vivas de la región en la obra integracionista. Se procedió a crear una primera selección de los criterios para conformarlo, y se convocó el 1º de febrero de 1994, a las organizaciones privadas regionales a reuniones preparatorias, para organizar la entrada en funciones de este órgano democrático.

En el campo de proyectos de desarrollo hay que resaltar una de las primeras iniciativas que da seguimiento a la experiencia del Plan Trifinio, misma que fue impulsada por la Cumbre de Guatemala del 29 de octubre de 1993, y se llamó Fronteras Solidarias en Centroamérica:

un Plan de Desarrollo Integral para la Familia Centroamericana en Zonas Fronterizas, orientado a contribuir con sectores de población fronteriza de dos o más países, a superar las condiciones de pobreza extrema; sustentándose tanto en la participación social y en la solidaridad transfronteriza, como en la coordinación novedosa entre todas las instituciones regionales de la integración social en acción complementaria a la de los gobiernos en las zonas fronterizas respectivas.

La Secretaría General se encargará de la coordinación general de todos los órganos o instituciones de la Integración Centroamericana para asegurar la ejecución de las decisiones de las cumbres presidenciales, que se celebran anualmente, continuando en funcionamiento las instituciones establecidas por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, la SIECA y el BCIE, otros tres órganos principales bajo el "techo" del SICA con la Corte Centroamericana de Justicia, el PARLACEN como instancia de cooperación política y el llamado Comité Consultivo que representa a los varios sectores sociales.

Corte Centroamericana de Justicia

Los países centroamericanos ricos en vínculos de un pasado común, también desarrollaron, a principios del siglo XX, un mecanismo novedoso para la solución de disputas territoriales y esta fue la Corte Centroamericana de Justicia, misma que fue inaugurada en octubre de 1994, con sede en la ciudad de Managua, Nicaragua.

Este mecanismo de solución de controversias fue la Corte Centroamericana de Justicia de 1907, que representó la voluntad regional de alcanzar compromisos por la vía pacífica y de acuerdos del derecho Internacional.

Esta misma figura jurisdiccional de alcance regional fue incorporada a la Carta de la ODECA, suscrita en San Salvador, en 1951 y reformada

por la Carta de Panamá de 1962, no obstante, la actual Corte Centroamericana de Justicia se establece en 1991.

Efectivamente, el Protocolo de Tegucigalpa, suscrito en diciembre de 1991 por los gobiernos centroamericanos y por medio del cual se reforma la Carta de ODECA, instituyendo el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y mediante el artículo 12 de dicho instrumento marco, se instruye como órgano del Sistema de la Corte Centroamericana de Justicia, con las funciones asignadas por su estatuto constitutivo.

La Corte Centroamericana de Justicia se concibe como un Tribunal Regional de Jurisdicción privativa para los Estados del Istmo. Es el órgano judicial principal y permanente del Sistema de la Integración Centroamericana, cuya jurisdicción y competencia regional, son de carácter obligatorio para los Estados.

La competencia de la Corte se establece como una competencia de atribución, con exclusión de cualquier otro tribunal, independientemente de los conflictos de los Estados parte, conocerá de los litigios entre las partes naturales o jurídicas residentes en el área y los gobiernos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana. También conocerá de los conflictos que se planteen entre los órganos de un Estado miembro.

La Corte es el órgano de consulta permanente de las Cortes Centroamericanas de Justicia, además de resolver las consultas que se le formulen, podrá emitir recomendaciones que propicien la emisión de leyes uniformes.

La Corte se integrará con uno o más magistrados titulares por cada uno de los Estados parte. Cada titular tendrá su respectivo suplente. Los magistrados titulares y suplentes serán electos por las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, para desempeñar el cargo por un periodo de diez años, existiendo la posibilidad de la reelección.

Mecanismos de desarrollo y cooperación en Centroamérica. Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC)

El PEC, viene a representar el interés de la comunidad internacional, con miras para encontrar caminos de solución pacífica de la crisis regional.

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, aprobó un Plan de Cooperación Económica para una subregión, atendida por la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El PEC fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la segunda parte del cuadragésimo segundo periodo de sesiones en mayo de 1988, en una sesión especial, luego de la intervención del vicepresidente, ante el pleno de la Asamblea General en la sede en Nueva York.

El PEC funcionó bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el ámbito mundial y en lo interno, se apoyó en los mecanismos de coordinación aprobados por los gobiernos del área, a cargo de la Reunión de vicepresidentes, que se constituyó en el foro de mayor nivel político para asuntos de la cooperación económica, financiera y técnica en el marco del PEC, lo cual permitió encausar de forma más directa las actividades que en el ámbito político siguieron a cargo de las Reuniones Cumbre de Presidentes Centroamericanos.

Los programas del PEC estaban orientados a dar consistencia a los esfuerzos de reactivación económica del área, entre los conceptos de paz y desarrollo, el PEC fue una respuesta de la comunidad internacional en su conjunto a las iniciativas de paz de los cinco presidentes de la región.

El plan especial se concentró en aquellos aspectos económicos y sociales directamente vinculados a la preservación y consolidación de la paz; la cooperación y el apoyo para alcanzar ese propósito, siendo distintos a aquellos que los países beneficiados ya obtenían de la comunidad internacional, en condiciones más favorables. Se buscó que las acciones

resultaran más consistentes en las prioridades identificadas por los gobiernos de la región a fin de complementar sus esfuerzos nacionales de desarrollo.

Existe un acuerdo bastante amplio en los círculos académicos y gubernamentales de la región respecto al fortalecimiento de la integración económica de América Central en los últimos años. Este consenso está respaldado por el crecimiento significativo del comercio intrarregional, el cual aumentó de 3,439.7 millones en el año 2004 a 7,811 millones en 2017; y por otra, el incremento de las inversiones entre Centroamérica y las inversiones internacionales.

Otro factor que ha incidido positivamente en el proceso de integración económica es el advenimiento de los procesos de paz y democratización a lo largo de la región, que generaron un clima favorable de estabilidad política y social, requisitos fundamentales para la integración regional. Hay que subrayar, además, que la integración fue favorecida desde principios de los años 1990, por la llegada al poder en la mayoría de países de la región de gobiernos pro-empresariales y empresariales, sobre los cuales los principales grupos de poder económico han tenido una influencia significativa.

Los mecanismos regionales son una importante expresión del multilateralismo contemporáneo; sus decisiones tienen creciente influencia en la discusión y desarrollo de los principales temas de la agenda mundial. Las reuniones de los foros de diálogo y concertación política multilateral, realizados frecuentemente a nivel de jefes de Estado y de gobierno, son cada vez más útiles para fijar la posición o el concurso de grupos de países sobre situaciones de interés común, o bien para contribuir a resolver problemas de carácter regional o mundial que demandan una reacción oportuna.

Las cumbres con un carácter periódico se realizan desde hace más de 25 años, y el registro de reuniones de mandatarios podría extenderse hasta el siglo XIX. En casi cinco lustros se ha dado un señalado incremento de

los encuentros periódicos de mandatarios, de carácter bilateral, regional y hasta birregional en las cumbres de la Unión Europea con los países de África, Asia, América Latina y el Caribe, así como una transformación notable en su formato, objetivos y alcances.

Estos mecanismos llevan a cabo reuniones periódicas a nivel de mandatarios, ministeriales y técnicos, México es uno de los países precursores de los mecanismos de alcance regional y de un gran número de los que tienen un carácter subregional, ya que ha tenido también una participación activa y propositiva dentro de ellos.

A continuación, se describen algunos de los mecanismos que más han contribuido a la integración regional de Centroamericana y a su desarrollo:

Grupo de Rio (G-Río)

Considerado como el mecanismo de consulta y concertación política más importante de América Latina y el Caribe, por ser el pionero en la concertación regional, en donde los mandatarios de los países de América Latina y el Caribe se reúnen periódicamente, sin la presencia de representantes de otros países. Es un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado en Río de Janeiro, Brasil, el 18 de diciembre de 1986.

Los cancilleres de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, mediante la Declaración de Río de Janeiro y, a partir de su acción conjunta en el Grupo de Contadora y en el Grupo de Apoyo, formado el primero en 1983 por (Colombia, México, Panamá y Venezuela), y el grupo de apoyo creado en 1984, para una valoración más amplia del trabajo realizado por el Grupo de Contadora en favor de la paz centroamericana, formado por (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay), conocido también como Grupo de Lima o Grupo de los Ocho, expresaron su decisión para fortalecer y sistematizar la concertación política de sus gobiernos mediante la realización de un proceso de

consultas regulares sobre temas de interés común "en el contexto de una creciente unidad latinoamericana". Asimismo, decidieron dar a tales encuentros "el carácter de un mecanismo permanente de consulta y concertación política".

El G-Río fue creado para dar continuidad a los esfuerzos del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora. Uno de los objetivos del Grupo de Río radica en examinar las cuestiones internacionales que sean de especial interés; concertar posiciones comunes, particularmente en los foros internacionales; y propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región,[25] decidiéndose crear otro mecanismo a partir de éste llamado, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC.

Cumbre de las Américas

Es una reunión de los gobernantes de los países del continente americano; el caso de Cuba fue excepción hasta la VIII Cumbre que se celebró en Lima, Perú, en abril del 2018, cuando tuvo su primera participación. Esta Cumbre lleva a cabo reuniones cada tres años desde su primera reunión en 1994.

Fue creada para tratar la implementación de un mecanismo de diálogo político que ayudara a la implementación del libre comercio de América, lo que permitió a los países del hemisferio sentar las bases para un diálogo franco y productivo, que privilegia valores compartidos y coincidencias, e impulsa la cooperación en el sistema interamericano.

Se le considera como un tratado que quiere impulsar el comercio entre las regiones reduciendo los aranceles, pero no se puede decir que en un primer momento tenga consecuencias traumáticas, pero sí es un paso hacia el desarrollo a través de las transacciones comerciales que

[25] Declaración de Río de Janeiro de los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Río de Janeiro, Brasil, 18 de diciembre de 1996.

impulsarán la especialización, la competitividad, la desaparición de monopolios, la mejora del nivel de bienestar de la población y un desarrollo de las infraestructuras.

Su objetivo principal se basa en analizar y debatir sobre los problemas y desafíos que enfrenta el continente americano y de esta manera encontrar soluciones conjuntas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de las Américas.

Conferencia Iberoamericana

Para México, esta Conferencia es un foro privilegiado de consulta y concertación política que ha contribuido a reafirmar las coincidencias y afinidades culturales e históricas con las naciones iberoamericanas, lo que permite reflexionar con un carácter abierto y franco sobre los desafíos de un escenario internacional en constante cambio, así como impulsar la cooperación, coordinación y solidaridad regional.

La Conferencia Iberoamericana[26] reúne anualmente, desde 1991, a los mandatarios de los países de habla hispana y portuguesa de América y Europa.

Su objetivo principal consiste en propiciar soluciones a los desafíos y problemas de los países miembros y transformar el conjunto de afinidades históricas y culturales en un instrumento de unidad y desarrollo, sustentado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.

Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla

Las poblaciones del Istmo son en extremo vulnerables a fenómenos que en otras regiones son solo eso, fenómenos naturales. En el Istmo, en cambio, se convierten en terribles desastres que echan por tierra decenios enteros de esfuerzos por salir del subdesarrollo. También es

[26] Conformada por los países: Argentina, Andorra, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Naciones Unidas.

posible presenciar cómo tras el desastre, los países afectados establecen una indeseable competencia entre ellos para atraer los recursos de la cooperación internacional en apoyo a la reconstrucción, de ahí que el gobierno de México insista en la cooperación regional, alentada por el Mecanismo de Tuxtla, como medio para apoyar la integración centroamericana, de hecho, la mejor vía que se ha encontrado para alcanzar la viabilidad económica y política de los países del área.

Este mecanismo fue transformado en el foro idóneo de consulta y concertación política entre México y Centroamérica, hasta convertirse en el principal promotor de la cooperación ente las naciones participantes, con un enfoque integral regional. Belice y Panamá quedaron incorporados a este importante foro subregional en febrero de 1996, posteriormente en el 2009, ingresaron Colombia y República Dominicana.

Como instrumento de concertación se ha constituido en el principal esquema de cooperación internacional hacia Centroamérica, los compromisos adoptados tanto por los países donantes de cooperación como por los países receptores, deben refrendarse en respuestas al desarrollo democrático en Centroamérica, a la consolidación de los procesos de paz, al pleno respeto a los derechos humanos y a la promoción del desarrollo sostenible.

Plan Puebla-Panamá (PPP)

En la Reunión Extraordinaria del Mecanismo de Tuxtla, realizada precisamente en San Salvador, el 15 de junio de 2001, los mandatarios de los países de Mesoamérica anunciaron su consenso para, en el marco del Diálogo de Tuxtla, construir el Plan Puebla-Panamá (PPP).

Al respecto se incluyen ocho iniciativas de integración y desarrollo: 1. Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable, para promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales; 2. Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano, para reducir la

pobreza, facilitar el acceso de la población vulnerable a los servicios sociales básicos y contribuir al pleno desarrollo; 3. Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales; 4. Iniciativa Mesoamericana para la Promoción del Turismo, con énfasis en el turismo ecológico, cultural e histórico; 5. Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial, mediante la reducción de los costos de transacción, el Plan Puebla-Panamá: una plataforma de desarrollo y la mayor participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales; 6. Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial; 7. Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética; y 8. Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones.

También se estableció la Comisión Ejecutiva del Plan Puebla-Panamá, integrada por comisionados que fueron designados por cada uno de los mandatarios de la región, siendo la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana la que recibió la encomienda de desempeñarse como Secretaría de Apoyo a la Comisión Ejecutiva.

Se nombró una Comisión de Alto Nivel para el Financiamiento del Plan Puebla-Panamá, de acuerdo al Banco Mundial el potencial de financiamiento del proyecto en el año 2000, fue de 60.000 m.d.d., coordinada por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y compuesta por responsables de finanzas de cada país, con el mandato de presentar, a más tardar en el mes de septiembre, el plan correspondiente.

El Proyecto Mesoamérica. (Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica)

Es un mecanismo[27] de diálogo político de alto nivel para construir consensos, articular esfuerzos de cooperación y atraer recursos para

[27] Los países que integran dicho mecanismo son: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, los estados del sur-sureste de México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y

fortalecer los procesos de integración y desarrollo de 10 países mesoamericanos, facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de más de 226 millones de habitantes de la región mesoamericana.

Entre los proyectos que se priorizaron en la agenda, se encuentran las interconexiones eléctricas, la interconexión de la infraestructura de transporte, telecomunicaciones, la facilitación comercial y competitividad, y una atención especial a proyectos en áreas sociales como salud, medio ambiente, gestión del riesgo, vivienda, y seguridad alimentaria y nutricional.

Fue lanzado oficialmente por los presidentes y jefes de Estado y de gobierno de México, Centroamérica y Colombia, el 28 de junio de 2008, en el marco de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Villahermosa, México.

En dicha Cumbre, los mandatarios acordaron la evolución de los procesos de reestructuración del Plan Puebla-Panamá (PPP), iniciados en la Cumbre para el Fortalecimiento del PPP, celebrada en abril de 2007, en Campeche, México.

Se han celebrado siete cumbres dentro de las cuales en el 2011 se impulsa la firma del Tratado Único de Libre Comercio entre México y Centroamérica, en 2015 se incorporó Seguridad Alimentaria y Nutricional como línea de acción, en 2019 se tuvo el Primer Foro de Cooperantes de Mesoamérica, que permitirá construir un espacio de diálogo y de identificación de oportunidades para la formulación de propuestas técnicas y de nuevas acciones, iniciativas y proyectos que se

---

Yucatán), a partir de 2006, se unió Colombia y en 2009 se adhirió República Dominicana. En la actualidad también son miembros, Antigua y Borunda, Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Cuba, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucia, San Vicente y las granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela, Dominica, y como miembros asociados: Aruba, Curazao, Caribe Neerlandés, Guadalupe, Guyana Francesa, Martinica, San Bartolomé, San Martín, Islas Turcas y Caicos, Sint Maarten, y Mancomunidad de Dominicana.

enmarquen en las prioridades que han sido consensuadas por los países de la región para beneficiar a sus más de 230 millones de habitantes.

Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Partiendo de que el Caribe es una región con gran dinamismo para promover una más estrecha relación con esa zona, México fue un activo promotor del acuerdo de creación de la Asociación de Estados del Caribe, organismo regional que procura el fortalecimiento e integración de los países de la zona del mar Caribe con el objetivo de crear un espacio económico común, preservar el mar y promover el desarrollo sustentable de sus miembros. Este nuevo foro cuenta con una estructura flexible y poco burocrática, lo que permitirá a sus miembros la promoción de acciones de cooperación regional en materia económica y de intercambio tecnológico, particularmente en aras de la protección del medio ambiente, el transporte y el turismo.

Cumbre (ALC-UE)

Es una reunión de mandatarios de diferentes países de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea que se celebra cada dos años en mayo.

Tiene su antecedente en la reunión que tuvieron los jefes de Estado y gobierno de América Latina y el Caribe (ALC) y de la Unión Europea (UE), se reunieron en Río de Janeiro, Brasil, los días 28 y 29 de junio de 1999, para acordar las bases del futuro de las relaciones entre las dos regiones, suscribiendo una declaración política en la que se comprometieron a desarrollar una Asociación estratégica entre América Latina y el Caribe-Unión Europea, misma que brindaría una nueva dimensión a las relaciones intrarregionales.

Esta nueva relación ha sido propiciada en parte por las profundas reformas de cambio estructural adoptadas por los países de América Latina y el Caribe durante los últimos 20 años, considerándose una nueva etapa de relaciones entre ambas regiones a partir del concepto de "asociación estratégica".

En otros compromisos adoptados, destacaron la intención de impulsar conjuntamente el libre comercio, birregional y en la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sin exclusión de sector alguno.

Otro de los objetivos radicó en buscar fórmulas para garantizar la seguridad financiera mundial, y establecer más y mejores esquemas de cooperación cultural educativa, científico-técnica y humana.

La migración en la frontera sur de México, parte de la integración

Históricamente las migraciones humanas se han originado por causas disímiles, donde destacan dos esenciales consecuencias: las económicas y las no económicas, a través de movimientos voluntarios o forzados; al mismo tiempo que han interactuado con los factores económicos, los problemas medio ambientales, el crecimiento y las transiciones demográficas, los conflictos y prácticamente todas las facetas de la sociedad, lo que las ha convertido en partes activas de la misma. Las migraciones humanas se han convertido en uno de los problemas globales más acuciantes para la comunidad internacional, los movimientos poblacionales han alcanzado cifras cuantiosas, reflejo de las diferencias socioeconómicas abismales entre unos y otros países, así como de conflictos y diferentes males que aquejan a muchas naciones del sur, entre otras causales.

A partir del 2003, se configura en los Estados Unidos un concepto de trabajo, un concepto de estrategia legislativa denominada "reforma migratoria comprensiva", sin embargo, para bien o para mal, este esquema ha sido el dominante. Ha habido un fracaso concreto cuando se han tratado de impulsar de manera muy específica esfuerzos de reformas "comprensivas"; el primer fracaso sucedió precisamente en el año 2005, cuando en aquel entonces una propuesta bajo el esquema de "reforma migratoria comprensiva" encabezada por los senadores Kennedy, demócrata de Massachusetts, y el senador McCain, republicano de Arizona, sucumbió; no se lograron superar ni siquiera

los votos de procedimiento en el Comité de Asuntos Judiciales, así que la propuesta no prosperó.

En el 2007 se intentó nuevamente, por Kennedy-Kyl, también del estado de Arizona, al igual que la anterior no tuvo éxito, y en junio de ese año también sucumbió. Por muy atractivo que ha lucido el concepto de "reforma migratoria comprensiva", realmente su práctica no ha sido una práctica de éxito, aunque la estrategia ha sido atractiva y dominante, no ha sido efectiva.

La indiferencia del norte del continente y su tratamiento discriminatorio hacia los inmigrantes hacen aún más compleja la situación de éstos. Mientras los bienes y servicios se globalizan, los movimientos humanos se restringen y controlan con mano de hierro, provocando el aumento del tráfico de personas y la vulnerabilidad de los migrantes.

La migración no es un fenómeno nuevo, ésta ha estado en el centro de la actividad del ser humano desde tiempos remotos, pero con la globalización ha adquirido connotaciones diferentes y ha afectado en mayor o en menor medida a todos los países del mundo; si no se logran resolver las causas que generan la migración masiva, y no se establecen legislaciones de mayor correspondencia con el mundo globalizado, el dilema se mantendrá, generando el aumento de las contradicciones a nivel mundial, puesto que constituyen una de las manifestaciones más agudas de la crisis social y económica de la región, y su ocurrencia está asociada a la implementación de un modelo económico que aumentó la pobreza, expandió la marginalidad urbana, rural y presionó en forma directa e indirecta, la salida de millones de personas en busca de opciones de supervivencia en otros países dentro y fuera del continente.

Entender las diferentes situaciones que originan la migración es importante para comprender las particularidades de cada modalidad y para poder generar un tratamiento indicado desde las políticas públicas. Es imperante que en todo proceso migratorio se garantice el pleno respeto de los derechos humanos de todas las personas que voluntaria

o involuntariamente han dejado sus países de origen y viven en el exterior, las migraciones no están aisladas de circunstancias políticas que entrañan formas de democracia, modelos de desarrollo y escenarios internacionales.

Ideas entrelazadas de migración con factores económicos

El tamaño de las migraciones en América Latina ha sido proporcional a la crisis estructural de los países. Tenemos que analizar si la migración y las remesas son la mejor estrategia de desarrollo. Hay que valorar cuánto le cuestan a los países cada cien millones de dólares de remesas, cuánto le costaron los migrantes que tienen un nivel educativo por encima de la licenciatura; esa es la riqueza estratégica que debería de estar sirviendo para el desarrollo del país.

En 2007 el Banco Mundial planteó y reconoció que las remesas no son sustitutas de políticas públicas de desarrollo, si se quiere que la globalización funcione, el desarrollo económico y social de todos los países tiene que estar en el centro.

Existen causas sociales y económicas, hay también razones políticas que explican las migraciones dentro y fuera de los países de América Latina y del Caribe, son razones suficientemente conocidas y no siempre aceptadas, en el marco de las responsabilidades que tienen los gobiernos de la región, la nueva agenda de seguridad regional incluye factores de riesgo, asociados a amenazas de terrorismo y narcotráfico, pero también incorporan situaciones sociales o hechos naturales que conducen a un modelo de militarización y represión.

Se incluye la militarización de las fronteras y el endurecimiento de los controles migratorios, violando los derechos humanos de las personas migrantes como la nueva Ley de Arizona[28], los muros que separan las

[28] La Ley Arizona, es una ley del estado de Arizona que supone la acción más amplia y estricta contra la inmigración ilegal en las últimas décadas. Esta ley tipifica como

fronteras y la militarización de los controles migratorios son mecanismos que discriminan y criminalizan a los migrantes, constituyéndose esto en una forma de violación masiva y sistemática de los derechos humanos.

Los migrantes son ante todo seres humanos sujetos de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; antes, durante y después de la migración, constituyen riqueza y aportan al desarrollo en los países de destino, pero también contribuyen a evitar más empobrecimiento en los países de origen.

La migración vista por el PARLACEN

El Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM), nació a partir de un grupo articulado de organizaciones de la sociedad civil con trabajo en el tema migratorio y distintas fuerzas participativas de senados, congresos, parlamentos y asambleas legislativas de la región, y su principal objetivo es trabajar en la construcción de marcos normativos en materia migratoria apegados a derecho internacional, con una visión de desarrollo y de derechos humanos, promoviendo ante distintos actores una gobernabilidad migratoria regional.

A partir del año 2008, los legisladores y parlamentarios de la región centroamericana, México y República Dominicana se reunieron con el propósito de promover un mejor entendimiento de las migraciones en, desde y hacia la región, para fortalecer sus capacidades en la elaboración, revisión, aprobación y vigencia de marcos jurídicos que normen e institucionalicen las políticas públicas de los Estados nacionales, así como aquellas relacionadas con la institucionalidad regional, con el objetivo de abordar desde una perspectiva integral, los movimientos internacionales de población.

---

delito menor estatal que un extranjero esté en Arizona sin llevar consigo los documentos de registro requeridos por la ley federal.

Como resultado de dicho esfuerzo, en marzo de 2009 con la suscripción de la Declaración de Guatemala, "Por la construcción del desarrollo regional y el abordaje integral de las migraciones: El compromiso de los legisladores y parlamentarios de la región", se adquirieron principios de observancia regional y se definió la conformación del Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM).

Se le consideró al diálogo legislativo como un elemento para el fortalecimiento con la participación de la institucionalidad del Estado encargada de diseñar e implementar el ciclo de políticas públicas (programas, proyectos y acciones de gestión migratoria), así como un mecanismo para fortalecer la participación de la sociedad civil, la academia, los migrantes, sus familias y organizaciones con los poderes legislativos de la región centroamericana.

Como parte de los avances del COPAREM, se hizo su presentación ante la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Internacionales y de Integración Regional, tomándose como punto resolutivo de la I Reunión de dicha Comisión del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), a fin de promover iniciativas de interés regional en materia de migraciones, se firmó el Memorándum de Entendimiento entre el Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM), y el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), para la formulación de un Acuerdo Marco Regional sobre Seguridad y Garantía de Derechos Humanos de la Población Migrante y sus Familiares en Centroamérica y el Caribe.

Por último, no sin ser más importante, México está atento al desarrollo de la región sur del país y buscando las alternativas para el mismo, siendo parte los mecanismos para solucionar la migración o aminorarla y buscar a la par el desarrollo de la región sur del país.

Se deberá involucrar la participación y compromiso de distintos actores, tales como gobierno, empresa, empleador/a y trabajador/a, bajo un

régimen legal supervisado por los gobiernos que incluiría una agenda común, nacional y binacional en el corto, mediano y largo plazos. Finalmente, se deben adoptar medidas regionales eficaces para hacer cumplir las legislaciones laborales, garantizando la eficacia de las inspecciones sobre el trabajo, que sirvan para detectar y penalizar las violaciones de los derechos laborales de las personas migrantes, tanto por parte de actores estatales como de empleadores privados. En particular, se debe redoblar la vigilancia en torno al trabajo femenino e infantil y crear instituciones para proteger a la infancia migrante y a las mujeres.

Acuerdos migratorios México-Centroamérica

Desde el principio, cuando se dio la relación entre el Parlamento Centroamericano y México, se planteó el tema migratorio como un tema de reflexión y apoyo entre los países centroamericanos y la frontera sur de México, con miras a realizar reformas para el tránsito más pacífico y humano del flujo migratorio centroamericano.

La criminalización de la inmigración indocumentada no solo va en contra de los avances y convenios internacionales que, en la defensa de los derechos humanos de los migrantes México ha sido uno de los más entusiastas y comprometidos promotores y firmantes, sin embargo, también ha contribuido a facilitar y detonar la extorsión, la amenaza y la arbitrariedad hacia los miles de centro y sudamericanos que anualmente cruzan nuestro país con rumbo a la frontera norte.

A este respecto, en el informe que México presentó en el 2006 ante el Comité de Seguimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, el gobierno federal reconoció que uno de los problemas que presenta actualmente el marco legislativo es que las ofensas o infracciones de carácter migratorio puedan estar sujetas a procedimientos penales, según lo establecido en la Ley General de Población.

A su vez, dicho comité recomendó al gobierno mexicano orientar sus esfuerzos a la creación de una ley de migración que corresponda a la nueva realidad migratoria del país, y que se ajuste a lo dispuesto por la convención y otros instrumentos internacionales aplicables, que elimine como delito la pena de privación de libertad a la entrada irregular de una persona o varias en su territorio.

Los diputados mexicanos observadores del Parlamento Centroamericano y la Comisión de Asuntos Migratorios impulsaron la iniciativa para la eliminación de las sanciones corporales a los inmigrantes indocumentados que ingresaban fundamentalmente por la frontera sur de México, lo que también constituía un significativo y trascendente mensaje político hacia el vecino país del norte, en la medida en que se ejemplificó con estas reformas el trato digno y respetuoso que se demandó para los centroamericanos que emigran hacia Estados Unidos en busca de oportunidades de empleo y de mejores ingresos.

Los senadores mexicanos presentaron la iniciativa de reformas para derogar el artículo 119-124 de la Ley General de Población, lo que representó una significativa oportunidad para cumplir con la obligación de armonizar la legislación nacional conforme a los derechos establecidos en los instrumentos internacionales firmados y ratificados por México, así como para modernizar las disposiciones jurídicas en materia de población, enfocándolas a la promoción y vigencia de los derechos humanos de los migrantes, más que a diseñar y aplicar mecanismos de vigilancia, control y penalización de los movimientos de población.

Los artículos que se derogaron fueron los artículos 119 al 124 que establecían penas de cárcel que van de los 18 meses a los seis años de prisión; también se hicieron modificaciones a los artículos 118 y 125, destacando la eliminación de la pena de hasta 10 años de cárcel que incluía el primero de los artículos en mención.

De todo esto solamente se establecieron sanciones administrativas a los ilícitos que plantean penas carcelarias, remitiendo al Código Penal cuando exista dolo, falsedad y alternación; y en su caso la expulsión o repatriación, si no procediese la regulación de la situación migratoria.

De igual forma la propuesta que los diputados observadores mexicanos ante el PARLACEN hicieron a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados consistía en derogar el artículo 127, el cual procedió para estar acorde con el espíritu de las reformas para eliminar la pena carcelaria, de la misma forma que la disminución de la sanción económica a los extranjeros involucrados en este supuesto, para lo que se decidió que la sanción administrativa para los mexicanos fuera incrementada a fin de evitar o inhibir prácticas perversas vinculadas con un tema de preocupación nacional, como es el de trata y tráfico de personas.

Derivado del éxodo que se vivió en México a fines de 2018, con el tránsito de migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, el presidente recién electo de México tomó como uno de los asuntos prioritarios de la nueva agenda la migración, encargando a la Secretaría de la CEPAL, hacer un diagnóstico con sus respectivas recomendaciones e identificando áreas de oportunidad, para elaborar un plan que abordara las causas estructurales de la migración, permitiendo con ello que la movilidad humana sea una opción segura.

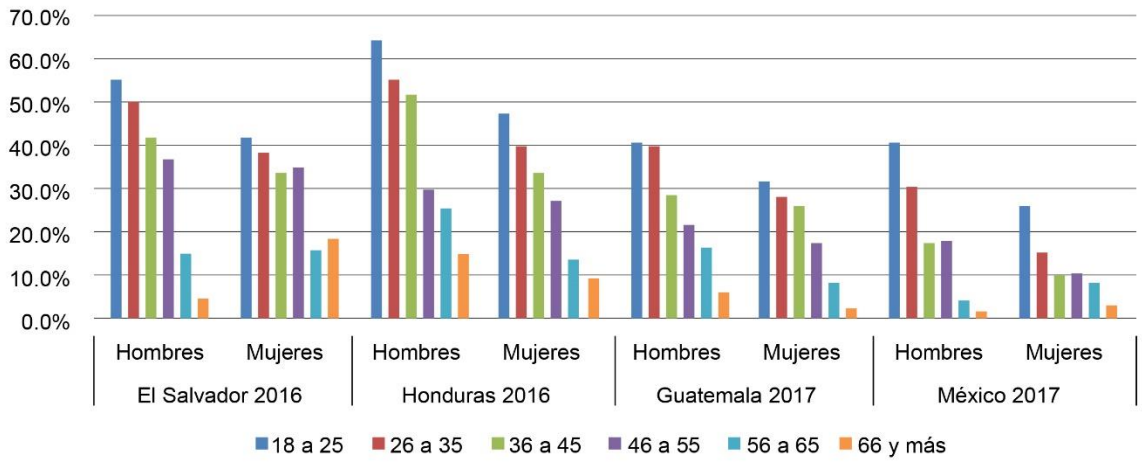
Convirtiendo esta iniciativa en el esfuerzo más integral a escala mundial para dar cumplimiento al Pacto de Marrakech[29], al complementarse con otras iniciativas lideradas por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

---

[29] El Pacto de Marrakech, es un acuerdo intergubernamental promovido por la Organización de las Naciones Unidas, creado con el propósito de mejorar la gobernabilidad de la migración, reconociendo la necesidad de mayor cooperación entre las naciones. La declaración activó un proceso que llevó a la negociación de un pacto mundial sobre migración.

A continuación, se muestra una gráfica en donde se aprecian los flujos migratorios por porcentajes de los países expulsores de migrantes hacia Estados Unidos.

Gráfica 1. Tendencia de la migración de Centroamérica a Estados Unidos por edad y género (2016-2017)



Fuente: Elaboración propia basada en los datos expuestos en el "Conversatorio Regional, PARLACEN-Cámara de Diputados, Tapachula, 2019", y en el Plan de Desarrollo Integral de El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Programa de Desarrollo Integral (PDI)

Sentando un precedente en el desarrollo de la Cooperación Internacional, con la firma de una declaración política de desarrollo e inversión del Gobierno de México, El Salvador, Guatemala y como testigo de honor la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, firmaron la declaración, encomendando a esta última la elaboración de una propuesta basada en el diseño e implementación del plan, como Programa de Desarrollo Integral (PDI), para la región sur de México, con el propósito de generar un desarrollo sostenible y oportunidades a nivel local de manera articulada.

Se analizaron las causas fundamentales del ciclo de la migración, las cuales se engloban en cinco rubros: falta de empleo, falta de

oportunidades en su ciudad, violencia, inseguridad y reubicación familiar.

Señalándose como causas de origen el crecimiento insuficiente, la desigualdad y el alto crecimiento demográfico, un patrón de siembra diferente a la actualidad y competitividad del siglo XXI, una región más violenta, y básicamente, la diferencia de salarios muy por debajo de los que Estados Unidos ofrece.

El crecimiento excluyente genera pobreza y desigualdad, una demografía demandante con rápida urbanización y persistente rezago rural, aunado al cambio climático, desastres y falta de seguridad humana y violencia crónica, por ello se plantearon tres propuestas:

Para erradicar el problema de inseguridad que enfrenta la región se debe transitar del concepto de seguridad nacional al de seguridad humana.

El fin de la seguridad nacional es brindar protección ante las amenazas externas e internas, que ponen en riesgo la viabilidad de Estado-Nación.

En cambio, para atender el problema de la falta de seguridad humana, los gobiernos deben adoptar políticas públicas que, por un lado, pongan a las personas y sus múltiples necesidades en el centro y que generen un desarrollo social pleno, y por el otro, que garanticen la vida de las personas, dentro del marco del respeto a los derechos humanos.

Se debe contar con medidas de base preventivas, garantizando empleos con adecuadas condiciones de trabajo y mayores ingresos, así como el acceso a la educación y a la salud, la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar, lo que permitirá ir recomponiendo el tejido social y comunitario.

Se pretendió implementar el Programa de Desarrollo Integral bajo cuatro ejes:

Rutas de implementación

- *Bienestar social para la igualdad.* Se prevé, que el bienestar social para la igualdad se obtendría garantizando los derechos fundamentales a lo largo de todo el ciclo migratorio, origen, tránsito, destino y retorno, por medio de la construcción de sistemas universales de protección social robustos y de un impulso de políticas de alto impacto para un empleo decente, promoviendo la inclusión laboral al garantizar los derechos y salarios justos que ayuden a superar las carencias de los trabajadores, adoptando un enfoque de seguridad humana (defensa de derechos humanos y de medios de vida), para poder abordar la violencia, garantizando la autonomía física, económica y política de las mujeres, y promoviendo la movilidad laboral con las organizaciones de empresarios y de trabajadores, vinculando la formación y el empleo mediante programas de educación técnica, al priorizar políticas de largo alcance para las poblaciones juveniles y la primera infancia, garantizando así los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, así como la seguridad alimentaria y nutricional.
- *Construir un nuevo espacio económico.* Se lograría a través del impulso de iniciativas que permitan mejorar el desempeño económico, atraer inversión, incrementar el comercio, mejorar la generación de ingresos, trabajo digno y decente.

  Esto se construiría estableciendo cadenas de valor regionales, con énfasis en la innovación y mejora de la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas con la facilitación del comercio entre México y la Unión Aduanera de los países del norte de Centroamérica, construyendo un espacio dinámico con beneficios compartidos entre ambos, a través de la integración en materia de inversión, comercio, energía y digital, diseñando una agenda regional de investigación-desarrollo e innovación, especialmente con miras a responder a los retos y oportunidades de la revolución

tecnológica, vinculando a las inversiones en el sur de México con la dinámica económica de los países del norte de Centroamérica, sin perder su enfoque local específico como podrían ser los servicios ambientales, turismo, agricultura y producción rural y manufactura en pequeña escala.

- *Integración energética, logística y regional.* En este rubro, el PDI pretende, impulsar la sostenibilidad y la resiliencia al cambio climático y la gestión integral de riesgo, consolidando el Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central (SIEPAC) con México al establecer un mercado digital regional e impulsar proyectos de infraestructura regional, que promuevan la penetración del gas natural y la integración logística para un gran empuje medioambiental, y así poder profundizar la cooperación en materia de programas y normas de eficiencia energética, realizar inversiones estratégicas regionales en infraestructura y tecnología de uso de fuentes renovables de energía.

  Las inversiones identificadas en infraestructura en el sector energético pretenden que se actualicen 950 km a lo largo de la frontera entre México y Guatemala, del mismo modo la conexión del sistema eléctrico mexicano y el Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central (SIEPAC), como interconexión de las redes eléctricas de seis países de América Central con México, de la misma forma la infraestructura y conexión México-Guatemala, con la terminal de gas natural en Puerto Cortés, Honduras, y una planta de energía con capacidad para 300 megawatts, la construcción de gasoducto de 600 km que conecta el sur de México y Centroamérica, conexión ferroviaria entre los países del norte de Centroamérica: 710 km de Ciudad Hidalgo, Chiapas, al puerto de La Libertad, en el Salvador, y 225 km de ferrocarril en Guatemala, Honduras y El Salvador.
- *Política fiscal para el desarrollo.* Se propuso promover a nivel regional el acceso a los derechos sociales y al bienestar en los

territorios de mayor índice migratorio, se plantea implementar estas medidas fiscales para combinar el crecimiento con la redistribución y así garantizar la inversión pública prudencial y fortalecer la administración tributaria de las políticas industriales para lograr un empuje medioambiental, fomentar la innovación y la productividad a través del sector privado mediante la transparencia y rendición de cuentas, y poder mejorar la calidad del gasto y reducir la corrupción, priorizando el empleo y la mejora del salario mínimo, así como las políticas fiscales contracíclicas al promover las remesas para la inclusión productiva y el desarrollo local.

Para cumplirlo fue necesario hacer algunas recomendaciones que se enumeran a continuación:

- Macroeconomía para el desarrollo, más allá de la estabilidad;
- Fiscalidad progresiva para el crecimiento: inversión cautelar, eliminar privilegios fiscales, fortalecer administración tributaria para elevar la capacidad recaudatoria y movilizar recursos para la inversión pública y el gasto social;
- Garantizar la sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo;
- Transparencia y rendición de cuentas para mejorar la calidad de gasto y reducir la corrupción;
- Aplicar medidas contracíclicas vía gasto e inversión pública en las fases contractivas del ciclo económico (priorizar empleo y salario mínimo, protección frente al desempleo y mejoras distributivas);
- Políticas industriales para el gran impulso ambiental con fomento a la innovación y la productividad;
- Creación de un espacio dinámico con beneficios compartidos entre el sur de México y los países del norte de Centroamérica vía inversión, comercio, integración energética y digital;
- Establecer cadenas regionales de valor, con énfasis en innovación e incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas;

- Apoyar la consolidación del Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central (SIEPAC),[30] y promover su interconexión con México;
- Impulsar proyectos de infraestructura regionales que promuevan la penetración del gas natural y la integración logística para un gran impulso ambiental;
- Potenciar remesas para la inclusión productiva y el desarrollo local;
- Construir sistemas robustos de protección social universal: salud, educación, ingresos, cuidados y pensiones; e
- Impulsar la inclusión laboral con derechos y salarios justos para superar carencias sociales.

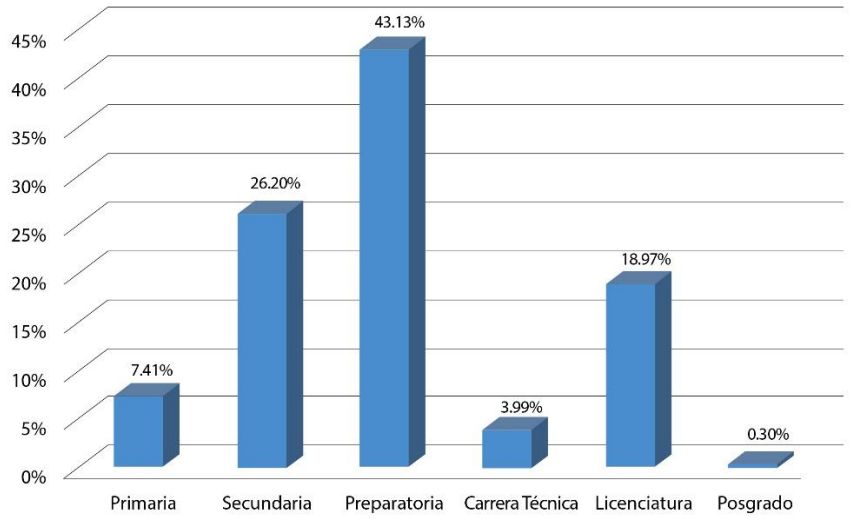
Programas en operación

A corto plazo se propusieron tres programas:

1. *Jóvenes Construyendo el Futuro.* Este programa, brinda oportunidades de capacitación en el trabajo a miles de jóvenes entre 18 y 29 años de edad que no trabajan y no estudian, a los cuales se les proporciona una beca por un monto de $3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), misma que se entrega mensualmente en forma individual; seguro médico que cubrirá los rubros de accidentes, enfermedades, maternidad y de riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa.
   Este programa inició operaciones en enero de 2019, y a siete meses de su implementación cuenta con 117,234 centros de trabajo inscritos y 610,279 beneficiarios.

[30] SIEPAC, Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central es una interconexión de las redes eléctricas de seis países de América Central. El proyecto fue discutido desde 1987.

Gráfica 2. Programa Jóvenes Construyendo Futuro (porcentaje por escolaridad)



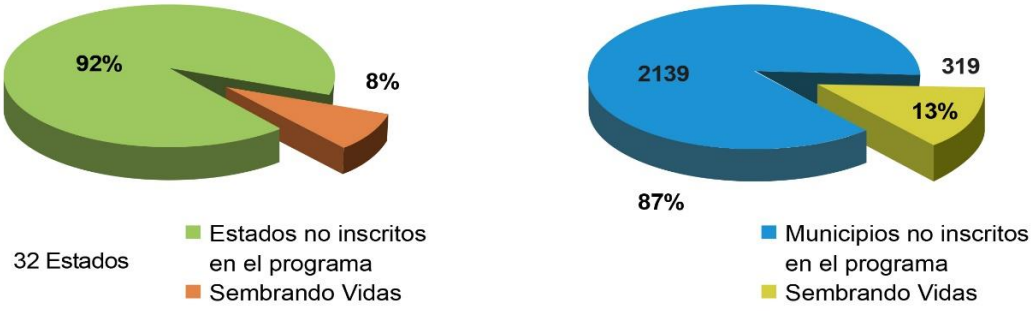
Fuente: Elaboración propia basada en los datos expuestos en el "Conversatorio Regional, PARLACEN-Cámara de Diputados, Tapachula, 2019", y en el Plan de Desarrollo Integral de El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

2. *Sembrando vidas*. Se creó este programa, el cual busca el desarrollo del campo mexicano a través del incremento de la productividad de zonas rurales con un enfoque de sustentabilidad y desarrollo regional, con un apoyo económico de 5,000 pesos, de los cuales, 500 pesos se destinan a un ahorro programado de apoyo en especie para la producción agroforestal de acompañamiento técnico.

   Se tiene establecido que cada campesino, sembrador o sujeto de derechos, cultivará 2.5 hectáreas, las cuales estarán compuestas por 1.5 hectáreas bajo sistema agroforestal maderable, además de que deberá tener una hectárea bajo el cultivo de granos básicos. Este programa fue implementado en enero de 2019, cuenta con

230,000 beneficiarios distribuidos de la siguiente forma: Estados 8, Municipios 319, Sembradores 223,777, Hectáreas 559,443[31].

Gráfica 3. Programa Sembrando Vidas



Fuente: Elaboración propia basada en los datos expuestos en el "Conversatorio Regional, PARLACEN-Cámara de Diputados, Tapachula, 2019", y en el Plan de Desarrollo Integral de El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

3. *Plan de Migración y Desarrollo.* Este plan pretende que se genere un desarrollo en el lugar de origen para que la migración sea una opción y no una obligación, por ello se busca construir un espacio de desarrollo entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México, integrando la movilidad humana a un desarrollo con igualdad y sostenibilidad, adoptando el enfoque de seguridad humana como seguridad de empleo, ingresos, educación, protección social y medios de vida.

   Con este plan se pretende hacer el esfuerzo más integral a escala mundial para dar cumplimiento al Pacto de Marrakech, enfocándose más hacia la seguridad humana, esto se traduce en seguridad de las personas, sus derechos, sus medios de vida, su

[31] Números tomados de la exposición hecha por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en el conversatorio entre el Parlamento Centroamericano y autoridades de México, realizado en Tapachula, Chiapas, 25 de julio de 2019, tomando en consideración que el programa fue puesto en marcha en enero de 2019 y cuenta con 230,000 beneficiarios.

seguridad y no la seguridad de las fronteras, en términos de seguridad nacional.

Su principal objetivo radica en contemplar la gestión migratoria en todas sus fases: de flujo migratorio, origen, tránsito, destino y retorno, acorde a lo aprobado en Marrakech; poniendo los derechos de los migrantes y refugiados en el centro, e incorporando el principio de no discriminación. Por todo ello, se proponen políticas públicas para atender a las personas desplazadas por violencia, desastres, ciudades que reciben migrantes, construyendo acuerdos de portabilidad de derechos y seguros, etc. Todo esto para que la migración sea una opción y no una obligación.

Derivado de la negociación con Estados Unidos, el gobierno de México definió una estrategia para atender los flujos migratorios. Esta estrategia consiste en:

- La integración de las coordinaciones de la Guardia Nacional en la frontera sur hasta el Istmo de Tehuantepec;
- La implementación de una política migratoria especial desde la frontera sur hasta el Istmo de Tehuantepec;
- La implementación del Programa de Desarrollo Integral entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México;
- Una ejecución del programa de atención integral para solicitantes de asilo en Estados Unidos internados en México; y
- El fortalecimiento de la relación con los gobiernos de Centroamérica y el Caribe.
- Por último, dentro de los proyectos que se contemplan se encuentra una terminal de gas natural en Puerto Cortés, Honduras, y una planta de energía con capacidad para 300 megawatts, la construcción de gasoducto de 600 km que conecta el sur de México y Centroamérica.

- También se planea una conexión ferroviaria entre los países del norte de Centroamérica: 710 km de Ciudad Hidalgo, Chiapas, al puerto de La Libertad en El Salvador, y 225 km de ferrocarril en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Conclusiones

México por medio de la Cámara de Diputados, ha conservado desde 2002 un diálogo parlamentario continuo con Centroamérica a través del Parlamento Centroamericano, aplicando los principios del Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas, presidido por el respeto mutuo y el trato entre iguales, y evitando acciones unilaterales así como prácticas no acordes con el espíritu legislativo que se le caracteriza.

La celebración de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en 2018, que reúne a 22 países del continente americano, tiene la misión de avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural del continente, en aras de lograr el equilibrio entre la unidad y la diversidad.

Fue importante la participación del PARLACEN en la citada Cumbre, ya que tuvo un rol político destacado al reforzar la dimensión parlamentaria en el espacio iberoamericano.

La importancia de la Unión Centroamericana y el papel fundamental que ha tenido el Parlamento Centroamericano, donde México ha participado como Observador Permanente por más de 19 años, da una visión de la necesidad de dar continuidad a algunas de las problemáticas que se han expuesto en tribuna.

Si tomamos en cuenta que los bajos índices derivados del lento crecimiento de la producción y del rápido crecimiento demográfico conforman bajos índices de consumo de alimentos en el área rural y urbana, se deduciría que existe utilización insuficiente e inadecuada de la tierra y de la mano de obra disponible, lo que da como consecuencia un elevado volumen de desempleo en la ciudad, así como la creación del

subempleo y la creciente movilidad de la población rural a las grandes ciudades, provocando un desequilibrio en el crecimiento y desarrollo.

Esto genera un alto grado de concentración de la propiedad de la tierra y, por consiguiente, del ingreso agrícola que se monopoliza en un solo sector a la par de la producción en un sector industrial y comercial, generando una gran disparidad entre el ingreso del sector rural y del sector urbano.

A lo largo del proceso de la Integración Centroamericana, se ha ido instruyendo una serie de organismos e instituciones especializadas, así como comités técnicos y otras instancias, cuyas competencias han estado referidas a cuestiones y áreas específicas.

Hace falta sostener y fortalecer la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como un actor global que promociona las relaciones multilaterales.

Por su parte, el proceso democrático en República Dominicana afianzó los mecanismos plurales constitucionales. De la misma forma Haití deberá de reconocer sus procesos institucionales y el antiguo compromiso de las potencias para acudir en ayuda para su reconstrucción. Se deberá prestar atención a la evolución política de la República de Honduras, después del golpe de Estado en el 2009, y ahora la llegada de Xiomara Castro, la primera dama de aquel entonces, como presidenta de Honduras, postulada por un partido de izquierda, tras una arrolladora victoria en las elecciones de noviembre de 2021 aunado a la presencia de Kamala Harris, Vicepresidenta de Estados Unidos, en búsqueda de un aliado para abordar la difícil tarea de abordar las causas fundamentales de la migración.

En cuanto al avance que ha tenido la Integración Centroamericana se puede decir que el monopolio que ejerce el poder Ejecutivo sobre la integración regional propicia las condiciones en las cuales el proceso

sufre su estancamiento, generando condiciones que no permiten el avance en la integración.

Se puede afirmar que, a diferencia del pasado, el actual Sistema de la Integración Centroamericana, además de ser un sistema de cooperación entre los Estados centroamericanos con órganos operando horizontalmente, se ha convertido en un Sistema de Integración Regional con órganos dispuestos verticalmente.

En la actualidad se está trabajando principalmente el sentido comunitario en la estructura misma del sistema, aun cuando el SICA está sustentado en un instrumento constitucional, carece del elemento esencial operativo y ejecutivo que representa el interés regional frente al gubernamental, que eventualmente, junto al PARLACEN y a la Corte Centroamericana de Justicia pudiera establecer el balance requerido para el funcionamiento de un verdadero sistema comunitario.

Como parte de las propuestas en el avance de la integración, se propuso fortalecer la eficiencia operativa y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, a través de políticas de ahorro, negociación de adquisiciones y contrataciones, así como el eficiente uso del efectivo, obteniéndose en 2017 alrededor de un 2 % de ahorro en negociaciones específicas.

Se desarrollaron mejoras en los procesos de comunicación, lo que permitió tener un clima organizacional óptimo para la generación de resultados que contribuyen al proceso de integración económica centroamericana.

Dentro de las actividades, también se tuvo una cooperación con la OCDE, se hizo inversión privada en infraestructura a través de alianzas y se abrieron oportunidades del mercado italiano a través del comercio entre Centroamérica y la Unión Europea.

Un proyecto importante de cooperación financiera no reembolsable con el BCIE, que comenzó en septiembre de 2016 y tuvo una temporalidad

de 16 meses, fue objetivo principal es apoyar el Proceso de Integración Económica Centroamericana por medio de los esfuerzos para implementar una Unión Aduanera entre las Repúblicas de Guatemala y de Honduras, teniendo a su conclusión un 95 % de ejecución.

Tres puestos fronterizos integrados establecidos y organizados para funcionar y operar los nuevos procesos de Unión Aduanera Guatemala-Honduras: Corinto, El Florido y Agua Caliente. Estos puestos de control estaban readecuados y equipados con mobiliario, equipo informático, cableados y conexiones, para el funcionamiento de las instituciones de migración, aduanas y tributos de ambos países.

Se atendieron nueve rondas de negociaciones de la instancia ministerial, instancia ejecutiva y de los grupos técnicos de trabajo. Se aprobó la puesta en marcha del procedimiento para el paso ágil entre los países para personas naturales y pilotos de medio de transporte, el cual consiste en el control único en el país de salida.

Por su parte, Panamá continuó apoyando las negociaciones bilaterales con cada país de la región, con el propósito de liberar aún más el comercio de mercancías originarias. Por su parte los Estados centroamericanos aprobaron e implementaron el certificado de circulación de mercancías CA. 1, el cual tiene como objetivo otorgar las preferencias arancelarias a aquellas mercancías originarias de la UE que fueron importadas definitivamente en un Estado parte de Centroamérica y exportadas posteriormente a otro Estado parte de Centroamérica.

Como primer paso para el Proceso de Integración Económica de Centroamérica, se da la reciente anexión de El Salvador a la Unión Aduanera, el Triángulo Norte Centroamericano, el cual conformaría un territorio aduanero único entre los tres países (Guatemala, Honduras y El Salvador), en el cual se establecerá una lista de productos que gozarán de libre circulación y listado de excepciones.

Las características de los puestos fronterizos integrados serán: Una sola intervención en el puesto fronterizo (parada única); funcionarios de ambos países en una sola instalación; procesos integrados e intervenciones conjuntas; carril de facilitación del comercio y utilización de sistemas informáticos para transmitir información anticipada.

El territorio aduanero común centroamericano, pretende crear un total de 242,020 km^2, lo que equivale al 48.5 % del territorio centroamericano, siendo de una población de 32.1 millones de personas, que equivale a un 68 % de la población centroamericana, y el comercio intrarregional del Triángulo Norte asciende a 6,208.2 millones de dólares que equivale a un 69 % del comercio en Centroamérica.

Lo cual hace que se establezca un catálogo de productos que gozarán de libre circulación y un listado de excepciones, además de que se estarán implementando medidas de facilitación del comercio a través de los puestos fronterizos integrados.

Esta iniciativa resulta muy oportuna. Se está frente a la definición de potenciar la Unión Centroamericana que ha sido un anhelo de los pueblos a lo largo de toda su historia. Se han venido dando pasos en ese proceso de integración, indudablemente, va a contribuir a que esa integración centroamericana dé pasos importantes, de la misma forma que el comercio intrarregional tenga un mayor empuje y desarrollo.

La ventaja de la Unión Aduanera reporta una mejoría en el tránsito de las mercancías por los puestos aduaneros y el aumento del comercio bilateral, aún quedan muchos aspectos por mejorar, según opinan los empresarios que comercian entre los países del Triángulo Norte.

El Parlamento Centroamericano con la presencia de los diputados mexicanos, han mostrado el apoyo para respetar la soberanía y la no injerencia extranjera en el problema interno de Nicaragua, respaldando la declaración del llamado al diálogo y a la conversación de la

institucionalidad y al fortalecimiento de la paz que representa el Parlamento Centroamericano.

Después de la despenalización de la migración lograda por el Congreso Mexicano, con las reformas al artículo 127 de la Ley General de Población, se puede concluir que el respeto a los derechos fundamentales de todos los migrantes debe ser la base de las políticas y prácticas migratorias en las relaciones internas, junto al respeto de la comunidad internacional, con especial atención al volumen de desplazamientos e intercambios humanos entre la frontera sur de México y los países centroamericanos.

La designación de Guinea Ecuatorial por el Consejo de Ministros del Grupo de Países (ACP), África, Caribe y Pacífico, como sede para la Cooperación Sur-Sur, este nuevo organismo promoverá la intensificación y consolidación de la cooperación entre los estados caribeños, en particular, y de la región latinoamericana, en general. con los Estados del Pacífico y de África.

Es de resaltar la voluntad explícita del Parlamento Centroamericano y de otras instituciones del área para establecer un diálogo birregional entre Centroamérica, El Caribe y África, similar al estructurado con Sudamérica, a nivel de jefes de Estado y de gobierno en la voluntad de consolidar las relaciones de amistad y colaboración con la Unión Africana.

Un tema que se planteó para ser desarrollar a lo largo de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), vinculados con la lucha contra el hambre y la mala nutrición, para que se fortalezcan las alianzas realizadas entre los parlamentos nacionales y regionales con organizaciones especializadas con esta área, reconociendo el trabajo realizado por los frentes parlamentarios contra el hambre en América Latina y el Caribe; México estuvo atento y participativo en la Primera Cumbre

Parlamentaria Mundial contra el Hambre, que se llevó a cabo en octubre del 2018, en las Cortes Generales de España.

De la Declaración firmada con el Triángulo Norte y México, se sentaron las bases de entendimiento para la construcción de una nueva relación a través de un Plan de Desarrollo Integral, cuyo fin es impulsar acciones que generen un desarrollo y nuevas oportunidades a nivel local, contribuyendo a la prevención de la migración irregular al atacar sus causas estructurales.

Se consideró que ningún país puede afrontar la problemática migratoria por sí solo, de ahí la importancia de generar una buena gobernanza para que la migración sea segura, ordenada y regular desde una perspectiva regional integral que contemple una atención prioritaria al ciclo de migración (origen, tránsito, destino y retorno), guiado bajo el principio de responsabilidad compartida pero diferenciada.

Durante el primer trimestre del 2019, las cancillerías de los cuatro países con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tenían como tarea la identificación y unificación de las áreas de oportunidad existentes y el diseño de un Plan de Desarrollo Integral, su implementación futura acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a la agenda 2030 de Naciones Unidas y al Pacto Mundial para una migración segura ordenada y regular.

Con el Plan de Desarrollo Integral, se hace un reconocimiento del vínculo entre el desarrollo del sur de México y el norte de los países de Centroamérica, se puede observar que los proyectos que presenta dicho plan, específicamente en el caso de México, la Subsecretaría para América Latina y El Caribe, ha implementado algunas acciones, entre las principales se encuentra la coordinación con los países con mayor migración, así como la coordinación de esfuerzos de las embajadas de México en Centroamérica y el Caribe, manteniendo estrecha coordinación con el responsable del proyecto de desarrollo y bienestar en el sur-sureste de Centroamérica y México.

La atención a la implementación del Programa de Desarrollo Integral, así como a la obtención de recursos internacionales y la coordinación de los trabajos con las otras áreas responsables del Plan de Atención a Migrantes, ayudará mucho a su desarrollo e implementación con eficacia.

La propuesta del PDI, hace suyos el *espíritu de Contadora* y el *espíritu de Esquipulas* con énfasis en la paz, el desarrollo, la integración regional, el multilateralismo, la cooperación internacional y el respeto a la soberanía de los Estados.

Se orienta a un desarrollo con igualdad y sostenibilidad, centrado en mejorar la calidad de vida de la población especialmente en sus lugares de origen.

La pandemia de COVID-19, con el confinamiento, vino a modificar el trabajo y avance que se tenía con el PDI, no obstante se continuo con lo planteado, dando especial atención al derecho que se tiene al desarrollo en el lugar de origen de los que migran, siendo la solución para que la migración sea una opción y no una obligación, se busca construir un espacio de desarrollo entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México, para abordar con una mirada propia los desafíos de la relación entre la movilidad humana y el desarrollo, es una propuesta que hace suyo el enfoque de la seguridad humana y los derechos humanos como elementos articuladores de las políticas, siendo una oportunidad para construir desde la región un nuevo estilo de desarrollo con igualdad y sostenibilidad.

Como parte de las estrategias se deberán establecer políticas centroamericanas de movilidad humana, generando así un registro regional de éstas, diseñando estrategias de comunicación para educar y prevenir los riesgos de la migración irregular, como la trata de personas y el tráfico ilícito de los migrantes en la región, en especial de los niños, jóvenes y mujeres.

También se deberán de reactivar mecanismos de diálogo entre los congresos de Centroamérica como el COPAREM, para homogeneizar las políticas públicas migratorias y llevarlas al Congreso de los Estados Unidos para poder lograr acuerdos como bloque en beneficio de los migrantes.

Las cifras que se tienen hasta el momento no son nada alentadoras, según Kalman Resnik, activista en defensa de los migrantes hay más de 11 millones de miembros indocumentados en Estados Unidos, que incluyen a más de 700 mil jóvenes que llegaron antes de junio de 2008 con permiso de acción Diferida por haber llegado desde la infancia (DACA), y más de 300 mil inmigrantes que han vivido en Estados Unidos por más de 17 años, a los que se les otorgo el estatus de Protección Temporal (TPS) incluyendo 195 mil de El Salvador, 57 mil de Honduras, 50 mil de Haití y 5 mil de Nicaragua, incluidos también dentro de los 11 mil migrantes indocumentados cuya deportación se detuvo en la administración del presidente Barack Obama .

Por último y no menos importante la política de la nueva Administración del presidente Joe Biden hacia las migraciones en caravana que se han dado desde 2018, además de agravar la situación migratoria en todos los aspectos, la influencia que tuvo la visita de la Vicepresidenta de Estados Unidos Kamala Harrys a Guatemala y posteriormente a México, en una conferencia virtual de Washington sobre las Américas se expresó de la complejidad de la relación de Estados Unidos con los países de Latinoamérica, pero admitió que la Administración del Presidente Joe Biden cree firmemente en el potencial de la región y en el poder de los pueblos latinoamericanos.

Se hizo énfasis principalmente en el Triángulo Norte y México, señalando que en los tres países del triángulo norte se deberán enfocar: en El Salvador Centrarse en las zonas de alta criminalidad ofreciendo a las jóvenes alternativas al reclutamiento de las pandillas; en el caso de Honduras.

Por las características de Guatemala, tras la sequía, se propone plantar cultivos resistentes a las sequias, ayudando así a que las cosechas vayan en aumento.

En la visita formal que hizo la Vicepresidenta a Guatemala el 7 de junio de 2021, se resaltó la problemática que se ha desatado con la corrupción, y el fortalecimiento de la cooperación bilateral para abordar el tema de trata y tráfico ilícito de personas, con el apoyo del Departamento de Estado, mediante la creación de un equipo de trabajo en la región Centroamericana que ayude a identificar, desarticular y prevenir las operaciones de tráfico ilícito de migrantes la trata de personas a través del intercambio de datos de inteligencia y planificar acciones de aplicación coordinadas.

En la visita se anunció el envío de 310 millones de dólares adicionales a la región, sumando departamentos y organismos de apoyo del gobierno Federal Estadounidense, incluso el Departamento de Comercio propuso una misión comercial virtual.

Para la lucha contra la corrupción se plantearon tres estrategias: PRIMERO: dar un mayor enfoque en la Iniciativa Global contra la Cleptocracia para juzgar casos de corrupción y confiscar activos que se hayan obtenido ilegalmente como resultado de la corrupción en Guatemala, El Salvador y Honduras; SEGUNDO: incrementar el número de Asesores Legales en la región, que brinden desarrollo de capacidades, formación y tutoría centrada en casos al Ministerio Público de Guatemala, incluida la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), para fundamentar causas de corrupción; y TERCERO: Buscar que se tenga una capacidad de respuesta rápida que permita movilizar a fiscales y especialistas en aplicación de la ley estadounidenses para que brinden tutoría con el fin de preparar causas sobre corrupción.

Se anunció una inversión económica de $ 48 millones en apoyo al espíritu emprendedor y la innovación para el desarrollo USAID; inversión para la vivienda; inversión en apoyo a las Agroindustrias;

Inversión en apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas (MP y ME) en Guatemala.

En el caso de México, se planteó tener un diálogo económico de alto nivel, para ampliar la cooperación y colaboración económica bilateral, proponiendo los temas de facilitación de comercio, telecomunicaciones, interconectividad y la resilencia de la cadena de suministro; un diálogo de seguridad a nivel de gabinete con el fin de discutir una visión compartida de la seguridad entre Estados Unidos y México.

Estados Unidos y México firmaron un memorando de entendimiento para establecer una asociación estratégica que aborde la falta de oportunidades económicas en el norte de Centroamérica, con la intención de reducir los homicidios y las muertes relacionadas con las drogas en ambos lado de la frontera y contrarrestar las fuerzas ilícitas que los impulsan; fortalecer la cooperación laboral y apoyo de programas en México invirtiendo Estados Unidos $130 millones adicionales en asistencia técnica y cooperación durante los próximos tres años a partir de 2021.

Se propuso trabajar juntos para el fortalecimiento del desarrollo agrícola y los programas de empoderamiento de los jóvenes, crear un grupo de trabajo que detecte el tráfico de personas; atraer inversiones al sur de México mediante el desarrollo de un paquete de subvenciones de préstamos, así como adquirir otros compromisos que ayudarán a generar un crecimiento de base amplia en el sur de México.

Una propuesta muy importante fue la capacitación de los técnicos de laboratorio y policía por parte del Departamento de Estado y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Departamento de Justicia, para que fuera más fácil analizar los registros de personas desaparecidas en México.

Al cierre del presente ensayo, con los planes acordados y puestos en marcha por el gobierno de Estados Unidos con México y el Triángulo

del Norte en su frontera sur, Alejandro Mayorkas, Secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos, dio cifras actuales en el tema migratorio en agosto 2021, en una conferencia en Texas, que es uno de los puntos fronterizos por donde ingresan muchos indocumentados, mismas que a continuación se exponen:

- Migrantes en lo que va del 2021 845,307
- Migrantes en el 2019 796,400
- Migrantes detenidos en junio 2021 154, 288
- Adultos viajando solos 110, 443
- Procesados y devueltos 85, 563
- Expulsadas bajo el Titulo 42 justificando la deportación exprés por la pandemia COVID-19 95, 788

Expresó en su discurso que Estados Unidos busca una cooperación más efectiva con México ante el creciente flujo de migrantes, que ha roto record en los últimos cinco meses, los migrantes serán regresados si entran ilegalmente a Estados Unidos y no tienen una base para solicitar asilo, enfrentar la migración irregular en la frontera con Estados Unidos, es una de las prioridades de la administración Biden-Harris.

En la actualidad, los planes PDI propuesto por México y el plan de reactivación de Centroamérica planteado por Estados Unidos no han rendido sus frutos, aunado a esto se tiene la problemática de los 11 mil migrantes incluidos en el programa DACA, TPS y los indocumentados en peligro de ser deportados.

Nunca es el momento idóneo, pero siempre es el mejor momento para generar el cambio y formar un frente formado por Congresos, sociedad civil y Gobiernos, la migración es un tema suficientemente estudiado lo que lo posiciona en un muy buen punto para analizar, formar y reactivar mecanismos regionales y de esta forma crear leyes unificadas que

ayuden a regular, ordenar y controlar la migración en la región Centroamericana.

Fuentes de Información:

Acevedo Peralta, R. (2013). *Aplicación de las Normas Comunitarias Centroamericanas en los Estados Miembros del SICA*. Nicaragua, Corte Centroamericana de Justicia.

Acuerdo de fecha julio 1999, en el que el Parlamento Centroamericano aprueba en la Plenaria la calidad de Observador Permanente a los diputados mexicanos.

Alcázar, M. A. (2000). "El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la Política Exterior de México". *Revista de Política Exterior*, México, número 61.

Algunas de las declaraciones de las Reuniones Cumbre de Presidentes Centroamericanos.

Bravo, Alejandro. (2019). *Base legal, Atribuciones y Funcionamiento del Parlacen.* (1ª ed.) Guatemala. Litograf Comsersa editor.

Caldentey del Pozo. P. (2004). *Organización y funcionamiento institucional del SICA*. La integración centroamericana frente al reto institucional. En Beneficios y Costos de la Integración Centroamericana. SG-SICA/CEPAL.

Carpio Nicolle, R. (1989). *El Parlamento Centroamericano y la Experiencia Europea*. España, Cuenca., Guatemala, Ediciones Internacionales.

Carpio Nicolle, R., Borrayo Reyes, J. L. (1998). *Unión Centroamericana: Centroamérica una sola nación.* (1ª ed.) Guatemala, Ediciones Internacionales.

Carta de la ODECA, San Salvador, 1951, Panamá, 1962.

Cervantes, R. (2000). "Una nueva asociación estratégica birregional: La Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea". *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, publicada por la SRE.

Conversatorio Regional para profundizar en el Plan de Desarrollo de la CEPAL.

De Icaza, C. (1999, octubre). Principales Resultados de la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 58, México, IMRED, SRE.

Declaración de Antigua, Antigua Guatemala, junio de 1990.

Declaración de Esquipulas I, Esquipulas, Guatemala, 25 de mayo de 1986.

Declaración de Esquipulas II, Guatemala 6 y 7 de agosto de 1987.

Declaración de Managua II.

Declaración de Panamá II.

Declaración de Punta Arenas, Costa Rica, 17 de diciembre de 1990.

Declaraciones de las Conferencias Cumbre, 1986-1997.

Diario de los Debates PARLACEN, sesión AP/267-1999. El Salvador.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, discusión Ley General de Población, 29 de abril de 2008.

Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de noviembre de 1990. p. 5.

Documentos, discursos y trabajos de investigación de FIDE, elaborados por el Dr. Alfredo Trinidad V., especialista en Integración Centroamericana.

Dougherty Liekens, J. R. (2000). *El pasado sigue presente: juicio a los esfuerzos de integración centroamericana.* (1ª ed.) Guatemala, publicada por el Parlamento Centroamericano.

Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, Panamá, 10 de diciembre de 1992.

Exposiciones del Lic. Guillermo Hernández Salmerón, titular de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Subsecretaría de América Latina y el Caribe; del Sr. Félix Ulloa, vicepresidente de la República de El Salvador, presidente Pro Témpore del SICA, en el momento de realizarse el evento; Dr. Miguel del Castillo, jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la CEPAL en México.

García Laguardia, J. M. (1988). "La Frustrada Vocación Federal de la Región y el Proyecto de Parlamento Centroamericano". *Cuaderno de CAPEL,* México, número 28. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. p. 75.

Gaytán, R. I. (1997). *La integración en América Latina y el Acta Argentino-Brasileña de Integración, Organismos Hemisféricos y Mecanismos de Concertación en América Latina.* (primera publicación) México, IMRED, SRE.

Guerra-Borges, A. (1988). *Desarrollo e Integración en Centroamérica.* Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM. Ediciones de cultura popular.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano (IRELA). (1993). *El Mercado Único y su impacto en América Latina.* (1ª ed.) Madrid.

Notas, artículos periodísticos y material de medios informativos/ archivo del autor.

Paez Montealban, Rodrígo, (2013), "El Proceso de Negociación del Grupo Contadora", Revista Mexicana de Política Exterior, año 2013, México, SRE.

Pinto Mazal, J. (1994). "Integración Política y Económica en América Latina". *Revista Mexicana de Política Exterior,* número 44, México, primera publicación de la SRE.

Plan de Desarrollo Integral: Plan de Desarrollo Integral, El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL. Primer documento. ED CEPAL.

Plan del presidente López Obrador en materia migratoria, celebrado en Tapachula, Chiapas, el 25 de julio de 2019.

Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Guatemala, Guatemala, octubre de 1993.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, Tegucigalpa, Honduras, diciembre de 1991.

Rico, C. (1991). *México y el mundo. Historia de sus relaciones Exteriores, Tomo VIII*, México, Senado de la República, p.p. 97-9.

Sepúlveda Amor, B. (2000). "Las Relaciones Interamericanas: cuestión de política, derecho y diplomacia". *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 59, México, publicada por la SRE.

Textos de iniciativas, discursos y documentos referentes al Parlamento Centroamericano, presentados por los diputados mexicanos / Archivo de la Secretaría Técnica de la Interparlamentaria México-Parlamento Centroamericano.

Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, 2 de octubre de 1987 y protocolos.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Managua, Nicaragua, 13 de diciembre de 1960.

XI Conferencia de San José, Declaración conjunta. Panamá, febrero de 1995.

Información electrónica:

http://archivo.diplomaticosescritores.org/obras/DOCTRINAESTRADA.pdf

https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp

https://embamex.sre.gob.mx/belice/index.php/informacion-general/relacion-bilateral

https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-bilateral

https://embamex.sre.gob.mx/elsalvador/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=45

https://embamex.sre.gob.mx/nicaragua/index.php/embajada/bienvenidos

https://www.europapress.es/economia/noticia-troika-20150209102748.html

https://www.LapopSurveys.org.

https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manexte/embajadas/MOEMNicaragua.pd

http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php

https://www.whitehouse.gov/es/prensa/

Pertinencia y necesidad en la reformulación de una Política Nacional de Educación Superior

Jorge Enrique Pérez Lara[1]

Introducción

La educación constituye una de las herramientas más eficaces para disminuir las desigualdades y la pobreza, pues al contar con ciudadanos capacitados, aptos para competir con profesionistas de cualquier parte del mundo, se generan ventajas competitivas que no sólo sirven para atraer inversión, sino que sienta las bases para la generación de empleos con mayores necesidades de cualificación, pero igualmente con mejores remuneraciones. Por lo anterior una forma efectiva de incrementar el nivel de vida de la población es la educación, especialmente en el nivel superior, pues es el que tiene un impacto más positivo en la productividad de la población, por lo que apostar decididamente por este camino lograría en el largo plazo, transformar la calidad de vida de muchos ciudadanos.

Para lo lograr esa transformación, el estado tendría que destinar cuantiosas sumas de recursos en el sector educativo, así como articular una política nacional de educación en todos sus niveles para estructurar un andamiaje institucional que impulse al sector. Es importante mencionar que esta es una de las inversiones más redituables que hay,

---

[1] Es Doctor en Desarrollo de la Educación por la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico, cuenta con un Máster en Educación: Planificación, Innovación y Gestión de la Práctica Educativa por la Universidad de Alcalá, es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México en donde se graduó con Mención Honorífica. Se ha desempeñado como docente de nivel licenciatura y posgrado en instituciones de educación superior públicas y privadas; participó como profesor invitado en la Universidad de la Laguna, en Tenerife, España. El presente documento fue elaborado en el marco de una Estancia Posdoctoral, financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACY). jorge.perez@iapas.mx;

sin embargo, para ver sus frutos, se requiere de un periodo muy largo[2], para que las personas se puedan formar y posteriormente incorporarse al mercado laboral. Esto ha ocasionado que los gobiernos nacionales y locales, no le brinden la prioridad que merece, pues el umbral de sus mandatos les hace creer que será de mayor relevancia política y electoral la inversión en obras de infraestructura que sean visibles al electorado que invertir para desarrollar el capital humano e intelectual de la población, ya que los beneficios no se verán reflejados en su periodo de gobierno.

Al factor político se le suma un modelo de desarrollo que ha debilitado sensiblemente la capacidad de intervención del Estado mexicano en prácticamente todos los ámbitos, pues la premisa del modelo neoliberal es la no intervención del Estado más que en asuntos estratégicos, dejando al mercado el control de los medios de producción; debido a este enfoque económico, la capacidad financiera del gobierno nacional en conjunto con los gobiernos sub-nacionales se redujo sensiblemente.

Este modelo ha tenido como prioridad la estabilidad económica basada en finanzas públicas sanas[3], lo cual ha contenido la inversión en sectores claves como la investigación, la educación, la infraestructura y los servicios de salud. Tras 40 años de neoliberalismo y contención del gasto público la capacidad de intervención del Estado mexicano en el bienestar de su población es limitada, pues para 2019 los ingresos públicos representaban menos del 24 % del Producto Interno Bruto

---

[2] Un ciudadano con un salario promedio mayor daría como resultado un contribuyente neto, es decir que a partir de su incorporación al mercado laboral sus contribuciones al erario serían superiores a los requerimientos de gasto asistencial necesarios para su subsistencia. Incrementar el gasto en educación en todos sus niveles repercutiría en que los ingresos públicos crecerían, en tanto que el gasto asistencial disminuiría, lo que daría mayor margen de maniobra para mejorar los servicios básicos para el grueso de la población.

[3] Las finanzas públicas sanas se entienden como aquellos presupuestos que buscan el equilibrio presupuestario o con déficit relativamente pequeños que eviten los desbalances vividos en los años 70.

(PIB[4]) (FMI, 2020), mientras que en países que han desarrollado un estado de bienestar alcanzan un promedio del 36.2 % de su PIB, y países como Francia, Suecia y Noruega llegan a niveles cercanos al 50 % (FMI, 2020).

El presente texto se encuentra estructurado en cuatro subapartados, el primero versa sobre la relevancia de las políticas públicas en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, el segundo acerca de aspectos teóricos de las políticas públicas, el tercero sobre un breve análisis de los últimos dos programas sectoriales de educación, para finalizar con una propuesta de elementos para la formulación de una política nacional de educación superior.

Contextualizando la importancia de las políticas públicas

Para mejorar las condiciones de vida de la población de cualquier país, se requiere del diseño e implementación de políticas públicas eficientes y eficaces, para lo cual, un factor *sine qua non*, es la evaluación, pues sólo a través de ella se logra la mejora continua.

En este sentido, uno de los principales problemas de México, es el diseño inadecuado de las políticas públicas y dicha deficiencia no ha podido ser solventada ya que la evaluación no se ha tomado más que como un mero formalismo y no cómo un elemento que incrementa la eficacia de las acciones gubernamentales. Algo a destacar es que, en ocasiones, durante la evaluación se confunden los fines con los medios, lo que la hace poco efectiva para alcanzar la mejora continua.

Ejemplos existen bastantes, tal es el caso de los programas sociales, los cuales con regularidad son evaluados con base en el número de apoyos entregados, o el número de beneficiados, sin embargo, la valoración debería realizarse sobre el número de personas que abandonaron la

[4] Se entenderá por Producto Interno Bruto a la suma total de los bienes y servicios producidos dentro del país en un lapso determinado que, para el caso del presente estudio, se usará la medición anual.

situación de pobreza o que dejaron de tener cierta carencia social. Como se puede observar las dimensiones son totalmente distintas, pues en una se cuantifican los medios usados por los programas y en el otro se analiza el cumplimiento del objetivo del programa.

En este sentido, es de vital importancia poner a la formulación de las políticas públicas en el centro de atención, para lo anterior es fundamental la evaluación objetiva, pues a través de ella se podrían eliminar infinidad de programas que no están siendo efectivos y redireccionar esos recursos a programas que sí son eficaces o en su caso atender las deficiencias que se encuentren para que se tengan impactos más significativos en la población.

Para ir profundizando de manera muy sucinta en lo que abordará este trabajo tenemos que: "Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky: las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si x, entonces y. Es decir, las políticas públicas son hipótesis; si implementamos este curso de acción (x), tendremos estas metas y objetivos cumplidos (y)" (Aguilar, 2009:15).

En este sentido para los autores antes mencionados las políticas son el curso de acción, en tanto que las políticas públicas son la operacionalización mediante objetivos, metas e indicadores de cómo es que sería posible lograr el curso de acción planteado en la política. Siguiendo este punto tenemos una conceptualización un poco más amplia:

> Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para Rose y Pressman y Wildavsky las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tienden a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Aguilar, 2017:15).

Como se puede observar, en la cita anterior se abunda un poco más sobre lo que es una política, incluyendo a los actores políticos que intervienen en su diseño e implementación. El diseño de una política requiere de una visión amplia respecto del tema en que se quiere tener injerencia, pues de lo contrario, la implementación puede ser un fracaso si no son tomados en cuenta los actores y factores que pueden intervenir. En este sentido Aguilar menciona que:

> Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes del carácter gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc.). Este ámbito público es el campo en el cual los ciudadanos individuales, por sí mismos o a través de los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas (2017: 18).

Como lo menciona el autor, para tener un diseño e implementación de políticas públicas adecuados, es menester tener en cuenta a los diferentes actores, tales como el sector privado y social, pues son factores que pueden llevar al éxito o al fracaso un programa público.

El presente trabajo asume una doble importancia, la primera por el simple hecho de retomar un tema relevante por sí mismo como es la formulación de políticas públicas y segunda porque la educación superior es uno de los elementos que permite a la población alcanzar la movilidad social, pues como lo menciona Mungaray en su artículo Movilidad Social y educación Superior en México:

> Los sectores sociales intermedios son muy heterogéneos, compuestos por individuos con grandes diferencias en calificación profesional, nivel de vida y estatus social. Dentro de estos se han formado grupos emergentes dotados de amplias expectativas de participación y ascenso, con una gran movilidad social. En su mayoría, sus miembros han sido formados por la escuela pública, aunque algunos otros proceden de la escuela privada costeada con grandes sacrificios familiares. Es claro que la educación universitaria ha sido el principal capital social para la promoción de estos individuos (s/f: 1-2).

Siguiendo lo comentado por el autor, la educación superior es un factor fundamental para el mejoramiento de las condiciones sociales de amplios sectores poblacionales, sin embargo, es importante mencionar que la mayor parte de los jóvenes en edad de cursar educación universitaria no tiene acceso a ella, basta ver los datos arrojados por la CEPAL, en donde se muestra que en México, ni la mitad del sector poblacional que podría cursar estudios universitarios lo hace, contrastando el dato con el de Chile, en donde el nivel de cobertura es significativamente mayor.

Elementos teóricos de las Políticas Públicas

Las políticas públicas son actualmente una de las metodologías más usadas para el análisis de la acción gubernamental, en este sentido uno de los representantes más destacados en el desarrollo teórico conceptual de las mismas es Luis. F. Aguilar, quien al respecto menciona lo siguiente:

> Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales (Aguilar, 1992: 8).

Como el autor lo menciona, si bien no es la solución mágica para los diversos problemas que aquejan a las sociedades actuales, si resultan ser una herramienta muy útil para el diseño y formulación de políticas más apegadas a las necesidades reales de la población, que redundarán en acciones más eficientes y eficaces en la atención de cada problemática. La ventaja de esta propuesta metodológica es que, al ser un ciclo, las políticas entran en un entorno de mejora continua, para lo cual la evaluación de estas es un factor de singular importancia. Abundando en lo anterior Luis Aguilar menciona lo siguiente:

> A nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos (Aguilar, 1992: 9).

Efectivamente, como lo menciona el autor, no se pueden generar políticas que resuelvan problemas de manera definitiva, pues en su mayoría, las cuestiones que buscan atender son de carácter transversal por lo que su complejidad de resolución es inconmensurable, tal como la educación, la pobreza, la contaminación, la seguridad, la salud, entre muchos otros que son temas que, además de que son complejos, van evolucionando conforme la sociedad va cambiando con el paso del tiempo, por lo que difícilmente existirán soluciones definitivas. Abundando sobre el tema el autor menciona que las políticas públicas tienen elementos que coadyuvan a tener un impacto superior a la simple implementación de acciones gubernamentales:

> El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema (Aguilar, 1992: 32).

La superioridad de las políticas públicas sobre la toma de decisiones de la administración pública tradicional es la incorporación de estrategias que implican el involucramiento de los diferentes actores sociales en la formulación e implementación de las acciones públicas, lo que repercute de manera directa en la eficiencia y eficacia. En eficiencia, pues al tener el aparato gubernamental un sinfín de demandas y un número limitado de recursos, poder involucrar al sector privado o social, le provee de recursos materiales e incluso financieros que puede incluir en el accionar

estatal. Además, resulta más eficaz, pues al involucrar a los sectores involucrados, estos conocen de primera mano la problemática y cuentan con propuestas de solución, además de que se sentirán corresponsables del éxito de la política por lo que se disminuyen las resistencias al cambio y por el contrario se suman para lograr su éxito.

Retomando lo anterior, Aguilar menciona que: "El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado" (1992: 33). Involucrar a amplios sectores en la toma de decisiones, así como en su implementación, redunda en un incremento de la legitimidad del poder político, pues las decisiones ya no son tomadas por un gobernante aislado y desconectado de las demandas sociales, sino que son la reflexión que conlleva a la toma de una decisión de manera conjunta, lo cual resulta en respaldo del accionar público. En este sentido las políticas públicas se pueden describir de la siguiente forma:

> […] al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos (Aguilar, 1992: 36)

Como se puede apreciar, hablar de políticas públicas no se reduce a la acción gubernamental, sino al conjunto de interacciones que permiten atender los problemas públicos, mediante la conjunción de recursos humanos, materiales y financieros, públicos y privados. Así, la capacidad de respuesta se incrementa de forma exponencial al incluir a la sociedad en el amplio sentido de la palabra, como actor fundamental en la resolución de las demandas más apremiantes de la población.

Además de lo anterior se debe tener en cuenta que implementar las políticas públicas implica una visión más tecnificada de la toma de decisiones para ponderar donde se deben destinar los limitados recursos de que se disponen, pues como lo menciona Aguilar:

> Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes (Aguilar, 1992: 36).

Debido a que existen límites en las capacidades para atender los diferentes problemas públicos, se debe realizar un análisis minucioso que permita ponderar cuál opción de las diferentes posibilidades de acciones de política impactará con un mayor beneficio y a un menor costo; para poder lograr lo anterior resultan fundamentales la cuantificación de los factores y los análisis estadísticos así como econométricos, y es así que la administración pública se tecnifica aún más para mejorar la toma de decisiones.

En este sentido las políticas públicas son una metodología de operación que permite incrementar la capacidad de respuesta de las administraciones públicas, si bien existen diversidad de factores que permiten ver los beneficios de las políticas públicas, su implementación resulta compleja, pues incorporar en el proceso a más actores que seguramente también tendrán intereses particulares, redunda en que gobernantes y tomadores de decisiones públicas que no tengan la capacidad de visualizar los beneficios que pueden tener aplicando esta metodología, opten por lo más fácil que se reduce a decidir desde los despachos sin escuchar a quienes están involucrados, lo que con frecuencia tiene como resultado políticas y acciones gubernamentales

desconectadas de la realidad y resultan un fracaso en la atención de la problemática que buscaban resolver. En este sentido resulta importante evaluar el impacto para lo cual es importante tomar en cuenta lo siguiente:

> En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes -fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la 'determinación de la política'. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del 'impacto de la política (Aguilar, 1992: 70).

Como se puede observar, ambos tipos de estudios son fundamentales para que la formulación e implementación de las políticas públicas sea adecuada, por un lado los estudios de la determinación de la política, son lo que se conoce comúnmente como diagnósticos del problema, es decir el fundamento contextual que da origen al diseño de una política, y por otro lado se tienen los estudios de impacto de la política, los cuales evalúan el resultado de la implementación de una política pública en el problema que buscaba atender.

Fundamentar el diseño y la formulación de una política pública en estos dos tipos de estudios resulta vital, pues los primeros brindarán un conocimiento más cercano al contexto social, económico, tecnológico y político en el que se desarrolla el problema, lo cual permitirá perfilar de mejor manera el conjunto de acciones que se implementarán para atenderlo, y los segundos, permitirán visualizar si la política tuvo el impacto esperado o si es necesario hacer adecuaciones para mejorar su desempeño. Además de lo anterior Lasswell menciona un elemento a tomar en cuenta cuando se trata de conocer y analizar las políticas públicas:

> Las ciencias de políticas necesitan tener presente la distinción entre lo que es funcionalmente importante para el orden público y civil y lo que es meramente convencional. Es experiencia común que las decisiones tomadas por los gobiernos generalmente contengan determinaciones tomadas por fuera del gobierno, ya sea en el arzobispado, en el club de industriales o en las oficinas de un sindicato. En general, en muchas áreas de la vida humana, las normas de conducta se formulan y se vuelven vigentes al margen de la maquinaria legislativa, administrativa y judicial (Lasswell, 1992: 106).

Si bien es un factor de conocimiento popular, es poco común realizar un análisis sobre cómo es que los factores de poder externos al gobierno influyen de manera significativa en la toma de decisiones, dicha intervención no necesariamente es mala, pues son actores sociales que buscan legítimamente velar por sus intereses, en este sentido, lo que deben buscar las políticas públicas es la apertura de estas negociaciones, así como la incorporación de más actores para que a través del debate público se puedan tomar las mejores decisiones que beneficien a la mayoría. Para poder lograr lo anterior, se debe impulsar la profesionalización de técnicos en las ciencias de políticas pues como el mismo Lasswell menciona:

> Es impensable, por ejemplo, que la República Popular China desarrolle capacidad nuclear sin acceso al conocimiento y capacitación de físicos nucleares e ingenieros; o que los bancos centrales de Europa occidental, Gran Bretaña y Estados Unidos puedan controlar el problema de la estabilización monetaria sin la ayuda de los economistas. Asimismo, es absurdo pensar que la Organización Mundial de la Salud pueda diseñar un programa para erradicar la viruela, el cólera o cualquier otra enfermedad infecciosa sin el apoyo de la investigación médica. El mismo razonamiento se aplica para los problemas que van más allá de la seguridad nacional, la estabilización económica o la salud pública. Siempre habrá problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos, prevención de conducta delictiva criminal, entre otros. (Lasswell, 1992: 107).

Como el autor menciona, la complejidad de las problemáticas sociales, es de tal magnitud que no sería posible atenderlas de manera adecuada

sin el acompañamiento de científicos y técnicos especializados en las ciencias de políticas, es así que el autor nos hace reflexionar sobre la importancia de la toma de decisiones gubernamentales, pues derivado de una mala elección puede repercutir incluso en la pérdida de vidas humanas, pues resultado de un mal diseño, un mal diagnóstico o una mala implementación, la política que podría haber tenido un fin loable, sería un fracaso y repercutiría de manera negativa en el bienestar de la población. Reforzando lo anterior tenemos que el diseño de políticas debe ser considerado más que un arte, una ciencia, en donde el desarrollo de conocimiento empíricamente comprobable es fundamental como se puede observar en la siguiente cita:

> En esta etapa preliminar se debe prestar atención a la yuxtaposición entre la política y la ciencia, que conlleva el término ciencias de políticas *(policy sciences).* La palabra ciencia contiene muchas connotaciones, una de las cuales es la búsqueda de conocimiento empíricamente comprobable. Obviamente, esta connotación es de particular importancia para elevar el conocimiento de y dentro de las políticas (Lasswell, 1992: 107).

De lo anterior se desprende la importancia de la generación de conocimiento empíricamente comprobable, así como de metodologías para lograrlo, parte esencial del diseño de políticas públicas. Es esto último lo que las hace más eficaces, pues se deja atrás la vieja práctica de gobernar por instinto o por ocurrencia, para convertirse en una ciencia que a través del análisis de datos y del contexto permite tomar mejores decisiones en beneficio del colectivo social.

En resumen, las políticas son la operacionalización de los objetivos, metas y decisiones que se plantea un gobierno para atender de forma organizada las diversas problemáticas que resultan prioritarias para la sociedad en un momento determinado, y que además cuentan con la participación activa de los diferentes actores involucrados, sean públicos o privados.

En este sentido, por política nacional en materia de educación superior, se entenderá como el conjunto de planes, programas y acciones encaminadas a atender de forma estructural las diversas problemáticas de este sector educativo. Por lo que, durante el presente trabajo, se buscará analizar los programas sectoriales y verificar su congruencia con la planeación nacional, para que, mediante el análisis de políticas, se pueda llevar a cabo una valoración sobre lo realizado durante el sexenio 2012-2018 y lo planteado para el periodo 2018-2024, para, en su caso, proponer elementos de mejora ya sea en el diseño o en la implementación de estos.

Breve análisis de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 y 2020-2024

Derivado del análisis de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 y 2020-2024, se encontraron algunos puntos a destacar sobre su contenido en materia de educación superior, tales como que en ambos casos existen áreas de oportunidad, asimismo se detectaron fortalezas importantes que deberían ser retomadas para la formulación de una política nacional que permita fortalecer la educación en su nivel superior.

A continuación, se presenta una tabla resumen con algunos elementos encontrados en el análisis.

Tabla 1: Fortalezas de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 y 2020-2024

Fortalezas PSE 2013-2018	Fortalezas PSE 2020-2024
1.- Alineación estrecha entre el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el PSE 2013-2018. 2.- Parte de un diagnóstico basado en datos cuantitativos.	1.- Incremento importante del apartado de indicadores para el seguimiento del cumplimiento de las metas nacionales. 2.- Cada Objetivo prioritario parte de diagnósticos que tienen como base datos duros.

3.- Desglose de objetivos y estrategias específicas para la atención de la educación superior. 4.- Desglose de objetivos y estrategias específicas para el desarrollo científico. 5.- Incorporación de la planeación del sistema educativo como un elemento primordial para el desarrollo ordenado del mismo.	3.- Desarrollo de objetivos y estrategias transversales que buscan atender todos los niveles educativos de manera integral. 4. Incorporación de una estrategia para la integración, sistematización y análisis de la información del Sistema Educativo Nacional, a fin de fortalecer la gestión educativa.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes sectoriales analizados.

Como se puede observar, ambos planes sectoriales tienen fortalezas, entre las del periodo 2013-2018 destacan la estrecha alineación del plan nacional de desarrollo, pues los objetivos planteados en este último son retomados tal cual, lo que se avanza en el documento sectorial es la operacionalización de los mismos, sin embargo y como se verá más adelante, la mayor debilidad reside en el escueto apartado de indicadores, lo que impide realizar un seguimiento sistemático para lograr una adecuada rendición de cuentas. La desagregación de los objetivos y estrategias es adecuada pues se hace por nivel, lo cual permite delinear acciones particulares que atienden las necesidades de la educación superior. Un punto por destacar es la incorporación del fortalecimiento de la planeación del sistema educativo como una de las estrategias a implementar, pues esto resulta fundamental para lograr el uso eficiente y eficaz de los recursos. Si bien el documento cuenta con una estructura adecuada y parte de un diagnóstico sólido, el apartado metodológico que permitiría la rendición de cuentas resulta limitado, por lo que no podría evaluarse de manera objetiva y clara su cumplimiento, lo cual resulta en una clara debilidad.

Por otro lado, el PSE 2020-2024 cuenta con diagnósticos específicos para cada objetivo prioritario, esto permite formular las estrategias a implementar mediante el análisis de la situación actual a través de datos duros, además de que el apartado metodológico para la evaluación de este se robustece de manera muy significativa, al incrementarse el

número de indicadores, de 13 en el PSE 2013-2018 a 91 en el documento 2020-2024, el incremento es relevante no sólo en lo cuantitativo, pues los indicadores están diseñados para evaluar de mejor manera el trabajo realizado por las autoridades educativas, midiendo no sólo la capacidad, sino también la calidad.

Es un avance sustancial, pues los indicadores vienen acompañados de diagnósticos denominados situación actual, así como metas específicas por año, lo cual reduce la discrecionalidad y da una orientación clara para el desarrollo del sector educativo. Sin embargo, en su inmensa mayoría los indicadores, así como las estrategias y líneas de acción están dirigidas al nivel básico, dejando en muchas ocasiones fuera al nivel superior.

La propuesta de este documento resulta pertinente ya que intenta aportar al conocimiento en la formulación de una política nacional de educación superior que permita el desarrollo adecuado de tan importante sector. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo se fundamenta más en una narrativa ideológica que en un diagnóstico objetivo, se debe reconocer que el PSE 2020-2024 resulta ser un documento técnico muy sólido que permitiría rendir cuentas de mejor forma que su predecesor y que le da la importancia que merece a la sistematización de la información para la toma de decisiones.

A continuación, se presenta la tabla número dos, donde se abordan las debilidades encontradas en los planes sectoriales de educación.

Tabla de Trabajo 2: Debilidades de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 y 2020-2024

Áreas de oportunidad PSE 2013-2018	Áreas de oportunidad PSE 2020-2024
1.- Insuficiencia en el desarrollo del apartado de indicadores de seguimiento para verificar el cumplimiento de las diferentes	1.- Derivado de la debilidad metodológica del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Plan Sectorial de Educación no está alineado a la Planeación Nacional.

estrategias en materia de educación superior. 2.- Insuficiencia en el desarrollo del apartado de indicadores de seguimiento para verificar el cumplimiento de las diferentes estrategias desarrollo científico. 3.- Escasa incorporación del sector privado y social en el cumplimiento de las metas nacionales en materia de educación superior y de desarrollo científico. 4.- Insuficiente impulso de las relaciones intergubernamentales para el cumplimiento de las metas nacionales.	2.- Aun cuando se incrementa de manera relevante el apartado de indicadores, en algunos casos están desconectados de los objetivos y estrategias, por lo que no son funcionales para su adecuado seguimiento y evaluación. 3.- Nula incorporación del sector privado y social en el cumplimiento de las metas nacionales en materia de educación superior y de desarrollo científico. 4.- Insuficiente impulso de las relaciones intergubernamentales para el cumplimiento de las metas nacionales. 5.- El PSE está orientado sobre todo a la educación básica, dejando relegada la importancia de la educación superior, por lo que la transversalidad que se buscaba en su diseño, no se alcanza. 6.- El desarrollo científico tiene una relevancia escasa en el documento.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes sectoriales analizados.

En lo relativo a las áreas de oportunidad detectadas, se iniciará con el PSE 2013-2018, derivado del análisis se pudo observar que el documento adolece de un adecuado apartado metodológico de indicadores que permita un seguimiento adecuado de su implementación. Asimismo, destaca la ausencia casi total de estrategias que incorporen la colaboración con el sector privado y social en la consecución de las metas nacionales, factor fundamental dadas las condiciones de astringencia presupuestal de la administración pública federal. Además, se deja de lado la importancia de la coordinación intergubernamental, para conjuntar esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno. En suma, si bien es un documento técnico con algunas fortalezas, sus áreas de

oportunidad impiden que alcance el impacto social que podría haber tenido.

Por otro lado, el PSE 2020-2024 cuenta con una debilidad notoria: la escasa alineación entre la planeación nacional y la sectorial, lo anterior se debe a la escasa solidez metodológica del PND 2019-2024, que impide derivar objetivos y estrategias a los planes sectoriales. Resulta poco adecuado que un documento que rige el actuar de un sector esencial para el desarrollo nacional parta de un apartado denominado diagnóstico, que ante todo es una postura ideológica más que técnica. Sin embargo, el documento resuelve lo anterior con diagnósticos por cada objetivo prioritario que se centran en datos duros para delinear las estrategias a implementar.

En este mismo orden de ideas, el PSE 2020-2024, si bien ya se comentó que atiende una de las áreas de oportunidad del documento predecesor, incrementando de forma notable el apartado de indicadores, en muchos casos los mismos resultan insuficientes para el seguimiento adecuado de su implementación y, sobre todo, en los relativos al nivel superior.

El PSE 2020-2024 tiene dos debilidades importantes, la primera es el sesgo hacia la educación básica, la segunda gran debilidad que se repite del documento predecesor es la ausencia de la participación privada y social en la consecución de las metas nacionales. Algo a destacar en el PSE es la escasa aparición de la investigación científica y tecnológica, elemento esencial para el desarrollo de la educación superior. Por ende, si bien el Programa Sectorial avanza en algunos aspectos respecto a su antecesor, se queda corto en atender las diferentes aristas de la educación superior, lo que da sustento al objetivo del presente documento–respecto a aportar elementos para la formulación de una política nacional de educación superior, pues los planes en la materia de los últimos dos sexenios no lo han hecho de manera adecuada.

Elementos para la formulación de una Política Nacional de Educación Superior

Una vez analizados los programas sectoriales de educación de la administración pública federal de los sexenios 2012-2018 y 2018-2024 y del marco teórico-conceptual relativo a las políticas públicas, se puede generar un bosquejo de los elementos que debería contener una política nacional en la materia.

En este sentido se ha constituido la propuesta de elementos a través de ejes estratégicos, así como líneas generales de actuación (LGA) que representan de manera esquemática orientaciones para el fortalecimiento de la educación superior y finalmente se incorpora un pequeño apartado de observaciones en donde se presentan algunas anotaciones sobre cada LGA. El primer eje está dedicado a la planeación del sistema educativo, pues es uno de los elementos básicos para el adecuado desarrollo del sector educativo, ya que a través de este mecanismo es que se guía y se organizan los recursos de que se disponen para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Tabla de Trabajo 3: Sobre el Eje 1. Planeación del Sistema Educativo

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
Planeación del Sistema	1.1 Formular un sistema nacional de información que concentre el cúmulo de información estadística del Sistema Educativo Nacional, así como el comportamiento de los diferentes indicadores que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos nacionales.	La cuantificación de los hechos educativos resulta fundamental para la toma de decisiones y el adecuado seguimiento de los programas de trabajo. Dicho sistema de información deberá ser de acceso público para el escrutinio ciudadano sobre el comportamiento de los diferentes indicadores educativos, además de que será una herramienta eficaz para la rendición de cuentas.

	1.2 Realizar un gran acuerdo nacional entre el gobierno federal, gobiernos de los estados, gobiernos municipales, sector empresarial, sector académico, comunidad científica y todo aquel actor involucrado para la definición de las grandes metas nacionales en materia de Educación Superior.	Resulta necesaria la creación de un mecanismo de diálogo y acuerdo que permita a los diferentes sectores involucrados participar de manera activa en el diseño de la política nacional de educación superior. Lo anterior le permitirá tener permanencia en el largo plazo.
	1.3 Formulación de un Programa Nacional de Educación con una visión de largo plazo y con establecimiento de los objetivos y metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.	Dicho programa deberá actualizar su diagnóstico cada sexenio e incorporar nuevas prioridades que no se hayan podido detectar en su formulación original, lo anterior permitirá quitarle el sesgo cortoplacista que han tenido los últimos dos documentos. El documento deberá tener una orientación técnica más que ideológica, que permita quitar el sesgo electoral y cortoplacista de los últimos documentos emitidos en la materia.

	1.4 Establecer los mecanismos normativos-institucionales que garanticen la implementación del Programa Nacional de Educación.	Resulta necesaria la creación de mecanismos institucionales que permitan la correcta implementación del Plan Nacional de Educación, así como que garanticen los recursos suficientes. En este caso es importante mencionar que los recursos podrán ser públicos y privados, pues depender exclusivamente de las finanzas públicas impediría avanzar a la velocidad que se requiere, por tal motivo el acuerdo nacional resulta fundamental para que todos los actores involucrados no sólo opinen, sino que asuman responsabilidades en la implementación y financiamiento del Plan Nacional de Educación.

Fuente: Elaboración propia.

El eje número uno contempla cuatro líneas generales de actuación, que buscan dotar a la política nacional de educación superior de los elementos necesarios para impulsar el desarrollo ordenado del sector. La primera línea está relacionada con la necesidad de generar un sistema nacional de información educativa que sirva de base para la planeación de este, pues actualmente no se cuenta con un sistema de seguimiento sistemático de los diversos indicadores, esto serviría para la formulación de un programa nacional de educación de largo plazo que tenga como sustento un diagnóstico integral del sector. Pero no basta con la cuantificación, sino que dicho programa deberá someterse a una amplia consulta social con los expertos en la materia, lo mismo que con los actores involucrados, desde los organismos empresariales, las asociaciones de universidades, así como como sindicatos, directivos y docentes. Lo anterior le brindará la legitimidad y el respaldo social para que pueda tener una visión de largo plazo, y dejar atrás los programas cortoplacistas que como se ha podido observar carecen de una visión de conjunto que permita su continuidad transexenal.

Adicionalmente a la formulación de un Programa Nacional de Educación, se deberá garantizar que el andamiaje institucional que lo arrope sea lo suficientemente sólido para darle permanencia en el tiempo, así como dotarlo de la autonomía para ir adaptándose al contexto cambiante en el que se desarrolla el país.

El segundo elemento importante en el diseño de la política nacional de educación superior está relacionado con la modernización de los sistemas de gestión y el fortalecimiento por parte de la autoridad educativa de los procesos que garanticen la calidad de la educación en todas sus modalidades, pues sus tiempos de respuesta son demasiado amplios, si bien ha empezado una transición hacia la digitalización de trámites como la cédula profesional y los certificados de estudios, misma que redujo de manera notable los tiempos de espera, la realidad es que aún requiere un esfuerzo importante en materia de supervisión de los centros escolares incorporados así como en la revisión y aprobación de planes y programas, que actualmente pueden llegar a tener plazos de hasta un año. Un avance significativo en esta materia permitiría actualizar de forma más ágil los planes de estudio para adaptarlos a las necesidades existentes de la sociedad y del mercado laboral, además de que incentivaría la innovación en la generación de nuevos planes de estudio de vanguardia.

Además, como se podrá observar en la siguiente tabla, la autoridad educativa deberá asumir un papel más relevante, garantizando mediante lineamientos y disposiciones oficiales el fortalecimiento de la calidad de las instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares, acompañados de supervisiones que permitan valorar de mejor manera los elementos que influyen en la calidad de la educación, como puede ser la implementación del modelo educativo, la profesionalización del personal docente, la actualidad de los planes y programas de estudio, así como la disposición de apoyos académicos suficientes y con la calidad requerida para que los estudiantes obtengan

una formación con los atributos necesarios para desempeñarse de manera adecuada en sus campos disciplinares.

Tabla de Trabajo 4: Sobre el Eje 2. Gestión y Calidad de la Educación

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
Gestión y Calidad de la Educación	2.1 Mejorar y agilizar la gestión de trámites administrativos para las instituciones incorporadas, incluyendo medidas que fomenten la calidad y pertinencia de los planes de estudio.	Resulta necesario que los planes de estudio estén adaptados a la realidad en la cual serán operados, por lo que los procesos de actualización y diseño de planes de estudio deben ser fortalecidos para garantizar que sean pertinentes y cuenten con la calidad necesaria para formar a los futuros profesionistas. Además de lo anterior, es necesario agilizar los procesos de revisión y aprobación, pues actualmente son periodos demasiado largos.
	2.2 Establecer mecanismos ágiles y eficaces de revisión y supervisión de los centros educativos públicos y particulares que permitan verificar el cumplimiento de los estándares de calidad necesarios para la impartición de los planes y programas de estudio.	Los procesos de revisión y supervisión deben evolucionar para pasar de ser estrictamente normativos a tomar en cuenta elementos de calidad.

	2.3 Impulsar mecanismos institucionales que permitan conocer la adecuada apropiación de conocimientos por parte de los egresados de las instituciones públicas y particulares, y emitir recomendaciones vinculantes de mejora.	Resulta necesario impulsar mecanismos de mejora continua, no solo de los procesos administrativos sino en el apartado pedagógico, que permitan a los egresados de la educación superior obtener los conocimientos y habilidades necesarios para desempeñarse de manera adecuada en sus respectivos campos disciplinares. Implementar mecanismos de valoración sobre la adecuada apropiación del conocimiento por parte de los egresados, permitirá a las instituciones implementar programas de mejora continua que fortalezcan la formación integral de sus estudiantes.
	2.4 Fortalecer la rectoría del Estado para orientar el desarrollo del sector educativo en alineación con el Plan Nacional de Educación de largo plazo.	Resultará necesario que el Estado, asuma una postura más proactiva que ponga a la vanguardia las prácticas educativas en los centros educativos públicos y privados, mediante la emisión de disposiciones y lineamientos que orienten los estándares de calidad necesarios para fortalecer la formación de los estudiantes.

Fuente: Elaboración propia.

Como se pudo observar en la tabla anterior, el Eje número dos está estructurado con cuatro líneas generales de actuación, mismas que podrían alimentarse mediante una consulta amplia a los diferentes actores involucrados, como se propuso en el Eje número uno. Sin embargo, para el presente documento se propone partir de los siguientes elementos, en primer término, se necesita instaurar mecanismos que permitan mejorar y agilizar la gestión de trámites administrativos para las instituciones incorporadas, incluyendo medidas que fomenten la calidad y pertinencia de los planes de estudio de este tipo de instituciones.

Por otro lado, se requiere agilizar la revisión y supervisión de los centros educativos públicos y particulares que permitan verificar el cumplimiento de los estándares de calidad necesarios para la impartición de los planes y programas de estudio. En este sentido se deberá consensar con los diferentes sectores, los elementos comunes de calidad que serían necesarios para que un egresado se desempeñe de manera adecuada en su respectivo campo disciplinario, ya sea establecer la formación de los estudiantes en las denominadas habilidades blandas, la comprensión y dominio de lenguas extranjeras, así como elementos de dominio de aspectos tecnológicos, para que dichas medidas sean consideradas como elementos básicos que deberán contener los planes de estudio de todas las instituciones públicas y privadas. Impulsar este tipo de estándares básicos de calidad permitirá estandarizar los niveles de calidad entre las diferentes instituciones.

Lo anterior permitirá, por supuesto con sus debidas consideraciones, un accionar parecido al impulsado en el Proceso de Bolonia, en la Unión Europea, que en términos generales:

Estableció el Espacio Europeo de Educación Superior para facilitar la movilidad de estudiantes y personal, hacer que la educación superior sea más inclusiva y accesible y lograr que la educación superior en Europa sea más atractiva y competitiva a escala mundial. (UE, 2020: 1)

Como se observa, el Proceso de Bolonia propone aplicar un sistema que refuerce la calidad y pertinencia del aprendizaje y la enseñanza de la educación superior en el marco de la Unión Europea, para estandarizar criterios de calidad en los diversos países para que todos tengan las mismas oportunidades de obtener una educación de calidad y pertinente.

En este sentido se buscaría que en México se establecieran los lineamientos básicos que permitan a la población de todo el país, independientemente de donde se encuentre residiendo, obtener una educación con estándares básicos de calidad que le posibiliten adquirir

los conocimientos y habilidades necesarios para desempeñarse de manera adecuada en el entorno competitivo que impera a nivel mundial.

En tercer lugar, se deberán implantar mecanismos institucionales que permitan conocer la adecuada apropiación de conocimientos por parte de los egresados de las instituciones públicas y particulares, y emitir recomendaciones vinculantes de mejora. Esto acompañado de la línea de actuación 2.2, garantizará que la valoración de los estándares de calidad se de en dos tiempos, el primero durante el proceso educativo y el segundo una vez consumado el acto de formación, ambas son complementarias y con ellas, las instituciones podrán establecer planes de trabajo que propicien la mejora continua de los procesos administrativos y educativos.

Finalmente, para que todo lo anterior pueda ser una realidad, será necesario que el Estado asuma una postura más proactiva que ponga a la vanguardia las prácticas educativas en los centros educativos públicos y privados, mediante la emisión de disposiciones y lineamientos que orienten los estándares de calidad necesarios para fortalecer la formación de los estudiantes. A continuación, se presenta la tabla relativa al eje número tres.

Tabla de Trabajo 5: Sobre el Eje 3. Ampliación de Oportunidades

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
Ampliación de	3.1 Ampliar de manera ordenada y planificada los espacios disponibles para que la población curse estudios superiores mediante la estrecha colaboración de las administraciones públicas de los diferentes niveles, así como de los sectores privado y social.	De acuerdo con la proyección de disponibilidad de recursos públicos que realiza la SHCP, se podrán determinar las posibilidades de ampliación de espacios en las instituciones públicas, y de ahí derivar la coordinación con los sectores privado y social para atender a la mayor cantidad de población en el menor tiempo posible.

		Se deberá incrementar de manera sostenida el porcentaje de la población matriculada en la educación superior en relación con el segmento poblacional en edad de cursarla, hasta alcanzar los niveles que presentan los países líderes de Latinoamérica.
	3.2 Ampliar las acciones de retención para cursar estudios en el nivel superior como el caso de becas y apoyos que abarquen también a la población inscrita en instituciones de educación superior incorporadas.	Se asume erróneamente que la población que estudia en instituciones incorporadas cuenta con recursos suficientes para sostenerse y por tanto son excluidos de la mayoría de los programas de becas gubernamentales, sin tomar en cuenta que, en muchas ocasiones, quienes lo hacen es por haber sido rechazados de la opción pública que eligieron, o por la cercanía con su centro de trabajo o su vivienda entre otras, por ende el índice de deserción en estas instituciones es mayor pues no se cuenta con estímulos a la permanencia como ~~lo~~ son las becas.

Fuente: Elaboración propia.

La ampliación de oportunidades educativas tiene dos objetivos primarios, el primero es ampliar de forma considerable la matriculación de estudiantes pasando del 40 % actual, a niveles cercanos a 70 % en los que se encuentran Chile y Argentina, un esfuerzo de esta magnitud, que implica atender a una población adicional cercana a los 3 millones de estudiantes, no podría emprenderse únicamente con recursos públicos ni en el corto plazo. Por lo que el plan nacional tendría que contener el horizonte en el cual se debería alcanzar un nivel de matrícula igual o superior a los registrados por los países líderes, con sus respectivas metas de cumplimiento anual y sexenal, además de que sería fundamental incorporar en este reto, la participación del sector privado y social.

Adicionalmente se deberá configurar un programa nacional de becas que tome en cuenta el nivel socioeconómico de los solicitantes y no el hecho de estar registrados en escuelas públicas o privadas, pues lo anterior vuelve inequitativos dichos programas, al dejar fuera a más de un millón de estudiantes registrados en instituciones particulares. El programa de becas podría ser fondeado con recursos públicos y privados para incrementar la disponibilidad de fondos y ampliar la cobertura.

Por otro lado, además del incremento de la calidad de la educación y la cobertura mencionados en los ejes anteriores, será fundamental impulsar una de las funciones sustantivas de las universidades, es decir la extensión y la vinculación universitaria, pues sólo a través de ella se alcanzará la formación profesional integral de la población que curse ese nivel educativo. En este sentido, la tabla siguiente muestra las líneas generales de actuación que se podrían impulsar en la materia, las cuales irían en dos sentidos, el primero enfocado a la extensión y el segundo a la vinculación, que por un lado abordarán el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de responsabilidad social y por el otro, orientado fundamentalmente a la vinculación de la universidad y de los universitarios con las organizaciones públicas, privadas y sociales, que les permitan poner en práctica los conocimientos teóricos adquiridos y así tener egresados con conocimientos y habilidades suficientes para desempeñarse de manera adecuada en sus respectivos campos disciplinares.

Tabla de Trabajo 6: Sobre el Eje 4. Extensión y Vinculación

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
Extensión y Vinculación	4.1 Fortalecer programas que incentiven la práctica y apropiación de las actividades culturales, deportivas y de responsabilidad social en los estudiantes universitarios e impulsar su difusión en el entorno social en el que se desarrollan.	Para alcanzar una formación integral, resulta necesario que los estudiantes practiquen actividades culturales, deportivas y de responsabilidad social. Esta última entendida como un valor fundamental de ser universitario y que implica el compromiso de los estudiantes y egresados con el cuidado de su entorno, en el amplio sentido de la palabra.
	4.2 Impulsar programas que permitan e incentiven la vinculación de las instituciones de educación superior públicas y particulares con los sectores público, privado y social para fomentar la formación integral de los estudiantes mediante su inserción en estancias, proyectos o pasantías que mejoren su formación profesional.	Adicionalmente a la apropiación de la cultura, el deporte y la responsabilidad social, una formación profesional integral, implica adquirir las habilidades necesarias para desempeñarse de manera adecuada en su respectivo campo disciplinar, para lo cual es fundamental vincularse con el campo laboral y adquirir experiencia, por lo que para mejorar la educación superior en México, será necesario impulsar la vinculación de las universidades con otras universidades, así como con instituciones de los sectores privado, público y social.

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario fortalecer e impulsar programas que permitan e incentiven la función de extensión y vinculación de las universidades, para que no sea considerada como una función adjetiva, como actualmente se presenta en muchas instituciones, sino que asuma su papel

preponderante y sustantivo como uno de los ejes que permitan la formación integral de los estudiantes. En este orden de ideas, otra área que requiere de una oxigenación e impulso importante es la investigación ya que México se encuentra en una situación de rezago importante en esta materia, con una desventaja considerable no sólo en comparación con países desarrollados, sino también se encuentra a la zaga cuando se observan otros países latinoamericanos, por tal motivo otro de los ejes que permitiría el desarrollo de una política nacional de educación superior es el de colocar el rubro de la ciencia y tecnología como una prioridad, como se puede observar a continuación:

Tabla de Trabajo 7: Sobre el Eje 5. Ciencia y Tecnología

Eje	Líneas Generales de Actuación	Observaciones
Ciencia y Tecnología	5.1 Impulsar la inversión pública en ciencia y tecnología e incrementarla como proporción del Producto Interno Bruto hasta alcanzar el promedio de los líderes en la materia de América Latina. Además de establecer los mecanismos regulatorios, así como los incentivos fiscales que permitan incrementar la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada en la inversión en ciencia y tecnología.	Actualmente la inversión en el rubro de ciencia y tecnología es cercana al 0.5% del PIB, cifra considerablemente inferior a las recomendaciones internacionales que proponen que al menos se debería destinar a ese rubro el 1%, la cifra no ha variado de manera notable desde hace casi dos décadas. Por tal motivo, se requiere un impulso significativo en la inversión en esta materia, mediante la conjunción de esfuerzos de los sectores público-privado y social. De no darse de manera coordinada será complejo alcanzar la meta de llegar al menos al 1% del PIB en el mediano plazo.

	5.2 Impulsar la formación de recursos humanos especializados, capaces de realizar funciones de investigación, para dotar a los sectores público, privado y social de mano de obra altamente cualificada.	En este segmento se ha logrado un gran avance con el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), sin embargo, se deben establecer estándares de calidad por parte de las autoridades educativas, para que independientemente de pertenecer o no a dicho padrón de calidad, cursar un posgrado conlleve la adquisición de conocimientos que fortalezcan el desempeño profesional, así como el desarrollo de habilidades para la investigación.
	5.3 Generar las condiciones para incrementar el número de personas dedicadas a la investigación en instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, para ampliar el desarrollo científico y tecnológico del país.	México tiene una cantidad de personas dedicadas a la investigación considerablemente menor a los registrados por otros países de Latinoamérica y sensiblemente inferior a países más desarrollados como España y Estados Unidos, por lo que resulta fundamental generar las condiciones para que se incremente este número hasta igualar o superar a países líderes en la región. Para lograrlo no se deberá cargar la responsabilidad exclusivamente sobre las instituciones públicas, pues difícilmente se podría lograr un avance significativo, debido sobre todo a la estrechez presupuestal, por lo que es necesario establecer lineamientos, disposiciones, e incentivos adecuados para que tanto el sector privado como el social asuman un papel fundamental en la atención de esta necesidad apremiante.

	5.4 Aumentar la producción científica y tecnológica, así como su impacto nacional e internacional, mediante el incremento del registro de patentes, publicación de libros académicos y artículos científicos.	Resulta fundamental fortalecer la producción científica y tecnológica del país, para lo cual el incremento propuesto de la inversión en la materia deberá verse reflejado en el impulso significativo en el registro de patentes, así como de la publicación de libros académicos y por supuesto de artículos científicos. Para lograr lo anterior, resulta fundamental la participación activa de los sectores público, privado y social.

Fuente: Elaboración propia.

La investigación científica y tecnológica requiere de diversos elementos para poder fortalecerse, partiendo de un elemento primordial: impulsar de manera decidida la inversión en ciencia y tecnología para llegar a niveles como proporción del Producto Interno Bruto cercanos o superar el promedio de los líderes en la materia de América Latina. Para ello, será importante establecer los mecanismos regulatorios, así como los incentivos fiscales que permitan incrementar la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada en la inversión en este rubro.

Acompañado de lo anterior vienen dos líneas generales de actuación estrechamente relacionadas, la primera relativa a la formación de capital humano con habilidades investigativas, la segunda que será un esfuerzo en paralelo, que consiste en formular las políticas y programas necesarios para incrementar el número de personas dedicadas a la investigación en instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, que redunde en el desarrollo científico y tecnológico del país.

Para incrementar la competitividad de México en relación con sus pares latinoamericanos y del mundo, resulta fundamental incrementar la producción científica y tecnológica del país, para lo cual el aumento propuesto de la inversión en la materia deberá verse reflejado en el incremento del personal dedicado a la investigación y por tanto en el

impulso significativo en el registro de patentes, así como de la publicación de libros académicos y por supuesto de artículos científicos. Para lograr lo anterior, un elemento *sine qua non*, será la participación coordinada de los sectores público, privado y social.

Los cinco ejes mencionados, así como las 16 líneas generales de actuación, representan un primer esbozo de lo que debería contener una política nacional en materia de educación superior, por supuesto que estos podrían nutrirse y mejorarse de forma significativa mediante lo que se propone en el eje relativo a la planeación del sistema educativo, es decir la convocatoria a una gran consulta nacional que parta de un diagnóstico sólido basado en datos cuantitativos que permitan formular lo que sería un plan de largo plazo para el desarrollo del sector.

Conclusiones

El presenta trabajo ha buscado contribuir a la generación de nuevo conocimiento en materia de políticas públicas educativas, específicamente analizando los elementos necesarios para formular una política nacional que permita el desarrollo de la educación superior en México. Es importante mencionar que el concepto de política nacional se entendió como aquella que sobrepasa los límites marcados por los periodos de gobierno sexenales, además de que trasciende a los intereses particulares de los partidos políticos en el gobierno nacional o estatales o de los poderes fácticos, y finalmente este tipo de políticas atienden los problemas públicos de forma estructural. Algunos teóricos también han definido este tipo de políticas públicas como de Estado.

Se analizó la pertinencia que debe tener el enfoque de las políticas públicas en el diseño de alternativas de solución para los problemas públicos, que, si bien no son soluciones mágicas, sí resultan ser una herramienta muy útil para el diseño y formulación de políticas más apegadas a las necesidades reales de la población, que por ende redundarán en acciones más eficientes y eficaces en la atención de cada problemática. La ventaja de esta propuesta metodológica es que, al ser

un ciclo, las alternativas de solución entran en un entorno de mejora continua, lo que garantiza que una política resultante de aplicar esta metodología tendrá más posibilidades de ser exitosa.

Por otro lado, se realizó un análisis sobre de los Programas Sectoriales de Educación de las Administraciones Públicas Federales 2013-2018 y 2020-2024, para conocer si el diseño de los mismos era adecuado para atender las necesidades del sector de manera óptima, se encontró que en ninguno de los casos se lograba una atención integral, por lo que se requería realizar ajustes. En primer término, en ambos casos era notoria la escasa participación de los sectores privado y social en las acciones a implementar, además de que en ambos casos existió un área de oportunidad en el apartado de indicadores de evaluación, especialmente en el documento 2013-2018. En el caso del PSE 2020-2024, destacó la escasa relevancia dada al nivel superior, pareciendo un documento rector del nivel básico, por ende, la aparición de la investigación es escasa.

Tomando en consideración todo lo anterior, se realizó la propuesta de ejes y líneas generales de actuación que se deberían implementar para fortalecer la educación superior en México, lo cual fue el objetivo de la investigación, en este sentido se realizó una propuesta basada en cinco ejes.

Los cinco ejes mencionados, así como las 16 líneas generales de actuación, representan un primer esbozo de lo que debería contener una política nacional en materia de educación superior, por supuesto estos podrían nutrirse y mejorarse de forma significativa mediante lo que se propone en el eje relativo a la planeación del sistema educativo, es decir la convocatoria a una gran consulta nacional que parta de un diagnóstico sólido basado en datos cuantitativos que permitan formular lo que sería un plan de largo plazo para el desarrollo del sector.

Fuentes de Información

Aguilar Astorga Carlos y Lima Facio, Marcos (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, consultado en línea el 25 de septiembre de 2020, en la página: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). "El estudio de las políticas públicas". Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010) "Políticas Públicas", Siglo XXI Editores, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2016) "Democracia, gobernabilidad y gobernanza", INE, México.

Aréchiga Urtuzuástegui, Hugo (2003) "Antecedentes, situación actual y perspectivas de la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en México", Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), Distrito Federal, México.

Argüelles, Antonio (2002) "Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia", SEP/CNCCL/CONALEP. México.

Arias de la Mora, Roberto (2019) "El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas" en Revista Opera, Universidad Externado, Colombia.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), (2011) "Presupuesto para Las Instituciones de Educación Superior, Programas y Fondos de Financiamiento correspondiente al ejercicio fiscal 2012", ANUIES, Distrito Federal, México.

Barraza de Anda, Martha, (2006), "La productividad de las Universidades Públicas Estatales (UPE), en México: una perspectiva y un modelo de análisis", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Guatemala.

Cardoso Amaral, Nelson, (2009), "Expansión-Evaluación-Financiamiento, Tensiones y Desafíos en la Educación Superior", en Revista de la Educación Superior, Vol. 38. No. 151, julio-

septiembre de 2009, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.

Castillo Castillo, Eduardo, (1999), "El financiamiento de la educación superior en un contexto de restricciones económicas", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México.

De Camilloni, Alicia (2010) "Calidad académica e integración social", en Gustavo Nieto (Coordinador) Compromiso Social y Calidad Educativa, Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo, Ciudad de Mendoza, Argentina.

Dror, Yehezkel (1992). "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, (Compilador). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México.

Ejea Mendoza, Guillermo (2006) "Teoría y Ciclo de Políticas Públicas", Reporte de Investigación, UAM, México.

El Economista 27/03/2019, "México escala al cuarto sitio en exportación de autos" consultado en línea el día 27 de marzo de 2019 en la página electrónica: https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-escala-al-cuarto-sitio-en-exportacion-de-autos-20190326-0158.html

El Financiero, 17/07/2020. "México necesita un AMLO estadista para lograr una reforma fiscal: Carlos Urzúa", Ciudad de México, México.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). "Economic Outlook Database, April 2020". Consultado en línea el 15 de julio de 2020 en la página web: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020

García Guadilla, Carmen, (2007), "Financiamiento de la educación superior en América Latina", en Revista Sociologías, Año 9, No. 17, enero-junio de 2007, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

González Ledesma, Miguel Alejandro (2010), Neoliberalismo y Educación Superior en México, Tesis para obtener el Título de

Licenciado en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, Distrito Federal, México.

González, Maximiliano, (2000), "Financiamiento de la educación superior: Una introducción", en Revista Estudios Gerenciales, No. 74, enero-marzo de 2000, Universidad ICESI, Colombia.

Guardamagna, Melina, & Cueto, Walter José. (2013). Políticas de estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. En Revista Si Somos Americanos, Número 13, Volumen 2, Chile.

Heady, Ferrel, (2000), "Administración pública. Una perspectiva comparada", Fondo de Cultura Económica, México.

Hernández Pérez, Víctor, (2005), "El Financiamiento de la Educación Superior en México", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.

Huerta Moreno, María Guadalupe (2005) "El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario", en Revista Política y Cultura, No. 24, UAM-Xochimilco, Distrito Federal, México.

Lasswell, Harold (1992). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, (Compilador). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México.

Méndez Morales, José Silvestre (1998) "El neoliberalismo en México, éxito o fracaso" en Revista de contaduría y administración, No. 191, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, Distrito Federal, México.

Mendoza Rojas, Javier (2011) "Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011" UNAM, Distrito Federal, México.

Mungaray, Alejandro (s/f) Movilidad social y educación superior en México, ANUIES, consultado en línea el 25 de septiembre de 2020 en la página web: http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res085/txt3.htm

Navarro Arredondo, Alejandro (2011) "La colaboración Público-privada en el financiamiento de la Investigación" Documento de trabajo 110/2011, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.

Ordorica, Manuel (Coordinador), (2010), "Los grandes problemas nacionales: Educación", Volumen VII, Colegio de México, México.

Padua Nesrala, Jorge (2004) "Situación actual y algunos escenarios prospectivos de la educación superior en México", en Revista Ciencia ergo-sun, Vol. 11 No. 02, UAEMex, Toluca, Estado de México.

Pardo, Juan Carlos (2003) "Los estragos del neoliberalismo y la Educación Pública", en Revista Educatio, No. 20-21, Facultad de Educación, Universidad de Murcia, España.

Pérez Lara, Jorge Enrique y Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2016), "Relación del crecimiento de la matrícula en Educación Superior en el desempeño económico en Latinoamérica: análisis comparado" en Martín Bris, Mario (Coordinador) Internacionalización de la educación superior en Iberoamérica, Universidad de Alcalá, España.

Pérez Lara, Jorge Enrique y Moreno Espinosa, Roberto (2013), "Modelo Económico y Cobertura Educativa en México: El escenario en los inicios del Siglo XXI" en Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, Vol. 1, No. 1-2, UNIVDEP-IAPAS-GIGAPP, Distrito Federal, México.

Pérez Lara, Jorge Enrique y Moreno Espinosa, Roberto (2014), "Financiamiento y Calidad Académica. Análisis comparado entre la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Autónoma del Estado de México, 2004-2012." en Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, Vol. 2, No. 4, UNIVDEP-IAPAS-GIGAPP, Distrito Federal, México.

Presidencia de la República (2018), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2019) “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, México.

Presidencia de la República (2019), Primer Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Presidencia de la República (2020), Segundo Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.

Salazar, Francisco (2004) “Globalización y Política neoliberal en México”, en Revista El cotidiano, Vol. 20, No. 126, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Distrito Federal, México.

Secretaría de Educación Pública (2013) “Programa Sectorial de Educación 2013-2018”, México.

Secretaría de Educación Pública (2020) “Programa Sectorial de Educación 2020-2024”, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020). “Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas”. SHCP, México.

Tamayo Sáez, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto (Compiladores). La nueva Administración Pública. Alianza Editorial, España.

Tamayo Saez, Manuel (2003); El análisis de las políticas públicas, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Tello, Carlos (2010) “El desarrollo Estabilizador” en revista Economía Informa, No. 364, Julio Septiembre, UNAM, Distrito Federal, México.

UNESCO (2019), UIS STATISTICS IN BRIEF, consultado en línea el 10 de febrero de 2020 en la página: http://data.uis.unesco.org/

Vélez Cardona, Waldemiro, (2003), “Problemas, Alternativas y Tensiones en torno al financiamiento de la educación superior”, en Revista Perfiles Educativos, Vol. 25, No. 100, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

El Sistema Nacional de Fiscalización como estrategia para combatir las malas prácticas y la corrupción en el gobierno

Guadalupe Blanca Leticia Ocampo García de Alba[1]

Introducción

En México se han suscitado importantes cambios institucionales y normativos en la evaluación de los resultados de la gestión pública. Existe una amplia brecha entre el ideal normativo y la calidad de los mecanismos institucionales y administrativos para promover un adecuado sistema de rendición de cuentas (aunque uno de los aspectos más importantes que se dejan de lado, es el proceso de implementación, pues las reglas en algunos casos son claras y, sin embargo, en muchos otros la interpretación y aplicación son omitidas o están sujetas a la discrecionalidad de los actores). Esto se explica, en parte, porque a la evaluación y a la fiscalización se les ve como procesos separados, que en última instancia no generan ninguna consecuencia en las decisiones del gobierno a partir de la evaluación programática y de los recursos erogados que se hacen en los diferentes programas, dependencias y entes gubernamentales.

De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad, (IMCO, 2010) la fiscalización superior es básicamente "el escrutinio del gasto del gobierno", suele confundirse no solo con el término rendición de cuentas, sino también con el de auditoría, por eso señala que fiscalización *"es el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos que*

[1] Licenciatura en Contaduría Pública, Doctora en Administración Pública, fue Contralora Interna de la Cámara de Diputados (1998-2001); Contralora Interna de la Cámara de Senadores (2001-2007), Directora General de Recursos Humanos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2008-2009) y Directora de Control Interno y Evaluación Técnica de la Cámara de Diputados (2012-2019), entre otros cargos y responsabilidades que ha ocupado.

ejercen recursos públicos con (legalidad, eficacia, eficiencia y economía)" (p. 127).

La fiscalización superior en México constituye un instrumento fundamental del Estado para evaluar la gestión del gobierno y para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas que ejecuta, pero también para ubicar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas, con lo cual los gobernantes pueden rendir cuentas al pueblo, en cumplimiento con los principios democráticos de la Constitución Mexicana.

Considera Michel, (2009) que los cambios institucionales introducidos a la fiscalización en México y el mundo en el marco de la instrumentación de grandes reformas constitucionales con el objetivo de profundizar los mecanismos democráticos, generaron grandes expectativas sobre los beneficios sociales y económicos que traería consigo la modernización de la fiscalización.

Se pensó que, con un marco legal reformado, entes fiscalizadores con más independencia, mayores facultades para ejercer su labor y el avance formal de las instituciones democráticas, podría iniciarse un ciclo virtuoso que implicaría mayor gobernanza, instituciones más eficientes, transparentes y menos propensas a la corrupción, se generaría mayor confianza por parte de los agentes económicos en las instituciones y, por consiguiente, habría mayor inversión privada y pública.

Pese a todo, los resultados fueron insuficientes y se observa el desperdicio de los recursos públicos, el incremento de la corrupción sistémica organizada, fallos graves de supervisión financiera y políticas públicas que no han obtenido los resultados esperados. Esto se puede ver reflejado en la percepción negativa que tiene la sociedad en sus instituciones y la escasa confianza en ellas, (diferentes indicadores y mediciones como las reportadas en latinobarómetro así lo señalan), está anidada la percepción de que la fiscalización presenta limitaciones institucionales y operacionales que impiden a las entidades de

fiscalización superior incidir de manera más efectiva en la calidad de la gestión pública, limitación que es mucho mayor en las naciones en vías de desarrollo, cuyos marcos institucionales no acaban de modernizarse.

En este contexto, México demanda y requiere de órganos fiscalizadores modernos y eficientes basados en un sistema integral de planeación, dinámico y con una visión muy precisa del modelo al que aspira; la tarea atañe a todos los cuerpos técnicos especializados. Si bien es cierto a nivel de ley, el Sistema Nacional de Fiscalización ya está constituido, aún subsiste una gran cantidad de retos y desafíos para su operación y funcionamiento, no solo a nivel federal sino en el ámbito subnacional; debemos tomar una pregunta que sirva de punto de partida. ¿Es el Sistema Nacional de Fiscalización una estrategia real para combatir las malas prácticas y la corrupción en el gobierno?

Para dar respuesta a esta pregunta, es necesario establecer la manera en que el Sistema Nacional de Fiscalización puede contribuir a combatir la corrupción, mediante una serie de propuestas para afrontarla, tratando de incidir en una agenda que propicie la construcción de un modelo de fiscalización superior compartido en estados y municipios, que contribuya a impulsar la eficiencia de las políticas públicas y la calidad del ejercicio del gasto.

En esta investigación la problemática central es que existen malas prácticas en la administración pública, que año con año han ido afectando el ejercicio del gasto público y sin embargo, en el tiempo no se ha observado una mejora sustancial y sigue su recurrencia alentando la impunidad, entonces el Sistema Nacional de Fiscalización debe servir como una estrategia para coadyuvar a establecer las propuestas para aminorar sus efectos.

El objetivo que se tiene es identificar cómo el Sistema Nacional de Fiscalización y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) pueden coadyuvar a combatirlas. Dos ejes importantes basan este esquema de investigación, la fiscalización que la ASF realiza en estados y municipios

establecido bajo el Análisis de Redes Sociales y el tema de las recuperaciones.

El objetivo trascendente es profundizar en el tema de la rendición de cuentas y, sobre todo, el alcance y las potencialidades del Sistema Nacional de Fiscalización como estrategia anticorrupción, pues es un tema de gran importancia para México, se caracteriza porque no existen investigaciones de fondo que establezcan propuestas adicionales de mejora o de cambio a las que tradicionalmente ya han sido enunciadas; en la parte instrumental, la fiscalización superior es uno de los campos en donde el país ha logrado avances notables, pero a pesar de ello es manifiesto el sentido de insatisfacción respecto de sus resultados: cada vez se reitera con mayor urgencia la necesidad de combatir la corrupción, pues la fiscalización tradicional y segmentada no han dado los beneficios esperados, se ha incrementado el número de las auditorías año con año, teniendo como resultado recuperaciones monetarias significativas, se advierte sobre la recurrencia de observaciones y se informa de numerosas acciones promovidas, sin embargo, y reconociendo la labor efectuada, las malas prácticas y la corrupción en el gobierno están latentes, la gestión y el desempeño del gobierno y la calidad del gasto público son metas inconclusas.

El papel de control de la Auditoría Superior de la Federación

Las reformas en materia de combate a la corrupción aprobadas por el Congreso crearon el Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual la participación ciudadana es fundamental, toda vez que se pretende que este sistema sea presidido por ciudadanos, además de crear instituciones con autonomía necesaria y con las atribuciones suficientes para prevenir y castigar la corrupción. Sin embargo, es importante entender que el problema hoy en día ya no sólo radica en establecer más leyes o más instituciones encargadas del combate de la corrupción, sino en construir un verdadero sistema que prevea controles, pero

fundamentalmente, que parta del hecho de que la corrupción va más allá de un tema cultural y ético.

No hay que olvidar que detrás de los actos de corrupción están las acciones de individuos o grupos que utilizan su poder para su beneficio, con los daños consecuentes a la colectividad. Por ello es imprescindible establecer límites al ejercicio del poder público, lo cual implica la creación y el fortalecimiento de capacidades de control al propio gobierno.

En este sentido García, (2011) nos indica que las democracias contemporáneas han puesto especial cuidado en el perfeccionamiento de los sistemas de control. El objetivo principal radica en que el aparato gubernamental debe trabajar bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia, pero fundamentalmente por una lógica de responsabilidad sobre las decisiones políticas.

En el contexto público, cuando hablamos de control nos referimos al mecanismo que asegura el alcance de los objetivos de acuerdo con el entorno general en que se desarrolla la gestión.

Por lo anterior, podemos sostener que el control de la administración pública se refiere al conjunto de procedimientos e instrumentos idóneos que nos permiten verificar la adecuada asignación, manejo y aplicación de los recursos públicos que maneje cualquier organización. En nuestro país este control lo ejercen organismos creados ex profeso con las atribuciones necesarias y el marco jurídico adecuado para desarrollar esa función fundamental.

El siguiente esquema (1) muestra el control y evaluación que se da en nuestro país, así como los organismos encargados de esta función.

Esquema 1. Control y Evaluación Gubernamental en México

Fuente: Elaboración propia.

Para Suárez (1986), el control sobre la actividad económica pública puede realizarse de diversas formas y con diferentes finalidades, se tipifica el control en la administración pública fijándose en distintos aspectos, en función del momento en que se produce el control, éste puede ser previo o concomitante. Si se observa quien realiza la acción de control, se identifican dos tipos: el externo e interno.

Control Externo

Es aquel en el que no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad titular del control y la entidad controlada y se basa sobre la concepción democrática que rige en la mayoría de los estados occidentales, bajo una lógica de frenos y contrapesos, asignando al Poder Legislativo un papel de control.

Existen diversos controles que el Poder Legislativo ejerce sobre los otros poderes; tratándose de finanzas públicas ese contrapeso se manifiesta básicamente a través de la fiscalización superior, entendida como el conjunto de acciones que tienen como fin comprobar que la actividad

económica y financiera de los organismos que tienen bajo su cargo el ejercicio de recursos públicos, se han efectuado con total apego a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, así como a satisfacer los objetivos a los que están destinados, tal como lo establece el artículo 134 constitucional. Este control es llevado a cabo, generalmente, por órganos que dependen o se articulan con el Poder Legislativo y se enfoca principalmente en verificar el manejo correcto de los recursos públicos.

Si bien, como ya se mencionó, la fiscalización superior es atribución del Poder Legislativo, en nuestro país, este delega las funciones a un órgano técnico que el artículo 79 constitucional denomina Auditoría Superior de la Federación como encargada de fiscaliza de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, estableciendo además que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad[2]. El siguiente esquema (2) muestra el control externo e interno que se presenta en nuestro país, así como los órganos de fiscalización correspondientes.

[2] Página electrónica http://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos recuperado el día 5 de junio de 2017.

Esquema 2. Órganos de Control y Fiscalización en el Sector Público Mexicano

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de las páginas electrónicas de los entes de gobierno que se mencionan.

Para el caso que nos ocupa, abordaremos de forma detallada el control externo que desarrolla la ASF. Bajo esta perspectiva, el control se puede caracterizar en términos jurídicos y políticos, como aquella actividad parlamentaria encaminada a fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas, la exigencia de responsabilidad jurídica de los involucrados.

Esta fiscalización llevada a cabo por los órganos de control externo es de suma importancia, toda vez que su desarrollo deja constancia del cumplimiento normativo en temas presupuestarios referentes a la gestión de los fondos públicos por parte de los órganos responsables de su ejecución. Dicho de otro modo, la fiscalización consiste en la actividad de control sobre los actos de aplicación de las Leyes presupuestarias y la gestión que de ellos hayan hecho los entes que comprenden el sector público. Así, en el control de la ejecución presupuestaria, no solo se hace

referencia al ente fiscalizado, ni al ámbito de lo fiscalizable, sino también a su finalidad, esto es, al cumplimiento de los fines y objetivos propuestos por la ley que otorga el gasto público; de ahí su importancia.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016), en su artículo 2 establece que la revisión de la Cuenta Pública comprende la fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales. Además, implica la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Asimismo, establece que la fiscalización de la Cuenta Pública será realizada por la ASF.

Para lo anterior, la entidad de fiscalización superior utiliza a la auditoría como instrumento para la fiscalización de la Cuenta Pública. A través de sus procesos se obtiene y evalúa la evidencia para determinar si el ejercicio de los recursos públicos se llevó a cabo de conformidad con la normativa establecida, en cumplimiento de las metas previstas y si se lograron los resultados esperados. En este sentido y conforme a las mejores prácticas internacionales y al marco normativo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) la ASF utiliza como referencia tres tipos de auditorías: de cumplimiento, financiera y de desempeño. En particular sus revisiones se llevan a cabo con base en diversos enfoques: cumplimiento financiero, inversiones físicas, forenses, desempeño, gasto federalizado y tecnologías de la información.

Una de las tareas de la ASF, en cuanto al control externo, es emitir acciones correctivas sobre presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa de servidores públicos ante los órganos encargados del control interno para que estos

determinen dar inicio o no a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

La ASF deberá basar su actuación en su experiencia acumulada durante varios años en materia de fiscalización, así como en sus procesos operativos y marco normativo en fiscalización superior, mismos que es importante mencionar que han sido reconocidos a nivel internacional como mejores prácticas en una revisión entre pares[3]. Lo anterior deberá de facilitar, en gran medida, enfrentar los nuevos retos de forma racional, con creatividad y análisis estratégico.

Sin duda, el que la ASF sea parte del Comité Coordinador es fundamental en la medida que, año con año, al realizar la fiscalización de la Cuenta Pública detecta a detalle presuntos malos manejos de los recursos públicos, estableciendo las observaciones y recomendaciones que deriven de ello, dando la oportunidad a los entes auditados para que presenten la documentación correspondiente que explique lo detectado. Por ello es que no hay una institución que conozca más a detalle las áreas de riesgo que existen y su propensión a presentar irregularidades en la asignación, uso y destino de los recursos públicos.

En este contexto de reformas, también es relevante la operación del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016) en su artículo 3 lo define como:

---

[3] Las revisiones entre pares surgen de la necesidad que tienen las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de verificar si sus prácticas administrativas y técnicas en materia de auditorías al desempeño, mantienen un nivel consistente, presentan un diseño adecuado, si observan lineamientos reconocidos en el ámbito profesional internacional y si cumplen las medidas apropiadas para garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia, además de evaluar la forma en que la práctica de auditorías opera de manera efectiva para generar información independiente, objetiva y suficiente para que los miembros del Congreso puedan contar con los resultados del cumplimiento de las políticas y programas públicos de la gestión gubernamental.

El conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

Así, la implementación de este sistema contribuirá enormemente a maximizar la cobertura, eficacia, homologación e impacto de la fiscalización en el país y en donde la actuación de la ASF sea determinante.

Es así como la ASF está en el centro de los esfuerzos nacionales en esta materia, por lo que deberá aprovechar esta posición para coadyuvar con la operación y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), basado en su natural liderazgo en el Sistema Nacional de Fiscalización y sobre todo en el valor que tienen las observaciones y recomendaciones que emite, como resultados de sus revisiones, para el mejoramiento en el uso y destino de los recursos públicos, así como de los procesos de los entes auditados.

Con la reforma a los 14 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se ubica al SNA como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos y en donde los cambios fortalecen de manera importante el control externo, es decir, los procesos e instrumentos con los que la ASF hace la revisión de la cuenta pública.

De acuerdo con este nuevo diseño, se proyecta un incremento sustancial de las tareas de la ASF, referentes, entre otros temas, a las participaciones federales que reciben los estados, así como la

fiscalización del destino y ejecución de los recursos provenientes de la deuda pública que esté garantizada por la Federación, que antes, no tenían las atribuciones para fiscalizarlos.

De poco servirá que se incremente el universo auditable y sea dotado de recursos si, por ejemplo, las otras instancias (sobre todo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción), fueran poco eficaces a la hora de realizar la labor que les corresponde de investigación y sanción a las faltas administrativas graves y penales, respectivamente. De la actuación conjunta de todos los involucrados dependerá, en gran parte, el éxito del sistema para prevenir y, en su caso, sancionar los malos manejos de los recursos públicos.

Con las nuevas atribuciones, la ASF tiene la oportunidad de incrementar los resultados de su trabajo y mejorar la fiscalización que hace de los recursos públicos, haciendo evidente la importancia que representa el control externo y en donde esta institución, por mandato constitucional, lleva a cabo esa labor, por lo que dependerá en gran medida de su actuación y resultados, así como de los esfuerzos institucionales, erradicar los malos manejos en la asignación, uso y destino de los recursos públicos.

Así, la entidad de fiscalización superior en nuestro país se encuentra en un momento crucial, se le ha dotado de nuevas atribuciones para que los procesos de fiscalización incidan en áreas que antes no podía revisar; se ha establecido un nuevo esquema de fiscalización de los recursos públicos que permita que los resultados de las revisiones sean oportunos, permitiendo contar con elementos sustantivos para apoyar la toma de decisiones que en materia legislativa corresponde, por lo que se espera que su actuación y respuesta esté a la altura de los objetivos del SNA y de los requerimiento que en materia de combate a la corrupción necesitamos como país.

El tema va más allá de la creación o modificación de leyes, de más organismos creados ex profeso para ello. Desde un punto de vista particular, se considera que se cuenta con el marco jurídico adecuado, instituciones con las atribuciones y autonomía necesarias para castigar los actos de corrupción, con un sistema de fiscalización superior eficaz para detectar malas prácticas en el uso y destino de los recursos públicos.

El problema es a la hora de aplicar las leyes, de imponer sanciones tanto penales como administrativas, es decir, nuestro problema como país es la impunidad. De poco sirven más leyes y organismos si al final estos solo van a ser letra muerta y elefantes blancos que únicamente servirán para hacer más burocrático al sector público, con todo lo que esto implica (más gasto tanto corriente como de inversión).

Por más simple que parezca, la fórmula inicial es sencilla: aplicación irrestricta de la ley para erradicar la impunidad. Esa es la única manera en la que estaremos atacando directamente a la corrupción.

No obstante los múltiples casos de corrupción por el mal manejo en el uso y destino de los recursos públicos llevado a cabo por muchos de nuestros gobernantes y titulares de entidades detectado en la fiscalización superior, que se ha documentado y turnado a las instancias facultadas para su sanción, a la hora de la aplicación de las sanciones, antes de las faltas que se les imputa pesa más el factor político para determinar la aplicación o no de las leyes y, por lo general, se deja que los actos de corrupción se diluyan con el tiempo. Esto es lo más criticable de la incidencia de la política sobre la administración en el caso de la aplicación de las leyes que hace vigente la frase del benemérito de la patria Don Benito Juárez "A los amigos, justicia y gracia. A mis enemigos la ley a secas".

Mientras la política incida sobre la administración, los casos de corrupción seguirán impunes, por lo que más allá de hacer más leyes y organismos encargados de su aplicación, debemos pensar qué estamos

haciendo para erradicar la impunidad y para que el marco jurídico existente se aplique sin distinción a quien lo haya infringido.

Para Casar (2015), "Parte del éxito de una política anti-corrupción es la participación de la sociedad y para ello se requiere en primerísimo lugar que los ciudadanos muestren además de un compromiso colectivo, alguna confianza en el compromiso y la seriedad de un esfuerzo de esta naturaleza". Y es ahí donde se encuentra el problema, porque aun cuando el abuso por parte de las autoridades ha sido de tal magnitud y cantidad, a la fecha no se ha aplicado sanción alguna por ello, y más aún, en muchos casos son exonerados.

De acuerdo con la doctora Casar, la impunidad de los delitos cometidos por servidores públicos y clasificados en los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal Federal alcanza un escandaloso 99 %, de acuerdo con la tabla (1) siguiente:

Tabla 1. Denuncias penales presentadas por ASF (Periodo 1998-2012)

Cuenta Pública	Denuncias Presentadas	En trámite	En reserva	No ejercicio de la acción Penal	Consignadas
1998	2	0	0	1	1
1999	13	7	3	3	0
2000	2	2	0	0	0
2001	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0
2003	1	1	0	0	0
2004	4	3	0	1	0
2005	3	2	0	1	0
2006	4	4	0	0	0
2007	2	2	0	0	0
2008	10	9	0	0	1
2009	34	29	0	1	4
2010	102	99	1	1	1
2011	133	129	4	0	0
2012	134	134	0	0	0
Total	**444**	**421**	**8**	**8**	**7**

Fuente: Casar, (2015)

Es así que la ilegalidad impera en nuestro país y el Índice Global de Impunidad (IGI) 2016, elaborado por la Universidad de las Américas de

Puebla (UDLAP) junto con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla y el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de UDLAP, así lo confirman.

Le Clercq y Rodríguez (2016) presentaron el IGI 2016 en donde se midieron en forma comparada los grados de variación de la impunidad entre países a partir de una metodología pensada para evaluar estadísticamente catorce variables dentro de tres dimensiones (estructural, funcional y derechos humanos) y dos ejes transversales representativos de áreas de la gestión gubernamental (sistema de justicia y sistema de seguridad pública). El IGI permitió analizar variaciones en los grados de impunidad en 59 países del mundo[4] que reportan a la ONU cifras sobre sus sistemas de seguridad y justicia. No busquemos medidas complicadas, la ley está ahí, solo falta la voluntad política para cumplirla. Es ahí a donde debemos avanzar como país.

Fiscalización bajo el Análisis de Redes

Diversos autores han hecho un profundo análisis sobre los retos y desafíos que subsisten en los ámbitos estatal y municipal. Para más información confróntese a (Rivas, 2014; Ríos y Romero, 2011; Cejudo y Ríos, 2010; Instituto Mexicano para la Competitividad, 2010; Ríos y Cejudo, 2009; Figueroa, 2009; Cejudo, 2009; García, 2009; Morales, 2009; Figueroa, 2008; Ríos y Pardinas, 2008).

Dentro de los criterios que aplica la ASF para definir su programa de auditorías está el referido al monto presupuestal que recibe cada municipio, vinculado a la población existente de un determinado territorio, tenemos entonces municipios que reciben cantidades cuantiosas de recursos (lugares donde se centra la revisión de la ASF) y por otro, municipios que reciben menor cantidad de recursos (lugares con una baja o nula revisión por parte de la ASF), el argumento central

[4] Estos casos corresponden regionalmente a Europa (33), Asia (9), Norteamérica (3), Sudamérica (4), Centroamérica (5) y el Caribe (5).

es que si se contabilizan los montos de dinero que todos estos municipios no fiscalizados reciben, se tiene una cuantiosa cantidad de recursos públicos que permanecen sin ser revisados, lo que supone de inicio un uso discrecional y opaco de dichos montos, pues se sabe que no serán objeto de revisión por parte de la ASF, lo que indudablemente representa un área de oportunidad relevante para dicho ente fiscalizador.

Uno de los principales retos para el Sistema Nacional de Fiscalización y del Sistema Nacional Anticorrupción es la fiscalización a estados y municipios, pues son los gobiernos más cercanos a la sociedad y representan el eslabón más débil de la cadena de rendición de cuentas, ya que, ante los límites de la capacidad auditora, como se mencionó antes, normalmente se priorizan los municipios que reciben la mayor cantidad de recursos y los criterios para planear y programar por parte de la ASF básicamente son:

- Distribución por auditoría especial.
- Equilibrio en la cobertura.
- Capacidad operativa.
- Viabilidad de las Unidades Administrativas Auditoras.

En algunos estados con pocos municipios prácticamente la totalidad de ellos son fiscalizados o lo han sido en alguna revisión de Cuenta Pública, no obstante en otras entidades federativas se observan casos en los que existen municipios en los que se focalizan las revisiones, es decir son recurrentemente fiscalizados y en ellos se practica más de una revisión, en cambio otros municipios sobresalen porque en un periodo significativo no se han revisado y en el agregado, los recursos que reciben forman parte de cantidades muy grandes que invariablemente necesitan ser revisadas. Con el objeto de hacer más explícita esta idea y a fin de que el lector lo comprenda de una mejor manera, se ha decidido hacer uso del Análisis de Redes Sociales (ARS) para visualizar diversas relaciones (a manera de redes y nodos) existentes en la fiscalización y

auditorías practicadas por la ASF en los estados y municipios mexicanos.

Para darle sentido al Análisis de Redes Sociales (ARS) aplicado al tema de la fiscalización y auditorías a estados y municipios, a continuación, se explica la metodología y la forma en que deben interpretarse los resultados. La metodología para lograr el objetivo establecido en este trabajo de investigación se fundamentó en el análisis de redes sociales para la comprensión de patrones de fiscalización entre la ASF en los estados y municipios del país, el software empleado para este propósito fue Ucinet versión 6.628 y NetDraw 2.160. El proceso metodológico implicó tres fases:

1. Recopilación de datos, en esta fase se identificaron cada uno de los estados y municipios que han sido fiscalizados por la ASF en un periodo comprendido entre la Cuenta Pública de 2010 y la Cuenta Pública de 2016, para ello se consultó al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización (PAAF) de los años señalados, el Sistema Público de Consulta de Auditorías que está disponible en la página de internet de la ASF y la Matriz de Datos Básicos del Informe de Resultado de la Cuenta Pública (años referidos).

2. Con esa información se consultó el Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos INEGI, para construir una base de datos con las entidades federativas, demarcaciones territoriales y municipios que los integran, para posteriormente identificar cuáles han sido fiscalizados en cada Cuenta Pública por la ASF y el número de revisiones practicadas para cada uno.

3. Preparación de la base de datos, en esta fase se detectaron y corrigieron registros dañados, duplicados, incompletos, no válidos o inexactos de la base de datos. A partir de ella se desarrolló la estructura matricial para el análisis en Ucinet y se codificaron los estados y municipios para su análisis.

Una vez hecho esto, abordaremos el ejemplo de la Ciudad de México para ejemplificar lo que se ha realizado. A continuación, se presenta la base de datos (1) correspondiente a esta entidad federativa:

Base de Datos 1. Auditorías realizadas a las demarcaciones territoriales de Ciudad de México.

Cuenta Pública

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Demarcaciones Territoriales									
Álvaro Obregón	AO	4	1	1	1	3	1	2	13
Azcapotzalco	AZC		1					2	3
Benito Juárez	BJ				1			1	2
Coyoacán	COY	4	1	1	1				7
Cuajimalpa de Morelos	CUJ							2	2
Cuauhtémoc	CUA		2	1	1	2	1	2	9
Gustavo A. Madero	GUSM	4		1	3	2	2	3	15
Iztacalco	IZT					1		1	2
Iztapalapa	IZP	4		1	3	3	2	5	18
Magdalena Contreras	MC				1	2			3
Miguel Hidalgo	MH				1	2		2	5
Milpa Alta	MA					2	1	1	4
Tláhuac	TLA					1	1	1	3
Tlalpan	TLP		2	1	1	2	1		7
Venustiano Carranza	VC		2	1	1	2	1	3	10
Xochimilco	XOC		1		1	1	1		4

Fuente: elaboración propia.

Con esta información se construye una matriz de atributos y dos valores que van de 0 (no se realizó auditoría) a 1 (si se realizó por lo menos 1 auditoría) por ejemplo en el caso de Iztapalapa (IZP) en la Cuenta Pública de 2016 se tienen contempladas cinco revisiones pero aquí no se pone el número de auditorías, lo que nos interesa es observar que efectivamente existió por lo menos una auditoría practicada por la ASF en esta demarcación territorial, por lo que el valor asignado es 1, de no haber existido ninguna revisión el valor asignado debería de ser 0. La estructura matricial base para el análisis en el software Ucinet quedaría de la siguiente forma:

Matriz de Atributos 1. Auditorías realizadas a la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales.

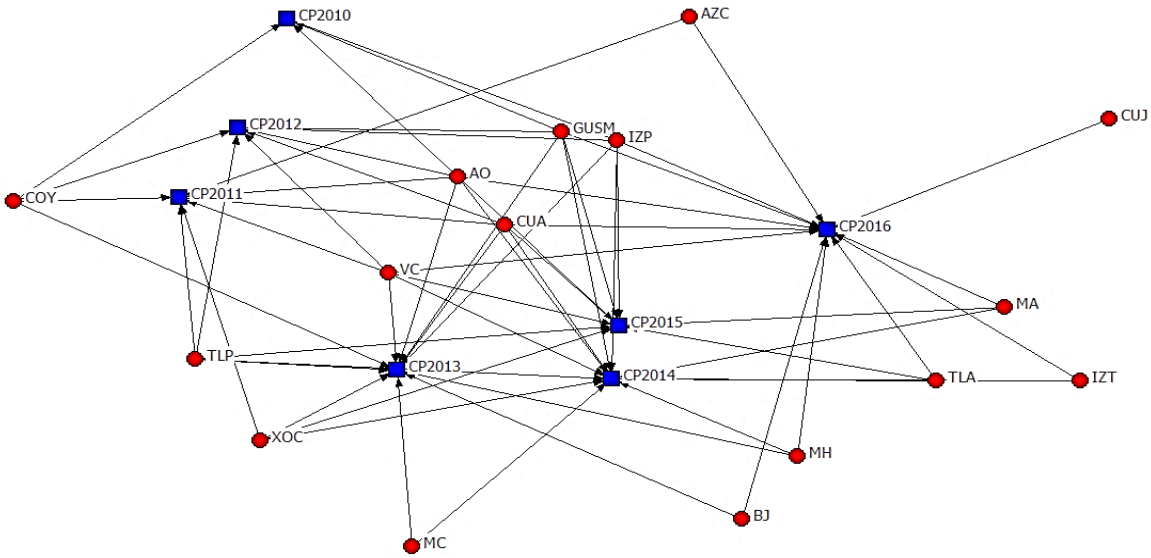
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
AO	1	1	1	1	1	1	1
AZC	0	1	0	0	0	0	1
BJ	0	0	0	1	0	0	1
COY	1	1	1	1	0	0	0
CUJ	0	0	0	0	0	0	1
CUA	0	1	1	1	1	1	1
GUSM	1	0	1	1	1	1	1
IZT	0	0	0	0	1	0	1
IZP	1	0	1	1	1	1	1
MC	0	0	0	1	1	0	0
MH	0	0	0	1	1	0	1
MA	0	0	0	0	1	1	1
TLA	0	0	0	0	1	1	1
TLP	0	1	1	1	1	1	0
VC	0	1	1	1	1	1	1

XOC	0	1	0	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se tienen estos datos en Excel, se corren en el software Ucinet 6.628 y NetDraw 2.160, dando como resultado una red como la siguiente:

Red 1. Auditorías realizadas a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.



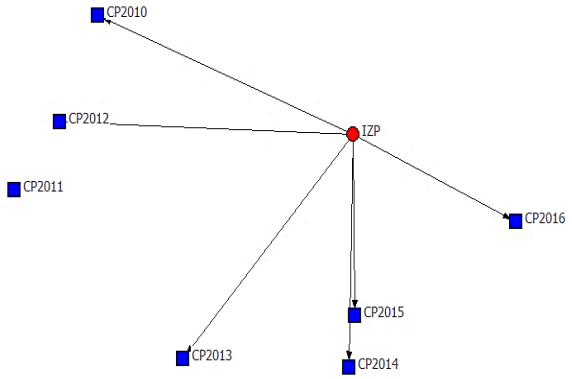
Fuente: elaboración propia.

Los nodos de color azul representan las diferentes Cuentas Públicas, por ejemplo, la Cuenta Pública de 2010 tiene el identificador (CP2010) mientras que la de 2016 se identifica con (CP2016). Por su parte, los nodos en color rojo representan las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En un primer momento esta imagen gráfica caótica no contribuye a proporcionar ninguna información adicional o valor agregado para efectuar un análisis distinto a lo ya observado en la base de datos. Es oportuno señalar aquí que la valía del ARS aún no queda expuesta, antes de presentarlo y con el objeto de proporcionar mayor información que

permita una mejor comprensión por parte del lector, queremos presentar la misma red (1) pero ahora únicamente visualizando a dos demarcaciones territoriales, Iztapalapa (demarcación territorial con mayor número de auditorías realizadas por la ASF) y Cuajimalpa de Morelos (una de las demarcaciones territoriales con menor número de auditorías realizadas por la ASF) en el lapso estudiado.

Red 1.1 Auditorías realizadas a Iztapalapa en Ciudad de México.

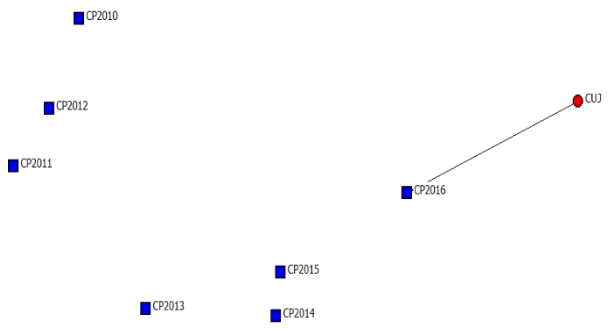


Fuente: elaboración propia.

La imagen de red 1.1 nos permite observar que de forma recurrente Iztapalapa (en color rojo) fue un ente fiscalizado por la ASF en seis Cuentas Públicas y no se le realizó ninguna auditoría en la Cuenta Pública de 2011, razón por la que en este caso no existe una conexión.

En tanto en la imagen siguiente (Red 1.2) correspondiente a Cuajimalpa de Morelos se puede observar que solamente se fiscalizó en la Cuenta Pública de 2016, quedando sin revisión en seis Cuentas Públicas (2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015), motivo por el que Ucinet y NetDraw únicamente establecen una relación.

Red 1.2 Auditorías realizadas a Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México.



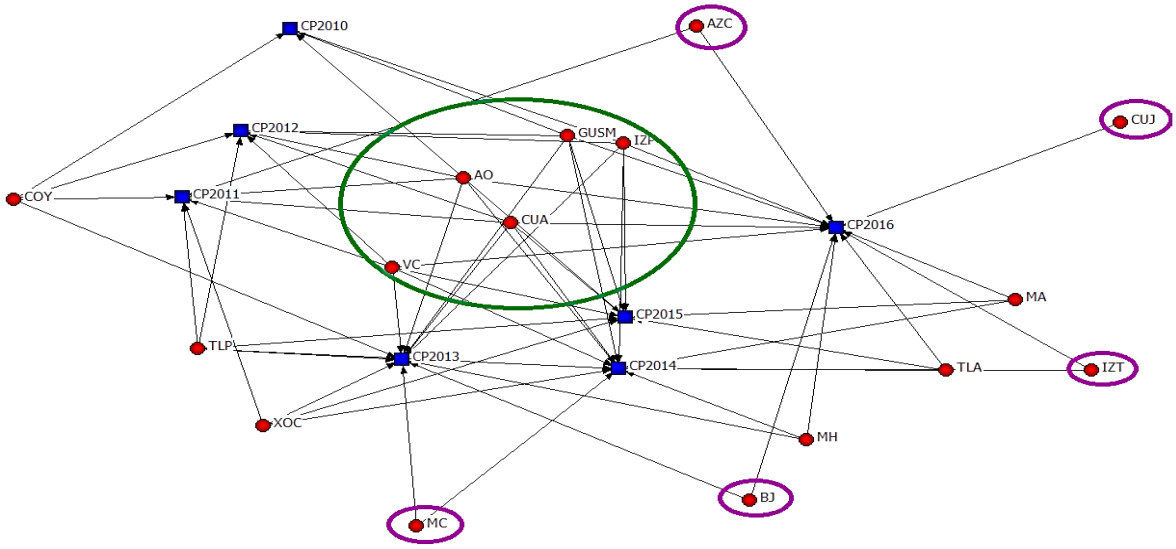
Fuente: elaboración propia.

La conclusión para ambos casos es que Iztapalapa es una delegación con recurrente fiscalización y en cambio Cuajimalpa sí ha sido fiscalizada, pero en una menor proporción. Cuando se analiza la fiscalización de la ASF a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, el resultado es el esperado, pues al ser la capital del país, derivado de la cantidad de personas que viven y trabajan en esta megalópolis la proporción de recursos públicos que recibe es sustancial, en consecuencia, es de esperarse que la fiscalización a cada una de las demarcaciones sea permanente y continua, no obstante se ha observado (base de datos 1) que algunas de estas demarcaciones son revisadas en una baja proporción pero por lo menos en un lapso de siete años han sido revisadas por la ASF.

Si observamos la red 1.3 (retomada de la red 1.1) por ejemplo, podemos percatarnos de que esta no sigue un orden aleatorio o azaroso, pues las cinco demarcaciones territoriales (rodeadas por el círculo de color verde) se encuentran al centro de la red y son las delegaciones que mayor número de revisiones han tenido por parte de la ASF en las Cuentas Públicas bajo estudio, mientras que otras delegaciones de la Ciudad de México (rodeadas por el círculo de color morado) y localizadas en la periferia de la red, son las que menor revisión han

tenido. Para un análisis más riguroso del tema, se han desarrollado diferentes métricas como son: centralidad de grado, centralidad de cercanía, centralidad de grado de intermediación, *eigenvector* de distancias geodésicas, tamaño de red, densidad, diámetro, etcétera. Para los propósitos y argumentación en este estudio, el análisis visual de la red es lo más relevante.

Red 1.3 Demarcaciones fiscalizadas en el centro y periferia de la Red Ciudad de México.



Fuente: elaboración propia.

El ARS comienza a cobrar notoriedad cuando, por ejemplo, centramos nuestro análisis en otras entidades federativas, véanse los casos de Michoacán, Nuevo León, Hidalgo y Sonora; como para el caso de la Ciudad de México ya se ha explicado de manera detallada la metodología para desarrollar nuestra investigación, abreviaremos un poco la información y sólo vamos a presentar lo que consideramos más relevante. Para Michoacán el análisis es el siguiente (no obviar el gran número de cuadros en blanco que indican la baja cantidad de revisiones que ha tenido un determinado municipio).

Base de Datos 2. Auditorías realizadas a los municipios de Michoacán.

	Cuenta Pública							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Total**
Municipios								
Acuitzio							1	1
Apatzingán				1	2	2		5
Aquila			1		1	1		3
Briseñas							1	1
Charo							1	1
Churintzio							1	1
Contepec				1				1
Ecuandureo							1	1
Hidalgo		1			1	2		4
Huetamo			1	1		1		3
Jiquilpan							1	1
Juárez		1						1
La Huacana			1		1			2
La Piedad							4	4
Lázaro Cárdenas		1				1		2
Los Reyes							1	1
Madero			1					1
Maravatío	2			1	1	1		5
Morelia	6		2	3	2	2	4	19
Nocupétaro			1					1
Paracho						1		1
Pátzcuaro			1	1	2	1		5
Puruándiro	2			1	1	1		5
Sahuayo					1		1	2
Salvador Escalante	2							2
Susupuato		1						1
Tacámbaro			1	1	1	1		4
Tarímbaro					1		4	5
Turicato			1	1	1	1		4
Tuzantla		2						2
Uruapan	4			3	1	3		11

Venustiano Carranza							2	2
Yurécuaro							1	1
Zamora				1		1	1	3
Zinapécuaro	2							2
Zitácuaro	2		1	1	2	3		9

Fuente: elaboración propia.

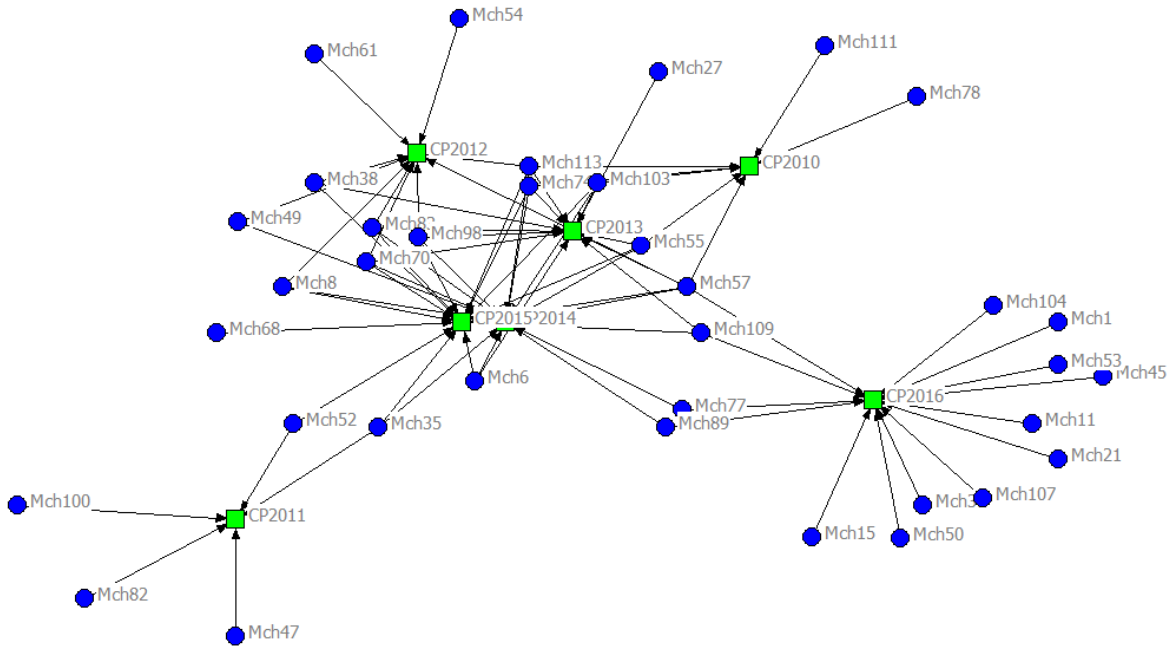
Con esta información podemos obtener algunas reflexiones de los 113 municipios que conforman el estado de Michoacán, en tres de ellos se han concentrado las revisiones realizadas por la ASF, es el caso de Morelia con 19 auditorías, Uruapan con 11 y Zitácuaro con 9; por otro lado, llama la atención el alto número de municipios que no han sido fiscalizados en un lapso de siete años, en total 77 municipios que representan el 68 % en relación a la totalidad no han sido objeto de revisión por parte de la ASF.

A su vez, de los 36 municipios que, si han sido fiscalizados, 14 han recibido únicamente una revisión. La imagen correspondiente a Michoacán debería presentar 113 nodos (en color azul), no obstante, solo aparecen 36 por la explicación que se ha dado, además es una red en la que en la periferia se observan diferentes municipios, situación que revela la baja revisión de la que han sido objeto.

En el estado de Michoacán en particular se materializa la preocupación que fue referida por diversos autores, pues el municipio es el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y en donde se observa que existe una gran debilidad en cuanto a rendición de cuentas, aquí la ASF tiene una gran oportunidad para incrementar su labor de fiscalización junto con otras instancias que forman parte del Sistema Nacional de Fiscalización. Aunque visualmente la red de Michoacán es un tanto similar a la de Ciudad de México, en ellas existen diferencias sustanciales, pues en la de Michoacán aparecen 36 nodos (en color azul) de 113 posibles, mientras que, en la red de Ciudad de México, se

presentan 16 nodos de 16 posibles. A continuación, se presenta la red que Ucinet y NetDraw establecen para el caso de Michoacán.

Red 2. Auditorías realizadas a los municipios de Michoacán.



Fuente: elaboración propia.

Nuevo León es otra de las entidades federativas que hemos seleccionado aleatoriamente para su análisis.

Base de Datos 3. Auditorías realizadas a los municipios de Nuevo León.

	Cuenta Pública							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Total**
Municipios								
Apodaca			1	2	1	1	1	6
Aramberri		1			1			2
Cadereyta Jiménez				1				1
Cerralvo							1	1
Doctor Arroyo	2	1		1	1	1	1	7
Galeano		1			1		1	3
García					1		2	3

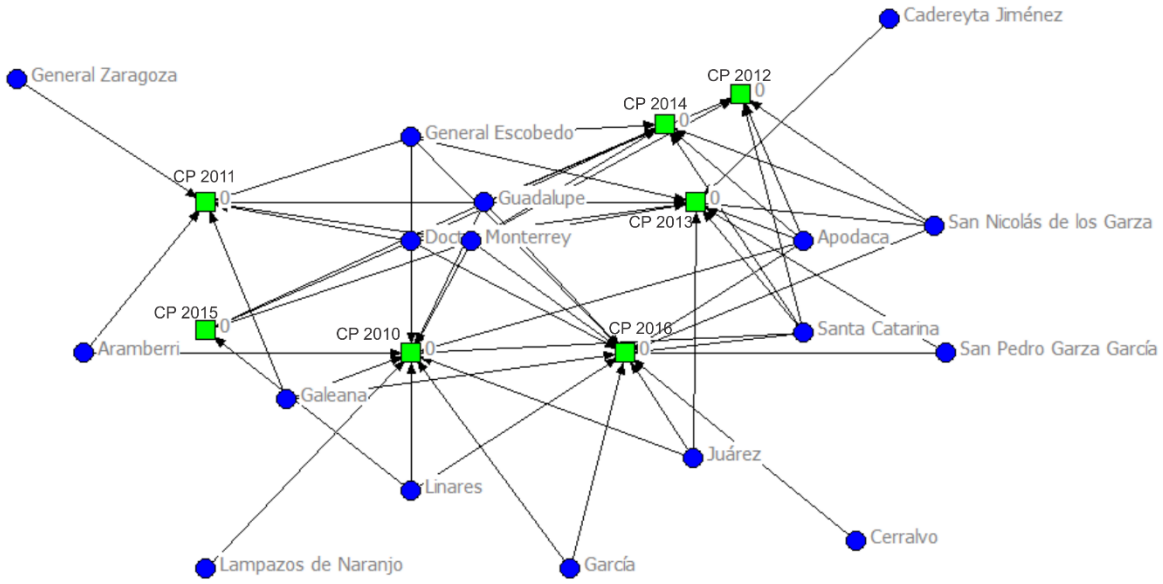
General Escobedo		1		1	2	2	2	8
General Zaragoza		1						1
Guadalupe	2	1	3	1	2	2	2	13
Juárez				1	2		1	4
Lampazos de Naranjo					2			2
Linares	2				1		1	4
Monterrey	6	1	3	2	5	4	6	27
San Nicolás de los Garza			3	2		2	1	8
San Pedro Garza García				1			2	3
Santa Catarina			1	2	2	2	2	9

Fuente: elaboración propia.

La red que Ucinet y NetDraw nos muestra que Nuevo León es un estado atractivo para su análisis, de los 51 municipios que lo conforman, son 17 (nodos en color azul) los que en un periodo de siete años han sido objeto de revisión por parte de la ASF, es decir, se ha fiscalizado el 33.3 % en por lo menos una Cuenta Pública (nodos en color verde) en el periodo analizado.

En siete de ellos se concentra una revisión recurrente, siendo la capital (Monterrey, al centro de la red) el municipio con mayor número de auditorías, sin embargo, son siete municipios de Nuevo León los que se encuentran en la periferia de la red, situación que revela la baja cantidad de revisiones de las que han sido objeto. A continuación, se presenta la red que el software establece para este estado.

Red 3. Auditorías realizadas a los municipios de Nuevo León



Fuente: elaboración propia.

Hidalgo es otra de las entidades federativas seleccionadas.

Base de Datos 4. Auditorías realizadas a los municipios de Hidalgo

Cuenta Pública

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Municipios								
Acaxochitlán	2			1	1	1	1	6
Agua Blanca de Iturbide		1						1
Atlapexco	2		1					3
Chapulhuacán						1		1
Cuautepec de Hinojosa					1	1		2
Huautla				1	1	1	1	4
Huehuetla				1	1		1	3
Huejutla de Reyes	2		1	2	1	3	2	11
Ixmiquilpan		1		2	1	1	1	6
Mineral de la Reforma				1		1	2	4
Mineral del Chico		1						1
Mineral del Monte							1	1
Mixquiahuala de Juárez						1		1
Nicolás Flores		1						1

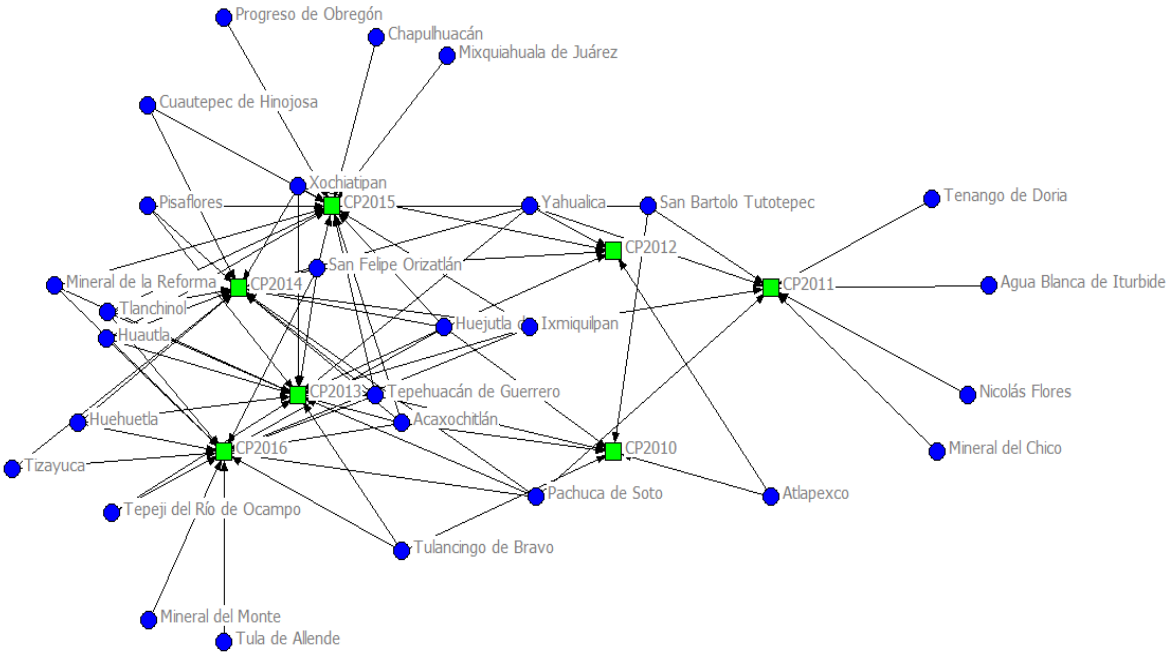
Pachuca de Soto		2		1	1		4	8
Pisaflores				1	1	1		3
Progreso de Obregón						1		1
San Bartolo Tutotepec	2	1				1		4
San Felipe Orizatlán			1	1	1	1	1	5
Tenango de Doria		1						1
Tepehuacán de Guerrero	2			1	1	1	1	6
Tepeji del Río de Ocampo				1			1	2
Tizayuca					1		1	2
Tlanchinol				1	1	1	1	4
Tula de Allende							1	1
Tulancingo de Bravo	4			1			3	8
Xochiatipan			1	1	1	1		4
Yahualica		1	1	1	1	1		5

Fuente: elaboración propia.

La red que Ucinet y NetDraw nos muestran para Hidalgo es atractiva para su análisis, de los 84 municipios que conforman al estado, son 28 (nodos en color azul) los que en un periodo de siete años han sido objeto de revisión por parte de la ASF, lo que significa que se ha fiscalizado el 33.3 % en por lo menos una Cuenta Pública (nodos en color verde) en el lapso analizado.

En seis de ellos se concentra una revisión recurrente, siendo Huejutla de Reyes (al centro de la red) el municipio con mayor número de auditorías, sin embargo, son 14 municipios de Hidalgo los que se encuentran en la periferia de la red, situación que revela la baja cantidad de revisiones de las que han sido objeto. A continuación, se presenta la red que el software establece para este estado.

Red 3. Auditorías realizadas a los municipios de Hidalgo



Fuente: elaboración propia.

Otra entidad federativa seleccionada es Sonora.

Base de Datos 5. Auditorías realizadas a los municipios de Sonora.

Cuenta Pública

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Municipios								
Agua Prieta				1				1
Alamos		1			1			2
Cajeme	2	1	1	1	2	2	5	14
Empalme			1					1
Etchojoa	2		1		1	1	1	6
Guaymas		1			2	2	2	7
Hermosillo	4		3	2	2	3	6	20
Huatabampo	2		1	2	1	1	2	9

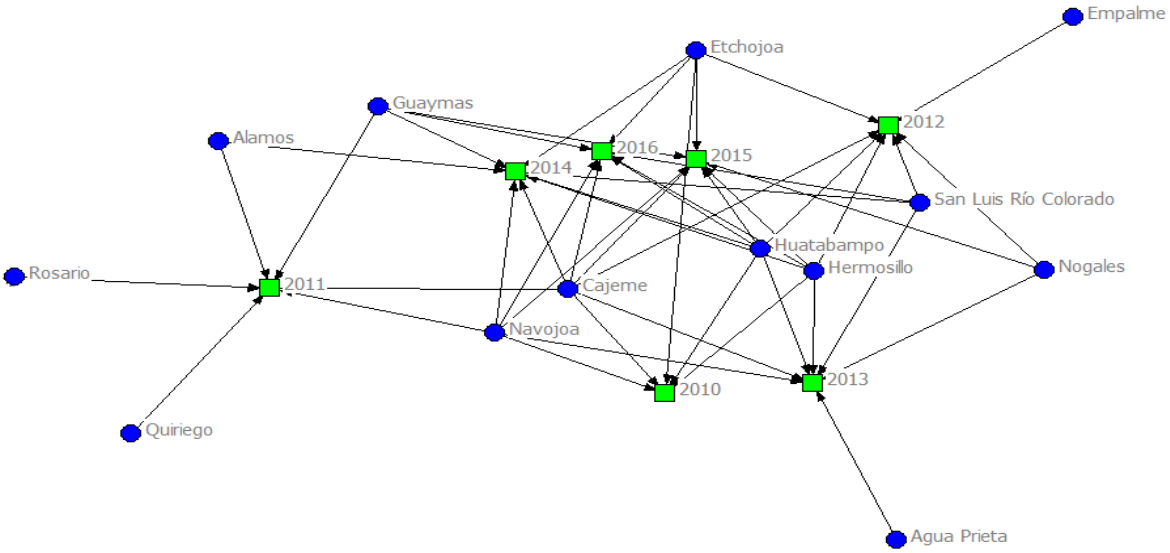
Navojoa	4	1		1	1	2	4	13
Nogales			2	3		3		8
Quiriego		1						1
Rosario		1						1
San Luis Río Colorado			1	1	2		3	7

Fuente: elaboración propia.

La red Ucinet y NetDraw nos muestra que el caso de Sonora es de llamar la atención, toda vez que, en un periodo de siete años, se ha fiscalizado el 18% de los municipios (nodos en color verde), es decir de los 72 municipios que conforman al estado solo 13 (nodos en color azul) han sido objeto de revisión por parte de la ASF.

En ocho de ellos se concentra una revisión recurrente, siendo Hermosillo (al centro de la red) el municipio con mayor número de auditorías, sin embargo, son cinco municipios de Sonora los que se encuentran en la periferia de la red, situación que revela la baja cantidad de revisiones de las que han sido objeto. A continuación, se presenta la red que el software establece para este estado.

Red 3. Auditorías realizadas a los municipios de Sonora



Fuente: elaboración propia.

Como ya se explicó esta es una llamada de alerta para los actores que integran el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción, pues el nivel de gobierno subnacional y en particular el municipio, representan un desafío para incrementar el número de revisiones y acotar la discrecionalidad de las autoridades municipales que podrían estar incurriendo en uso indebido de los recursos públicos.

Análisis de las recuperaciones de la ASF

En los últimos años, México ha sido evaluado de manera negativa por organismos como Transparencia Internacional, al concluir que es un país en el que existe una elevada corrupción, lo que ha provocado que los ciudadanos desconfíen y desaprueben a sus instituciones, encontrando pocos incentivos para contribuir con el erario y la tributación, puesto que es grande la incertidumbre en el uso y destino de los recursos públicos.

Para Michel (2009) los cambios institucionales que se han llevado a cabo no sólo en México, sino a nivel internacional, han generado la expectativa de que existen entes fiscalizadores fuertes, independientes y con sólidos marcos jurídicos; en consecuencia, estos cambios institucionales provocarían menor corrupción y mayor confianza en las instituciones.

Sin embargo, a pesar de los avances significativos, los efectos esperados de la fiscalización han resultado insuficientes y la ciudadanía considera que se están generando crisis recurrentes, un desperdicio de recursos públicos, corrupción sistemática, fallas preocupantes en supervisión y regulación financiera, además de políticas públicas erráticas.

Entonces un tema de la mayor trascendencia y relevancia lo constituyen las recuperaciones, ya que de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación es uno de los beneficios evidentes e inmediatos de la fiscalización superior. No obstante, con el paso del tiempo se ha generado incertidumbre y desconfianza en la sociedad y en los

legisladores por la confusión en algunos aspectos particulares. Sirva el abordaje de este tema para tratar de dar mayor claridad y evidenciar los beneficios y limitaciones que se tienen de esta actividad sustantiva del Ente de Fiscalización Superior.

I. El concepto de recuperaciones "uno de los impactos evidentes e inmediatos de la fiscalización"

Uno de los problemas fundamentales de las recuperaciones, es que no existe un concepto claro sobre su significado, ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 73, 74, 79 (DOF 10-07-2015) ni en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-06-2010) ni en el Reglamento Interior de la ASF (DOF 29-04-2013) ni en el Manual de Organización de la ASF (DOF 07-02-2014), aquí surge la primera pregunta ¿Las recuperaciones son en realidad una atribución normativa del Ente de Fiscalización Superior o forman parte de un proceso inercial rutinario? En la normativa mencionada, no se observa directamente esa atribución.

En el apartado del portal electrónico de la ASF (www.asf.gob.mx/) denominado Impacto de la labor de la ASF se establece:

> Cuando se generan observaciones como resultado de la fiscalización superior, las entidades fiscalizadas pueden solventarlas durante el desarrollo de las auditorías o al término de estas, reintegrando los recursos empleados incorrectamente al erario federal, al patrimonio de la institución, o al fondo federal correspondiente, dependiendo el caso. Esto se conoce como recuperación (consultado el 27 de enero de 2016).

De acuerdo con esa definición, las recuperaciones devienen de las observaciones que son el resultado de la fiscalización superior (hablamos del origen), continua la definición mencionando que ante estas observaciones los entes auditados pueden ir solventando durante o una vez que ha terminado el desarrollo de las auditorías (hablamos del tiempo para atender y dar respuesta a esas observaciones) procede la redacción y dice que los recursos empleados de manera incorrecta al

erario (hablamos de la causa para identificarlos) deben reintegrarse; la conceptualización no clarifica lo que debe entenderse por "empleados de manera incorrecta", pues esta característica es muy ambigua y quizá entraña demasiada amplitud.

Se entiende entonces que las recuperaciones son los recursos que se reintegran al erario federal, al patrimonio de la institución o al fondo federal correspondiente y que se caracterizan por haber sido empleados de manera incorrecta; aquí se presenta la primera limitante, ¿Qué características o de qué forma se identifican los recursos empleados de manera incorrecta? En realidad, pueden ser **"n"** causas o razones para determinar los recursos empleados de manera incorrecta. Ante la poca información proporcionada por la ASF, subsiste imprecisión para identificar esos recursos que pueden entrar en esta categoría.

Para Daniel Márquez Gómez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Contralínea, 31 de mayo 2009), la recuperación como concepto:

> Implica que el servidor público se haya apoderado físicamente de las cantidades de dinero y que, derivado de la acción de la auditoría, ese dinero salga del patrimonio del funcionario y regrese al de la dependencia o entidad que haya sido afectada o se reintegre a la Tesorería de la Federación.
>
> La ASF (Informe General Cuenta Pública 2013: 33), aclara:
>
> En la práctica, la recuperación consiste, dependiendo del tipo y del objeto de revisión, que el ente auditado reintegre un monto equivalente a lo observado por la ASF a: (1) la TESOFE; (2) las cuentas bancarias específicas de los fondos o programas federales, o (3) su propio patrimonio.

Por eso, la ASF en este contexto de cambio institucional derivado del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización tiene la oportunidad de esclarecer y dar un concepto preciso de las recuperaciones.

El fondo del problema ante esta aparente simplicidad que no debería generar mayor polémica, es que esa falta de claridad y precisión

conceptual ha derivado en que este proceso se considere como un tema álgido y controversial en "uno de los beneficios evidentes e inmediatos de la fiscalización" (Informe General Cuenta Pública 2013: 33).

Esta problemática, básicamente involucra cuatro dificultades, ya que se trata de un problema:

1. De semántica/polisemia en el "término recuperaciones" y en la clasificación empleada por la ASF.
2. De los tiempos de la fiscalización en que se desconoce si los montos determinados por la ASF, son efectivamente producto de una irregularidad o en su defecto, las dependencias auditadas cuentan con poco tiempo para explicar o aclarar las observaciones hechas por el órgano fiscalizador antes de la presentación del Informe General de la Cuenta Pública, por lo que un alto porcentaje de ese monto inicial se justifica y no tendría por qué ser considerado como una recuperación.
3. Relacionado con falta de información, en el que la problemática no está relacionada con la ASF y su trabajo, sino con los destinatarios y usuarios finales de los reportes, que interpretan de manera errónea lo dicho por la ASF.
4. De control interno, en el que derivado de la dificultad conceptual del término y de la información presentada por la ASF, se generan altas expectativas sobre montos que han sido determinados y que con el tiempo se observa que esa cantidad inicial, tiende a ser menor, pues el monto obtenido es menor al 10% en relación con el monto original presentado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRFSCP).

En el IRFSCP se presenta el siguiente concepto de recuperaciones: "son un medio para solventar las observaciones que emite la ASF durante la revisión cuando se considera que los recursos fueron aplicados a fines distintos a los previstos en la normativa aplicable"; este concepto es similar al primero, ya que aclara que las recuperaciones tienen una razón

de ser (solventar las observaciones) cuando se encuentra un uso y aplicación de los recursos que derivó en fines distintos a los previstos por la normativa aplicable.

Aunque en este proceso la ASF no aclara si es suficiente que la dependencia o ente fiscalizado emita una explicación o justificación por un determinado monto observado que se presumía era producto de una irregularidad, con la ampliación de la información y una vez cumplidos los plazos, dicho monto resulta que no se aplicó en un fin distinto a la normativa aplicable, por lo que no debería ser considerado como una recuperación ante esa duda e incertidumbre inicial.

Es decir, si la ASF determina un monto inicial de 100 pesos y de acuerdo a los plazos y tiempo que tienen las dependencias auditadas, se aclaran posteriormente a la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el uso y destino justificado de 90 pesos debe ser considerado como una solventación, que en *stricto sensu* es una explicación que satisface a la ASF, pero no necesariamente es una recuperación. Para que esto ocurra, se debe proporcionar de manera exhaustiva la información que se tenga y esperar a que se confirme o se rechace si esos recursos se emplearon de manera incorrecta.

Para abonar en la confianza de este proceso, es evidente que sería deseable que se cumplan los plazos y períodos para que los entes auditados aclaren o proporcionen mayor información sobre el posible uso irregular de los recursos y así tener la certeza y seguridad de que los montos que la ASF inicialmente presumía como "usados fuera de norma o de forma irregular" terminaron por no serlo o caso contrario se confirmó esa sospecha.

Considérese pertinente señalar que en el "Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros" editado por H. Cámara de Diputados y por la Comisión de Vigilancia de la ASF en noviembre de 2013; simplemente no se hace ninguna mención a este

concepto. Por otro lado, se consultó el "Glosario en línea con Terminología de Fiscalización de la INTOSAI" en la dirección electrónica: (www.intosaiglossary.org.mx/) el resultado de la búsqueda del concepto de recuperaciones fue: no generó resultados. Por estas razones, es importante que la ASF profundice y clarifique este concepto, pues la imprecisión conceptual de dicho término, supone diversas problemáticas.

Antes de entrar a analizar esta problemática de manera particular, es necesario entender que las recuperaciones, al igual que otros procesos y acciones sustantivas de la ASF, se insertan en el equilibrio de poderes, como un proceso que lo hace posible. En la siguiente tabla (2) se encuentran los montos que la ASF reportó como Recuperaciones en los distintos Informes del Resultado de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas.

Tabla 2 Recursos reportados como recuperados por la ASF en los Informes de la Cuenta Pública de 2000-2012 (cifras en millones de pesos)

Año	Determinados	Recuperados	Justificados	Saldo por Recuperar
2000	9,630.40	3,149.80	1,051.30	5,429.30
2001	12,179.30	3,726.70	1,690.40	6,762.20
2002	20,643.90	4,450.40	6,496.30	9,697.20
2003	40,390.70	18,466.10	6,723.10	15,201.50
2004	43,727.30	20,778.10	13,738.20	9,211.00
2005	69,812.90	22,975.10	30,054.90	16,782.90
2006	89,806.30	27,057.30	29,256.00	33,493.00
2007	116,280.40	26,056.00	30,056.20	60,168.20
2008	169,771.00	30,153.10	93,364.70	46,253.20
2009	209,042.90	37,795.40	139,220.70	32,026.80
2010	268,433.90	50,023.00	195,667.80	22,743.10
2011	325,944.80	59,689.10	234,304.50	31,951.20
2012	212,594.50	39,150.80	126,992.20	46,451.50
Total	1,588,258.30	343,470.90	908,616.30	336,171.10

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de los Informes de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, ASF.
Nota(1): Para el año 2013, la ASF reporta en el Informe General de Cuenta Pública recuperaciones por 5,804.4 mdp, con corte al 29 de enero de 2015. Cifra que de acuerdo con el Ente de Fiscalización Superior, podría incrementarse durante el proceso de solventación de las observaciones.

A 2012 se presenta un monto global de Recuperaciones determinadas por 1,588,258.30 (1 billón, 588 mil 258 millones de pesos) de los cuales se tienen recursos recuperados por 343,470.90 (343 mil 470 millones de pesos) que representa el 21.6 % del total de los recursos determinados, no obstante, esa no es la cantidad real que ha sido efectivamente operada y reintegrada al erario federal, al patrimonio de la institución o al fondo correspondiente; esta situación entraña una problemática de fondo que ha dado lugar a la confusión y crítica permanente sobre la posible simulación de reintegros en que incurre la ASF, ya que cada año y durante el mes de febrero, cuando el Auditor Superior presenta sus cifras, se generan en la sociedad y en los legisladores altas expectativas sobre los resultados y beneficios de la acción fiscalizadora. A continuación, se presenta la tabla (3) referente a los montos de las recuperaciones obtenidas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2001-2013 con información al 30 de septiembre de 2015, en la que se observa que el monto "real" obtenido por la ASF, es menor a lo reportado en los Informes Generales de las Cuentas Públicas.

Tabla 3 Recuperaciones obtenidas en la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas (2001-2013)

PODER / SECTOR / ENTIDAD	MONTO
PODER EJECUTIVO	**31,626,602.6**
Sector Defensa	36,467.3
Sector Gobernación	605,760.1
Sector Hacienda y Crédito Público	19,484,477.7
Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1,723,349.4
Sector Comunicaciones y Transportes	2,170,441.7
Sector Economía	757,095.8
Sector de Educación Pública	781,355.3
Sector Salud	399,075.5
Sector Marina	8,257.5
Sector de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	24,748.3
Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales	817,082.7
Sector Procuraduría General de la República	20,786.5
Sector Energía	3,447,201.1
Sector Desarrollo Social	215,877.7
Sector Turismo	669,709.8
No Coordinadas Sectorialmente	463,201.8
Otras Entidades del Poder Ejecutivo	1,714.4
PODER JUDICIAL	**306,294.8**
PODER LEGISLATIVO	**131,895.8**
ÓRGANOS AUTÓNOMOS	**378,636.5**
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	**77,164.8**
RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y DELEGACIONES	**64,245,466.1**
TOTAL	**96,766,060.6**

Fuente: Elaboración propia con información de la ASF en su Reporte de Recuperaciones Obtenidas de la Fiscalización Superior al 30 de marzo 2015 (cifras en miles de pesos).

Es pertinente señalar que los montos de las primeras Cuentas ya están cerrados, lo que quiere decir que ya se tiene información suficiente para decir qué fue lo que pasó con cada uno de los montos que fueron determinados inicialmente, mientras que para las Cuentas Públicas más recientes, los tiempos para que las dependencias fiscalizadas aclaren o justifiquen los montos producto de las observaciones de la ASF, aún están abiertos, por lo que pueden seguirse presentado actualizaciones al alza o a la baja. De la información presentada en la tabla 3, se observa que el monto obtenido por la ASF de 2001 a 2013 es de 96 mil 766

millones de pesos, recursos que presentan documentación comprobatoria en la Coordinación de Planeación y Programación; y en la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión, ambas de la estructura interna del EFS.

Del análisis de la información presentada, se tiene que los Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones es el sector en donde se observa un mayor número de recursos obtenidos por las recuperaciones 64, 245,466.1 el 66.4 % respecto de los montos totales operados por la ASF en todos los Poderes, Sectores y Entidades Fiscalizados, lo que nos habla de una oportunidad para seguir auditando con mayor énfasis ante la aparente opacidad existente en estos recursos. De manera desagregada se presentan en la siguiente tabla (4) las Recuperaciones obtenidas de los Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones.

Tabla 4 Recuperaciones obtenidas de 2001 a 2013 en Recursos Federales

RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y DELEGACIONES	MONTO TOTAL	%
AGUASCALIENTES	435,373.3	0.7
BAJA CALIFORNIA	1,217,133.6	1.9
BAJA CALIFORNIA SUR	487,488.3	0.8
CAMPECHE	276,124.2	0.4
CHIAPAS	1,507,266.9	2.3
CHIHUAHUA	2,669,752.9	4.2
COAHUILA	2,359,520.7	3.7
COLIMA	804,872.8	1.3
CIUDAD DE MÉXICO	266,264.4	0.4
DURANGO	589,547.1	0.9
MÉXICO	13,289,383.4	20.7
GUANAJUATO	2,431,683.2	3.8
GUERRERO	2,315,539.9	3.6
HIDALGO	1,589,272.5	2.5
JALISCO	681,186.9	1.1
MICHOACÁN	3,473,174.6	5.4
MORELOS	342,177.1	0.5
NAYARIT	394,043.4	0.6
NUEVO LEÓN	1,626,805.7	2.5
OAXACA	594,567.8	0.9
PUEBLA	2,416,529.1	3.8
QUERETARO	778,192.2	1.2
QUINTANA ROO	1,288,056.7	2.0
SAN LUIS POTOSÍ	1,482,020.8	2.3
SINALOA	478,553.9	0.7
SONORA	992,973.0	1.5
TABASCO	1,757,195.4	2.7
TAMAULIPAS	1,937,024.0	3.0
TLAXCALA	512,388.1	0.8
VERACRUZ	13,912,332.1	21.7
YUCATÁN	972,583.3	1.5
ZACATECAS	366,438.8	0.6
TOTAL	**64,245,466.1**	**100**

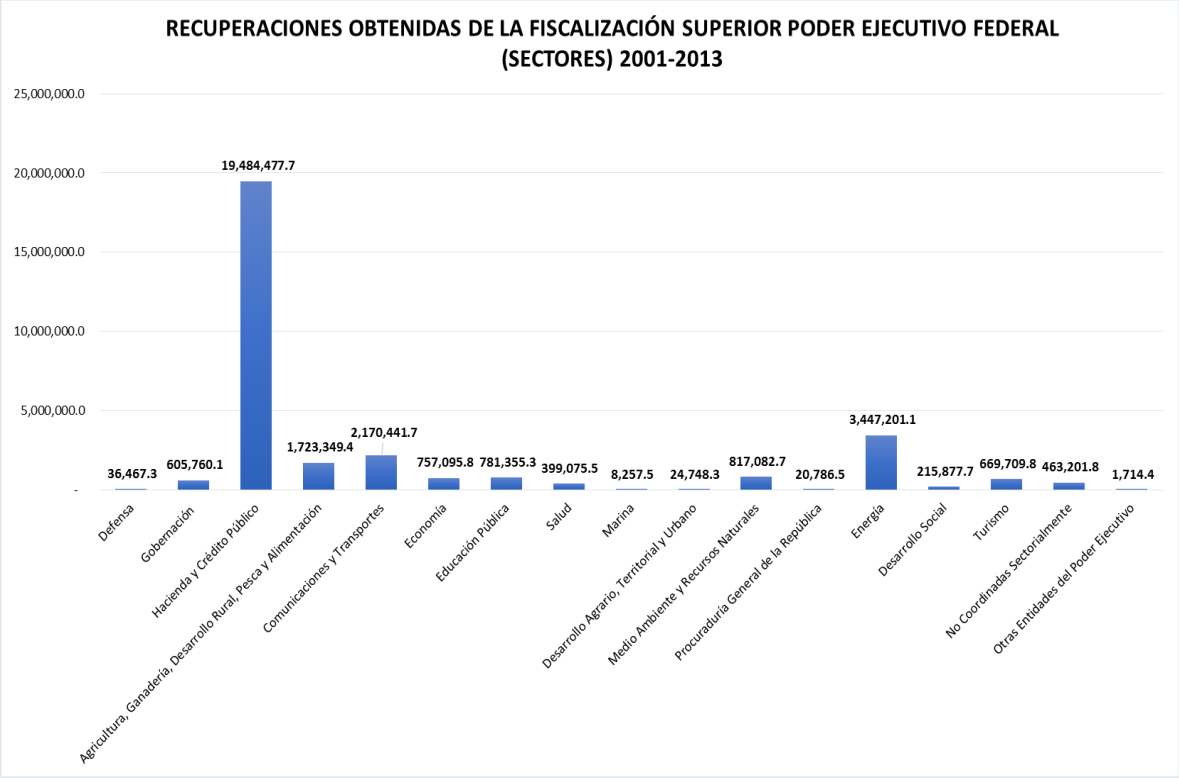
Fuente: Elaboración propia con información de la ASF en su Reporte de Recuperaciones Obtenidas de la Fiscalización Superior al 30 de marzo 2015 (cifras en miles de pesos).

De la información presentada respecto de las recuperaciones obtenidas por la ASF de 2001 a 2013 de los Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones, son cuatro los estados (Veracruz, México, Michoacán y Chihuahua) que de 64 mil 245 millones de pesos de recursos efectivamente operados y que devienen de un uso irregular señalado en diferentes observaciones, concentran el 52.0 %, poco más de la mitad respecto de monto total y dejando el 48 % entre los 28 estados restantes.

En la siguiente gráfica (1) se presentan las recuperaciones obtenidas por la ASF de 2001 a 2013 en el Poder Ejecutivo, con información desagregada a nivel sectores, en la que se observa que de los 31, 626,602.6 miles de pesos, son dos sectores (Hacienda y Crédito Público / Energía) los que concentran las recuperaciones obtenidas del sector,

entre ambos acumulan 22, 931,678.8 (miles de pesos) lo que representa el 72. 5% de los montos resarcidos al erario en el Poder Ejecutivo Federal entre los años 2001 y 2013, con datos al 30 de septiembre de 2015, lo que habla de la necesidad de seguir revisando de manera prioritaria ambos sectores, ya que no se puede obviar que las recuperaciones derivan de observaciones producto de la revisión de la ASF, en la que se aplicaron recursos con fines distintos a la normativa correspondiente o catalogados como aplicados de manera irregular.

Gráfica 1 Recuperaciones en Sectores del Poder Ejecutivo (Cifras en miles de pesos)

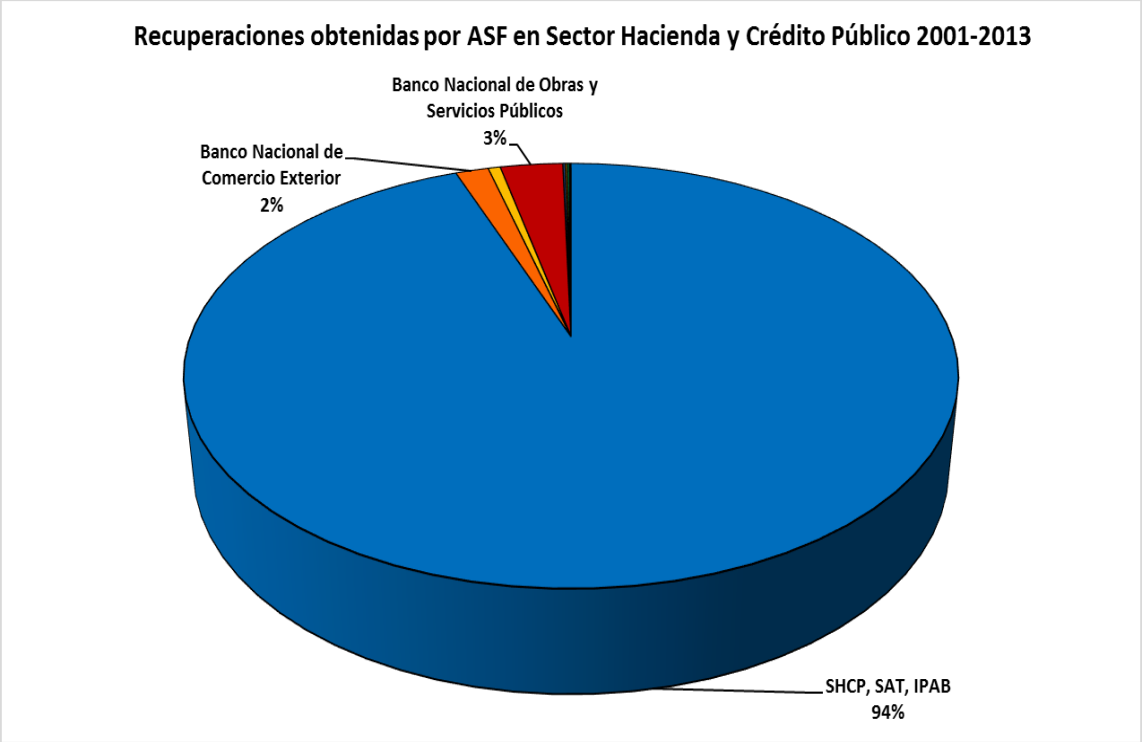


Fuente: Elaboración propia con información de la ASF en su reporte de Recuperaciones Obtenidas de la Fiscalización Superior al 30 de marzo de 2015 (cifras en miles de pesos).

En la siguiente gráfica (2) se presenta de manera desagregada la información referente al Sector Hacienda y Crédito Público, en la que se observa que de 12 entidades que conforman dicho sector, tres de ellas

(Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria e Instituto para la Protección del Ahorro Bancario) concentran las recuperaciones obtenidas por un monto de 18,358,919.6 (miles de pesos) en proporción a los 19,484,477.7 (miles de pesos) que representan el 94.2 % de las recuperaciones del sector, con lo que nuevamente se detecta una oportunidad para que se audite con mayor énfasis a dichas entidades por el uso irregular de los recursos con aplicación distinta a la normativa aplicable.

Gráfica 2 Recuperaciones en dependencias del Sector Hacienda (Cifras en miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de la ASF en su reporte de Recuperaciones Obtenidas de la Fiscalización Superior al 30 de marzo de 2015 (cifras en miles de pesos).

Un dato alarmante que se concluye de lo expuesto en líneas previas, es que cuatro estados del país (Veracruz, México, Michoacán y Chihuahua) y tres entidades (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria e Instituto para la Protección del Ahorro

Bancario) concentran recursos derivados de observaciones y recuperaciones por 51,703,562.6 (miles de pesos) lo que representa el 53.4 % del monto total de las recuperaciones en todos los poderes, sectores y entidades que fiscaliza la ASF desde 2001 a 2013 (con corte al 30 de marzo de 2015).

Además, es válido cuestionar si los 96 mil 766 millones de pesos que la ASF reporta como recuperaciones obtenidas de 2001 a 2013 y que adicionalmente cuentan con un soporte documental, efectivamente fueron resarcidas al erario federal vía el patrimonio de la institución, el fondo federal correspondiente o erario federal. En principio parece razonable no cuestionar la recuperación de esos montos, ya que existen los documentos comprobatorios que los acreditan, los que consisten de acuerdo con el Apéndice "B" Registro, Control y Seguimiento de las Recuperaciones (versión 04 y vigencia octubre, 2013) "de manera enunciativa pero no limitativa" en:

- Fichas de depósito, cheques, transferencias electrónicas.
- Avisos de reintegros a la TESOFE.
- Facturas, recibos de caja, notas de crédito, recibos de ingresos, notas de devolución.
- Pantallas SAP.
- Declaraciones SAT por pago de derechos.
- Pago de fianzas.
- Actas circunstanciadas de obra realizada, avaladas por el Órgano Interno de Control (OIC) de la entidad.

No obstante, uno de los aspectos que deben modificarse son los mecanismos de control y seguimiento que se tienen, porque efectivamente las recuperaciones *ex ante* son solventadas por la ASF con la documentación correspondiente, sin embargo, después de darse por atendidas *ex post* no se conoce el uso y destino final de los montos resarcidos al erario, parcialmente la ASF ha reconocido esa problemática ya que en 2015 presentó denuncias penales en contra de los gobiernos

de Colima, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Tlaxcala por la simulación de reintegros.

¿Qué significa simular reintegros? Básicamente a partir de las observaciones de los recursos que se destinaron a un fin distinto a la normativa, los estados reintegraban a una cuenta el monto señalado, la ASF da por solventada la observación y media como justificante un documento comprobatorio, sin embargo, los gobiernos estatales sacaban esos recursos para aplicarlos en un fin distinto, sin que en el tiempo se conociera el destino final de dichos recursos. Por esta razón, es innegable que la ASF debe diseñar mecanismos de control más fuertes. Incluso puede hacer alguna auditoría o un apartado especial en algunas auditorías, encausada no sólo a conocer el destino final de los resarcimientos sino el impacto y los efectos que tuvieron esos recursos reintegrados al erario.

Veracruz por ejemplo, es el principal estado en el que la ASF reporta recuperaciones obtenidas por 13,912,332.1 (cifra en miles de pesos) de 2001 a 2013, aunque esta cifra puede en realidad ser una cantidad no reintegrada al erario federal, al patrimonio de la institución o al fondo federal correspondiente–como conceptualmente se ha visto en esta investigación; nuevamente se presenta la simulación de reintegros, derivado del frágil control que tenía la ASF, ya que anteriormente, derivado de una observación, el ente auditado depositaba el recurso, la ASF lo solventaba y posteriormente, el ente auditado sacaba el dinero y lo usaba discrecionalmente.

Ahora la ASF solventa hasta que se demuestra que los recursos se usaron de manera adecuada, lo que, sin duda, abonará en la confianza ciudadana hacía el órgano fiscalizador; es de reconocer la nueva denuncia presentada en contra del gobierno de Veracruz por fingir devolver recursos a la Federación por 4.7 mil mdp (El Financiero, 22 de febrero 2016). Esta es la clase de mecanismos de control interno que

deben seguirse y mejorarse para fortalecer la credibilidad y la confianza en el EFS.

Otro candado que debe dar certidumbre sobre las recuperaciones efectivamente resarcidas al erario, consiste en que el EFS señala en su portal electrónico (www.asf.gob.mx/) en el apartado denominado Impacto de la labor de la ASF, que los recursos recuperados se reintegran al erario federal, al patrimonio de la institución o al fondo federal correspondiente; las cifras reportadas por el EFS deben cruzarse con la información que se tiene en la SHCP, TESOFE, en el SAT y coincidir completamente.

Conclusiones Generales

Como resultado de la investigación aquí desarrollada, se presentan las siguientes conclusiones:

El contexto histórico y sus nuevas atribuciones, sitúan a la entidad de fiscalización superior en nuestro país en un momento crucial, tiene la oportunidad de impactar más y mejor en la fiscalización de los recursos públicos, pero más aún porque de su actuación y resultados dependerá, en gran medida, el éxito de los esfuerzos institucionales para erradicar obstáculos o malos manejos en la asignación, uso y destino de los recursos públicos.

La fiscalización a estados y municipios es uno de los eslabones más débiles en la cadena de rendición de cuentas en México pues los recursos de los que disponen son cuantiosos y una importante cantidad de ellos no se revisa, esto representa una gran oportunidad para que la ASF tome en cuenta los hallazgos reportados en este documento y establezca junto con otros integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización una estrategia distinta para revisar el amplio número de municipios que en el periodo de estudio analizado no han sido revisados.

- No existe evidencia clara de los beneficios e impacto de las Recuperaciones.

- El marco normativo es impreciso y debe ser sujeto a modificaciones.
- La mejora en el macroproceso de Recuperaciones va a incrementar la confianza en el Ente de Fiscalización Superior.
- Existen áreas de oportunidad clara para direccionar la fiscalización, tal es el caso del uso irregular de recursos en Gasto Federalizado y en el Sector de Hacienda y Energía.
- Hace falta hacer un seguimiento puntual a las Recuperaciones, ya que se desconoce su uso y destino final.
- Es necesario el desarrollo de mecanismos de control interno para dar seguimiento a las Recuperaciones.
- Es imprescindible que la ASF entregue mayor información para evitar que la sociedad y los legisladores creen falsas expectativas sobre los recursos que pueden ser recuperados.
- La ASF es una institución en la que la sociedad mexicana tiene puestas altas expectativas para enfrentar la corrupción y como elemento clave para coordinar los trabajos del Sistema Nacional de Fiscalización.
- Si se llevan a cabo las mejoras que aquí se han mencionado, se tendrán mejoras sustantivas en la fiscalización, en la rendición de cuentas y en consecuencia, en el trabajo que desarrolla el Ente de Fiscalización Superior.

Fuentes de Información

Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (IMCO), México.

Cejudo, G. M. (2009). *La Construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las Entidades Federativas* (The Construction of a New Accountability System in Federal States). Serie: Cultura de la rendición de cuentas, (12).

Cejudo, G. y Ríos, A. (2010). La rendición de cuentas del gobierno municipal. Merino, M., López S. y Cejudo G. (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 87-114.

Figueroa, A. (2009). Lecciones aprendidas y oportunidades perdidas. En A. Figueroa (Coord.), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, (pp. 145-149). Auditoria Superior de la Federación: México.

Figueroa, A. (2008). *Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*. Publicaciones Técnicas. Auditoria Superior de la Federación. México.

García, V. (2011), Perspectivas teóricas del control de la burocracia, *Intersticios Sociales, número 1*, El Colegio de Jalisco, México.

García, N. (2009). Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados: análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005.

IMCO, (2010). *La Caja Negra del Gasto Público*. Instituto Mexicano de la Competitividad, México.

IGI-MEX, (2016). *Índice Global de la Impunidad*. Universidad de las Américas Puebla.

Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (2016), IGI-MEX, Índice Global de Impunidad. Universidad de las Américas Puebla. México.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

Michel, R. (2009). *Transición y modernización de la Fiscalización Superior en México. Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el desarrollo económico con equidad*. México.

Morales, T. (2009). Entidades de Fiscalización Superior en México: Retos para su creación, desarrollo y consolidación. *Hitos de Ciencias Económico Administrativas* 15 (42): 59-72, México.

Ríos, A. y Cejudo, G. (2009). *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Ríos, A. y Pardinas, J. (2008). Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México. no. 218 *Documentos de Trabajo del CIDE.* México, D. F.

Ríos, A. y Romero, J. (2011). "La fragmentación institucional de la rendición de cuentas" en Merino, Mauricio; López, Sergio y Morales, Lourdes. *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, CIDE-RRC.

Rivas, L.A. (2014). Modelo federal para la transparencia y rendición de cuentas en México. Unidad de Evaluación y Control (coordinadora) *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, México.

Infraestructura para el bienestar social en México. El caso de las carreteras en la Región Sur-Sureste.

Angélica Pérez Ordaz[1]

Introducción

Hablar de infraestructura para el bienestar social, en un escenario donde se construye un nuevo régimen político sustentado en una democracia participativa, es esencial para comprender la acción del gobierno orientada a la socialización del poder y en esta perspectiva, a la cohesión territorial, económica y social para impulsar el desarrollo, la calidad de vida y con ello, el bienestar de la población, dadas las condiciones de alta concentración, iniquidad y rezago en diversas regiones del territorio mexicano, lo que se refuerza por la falta o carencia de diversos tipos de infraestructura sea económica o social, que al mismo tiempo, disminuye la capacidad del Estado para solucionar problemas públicos como: pobreza, desigualdad, exclusión, entre otros.

Este artículo ofrece una aportación en torno a la importancia que guarda la infraestructura carretera como detonadora de bienestar en la región Sur-sureste de México. Se considera que las personas que radican alejadas de un camino, tienen bajos niveles de bienestar que se manifiestan de forma directa en variables socioeconómicas como: menor ingreso, bajo nivel educativo, desempleo, principalmente.

Las entidades federativas de Campeche, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas, Tabasco, Veracruz y Yucatán, comprenden la Región Sur-

---

[1] Angélica Pérez Ordaz es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México con estudios posdoctorales en Milán, Italia. Es profesora de Carrera en el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) Plantel Sur de la misma Universidad. Ha participado como ponente en diversos cursos, diplomados, seminarios, coloquios, conferencias y congresos. Ha publicado artículos arbitrados en diversas revistas académicas, participado en libros colectivos y elaborado materiales didácticos para el Colegio de Ciencias y Humanidades.

Sureste de México (CONAPO, 2015), no obstante, en este estudio se focaliza principalmente en las cuatro últimas (estados muestra) debido, a que esta área geográfica comprende distintas condiciones de crecimiento y desarrollo respecto a la media nacional lo que permite, referenciar distintos indicadores socioeconómicos con la cercanía al sistema carretero existente. Se busca un acercamiento a la comprobación y diferenciación de los niveles de bienestar de las personas con relación a su cercanía con las carreteras. Se emplean datos socioeconómicos (población, grado promedio de escolaridad, población económicamente activa, promedio de ocupantes en viviendas, viviendas con piso de tierra, que disponen de luz eléctrica, agua entubada, drenaje e internet) y técnicos de la red carretera mexicana y su tratamiento con el Mapa Digital de México (INEGI) para la generación de mapas temáticos que permitan visualizar y relacionar el bienestar de la población con respecto a la distancia en que esta se encuentra de una carretera.

Este trabajo se divide en cinco apartados: en el primero, se expone una reflexión acerca de la medición de fenómenos multidimensionales como es el caso del bienestar social y su sustento teórico. En el segundo apartado, se abordan los antecedentes de la Región Sur-Sureste en el ámbito del bienestar social. En tercero, presentamos un primer acercamiento a la situación actual de los estados muestra de la región, a partir la combinación de diferentes variables, que son consideradas conjuntamente como *proxies* del fenómeno, donde existe una situación de pobreza casi generalizada en la región, con amplios segmentos de población sumidos en situación de pobreza extrema. En el apartado quinto, se plantea una visión prospectiva de los cambios que presentará la región en el mediano plazo, como resultado de las políticas públicas a implementar por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

Este trabajo se enmarca en el Proyecto denominado "Impacto y valoración integral de la dotación de infraestructuras carreteras en el

bienestar de la población de la región sur-sureste de la República Mexicana" contó con el apoyo del grupo de trabajo coordinado por la Dra. Ana Beatriz Carrera Aguilar, adscrita a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México. Área VII. Ciencias de la Ingeniería investigación Apoyo a iniciativas de joven investigador. Fondo: I0017. Con número de proyecto: 28273.

La relación Bienestar Social-Infraestructura Carretera

Desde hace años, existe el debate acerca de la medición de fenómenos multidimensionales tales como el desarrollo, la pobreza, la desigualdad, la calidad de vida, el bienestar social, la dotación de infraestructura, etcétera. Gran parte de la comunidad científica mundial ha argumentado que no existe un método que produzca resultados objetiva y universalmente válidos ya que no pueden medirse con un solo indicador descriptivo y deben representarse en varias dimensiones. La propuesta más robusta, confiable y reconocida donde se fundamenta el bienestar social, es hasta ahora, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto desde 1990 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), donde se contempla la combinación de diferentes variables, que son reconocidas en conjunto como *proxies* del fenómeno, la cual se logró aplicando metodologías conocidas como índices sintéticos.

El IDH se sustenta principalmente, en la visión de Amartya Sen, donde el equilibrio entre libertad individual y colectiva es el elemento fundacional del desarrollo humano. El IDH centra la atención en indicadores de tres aspectos básicos del ser humano como la esperanza de vida, el logro educativo y los ingresos necesarios para satisfacer un mínimo de necesidades, con el objeto de desplazar el uso del Producto Interno Bruto (PIB) como indicador mundial del desarrollo. La elevación del producto bruto per cápita, por ejemplo, aparece en la esta perspectiva como un objetivo importante y deseable, pero nunca sin

dejar de tener en cuenta que es un medio al servicio de fines mayores como los índices de nutrición, salud, educación y libertad, entre otros.

El paradigma impulsado por el PNUD, basado en las contribuciones de Amartya Sen, define el desarrollo humano como un proceso orientado a la ampliación de las opciones de las personas en todas las esferas. Estas opciones y oportunidades se crean y recrean con la expansión de las capacidades humanas y su aprovechamiento. En su obra *¿Igualdad de que?* Publicada en 1980, Sen comienza a desafiar los enfoques que dan prioridad a la disponibilidad de recursos para entender el nivel de vida de los individuos. Más tarde elabora su enfoque de funcionamientos y capacidades básicas para examinar temas como la calidad de vida, el bienestar social, los derechos de las personas, la desigualdad, la pobreza y la relación entre economía y ética en general, hasta llegar a la noción de que el desarrollo humano debe ser visto como la expansión de las libertades humanas. Una sociedad progresa efectivamente cuando avanzan los indicadores clave, como cantidad de años que vive la gente, calidad de vida y desarrollo de su potencial.

A partir de este enfoque se diseña un índice para medir el desarrollo humano, el cual ha sufrido diversas modificaciones para mejorarlo. En el concepto de desarrollo humano la noción de igualdad de oportunidades juega un rol importante, no se trata de una igualdad de resultados, sino de la igualdad de posibilidades. Lo anterior, es particularmente pertinente cuando, en función de características fuera del control de las personas, la libertad se ve mermada por el entorno social. De ahí se sostiene que el proceso de desarrollo humano se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente.

La noción de desarrollo humano hace referencia a la magnitud alcanzada por el conjunto de acciones y estados posibles abierto a las personas, es decir, el nivel de la libertad que gozan y donde el conjunto de oportunidades de valor para ellas, como las políticas, económicas o sociales que ocupan un lugar muy importante. Esta noción toma en

cuenta las cuestiones de género y a las futuras generaciones, examinando si las bases económicas de las libertades presentes son sostenibles en el futuro. Desde la perspectiva de Sen, libertad y oportunidad, son las características fundamentales del bienestar (Pérez Ordaz, 2006: 27-28). En esta perspectiva, el bienestar social se refiere a la calidad de vida que tiene una sociedad y depende del grado de satisfacción de las necesidades materiales e intangibles que distinguen a esa comunidad, por lo que la función de bienestar indica la satisfacción de necesidades alcanzada por los miembros de la comunidad.

La idea de bienestar social, es un concepto cardinal en el nivel económico y social de un país, así como de sus políticas públicas y de su legislación social. Sin embargo, los indicadores comúnmente usados para medir el éxito económico, por ejemplo, el ingreso per cápita no dan una imagen precisa de la calidad de vida o del bienestar social, Sen plantea una propuesta que remplace ingreso y utilidad por la idea de capacidad.

La calidad de vida es el reflejo de las realizaciones que representan el modo de estar de una persona. Sus capacidades reflejan las posibles combinaciones de realizaciones sobre las que tenía oportunidad de elegir y entre las que ha elegido algunas. Las realizaciones identifican los objetos valiosos o, como dice Sen, el espacio de la evaluación. Las capacidades determinan el valor que la persona da a ese conjunto de realizaciones. Y en la medida en que el conjunto de capacidades de una persona refleja la libertad que ésta tiene para llevar el tipo de vida que valora, el valor que tiene un modo de vida depende de la libertad que ha tenido la persona para elegirlo.

La materialización de tales realizaciones no sólo depende de las mercancías que posee la persona en cuestión, sino que también es una función de la disponibilidad de bienes y servicios públicos y de la posibilidad de usar bienes proveídos por el Estado o el sector privado. Tales logros (ser alfabeto, estar sano, estar bien alimentado, en general,

acceder a bienes y servicios) dependen en gran medida, de las provisiones estatales de servicios de salud, educación, protección, infraestructura económica, etcétera.

Si visualizamos el bienestar social como un proceso histórico e integral, dentro del cual la sociedad busca ordenar e incrementar el aprovechamiento de sus recursos para mejorar sus condiciones de vida, en un ambiente de igualdad de oportunidades y justicia que permita una plena valorización de la dignidad humana, podemos observar que este proceso se manifiesta en forma no homogénea, generando un desequilibrio de oportunidades entre distintos sectores de la sociedad, el cual puede ser explicado en función de:

- la dotación de recursos existentes, bienes, servicios e infraestructura
- el nivel de su reconocimiento,
- las posibilidades de su incorporación al proceso,
- el grado de control ejercido sobre ellos, y
- la forma como las distintas fuerzas sociales se organizan para su explotación y aprovechamiento de sus beneficios.

El ideal social debe buscar armonizar el proceso, permitiendo que sectores mayoritarios de la población tengan iguales oportunidades de acceso a los beneficios que se obtienen del aprovechamiento de recursos. Esto supone la necesidad de perfilar una estrategia de desarrollo que permita dinamizar la participación en este proceso, de aquellos sectores de la sociedad que manifiestan menores niveles de bienestar social, buscando paralelamente la disminución de las desigualdades existentes, para legitimar la continuidad del proceso y permitir su dinamismo. En este enfoque la infraestructura social y económica junto a otros factores como vivir una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida decoroso, adquieren un papel relevante en la consecución de objetivos tendientes al bienestar social.

Es fundamental relacionar política social con política económica, pensar y actuar en términos de política socioeconómica, retomar este concepto a partir de la hipótesis de que la realidad puede ser modificada y que la realidad económica no es un dato de la naturaleza. La separación entre política social y política económica lo demuestra el hecho que la política social de los últimos treinta años en México, solo contuvo a la mayoría de la población empobrecida por la política económica, lo que indica que debe transformarse, para erradicar planes sociales que terminan siendo solo paliativos, sin erradicar las causas.

La política social debe impulsar una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, una vía en la que la participación de la sociedad resulte indispensable y que pueda definirse con este propósito: construir la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie (Presidencia, 2019: 36). Desde este estudio, hablamos construir políticas públicas en proyectos de infraestructura nacional, en el marco de una democracia participativa y de socialización del poder, tendientes al desarrollo y cohesión económica y social de los territorios y al fortalecimiento de la capacidad del Estado para solucionar problemas públicos (Pérez Ordaz, 2020: 483).

La consecución del bienestar social, como posibilidad de ampliar las opciones del ser humano, deberá ser dada mediante una estrategia endógena que actúe sobre aquellos obstáculos materiales, sociales o culturales que dificultan un acceso igualitario a los bienes, servicios y derechos de los que todo ser humano podría disfrutar por el mero hecho de serlo. En este sentido, muy difícilmente se podrá engendrar un desarrollo real si tales elementos no se impulsan.

La infraestructura básica con que cuenta un país constituye una de las variables instrumentales para potenciar el bienestar social, es uno de los intrumentos esenciales para un acceso igualitario a los bienes, servicios y derechos de las personas. Ésta incluye las estructuras técnicas, equipos, instalaciones duraderas y servicios con que cuenta un país y

son utilizados en la producción económica y en los hogares. Incluye todo despliegue logístico de una economía o de una región. Constituye una parte sustantiva del capital físico con el que cuenta la economía y contribuye significativamente al crecimiento y desarrollo económico y social de cualquier territorio. Esta infraestructura se divide en dos ramas: por un lado se encuentra la infraestructura económica que tiende a impulsar directamente la actividad económica, pero que al mismo tiempo, apoya el desarrollo social, comprende, entre otras cosas, las actividades realizadas en carreteras y caminos, electricidad, agua, drenaje y alcantarillado, además de comunicaciones; por otro lado, se ubica la infraestructura social cuyo objetivo primario es el cuidado y superación de los individuos e incluye todo lo referente a los sectores de salud y educación (Pérez Ordaz, 2006: 33-36).

Las carreteras como parte de la infraestructura de transporte forman parte de los medios necesarios para el crecimiento y el desarrollo de cualquier país, al mismo tiempo, constituyen un elemento esencial para el bienestar social[2]. Significan un complemento al desarrollo económico, a la disponibilidad de servicios básicos y un refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades básicas. Su influencia penetra cualquier ámbito de la economía y la sociedad y puede dar al país unidad y equilibrio. En este sentido se constituye como

[2] El transporte se considera, tradicionalmente, como un buen indicador de desarrollo, de ahí que la difusión de las inversiones en este tipo de infraestructura genere efectos directos e indirectos en la mayor parte de sectores económicos. Sin embargo, ello depende también de diversos factores locales o estatales, de tipo medioambiental, histórico, tecnológico, político o demográfico. Este tipo de infraestructura es fundamental en el fortalecimiento de la cohesión económica y social de los territorios. Contribuye a reducir las disparidades regionales, mejora el acceso a las regiones y tiene un efecto positivo en la creación de fuentes de trabajo, al fomentar las inversiones en infraestructuras y al favorecer la movilidad de los trabajadores. Como señala Castells, los conectores de comunicación, como aeropuertos, estaciones, en general redes de comunicación y transporte, pasan a ser los centros de actividad social privilegiada y en este sentido, la conectividad de transporte es una prioridad del desarrollo (Castells, 2004).

un factor dinámico para mejorar la calidad de vida y el logro u obtención de la capacidad de funcionar o realizar algo.

En esta perspectiva, el análisis de la infraestructura carretera[3] responde a tres niveles:

1. Estado: integración territorial
2. Mercado: integración y apertura de nuevos mercados, disminución de los costes de transacción, promoción del comercio y expansión de la producción y el empleo.
3. Sociedad.- Incrementa la accesibilidad a los bienes de consumo, servicios y a los bienes públicos.

La infraestructura disminuye costes de transacción económicos y políticos que suponen vías ineficientes. En este sentido, las carreteras como accesibilidad y disminución de costes de transacción implican: a) incremento de ingreso real por medio de disminución de costes; b) ampliación de esperanza de vida por la disminución de los tiempos de desplazamiento a hospitales; y c) mayor educación por el acceso a escuelas, d) mayor acceso a mercados laborales y de bienes y servicios.[4]. La accesibilidad se refiere a la facilidad con que los miembros de una comunidad pueden salvar la distancia que les separa de los lugares donde pueden satisfacer sus necesidades o deseos.

---

[3] Este tipo de infraestructura contribuye al crecimiento económico porque moviliza los recursos humanos y físicos. Las mejoras en el transporte reducen los costos de transacción, permiten lograr economías de escala y especialización, amplían las oportunidades, expanden el comercio, integran los mercados, fortalecen la competencia, realzan la interacción social y en el mediano y largo plazo, aumentan los ingresos reales y el bienestar de una sociedad

[4] La mayoría de los pueblos indígenas sufre de pobreza extrema y rezago socioeconómico, además de ubicarse en localidades pequeñas, dispersas y aisladas que hacen más difícil la atención de este sector de la población. Las comunidades indígenas se caracterizan por presentar viviendas en condiciones precarias, rezagos en sus niveles de educación y salud, empleos de baja productividad y el constante deterioro de su hábitat natural.

La accesibilidad es una función crítica para una economía puesto que afecta el movimiento de las personas, de los bienes y de servicios. Una infraestructura deficiente y por ende, una accesibilidad limitada, implica menos oportunidades para mejorar la situación económica, la salud o el bienestar social. Sin embargo, un incremento de la accesibilidad puede impulsar la migración y la sobreexplotación de los recursos naturales. La accesibilidad puede ser determinada por: densidad de carreteras, proporción de la población por región, que no tiene acceso a transporte motorizado durante todo el año, distancia y tiempo de desplazamiento promedios, por modalidad dominante de transporte, desde una comunidad determinada de hogares hasta la escuela primaria y clínica de salud y mercados más cercanos. La falta de accesibilidad es un síntoma de pobreza crónica altamente correlacionado con el aislamiento geográfico.

A partir de las carreteras se crean las condiciones para que la producción, distribución y consumo de bienes se realice de manera eficiente, tanto interna como externamente. En México, el gobierno particularmente el poder ejecutivo, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se encarga de llevar a cabo la creación, gestión o de concesionar, la infraestructura carretera nacional la cual, se divide en: Troncales: Principales carreteras que conectan ciudades y puertos, incluye carreteras federales y autopistas. Alimentadoras: carreteras que conectan municipios a ciudades, son principalmente estatales. Rurales: Caminos que conectan comunidades rurales a municipios. Brechas Mejoradas: Caminos entre comunidades rurales.

La infraestructura básica con que cuenta México es producto principalmente del papel que el Estado ha desempeñado en la economía y la sociedad. La red de transporte carretero, ferroviario, portuario y marítimo, las telecomunicaciones, la electrificación a través de la generación y distribución, las obras de irrigación, las bodegas y centros

de acopio, la telefonía, la red de microondas y satélites son algunas de las obras más destacadas.

La infraestructura física es una de las palancas básicas para el desarrollo del país. Sin embargo, las políticas públicas en infraestructura carretera hasta los últimos treinta años, no habían respondido a las necesidades particularmente de la población rural, para mejorar su calidad de vida en las diversas regiones del país. Es insuficiente en su extensión, cobertura y condiciones de operación, lo que pone un freno al desarrollo de las diversas regiones. Lo que el actual gobierno, vislumbró como un asunto de primer orden para impulsar el crecimiento de la economía regional con pleno respeto a la historia, la cultura y las tradiciones de los pueblos. El presidente López Obrador plantea la importancia de crecer con justicia; y cómo pueden conciliarse los beneficios de la modernidad con la identidad cultural, el tejido social, el orden comunitario y el respeto al medio ambiente (Presidencia, 2019).

La infraestructura tiene múltiples vínculos con el bienestar social. Una mejor infraestructura permite crear empleos y mejorar la calidad de vida de los trabajadores y las comunidades. Puede ahorrar tiempo y esfuerzos humanos en el transporte del agua, las cosechas, la madera y otros productos básicos. La falta de acceso a los servicios básicos e infraestructura es uno de los problemas y prioridades más apremiantes. Si bien las prioridades fluctúan de acuerdo al marco local, las dificultades de acceso a escuelas, clínicas de salud, agua, caminos y transporte, vivienda, combustibles y saneamiento constituyen un freno al desarrollo y al bienestar social (Pérez Ordaz, 2006: 38-39).

Es un hecho que el nivel de bienestar en la comunidad se relaciona con la disponibilidad de infraestructura y servicios. La ausencia o mal estado de la infraestructura, en particular los caminos de acceso y puentes, es un problema generalizado. Organizaciones internacionales y nacionales (Banco Mundial, Consejo Nacional de Población –CONAPO-, etcétera.) señalan que las comunidades con mayor índice de marginación son las

que están más aisladas y alejadas de los caminos y otras instalaciones clave de infraestructura.

La participación de las comunidades en la hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas[5] es fundamental en la búsqueda de la homogeneidad de las condiciones de transporte, tanto en infraestructura como en el servicio, donde al mismo tiempo, la capacidad de gobernación del Estado y la función social integradora del transporte se fortalecen. La participación es un proceso por medio del

[5] Si bien es cierto que la mayoría de la población (particularmente las de las áreas rurales) no puede intervenir en cuestiones técnicas para grandes proyectos de carreteras (como la evaluación estructural y funcional, costos de operación de los vehículos, estudios financieros, etc.), es fundamental que una estrategia de transporte que quiera ser eficaz en el impulso del bienestar social debe incluir la participación total y efectiva de las partes interesadas durante todo el proceso. Para el caso de la Red Carretera Básica, es necesario sea definida y controlada por los gobiernos federal y estatales. Para el caso de los caminos rurales y las brechas mejoradas, se debería favorecer la participación ciudadana, como se realiza en el actual gobierno de la 4T. La experiencia demuestra que una participación amplia de los grupos afectados/partes interesadas en el proceso de decisión, puede aminorar el impacto de las acciones públicas particularmente sobre los grupos pobres. La habilitación de las comunidades locales, especialmente en zonas rurales pobres, a través de consulta, participación y propiedad, también es importante para la sostenibilidad social y financiera de los programas de infraestructura y servicios de transporte. Además de que en numerosas ocasiones los programas de inversión en transporte ofrecen el potencial de generar empleo. En este sentido, cuando se justifique económicamente, deben promoverse métodos que utilicen considerable mano de obra local para trabajos de construcción, rehabilitación, pavimentación y mantenimiento de carreteras, como medio importante de generar empleo para la población sean hombres o mujeres. Es importante considerar que la participación no es un proceso uniforme. Más bien, comprende un continuo de métodos desde la difusión de información, la colaboración, la coordinación, la consulta y la representación política hasta la investigación participativa. Las condiciones existentes y las estructuras del gobierno, de la política y de la sociedad dentro de cada país deben determinar los métodos específicos utilizados en cada nivel y en cada etapa, desde la evaluación inicial hasta la medición del éxito. La meta es de alcanzar el nivel máximo de participación factible dentro de un país en particular (Pérez Ordaz, 2006: 38).

cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan.

Una infraestructura carretera adecuada es imprescindible para impulsar el bienestar social, reducir la pobreza, la marginación, la exclusión, etcétera. Por este motivo, las políticas de transporte y los programas de inversión deben formar parte importante de la estrategia de bienestar social, donde la construcción de infraestructura carretera está, por lo general, rezagada. La construcción de carreteras es un comienzo, pero su mantenimiento es igualmente importante (Ídem, 37-39). La infraestructura fija una ordenación económica y social al territorio, es un determinante de su organización y desarrollo y de la igualdad, productividad y competitividad de un país.

No se debe olvidar que solo los gobiernos son capaces de desarrollar y supervisar la implantación de políticas que involucren a toda la sociedad y que son vitales para configurar el futuro de los países y donde las políticas de infraestructura carretera, orientadas a impulsar el bienestar social, se constituyen como una herramienta esencial para la acción y legitimidad del gobierno en la sociedad.

La infraestructura carretera es fuente de reproducción de importantes procesos socieconómicos que se concretan en el desarrollo del territorio, en el bienestar y calidad de vida de las comunidades. Su presencia o ausencia provoca selectividad o exclusión entre y al interior de los territorios, lo que favorece, por un lado, el desarrollo de espacios más competitivos, dinámicos e integrados y por otro, zonas excluidas, marginadas y empobrecidas. En esta perspectiva la infraestructura carretera se convierte en un agente de transformación local o nacional, en un detonante esencial del desarrollo territorial y humano. Una sociedad progresa efectivamente cuando avanzan los indicadores clave, como cantidad de años que vive la gente, calidad de vida y desarrollo de su potencial. La posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos y la

oportunidad de obtener los recursos necesarios mediante el acceso a la salud, la educación y el ingreso que constituyen tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano y en este sentido, alcanzar mejor calidad de vida y bienestar social.

Es esencial el papel de un "Estado habilitador" (Arenilla, 2017: 42), que impulse y proporcione a las personas las herramientas necesarias para ampliar los horizontes del bienestar y promover condiciones de seguridad e igualdad, para un bienestar territorial y comunitario donde se involucre a los pueblos y se garantice una base de desempeño y servicios accesibles a todos los ciudadanos.

Antecedentes

Cabe destacar que cualquier regionalización obedece a cierta uniformidad cultural, geográfica, socioeconómica y/o natural de los territorios que la comprenden. La regionalización del Consejo Nacional de Población (CONAPO) realizada en 2015, ordena a los territorios respecto a las tendencias y características de la migración México-Estados Unidos, que a su vez, divide al país bajo criterios geográficos y migratorios en cuatro regiones[6]. La Región Sur-Sureste integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, este estudio se focaliza en especial los estados de Chiapas, Yucatán, Tabasco y Veracruz que serían como los

[6] Con el fin de medir y analizar con mayor exactitud las tendencias y características de la migración México-Estados Unidos, la CONAPO ha establecido una regionalización de los lugares de origen, donde subdivide al territorio mexicano en cuatro regiones: 1. Tradicional (conformada por entidades del centro-occidente: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas), 2. Norte (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas), 3. Centro (conformada por entidades de fuerte dinamismo migratorio, sobre todo a partir de la década de 1980 como lo son los estados de: Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, Distrito Federal y el Estado de México) y 4. Sur-sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán)" (CONAPO, 2015).

estados muestra para la identificación de la relación infraestructura carretera bienestar social.

Entre las dimensiones del desarrollo se encuentran la dimensión espacial y territorial, donde la infraestructura carretera juega un papel esencial en la configuración del territorio. Permite adaptar el espacio nacional o regional para actividades económicas, políticas y sociales, por lo que su construcción se puede definir en función de determinados propósitos, como crear o unir regiones dentro del espacio nacional o bien, hacia el exterior. En este sentido, la infraestructura carretera, facilita la integración económica, política y social interna e impulsa la relación externa del territorio y permite el acceso a los bienes y servicios y la movilidad y mejoras en el bienestar de la población. Su ausencia obstaculiza o impide la integración y el comercio y su estado físico o escasa provisión puede provocar pérdida de competitividad del país, en esta medida constituye un determinante de la ordenación del territorio y de su desarrollo tanto económico como social (Pérez Ordaz, 2006: 43).

En la configuración del espacio territorial de México existen grandes disparidades económicas y sociales que significan uno de los retos más importantes de los gobiernos a resolver en el corto y mediano plazos. Al mismo tiempo lo son: la alta concentración de la población y la industria en las grandes ciudades y, por el otro, la gran dispersión de pequeños asentamientos rurales, especialmente en la Región Sur-Sureste del país.

Conforme las localidades se encuentran más alejadas de las ciudades, el grado de marginación aumenta. Estos datos confirman que las personas que viven en los asentamientos dispersos y aislados enfrentan las peores condiciones sociales con los más bajos índices de bienestar social. Tal es el caso de la Región Sur-Sureste. Esta situación, constituye un desafío para la planeación territorial y social del país, ya que sus habitantes enfrentan una estructura de oportunidades sociales adversa. En este sentido, es necesario impulsar nuevas estrategias de intervención pública para identificar aquellas localidades que, con pequeños

incrementos en su acervo de infraestructura y servicios, podrían contribuir a atender las necesidades de la población asentada en las comunidades aledañas.

La Región Sur-Sureste del país es un territorio, cuyo aislamiento físico por falta de infraestructura en comunicaciones y transportes ha visto limitadas sus posibilidades de desarrollo económico y social. Dicho aislamiento ha provocado la falta de comunicación con otros estados y regiones del país, la inviabilidad del proceso industrial y agropecuario y la falta de centros de desarrollo, lo que ha propiciado bajos niveles de desarrollo y bienestar social y como consecuencia, un círculo perverso de pobreza-desigualdad-pobreza, no obstante, sus riquezas naturales. Como lo subraya (Cordera, 2020:13), en las políticas regionales de las últimas décadas, se destaca su carácter errático, insuficiente y desarticulado, con enfoques que no variaron en lo sustancial a pesar de los cambios gubernamentales y de las alternancias a partir del 2000 y que profundizaron las brechas entre regiones.

Los bajos niveles de infraestructura física provocan altos costos de transporte y hacen poco atractivo el establecimiento de inversiones, principalmente en el sector industrial, por lo que su población económicamente activa se concentra en el sector primario, con bajos salarios y bajos niveles de escolaridad. De ahí la necesidad de desarrollar la infraestructura en comunicaciones y transportes que permita la generación de economías de escala a través de nuevos mercados para propiciar cadenas productivas y una mayor oferta de fuentes de trabajo. La red carretera necesita ampliarse y modernizarse para permitir la interconexión entre las principales zonas productivas, los centros de población y las dispersas comunidades de tamaño medio. El estado físico, la orografía y la gran dispersión poblacional configuran un escenario de regiones completas que se encuentran mal comunicadas con el resto del país. La falta de infraestructura y recursos llevan a la

población a un acceso limitado de las oportunidades educativas, sociales y económicas (Ídem., 122).

En la Región Sur-Sureste, persisten enormes desventajas en cuanto a la creación de oportunidades de bienestar y empleo, acentuadas en las zonas que tienen una población indígena mayor. Esta parte del país se caracteriza por tener los niveles más altos de marginación y menores índices de bienestar social; de ésta proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la república, pese a que cuenta con los recursos naturales más abundantes y las reservas energéticas más amplias del país, en ella se localizan tres de las entidades con más del 65% de su población en pobreza: Chiapas, Guerrero y Oaxaca (Coneval, 2015). Según datos censales, el año 2010 la Región Sur-Sureste aportó un 20 por ciento de los migrantes mexicanos a Estados Unidos y se encuentra en una etapa creciente del proceso migratorio, aunado también a las masivas migraciones centroamericanas que convierten la situación de esta región en un elemento acelerador de la migración internacional con bajos niveles de bienestar social.

Situación actual

Candelas (2018: 2) plantea que las asimetrías que presentan los estados que integran la Región Sur-Sureste con respecto a otras entidades federativas y regiones del país no solamente han persistido en el horizonte de largo plazo, sino que se han profundizado con el paso del tiempo. Existe una situación de pobreza casi generalizada en la región, con amplios segmentos de población sumidos en situación de pobreza extrema.

De acuerdo con CONAPO (2015) las entidades federativas de Chiapas, Tabasco, Veracruz y Yucatán, forman parte de la Región Sur-Sureste, que comprende distintas condiciones de crecimiento y desarrollo con respecto a la media nacional, lo que permite, referenciar distintos indicadores socioeconómicos a la cercanía con el sistema carretero existente en cada entidad mencionada. Históricamente, esta región ha

sido considerada una zona vulnerable y marginada, con estados que se han mantenido empobrecidos y subsisten a partir de actividades económicas terciarias como el turismo, no obstante, la mayor parte de su población económicamente activa se concentra en el sector primario, con bajos salarios y bajos niveles de escolaridad.

A continuación, se presentan las principales proxies analizados, que reflejan la situación actual de dicha región: acceso a la educación, la salud, la vivienda y tipo, población económicamente activa, principalmente. La comparación estadística entre asentamientos humanos cercanos a carreteras se apoya en el cálculo del Índice de Acceso Rural (RAI) creado por el Banco Mundial (Roberts, 2006), el cual mide el porcentaje de la población rural que vive a menos de 2 kilómetros de un camino transitable pavimentado, en proporción a la población rural total. Este indicador es útil para realizar las comparaciones iniciales entre zonas con acceso y las que no lo tienen, en la Región Sur-Sureste.

El análisis se realiza a partir de la información del INEGI (datos censales, Mapa Digital de México, encuestas específicas); la identificación de sitios económicamente activos en los estados que integran la región de estudio o de otros estados que no pertenecen a la región, pero que influyen en sus relaciones socioeconómicas así como, de su infraestructura carretera, lo que determina la posible relación entre zonas céntricas-periféricas, como resultado de la interacción con centros económicos más activos.

La información que se presenta a continuación es resultado de la obtención, generación y análisis de información estadística, proporcionada por entidades públicas especializadas. Como primer punto, se delimita espacialmente la región de estudio, con condiciones socioeconómicas similares. Posteriormente, con apoyo de la herramienta de software desarrollada por INEGI "Mapa Digital de México", se obtienen datos estadísticos comprendidos en mapas georreferenciados

a partir de la información censal registrada como "Proyectos Básicos de Información, 2010" y su ampliación al Proyecto Básico 2017. Igualmente, se maneja la información en capas, acorde a la región de análisis (Chiapas, Tabasco, Veracruz y Yucatán) con el objeto de conseguir la proyección adecuada de los estratos sociales y sus indicadores económicos.

Es importante señalar que, de acuerdo con el Banco Mundial, a partir del Índice de Acceso Rural se analiza a la población cercana al sistema carretero, y ésta se referencia espacialmente y a su vez se relaciona con un conjunto de indicadores socioeconómicos y de bienestar para los estados ya mencionados. Dicho índice se utiliza como medida de la cercanía de las poblaciones rurales a la infraestructura a partir de un análisis de la distancia en tiempo recorrido de media hora de un peatón, desde el poblado de análisis hasta la vialidad (carretera). A partir de 2 km de radio a cualquiera de los tipos de infraestructura carretera registrados por INEGI (carreteras, terracerías o cualquier red general de caminos), se generó la clasificación de las zonas que posteriormente serán explicadas con detalle. Por lo tanto, el seguimiento de este índice es fundamental para asumir que una población a más de 2 km de distancia de un camino, se considera aislada. Es así que la categorización de los asentamientos rurales y la visualización de la influencia por la cercanía a una red de carreteras y caminos, se agrupa en tres zonas para su posterior análisis:

Zona 1: Poblaciones rurales a menos de 2 km de una carretera.

Zona 2: Poblaciones rurales a menos de 2 km de una carretera de terracería.

Zona 3: Poblaciones rurales a más de 2 km de la red federal de caminos.

Resultados por entidad federativa

A continuación, se muestran los resultados de las variables más representativas por estado. Aunque cabe destacar, que no todas las

variables son tratadas para cada estado, se explican aquellas que resaltan dentro del análisis.

Los valores del análisis, marcados como indicadores de crecimiento y bienestar se resumen en las siguientes variables: grado promedio de escolaridad, porcentaje de población económicamente activa, promedio de ocupantes de viviendas, piso de tierra, luz eléctrica, agua entubada, drenaje e internet.

Tabla 1. Indicadores socioeconómicos de Chiapas

Indicadores	**Unidades**	**Zona 1**	**Zona 2**	**Zona 3**
Población	[hab]	880,461	2,256,387	197,576
Grado promedio de escolaridad	[años]	2.52	2.46	2.10
Población económicamente activa	[%]	30.66	29.07	27.05
Promedio de ocupantes en viviendas	[hab]	2.39	2.62	2.77
Viviendas con piso de tierra	[%]	9.49	11.38	16.55
Viviendas que disponen de luz eléctrica	[%]	47.56	49.30	40.66
Viviendas que disponen de agua entubada	[%]	31.23	33.38	25.94
Viviendas que disponen de drenaje	[%]	38.79	36.66	27.22
Viviendas que disponen de internet	[%]	0.34	0.21	0.06

Fuente: INEGI, 2020.

Para el análisis de la situación actual en Chiapas, la tabla 1, muestra la recurrencia de centralización de los altos niveles de calidad de vida en la "zona 1" respecto a la lejanía del sistema carretero representado en el banco de datos realizado sobre el estado.

Respecto a los indicadores de conexión a la red eléctrica, agua potable y alcantarillado, se puede observar una ligera variación en la proporción de las zonas 1 y 2, mostrando una aparente mejoría porcentual en la

"zona 2" que muestra un aumento en la calidad de vida y bienestar de la población a más de 2 kilómetros de las carreteras.

Ante los datos presentados y bajo la idea de corroborar dicha información en campo, podemos avizorar, que las condiciones geográficas en el estado de Chiapas demandan la necesidad de incrementar la accesibilidad a generadores de electricidad y a infraestructura de drenaje conectados a fosas sépticas comunes, esto tomando en cuenta que la presencia selvática impide las conexiones carreteras en primera instancia, no obstante, se podrían construir caminos rurales.

Los resultados generales del estado de Tabasco (véase tabla 2) muestran que los porcentajes en servicios públicos como drenaje o agua potable disminuyen conforme las comunidades se alejan de la red carretera. Se puede advertir que la ubicación lejana de las comunidades con respecto a un sistema de comunicación carretero, disminuye no sólo la cantidad de servicios públicos disponible, sino también la calidad de vida.

Tabla 2. Indicadores socioeconómicos de Tabasco

Indicadores	**Unidades**	**Zona 1**	**Zona 2**	**Zona 3**
Población	[hab]	866105	655955	25022
Grado promedio de escolaridad	[años]	5.89	5.36	3.58
Población económicamente activa	[%]	33.48	31.76	31.58
Promedio de ocupantes en viviendas	[hab]	3.46	3.37	2.68
Viviendas con piso de tierra	[%]	7.65	9.00	11.89
Viviendas que disponen de luz eléctrica	[%]	81.58	77.60	57.44
Viviendas que disponen de agua entubada	[%]	50.44	43.52	23.71
Viviendas que disponen de drenaje	[%]	77.28	72.28	52.54
Viviendas que disponen de internet	[%]	2.56	1.30	0.87

Fuente: INEGI, 2020.

La tabla 3 muestra que los indicadores socioeconómicos siguen el mismo patrón relacionado con el bienestar, debido a la presencia/ausencia de infraestructura carretera. Existen algunas variaciones entre zonas, a tal

grado que se duplican algunos indicadores como se observa en el promedio de habitantes dentro de un mismo domicilio, donde la población se duplica conforme los asentamientos se van alejando de los sistemas carreteros. Se observan también irregularidades respecto a la disponibilidad del drenaje ya que, la "zona 2" es la que cuenta con un mayor porcentaje de viviendas con el servicio, mientras que la zona más rezagada es la más cercana a las carreteras.

Tabla 3. Indicadores socioeconómicos de Veracruz

Indicadores	**Unidades**	**Zona 1**	**Zona 2**	**Zona 3**
Población	[hab]	1402005	2584180	73590
Grado promedio de escolaridad	[años]	3.21	3.08	2.27
Población económicamente activa	[%]	34.42	32.61	31.18
Promedio de ocupantes en viviendas	[hab]	3.00	3.72	7.80
Viviendas con piso de tierra	[%]	9.41	12.79	17.00
Viviendas que disponen de luz eléctrica	[%]	51.33	53.52	40.87
Viviendas que disponen de agua entubada	[%]	34.59	32.47	21.49
Viviendas que disponen de drenaje	[%]	13.72	35.25	23.31
Viviendas que disponen de internet	[%]	1.83	0.86	0.28

Fuente: INEGI, 2020.

El grado promedio de escolaridad que alcanzan los habitantes de los estados de estudio muestra una tendencia negativa conforme los poblados se alejan a los sistemas carreteros, ya que el nivel de escolaridad baja hacia los poblados más apartados. El comportamiento de Chiapas y Veracruz es muy similar al de Tabasco (encontrándose los 3 estados por debajo por debajo de la media nacional de 9 años de escolaridad) por lo que el nivel de rezago en la zona de estudio es considerable e importante de mencionar. (Pérez Ordaz, 2006; Harvey, 2014).

Tabla 4. Indicadores socioeconómicos de Yucatán				
Indicadores	**Unidades**	**Zona 1**	**Zona 2**	**Zona 3**
Población	[hab]	245945	137458	954
Grado promedio de escolaridad	[años]	5.36	5.21	3.78
Población económicamente activa	[%]	35.7	32.61	31.18
Pobreza	[%]	70.3	70.6	79.2
Rezago social	[Grado ponderado]	-0.16	-0.14	0.08
Calidad y espacios de la vivienda	[% Viviendas]	6.2	7.1	30
Acceso a servicios básicos de vivienda	[%Viviendas]	49.7	47.1	17.2
Acceso a servicios de salud	[%]	77.6	78.6	72.7

Fuente: INEGI, 2020.

La tabla 4 muestra cómo los indicadores económicos del estado encuentran nuevamente el mismo patrón de los estados que conforman la región. De la información recabada destaca cómo en el rubro de la PEA no se alcanza a apreciar un cambio entre las zonas 1 y 2, esto eventualmente, se debe a que la distribución poblacional en ambas zonas cuenta con distintos sectores de desarrollo dado que el estado tiene un alto perfil turístico que permite una homologación en la población económicamente activa. Por otra parte, se observa que los otros indicadores económicos en el estado, muestran un descenso de la calidad de vida y del bienestar de sus habitantes. Sin embargo, no se debe olvidar que existe la posibilidad de una desviación a la muestra representativa en la zona 3 dado que tiene una población menor a los mil habitantes.

Prospectiva de las políticas en infraestructura.

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, plantea la importancia de mejorar las condiciones de aislamiento territorial y la concentración de la inversión en las zonas urbanas, mediante el impulso de las zonas rurales (tren maya y el corredor transístmico) ya que, son uno de los elementos explicativos del atraso de algunos estados y municipios, con lo que se propone el acceso a los principales mercados

a través de la conservación, mantenimiento, ampliación y/o modernización de la infraestructura nacional y de servicios públicos. Se plantea el impulso particularmente a la Región Sur-Sureste, que como se ha visto, es una región con diversas problemáticas sociales y económicas con una deficiente y deteriorada infraestructura carretera, altos índices de vulnerabilidad y dispersión de la población en localidades de menos de 500 habitantes que no pueden acceder a infraestructura, mercados y servicios.

La Organización de las Naciones Unidas resalta los beneficios económicos y las ventajas que el proyecto del Tren Maya de 1.500km traerá a las regiones más pobres del sureste de México. De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2020) se espera que el proyecto saque a 100,000 personas de la pobreza y que el crecimiento económico se duplique en la ruta. Se plantea que la pobreza en la región sur-sureste se contraerá 15% para 2030 a lo largo de la ruta, que en conjunto con caminos y carreteras, fortalecerán el acceso a mercados (laboral, productos, servicios), y evitará que las personas en situación de pobreza pasen de 6,1 millones a 7,2 millones en la región sur-sureste, ya que se espera que la población aumente de 12,1 millones a 17,3 millones para ese año. Asimismo, que los beneficios socioeconómicos proporcionados por la infraestructura de comunicación (tren, caminos y carreteras), permitirán una reducción de los costos de transporte, el mayor acceso a los mercados para los cultivos y productos locales, el acceso a nuevos centros de empleo, la contratación de trabajadores locales en los proyectos, mayor acceso a salud y otros servicios sociales, y el fortalecimiento de la economía local. De esta forma, el Gobierno busca impulsar el desarrollo socioeconómico de la región y las comunidades locales, fortalecer a la industria turística y fomentar la inclusión social y la creación de empleo.

Las políticas previstas para la construcción de infraestructura que logre superar el aislamiento geográfico, se realizarán bajo un esquema

multimodal (tal es el caso del Corredor Multimodal Interoceánico). En esta perspectiva el nuevo gobierno pretende desarrollar desde las comunidades una nueva estrategia de desarrollo integral, equitativo, incluyente y sostenible, particularmente para los estados del sur, que históricamente han sido los más excluidos del desarrollo. (Pérez Ordaz, 2020: 502-503). Se plantea la necesidad de un cambio hacia un paradigma espacio-territorio en función de las necesidades de la sociedad y donde el papel de la infraestructura de transporte cobra cada día más fuerza para lograr los objetivos económicos y sociales del gobierno.

Ante el panorama presentado, Pérez Ordaz (2006: 178-179), plantea que los cálculos de la utilidad de las carreteras no sólo deben enfocarse a los problemas de costos y tiempo, sino también es necesario tomar en cuenta la relación carreteras-espacio-desarrollo en función de las necesidades básicas de la población. La construcción de un espacio integrado mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas apoyado en una visión estratégica de políticas carreteras parece ser uno de los caminos más viables para alcanzar el desarrollo económico y humano, mitigar la pobreza e incorporar a las personas a los beneficios de una sociedad más justa y equitativa.

A manera de conclusión

Los niveles de bienestar y desarrollo social se encuentran estrechamente relacionados con una adecuada infraestructura carretera. El acceso al mercado laboral, industrial, servicios, etcétera, promueve mayores niveles de bienestar. Las zonas rurales y menos tecnificadas son indicativas de bajas condiciones de vida y bienestar, en comparación con las zonas urbanizadas que se encuentran aledañas a la infraestructura carretera de cada estado, que presentan mejores condiciones de vida y bienestar social.

No obstante, estos resultados preliminares, es necesario contrastar la información con un trabajo robusto en situ, para precisar aquellos aspectos, que, aunque son aislados, muestran que no siempre se cumple

la tesis de que la cercanía a las vías terrestres genere bienestar, acceso a servicios o empleo, así como las condiciones para mejor calidad de vida de la población.

Lo que es una constante para la región es que en general la inversión pública en infraestructura ha sido insuficiente, debido a la limitada disponibilidad de recursos financieros que han forzado a los gobiernos a disminuir los gastos en los sectores social y de infraestructura básica, lo que, aunado a reducciones en recursos para mantenimiento, ha incrementado los niveles de marginación y pobreza característicos de algunas regiones y la tasa de deterioro físico de la infraestructura básica.

Lo anterior es resultado de la ausencia de un enfoque regional en el gobierno y en la administración pública que ha tenido como consecuencia una baja eficiencia de las políticas públicas, tendientes al desarrollo regional. No han existido acciones concurrentes de la administración pública federal en las regiones del país, como tampoco ocurre en los estados. La consecuencia es que no se ha logrado que el proceso de desarrollo responda a prioridades de las regiones, por lo que se ha agudizado el desequilibrio territorial. De ahí la importancia de contar con una política regional que articule los programas sectoriales de acuerdo con los impactos que se requiere generar en el plano de las regiones para impulsar su capacidad productiva, un desarrollo más equilibrado y el impulso al bienestar social que es lo que se espera lograr durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

Uno de los problemas más complejos de la administración pública es mejorar el desempeño de los servicios sociales, rurales y de infraestructura económica y social, en particular en los ámbitos local o municipal en los que los estados muy frecuentemente no tienen en cuenta a las comunidades con mayores niveles de marginación. En general la mejora de infraestructura carretera y la prestación de servicios requiere que los gobiernos asignen los recursos adecuados a cuestiones

que son prioritarias para las comunidades y aseguren el flujo de recursos a las autoridades sectoriales, regionales, estatales y municipales.

El Estado seguirá teniendo un papel predominante en la construcción de infraestructura. El mejoramiento de la infraestructura básica con que cuenta el país permitirá la reducción de costos para la sociedad, una mejor integración económica, política y social y la reducción de las barreras geográficas.

La integración física del espacio mexicano optimizará la movilización de su potencial económico de forma competitiva, agregando valor a los recursos naturales favoreciendo la sinergia y especialización en sectores estratégicos y posibilitará la mejora en los niveles de ingreso y bienestar de la población de las diversas regiones y una tendencia hacia la disminución de los niveles de pobreza mediante políticas activas para acelerar el desarrollo económico y social en forma sostenible, reducir la vulnerabilidad externa y mejorar la distribución de la riqueza.

Indudablemente, el Estado seguirá teniendo un papel predominante no solo en el mantenimiento, sino principalmente en la construcción de carreteras. En esta línea, la disparidad regional se puede compensar con un mayor gasto e inversión en infraestructura básica, particularmente en vías de transporte terrestre, lo que provocará un mayor dinamismo a las actividades económicas e inducirá a la cobertura de los servicios y necesidades sociales básicas.

El verdadero desarrollo, entendido como transformación de las dimensiones sociales y políticas, no podrá ser posible sin la superación de las desigualdades sociales y la extensión de las posibilidades y bienestar social a toda la sociedad mexicana.

Fuentes de Información.

Arenilla, M. (2017). "Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica". Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 67.

Banco Mundial. (2019). *Índices; Índice de Acceso Rural*. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador

Banco Mundial (2018). *Notas de Política*. Disponible en: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/751071525763871071/pdf/126021-WP- PUBLIC-SPANISH-PYNotasdePolticafinal.pdf

Barreda, A. *et al*. (2005). *Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamérica*. Bolivia. FOBOMADE.

Candelas, R. (2018). *Los estados del sur sureste de México. En la búsqueda del desarrollo humano*. México, CESOP Cámara de Diputados.

Castells, M. (2004). "La ciudad entre lo local y lo global". *Discurso del Profesor Manuel Castells con ocasión del Doctorado Honoris Causa en Geografía concedido por la Universidad de León*. León, 27 de abril de 2004.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. (2019). Disponible en: https://www.gob.mx/conabio/que-hacemos.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2018). Anuario de migración y remesas. Disponible en:

https://www.gob.mx/conapo/documentos/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2018-173515.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2015). *Regiones de origen y destino de la migración México-Estados Unidos*. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Regiones.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf.

Cordera, C. y Provencio, E. (2020). *La perspectiva regional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa

Universitario de Estudios del Desarrollo. Disponible en: http://132.248.170.14/publicaciones/43/Perspectiva_Regional.pdf.

Delgadillo, J. e Iracheta, A. (coordinadores). (2002). *Actualidad de la investigación regional en el México Central*. México, CRIM-UNAM-El Colegio Mexiquense-El Colegio de Tlaxcala-Plaza y Valdés.

De Mattos, C. (1984). *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. ILPES, México, El Colegio de México.

Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo. Traficantes de sueños*; Instituto de altos estudios nacionales. Disponible en: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Diecisiete%20contradicciones%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). *El clima de México a través de los mapas*. Disponible en: https://www.geografiainfinita.com/2015/07/el-clima-de-mexico-a- traves-de-los-mapas/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). *Grados de escolaridad y PIB por entidad federativa*. Disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P,%20https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Tabulados%20y%20https://iieg.gob.mx/contenido/Economia/demografia_entidad.xls.

Meunier, C. (1999). *infrastructures de transport et developpement. L'apport de l'economie des reseaux.* Les Cahiers Scientifiques du Transport No. 36.

ONU-Habitat (2020).*El trabajo de la ONU en relación con el Proyecto del Tren Maya*. México, ONU-Habitat.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2019). *"Informe de seguimiento de educación en el mundo*".

Disponible en: https://gem-report-2016.unesco.org/es/chapter/bienestar/.

Ortega, J. (2000). *Los horizontes de la Geografía*. Barcelona. Editorial Ariel S.A.

Pérez Ordaz. A. (2006). *Infraestructura carretera y desarrollo humano en México. Un estudio regional*. (Tesis doctoral). México. Universidad Nacional Autónoma de México.

Pérez Ordaz, A. (2020). "Visión prospectiva de las políticas públicas en proyectos de infraestructura nacional en la Cuarta Transformación". *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno (RICEG).* Año 4, Vol.1. Núm. 4 (2020). Disponible en: http://www.riceg.org/index.php/riceg/article/view/30.

Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo* 2019-2024. México.

SCT (2018). *Dirección General de Conservación de Carreteras.* México. Disponible en: http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-conservacion-de- carreteras/longitud-red-federal/.

Sen, A. (1997). *Bienestar, justicia y mer*cado. España, Paidos.

IMT-SCT-INEGI (2020). *Red Nacional de Caminos.* Disponible en*:* https://www.gob.mx/imt/acciones-y-programas/red-nacional-de-caminos.

El cambio político en México a la luz de la 4T. Análisis del gabinete obradorista, 2018-2024

Juan Calvillo Barrios[1]

Introducción: ¿Por qué la gente votó por el cambio?

Durante lo que llevamos del siglo XXI, la gente ha votado en tres ocasiones por el cambio. En el año 2000 en contra de los resultados negativos del gobierno priista de Ernesto Zedillo, en 2012 contra la mala gestión del gobierno panista de Felipe Calderón y en 2018 contra la corrupción del gobierno priísta de Enrique Peña.

Las promesas de los candidatos en su momento se orientaron al cambio. En las elecciones del año 2000 Fox se promovió como el candidato del cambio; el lema de campaña de Labastida era "que el poder sirva a la gente". Para las elecciones de 2012 Peña Nieto usó lemas que manifestaban "mi compromiso es contigo" o "mi compromiso es con México", aunque considero que lo que convenció para votar por él fue la imagen de un nuevo PRI con un cambio generacional en sus candidatos. En ese mismo año se observó el lema obradorista "el cambio verdadero está en tus manos" que se combinaba con el usado en 2006, "por el bien de todos, primero los pobres", y en 2018 incorpora el de "no puede haber gobierno rico con pueblo pobre".

Lo que estos lemas reflejan, como podemos ver en el cuadro 1, es que el cambio impulsado desde 1982 no había sido un cambio favorable para los pobres, para el país, para la gente, sino que era un cambio económico y político favorable para los políticos, del PRI y de otros partidos, así como para los ricos. Ello queda reflejado en el hecho de que, para 2018,

---

[1] Doctor en Sociología. Maestro en Ciencias Políticas. Licenciado en Economía. Profesor Investigador Tiempo Completo en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores en México Nivel 1 y perfil PRODEP

de 125 millones de habitantes, alrededor de 70 millones son pobres o, en otras palabras, de cada 100 personas, 56 son pobres (Calvillo, 2019, p. 100).

Todo ello es consecuencia de que desde 1983 hasta 2020, es decir, en los últimos 38 años el crecimiento económico del PIB fue solo del 1.77 por ciento promedio anual (ver cuadro 1), frente a un crecimiento poblacional promedio de 1.7 (INEGI, 2020, p. 346), lo que se traduce en un crecimiento neto de 0.1 por ciento o un índice de desarrollo de 0.04 por ciento, lo cual se convierte en caldo de cultivo para actividades ilícitas con la consecuente ola de violencia desatada en el país.

Cuadro 1. Crecimiento Real del PIB en México 1983-2020 (%), Anual y por Sexenio

Año	Presidente	Crec. PIB %	Promedio Modelo	Promedio Sexenio
1983	Miguel de la Madrid Hurtado (PRI)	-4.20	1.77	0.23
1984	Miguel de la Madrid Hurtado (PRI)	3.61	1.77	0.23
1985	Miguel de la Madrid Hurtado (PRI)	2.59	1.77	0.23
1990	Miguel de la Madrid Hurtado (PRI)	-3.75	1.77	0.23
1987	Miguel de la Madrid (PRI)	1.86	1.77	0.23
1988	Miguel de la Madrid Hurtado (Nov. 30); Carlos Salinas de Gortari	1.25	1.77	0.23
1989	Carlos Salinas de Gortari (PRI)	3.33	1.77	3.29
1990	Carlos Salinas de Gortari (PRI)	4.47	1.77	3.29
1991	Carlos Salinas de Gortari (PRI)	3.63	1.77	3.29
1992	Carlos Salinas de Gortari (PRI)	2.80	1.77	3.29
1993	Carlos Salinas de Gortari (PRI)	0.60	1.77	3.29
1994	Carlos Salinas de Gortari (Nov. 30); Ernesto Zedillo Ponce de León	4.94	1.77	3.29
1995	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	-6.29	1.77	3.36
1996	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	6.77	1.77	3.36
1997	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	6.85	1.77	3.36
1998	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	5.16	1.77	3.36
1999	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	2.75	1.77	3.36
2000	Ernesto Zedillo Ponce de León (Nov. 30); Vicente Fox Quesada	4.94	1.77	3.36
2001	Vicente Fox Quesada (PAN)	-0.40	1.77	1.96

2002	Vicente Fox Quesada (PAN)	**-0.04**	1.77	1.96
2003	Vicente Fox Quesada (PAN)	1.45	1.77	1.96
2004	Vicente Fox Quesada (PAN)	3.92	1.77	1.96
2005	Vicente Fox Quesada (PAN)	2.31	1.77	1.96
2006	Vicente Fox Quesada (Nov. 30); Felipe Calderón Hinojosa	4.50	1.77	1.96
2007	Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	2.29	1.77	1.76
2008	Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	1.14	1.77	1.76
2009	Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	**-5.29**	1.77	1.76
2010	Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	5.12	1.77	1.76
2011	Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	3.66	1.77	1.76
2012	Felipe Calderón Hinojosa (Nov. 30); Enrique Peña Nieto	3.64	1.77	1.76
2013	Enrique Peña Nieto (PRI, Alianza PVEM)	1.35	1.77	2.41
2014	Enrique Peña Nieto (PRI, Alianza PVEM)	2.85	1.77	2.41
2015	Enrique Peña Nieto (PRI, Alianza PVEM)	3.29	1.77	2.41
2016	Enrique Peña Nieto (PRI, Alianza PVEM)	2.63	1.77	2.41
2017	Enrique Peña Nieto (PRI, Alianza PVEM)	2.11	1.77	2.41
2018	Enrique Peña Nieto (Nov. 30); Andrés Manuel López Obrador	2.20	1.77	2.41
2019	Andrés Manuel López Obrador (Morena, Coalición MOR-PT-PES-PVEM)	**-0.30**	1.77	**-4.4**
2020	Andrés Manuel López Obrador (Morena, Coalición MOR-PT-PES-PVEM)	**-8.50**	1.77	**-4.4**

1983-1993 miles N$ 1980. Fuente: INEGI. (2020). Estadísticas Históricas de México, Tomo.1.http://internet.contenidos.inegi.org.mx/...contenidosproductos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHM%206.pdf. pág. 346.

1994-2020 mill.$ 2013 Fuente: INEGI. (2020). PIB y cuentas nacionales. https://www.inegi.org.mx/temas/pib/

Cifras en rojo son valores negativos, cifras en verde son valores positivos más altos

Los resultados señalados adquieren mayor relevancia si se comparan con los obtenidos entre 1934 y 1981, los 47 años del denominado Milagro Mexicano, correspondientes al modelo de Sustitución de Importaciones, cuando el promedio de crecimiento anual del PIB fue de 6.16 por ciento frente a un crecimiento poblacional del 2.6 por ciento (INEGI, 1986, p. 5), esto significa un crecimiento neto de 3.56 por ciento, o en un índice

de desarrollo de 1.37 por ciento, lo cual explica la permanencia del PRI en el poder y la estabilidad política del periodo.

Considero que estos resultados negativos son los que provocaron que la gente se volcara hacia el partido y candidato que ofrecía un nuevo proyecto de nación, una alternativa de "cambio verdadero"; de voltear a ver a los pobres, de mirar a los ciudadanos y de apertura a la pluralidad; de promover la prosperidad dentro de la ley, de impulsar la democracia; sin embargo, considero que hay muy pocos fundamentos para tal entusiasmo.

En este contexto, el año de 1982 es significativo porque en éste sucede el abandono del modelo nacionalista debido a la crisis por la caída de los precios del petróleo y el alza de la deuda, y para superarla se aplica un programa de ajuste fondomonetarista que implica "el saneamiento de las finanzas públicas, el castigo social, la reprivatización y desregulación de la economía, en suma, el regreso al mercado" (Aguilar, 1991, p. 29). Ello se complementa, según Reyes (1999, p. 121) con la implantación de la democracia liberal; la reprivatización de industrias o áreas estratégicas de la economía; la disminución o eliminación de la subvención del Estado en programas de asistencia social, educación e infraestructura; la reducción de los trabajadores del Estado; que los particulares asuman las funciones sociales del Estado, la construcción de vías de comunicación, de obras de drenaje, salud y educación, entre otras. Esto refleja también, según Pozas y Luna (1991, p. 15) el agotamiento de un modelo de dominación.

El presidente de la Madrid, en su discurso de toma de posesión, hizo hincapié en las tesis de austeridad y restricción presupuestal, presentando un discurso nuevo en un país que tenía 48 años de crecimiento continuo y, dramáticamente, culpa a la administración anterior omitiendo que la mayoría continúa en su gabinete, principalmente los de la Secretaría de Programación y Presupuesto,

instancia que se convierte en el centro de poder y escuela formadora de cuadros, con Carlos Salinas de Gortari a la cabeza.

Los actos salinistas-zedillistas reflejan la consolidación del estado neoliberal pues la privatización de empresas públicas se refleja en el hecho de que si en 1982 existían mil 228 empresas, para 1988 habían bajado a 618, a 269 en 1990 y a 258 en 1993 (SHCP, 1990; Rousseau, 2001, pp. 323-326) llegando en la actualidad a ser menos de 20. Esta es la idea que gobiernos y autores venden como modernización pero que sólo ha servido para unir más al gobierno con los empresarios.

Los datos electorales reflejan que la sociedad mexicana ha votado por tres opciones políticas distintas en lo que va del siglo XXI. En el año 2000, ilusionada con la candidatura de Fox, votó por el Partido Acción Nacional. La siguiente elección reflejó el malestar ciudadano en contra de sus resultados, bastante alejados de las promesas de cambio, evidenciando la continuidad del modelo económico de 1982, y que mostró su consistencia negativa en los mediocres resultados económicos y de desarrollo social (ver cuadro 2).

En las elecciones del 2012, aunque ganó el PRI con Peña Nieto, los datos reflejan que apenas superó a Obrador por 2 %. Los resultados de su gobierno son bastante conocidos: corrupción, frivolidad, tráfico de influencias, despilfarro, que sumados a los nulos resultados económicos (bajo crecimiento del PIB, elevación de la pobreza, caída salarial e inflación), explican el resultado de las elecciones de 2018 (ver cuadro 2).

El incumplimiento de las promesas de Fox y de Peña Nieto, especialmente de mejorar las condiciones de vida, y el mantenimiento del modelo económico que ha provocado pobreza los últimos 39 años, aunado al hecho de que la clase política mostró su verdadero rostro, formaron un caldo de cultivo para una nueva manifestación de inconformidad ciudadana que, alimentada con las acusaciones de fraude electoral, explican el arrollador triunfo de López Obrador en las elecciones del año 2018.

Pero este resultado también refleja que la sociedad va madurando. Ya votó por el PAN-Fox, como primera opción, votó por Peña-PRI como segunda, ninguno estuvo a la altura de las exigencias, por eso votó, como nunca lo había hecho, para que López Obrador y Morena tuvieran las condiciones para hacer las reformas requeridas y que ha prometido. Ya vamos a la mitad del sexenio. Es tiempo de analizar por dónde va el gobierno y ver si tiene intenciones de cumplir lo prometido o solamente fue retórica para alcanzar el triunfo electoral.

Cuadro 2. México 1994-2020: PIB, población, PIB per cápita e índice de desarrollo

Año	Gobierno *	PIB base 2013 (MILL. $)	PIB Crec. %	Población	Tasa Crec Pob.	PIB per cápita Miles $	PIBpc Crec. %	Tasa de Desarrollo
1994	Carlos Salinas de Gortari; Ernesto Zedillo Ponce de León	10,667,860.30	4.94	87,602,845	1.9	121.78	2.99	1.57
1995	Ernesto Zedillo Ponce de León	9,996,720.50	**-6.29**	89,267,299	1.9	111.99	**-8.04**	**-4.23**
1996	Ernesto Zedillo Ponce de León	10,673,824.30	**6.77**	90,963,377	1.9	117.34	**4.78**	**2.52**
1997	Ernesto Zedillo Ponce de León	11,404,645.30	**6.85**	92,691,681	1.9	123.04	**4.85**	**2.56**
1998	Ernesto Zedillo Ponce de León	11,993,572.60	5.16	94,452,823	1.9	126.98	3.20	1.69
1999	Ernesto Zedillo Ponce de León	12,323,822.10	2.75	96,247,427	1.9	128.04	0.84	0.44
2000	Ernesto Zedillo Ponce de León; Vicente Fox Quesada	12,932,921.30	4.94	97,483,412	1.4	132.67	3.61	1.90
2001	Vicente Fox Quesada	12,880,621.90	**-0.40**	98,848,180	1.4	130.31	**-1.78**	**-1.27**
2002	Vicente Fox Quesada	12,875,489.70	**-0.04**	98,848,180	1.4	130.26	**-0.04**	**-0.03**
2003	Vicente Fox Quesada	13,061,718.50	1.45	101,635,303	1.4	128.52	**-1.34**	**-0.95**
2004	Vicente Fox Quesada	13,573,815.10	3.92	103,058,197	1.4	131.71	2.49	1.78

2005	Vicente Fox Quesada	13,887,072.50	2.31	104,501,012	1.4	132.89	0.90	0.64
2006	Vicente Fox Quesada; Felipe Calderón Hinojosa	14,511,307.20	4.50	105,964,026	1.4	136.95	3.05	2.18
2007	Felipe Calderón Hinojosa	14,843,826.00	2.29	107,447,523	1.4	138.15	0.88	0.63
2008	Felipe Calderón Hinojosa	15,013,577.70	1.14	108,951,788	1.4	137.80	**-0.25**	**-0.18**
2009	Felipe Calderón Hinojosa	14,219,998.40	**-5.29**	110,477,113	1.4	128.71	**-6.59**	**-4.71**
2010	Felipe Calderón Hinojosa	14,947,794.70	5.12	112,336,538	1.4	133.06	3.38	2.41
2011	Felipe Calderón Hinojosa	15,495,333.60	3.66	113,684,576	1.2	136.30	2.43	2.03
2012	Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto	16,059,723.70	3.64	115,048,791	1.2	139.59	2.41	2.01
2013	Enrique Peña Nieto	16,277,187.10	1.35	116,429,377	1.2	139.80	0.15	0.13
2014	Enrique Peña Nieto	16,741,050.00	2.85	117,826,529	1.2	142.08	1.63	1.36
2015	Enrique Peña Nieto	17,292,358.10	3.29	119,240,448	1.2	145.02	2.07	1.72
2016	Enrique Peña Nieto	17,747,239.20	2.63	120,671,333	1.2	147.07	1.41	1.18
2017	Enrique Peña Nieto	18,122,261.30	2.11	122,119,389	1.2	148.40	0.90	0.75
2018	Enrique Peña Nieto, Andrés Manuel López Obrador	18,520,044.0	2.20	123,584,822	1.2	149.86	0.98	0.83
2019	Andrés Manuel López Obrador	18,487,337.7	**-0.30**	125,067,840	1.2	147.82	**-1.36**	**-1.**
2020	Andrés Manuel López Obrador	16,951,218.4	-8.50	126,568,654	1.2	133.93	-9.40	-9.76

* No olvidemos que el periodo presidencial abarca del 1 de diciembre del primer año al 30 de noviembre del último. /p Preliminar

FUENTE: INEGI. (2020). PIB y cuentas nacionales. Disponible en: : https://www.inegi.org.mx/temas/pib/ y CONAPO. (2020) Indicadores Demográficos de México de 1950 a 2050. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html.

Valores en rojo son cifras negativas. Las cifras resaltadas en Azul son las tasas más altas. Las cifras resaltadas en verde muestran el mayor monto alcanzado en valor (pesos) del PIB y del PIB per cápita en los últimos 27 años. Las cifras resaltadas en amarillo muestran la mayor caída en porcentaje de crecimiento del PIB, del PIB per cápita y de la tasa de desarrollo en los últimos 27 años.

Las promesas obradoristas ¿Utopía o compromiso?

Aunque podemos encontrar muchas fuentes para identificar los compromisos hechos por López Obrador durante su campaña, nos centraremos en aquellos que enunció en su discurso de arranque en Ciudad Juárez en abril de 2018 (López, 2018). En este evento señaló que la campaña inició ahí por ser bastión de la lucha juarista y maderista contra los conservadores y enemigos externos, pero también por ser ejemplo del pasado glorioso y del presente con grandes problemas: desempleo, crisis del bienestar, inseguridad, violencia, feminicidios, negación del derecho a la educación y de oportunidades de trabajo dignas, creando condiciones para que los jóvenes caigan en manos del narcotráfico. Siendo los grandes problemas nacionales no sólo la crisis económica y el colapso social sino también la corrupción y violencia.

Ahí mismo señaló que el origen de estos males fue la aplicación del modelo neoliberal, que no ha dado resultados pues generó un crecimiento real de cero en 30 años y provocó la peor corrupción política de la historia, señalando que sus defensores hablan de modernidad, pero no dicen que es sinónimo de economía de élite y exclusión de la mayoría. Aunque tiene algunos beneficios, señala que sus costos son altísimos impidiendo hablar de su éxito al generar estancamiento, sin desarrollo ni empleo y provocando migración.

Destacó en su discurso que los resultados negativos del neoliberalismo se traducen en que estamos peor que hace 30 años, pues un trabajador de la industria automotriz en ciudad Juárez gana 2.44 dólares por hora contra 29 en USA, 12 veces menos; pero lo más indignante es la pérdida del poder adquisitivo del salario, que llega al 80 por ciento de 1988 al 2018, aunque con el ejemplo que proporciona, citando a la UNAM, la caída es del 88 por ciento, pues dice que pasamos de consumir 51 kilos de tortilla en 1988 a solo 6 en 2018.

Señala, además, que el neoliberalismo se acompaña de una corrupción como nunca se había visto, que paralela al modelo neoliberal, tiene su

inicio en 1983 con los procesos de privatización de las tierras ejidales y los bienes nacionales como ferrocarriles, minas, industria eléctrica y, aunque, en menor medida, el petróleo, llegando hasta transferir funciones del Estado. En este punto precisa que el sistema ha operado a favor de la corrupción, la cual se ha institucionalizado, colectivizado y pasando a ser la principal función del gobierno, sea este del PRI o del PAN, la mafia del poder.

Ante todos estos males puntualiza: nuestra propuesta tiene como principal propósito, desterrar la corrupción y la impunidad, cortar de tajo con ellas. Separar el poder económico del poder político, casi como Juárez separó la Iglesia del Estado, ésta es la Nueva Reforma: Que el gobierno represente a todos, no a una minoría rapaz. Textualmente señala:

> El nuevo gobierno democrático dará el ejemplo del combate a la corrupción; los servidores públicos serán mujeres y hombres de inobjetable honestidad. Ninguna persona con antecedentes de enriquecimiento ilícito será invitada a participar en la función pública. Llegar al gobierno no significará la obtención de un privilegio o la oportunidad de hacer negocios al amparo del poder, dejando de ser fábrica de nuevos ricos.
>
> Acabar con la corrupción permitirá ahorrar cuando menos el 10 por ciento del presupuesto público, es decir, más de 500 mil millones de pesos. Se van a acabar los privilegios que hay en el gobierno, se van a terminar los sueldos de 600 mil pesos para aumentar los de abajo. Van a ganar más los maestros, los soldados, los trabajadores, los campesinos.
>
> Mi primera iniciativa será reformar el artículo 108 de la Constitución, para que el presidente en funciones pueda ser juzgado por delitos de corrupción. Se acabó la impunidad. Desde el primero de diciembre dispondremos de mayor inversión pública, que será usada para impulsar la inversión privada y destinar presupuestos significativos a la educación, a las maestras y maestros. Vamos a cancelar la mal llamada Reforma Educativa. Y diseñaremos un plan para mejorar la educación sin afectar a los maestros.

Vamos a destinar suficiente presupuesto a la cultura, a la producción, a la creación de empleos. Vamos a rescatar al campo y a sus pobladores del abandono en que se encuentran.

Va a haber financiamiento para programas de desarrollo regional, para la cobertura de necesidades básicas de la población. El ideal que tenemos es que se establezca en el país un Estado de bienestar, que el mexicano tenga seguridad, tenga protección desde que nace hasta que muere. Vamos a apoyar el deporte como medicina preventiva y el deporte profesional. Vamos a iniciar el desarrollo desde el sur al norte, del Suchiate hasta el Bravo.

Vamos a construir un tren rápido en el sureste: Cancún, Tulum, Calakmul, Palenque. Vamos a impulsar un proyecto en el Istmo de Tehuantepec, Salina Cruz y Coatzacoalcos.

Vamos a construir dos pistas en la base aérea militar de Santa Lucía para resolver la saturación del aeropuerto de la ciudad de México y suspenderemos la construcción del Nuevo Aeropuerto con lo que ahorraremos más de 200 mil millones de pesos, negociando con las empresas y protegiendo las inversiones de las afores.

Habrá cobertura de internet en todo el país y será gratuito en caminos, escuelas y hospitales. Se impulsará la industria de la construcción.

Fomentaremos el desarrollo aquí en la frontera, se creará una zona franca, para impulsar la inversión, el desarrollo productivo, tecnológico y la creación de empleos. En ella se reducirá el impuesto sobre la renta a 20 por ciento, el IVA será de ocho por ciento, la mitad de lo que se cobra en la actualidad. Se aplicará la misma tasa impositiva que en Estados Unidos, California ocho por ciento. Se reducirán los impuestos especiales a productos y servicios, iguales a los de Estados Unidos. Desde el primero de enero de 2019, en toda la zona libre se aumentará el salario mínimo cuando menos al doble. No habrá inflación. Bajaremos los impuestos para aumentar los salarios. En la zona habrá un plan de ordenamiento territorial.

En todo el país iniciará el programa de los jóvenes construyendo el futuro. Se garantizará el derecho al estudio y al trabajo. Aumentará al doble la atención a adultos mayores. Todos los discapacitados tendrán derecho a una pensión igual que la de los adultos mayores.

> No descartaremos la posibilidad de convencer a Donald Trump de su equivocada política exterior y, en particular, de su despectiva actitud contra los mexicanos.
>
> Vamos a ser muy respetuosos del gobierno de Estados Unidos, pero vamos a exigir también respeto a los mexicanos. Reiteramos, que se oiga bien, no es con muros ni con el uso de la fuerza como se resuelven los problemas sociales y los asuntos de seguridad, se resuelven con desarrollo y bienestar, la paz y la tranquilidad son frutos de la justicia.
>
> No estamos en contra del TLC, pero consideramos que debe incluir asuntos importantes como la definición de salarios y el tema migratorio. Defenderemos el derecho de nuestros connacionales a ganarse la vida en cualquier lugar del mundo con su trabajo honrado, pero al mismo tiempo aplicaremos una política generadora de empleos que les garantice trabajo, salarios justos y bienestar en sus lugares de origen. El sueño que me inspira es que México se convierta en una potencia, entonces, muy pronto, ninguna amenaza, ningún muro, ninguna actitud prepotente podrá impedir que podamos trabajar y ser felices en nuestra querida patria. Puede ser una utopía, pero ya somos muchos, millones, los que queremos la paz con justicia y dignidad, el desarrollo sustentable, el imperio de la legalidad, el bienestar, la vida buena.

Todas estas ofertas inclinaron la balanza, pero también preocuparon a más de uno, pues abandonar el modelo neoliberal, e implementar uno nuevo, un proyecto alternativo que busque la modernidad desde abajo, permitiendo un crecimiento económico horizontal, afectaría a los beneficiados del modelo vertical y sus aliados en el gobierno, a las mafias del poder.

Por ello le hicieron llegar, a través de Salinas, un mensaje: "…la República está ante un gran riesgo, el de renacer o el de desaparecer… Quien se prepara para gobernar, tiene que prepararse para el golpe inesperado… El riesgo es alto para la República si las circunstancias cambian y el gobernante no cambia su forma de proceder, porque las Repúblicas también perecen" (Redacción Regeneración, 2018).

Ello coloca a López Obrador, al iniciar su gobierno, ante la disyuntiva: o les cumple a sus votantes y cambia el modelo o los traiciona y lo mantiene, con todo lo que conlleva y que ha señalado. Las palabras de Salinas parecieran querer convencerlo de seguir la segunda línea, otros, como Delgado (2018, pp. 6-8), ven en él verdaderas intenciones de cambiar el modelo, separando el poder económico del político, capitalizando la oportunidad de ser autores de la transformación de México.

El gabinete obradorista.

Tratando de dilucidar cuál de las dos perspectivas citadas tiene mayor fundamento, el compromiso con el cambio o el compromiso con el régimen, nos dimos a la tarea de analizar a los integrantes del gabinete obradorista para ver sus compromisos iniciales, los que presentamos en este apartado. Con base en ello, interpretaremos sus actos durante el tiempo que llevan en el ejercicio del poder para ver si pesa más el compromiso de clase o el compromiso con México, dando con ello respuesta a la intención del texto: ¿Hay cambio de régimen en México o ello es una utopía y pesan más los intereses materiales, demostrando que nuevamente la retórica es un medio para lograr el poder y la gente aún no encuentra la manera de escapar a ella?

Para lograr el objetivo utilizaremos la teoría de las elites, que más allá de su equivocada connotación conservadora, hace posible explicar el cambio político a través de un proceso que define como circulación de élites, así como el uso, por parte de los grupos excluidos del poder, de un recurso que les permite influirlo, compartirlo y eventualmente conquistarlo, lo cuál es definido como la fórmula política.

Los principales rasgos que posibilitan hablar de la existencia de las élites políticas son: a) El poder se concentra en un grupo reducido de personas. b) El poder político determina o controla a los demás poderes. c) Una de las características que hacen posible el dominio de la minoría sobre la mayoría es la organización. d) La diferencia entre un régimen y otro lo

determina la naturaleza de la élite: cómo nacen, se organizan y trasmiten el poder.

Lo interesante es recalcar, como lo hace Bobbio, que entre un régimen y otro, lo que no cambia es la existencia de una clase política dominante, pero sí cambia su calidad, su modo de composición, de formación y de organización; por ello, la Ciencia Política debe estudiar sus diversos tipos, así como su relación con la sociedad, lo cual nos permitiría hablar de la existencia de distintas clases políticas a lo largo del tiempo, o de una clase política conformada por diferentes grupos sociales en distintos momentos históricos, que es lo que intentamos documentar.

Los datos del gabinete se muestran en el cuadro 3, en ellos podemos encontrar el origen de algunas observaciones que se les han hecho: que no tienen experiencia para las tareas que deberán enfrentar (Riva, 2018a), que usan el cargo para beneficio personal y de grupo; que son de derecha, no de izquierda (Urzúa, 2019).

Analizando la información, podemos observar que más de la mitad (14 de los listados) no tiene experiencia en cargos de gobierno, y menos en las áreas para las que fueron nombrados, como son en Economía, Hacienda, Bienestar, Función Pública, Trabajo, Medio Ambiente y Cultura; destacando por su relevancia Hacienda y Economía, donde los nombrados tienen experiencia académica pero no como responsables del diseño e implementación de políticas económicas. En Gobernación podemos notar que su titular fue ministra, pero tampoco tiene experiencia en el ámbito político, y se le han hecho señalamientos de enriquecimiento ilícito intentando justificar el financiamiento de sus bienes como producto de 100 años de trabajo, propio y de su esposo (Redacción mientrastantoenmexico, 2019a).

Son relevantes, también, los casos de secretarios que cuentan con experiencia (10) pues reflejan la continuación de funcionarios de otros periodos gubernamentales, entre quienes encontramos a López Obrador, Ebrard, Durazo, Herrera, Gertz Manero, Jiménez Espriú y

Moctezuma, de los cuáles, cuatro vienen del PRI, tres del PRD (de los que dos estuvieron antes en el PRI) y tres del PAN, sin mencionar los casos de funcionarios menores a los que nos referiremos más adelante.

Cuadro 3. Gabinete Presidencial 2018-2024 (Presidente y Gabinete Legal)

DEPENDENCIA ó SECRETARÍA	NOMBRE	CARACTERÍSTICAS	CATE-GORÍA
Presidencia	Andrés Manuel López Obrador. Diciembre 1, 2018 -	Nace en 1953 en Tepetitán, Macuspana, Tabasco. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En 1977 fue director del Instituto Indigenista de Tabasco. En 1984 en el Distrito Federal (D.F.) asume la dirección de Promoción Social del Instituto Nacional del Consumidor. De 1996 a 1999 fue presidente del Partido de la Revolución Democrática. Del 2000 al 2005 fue jefe de Gobierno del D.F. Candidato a la presidencia de la República en las elecciones de 2006, 2012 y 2018.	Político
Gobernación	Olga Sánchez Cordero. Diciembre 1, 2018 – Agosto 26, 2021	Nació en la Ciudad de México en 1947. Licenciada en Derecho por la UNAM con posgrado en Política Social y Administración en Gran Bretaña. Titular de la Notaría Pública Número 182. Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de 1993 a 1995. Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1995 a 2015. Diputada Constituyente de la Ciudad de México de 2016 a 2018 y Senadora de septiembre a noviembre de 2018 cuando pidió licencia para asumir el cargo de secretaria de Gobernación. En agosto de 2021 regresó al Senado.	Político, Burócrata
Relaciones Exteriores	Marcelo Ebrard Casaubón. Diciembre 1, 2018 -	Nacido en la Ciudad de México en 1959. Licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México (COLMEX) con especialidad en Administración Pública por la Ècole Nacionale d'administration de París, Francia. Jefe de Gobierno del D.F. de 2006 a 2012. De 2004 a 2005 se desempeñó como secretario de Desarrollo Social del Gobierno del D. F. secretario de Seguridad Pública en el Gobierno del D. F. de 2002 a 2004. Diputado Federal de 1997 a 2000. Secretario General del Gobierno del D. F. de 1992 a 1993 y subsecretario de Relaciones Exteriores en el mismo gobierno de 1993 a 1994. En diciembre de 2018 asume el cargo de secretario de Relaciones Exteriores en sustitución del Dr. Héctor Vasconcelos.	Político
Hacienda y Crédito Público	Carlos Manuel Urzúa Macías.	Nació en Aguascalientes en 1955. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Licenciado y maestro en Matemáticas por el Tecnológico de Monterrey y el Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional. Doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin. Titular de la Secretaría de	Político, Tecnócrata, Académico

	Diciembre 1, 2018 – Julio 9, 2019	Hacienda y Crédito Público (SHCP) de diciembre de 2018 a julio de 2019 cuando renuncia argumentando discrepancias en materia económica con el resto del gabinete. Secretario de Finanzas del Gobierno del D. F. de 2000 a 2003.	
Hacienda y Crédito Público	Arturo Herrera Gutiérrez. Julio 18, 2019 – Julio 15, 2021	Nace en 1967 en Actopan, Hidalgo. Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), con Maestría en Economía por el COLMEX. Candidato a Doctor en Economía por la Universidad de Nueva York. Director General de Asuntos Hacendarios Internacionales y director general de Planeación Hacendaria en la misma SHCP. Secretario de Finanzas del Gobierno del D. F. y director general de administración financiera. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.	Político, Burócrata
Defensa Nacional	Gral. Luis Cresencio Sandoval González. Diciembre 1, 2018 -	Nacido en 1960 en Ensenada, Baja California. En el Heroico Colegio Militar cursó el bachillerato y los estudios de formación de oficiales del Ejército. Además, es licenciado en Administración Militar de la Escuela Superior de Guerra. Tiene maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales.	Militar
Marina	Almirante José Rafael Ojeda Durán. Diciembre 1, 2018 -	Venido al mundo en Xalapa en 1954. Ingresó a la Heróica Escuela Naval Militar en 1969. En 1974 se graduó como Ingeniero Geógrafo e Ingeniero Mecánico Naval; en el Centro de Estudios Superiores Navales ha realizado los cursos de Mando Naval, Estado Mayor Naval y la Maestría en Seguridad Nacional.	Marina
Economía	Graciela Márquez Colín. Diciembre 1, 2018 – Diciembre 31, 2020 Pasa a INEGI	Nació en la Ciudad de México en 1963. Licenciada en Economía por la UNAM y maestra en Economía por el COLMEX. Doctora en Historia Económica por la Universidad de Harvard. Profesora e investigadora del COLMEX. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores (S.N.I.). Catedrática en la UNAM, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), UAM, Universidad de Guanajuato y la Universidad de Baja California. Profesora Visitante en la Universidad de Chicago.	Académico , Tecnócrata
Del Bienestar (Antes Sedesol)	María Luisa Albores González. Diciembre 1, 2018 – Septiembre 2, 2020 Pasa a Medio Ambiente	Vive sus primeros días en Ocosingo, Chiapas en 1976. Estudió Ingeniería Agrónoma especializada en Zonas Tropicales con orientación en Cafeticultura Sustentable en la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), cuenta con estudios de maestría en Pedagogía del sujeto y práctica educativa del Centro de Estudios Para El Desarrollo Rural. Especialista en Economía social, solidaria y emprendedurismo, diplomante de la Universidad Iberoamericana (UIA) Puebla y de la Universidad de Mondragón, España así como de la Escuela Andaluza de Economía Social. Presidenta del comité ejecutivo estatal de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en Puebla de 2012 al 2015.	Política
Fiscalía General de la República (Antes PGR)	Alejandro Gertz Manero.	Nació en la Cd. de México en 1939. Egresado de la Escuela Libre de Derecho, es doctor en Derecho por la UNAM. Ha sido profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México	Político, Burócrata

	Diciembre 1, 2018 – Diciembre 20, 2018 -	(ITAM), en la UNAM y en la Universidad Anáhuac. Fue secretario general del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), procurador federal de defensa del trabajo y secretario de seguridad pública del gobierno del D. F. durante las administraciones de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Rosario Robles. Fue secretario de la Secretaría de Seguridad Pública Federal con Vicente Fox. Fue postulado en 2009 a diputado federal plurinominal de México por el Partido Convergencia, encabezando la lista.	
Seguridad Pública	Alfonso Durazo Montaño. Diciembre 1, 2018 – Octubre 30, 2020	Nace en Bavispe, Sonora en 1954. Ingeniero Civil por la UNAM, cuenta con una licenciatura en Derecho por la UAM, una maestría en Administración Pública por el Instituto Sonorense de Administración Pública y un doctorado en Política Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Fue coordinador de Comunicación Social de 2003 a 2004 y secretario particular de Vicente Fox de 2000 a 2002. También secretario particular de Luis Donaldo Colosio en el Partido Revolucionario Institucional de 1989 a 1992, en Sedesol de 1992 a 1993, y cuando fue candidato a la presidencia de México de 1993 a 1994. En el año 2000 renuncia al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se une la campaña presidencial de Vicente Fox. En 2004 renuncia y dirige fuertes críticas a la administración de Fox. En 2006 y 2012 se une a las campañas presidenciales de López Obrador y lo nombran director general de MORENA en el Estado de Sonora. De 2012 a 2015 fue diputado federal en la LXII Legislatura y coordinador de la fracción parlamentaria de MORENA.	Político
De la Función Pública	Irma Eréndira Sandoval. Diciembre 1, 2018 – Junio 21, 2021	Nacida en la Ciudad de México en 1972, es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California. Licenciada en Economía por la UNAM y en Sociología por la UAM. Maestra en Estudios Latinoamericanos por la UNAM y en Ciencia Política por la Universidad de California. Investigadora de tiempo completo de la UNAM. Miembro del S.N.I. desde el año 2004. Diputada constituyente en la Asamblea de la Ciudad de México, fue vice-coordinadora de la fracción, y secretaria parlamentaria de la comisión de buen gobierno, combate a la corrupción y régimen de responsabilidades de los servidores públicos.	Político, Académico
Comunicaciones y Transporte	Javier Jiménez Espriú. Diciembre 1, 2018 – Julio 23, 2020	Ve la primera luz en la Ciudad de México en 1937. Ingeniero Mecánico Electricista por la UNAM, realizó estudios de postgrado en el Conservatoire des Arts. et Metiers de París. Fue Profesor de Tiempo Completo en la UNAM. De 1997 a 2007 fue Miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM. También secretario general administrativo de la UNAM de 1973 a 1982 y director de la Facultad de Ingeniería de 1978 a 1982. Subsecretario de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) de 1982 a 1988. Subdirector Comercial de Petróleos Mexicanos (PEMEX) de 1990 a 1992. Director General de la	Político, Burócrata, Empresario, Académico

		Compañía Mexicana de Aviación (1994-1995). Miembro Honorario de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE) de 1998 a 2014. Presidente del Consejo Directivo de la Escuela de Ingeniería "Heberto Castillo Martínez". En 2016 fue electo Constituyente de la Ciudad de México. Ha sido presidente del Consejo de Administración de Turborreactores S. A. de C. V. y miembro de los Consejos de Administración de Teléfonos de México, Banco Nacional de México, Compañía Mexicana de Aviación, Aeronaves de México y del Grupo IDESA.	
Trabajo y Previsión Social	Luisa María Alcalde Luján. Diciembre 1, 2018 -	Nació en la Ciudad de México en 1987. Licenciada en Derecho por la UNAM, tiene estudios de Maestría en Derecho por la Universidad de Berkeley, California. En 2011 se afilió a MORENA, donde fue Representante de jóvenes y estudiantes. En 2012 fue electa diputada federal y en el Congreso fue secretaria en la comisión de Trabajo y Previsión Social, concluyendo el encargo en 2015.	Política
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Josefa González-Blanco Ortíz-Mena. Diciembre 1, 2018 – Mayo 25, 2019	Nacida en la Cd. de México en 1965. Es Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac. Con maestría en arte transformativo, en la Universidad John F. Kennedy, en Berkeley, California. Es académica de la UNAM donde fue secretaria administrativa del Posgrado de Derecho. Formó parte de organizaciones ecologistas inglesas con proyectos locales e internacionales. El 25 de mayo, presentó su renuncia al cargo.	Político, Académico
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Víctor Manuel Toledo Manzur. Mayo 27, 2019 – agosto 31, 2020	Nace en la Ciudad de México en 1945. Biólogo por la UNAM, donde también realizó su maestría y doctorado. Es investigador del S.N.I. Desde 1970 es investigador, primero en el Instituto de Biología y, más adelante, en el Instituto de Ecología.	Académico
Energía	Rocío Nahle García. Diciembre 1, 2018 -	Nació en Zacatecas en 1964. Ingeniera Química con especialidad en Petroquímica por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Cuenta con diplomados en Ingeniería de procesos químicos por la UNAM y en Ingeniería económica y análisis estratégicos en la Universidad Veracruzana. Fue asesora en la Cámara de Diputados en las LIX y LXI Legislaturas y en el Senado durante la LXII Legislatura. Diputada Federal en la LXIII legislatura (2015-2018). Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA y secretaria de la Comisión de Energía en el Congreso de la Unión. Ha formado parte de PEMEX en diferentes áreas como Ingeniero de Procesos de plantas industriales, en análisis y control de calidad, en administración y finanzas, en los Complejos petroquímicos de Cangrejera, Pajaritos y Morelos.	Político, Burócrata
Agricultura y Desarrollo Rural	Víctor Manuel	Nace en 1950 en la Cd. de México. Ingeniero Agrónomo por la Escuela Nacional de Agricultura, cuenta con Maestría en	Político, Académico

	Villalobos Arámbula. Diciembre 1, 2018 -	Ciencias en Genética Vegetal por Chapingo (UACH) y Doctorado en Morfogénesis Vegetal por la Universidad de Alberta, Canadá. Subsecretario de Recursos Naturales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Subsecretario de Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Coordinador General de Asuntos Internacionales de SAGARPA. Fue director de la Unidad Irapuato del CINVESTAV donde también se desempeñó como docente en 1995. Profesor en Chapingo (UACH), en el Colegio de Postgraduados (COLPOS) y en el CINVESTAV. Ha sido asesor del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), miembro de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México y miembro del Instituto de la Universidad de California para México y los Estados Unidos (UCMexus).	
Educación Pública	Esteban Moctezuma Barragán. Diciembre 1, 2018 – Febrero 15, 2021	Nacido en la Ciudad de México en 1954, es Licenciado en Economía y Derecho por la UNAM, con maestría en Economía Política por la Universidad de Cambridge, Inglaterra y Diplomado sobre Desarrollo Regional en Tokio, Japón. Presidente de Fundación Azteca y autor de importantes obras sobre Educación, Globalización y Administración Pública. Secretario de Gobernación de 1994 a 1994 en la administración presidencial del Dr. Ernesto Zedillo. Senador de la República de 1997 a 1998 durante la LVII Legislatura. Secretario de Desarrollo Social de 1998 a 1998 con el presidente Ernesto Zedillo. y Subsecretario de Educación.	Político, Trabajó Sector Privado
Salud	Jorge Carlos Alcocer Varela. Diciembre 1, 2018 -	Venido al mundo en la ciudad de México, en 1946. Médico Cirujano por la UNAM. Con Especialidades en Medicina Interna, en Reumatología y en Inmunología Clínica en el Instituto Nacional de la Nutrición (INN) con el aval de la UNAM. En 1980 realizó el Posgrado en Inmunología en el ICRF Tumour Immunology, en la Universidad de Londres, Inglaterra y en 2007 obtuvo el Doctorado en Ciencias Médicas por la UNAM. Es investigador Emérito en Ciencias Médicas en el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán y jefe de la Unidad de Propiedad Intelectual del mismo Instituto. Miembro emérito del S.N.I.	Académico
Turismo	Miguel Torruco Márquez. Diciembre 1, 2018 -	Nació en la Ciudad de México en 1951. Licenciado en Administración Hotelera y Restaurantera por la Escuela Mexicana de Turismo, cuenta con un diplomado en Comercialización Turística por el Centro Interamericano de Capacitación Turística (Cicatur), así como diplomados en Alta Dirección de la Empresa Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y en Didáctica a Nivel Superior por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Secretario de Turismo del Gobierno del D. F. de 2012 a 2017. Presidente de la Confederación Nacional Turística. Subgerente General del Hotel del Paseo en la Ciudad de	Empresario, Político

		México. Vicepresidente de Turismo de la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio Servicios y Turismo (CONCANACO-Servytur). Presidente nacional de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles para el periodo 2000-2004. Catedrático y Subdirector de la Escuela Mexicana de Turismo. Propietario fundador de la Escuela Panamericana de Hotelería (EPH)	
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (antes Reforma Agraria)	Román Guillermo Meyer Falcón. Diciembre 1, 2018 -	Nace en la Ciudad de México en 1983. Arquitecto por el ITESM, cuenta con estudios de Maestría en Gestión Creativa y Transformación de la Ciudad por la Universidad Politécnica de Cataluña, en Barcelona. Catedrático en la UIA. Director de Proyectos Estratégicos de la Secretaría de Salud (SSA) del Gobierno de la Ciudad de México y como asesor técnico para la Secretaría de Finanzas. Formó parte del proyecto de Desarrollo Urbano del Centro Cultural El Rosario, en la Delegación Azcapotzalco.	Político, Académico UniversidadPrivada
Cultura	Alejandra Frausto Guerrero. Diciembre 1, 2018 -	Nació en la Ciudad de México, en 1975. Licenciada en Derecho por la UNAM. Desde 1998 se dedica a la promoción y gestión cultural en el ámbito público y privado. De 1995 a 1997 ocupó la Subdirección de Atención a Población Vulnerable de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República (PGR); de 1997 a 1998 trabajó en Los Cabos y La Paz en temas de impacto ambiental. Fue directora de Difusión Cultural de la Universidad del Claustro de Sor Juana de 1998 a 2001. De 2004 a 2006 fue directora de Difusión Cultural de la Universidad del Claustro de Sor Juana. En 2006 se integró al equipo del Lic. Andrés Manuel López obrador como Coordinadora del Circuito de Festivales en la Secretaría de Cultura del Gobierno del D.F. hasta 2009. De 2009 a 2011 fue directora de su empresa AF Proyectos, agencia en gestión cultural, relaciones públicas y producción de eventos y consultoría. Fue directora del Instituto Guerrerense de la Cultura, que transformó en Secretaría de Cultura del Estado de Guerrero, de 2011 a 2013. De 2013 a febrero de 2017 fue directora general de Culturas Populares de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la República.	Político, Burócrata, Empresario
Oficina de la Presidencia	Alfonso Romo Garza. Diciembre 1, 2018 – Diciembre 2, 2020	Nace en la Cd. de México en 1950. Empresario agroindustrial, en 1987 adquiere Cigarrera La Moderna, en 1991 funda Pulsar Internacional, una compañía matriz que incluía una compañía de seguros, y que posteriormente se expandió a la biotecnología y la producción de semillas. Ex deportista olímpico. Sobrino-bisnieto de Francisco I. Madero y bisnieto de Gustavo A. Madero, miembros de una de las familias con más poder económico en México durante el siglo XIX y principios del XX. Ingeniero Agrícola por el ITESM.	Empresario

Fuente: https://lopezobrador.org.mx/gabinete-2018-2024

https://lopezobrador.org.mx/Mtro.-Arturo-herrera

https://lopezobrador.org.mx/semblanza/

https://lideresmexicanos.com/... https://www.gob.mx/agricultura/...

Por otra parte, en los Cuadros 4 y 4A podemos observar el proceso de cambio político en México de finales del Siglo XX e inicios del XXI a saber: De 1964 a 1982, la dominación por parte de los políticos. Entre 1982 y 2000, la dominación tecnocrática. Para 2000- 2012, la dominación empresarial. De 2012 a 2014, el regreso de la dominación de los políticos.

La primera etapa, 1964-1982, forma parte de un periodo más amplio, el de 1934-1982, cuando, durante el milagro mexicano, se observa a economistas latinoamericanos, que no llegan a dominar el campo profesional, controlado por abogados egresados de escuelas públicas y orientados al ámbito político, pero que tienen una participación importante en organismos financieros del sector público y que, aliados con militares y políticos liberales, propietarios, inversionistas extranjeros residentes, jóvenes intelectuales "se fundieron en una clase dominante que poseía una coherencia relativa y estaba relacionada internamente" (Cardoso, 1989, p. 268). Es a partir de este momento que ella, la clase triunfante, la familia revolucionaria, será el semillero de cuadros para la clase política gobernante que, amparada en la Constitución de 1917, impulsará la conversión de sus integrantes en los empresarios capitalistas que le hacen falta al país para ser una nación próspera. Bajo este modelo, según Garrido y Puga (1990, pp. 43-61), los empresarios reconocen y aceptan la rectoría del Estado que se encarga de sentar las bases materiales para su desarrollo.

Sin embargo, durante la crisis de 1982, las élites políticas, que estaban al frente del Estado fueron sustituidas por los tecnócratas (burócratas sin experiencia política, con experiencia en áreas económicas y con posgrados en el extranjero, especialmente en áreas técnicas de la economía, a los que Camacho Solís llamó la nueva generación (Smith, 1982, pp. 323-326).

Durante las elecciones del año 2000, el triunfo de Fox muestra el ascenso al poder de una nueva clase, la empresarial, lo que implica la terminación de viejos acuerdos y la construcción de nuevos, ya que el resultado nos permite aseverar que no se conforman con mantener un poderío económico y con influenciar un Estado controlado por gente ajena a ellos, sino que quieren un Estado controlado por ellos mismos, lo que explica el auge en su participación político-electoral, junto a un creciente aumento en su participación en las estructuras de gobierno.

En el sexenio 2000-2006, los empresarios detentan la mayoría de los puestos de poder, el 60 por ciento, tres veces más que académicos y seis más que burócratas. Aunque durante el sexenio posterior, 2006-2012, disminuyen su participación, no dejan de ser la mayoría que controla el gabinete, con el 44 por ciento. La formación de los tecnócratas los va a alinear en defensa de intereses comunes con los grupos empresariales en México, lo que va a permitir, según Puga (1993), la reformulación del modelo de desarrollo y los cambios del Estado, que se manifiestan en su achicamiento, el reconocimiento de la empresa como motor del desarrollo, y la presencia creciente de empresarios en puestos administrativos y de asesorías.

Por lo antes dicho se puede afirmar que, durante el periodo 1982-2018 asistimos a la etapa neoliberal, cuyos resultados permitieron el arribo al poder de López Obrador, pero que algunos de los rasgos que identifican al equipo que lo acompaña ya se habían mostrado durante el sexenio anterior, como son el regreso a la dominación política; ante lo cuál surge la duda ¿Es el único o existen más? ¿El triunfo de Morena significa realmente abandonar el modelo neoliberal y, por lo tanto, la preocupación de los grupos de poder económico en México es justificada, o no?

Cuadro 4: Gabinetes Presidenciales 1964-2024. (Gabinete Legal) Valores Absolutos

Sexenio	Presidente	Gabinete 1/	Empresarios	Tecnócratas	Políticos	Académicos	Otros
1964-1970	Gustavo Díaz Ordáz	25	2	3	15	5	0
1970-1976	Luís Echeverría Álvarez	34	2	6	20	4	2
1976-1982	José López Portillo	37	3	8	20	6	0
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	33	1	15	10	4	3
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	44	1	21	12	5	5
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	43	1	24	7	10	1
2000-2006	Vicente Fox Quezada	39	23	1	6	8	1
2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	24	9	3	7	4	1
2012-2018	Enrique Peña Nieto	44	10	8	24	0	2
2018-2024	Andrés M. López Obrador	24	5	3	11	3	2

1/ El gabinete incluye al presidente. Fuente: Calvillo, J. (2010). La Circulación de las élites y la gestión de los alcaldes empresarios en Puebla y Tehuacán, 1975-2008. México: El errante- BUAP. p. 43; Revisión Hemerográfica

Las cifras resaltadas en Azul reflejan hegemonía de Políticos. Las cifras resaltadas en amarillo señalan hegemonía de tecnócratas. Las cifras resaltadas en rojo muestran hegemonía empresarial.

Cuadro 4A: Gabinetes Presidenciales 1964-2024. (Gabinete Legal) Indicadores Relativos (%)

Sexenio	Presidente	Gabinete 1/	Empresarios	Tecnócratas	Políticos	Académicos	Otros
1964-1970	Gustavo Díaz Ordáz	100	8	12	60	20	0
1970-1976	Luís Echeverría Álvarez	100	6	17	59	12	6

1976-1982	José López Portillo	100	8	22	54	16	0
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	100	3	45	30	11	9
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	100	2	49	27	11	11
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	100	2	57	16	23	2
2000-2006	Vicente Fox Quezada	100	59	3	15	20	3
2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	100	38	12	29	17	4
2012-2018	Enrique Peña Nieto	100	23	17	56	0	4
2018-2024	Andrés M. López Obrador	100	21	12	47	12	8

Fuente: Cuadro 4. Las cifras resaltadas en Azul reflejan hegemonía de Políticos. Las cifras resaltadas en amarillo señalan hegemonía de tecnócratas. Las cifras resaltadas en rojo muestran hegemonía empresarial.

Los datos presentados en los cuadros 5, 5A, 6 y 6A nos permiten observar que la semejanza entre el gabinete de López Obrador y de sus predecesores es mayor a la sospechada, su ideología podría ser la misma, ya que comparten los rasgos en formación académica, aún más que en el gabinete de Peña Nieto, ya que el porcentaje de los funcionarios obradoristas egresados de escuelas privadas aumentó en 20 por ciento respecto al sexenio anterior. Tal vez ello sea la raíz profunda de las contradicciones al interior de su gabinete.

Cuadro 5: Gabinetes Presidenciales 2012-2018 y 2018-2024 Comparados por carrera y tipo de escuela. Valores Absolutos

Carrera Profesional	President e EPN 2012-2018			Presidente AMLO 2018-2024		
	Pública	Privada	Suma	Pública	Privada	Suma
Abogado	8	14	22	1	5	6
Economista	3	8	11	0	4	4
Ingeniero Agrónomo	0	0	0	0	3	3

Otras Ingenierías	0	2	2	0	2	2
Otras Carreras C. Soc.	0	1	1	1	1	2
Otras Carrreras C. Exactas.	0	0	0	1	2	3
Otras Carrreras C. Salud.	3	0	3	0	1	1
Otras Carrreras C. Admttvas.	0	2	2	0	1	1
N.A.	2	1	3	2	0	2
Suma	16	28	44	5	19	24

Fuente: Cuadro 3.

Cuadro 5A: Gabinetes Presidenciales 2012-2018 y 2018-2024 Comparados por carrera y tipo de escuela. Indicadores Relativos (%)

Carrera Profesional	President e EPN 2012-2018			Presidente AMLO 2018-2024		
	Pública	Privada	Suma	Pública	Privada	Suma
Abogado	36.36	63.64	100.00	16.67	83.33	100.00
Economista	27.27	72.73	100.00	0.00	100.00	100.00
Ingeniero Agrónomo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Otras Ingenierías	0.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00
Otras Carreras C. Soc.	0.00	100.00	100.00	50.00	50.00	100.00
Otras Carrreras C. Exactas.	0.00	0.00	0.00	33.33	66.67	0.00
Otras Carrreras C. Salud.	100.00	0.00	100.00	0.00	100.00	100.00
Otras Carrreras C. Admttvas.	0.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00
N.A.	66.67	33.33	100.00	100.00	0.00	100.00

Suma	36.36	63.64	100.00	20.83	79.17	100.00

Fuente: Cuadro 5.

Cuadro 6: Gabinetes Presidenciales 1964-2024 por Ideología. Valores Absolutos

Sexenio	Presidente	Gabinete 1/	Derecha	Centro	Izquierda	No Esp.
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	25	5	17	3	0
1970-1976	Luís Echeverría Álvarez	34	8	22	2	2
1976-1982	José López Portillo	37	11	23	3	0
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	33	21	7	2	3
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	44	28	8	3	5
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	43	29	8	5	1
2000-2006	Vicente Fox Quezada	39	27	7	4	1
2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	24	16	5	2	1
2012-2018	Enrique Peña Nieto	44	42	0	0	2
2018-2024	Andrés Manuel López Obrador	24	19	1	2	2

1/ El gabinete incluye al presidente. Fuente: Cuadro 3 y Revisión Hemerográfica.

Cuadro 6A: Gabinetes Presidenciales 1964-2024 por Ideología. Indicadores Relativos (%)

Sexenio	Presidente	Gabinete 1/	Derecha	Centro	Izquierda	No Esp.
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	25	20.0	68.0	12.0	0.0
1970-1976	Luís Echeverría Álvarez	34	23.5	64.7	5.9	5.9

1976-1982	José López Portillo	37	29.7	62.2	8.1	0.0
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	33	63.6	21.2	6.1	9.1
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	44	63.6	18.2	6.8	11.4
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	43	67.5	18.6	11.6	2.3
2000-2006	Vicente Fox Quezada	39	69.2	17.9	10.3	2.6
2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	24	66.7	20.8	8.3	4.2
2012-2018	Enrique Peña Nieto	44	95.5	0.0	0.0	4.5
2018-2024	Andrés M. López Obrador	24	79.2	4.2	8.3	8.3

Fuente: Cuadro 6

Como complemento a lo anterior, en los cuadros 7 y 7A podemos observar que, entre el gabinete de Peña Nieto y el de López Obrador se observa la misma tendencia de participación de profesionistas, pues es notable el peso de abogados y economistas, aunque en el segundo caso se agrega la de los ingenieros que adquiere relevancia, y la de los abogados y economistas va perdiendo peso pues la de los primeros cayó en un 73 por ciento al pasar de 22 a 6 en tanto la de los segundos en un 64 por ciento al pasar de 11 a 4 integrantes.

Cuadro 7: Gabinetes Presidenciales por Estudios de sus integrantes. Valores Absolutos

Carrera Profesional	Presidente EPN 2012-2018	Presidente AMLO 2018-2024
Abogado	22	6
Economista	11	4
Ingeniero Agrónomo	0	3
Otras Ingenierías	2	2
Otras Carreras C. Soc.	1	2

Otras Carreras C. Exactas.	0	3
Otras Carreras C. Salud.	3	1
Otras Carreras C. Admttvas.	2	1
NA	3	2
Suma	44	24

1/ El gabinete incluye al presidente. Fuente: Fuente: Cuadro 3 y Revisión Hemerográfica.

Cuadro 7A: Gabinetes Presidenciales por Estudios de sus integrantes. Indicadores Relativos (%)

Carrera Profesional	Presidente EPN 2012-2018	Presidente AMLO 2018-2024
Abogado	50.0	25.0
Economista	25.0	16.7
Ingeniero Agrónomo	0.0	12.5
Otras Ingenierías	4.5	8.3
Otras Carreras C. Soc.	2.3	8.3
Otras Carreras C. Exactas.	0.0	12.5
Otras Carreras C. Salud.	6.8	4.2
Otras Carreras C. Admttvas.	6.8	4.2
NA	4.5	8.3
Suma	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 7

Por último, en los cuadros 8 y 8A podemos observar la veteranía del gabinete obradorista, ya que más del 50 por ciento de su gabinete supera los 60 años de edad. Por la edad que tienen, y a la que en promedio deberían haber cursado sus estudios universitarios (18 a 23 años), la totalidad de estos integrantes del gabinete debería haber terminado sus estudios universitarios al finalizar la década de los setentas, época que, según las estadísticas escolares disponibles, mostraba una tendencia dominante de escuelas públicas con orientación ideológica de izquierda, aunque también una presencia creciente del pensamiento liberal. Con base en estos argumentos, y por el discurso morenista-obradorista se esperaría que al menos estos integrantes del gabinete tuvieran

predominantemente una ideología de izquierda, pero sus datos escolares no lo reflejan así. Es más, su formación postuniversitaria, en instituciones privadas, refleja su adecuación a las demandas laborales de los últimos tiempos y con ello su simpatía o aceptación del paradigma neoliberal, que se dice es el principal enemigo a vencer por el actual gobierno.

Cuadro 8: Gabinetes Presidenciales 2018-2024 por Rango de Edad. Indicadores Absolutos

Rango Edad	Presidente EPN 2012-2018	Presidente AMLO 2018-2024
80 y más.	0	1
70 a 79	1	4
60 a 69	13	8
50 a 59	10	6
40 a 49	18	3
30 a 39	2	2
Suma	44	24

1/ El gabinete incluye al presidente. Fuente: Fuente: Cuadro 3 y Revisión Hemerográfica.

Cuadro 8A: Gabinetes Presidenciales 2018-2024 por Rango de Edad. Indicadores Relativos

Rango Edad	Presidente EPN 2012-2018	Presidente AMLO 2018-2024
80 y más.	0	4.2
70 a 79	2.27	16.7
60 a 69	29.55	33.3
50 a 59	22.73	25.0
40 a 49	40.91	12.5
30 a 39	4.55	8.3
Suma	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 8

Las observaciones sobre el gabinete adquieren mayor negatividad si incorporamos otros nombramientos al interior de las dependencias

públicas, donde destaca el caso CONACYT, pues si ahí se vislumbra la lucha entre los ideólogos del viejo régimen y los defensores de la 4T. La realidad desnudó nuestra pobreza científica, pues si por un lado ha sido espacio para la colocación de gente sin el menor perfil e interés por la ciencia o la tecnología (los casos de la subdirectora diseñadora de modas, de la secretaria con estudios de primaria, vendedora de lencería, y hasta del subdirector con carrera trunca) y que reflejan el desprecio de López Obrador por la ciencia y sus integrantes, a quienes señala de miembros de la mafia del poder, por el otro los señalados no hicieron la mínima defensa de sus actividades, teniendo que venir la crítica desde otros lugares. **(**Hiriart, 2019; Redacción 24 horas, 2019)

Esta situación se repite en el caso del sistema de radiodifusión, al que llega Villamil como responsable, sin contar con título universitario a pesar de ser requisito legal del cargo (Redacción El universal, 2019), y en el de CONADE, donde para la llegada de Guevara, se tuvieron que modificar los estatutos que exigían contar mínimo con licenciatura y ella sólo tiene secundaria (Redacción mientrastantoenmexico, 2019b).

Análisis del gabinete obradorista. Significados y resultados a dos años en el poder.

El aprendizaje tiene sus costos, la experiencia zedillista lo ha demostrado con los errores de diciembre de 1994 y la crisis de 1995 (caída del PIB de -6.29 %, la mayor desde 1982, sólo superada con los datos parciales de 2020, ver cuadro 1), que lo obligaron a hacer ajustes en su gabinete antes de cumplir un mes en la presidencia. **A** continuación, presentamos algunos de los actos más señalados del gobierno de López Obrador intentando hacerlo en orden cronológico, pero sin olvidar que nos importa más su relevancia que la cronología.

El 29 de agosto de 2020 el secretario de Hacienda señaló que, si bien para 2021 se espera un repunte de la economía, el escenario será peor que en 2018 y 2019, porque "ya no habrá guardaditos" y, aunque, no se contrate nueva deuda, ésta se incrementará entre 10 y 17 puntos del PIB por

efecto del tipo de cambio, provocando la crisis más fuerte desde 1932 (Garduño y Méndez, 2020).

Esto lo dice sin mencionar que la caída del PIB en el primer semestre del año 2020, fue de -8.50%, cifra sólo superada por la de 1932, de -14.92, pero a la que nos acercamos a pasos acelerados, por lo que poniendo en contexto lo señalado por el secretario, si 2021 es peor que 2020, estaremos viviendo un escenario aún más desfavorable al enfrentado durante la Gran Depresión, preludio de las dos guerras mundiales y al cuál sólo el cambio de modelo económico pudo encontrarle solución.

Ajustándose a este escenario, el 28 de agosto del 2020, se dio a conocer la desaparición de 10 subsecretarías del gobierno federal, que sumadas a las siete ya eliminadas por las medidas de austeridad y ahorros provocadas por el Covid-19, dan una subsecretaría eliminada por cada secretaría de Estado (Redacción e-consulta, 2020).

En este punto es conveniente recordar que el primer secretario de Hacienda, Carlos Urzúa, renunció el 9 de julio de 2019 señalando que las políticas económicas debían ser respaldadas con evidencias, criticando el hecho de que le hayan impuesto funcionarios que desconocen el manejo de la Hacienda pública, con lo que dejó en duda los criterios de su elaboración dando a conocer así sus desavenencias en el manejo de los recursos (Urzúa, 2019), aunque posteriormente López Obrador lo acusó de no compartir el compromiso de cambiar la política económica, que se ha venido imponiendo desde hace 36 años, buscando acabar con la corrupción y la impunidad, aunque sin llegar a convencer a los mercados financieros, que reaccionaron elevando el precio del dólar y afectando su credibilidad.

Esta renuncia es punta del iceberg de las diferencias públicas entre los integrantes del gabinete, que ya habían pasado factura con la destitución de Esquivel como subsecretario de Egresos, aún antes de tomar posesión, pues sucedió en un contexto donde, en vísperas de entregar el presupuesto 2020, los futuros secretarios hicieron fuertes reclamos al

equipo hacendario acusando un desastre en la asignación de las partidas presupuestales (Riva, 2018b).

Además de dichas renuncias, también han acontecido las del director del Instituto Nacional de Migración, el 14 de junio de 2019, a unos días de que el gobierno aceptó frenar la migración con el despliegue de la Guardia Nacional; de la Secretaria del Medio Ambiente, en mayo de 2019, al ser evidenciada traficando con influencias; la del director del IMSS, en este mismo mes, acusando la existencia de influencias perniciosas al interior del Seguro y que algunas medidas de austeridad aplicadas por el gobierno eran neoliberales además de la renuncia de la subsecretaria de Seguridad durante el mismo mes. Y en meses anteriores las renuncias del subsecretario de planeación y política turística (abril) y de la directora de estancias infantiles de la secretaría del Bienestar, en febrero, señalando el desacato del presidente a las órdenes judiciales que ordenaban reponer las estancias y pidiendo perdón por haber votado por la 4T (Redacción Proceso, 2019c).

Entre otros sucesos, que restan credibilidad, uno provocó la caída, antes de tomar posesión, de David León, designado responsable de los Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (Birmex), nos referimos al video donde León aparece entregando dinero a Pio López Obrador, hermano del presidente (Redacción La Jornada, 2020).

Uno más es la solicitud de AMLO de no enjuiciar a Salinas Pliego, involucrado en la compra-venta irregular de Fertinal, operada por PEMEX en diciembre de 2015, que se investiga por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, porque contradice su discurso de combatir la corrupción y al neoliberalismo ya que Salinas Pliego no sólo es uno de uno de los empresarios más favorecidos de su gobierno, también es miembro del grupo de empresarios que lo asesoran, junto con el vicepresidente de Televisa, Bernardo Gómez, el presidente de Grupo Imagen, Olegario Vázquez Aldair, Carlos Hank, Miguel Alemán, Daniel Chávez, Miguel Rincón y Sergio Gutiérrez. (Redacción Forbes, 2019).

Es sabido que Salinas Pliego inició su emporio cuando Salinas de Gortari le entregó Televisión Azteca, antes Imevisión y las redes nacionales 7 y 13 que lo catapultarían a las más altas posiciones entre los millonarios de México, fortalecida más adelante con Elektra y Banco Azteca. En lugar de investigar ventas irregulares de empresas públicas al empresariado por parte del estado, síntoma de un estado neoliberal, el gobierno obradorista designa a Banco Azteca como centro para la dispersión de recursos de los programas sociales.

Salinas pliego ha recibido apoyos de los últimos gobiernos: con Zedillo obtuvo la concesión para operar telefonía móvil e inalámbrica durante 20 años con Unefon, con Fox absorbió CNI Canal 40 mediante "el chiquihuitazo" y recibió el permiso para operar un banco durante 50 años, Banco Azteca. Con Calderón inauguró la planta de motos Itálika en 2008 y recibió el permiso de operar Total Play. Con Peña obtuvo concesiones mineras. Hoy además de dispersar los recursos de los programas sociales es uno de los competidores por la red troncal (Redacción Proceso, 2019a).

En este recuento no puede omitirse la contradicción entre los actos de los legisladores de la 4T y las promesas obradoristas, como el rechazar bajarse el sueldo por lo que "seguirán percibiendo sus 74 mil 672 pesos con 32 centavos, más sus "apoyos económicos" adicionales de 45 mil 786 pesos por concepto de "Asistencia Legislativa" y 28 mil 772 para "Atención Ciudadana" (Chávez, 2018). Tampoco los señalamientos de algunos acusando a sus compañeros de bancada de traicionar al pueblo por apoyar iniciativas antipopulares como la despenalización del aborto (Redacción Vanguardia, 2019), lo que no hace sino reflejar su escasa cohesión. Menos se pueden olvidar los señalamientos directos contra algunos personajes cercanos a Obrador, como los citados casos de Bartlett, Guevara o de los mismos hijos de AMLO, que se responden, desde el gobierno federal, con investigaciones a modo (Loret, 2019; Redacción Proceso, 2019b), que dictámenes como los hechos por la Auditoría Superior de la

Federación, a las acusaciones por desvío de recursos de Manuel Velasco a través de empresas fantasma (Redacción Mientrastantoenmexico, 2019f) las evidencian y permiten que personas así continúen en el gobierno, como sucedió en este caso al ser nombrado titular de SEMARNAT.

Este tipo de conductas no son hechos aislados, al contrario, son sucesos consistentes como queda en evidencia con el nombramiento, en abril de 2019, de la funcionaria encargada de licitaciones y adjudicación en PEMEX, una persona inhabilitada por 15 años para ocupar cargos públicos por irregularidades en su desempeño en el STCM (Redacción mientrastantoenmexico, 2019d), o el de la subsecretaria del bienestar sobre la que pesan señalamientos de corrupción, que contrastan con el perfil morenista de "honestidad valiente" (Redacción laotraopinion, 2019).

Las asignaciones de contratos por adjudicación directa tampoco son cosa del pasado, al contrario, han aumentado, por lo que pareciera que nombramientos como los reseñados son necesarios para llevarlos cabo (Redacción mientrastantoenmexico, 2019e) olvidando la promesa de que todos se llevarían mediante licitación pública y sin conflictos de intereses como los del caso del diputado empresario que le vende carbón a la CFE (Redacción mientrastantoenmexico, 2019c).

Tampoco son cosa del pasado los abusos del poder, los casos de Paco Taibo II para poder llegar al FCE, y el de Ana Guevara a la CONADE, son ejemplos que, para llevarse a cabo han tenido que pasar por la modificación de la ley, y aún hacen mofa de ello, reconociendo su nula preparación para el cargo.

Ni han pasado de moda los señalamientos de enriquecimiento ilícito, vale la pena recordar las denuncias contra Irma Sandoval y Ackerman al respecto, donde se señala el regalo que le hizo el gobierno del D.F. en 2007, durante la gestión de Ebrard, (Redacción etcétera, 2020), que les ha permitido acumular un patrimonio que supera los 60 millones de pesos, o los dirigidos a la familia Monreal, a quienes se señala de controlar mil 400 hectáreas de tierra de labor, ranchos agrícolas, plantas

agroindustriales, gasolineras y fincas residenciales (Redacción Aristegui noticias, 2015).

Conclusiones.

Podemos señalar, a manera de conclusión, que los temores respecto a giros drásticos en la forma de gobernar de AMLO, son infundados. Las renuncias de algunos de los integrantes de su gabinete, aludiendo a contradicciones ideológicas son justificadas pues, considero, con base en la información presentada, que la mayoría de ellos continúa siendo neoliberal, como el mismo AMLO lo enunció al descalificar la propuesta de su secretario de Hacienda de aumentar la edad de retiro para tener pensiones más dignas diciendo que era una medida neoliberal (Pantoja, 2019). La reforma energética también busca cumplir el recetario neoliberal, la eliminación de los subsidios, que ha provocado el alza de la gasolina y el diésel, a pesar de sus dichos.

Con base en lo antes dicho, podemos afirmar que no hay congruencia entre la interpretación del triunfo de López Obrador, como un gran cambio de rumbo, y las decisiones tomadas por el presidente, que son reflejo de la continuación en el poder de la misma mafia a que se refería durante la campaña. Esto se refleja en que los actos de corrupción de los aliados se toleran, pero no los de los enemigos políticos. Los casos Bartlett, Guevara, Monreal, Velasco, Polevnsky y hasta de los hijos y hermanos del presidente ejemplifican la impunidad, en tanto que los de Medina Mora, Romero Deschamps y Jorge Camero, reflejan el castigo.

El abandono de la propuesta senatorial de regular el cobro de comisiones bancarias también ilustra la continuidad de la influencia de los banqueros, olvidando que gran parte de sus utilidades se realizan en México debido a la gran permisividad que ha existido desde la reprivatización y posterior extranjerización bancaria por parte del gobierno mexicano sobre dicho tema. Su oposición a la propuesta era esperada, junto al apoyo de organismos pro-empresariales, lo impredecible fue la respuesta del mismo presidente electo y de la

dirigente de Morena a nivel nacional, tomando partido por el sistema bancario, generando un ligero cuestionamiento al nuevo gobierno y su compromiso con los pobres, llegando a catalogarse como la gran traición de López Obrador y su acercamiento con la mafia del poder que la alianza con los empresarios confirma, aunque hay algunos casos, los menos, que hacen dudar, como los de las Universidades del Bienestar, y el aeropuerto de Texcoco.

El problema final es que la sociedad hace su tarea, pero los políticos parecen ir a la zaga, lo bueno es que, tarde o temprano, los bonos democráticos se acaban. Y si no hay los resultados esperados, la gente cambia de opciones políticas, al menos así lo muestra la experiencia reciente. Esperemos que no se desanime antes de encontrar al buen gobernante o que ello ya sea imposible ante la preponderancia política, económica y social que han adquirido grupos delictivos.

Fuentes de Información:

Aguilar, H. (1991). Después del milagro. Edit. Cal y Arena.

Calvillo, J. (2019). Vidas Paralelas: La economía y la mafia del poder en México. universciencia - año 17 - núm. 50.

Cardoso, C. (1989). México en el siglo XIX. Nueva Imagen.

Chávez, V. (septiembre 10, 2018). Morena 'mete reversa' y no bajará sueldo a los nuevos diputados. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/morena-mete-reversa-y-no-bajara-sueldo-a-los-nuevos-diputados/

Delgado, Á. (3 de noviembre de 2018). López Obrador, sin proyecto político. https://www.proceso.com.mx/558163/lopez-obrador-sin-proyecto-politico-afirma-el-constitucionalista-diego-valades

Garduño, R. y Méndez, E. (29 de agosto de 2020). En 2021, México vivirá "la crisis más fuerte desde 1932": Arturo Herrera.

https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/08/29/en-2021-mexico-vivira-la-crisis-mas-fuerte-desde-1932-arturo-herrera-1376.html

Garrido, C. y Puga, C. (1990). "Transformaciones recientes del empresariado en México" en Revista Mexicana de Sociología. No. 2. Abril- Junio. pp. 43-61

Hiriart, P. (18 de febrero de 2019) Ciencia y Energía: en manos de ignorantes. El Financiero. https://elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/ciencia-y-energia-en-manos-de-ignorantes

INEGI. (2020). Estadísticas Históricas de México, Tomo 1.

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHM%206.pdf.

INEGI. (1986). Datos básicos sobre la población de México.

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1290/702825415785/702825415785_1.pdf.

López, A. (1 de abril de 2018). En Ciudad Juárez inicia AMLO campaña 2018.

https://www.youtube.com/watch?v=kSLPkTbwAHM

Loret, C. (30 de septiembre de 2019). Investiga a Bartlett esposa de su brazo derecho en el Senado.

https://www.carlosloret.com/2019/09/investiga-a-bartlett-esposa-de-su-brazo-derecho-en-el-senado/

Pantoja, S. (10 de octubre de 2019). Medida neoliberal, aumentar edad de jubilación: AMLO sobre propuesta de Herrera.

https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/10/10/medida-neoliberal-aumentar-edad-de-jubilacion-amlo-sobre-propuesta-de-herrera-232476.html

Pozas, R. y Luna, M. (1991). Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo. Grijalbo.

Puga, C. (1993). México: Empresarios y Poder. Porrúa-UNAM.

Redacción 24 horas. (14 de febrero de 2019). María Chávez, de vendedora de lencería a secretaria de Conacyt-Sener.

https://www.24-horas.mx/2019/02/14/maria-chavez-de-vendedora-de-lenceria-a-secretaria-de-conacyt-sener-con-solo-la-secundaria

Redacción Aristegui noticias. (23 de junio de 2015). Revelan 46 propiedades de la familia Monreal.

https://aristeguinoticias.com/2306/mexico/revelan-46-propiedades-de-la-familia-monreal/

Redacción e-consulta (28 de agosto de 2020). Desaparecerán 10 subsecretarías del gobierno federal por ahorros.

https://www.e-consulta.com/nota/2020-08-28/nacion/desapareceran-10-subsecretarias-del-gobierno-federal-por-ahorros

Redacción El universal. (15 de febrero de 2019). Jenaro Villamil llega al sistema de radiodifusión, pero sin título universitario.

https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/jenaro-villamil-llega-al-sistema-de-radiodifusion-pero-sin-titulo-universitario

Redacción etcétera. (19 de junio de 2020). Gobierno del DF regaló terreno a Irma Sandoval; su patrimonio es mayor al declarado.

https://www.etcetera.com.mx/nacional/gobierno-df-regalo-terreno-sandoval-patrimonio/

Redacción Forbes. (5 de septiembre de 2019). AMLO pide no enjuiciar a Salinas Pliego por caso Fertinal.

https://www.forbes.com.mx/amlo-pide-no-enjuiciar-a-salinas-pliego-por-caso-fertinal/

Redacción La Jornada. (20 de agosto de 2020). Tras emisión de video, David de León no tomará posesión en Birmex.

https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/08/20/tras-emision-de-video-david-de-leon-no-tomara-posesion-en-birmex-704.html

Redacción laotraopinion. (14 de agosto de 2019). Ariadna Montiel, la subsecretaria de AMLO ligada a Bejarano y un desvío millonario. https://laotraopinion.com.mx/adriana-montiel-la-subsecretaria-de-amlo-ligada-a-bejarano-y-un-desvio-millonario/

Redacción mientrastantoenmexico. (6 de febrero de 2019). Penthouse es fruto de 100 años de trabajo mi esposo y yo: Olga Sánchez Cordero. https://www.mientrastantoenmexico .mx/ penthouse-es-fruto-de-100-anos-de-trabajo-mi-esposo-y-yo-olga-sanchez-cordero

Redacción mientrastantoenmexico. (14 de febrero de 2019) SEP modifica estatutos para que Ana Gabriela Guevara asuma la Conade.

https://www.mientrastantoenmexico.mx/sep-modifica-estatutos-para-que-ana-gabriela-guevara-asuma-la-conade

Redacción mientrastantoenmexico. (15 de febrero de 2019). Senador de Morena tiene intereses mineros y energéticos.

https://www.mientrastantoenmexico.mx/senador-de-morena-tiene-intereses-mineros-y-energeticos

Redacción mientrastantoenmexico. (12 de abril de 2019). Funcionaria inhabilitada por irregularidades en la L12 ahora tiene cargo en Pemex.

https://www.mientrastantoenmexico.mx/funcionaria-inhabilitada-por-irregularidades-en-la-l12-ahora-tiene-cargo-en-pemex

Redacción mientrastantoenmexico. (3 de mayo de 2019). Gobierno de AMLO otorga 77.8% de los contratos a través de adjudicaciones directas.

https://www.mientrastantoenmexico.mx/gobierno-de-amlo-otorga-77-8-de-los-contratos-a-traves-de-adjudicaciones-directas

Redacción mientrastantoenmexico. (3 de julio de 2019) Manuel Velasco desvía 685 mdp y la Auditoría lo perdona.

https://www.mientrastantoenmexico.mx/manuel-velasco-desvia-685-mdp-y-la-auditoria-lo-perdona

Redacción Proceso. (24 de febrero de 2019). El insaciable empresario consentido de AMLO. https://www.proceso.com.mx/572982/el-insaciable-empresario-consentido-de-amlo

Redacción Proceso. (20 de junio de 2019). La SFP abre cuatro investigaciones por presunta corrupción en la Conade de Ana Guevara.

https://www.proceso.com.mx/deportes/2019/6/20/la-sfp-abre-cuatro-investigaciones-por-presunta-corrupcion-en-la-conade-de-ana-guevara-226760.html

Redacción Proceso. (9 de julio de 2019) Las siete bajas de la Cuarta Transformación. https://www.proceso.com.mx/591650/las-siete-bajas-de-la-cuarta-transformacion

Redacción Regeneración. (6 de noviembre de 2018). Salinas de Gortari reaparece; dice que la República está en riesgo.

https://regeneracion.mx/salinas-de-gortari-reaparece-dice-que-la-republica-esta-en-riesgo/

Redacción Vanguardia (1 de octubre de 2019, 10-1). Acusa Lily Téllez a morena de traicionar al pueblo por apoyo al aborto.

https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/acusa-lily-tellez-morena-de-traicionar-al-pueblo-por-apoyo-al-aborto-AUVG3485401

Reyes, G. (1999). Sistemas Políticos Contemporáneos. Oxford U. P.

Riva, R. (29 de enero de 2018). Gabinete de pesadilla. El Financiero.

http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/gabinete-de-pesadilla

Riva, R. (28 de febrero de 2018) Los manotazos de Andrés Manuel, en http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/los-manotazos-de-andres-manuel

Rousseau, I. (2001). México ¿Una Revolución Silenciosa?: Elites gubernamentales y proyecto de modernización 1970-1995. El Colegio de México.

SHCP (1990). El Proceso de Enajenación de entidades Paraestatales, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

Smith, P. (1982). Los Laberintos del Poder. El Colegio de México.

Urzúa, C. (14 de julio de 2019). "Alfonso Romo es el conflicto de interés".

https://www.infobae.com/america/mexico/2019/07/14/alfonso-romo-es-el-conflicto-de-interes-carlos-urzua-hablo-tras-su-renuncia-y-revelo-que-amlo-lo-tacho-de-neoliberal/

Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 desde la sustentabilidad

Hilda Teresa Ramírez Alcántara[1], *Alfonso Tonatiuh Torres Sanchez*[2]

Introducción

A nivel mundial el sistema económico capitalista ha consumido grandes cantidades de recursos naturales para mantener un desarrollo económico desmedido para los países de occidente, comprometiendo los recursos naturales para las generaciones futuras. Ante esta situación los representantes de las naciones se han preocupado por atender la problemática del agotamiento de recursos, con el propósito de lograr el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la conservación de los recursos naturales.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2015 elabora la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con 17 objetivos, con el fin de construir sociedades justas, sustentables, igualitarias, equitativas y seguras. Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) los adoptan los miembros de la ONU, entre ellos México, ante esto, se comprometen a elaborar políticas públicas que contribuyan al Desarrollo Sostenible hasta el año 2030. Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de México vinculadas al desarrollo sustentable con el fin de proponer acciones concretas de políticas públicas integrales y sustentables. La metodología es cualitativa basada en documentos del Gobierno de la República, datos

[1]Profesora-Investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Calzada del hueso 1100, Coapa, Villa Quietud. Alcaldía Coyoacan, CP 04960, Ciudad de México. Correo: hramirez@correo.xoc.uam.mx

[2]Asistente de investigación de la Dra. Hilda Ramírez en Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Calzada del hueso 1100, Coapa, Villa Quietud. Alcaldía Coyoacan, CP 04960, Ciudad de México. Correo: tonatiuhuam@gmail.com

presentados por el CONEVAL, artículos de revistas especializadas, informes internacionales y en la revisión documental sobre desarrollo con un enfoque humano, territorial y sustentable.

El capítulo se estructura en cuatro partes: en la primera, se presenta una reflexión teórica del concepto de desarrollo; en la segunda, se describen los antecedentes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; en la tercera, se analizan las políticas del Plan Nacional de Desarrollo dirigidas al desarrollo sostenible y sustentable; y en la cuarta, se dan algunas recomendaciones de políticas públicas integrales sustentables para México.

En la actualidad se requiere de la limitación de los sistemas socioeconómicos con medidas de: autocontención, agroecología, economía ecológica, economía circular, consumo responsable y solidaridad entre los pueblos, tomando en cuenta a los grupos más vulnerables que se enfrentan directamente a los efectos de la crisis ambiental como las poblaciones rurales. Además, el diseño, evaluación e implementación de políticas públicas para la sustentabilidad debe ser un proceso holístico que integre a las poblaciones afectadas directamente, principalmente a las comunidades rurales para mantener sus culturas, tradiciones y cosmovisión del mundo y la naturaleza.

Evolución del concepto de desarrollo

La teoría del desarrollo se inició por el interés de incrementar la producción de bienes y servicios para que se generara crecimiento económico. En este siglo el concepto de desarrollo se entiende como un proceso que se orienta a mejorar la calidad de vida de las sociedades. Este concepto se ha adaptado o transformado según el pensamiento y los valores de la sociedad (Dubois, 2002). Actualmente una visión única del concepto de desarrollo es un proceso mediante el cual la sociedad progresa en lo económico, social, cultural, ambiental y político.

El termino desarrollo se ha utilizado indiscriminadamente haciéndolo sinónimo de crecimiento. Sin embargo, y según Ackoff (1990), crecimiento y desarrollo no son lo mismo, el crecimiento es el incremento en tamaño, volumen o número, mientras que el desarrollo es el incremento de la capacidad de los individuos y la satisfacción de los deseos propios y de los demás, es decir, está relacionado directamente con mejorar la calidad de vida de las personas.

En ese sentido el desarrollo coexiste con el crecimiento, pero con el fin de aumentar la responsabilidad social y una redistribución equitativa de la riqueza (Lizárraga, 2006). Para lograr esto se requiere de modificar el modelo de producción vigente, el cual, según Lizárraga (2006) es depredador del ambiente y desde una visión propia es excluyente.

En resumen, el *desarrollo* debe contribuir al bienestar del hombre, visto como el centro del desarrollo desde su participación individual como social, es por ello, que forma parte de la dimensión económica, social, política, jurídica, cultural y tecnológica.

Estos elementos no se cierran únicamente a lo relacionado con lo económico, sino que ha evolucionado hacia una visión integradora que toma en cuenta lo social y lo humano, las capacidades, los recursos, la equidad y la cohesión social, todo para una mejor calidad de vida.

Por otro lado, es de suma importancia comprender al desarrollo desde sus distintos enfoques, Valcárcel (2006) identifica, entre otros, los enfoques a escala humana, territorial y ambientales (este último enfoque se desarrolla en el siguiente apartado).

De acuerdo con Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) el *desarrollo humano* busca satisfacer las necesidades humanas fundamentales y la relación orgánica entre el individuo y la naturaleza con base en el protagonismo real del individuo, es decir, debe ser un proceso democrático, participativo que emane soluciones creativas desde la base de la pirámide social.

El desarrollo humano permite ampliar oportunidades a las personas visualizando sus capacidades, considerando la salud, los conocimientos y las capacidades para el trabajo incluyendo las actividades políticas y culturales (Muñoz, Pérez, Cudeiro y Domínguez, 2012). De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990) las tres necesidades esenciales del ser humano son: "una vida prolongada y saludable; acceso a la educación y el disfrute de una vida decente" (p. 33).

Es importante generar calidad de vida en la población, que tenga un buen nivel de educación, de salud, que existan buenas relaciones en la localidad y que se respete el medio ambiente que los rodea. Esto da pie, al otro enfoque identificado por Valcárcel, el territorial.

Desde los años 80 se empieza a hablar del *desarrollo local o territorial* y se consolida en los 90 cuando los países se globalizan. El enfoque territorial considera los elementos exógenos y endógenos. En el desarrollo local es importante saber combinar los recursos endógenos y los exógenos con el propósito de aprovechar los recursos y conseguir más empleo e ingresos para la comunidad local (Alburquerque, 1999c: 121, en Chauca, 2011).

En lo local están presentes las relaciones sociales que conviven para resolver problemas comunes. Esto genera lo que se conoce como capital social. De acuerdo con Czerny "el capital social son los atributos de una entidad y sus relaciones que permitan resolver problemas comunes" (2010, p. 547). Para Putnam (1993) existen tres factores del capital social: la confianza, las normas de comportamiento y la disposición de los actores para participar.

Hablar de desarrollo territorial no se limita al espacio geográfico sino se enfoca en los actores, principales impulsores del desarrollo (Alburquerque, 2015), por ello el desarrollo económico territorial es "lograr sustentar la capacidad productiva local para generar un

excedente económico, empleo e ingreso que mejoren la calidad de vida de la población de un territorio" (Albuquerque, 2015, p.17).

El desarrollo entonces se puede entender a través de sus dimensiones: social y humana; sustentable; cultural, política e institucional; y económica, tecnológica y financiera. Por tanto, el punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo radica en la movilización y participación de los actores locales a fin de fortalecer el capital social, para esto se requiere del fortalecimiento de los gobiernos, la cooperación público-privada, alineación programática de los gobiernos en sus tres niveles y el emprendimiento local.

En síntesis, desde lo local, se puede logar el mejoramiento de la calidad de vida y el cuidado del medio ambiente, pero para ello se requiere de la participación activa de los actores territoriales, también es fundamental el apoyo externo para la conservación de los recursos naturales, ahorro del agua y para la conservación del patrimonio cultural. Este apoyo parte del Plan Nacional de Desarrollo que impulsa, por lo menos en el gobierno actual de México, el mejoramiento del nivel de vida de las personas menos favorecidas, aprovechando los recursos naturales y el capital social de las diversas regiones.

Así, el concepto de desarrollo vuelve a ocupar una posición central en las ciencias sociales y en la política latinoamericana, ubicándose hoy día en el marco de la oposición entre las políticas de desarrollo y el dominio del capital financiero asentado en una "ortodoxia" monetarista bastante discutible por los efectos negativos que ha producido en la región (Valcárcel, 2006, p.3). Así, el concepto de desarrollo ha cobrado importancia en todos los ámbitos, primordialmente en lo político y académico, definir el desarrollo obliga a involucrar diversos elementos que atiendan a las problemáticas de los países menos favorecidos.

Desarrollo Sustentable desde Estocolmo 1972 a la Agenda de la ONU 2030

La preocupación por atender la problemática en torno al medio ambiente llevó a los líderes de la comunidad internacional a reunirse en distintas ocasiones para elaborar acciones que contribuyeran a la detención de la crisis ambiental. La primera reunión en torno a la sustentabilidad fue la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* (CNUMH) llevada a cabo en Estocolmo en junio de 1972 que tenía como objetivo establecer principios y criterios que ofrecieran a las naciones una inspiración para preservar y mejorar el medio humano.

El informe de la CNUMH reconoció que el hombre es obra y artífice del medio que lo rodea, y que gracias a la modificación de los medios artificiales y naturales a través de procesos innovadores se lograba el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo, sin embargo, estos procesos afectaban directamente al ser humano y su medio como la contaminación, desequilibrio ecológico de la biosfera, agotamiento de recursos naturales y afectaciones en la salud.

Bajo este escenario el hombre debía apostar por el desarrollo de los países subdesarrollados teniendo en cuenta las necesidades inmediatas y salvaguardando el medio, y que los países desarrollados debían esforzarse por un decrecimiento que separe el abismo entre desarrollados y subdesarrollados (CNUMH, 1972). La tabla 1 muestra las causas aparentes de los problemas ambientales en países desarrollados y subdesarrollados.

Tabla 1. Causas de los problemas ambientales

Países desarrollados	Países subdesarrollados
Procesos de industrialización	Pobreza de millones de personas
Desarrollo tecnológico	Poco o nulo acceso a servicios básicos

Fuente: elaboración propia con base en CNUMH, 1972, p. 3

También se aceptó que lo más valioso es el ser humano en el mundo y que puede lograr el desarrollo y bienestar, para ello, debe haber responsabilidad en su actuar modificando las acciones que han ocasionado daños irreparables en su medio y así asegurar un medio sano para las generaciones futuras. Por otro lado, remarca el papel del Estado en la generación de normas, legislaciones y políticas que aseguren medios saludables para todos.

La CNUMH estableció 26 principios que debían regir el comportamiento de los individuos y los gobiernos para asegurar un medio humano sustentable, estos principios reconocieron el derecho a la libertad, la igualdad y a una vida digna; la necesidad de preservar los recursos naturales; planificar el desarrollo económico tomando en cuenta los recursos naturales y el papel del Estado en la construcción de normas que eviten el daño al medio, entre otros. Como resultado de la Conferencia se elaboró un Plan de Acción para el Medio Humano que contempla 109 recomendaciones para la acción a nivel internacional y un plan de acción que se basa en las recomendaciones y se clasifica en la evaluación del medio a través de la evaluación y revisión, investigación, vigilancia e intercambio de información; ordenación del medio y medidas auxiliares que contemplan la educación, capacitación e información pública y asistencia financiera.

Posterior a la CNUMH se elaboró la *Estrategia Mundial para la Conservación* (EMC) publicada en 1980, en colaboración con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el World Wildlife Fund (WWF), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNSECO).

La EMC reconoció qué recursos y qué capacidad de los ecosistemas son limitados por lo que debe ser considerado para el desarrollo económico,

en ese sentido define a la conservación como "el mantener la capacidad de la Tierra para sostener aquel desarrollo y respaldar la vida" (UICN, 1980, p. I).

En ese sentido, la EMC (1980) estableció los objetivos de la conservación y los requisitos para lograrlo, dentro de los objetivos se encuentra el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la utilización sostenida de las especies. Además, enlistó las prioridades para la acción a nivel nacional como la implementación de estrategias nacionales y subnacionales de conservación, el ordenamiento ambiental, asignación racional del aprovechamiento, legislación y organización, capacitación e investigación, participación y educación y el desarrollo rural.

Posterior a la publicación de la EMC, nuevamente la comunidad internacional se reunió en 1987 en la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del cual resultó un documento que fue, es y será el antecedente más consultado cuando se habla de desarrollo sostenible, ya que este documento, conocido como el Informe de Brundtland titulado *Nuestro futuro común,* establece por primera vez el concepto de desarrollo sostenible, dejando de lado el concepto de desarrollo económico, principal objetivo de las comisiones anteriores.

Según Brundtland (1987) "la humanidad tiene que hacer que el desarrollo sea sostenible, que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (p.23). En ese sentido, el concepto de desarrollo sostenible ya no va dirigido a hacer más ricos a los países ricos, sino es un llamado de atención a esos países a controlar su crecimiento y contribuir a la igualdad, mientras que para los países subdesarrollados es una invitación a crecer económicamente siendo responsables en el uso de los recursos, pero también a lograr la mejora en la calidad de vida de sus habitantes del presente y el futuro.

Bajo ese escenario el Informe plantea una serie de tareas comunes para el desarrollo duradero como comprender la relación entre población y recursos; asegurar la seguridad alimentaria; preservar especies y ecosistemas; utilizar energías limpias; regular la industrialización y controlar los procesos de urbanización.

De este modo el Informe abrió el abanico de áreas que debían ser atendidas por los gobiernos y que eran preocupación a nivel internacional, abordando no solo lo relacionado al medio ambiente sino a otros problemas sociales que denigran la calidad de vida de las personas.

Pese a los esfuerzos realizados por la ONU para combatir la crisis ambiental y asegurar el desarrollo de las naciones más pobres, para 1992 la pobreza a nivel mundial había aumentado, la brecha entre países desarrollados y en desarrollo era cada vez más grande, el medio ambiente era deteriorado con mayor frecuencia por las actividades económicas capitalistas, el armamentismo se desarrollaba con mas fuerza en el mundo, parecía no haber salida.

Sin embargo, para 1992 nuevamente se reunió la comunidad internacional en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (CNUMAD) en Río de Janeiro. Su principal objetivo era:

> Establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial (CNUMAD, 1992, párr.1).

La declaración de Río establece 27 principios que deben guiar el desarrollo sostenible, reconociendo como eje al ser humano y sus derechos, sin embargo, el resultado más relevante de la Conferencia de Río fue la publicación del Programa 21, un programa de acción que se debía implementar hasta inicios del siglo XXI por gobiernos, organismos

de desarrollo, organizaciones de las Naciones Unidas y sectores independientes.

El programa contempla objetivos para las dimensiones sociales, económicas y ambientales. Concretamente abordan la cooperación internacional, lucha contra la pobreza, medidas de consumo, sostenibilidad, salud humana, protección a la atmósfera, lucha contra la deforestación, ordenación de ecosistemas, fomento a la agricultura, protección de los recursos. Lo más importante es que en este programa incluyen acciones mundiales para la igualdad de mujeres y hombres, el desarrollo de las infancias y juventudes y el reconocimiento de las poblaciones indígenas; aspectos que hasta entonces no habían sido tratados explícitamente.

Entrado el nuevo mileno, la comunidad internacional se reunió en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2000 (ONU, 2000) en donde se realizó la Declaración del Milenio, un plan de acción basado en los valores de la libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común.

La Declaración del Milenio establece 8 objetivos, denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se debían cumplir en el año 2015, asegurando la integración de problemáticas sociales que debían ser atendidas con urgencia para lograr el desarrollo sostenible. Los ODM eran: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Aún con todos los esfuerzos de la ONU estos objetivos no fueron alcanzados en el plazo determinado y además se observó que estos problemas se volvieron cada vez más grandes. Ejemplo de ello son los niveles de pobreza que hay en el mundo, la constante violación a los

derechos humanos de los grupos vulnerables y el agotamiento de los recursos naturales.

Bajo este escenario entramos al año 2015, específicamente al 25 de septiembre de 2015 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas elabora el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, una agenda que como su nombre lo dice busca alcanzar el desarrollo sostenible para el año 2030 a través del cumplimiento de 17 objetivos denominados los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

La Agenda pretende ser un plan de acción en pro de los individuos, el ambiente y el desarrollo, el objetivo es "fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad" (ONU, 2015, p.1). Reconociendo que la erradicación de la pobreza es un desafío y un requisito fundamental para el desarrollo sostenible.

Estos ODS y sus 169 metas pretenden retomar los ODM y lograr lo que no se logró con anterioridad, además se ambiciona lograr el respeto de los derechos humanos de todas las personas, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y niñas, pero no deja de lado las demás ambiciones que se plantearon las Conferencias y documentos anteriores, es decir, son objetivos integrales que toman las dimensiones económicas, sociales y ambientales para lograr un verdadero desarrollo sostenible.

Los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible que se desean cumplir para el año 2030 son:

1. Poner fin a la pobreza en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Cabe destacar que en 2015 el Jefe de Estado de la Ciudad del Vaticano, el Papa Francisco, también hizo un llamado a los gobiernos del mundo y a la población en general a cuidar *Nuestra Casa Común,* a través de su Carta Encíclica "Laudato Si", en donde habla de la importancia de que cada uno de los seres se responsabilice y actúe sobre la forma en que se relaciona con su medio, para lograr un verdadero desarrollo sostenible.

En ese sentido los gobiernos del mundo están obligados ética, moral y políticamente a elaborar políticas públicas que contribuyan al cumplimiento de estos objetivos en pro de la vida digna de las personas. En México el desarrollo de políticas públicas toma como base el Plan Nacional de Desarrollo, las cuales se revisarán en el siguiente apartado.

Políticas públicas para el desarrollo sustentable en México, descripción y análisis

Durante más de 80 años los gobiernos federales mexicanos encabezados por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional (1930-2018), privilegiaron la implementación de políticas públicas proteccionistas dirigidas al sector industrial, lo que castigó significativamente las actividades derivadas del sector primario (Aguilar, 1996; Gollás, 2003, citados por Calderón, Vargas y Cruz, 2010). Este escenario contribuyó a incrementar la desigualdad entre ambos sectores.

Según Calderón, Vargas y Cruz (2010) estas políticas fueron encaminadas a privilegiar al mercado, recortando las responsabilidades del Estado dejando de lado la atención oportuna de los sectores más vulnerables de nuestro país, acrecentando así las desigualdades.

Calderón, Vargas y Cruz (2010) citan al Banco de México quien indica que

> México se ha caracterizado por mantener una centralización del diseño de las políticas en el Ejecutivo Federal, una escasa intervención de los Estados y Municipios en el diseño y ejecución de programas sociales, un bajo porcentaje

> de participación ciudadana y de actores sociales en los mismos, y una postura del gobierno federal dominante sobre la utilización de los recursos descentralizados. (p. 9)

Especialmente en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) las políticas públicas se elaboraron de manera centralizada impidiendo una participación integral de los tres órdenes de gobierno y los actores sociales involucrados.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018) para mejorar las condiciones de vida de poblaciones vulnerables. Se requiere de la participación y coordinación de las entidades de la administración pública en los tres órdenes de gobierno, pero también de los actores sociales involucrados con el fin de lograr la eficiencia del gasto público y garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales de la población.

Según el CONEVAL (2018) la planeación del gobierno de Peña Nieto en la práctica no fue efectiva y no contribuyó a la solución de problemas sociales ya que no fue pensada a partir de un enfoque de derechos, que supondría un ámbito de exigencia ciudadana. En síntesis:

> La planeación requiere considerar la multicausalidad de los problemas sociales y atenderlos con base en la lógica de la coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno y, sobre todo, adoptar un enfoque de derechos que avance en la garantía del ejercicio pleno de los derechos sociales y considere las brechas existentes entre los diferentes grupos de la sociedad. (CONEVAL, 2018, P. 61)

Así, el fracaso de las políticas sociales no ha sido por la incapacidad de los gobiernos locales, sino por la centralización en todo el proceso de diseño e implementación de estas, además de factores como la corrupción.

En el marco de la 4T iniciada en 2018 por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) surge una nueva visión sobre las necesidades sociales, ambientales, políticas y culturales del país, es así como en el Plan

Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) enuncia concretamente que "el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos sino como medios para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población" (p. 8). Es decir, a diferencia de los Planes de Desarrollo de gobiernos anteriores el crecimiento económico ya no es el fin sino el medio para lograr un desarrollo sostenible. En ese sentido, el PND 2019-2024 se plantea como objetivo principal que la población mexicana viva en un entorno de bienestar se compromete a respetar a los pueblos originarios, lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, dignificar a los adultos mayores, reconocer las juventudes, ser inclusivos sin actos discriminatorios en ninguna circunstancia, defender la diversidad cultural, disminuir las desigualdades y respetar el ambiente natural. Además, se compromete y reconoce que el desarrollo sostenible es un factor indispensable para el bienestar, este desarrollo debe subsanar las injusticias sociales e impulsar el crecimiento económico.

Para el cumplimiento de ese objetivo se implementan actualmente una serie de políticas sociales que atienden a los grupos vulnerables, las cuales se enlistan en la tabla 2.

Tabla 2. Política Social para el Bienestar en México

POLÍTICA	OBJETIVO
PROGRAMA PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES	Otorgar un apoyo económico universal de manera directa a mujeres y hombres de más de 65 años en todo el país que les garantice una vejez digna y plena.
PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	Apoyar económicamente a niñas, niños y jóvenes de hasta 29 años que tienen discapacidad permanente, así como a personas con discapacidad de 0 a 64 años que vivan en comunidades indígenas.

PROGRAMA NACIONAL DE BECAS PARA EL BIENESTAR BENITO JUÁREZ	Otorgar un apoyo económico a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema y que estudien en una escuela pública, desde Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior.
JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO	Lograr que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 mil 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación por un año para desarrollar habilidades que les permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral.
JÓVENES ESCRIBIENDO EL FUTURO	Otorgar un apoyo económico a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza.
SEMBRANDO VIDA	Impulsar su participación efectiva de las y los sujetos agrarios en el desarrollo rural integral e incentivarlos a establecer sistemas productivos agroforestales con el fin de contribuir a la generación de empleos, la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y la recuperación de la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.
PROGRAMA NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN	Atender a la población afectada por los sismos de 2017 y 2018 con un enfoque de derechos humanos, priorizando a zonas con mayor grado de marginación con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la economía local.

DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Rehabilitar y mejorar espacios públicos en 14 municipios del país con el fin de armonizar el contraste entre zonas hoteleras y colonias marginada.
TANDAS PARA EL BIENESTAR	Mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social mediante la obtención de créditos a la palabra para la adquisición de insumos y herramientas.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

De acuerdo con el CONEVAL para 2021 estos programas prioritarios del gobierno federal tuvieron modificaciones en el presupuesto federal, lo que puede repercutir en mejorar o disminuir en el impacto social, en la tabla 3 se muestran la variación porcentual del presupuesto asignado para el año 2021 con respecto a 2020.

Tabla 3. Variación porcentual en la asignación del presupuesto para las políticas sociales.

Programa	**Presupuesto 2020 (mdp)**	**Presupuesto 2021 (mdp)**	**Variación (%)**
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	129,350.3	135,662.1	+ 4.9
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	14, 197.2	16, 614.0	+ 17
Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez[3]	59, 470.3	65, 108.6	+ 19.2
Jóvenes Construyendo el Futuro	24, 956.7	20, 600.1	- 17.5
Jóvenes Escribiendo el Futuro	7, 776.6	10, 176.4	+30.9
Sembrando Vida	28, 504.9	28, 929.9	+ 1.5
Programa Nacional de Reconstrucción	2, 843.9	1, 800.0	- 36.7

[3] Las cifras de este programa están integradas por la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez.

Desarrollo Urbano y Vivienda	4, 056.4	8, 360.0	+ 106.1
Tandas para el Bienestar	2, 500.0	1,500.0	- 40

Fuente: CONEVAL, 2021

Ahora bien, el CONEVAL con base en un análisis de impactos sobre programas sociales clasifica a los programas en una escala de relevancia en cuanto a reducción de la pobreza y acceso a los derechos humanaos que va desde el *no relevantes* hasta *fuertemente relevantes,* pasando por las categorías de ligera y moderadamente relevantes. En la tabla 4 se muestran los impactos en grados de relevancia de los programas en cuestión.

Tabla 4. Disminución de la pobreza y acceso a derechos humanos de los programas sociales por grados de relevancia.

Programa	**Relevancia en la pobreza**	**Relevancia en Derechos**
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Fuertemente	Fuertemente
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	Medianamente	Fuertemente
Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	Medianamente[4] Fuertemente[5]	Medianamente Fuertemente
Jóvenes Construyendo el Futuro	Fuertemente	Fuertemente
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Ligeramente	Ligeramente
Sembrando Vida	Medianamente	Fuertemente
Programa Nacional de Reconstrucción	Ligeramente	Ligeramente
Desarrollo Urbano y Vivienda	Fuertemente	Fuertemente
Tandas para el Bienestar	No relevante	Fuertemente

Fuente: CONEVAL, 2021

Así se observa que en su mayoría los programas sociales implementados para asegurar un desarrollo sostenible contribuyen fuertemente a

[4] A nivel Medio Superior
[5] En Educación básica

superar las condiciones de pobreza y asegurar el acceso a derechos humanos básicos de las poblaciones más vulnerables en México.

Además, el gobierno de la Cuarta Transformación desde 2019 y hasta la fecha, a través de las distintas Secretarías como la de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); comisiones como: Comisión de Nacional Forestal (CNF), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); e instituciones como Nacional Financiera (NAFIN) y la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios ha impulsado una serie de programas y políticas públicas orientadas al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y en consecuencia a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, principalmente aquellos relacionados con las disminución de las desigualdades y la pobreza, la sustentabilidad y acciones por el cambio climático.

Según el CONEVAL (2021) existen 13 programas relevantes del gobierno mexicano que contribuyen al acceso efectivo del derecho a un medio ambiente sano y desarrollo de entornos sustentables. Algunos de los programas implementados se muestran en la tabla 5.

Tabla 5. Programas para la Sustentabilidad

Programa	Objetivo	Dependencia Responsable
Producción para el Bienestar	Otorgar apoyos económicos a pequeños y medianos productores de granos básicos, café y caña de azúcar con el fin de aumentar la producción, la competitividad del campo mexicano y lograr la autosuficiencia alimentaria.	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social (SADER)
Fertilizantes para el Bienestar	Otorgar apoyos en especie de fertilizantes químicos y biológicos	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social (SADER)

	para contribuir a mejorar la productividad agrícola.	
Precios de Garantía	Aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de precios de garantía en granos básicos y en leche.	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social (SADER)
Crédito Ganadero a la Palabra	Incrementar la productividad de los pequeños productores ganaderos, mediante la entrega de apoyos en especie, para alcanzar la soberanía alimentaria.	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social (SADER)
Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias	Promover la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y sus Zonas de Influencia, así como la conservación de su biodiversidad mediante el apoyo de estudios técnicos y acciones para el manejo del territorio con la participación directa y efectiva de la población local.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)
Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	Apoyar a las personas propietarias, legítimas poseedoras y habitantes de las zonas forestales para que implementen acciones que contribuyan a la protección, conservación, restauración e incorporación al manejo forestal sustentable, de los terrenos forestales; así como, el fortalecimiento de las cadenas de valor, que a su vez contribuyan a la adaptación y mitigación de los	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional Forestal (CNF)

	efectos del Cambio Climático mediante la ejecución de distintos componentes.	
Conservación para el Desarrollo Sostenible	Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, mediante la participación directa y efectiva de la población local en los procesos de gestión del territorio, en el aprovechamiento sustentable de los recursos, la protección y restauración de estos, y de la valoración económica de los servicios ambientales que éstos prestan a la sociedad.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)
Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	Incrementar el acceso a servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento con mayor equidad y justicia social, a través del desarrollo de infraestructura y el fortalecimiento de las capacidades de los organismos operadores y prestadores de servicios, incluidos los sistemas comunitarios, coadyuvando en la disminución de la brecha de desigualdad de agua en las poblaciones más desprotegidas.	Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)
Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Fortalecer la sanidad agropecuaria y acuícola pesquera, y la inocuidad para la producción de alimentos sanos y nutritivos, con el fin de logar la autosuficiencia alimentaria mediante el aumento de la producción y la productividad.	Secretaria de Agricultura y Desarrollo Social (SADER)
Protección Forestal	Proteger la superficie forestal a través de programas y acciones de prevención, detección, control y combate de incendios y plagas y	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

	enfermedades forestales, así como de educación, capacitación, cultura y desarrollo y transferencia de tecnología forestal a fin de hacer frente a los factores que deterioran la cobertura vegetal y contribuir a mantener el capital natural de México.	
Agromercados Sociales y Sustentables	Promover la adecuada comercialización de cosechas excedentarias de los pequeños y medianos productores de cultivos elegibles, con servicios e incentivos otorgados con criterios de mercado, equidad y sustentabilidad, que propicien el ordenamiento del mercado y proporcionen certidumbre a las transacciones comerciales que permitan prevenir y en su caso, resolver problemas de comercialización para contribuir a la seguridad alimentaria del país.	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social (SADER) y la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios
Proyectos Sustentables	Otorgar financiamiento de corto, mediano y largo plazo a empresas o intermediarios financieros nacionales e internacionales, mediante el diseño, estructuración e implementación de esquemas financieros conforme a las características particulares de cada proyecto con el fin de impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que fomenta la competitividad y empleo.	Nacional Financiera (NAFIN)

Centros Ciudadanos para la Sustentabilidad	Fomentar que los ciudadanos sean mas conscientes y sensibles con su entorno natural a través de la educación ambiental para crear capacidades para que los ciudadanos transiten a modelos de vida enfocados a la sustentabilidad y sean mas resilientes.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de cada programa

De con el CONEVAL esto programas sociales, también tuvieron modificaciones en el presupuesto para 2021, lo que puede verse reflejado en los niveles de cobertura y por ende en el impacto social, en la tabla 6 se muestra el análisis del presupuesto de los programas (variación porcentual) y su impacto generado hasta el momento para contribuir a la disminución de la pobreza y en el acceso a los derechos humanos.

Tabla 6. Análisis de los programas sociales con enfoques sustentables.

Programa	Presupuesto 2020 (mdp)	Presupuesto 2021 (mdp)	Variación (%)	Relevancia para la pobreza	Relevancia para los derechos
Producción para el Bienestar	11,000.0	13,500.0	+ 22.7	Medianamente	Fuertemente
Fertilizantes para el Bienestar	1,310.0	1,912.0	+ 46.0	No relevante	No relevante
Precios de Garantía	10,000.0	10,961.8	+ 9.60	Ligeramente	Ligeramente
Crédito Ganadero a la Palabra	1,000.0	0	- 100.0	No relevante	Ligeramente
Protección y Restauración de Ecosistemas	174.70	174.7	0	No relevante	Medianamente

y Especies Prioritarias					
Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	1,032.0	825.6	- 20.0	Medianamente	Medianamente
Conservación para el Desarrollo Sostenible	178.30	142.60	- 20.0	Ligeramente	Medianamente
Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	2,584.6	2,067.7	- 20.0	Medianamente	Fuertemente
Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	4, 028.9	3, 223.1	- 20.0	No relevante	Fuertemente
Protección Forestal	1,331.8	1,307.1	- 1.90	No relevante	Medianamente

Fuente: CONEVAL, 2021

Análisis

Los programas prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de AMLO buscan el desarrollo de la sociedad mexicana en su totalidad, para ello, analizamos las fortalezas y debilidades de las políticas implementadas hasta 2021 desde las dimensiones: económica, social y ambiental.

Dimensión económica

Los programas de apoyo económico como los de adultos mayores, becas para el bienestar, a jóvenes, a los afectados por los sismos y a los agricultores contribuyen de manera significativa a reducir los niveles de pobreza o por lo menos para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, ya que hace una inyección de capital directo a poblaciones

vulnerables para mejorar su poder adquisitivo, además existen muestras, principalmente de los jóvenes, que utilizan el recurso económico para el emprendimiento de algún negocio que ayude a mejorar su situación económica y solvencia de estudios a nivel medio superior y superior. Además, como fortaleza se destaca que los programas de este gobierno están aumentando la capacidad productiva y el empleo de los jóvenes y las comunidades rurales, a través de los pagos justos a los pequeños y medianos productores.

Dimensión ambiental

Se impacta directamente en la garantía de los derechos humanos a las poblaciones que viven principalmente en comunidades rurales, es decir, a través de los programas con enfoque sustentable, se garantiza el derecho a un medio ambiente sano, a la accesibilidad al agua saneada y a la participación ciudadana. También se garantiza la protección de los recursos naturales, el uso correcto de suelos y la disminución de actividades que contaminen el ambiente. En el caso específico de los Centros Ciudadanos para la Sustentabilidad son una iniciativa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tiene previsto que para 2024 exista por lo menos uno de estos centros en cada Estado de la República. Por lo pronto sólo han anunciado la creación de estos centros en Ciudad de México y Michoacán.

Dimensión social

Se considera que todos los programas contribuyen significativamente a atender las deudas sociales con los grupos excluidos como adultos mayores, jóvenes y pueblos indígenas. Tomar como base del desarrollo a estos grupos abona a la cohesión social y a la construcción de una identidad nacional desde la perspectiva de los excluidos.

Por otro lado, se deben desatacar también las debilidades de los programas implementados por el gobierno actual, para poder hacer recomendaciones que abonen al desarrollo nacional.

Dimensión económica

En el caso del Programa Agromercados Sociales y Sustentables en 2019, ejerció el 78.7% de su presupuesto asignado, lo que representa 5,281 millones de pesos, sin embargo, para el ejercicio 2020 fue eliminado de la estructura presupuestaria de la SADER, lo que representa un pequeño retroceso para la estabilidad comercial de productores agrícolas, ya que este programa permitía su comercialización justa adecuada a los lineamientos del T-MEC, de acuerdo con el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA, 2019). Por esta razón, no se contempla en la tabla 6, ya que el periodo de comparación es entre 2020 y 2021.

La política para el crecimiento económico y el desarrollo del sureste mexicano contemplan megaproyectos como el Tren Maya y la Refinería de Dos Bocas, sin embargo, estos se han visto envueltos en críticas por los daños ambientales y culturales que pueden llegar a ocasionar, aunado a las organizaciones indígenas que se han manifestado en contra de los proyectos, sin ser tomadas en cuenta.

Las actividades ilegales en el ramo energético y minero representan un peligro para las poblaciones cercanas a estas, por ello es necesario una política que mitigue el robo de combustible que contamina el aire, agua y suelos. También se debe evitar a toda costa las prácticas de Fracking.

Dimensión ambiental

Algunos colectivos de activistas ambientales consideran que el tema del medio ambiente sólo es importante para el gobierno mexicano cuando este no afecta la actividad económica. Desde un punto de vista propio las políticas ambientales son cortoplacistas, es decir, no se consideran sus efectos a largo plazo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la conservación de los recursos y ecosistemas, sobre todo en el sureste mexicano, trae consigo un desarrollo económico al ser zonas turísticas, pero estas deben estar conservadas.

Además otra debilidad es la reducción de presupuesto para la implementación de los proyectos que han contribuido al disfrute de los derechos humanos y la conservación de los recursos, el recurso económico es fundamental para la implementación de los programas, sin embargo, el gobierno al hacer estas reducciones parece no darle la importancia que debe al medio ambiente, transfiriendo ese recurso a los mega proyectos como el Tren Maya o la Refinería, proyectos en conflicto como ya se mencionó en párrafos anteriores. Estos recortes significan un autogolpe a la economía.

Descuidar la agenda verde, hacer omisiones de las observaciones de activistas ambientales, negarse a la utilización de energías limpias y negar la necesidad de transformar al país en uno sustentable se traduce en consecuencias negativas inminentes para el combate al cambio climático, para la economía y para la cohesión social. En conclusión, es difícil saber si estas acciones residen en una intencionalidad de debilitar las exigencias ambientales a las actividades económicas del país o si radica en la falta de capacidades y presupuesto.

Se observa que a través de la implementación de estos programas se busca lograr cuatro objetivos claros: seguridad alimentaria, sustentabilidad, reducción de las desigualdades y competitividad. Pese al trabajo hecho por el gobierno mexicano actual, aún quedan algunos retos pendientes para lograr un desarrollo sustentable, los cuales se enunciarán en el siguiente apartado.

Retos frente al desarrollo sustentable.

El gobierno mexicano actual ha puesto en acción las políticas públicas para disminuir el impacto ambiental y mejorar sus relaciones con la sociedad, pero necesita tomar otras acciones que aseguren una verdadera gobernanza y cuidado al medio ambiente. Para ello, los retos del gobierno son: generar economías de escala, de aglomeración, coordinación e integración de productos locales competitivos y destinados a elevar el ingreso para disminuir radicalmente la

desigualdad; garantizar el goce de los derechos fundamentales y de una vida democrática; ejercitar y cultivar las capacidades individuales en el ámbito de la asociación; impulsar una responsabilidad política, social y empresarial que se extienda hacia el medio ambiente; y descentralizar las políticas, bajo la perspectiva del uso de los recursos locales.

Todavía no existen las condiciones adecuadas y suficientes para que los diferentes actores participen con los gobernantes y servidores públicos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y dar las condiciones para asumir los nuevos retos y acciones de la cuarta transformación. Por ello, las políticas públicas deben tomar una postura mucho más activa por parte de la sociedad y el alineamiento de las políticas sociales y económicas con los arreglos institucionales y políticos pueden generar la articulación de todos los actores y elementos.

El PND 2018-2024 plantea una política social para superar la pobreza en la población rural orientada a los pequeños y medianos productores. Estos programas aseguran niveles y oportunidades mínimas para el bienestar todos los integrantes de la sociedad particularmente de los grupos más vulnerables, niños, jóvenes, adultos mayores, población indígena, discapacitados y mujeres que viven en el medio rural.

También se deben desarrollar acciones para lograr el desarrollo sustentable como: la valorización del patrimonio natural y cultural; el fomento de las energías renovables; fomentar la producción ecológica; educar en temas de sustentabilidad; fomentar el consumo sostenible; gestionar los residuos urbanos y rurales de manera eficiente; impulsar la producción local y usar eficientemente los recursos naturales.

Además, se deben considerar a los colectivos sociales como agente principal del desarrollo, en la actualidad existen diversos movimientos indigenistas que luchan a través del activismo ambiental y que en la tensión por la posesión de los recursos son asesinados, una verdadera

política ambiental y de justicia social debe proteger a las poblaciones vulnerables.

Por último, la participación social de los actores locales debe fungir como respuesta al deterioro de las condiciones de vida de la población, el desarrollo local sustentable debe incorporar un sentido social y humano que reduzca los grados de desigualdad como resultado de la inequitativa distribución del ingreso.

En conclusión, el gobierno y la sociedad tiene que replantearse las formas de relación con el fin de contribuir al desarrollo mediante la implementación y seguimiento de políticas públicas en pro del medio ambiente incluyendo a todos los actores afectados. La aplicación efectiva de la gobernanza y las políticas públicas permitirían transitar de un gobierno uniforme, regido por normas y sometido a la jerarquía y el centralismo de las decisiones, hacia una concepción más abierta, flexible y descentralizada.

Fuentes de Información

Ackoff, R. L. (1990). Planificación de la empresa del futuro: planear o ser planeado. Limusa.

Alburquerque L, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En Costamagna, P., & Pérez Rozzi, S. Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL.

Bruntland, G. H. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común.* http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Calderón, A. R. C., Vargas, M. R., & Cruz, J. A. P. (2010). Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo

local. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, (9), 1-35.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA]. (2019). *Presupuesto aprobado 2020 del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable*. http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/19/66PEC2020Aprobado.pdf

Chauca, P. M. (2011). Desarrollo Regional y Desarrollo local: matices y contrastes teóricos. Ide@ s-Concyteg 6 (77), 1307-1329.

CNUMAD. (1992). *Cumbre de Rio de Janeiro. https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html*

CNUMH. (1972). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.* Estocolmo. https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2021). *Análisis de los programas sociales del PEF 2020-2021*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2020_2021.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: balance del sexenio.* https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-2013-2018-Balance-del-Sexenio.aspx

Czerny, M. (2010). El desarrollo local en la región indígena. Caso de mazahua en México. Revista del CESLA. International Latin American Studies Review, 2(13), 543-554.

Dubois, A. (2002). Un concepto de desarrollo para el siglo XXI. Revista Asuntos económicos y administrativos, 8, 1-11.

Francisco. (2015). *Carta Encíclica Laudato Si´. Sobre el cuidado de la casa común.* Ciudad del Vaticano.

https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Lizárraga M, C. (2006). Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI. Economía, sociedad y territorio, 6(22), 283-321.

Max-Neef, M. A., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a Escala Humana una opción para el futuro. Centro de Alternativas de Desarrollo, CEPAUR.

Muñoz, R. P., Pérez, Y. M., Cudeiro, Y. A., & Domínguez, M. D. C. A. (2012). La visión del desarrollo humano y la calidad de vida en comunidades rurales. Observatorio de la Economía Latinoamericana, (166).

ONU. (2000). *Declaración del Milenio.* https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf

ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Plan Nacional de Desarrollo [PND]. (2019). *Diario Oficial de la Federación.* https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf

PNUD. (1990). Desarrollo Humano Informe 1990. Bogotá, Colombia. Editorial: Tercer Mundo

Putman, R. (1993). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", The American Prospect Inc., 13, Washington D.C.

UICN. (1980). *Estrategia mundial para la conservación.* https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCS-004-Es.pdf

Valcárcel, M. (2006). Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo documento de investigación. Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú. http://www. ucipfg. com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-

01/SEMANA1/71583949-Genesis-y-Evolucion-Del-Concepto-de-Desarrllo. pdf.

El libro ***Tendencias y realidades de la Gobernanza contemporánea*** se publicó en forma digital en la Ciudad de México durante el mes de febrero de 2022.