

Federalismo Responsable en México

JORGE A. SCHIAVON
EDITOR





FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO

Federalismo Responsable en México



FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO

Federalismo Responsable en México

JORGE A. SCHIAVON
EDITOR

Federalismo Responsable en México

Primera edición: Enero 2022.

D.R. © Jorge A. Schiavon

Las características de esta publicación son propiedad de la Fundación Konrad Adenauer (KAS-MÉXICO) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

ISBN: en trámite

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Esta publicación es parte de un proyecto realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) gracias al generoso apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS-MÉXICO).

Las opiniones en esta publicación son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de la KAS-MÉXICO o del CIDE.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico.

Índice

Presentación	9
Ing. Hans-Hartwig Blomeier	
Introducción	10
Jorge A. Schiavon	
CAPÍTULO 1	
Caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas y breve diagnóstico de ocho áreas de política pública en el ámbito estatal	17
Cristina Galíndez, Claudia Barranco, Luis García Dámazo e Isabel Maya	
CAPÍTULO 2	
La Responsabilidad Fiscal en el Federalismo de México	
Capacidades Fiscales y Desarrollo Económico	57
Gabriel Farfán Mares, Heidi Jane Smith y José Armando Perusquia Lara	
CAPÍTULO 3	
Profesionalización y modernización en los gobiernos Estatales en México	97
David Arellano Gault y Gabriel Rojas	
CAPÍTULO 4	
Federalismo responsable en México:	
Salud pública y COVID-19	123
Armando Arredondo López, Emanuel Orozco Núñez,	
Mario Sánchez Domínguez, Christian Torres de la Rosa y	
Hortensia Reyes Morales	
CAPÍTULO 5	
Los límites de la administración electoral centralizada en México	165
Benito Nacif y Jorge Egren Moreno	

CAPÍTULO 6	
Las capacidades de innovación regional como un elemento clave en la construcción de un Federalismo Responsable.....	213
Enrique Cabrero Mendoza y Pablo de los Cobos	
CAPÍTULO 7	
La dimensión internacional del Federalismo Responsable en México.....	265
Jorge A. Schiavon	
CAPÍTULO 8	
Sistema penal acusatorio: Las rupturas del modelo límite y Federalismo.....	295
Javier Cruz Angulo	
CAPÍTULO 9	
El avance de la transparencia en México desde una óptica federalista.....	321
María José Montiel Cuatlayol	
Sobre los autores	363

Presentación

Para la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) en México es un privilegio colaborar con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en este esfuerzo por desarrollar conocimiento científico para realizar un diagnóstico y mapeo sobre un tema tan relevante para la realidad política de México, como lo es el federalismo. En la KAS, estamos firmemente comprometidos con la democracia representativa, el estado de derecho, las relaciones internacionales y la economía social de mercado. Contamos con más de 100 oficinas en el extranjero y desarrollamos proyectos y actividades en más de 120 países, a través de programas nacionales y regionales. Para nosotros y nuestro quehacer a nivel global, la persona está en el centro de atención de toda acción política, con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. En México, queremos contribuir a la consolidación y profundización de la democracia como sistema político y forma de convivencia para que las personas puedan vivir en libertad y con dignidad.

El federalismo es una forma de organización política que une estados y otro tipo de entidades políticas en torno a un sistema político común de una manera que permite que cada una de sus partes mantenga su propia integridad e identidad en el marco de un espacio de nación común. Los sistemas federales logran estos objetivos estableciendo requerimientos básicos para el diseño y la implementación de políticas a través de la negociación para que cada uno de los miembros puedan compartir el proceso y la ejecución de las decisiones que se toman. Existen distintos sistemas políticos que se hacen llamar federales y que difieren en muchos sentidos entre ellos. No obstante, algunas características y principios son comunes entre todos los sistemas verdaderamente federales. Mantener el balance entre las entidades políticas que conforman un sistema federal no es una tarea sencilla, por lo que cualquier arreglo de este tipo presenta retos importantes. De forma casi natural, todos los federalismos se han ido ajustando a través del tiempo con el objetivo de encontrar los mecanismos más adecuados para un funcionamiento óptimo. La principal razón es que, cuando estos arreglos institucionales funcionan de mejor manera, se cuenta con ventajas para la toma de decisiones y la provisión de los servicios en los distintos ámbitos de gobierno. Asimismo, el mayor control democrático y una mejor rendición de cuentas en las estructuras federales, permite una mejor implementación y coordinación de las políticas públicas. Esta mejora continua por parte de las entidades que conforman un federalismo con el objetivo de brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: es lo que en este trabajo denominamos **“Federalismo Responsable”**.

Esto es cierto para el contexto mexicano, pero también para un país como Alemania, que comparte con México la estructura federal como forma de organización política. En el contexto alemán, el federalismo ha sido parte integral de su proceso de conformación como un estado nación en la unificación alemana del siglo XIX. Diversos estados independientes, como Prusia, Bavaria o Sajonia optaron por unirse en una Confederación de Estados, que posteriormente se transformaría a través de los años en lo que hoy conocemos como la República Federal de Alemania. Así, no es posible entender la realidad política que vemos hoy en Alemania sin el federalismo. En el caso mexicano, el federalismo se instauró por primera vez en 1824 con la implementación de la primera Constitución, al poco tiempo de haber obtenido su independencia de España en 1821. Tras un periodo de cambio a una República Centralista en 1835, para 1846 regresó la estructura federal para quedarse como forma de organización política por excelencia. Es decir, en México, como en Alemania, el federalismo ha sido parte del ADN político desde los inicios. En este sentido, el análisis y la implementación de reformas para su mejor funcionamiento es un objetivo central de cualquier sistema federal, por lo que, como KAS México, nos entusiasma formar parte de este estudio de la mano del CIDE, en quienes hemos depositado una vez más nuestra confianza debido a su destacado rigor metodológico y excelencia académica. También se han sumado especialistas de instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública, el World Justice Project, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Panamericana. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento por tan destacado esfuerzo. Estamos convencidos de que este análisis se convertirá en una referencia y una herramienta útil para los principales actores y tomadores de decisiones de los distintos órdenes de gobierno, especialistas y el público en general interesado en el tema.

Este trabajo está estructurado en distintas partes analíticas que conforman un todo, al igual que en las estructuras federales. El primer capítulo realiza una caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas en México. A partir de este diagnóstico general, el lector encontrará información relevante sobre cuál ha sido la evolución y cuál es la situación en la que se encuentran las entidades federativas, tomando en cuenta los principales indicadores por entidad. La segunda parte de este estudio está compuesto por análisis particulares de ocho áreas de política pública: capacidades fiscales y desarrollo económico; profesionalización y modernización; salud pública y COVID-19; administración electoral y democracia; ciencia, tecnología e innovación; internacionalización; sistema penal y estado de derecho; y transparencia. Estamos convencidos de que el análisis sobre la base de temáticas particulares permitirá realizar una mejor evaluación del desempeño de las entidades federales y proponer posibles soluciones a problemas específicos.

Ing. Hans-Hartwig Blomeier
Director de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) México

Introducción

JORGE A. SCHIAVON

 Por qué algunos gobiernos de los estados y municipios mexicanos son considerablemente más efectivos y eficientes, es decir exitosos, en generar seguridad, crecimiento y desarrollo económico, bienestar y mejores políticas públicas en general para sus ciudadanos, mientras que otros no lo han conseguido? Este libro analiza a profundidad el federalismo en el México contemporáneo, elaborando un diagnóstico general de la evolución del marco jurídico y la actuación de los gobiernos subnacionales (estados, municipios y ciudades mexicanas) en las últimas dos décadas, para evaluar su funcionamiento en diferentes áreas de política pública (entre ellas, instituciones gubernamentales y profesionalización de funcionarios, capacidades fiscales y desarrollo económico, innovación y gestión local, internacionalización –exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, migración y cooperación internacional descentralizada–, desempeño democrático, transparencia y rendición de cuentas, salud pública y transición jurídica penal, entre otros). Así, esta obra evalúa la calidad de las políticas públicas de los estados en México, analizando si consiguen el objetivo de generar mejores condiciones de vida a sus ciudadanos, lo que en este libro llamamos “federalismo responsable”.

Con el objetivo de avanzar el conocimiento científico sobre el federalismo mexicano y así promover un federalismo que sea más responsable, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) en México, con el apoyo del Centro de Enseñanza y Análisis de la Política Exterior de México (CESPEM), convocamos a algunos de los mayores expertos nacionales en materia de federalismo y políticas públicas a nivel subnacional en el país para estudiar el **Federalismo Responsable en México**. Este conjunto de expertos se organizó en nueve grupos de trabajo y cada uno de ellos realizó un documento de política pública en su tema de especialidad. El primer trabajo hace una caracterización demográfica, social y económica de los estados mexicanos para, con base en ésta, sentar las bases para analizar el desempeño de las entidades federativas en ocho áreas de política pública: 1) capacidades fiscales y desarrollo económico; 2) profesionalización y modernización de función pública; 3) salud pública y COVID-19; 4) administración electoral y democracia; 5) ciencia, tecnología e innovación; 6) internacionalización; 7) sistema penal y estado de derecho; y, finalmente, 8) transparencia y rendición de cuentas.

Con base en estos análisis, se presentan propuestas y recomendaciones de política pública para promover y fortalecer federalismo responsable, que genere seguridad, estabilidad, estado de derecho, crecimiento, desarrollo y bienestar a nivel local. Los resultados del diagnóstico general y cada una de estas ocho investigaciones se publicaron individualmente como nueve documentos de política pública en la serie de **“Federalismo Responsable en México”** coeditada por el CIDE y la KAS. Además, ahora se integran en la presente obra, en el formato de un libro editado.

El desarrollo y evolución del federalismo en México no ha sido lineal, incremental ni homogéneo. Aun cuando México ha sido, de manera ininterrumpida, un país federal desde la Constitución de 1857 (el federalismo se establece en la primera constitución mexicana de 1824, pero durante la primera mitad del siglo XIX hubo cambios a sistema centralista en varias ocasiones), lo cual fue refrendado en la Constitución de 1917 (actualmente vigente), en la realidad y la práctica se observa un federalismo acotado, con enorme concentración de poder político, económico (fiscal y presupuestal) y burocrático (facultades y poderes) en el gobierno federal (durante muchas décadas, prácticamente funcionando como un sistema centralista). Sin embargo, como resultado de los procesos de democratización y reforma económica y estructural a partir de la década de 1980, se generó un proceso paulatino y lento de descentralización política, económica, burocrática y presupuestal a partir de la década de 1990, el cual hasta el día de hoy está inacabado, pero que dota de mayores capacidades y recursos a los gobiernos estatales para la ejecución de políticas públicas a nivel estatal y local.

En la actualidad, se observan enormes variaciones en el desempeño político (democrático), económico (crecimiento y desarrollo) y capacidades (fiscales, profesionalización, presupuestales y en diversas áreas de política pública) entre los 32 gobiernos estatales y los casi 2450 municipios en México. Es necesario analizar a profundidad esta realidad para explicar por qué unos gobiernos subnacionales son considerablemente más efectivos y eficientes, es decir exitosos, en generar estabilidad política, seguridad, de estado de derecho, crecimiento y desarrollo económico, mejores políticas públicas y sociales, y en general, bienestar de sus poblaciones, lo que denominamos “federalismo responsable” en esta obra, mientras que otros

han fracasado en ello. Así, este libro busca explicar las razones del buen o mal funcionamiento del federalismo mexicano para, con base en la identificación de buenas prácticas, proponer y presentar recomendaciones de política pública para mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales en México para promover un federalismo responsable que genere seguridad, desarrollo y bienestar para los ciudadanos a lo largo y ancho de todo el país.

Con esta obra se busca incidir en los gobiernos subnacionales mexicanos (32 estados, casi 2,450 municipios y ciudades), para fortalecer sus capacidades de gestión y gobierno para que puedan proveer mejores políticas públicas para sus ciudadanos. Sin embargo, el impacto real de esta investigación, en el mediano y largo plazos, podrá ser mayor, ya que favorecerá de manera directa o indirecta a todos los ciudadanos mexicanos, quienes se beneficiarán de este federalismo responsable, generando más y mejor seguridad, certidumbre jurídica, desarrollo económico, políticas públicas a nivel local, todo abonando a mayor bienestar y desarrollo humano en México. Además, si las recomendaciones son útiles para el caso mexicano, las buenas prácticas pueden ser fácilmente replicables en otros países de América Latina y, eventualmente, en otras regiones del mundo.

Este libro está integrado por nueve capítulos. El primero de ellos hace una caracterización general de los estados mexicanos para sentar las bases de los siguientes ocho capítulos, donde en cada uno de ellos se analiza el desempeño de los estados en sendas áreas de política pública. Así, en el primer capítulo, titulado “Caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas y breve diagnóstico de ocho áreas de política pública en el ámbito estatal”, Cristina Galíndez, Claudia Barranco, Luis García Dámazo e Isabel Maya argumentan que el federalismo es un sistema de organización y coordinación gubernamental útil en países cuyo territorio es amplio y su población es social y culturalmente diversa. Sostienen que, cuando dicho sistema funciona, “se tienen ventajas como la toma de decisiones y la provisión de servicios en los ámbitos de gobierno adecuados, el desarrollo y la implementación coordinada de políticas públicas, mayor control democrático y mejor rendición de cuentas”. Sin embargo, también advierten que cuando la distribución de facultades no es clara entre los órdenes de gobierno, cuando los recursos financieros no son suficientes, o las capacidades de gestión e institucionales no son relativamente homogéneas, entonces el federalismo puede generar “que no haya un adecuado desempeño de las funciones, ni un eficiente uso de los recursos, lo que impacta necesariamente en el bienestar de la población”.

Por ello, los autores de este capítulo establecen que es necesario y conveniente sortear los retos existentes para construir un federalismo responsable que potencie los beneficios de este sistema, minimizando sus desventajas. Así, el capítulo analiza cuál es la situación actual y cómo han evolucionado en los últimos veinte años los 32 estados mexicanos en términos demográficos, sociales y económicos, así como en las ocho áreas de política pública estudiadas en esta obra. Este breve diagnóstico sirve como base para resaltar las similitudes y diferencias entre las entidades federativas, así como las brechas en el desarrollo entre ellas.

El capítulo se integra por cinco apartados. El primero describe los aspectos demográficos de los estados mexicanos. El segundo y tercero presentan, respectivamente, las principales variables sociales y económicas de las entidades federativas. El cuarto analiza los principales indicadores sobre las ocho áreas de política pública estudiadas en los siguientes capítulos del libro: capacidades fiscales (capítulo 2); instituciones gubernamentales y profesionalización (capítulo 3); salud pública y COVID-19 (capítulo 4); ciencia, tecnología e innovación (capítulo 5); desempeño electoral y democrático (capítulo 6); internacionalización (capítulo 7); transición jurídica penal (capítulo 8); y, transparencia y rendición de cuentas (capítulo 9). Finalmente, el quinto apartado presenta las conclusiones y hallazgos principales del capítulo.

Con base en su análisis, los autores sostienen que el sistema federal mexicano “no ha sido capaz de generar las condiciones para un desarrollo más equilibrado entre las entidades federativas”, sino que “las brechas de desarrollo tienden a crecer, lo que se traduce en graves desigualdades en las oportunidades y el bienestar de los habitantes”. Asimismo, proponen que, dada la gran diversidad entre los estados mexicanos, las políticas públicas deben contemplar soluciones que tomen en cuenta las características particulares de cada entidad federativa para potenciar el desarrollo de los estados más avanzados y fortalecer las capacidades de aquellos con menores grados de desarrollo. También plantean que deben promoverse la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno para este fin. Cierran argumentando que es fundamental que los estados mexicanos “cuenten con capacidades de gestión y los recursos necesarios para proveer bienes y servicios de calidad a la ciudadanía”, invitando a revisar cada uno de los capítulos que integran este libro, para conocer las recomendaciones específicas de política pública para mejorar el desempeño de las entidades federativas en cada una de las ocho áreas analizadas en la obra.

En el capítulo dos, titulado “La Responsabilidad Fiscal en el Federalismo de México: Capacidades Fiscales y Desarrollo Económico”, sus autores, Gabriel Farfán Mares, Heidi Jane Smith y José Armando Perusquia Lara, analizan las capacidades fiscales de los estados mexicanos. Su análisis caracteriza la disciplina financiera a través de estrategias complementarias: la revisión de la literatura, la descripción de los datos fiscales actuales, un modelo económico, y el análisis del marco legal. Con base en ello, presentan

un modelo conceptual y aplicado para estudiar la responsabilidad fiscal en las entidades federativas en México, argumentando que las instituciones son fundamentales para explicar la responsabilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazos.

En primer lugar, hacen una profunda revisión del marco regulatorio de las finanzas públicas estatales, analizando las leyes generales o federales, estatales, reglamentos y demás leyes secundarias. En seguida, presentan los indicadores que integran el modelo econométrico aplicado (indicadores de ingreso, gasto, deuda y transferencias). Finalmente, aplican este modelo econométrico y presentan los principales resultados de éste, los cuales demuestran que diversos componentes de las finanzas tienen un efecto multiplicador diferenciado en distintos sectores del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), a saber, en las actividades primarias, secundarias y terciarias. Así, sostienen que los principales impactos que tienen los estados financieramente son “la incidencia del consumo del gobierno sobre las actividades secundarias, las transferencias en el sector primario y finalmente, los servicios personales y la tasa de interés promedio en los tres sectores”. Por ello, confirman que aun ante las limitaciones de las finanzas públicas estatales, éstas inciden en el PIBE, siendo el gasto corriente el que mayor impacto tiene en el crecimiento y desarrollo a nivel local en el largo plazo.

Además, los autores establecen que las finanzas públicas estatales no han mejorado en los últimos años y que se observa una mayor o igual dependencia de las transferencias federales para financiar a los gobiernos estatales. Asimismo, existe un poco o nulo crecimiento de los ingresos autogenerados y un aumento del endeudamiento. Así, establecen que “los estados han retrocedido pues son cada vez más dependientes de las transferencias y éstas incluso han exacerbado tal dependencia al crecer más que el PIB nacional”. Finalmente, concluyen con una nota optimista, al afirmar que, a pesar de sus limitadas capacidades fiscales, los estados pueden generar crecimiento y apoyar políticas de desarrollo.

El tercer capítulo, escrito por David Arellano Gault y Gabriel Rojas sobre la “Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México” analiza el estado y desarrollo de la profesionalización de los aparatos administrativos en las entidades federativas mexicanas. Los autores argumentan que un buen gobierno requiere de un aparato administrativo que sea capaz y sólido, y que en una sociedad democrática esto es muy complicado si este aparato es manejado por los políticos como un botín. Siendo así, establecen que en una sociedad que sea democrática y plural se requiere que el Estado tenga un aparato administrativo que sea capaz y estable, para que tome decisiones con base en el interés general y no en intereses partidarios coyunturales.

Este capítulo evalúa el estado de la profesionalización del servicio público en los estados mexicanos en sus cinco secciones. Primero, presenta las bases metodológicas del estudio. Segundo, hace un diagnóstico sobre la profesionalización y estado de los servicios civiles en las entidades federativas, entre 2000 y 2021. Tercero, con base en este diagnóstico, realiza un análisis comparativo entre los estados mexicanos para comparar el avance en sus servicios civiles y su profesionalización. Cuarto, analiza los principales retos que las entidades federativas enfrentan para fortalecer sus servicios civiles. Finalmente, quinto, presenta los principales hallazgos del estudio, entre los que destacan que ningún gobierno estatal en México ha instaurado un servicio civil de carrera formalmente. Sin embargo, argumenta que sí se han mejorado las condiciones laborales y capacidades de los servidores públicos con el objetivo de mejorar sus habilidades profesionales. Así, se ha aumentado la profesionalización a través de capacitaciones, particularmente en materia de fiscalización, transparencia y anticorrupción. También han aumentado los mecanismos de evaluación y gobernanza.

Los autores cierran su capítulo reconociendo el gran reto que implica la profesionalización de los gobiernos estatales en México. Sin embargo, aseguran que vale la pena enfrentar dicho reto “para impulsar gobiernos estatales que no sólo alienten a la conformación de un federalismo más robusto, sino también a mejores gobiernos que generen un impacto positivo en su población y así alcanzar un mayor bienestar social, mejores servicios públicos, tan necesarios en una época tan complicada” como la actual.

En el cuarto capítulo, titulado “Federalismo Responsable en México: Salud Pública y COVID-19”, sus autores, Hortensia Reyes Morales, Armando Arredondo López, Emanuel Orozco Núñez, Mario Sánchez Domínguez y Christian Torres de la Rosa, analizan los sistemas de salud de los estados mexicanos. En materia de salud, conciben al federalismo responsable como “la coordinación, acuerdo, unión, alianza y pacto entre todos los actores de los diferentes niveles y órdenes de gobierno para garantizar, financiar y otorgar los servicios de salud con efectividad, calidad, equidad y eficiencia, en función de las necesidades de atención de cada conjunto poblacional”, en estricto cumplimiento del marco legal en salud y bajo la rectoría a nivel federal de la Secretaría de Salud.

Los autores afirman que, en teoría, el sistema de salud mexicano “surge, evoluciona y se consolida como parte de un sistema de federalismo responsable”, pero que en la práctica no ha logrado consolidarse. Esto se explica porque la distribución del poder y la toma de decisiones en materia de salud sigue siendo muy vertical, concentrada en el gobierno federal. Así, el sector salud continúa muy centralizado, aun ante las políticas de descentralización iniciadas desde la década de 1980 y fortalecidas en la década de 1990.

Según los autores, los cambios en las políticas de salud para población no asegurada y la pandemia de COVID-19 han puesto a prueba al federalismo responsable en materia de salud. Así, el desempeño de cada uno de los sistemas estatales de salud depende de sus niveles de gobernanza y capacidad financiera. Por ello, los autores recomiendan que se mejore “el desempeño con políticas públicas innovadoras y sustentadas en modelos de atención primaria a la salud acordes al contexto de cada entidad federativa” y que se identifiquen “los nodos de conflicto entre los actores clave para mejorar los niveles de gobernanza federal y estatal”. Así, concluyen diciendo que en el mundo post-COVID-19 será necesario evolucionar hacia un sistema de salud que sea más resiliente y dé respuesta a los retos emergentes, superando los rezagos en materia de salud, particularmente de los estratos más vulnerables de la sociedad.

Los autores concluyen recomendando que el federalismo responsable en salud debe generar alianzas estratégicas entre los actores clave del sistema de salud. En materia de financiamiento, afirman que es necesario promover una mayor asignación de recursos financieros, así como un mayor compromiso del aporte de cada estado a la operación de sus servicios de salud. Finalmente, para atender el Programa Sectorial de Salud 2020-2024, establecen que es fundamental monitorear y ajustar periódicamente los convenios y acuerdos entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal para la puesta en marcha de sus objetivos estratégicos.

En el siguiente capítulo, Benito Nacif y Jorge Egren Moreno analizan “Los límites de la administración electoral centralizada en México”. Argumentan que el tema central en los sistemas federales es la distribución de competencias, la cual se encuentra en constante negociación entre los órdenes de gobierno, quienes constantemente compiten por poder y recursos. Para ellos, “el diseño institucional y la competencia política constituyen dos de los principales incentivos a los que se enfrentan los actores políticos –electores, partidos políticos y burocracia – en un sistema democrático”.

El objetivo central de su capítulo es analizar la evolución de la administración electoral en México, así como los límites en su proceso de centralización y el impacto sobre la democracia a nivel estatal. Para ello, primero describen el proceso de federalización de las elecciones en México y el andamiaje institucional que crea los órganos electorales del Estado mexicano. Segundo, explican el inicio de la centralización de los comicios locales. Tercero, analizan la administración comicial en la realidad, contrastando el diseño institucional con la realidad política y social en las últimas tres décadas. Cuarto, examinan el nuevo sistema nacional electoral (SNE). Finalmente, estudian los límites a la nacionalización de las elecciones y proponen algunas recomendaciones para fortalecer una visión de federalismo responsable en materia electoral.

Los autores afirman que la interacción entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y cada Organismo Público Local Electoral (OPLE) a nivel estatal para la organización de elecciones es compleja y requiere de una coordinación interinstitucional que sea precisa y responsable. Para ellos, el INE puede modular su intervención a nivel local y así “modelar el tipo de federalismo en el que se desarrolla la administración conjunta de las elecciones”. El delegar funciones en los OPLE puede “permitir el desarrollo institucional de los órganos locales de manera asimétrica en atención al capital humano, los recursos financieros y las capacidades técnicas que posee cada organismo”. Así, un ejercicio responsable de estas atribuciones especiales puede “flexibilizar el modelo unitalla de administración electoral, incentivar la innovación de los procedimientos en el ámbito local y recuperar el espíritu federal bajo el principio de la corresponsabilidad”.

Los autores afirman que la sobrecarga de atribuciones en el INE está demostrando el límite de sus capacidades institucionales. Siendo así, consideran que es necesario “contar con autoridades electorales estatales que procesen la competencia política local a través de árbitros autónomos y competentes, mediante reglas claras, transparentes y con un mayor grado de homogeneidad”. Por ello, concluyen que las iniciativas de centralización del SNE evidencian la necesidad de mantener autoridades estatales que atiendan las particularidades de las normas electorales locales, manteniendo un sistema descentralizado que dé cauce a las especificidades regionales y evite que los conflictos locales escalen a nivel nacional. En suma, afirman que “se debe fortalecer la capacidad rectora de la autoridad nacional sin desaparecer a las autoridades locales”.

En el capítulo seis titulado “Las capacidades de innovación regional como un elemento clave en la construcción de un Federalismo Responsable”, Enrique Cabrero Mendoza y Pablo de los Cobos evalúan el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación a nivel estatal en México. Para ellos, en los sistemas federales se establecen equilibrios entre el gobierno federal y los gobiernos locales, concediendo ciertos niveles de autonomía a los segundos, pero integrándose en un proyecto nacional unificado y coherente. Estos sistemas pueden verse alterados por cambios en los contextos económico y social, especialmente en el “escenario actual reconocido por diversos autores como la Sociedad y Economía basadas en el conocimiento”.

Este capítulo analiza como la dinámica de innovación en regiones y localidades, que impone un nuevo contexto de una economía y sociedad basadas en el conocimiento, altera al sistema federal mexicano. En particular, examina si los procesos de innovación regional conducen a un federalismo más responsable, es decir más equilibrado y cooperativo. Para ello, estudian las capacidades de innovación de los estados mexi-

canos en tres planos de observación: 1) el avance en las capacidades de innovación en las economías estatales y empresariales locales; 2) las capacidades de innovación en lo gubernamental, en materia de modernización institucional, técnica y administrativa; y, 3) los cambios en la dinámica social, particularmente en el sistema educativo, el capital humano para generar conocimiento (investigadores), así como la infraestructura de generación de conocimiento (centros de investigación, laboratorios y equipamiento). Finalmente, los autores presentan sus principales hallazgos, así como recomendaciones de política pública para promover la innovación y el cambio económico y social, generando bienestar a nivel estatal y nacional.

El capítulo muestra que existen grandes diferencias en las capacidades de innovación entre los estados mexicanos. Generalmente, son las mismas entidades las que poseen “capacidades de innovación tanto en el ámbito económico-empresarial, como en el gubernamental y social”, generando importantes niveles de desarrollo y bienestar. Sin embargo, se observan casos atípicos en los cuales algunos estados destacan en alguno de los componentes, lo cual podría permitir a esas entidades la generación de un efecto multiplicador en los otros ámbitos de la innovación. Finalmente, existe un grupo de estados con grandes rezagos en todas sus capacidades de innovación; estas entidades son aquellas “que históricamente han presentado los mayores niveles de pobreza y marginación, y que están estancadas en sistemas de gobierno precarios en los que la modernidad política no ha logrado establecerse”. Argumentan que existen posibilidades de innovación focalizada en estos estados para promover su desarrollo local.

Los autores afirman que el avance tecnológico se caracteriza por su flexibilidad, por lo que una “región puede atraer redes de empresas de base tecnológica y de alto valor agregado con infraestructura menos costosa”. Asimismo, confirman que la conectividad “es la infraestructura indispensable para la sociedad y economía del conocimiento”; además, es esencial contar con disponibilidad de capital humano bien capacitado. Concluyen que “es factible pensar en un salto relativamente rápido de regiones con menores niveles de desarrollo a situaciones con mayores niveles de prosperidad, en la medida que sean capaces de integrar políticas públicas adecuadas, integrar actores empresariales, académicos y gubernamentales en torno a un proyecto claro”.

En el capítulo siete, escrito por Jorge A. Schiavon, se estudia “La dimensión internacional del federalismo responsable en México”. El autor establece que la expansión de la globalización y la interdependencia a nivel internacional han aumentado la participación de los gobiernos locales tanto a nivel de ciudades, municipios y estados, a nivel internacional. Además, argumenta que, desde la década de 1990, como resultado de la apertura económica (reforma estructural de tipo neoliberal) y política (democratización, descentralización y fortalecimiento del federalismo), los gobiernos locales a nivel mundial, en particular los estados mexicanos, han gozado de mayores facilidades para participar en la política mundial, multiplicando sus actividades internacionales, fenómeno conocido como paradiplomacia.

El autor afirma que, mediante la internacionalización, los estados mexicanos han buscado, buscan y buscarán promover sus exportaciones, atraer inversión extranjera directa, remesas y turismo, atender a sus comunidades en el exterior, así como beneficiarse de la cooperación internacional descentralizada, todo ello para generar seguridad, desarrollo y bienestar a nivel local. El capítulo estudia la evolución de la internacionalización de los gobiernos estatales mexicanos del 2000 al 2020, buscando entender mejor este fenómeno y su impacto sobre el federalismo responsable y el desarrollo local.

Primero, hace un diagnóstico sobre la evolución de la internacionalización de los estados mexicanos en los últimos veinte años analizando su nivel de actividad internacional y los mecanismos jurídicos utilizados para ejecutarla, conocidos como acuerdos interinstitucionales. Con base en este diagnóstico, explica cuáles son las bases legales e institucionales de la internacionalización de los estados mexicanos; cómo ha evolucionado esta internacionalización en México entre 2000 y 2020; cuáles son los factores más importantes que explican la enorme variación en la actividad internacional entre los estados mexicanos; y, cuál es el futuro de la internacionalización de los estados mexicanos. El autor sostiene que el aumento en la internacionalización de los estados mexicanos se debe a la profundización de la globalización en el sistema internacional y a la integración económica en América del Norte, en particular en temas de comercio y finanzas, institucionalizadas a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su versión modernizada, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), así como los procesos de democratización y descentralización a nivel nacional. Establece que la internacionalización busca promover el desarrollo a nivel local, fortaleciendo al federalismo mexicano de manera responsable.

En segundo lugar, con base en dos encuestas realizadas a los estados mexicanos sobre su proceso y capacidades de internacionalización, analiza las capacidades, intereses, prioridades y estrategias globales de los gobiernos estatales en México, haciendo un diagnóstico general para evaluar la internacionalización de estados en México entre 2015 y 2020. Utilizado esta información, en las conclusiones presenta una serie de recomendaciones de política pública para maximizar la capacidad e impacto de la internacionalización de los estados en México, buscando incidir en un mayor desarrollo, seguridad y bienestar a nivel local, es decir, promoviendo un federalismo responsable donde los gobiernos estatales generen mejores niveles de vida y desarrollo para sus ciudadanos.

Concluye que, para que la internacionalización de estados mexicanos funja como una palanca para el desarrollo local y así genere seguridad y bienestar para sus ciudadanos (reflejando así un federalismo responsable en la materia), es fundamental que no sólo que se incremente la actividad internacional de los estados, sino que ésta se institucionalice a través de la firma de acuerdos interinstitucionales u otros mecanismos jurídicos. Además, afirma que es necesario sumar a los actores sociales relevantes (sectores privado, social y académico) en su diseño y ejecución, para promover su continuidad ante posibles cambios de gobierno. También recomienda que las Oficinas de Asuntos Internacionales de los estados (o instancias encargadas de la internacionalización) cuenten con los instrumentos jurídicos, financieros y de planeación estratégica para conducir sus actividades de manera óptima; para ello deben profesionalizar a su personal y asumir la internacionalización como una inversión, no un gasto, para promover el desarrollo local. Así, cierra afirmando que una mayor internacionalización, que esté institucionalizada, permite un mayor aprovechamiento de esta actividad para promover el desarrollo local, atrayendo mayor inversión extranjera, promoviendo más exportaciones y propiciando más cooperación internacional descentralizada. Por ello, afirma que una efectiva y eficiente internacionalización de los estados mexicanos promueve el federalismo responsable, generando seguridad, desarrollo y bienestar para sus ciudadanos a nivel local.

En el capítulo ocho, titulado “Sistema penal acusatorio: Las rupturas del modelo límite y federalismo”, Javier Cruz Angulo, analiza el cambio de modelo penal en México, comparando los avances de éste entre los estados federados. Para ello, contrasta las premisas constitucionales que deberían permear al modelo ideal de sistema acusatorio con los datos duros sobre su aplicación en la realidad.

El autor argumenta que el modelo límite de un sistema penal garantista recae fundamentalmente sobre la estructura del proceso, ya sea de tipo acusatorio o adversarial. Explica cómo, desde 2008, se diseñó este modelo acusatorio en México, buscando “mejorar el acceso a la justicia, reducir la impunidad, respetar las garantías de víctimas e imputados, racionalizar el uso de medidas cautelares y sanciones penales, generar certeza en los procesos, incrementar la eficiencia en el empleo de los recursos del sistema y recuperar la confianza pública”.

A través de su análisis, el autor identifica que el nuevo sistema se ha implementado de manera muy heterogénea entre entidades federativas del país como resultado del federalismo mexicano. Mientras algunos estados se apegan a las premisas del modelo constitucional, otros se alejan de manera significativa. Argumenta que las razones para explicar esto son diversas y procede a analizarlas a lo largo del capítulo.

Siendo así, describe las diferencias en la procuración de justicia en México, particularmente en materia presupuestal y de recursos humanos, argumentando que esto afecta directamente la efectividad en la procuración de dicha justicia entre los estados. Establece que en materia presupuestal no existe estabilidad en la asignación anual de recursos, lo cual reduce la capacidad de planeación de los procuradores y fiscales. Lo anterior dificulta “que exista una estrategia de largo plazo para la implementación de planes de capacitación, servicio profesional de carrera, mejoramiento tecnológico y de infraestructura y profesionalización de la investigación”. Además, la falta de estabilidad presupuestal atenta en contra de la autonomía de las fiscalías, ya que la actividad judicial depende de las condiciones que imponga el legislativo en términos presupuestales. Por ello, propone que se haga un análisis de las necesidades presupuestales para cada una de las fiscalías de los estados para asignarles su presupuesto con base en criterios técnicos objetivos.

En seguida, afirma que otra área crítica para promover la justicia es aumentar la efectividad de la investigación en las carpetas que son abiertas. Para ello, propone que se reduzca la carga de trabajo sobre los fiscales y los agentes del ministerio público, además de fortalecer sus conocimientos a través de capacitaciones especializadas. Propone que, dado que los ministerios públicos son abogados que no siempre están entrenados en técnicas de investigación, esta responsabilidad debe recaer sobre las policías especializadas en investigación. Establece que los policías de investigación “están lejos de cumplir los requerimientos que exigen las condiciones actuales, pero es menester trabajar en su profesionalización para poder aumentar la efectividad de las investigaciones”.

Concluye diciendo que una mejor procuración de la justicia en México mejoraría la percepción ciudadana del sistema. Esto podría disminuir el número de delitos que no son denunciados y, a la vez, recortar los tiempos de atención a los usuarios. En suma, invertir en una mejor procuración de justicia a nivel estatal fortalecería el federalismo responsable en la materia, generando mayores condiciones de legalidad a nivel local.

Finalmente, el noveno y último capítulo, titulado “El avance de la transparencia en México desde una óptica federalista”, escrito por María José Montiel Cuatlayol, analiza de manera comparativa la implementación de las leyes de transparencia entre las entidades federativas mexicanas. La autora inicia diciendo que en México “se ha consolidado un marco jurídico e institucional en materia de acceso a la información y transparencia acorde con los mejores estándares internacionales”. Sin embargo, afirma que es necesario trascender la descripción de si las leyes a nivel estatal son completas, comprehensivas o de avanzada, para en vez analizar si el derecho de acceso a la información se ejerce realmente en México. Por esta razón, lleva a cabo un profundo estudio de los cambios del sistema normativo e institucional en México, así como del

estado actual de la transparencia en el país para analizar los impactos de las reformas legales en el funcionamiento real de las unidades administrativas gubernamentales y del ejercicio del derecho a la información por parte de la ciudadanía, para “dilucidar si en México existe un federalismo responsable en materia de transparencia”.

Según la autora, un federalismo responsable en materia de transparencia ocurre cuando “cualquier demanda de información pueda ser cubierta efectivamente, sin importar en qué entidad federativa se ejerza el derecho de acceso a la información”. Para analizar comparativamente el fenómeno, estructura su capítulo en tres partes. Primero, describe las últimas reformas en el marco normativo vigente y el actual sistema institucional de transparencia. Segundo, hace un diagnóstico del estado de la transparencia en el país a nivel estatal. Para ello, analiza tres dimensiones o alcances de la transparencia: 1) la transparencia activa y reactiva; 2) la transparencia proactiva; y, 3) el sustento de la transparencia. Además, hace este análisis desde dos perspectivas complementarias: la oferta de la información y la demanda o experiencia de las personas al acceder a la información y/o al interactuar con sus gobiernos. Finalmente, la tercera parte presenta las conclusiones y principales hallazgos de la investigación. Con base en éstos, propone una serie de recomendaciones para mejorar las condiciones de transparencia y acceso a la información a nivel estatal.

Tras su detallado análisis, concluye que, tras siete años de haber instituido un nuevo régimen de transparencia y gestión documental en México, se ha logrado construir una base jurídica comprehensiva en la materia a nivel nacional, en todas las instituciones del Estado. Sin embargo, en la implementación de una política de transparencia efectiva y plenamente federalista siguen existiendo importantes brechas por cerrar a nivel nacional y entre los estados de la federación. En términos generales, la primera generación de reformas se ha asentado y “la transparencia activa y reactiva se corresponden con rutinas y pautas organizacionales mayormente institucionalizadas”. Sin embargo, su efectiva aplicación se enfrenta a lógicas muy diversas, por lo que recomienda delinejar estrategias específicas para atender simultáneamente asuntos como la transparencia proactiva y los datos abiertos, mientras que se avanza con una agenda básica de construcción de capacidades para dicha transparencia. Por ello, presenta varias recomendaciones para atender los principales retos en la materia, entre ellos: atender la exención de obligaciones de transparencia, la redistribución de las funciones para la transparencia y la gestión documental, el rol de los organismos garantes y su profesionalización, el diseño de políticas que consideren la demanda de la transparencia, la construcción de capacidades para la transparencia y la apertura institucional, el establecimiento de una visión articuladora de la gestión documental, y el promover al derecho de acceso a la información como garante o llave para otros derechos.

En suma, este libro busca entender por qué algunos gobiernos estatales y locales en México son más efectivos y eficientes, exitosos en otras palabras, para proveer mejores políticas públicas que generen seguridad, crecimiento y desarrollo económico y bienestar para sus ciudadanos, mientras que otros no lo han logrado. A través de un análisis a profundidad del federalismo mexicano, esta obra presenta un diagnóstico general de su evolución en los últimos veinte años, para evaluar su funcionamiento en ocho áreas de política pública: capacidades fiscales y desarrollo económico, profesionalización y modernización de función pública, salud pública y COVID-19, administración electoral y democracia, ciencia e innovación, internacionalización, sistema penal y estado de derecho, así como transparencia y rendición de cuentas. En cada capítulo se estudia comparativamente el desempeño de los 32 estados en México para analizar si consiguen el objetivo de generar mejores condiciones de vida para sus ciudadanos en estas áreas, es decir, si practican el federalismo responsable. Además, con base en estos análisis, se presentan propuestas y recomendaciones de política pública, que esperamos sean puestas en marcha por los gobiernos estatales mexicanos para promover y fortalecer federalismo responsable, uno que promueva la seguridad, estabilidad, estado de derecho, crecimiento, desarrollo y bienestar de México y los mexicanos.

CAPÍTULO 1

Caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas y breve diagnóstico de ocho áreas de política pública en el ámbito estatal

CRISTINA GALÍNDEZ,
CLAUDIA BARRANCO,
LUIS GARCÍA DÁMAZO E
ISABEL MAYA

Introducción

El Federalismo es un arreglo de organización y coordinación gubernamental para países donde el territorio es muy amplio y la población es social y culturalmente diversa. Cuando este arreglo funciona, se tienen ventajas como la toma de decisiones y la provisión de servicios en los ámbitos de gobierno adecuados, el desarrollo y la implementación coordinada de políticas públicas, mayor control democrático y mejor rendición de cuentas (Bulmer, 2017). Sin embargo, cuando no es clara la distribución de facultades entre los distintos ámbitos de gobierno, no se cuenta con los recursos financieros apropiados, y las capacidades institucionales y de gestión efectiva son muy heterogéneas, el federalismo puede resultar en que no haya un adecuado desempeño de las funciones, ni un eficiente uso de los recursos, lo que impacta necesariamente en el bienestar de la población (López Ayllón y Cejudo, 2018).

En México son múltiples los retos que hay que sortear para la construcción de un federalismo responsable que potencie los beneficios de este arreglo gubernamental, al tiempo de minimizar sus desventajas. Uno de los retos consiste en tratar de cerrar las brechas que existen entre las entidades federativas en términos de desarrollo y de capacidades.

Este capítulo no es una síntesis de los trabajos que integran el estudio sobre “**Federalismo Responsable en México**”, más bien pretende presentar, a manera de introducción, información sobre cuál ha sido la evolución y cuál es la situación en la que se encuentran las entidades federativas con respecto a aspectos demográficos, sociales, económicos y sobre ocho áreas de política pública. Se busca que este diagnóstico breve sea útil para resaltar las similitudes, las diferencias y las brechas en el desarrollo en las 32 entidades federativas.

Para cada uno de los temas considerados se seleccionaron algunos indicadores que permitieran contar con información lo más actualizada posible, así como realizar un análisis a lo largo del tiempo y comparativo entre las entidades federativas. La mayoría de los indicadores proviene de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), pero también se incluyen índices o indicadores de otras fuentes que, a pesar de no ser oficiales, ofrecen información periódica y confiable.

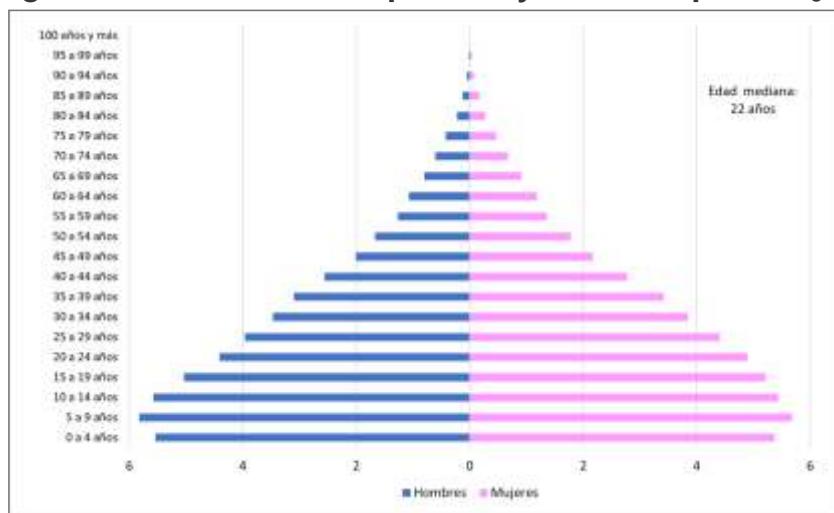
Conviene destacar que, afortunadamente, para el análisis de los diversos temas, en particular de los aspectos demográficos, sociales y económicos, existe información actualizada del Censo de Población y Vivienda 2020, de la medición de pobreza que realiza el CONEVAL 2020, y de los Censos Económicos 2019. Además, vale la pena considerar que, en ciertos casos, la información con la que se cuenta ya refleja algunos de los efectos de corto plazo de la crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia de COVID-19, aunque se espera que sus efectos sean más extendidos y que impacten en el mediano y largo plazos.

El capítulo se divide en cinco apartados. En el primero se presentan los aspectos demográficos a través de un breve análisis del dinamismo de la población y una descripción de la distribución de la población de las entidades federativas. En el segundo y tercer apartados se exponen los aspectos sociales y los aspectos económicos de las entidades federativas. El cuarto apartado corresponde al análisis de algunos indicadores sobre las áreas de política del proyecto “**Federalismo Responsable en México**”, a saber: capacidades fiscales; instituciones gubernamentales y profesionalización; ciencia, tecnología e innovación local; salud pública y COVID-19; desempeño democrático; transparencia y rendición de cuentas; transición jurídica penal; e internacionalización. Por último, en el quinto apartado se presentan unas reflexiones finales a manera de conclusión.

1. Aspectos demográficos

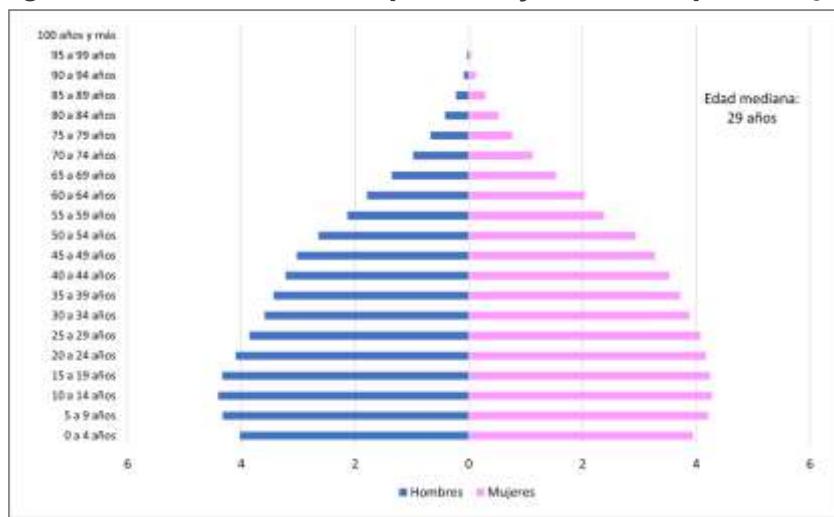
En las últimas dos décadas, la estructura etaria de México ha cambiado de manera sustantiva. La comparación entre la pirámide poblacional nacional del año 2000 (figura 1) y la de 2020 (figura 2) muestra que el país experimentó un proceso de envejecimiento demográfico ya que el porcentaje de la población infantil y joven disminuyó, mientras que el porcentaje que representa la población adulta aumentó y, con ello, también se registró un incremento en la edad mediana nacional de siete años, al pasar de 22 a 29 años.

Figura 1. Población nacional por edad y sexo 2000 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

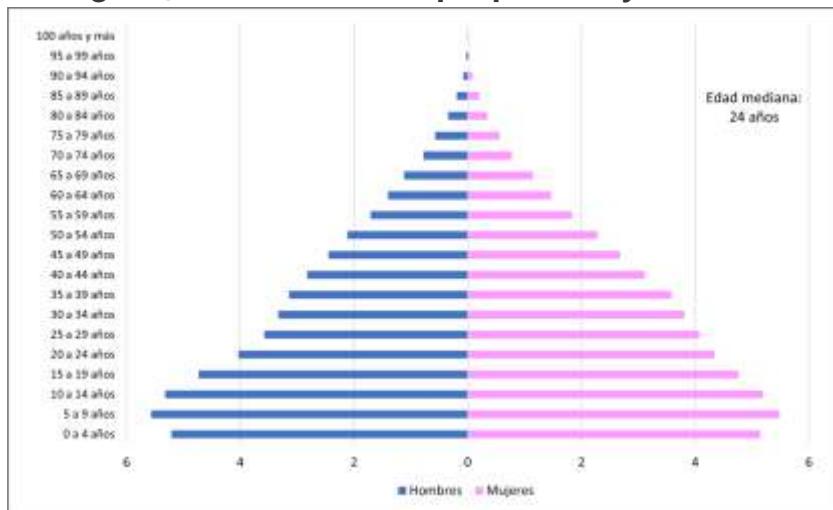
Figura 2. Población nacional por edad y sexo 2020 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

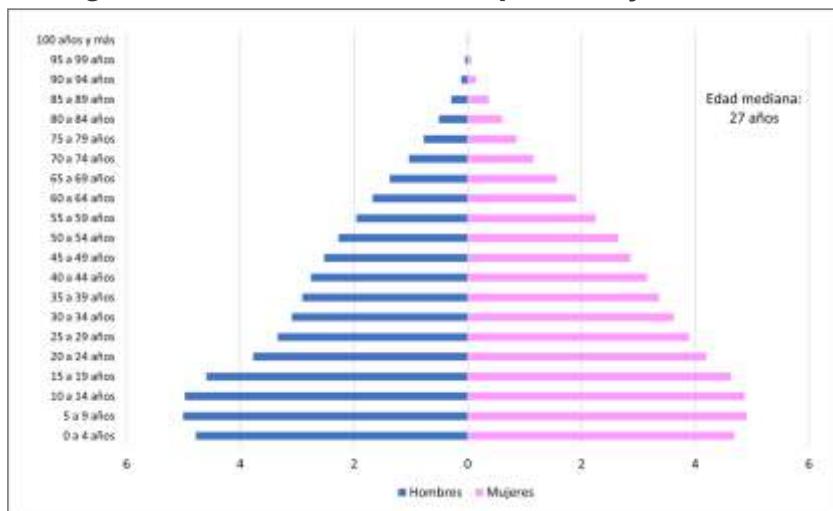
Sin embargo, la estructura etaria de las entidades federativas no ha evolucionado de la misma manera en que lo ha hecho la nacional. Si se analizan las pirámides poblacionales de las entidades federativas, se encuentra que algunas como Chiapas (figura 3) y Guerrero (figura 4) se asemejan más a la pirámide poblacional nacional de hace veinte años; mientras que en entidades como la Ciudad de México (figura 5) y Yucatán (figura 6), el envejecimiento de la población es mayor que en el ámbito nacional.

Figura 3. Población de Chiapas por edad y sexo 2020



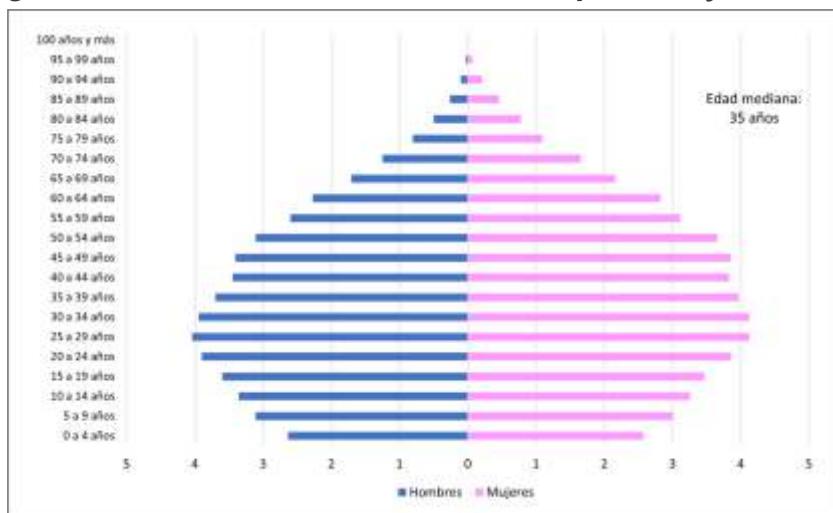
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 4. Población de Guerrero por edad y sexo 2020



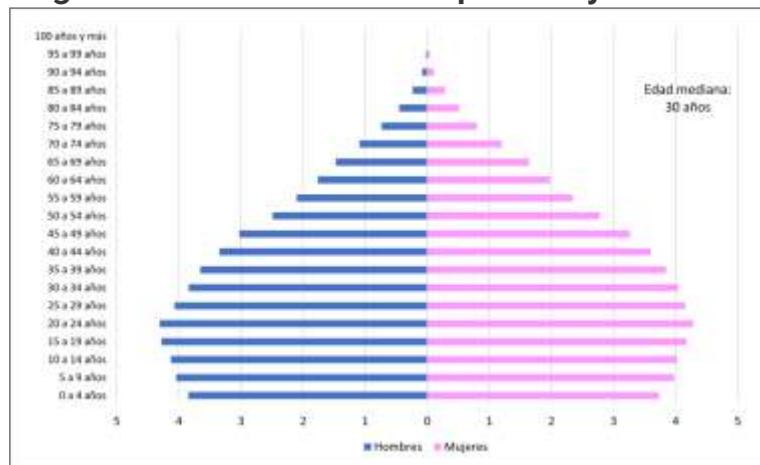
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 5. Población de la Ciudad de México por edad y sexo 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 6. Población de Yucatán por edad y sexo 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Otro indicador que muestra la variación demográfica entre las entidades federativas es la edad mediana. Mientras que la edad mediana nacional es de 28.5 años, la de Chiapas es de 24 años y la de la Ciudad de México es de 35 años, como puede verse en la figura 7.

Figura 7. Edad mediana, 2020



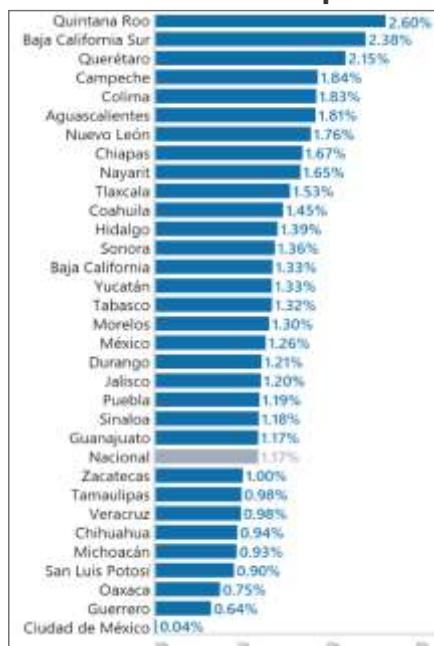
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

Dados los cambios que ha experimentado la estructura etaria de la población en México, es cada vez más difícil que el país tenga la posibilidad de aprovechar el bono demográfico.¹ En lo que respecta a las entidades federativas, el sacar provecho del bono demográfico no ha ocurrido de manera homogénea debido a que en algunas su población ha envejecido; unas cuentan con una fuerza laboral amplia, joven y capacitada, que ha impulsado su crecimiento económico; y otras –a pesar de contar con población joven– no han podido beneficiarse debido a que no está suficientemente capacitada y/o no cuenta con oportunidades laborales.

La figura 8 muestra la tasa de crecimiento de la población entre 2010 y 2020. Dicha tasa es producto de la tasa de fecundidad y la tasa neta de migración, con diferencias muy importantes entre las entidades federativas.

¹El bono demográfico se refiere a un periodo donde las personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) superan en cantidad a las personas económicamente dependientes (niños y adultos mayores).

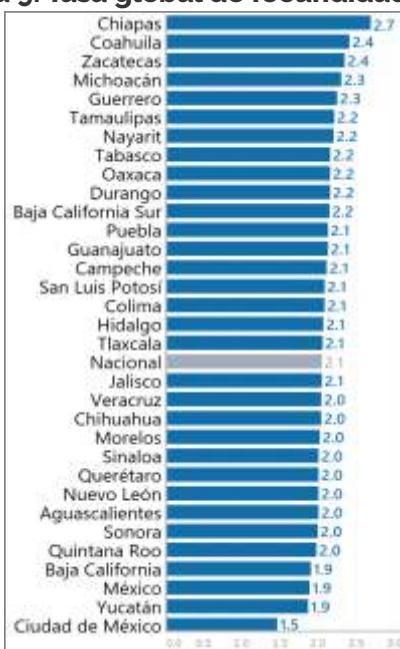
Figura 8. Tasa de crecimiento de la población 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

Con respecto a la tasa global de fecundidad, es decir el número promedio de nacimientos de las mujeres en edad fértil, en 19 de las 32 entidades federativas la tasa es mayor a 2 hijos. Chiapas presenta la tasa más alta del país con casi 3 hijos promedio, en cambio, la Ciudad de Méjico tiene una tasa global de fecundidad de 1.5 como se presenta en la figura 9.

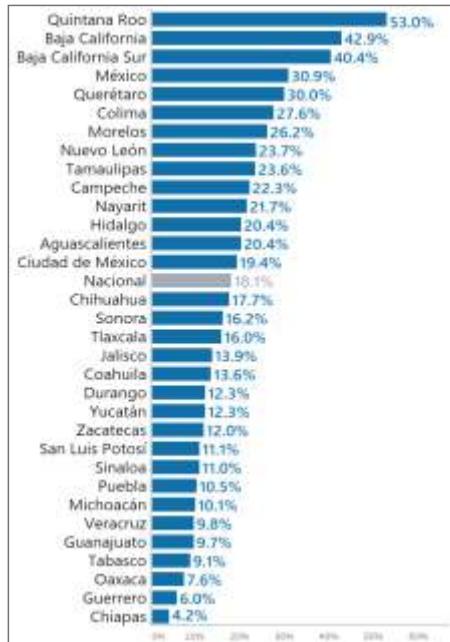
Figura 9. Tasa global de fecundidad, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

La dinámica de la población también se ve afectada por la población nacida en otra entidad o país, que migra hacia y entre las entidades federativas. La figura 10 muestra que en cinco entidades federativas –Quintana Roo, Baja California, Baja California Sur, Estado de Méjico y Querétaro–, el porcentaje de la población nacida en otro país o entidad representa 30% o más. En contraste, en seis entidades federativas –Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Guanajuato y Veracruz– el porcentaje de la población nacida en otra entidad o país es menor a 10%.

Figura 10. Porcentaje de la población nacida en otra entidad o país, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

Otra manera de analizar la migración entre entidades federativas es mediante el indicador del saldo neto migratorio que representa la diferencia entre el número de inmigrantes y el número de emigrantes. En 2020, como puede observarse en la figura 11, de las 32 entidades federativas, 14 son expulsoras de población, en donde destacan el Estado de México y Veracruz con un déficit de más de doscientas mil personas. No obstante, si se analiza el saldo neto migratorio con respecto a la población de las entidades federativas, Guerrero, Tabasco, Ciudad de México, Veracruz y Chiapas tienen los porcentajes negativos más altos con -3.7%, -2.9%, -2.8%, -2.5%, y -1.8%, respectivamente. Entre las 18 entidades federativas con saldo neto migratorio positivo, destacan Nuevo León, Querétaro, Baja California y Quintana Roo.

Figura 11. Saldo Neto Migratorio, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

La migración entre las entidades federativas es un fenómeno multicausal. La población decide migrar en búsqueda de oportunidades laborales o de mejores condiciones de vida, por ejemplo, por motivos de inseguridad. En cualquier caso, dicha migración es reflejo de la diferencia en las condiciones económicas y sociales entre las entidades federativas y da cuenta de la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas adecuadas, tanto para las entidades expulsoras, como para las receptoras.

En general, los cambios poblacionales suelen ocurrir en el mediano y largo plazos. Sin embargo, durante 2020 –debido a la pandemia causada por la enfermedad COVID-19– estos cambios se han acelerado en variables demográficas como la mortalidad y la esperanza de vida, pero se prevé que en el futuro también se observen cambios en otras variables como la fecundidad y la migración (Téllez y Jiménez, 2020).

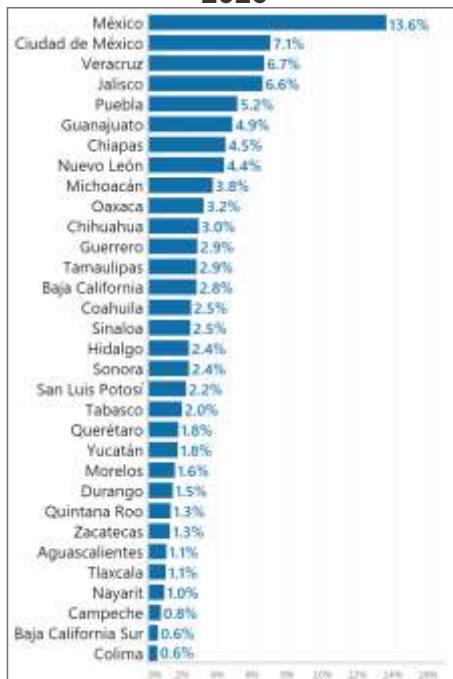
Según datos preliminares² del INEGI (2021), se registró un exceso de mortalidad³ por todas las causas equivalentes a 43.5%. En lo que respecta a las causas de mortalidad por enfermedades y problemas de salud, las tres principales causas de muerte en el país son por enfermedades del corazón (20.2%), por la COVID-19 (18.5%), y por diabetes mellitus (13.9%) (INEGI, 2021).

La tasa de defunciones registradas por cada 10,000 habitantes fue 27 unidades mayor respecto a la información definitiva del año anterior. Las entidades federativas con las mayores tasas de defunción fueron la Ciudad de México, Chihuahua, Sonora, Morelos y Veracruz con 116, 105, 94, 93 y 93, respectivamente, cifras que superan la tasa nacional de 86. En contraste, Quintana Roo con 59, Baja California Sur con 61, Querétaro con 63, y Aguascalientes con 67, fueron las entidades que registraron las tasas más bajas (INEGI, 2021).

La figura 12 registra la distribución de la población por entidad federativa en 2020. Es muy importante tener en mente esta distribución para poder realizar comparaciones entre las entidades federativas en términos relativos con respecto al porcentaje de población nacional.

Figura 12. Porcentaje de la población por entidad federativa,

2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, Proyecciones de la población de México y de las Entidades Federativas 2016-2050.

Los cambios en la distribución etaria y la migración entre las entidades federativas requieren atender nuevas demandas de la población y, por tanto, de políticas públicas diferenciadas para los estados con población más joven, para tratar de aprovechar el bono demográfico, y para estados con población más envejecida en donde se tendrían que tomar en cuenta aspectos como los servicios de salud y de cuidados para los adultos mayores. También se requieren políticas públicas diferenciadas para las entidades que expulsan y reciben población.

² Se trata de datos preliminares porque, al momento del cierre de este artículo, todavía no concluía el proceso de confronta con los datos de la Secretaría de Salud. Los datos definitivos se publicarán en octubre de 2021.

³ Se dice que existe un exceso de mortalidad cuando se registra un valor superior al esperado estimado conforme a los últimos cinco años.

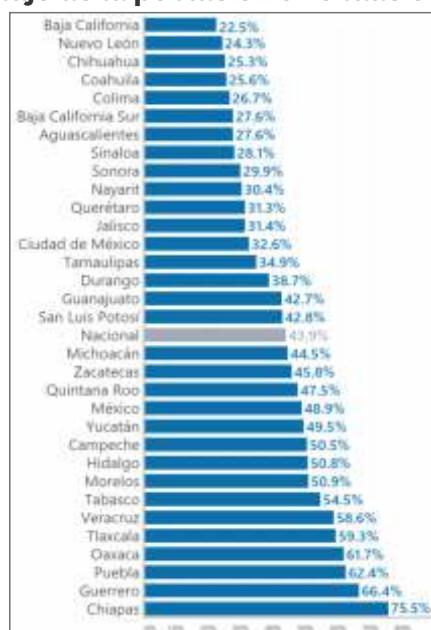
Aspectos sociales

Méjico es pionero en medir de manera oficial la pobreza utilizando una metodología multidimensional. El CONEVAL –institución responsable de medir la pobreza– incluye en su medición, además del nivel de ingresos o la insuficiencia de recursos económicos, otras dimensiones del desarrollo social y humano, las cuales expresa a manera de carencias.

A continuación, se presenta, por entidad federativa, la información actualizada al año 2020 sobre la población en situación de pobreza, la población en situación de pobreza extrema, y la población que padece las diferentes carencias sociales. Para ilustrar la evolución de estos indicadores, también se incluye la información de 2018, siguiendo los ajustes metodológicos establecidos por CONEVAL para que la información sea comparable entre estos dos años (CONEVAL, 2021).

La figura 13 muestra el porcentaje de la población en situación de pobreza que se define, según el CONEVAL (2014: 4), como la población que presenta “al menos una carencia social y cuyos ingresos son inferiores a la Línea de Bienestar Económico (LBE), la cual especifica el ingreso necesario para adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria de bienes y servicios”. El porcentaje nacional de la población en situación de pobreza pasó de 41.9% en 2018 a 43.9% en 2020. Las entidades federativas que registraron mayores incrementos con respecto a 2018 son: Quintana Roo, Baja California Sur y Tlaxcala con 17.3, 9.0 y 8.3 puntos porcentuales, respectivamente. Por el contrario, Nayarit, Colima y Zacatecas experimentaron una disminución en el mismo periodo de 5.3, 3.7 y 3.5 puntos porcentuales, respectivamente (CONEVAL, 2021). Diez entidades federativas presentan 30% o menos de su población en situación de pobreza, siendo el porcentaje de Baja California el más bajo con 22.5%. En contraste, otras diez entidades federativas presentan un porcentaje por arriba de 50% de su población en situación de pobreza, entre las que destacan Oaxaca con 61.7%, Puebla con 62.4%, Guerrero con 66.4% y Chiapas con 75.5%.

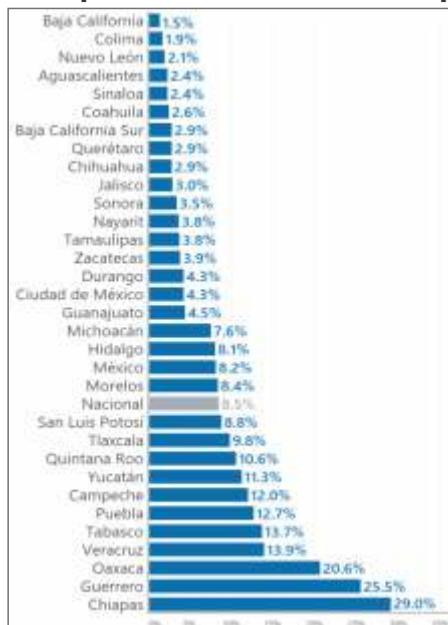
Figura 13. Porcentaje de la población en situación de pobreza, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Dentro de la población en situación de pobreza, es necesario resaltar aquella que se encuentra en situación de pobreza extrema, es decir que su “ingreso total es insuficiente incluso para comprar la canasta que permite satisfacer sus necesidades alimentarias y que, además, tienen tres o más carencias sociales” (CONEVAL, 2014: 4). El porcentaje de la población del país en situación de pobreza extrema pasó de 7% en 2018 a 8.5% en 2020 (CONEVAL, 2021). Si se comparan los porcentajes de la población en situación de pobreza (figura 13) con aquella en situación de pobreza extrema (figura 14), se observa que, en ambas, Veracruz, Puebla, Tabasco, Oaxaca, Guerrero y Chiapas permanecen en las últimas posiciones, aunque destaca Chiapas por ser la entidad federativa en la que casi la tercera parte de su población (29%) se encuentra en situación de pobreza extrema.

Figura 14. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Como ya se dijo antes, la medición multidimensional de la pobreza permite identificar a grupos vulnerables que sufren alguna carencia asociada a derechos sociales. A continuación, se presenta la información de las entidades federativas con respecto a cada una de las carencias que mide CONEVAL.

En lo que respecta a la carencia por rezago educativo, que se define como la población que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria según los diferentes rangos de edad (CONEVAL, 2021a), la figura 15 muestra el porcentaje de la población con esta carencia en las entidades federativas. Entre 2018 y 2020, el porcentaje de la población nacional que presentó esta carencia aumentó 0.25 puntos porcentuales, aunque no es un cambio estadísticamente significativo (CONEVAL, 2021). Es importante notar que el porcentaje de la Ciudad de México, que es la entidad mejor posicionada, representa la mitad de la media nacional y que sólo nueve entidades federativas se encuentran por debajo del promedio del país. Entre este grupo de entidades, destaca Guerrero, Veracruz, Michoacán y Oaxaca donde más de una cuarta parte de su población presenta esta carencia, y Chiapas, que registra el porcentaje más alto con 32.5%.

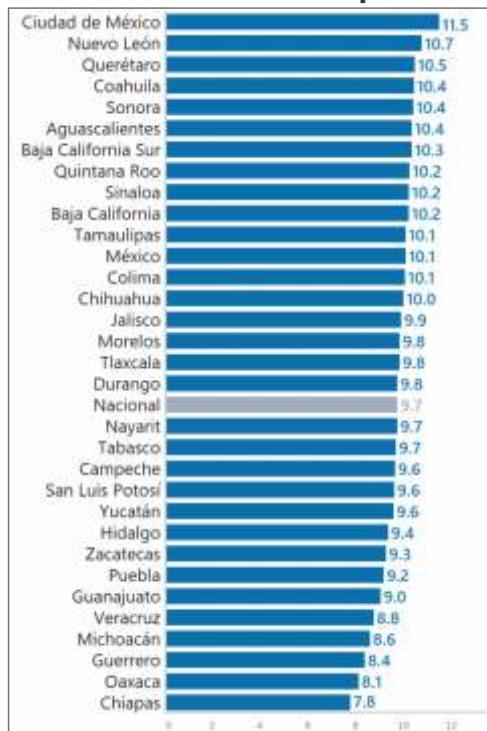
Figura 15. Porcentaje de la población con carencia por rezago educativo, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Para complementar la información en materia educativa, la figura 16 muestra los grados promedio de escolaridad de la población de 15 años y más en las entidades federativas. La diferencia de grados de escolaridad entre la entidad mejor posicionada que es la Ciudad de México con 11.5 y Chiapas que es la más rezagada con 7.8 es de 3.7 grados.

Figura 16. Grados promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

De acuerdo con el CONEVAL (2021b), la población que no tiene acceso a los servicios de salud es aquella que no cuenta con adscripción o afiliación al Seguro Popular, a las instituciones públicas de seguridad social, a servicios médicos privados, o bien, no reportó tener derecho a recibir los servicios que presta el INSABI. Entre 2018 y 2020, el porcentaje de la población nacional con esta carencia experimentó un aumento de 12 puntos porcentuales para ubicarse en 28.2%. A pesar de que todas las entidades federativas presentaron un ascenso en esta carencia con respecto a 2018, destacan Oaxaca, Guerrero y Chiapas con un incremento de 20.6, 19.7 y 19.5 puntos porcentuales, respectivamente (CONEVAL, 2021). Como puede verse en la figura 17, las entidades mejor posicionadas que registraron un porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud menor de 20% son: Chihuahua, Baja California Sur, Colima, Tamaulipas, Sinaloa, y San Luis Potosí. Por el contrario, Veracruz, Morelos, Puebla, Jalisco, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Chiapas y Michoacán tuvieron porcentajes de más de 30%.

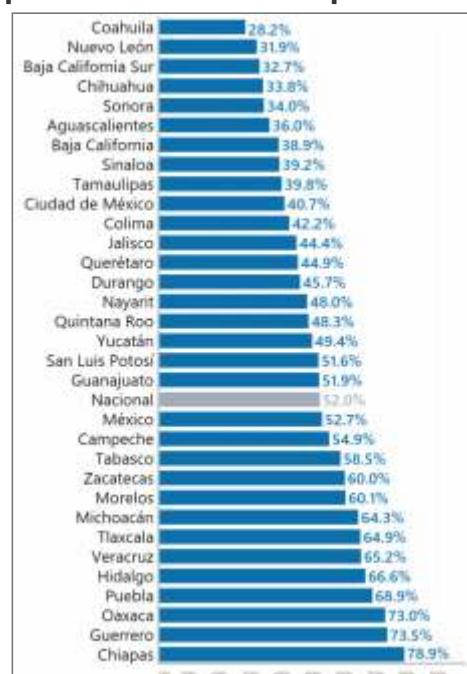
Figura 17. Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Los criterios para la medición de la carencia por acceso a la seguridad social cambiaron para 2018-2020 (CONEVAL, 2021c).⁴ En 2020, como puede observarse la figura 18, más de la mitad de la población en el país no cuenta con acceso a la seguridad social. Aunque debe notarse que entre 2018 y 2020 se registró un descenso de 1.4 puntos porcentuales en el porcentaje de la población que padece esta carencia y que también se registraron disminuciones en la mayoría de las entidades federativas, en donde destacan Oaxaca, Tabasco Chiapas y Morelos con cambios estadísticamente significativos (CONEVAL, 2021).

Figura 18. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la seguridad social, 2020

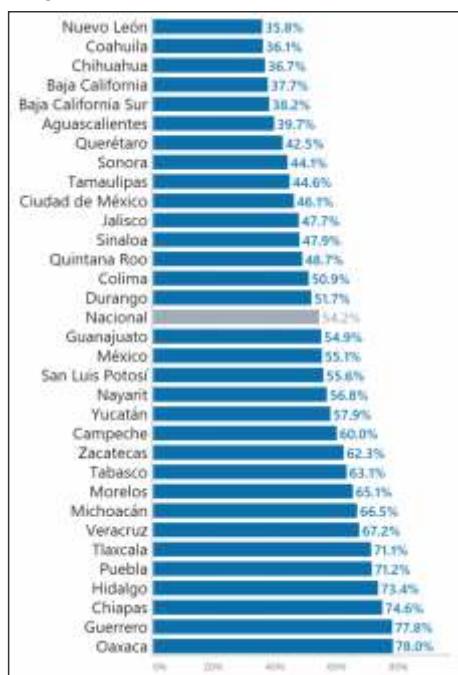


Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

⁴ Ahora CONEVAL (2021c) considera que una persona tiene acceso a la seguridad social cuando está: (...) ocupada (con trabajo principal o secundario) cuenta con acceso directo a seguridad social cuando: es trabajador subordinado y recibe como prestación laboral el acceso a servicios médicos de alguna institución; o es trabajador no asalariado o independiente y tiene acceso a servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria y cuenta con SAR o Afore. Adicionalmente, se

A este respecto, conviene analizar la tasa de informalidad laboral de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENO) ya que está estrechamente vinculada con la carencia por acceso a la seguridad social. Como puede apreciarse en la figura 19, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca registran porcentajes de más de 70% en la tasa de informalidad laboral. Si se comparan las figuras 18 y 19, se observa que hay una coincidencia (aunque con pequeñas variaciones en las posiciones) entre las entidades que se encuentran en las últimas 12 posiciones de ambos indicadores.

Figura 19. Tasa de informalidad laboral, 2020



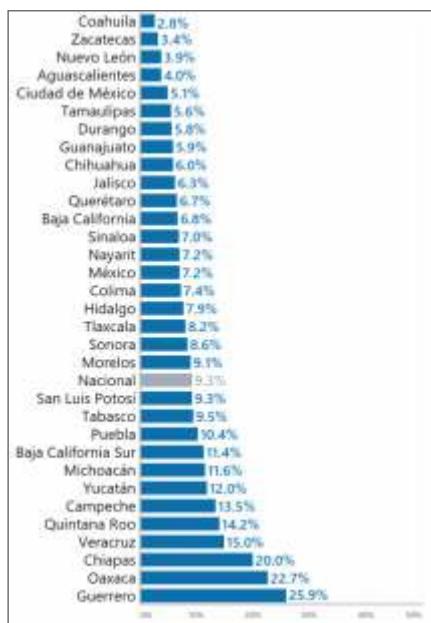
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENO).

En cuanto a la carencia por calidad y espacios de la vivienda, se considera que una persona padece esta carencia si reside en una vivienda con al menos una de las siguientes características: a) el material de los pisos de la vivienda es de tierra; b) el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos; c) el material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbestos; o material de desecho; y d) la razón de personas por cuarto es mayor que 2.5.

Esta carencia es la que presenta el menor porcentaje promedio nacional de la población con 9.3%, con una disminución con respecto a 2018 de 1.7 puntos porcentuales (CONEVAL, 2021). Sin embargo, como puede verse en la figura 20, Chiapas, Guerrero y Oaxaca se encuentran rezagadas, ya que más de 20% de su población presenta esta carencia.

considera que una persona tiene acceso directo, independientemente de su condición laboral, si goza de alguna jubilación o pensión. De la misma manera, se considera que una persona tiene acceso a seguridad social, de manera indirecta, cuando ésta es transferida debido a su relación familiar directa con alguien que goza de acceso directo. En el caso de la población en edad de jubilación (65 años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores cuyo monto mensual otorgado sea mayor o igual al valor promedio de la canasta alimentaria (calculado como el promedio simple de las LPEI en el ámbito rural y urbano)".

Figura 20. Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda, 2020

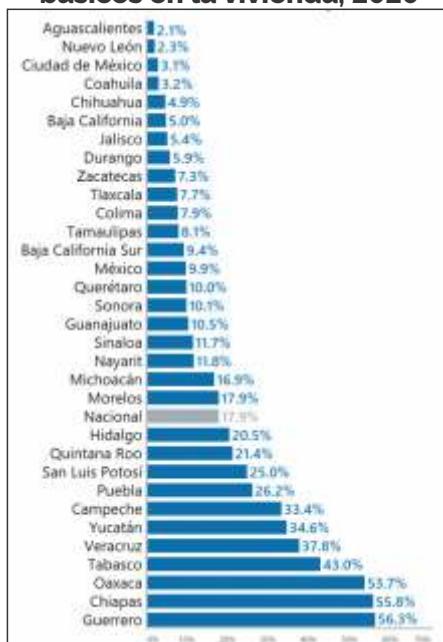


Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

La figura 21 muestra, por entidad federativa, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Se considera que una persona presenta esta carencia si reside en una vivienda con al menos una de las siguientes características: a) el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; b) no cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; c) no disponen de energía eléctrica; y d) el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

Esta carencia registró una disminución de 1.7 puntos porcentuales en el país, entre 2018 y 2020 (CONEVAL, 2021). Se muestra mucha heterogeneidad entre las entidades federativas ya que mientras en tres de ellas –Oaxaca, Chiapas y Guerrero– más de la mitad de su población presentan esta carencia, en Aguascalientes, Nuevo León, Ciudad de México, Coahuila, Chihuahua y Baja California el porcentaje es de 5% o menos.

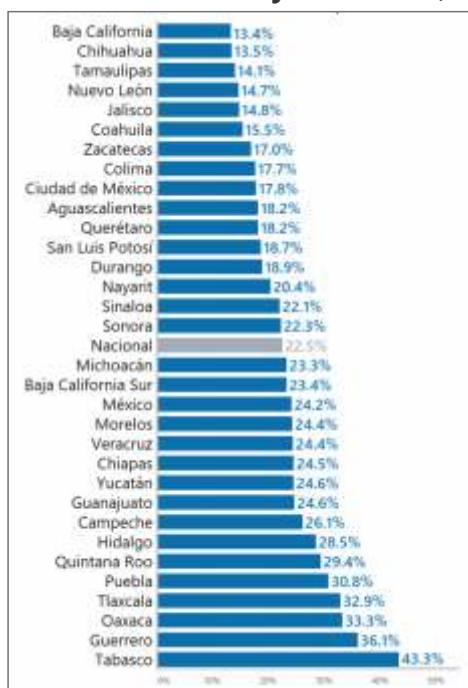
Figura 21. Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Los hogares que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o que presentan limitación en el consumo de alimentos, se considera que tienen carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Esta carencia muestra un incremento de 0.31 puntos porcentuales entre 2018 y 2020, sin que este cambio sea estadísticamente significativo. La figura 22 muestra que Puebla, Tlaxcala, Oaxaca, y Guerrero son las entidades con los mayores porcentajes de la población que padece esta carencia, con 30.8%, 32.9%, 33.3%, 36.1%, respectivamente. Mientras que Tabasco es la entidad peor posicionada con 43.3%, casi el doble de la media nacional. Por su parte, las entidades mejor posicionadas son Baja California con 13.4%, Chihuahua con 13.5%, Tamaulipas con 14.1%, Nuevo León con 14.7%, y Jalisco con 14.8%.

Figura 22. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Entre 2008 y 2018 se logró disminuir el porcentaje de población que vive en pobreza en México de 44.4% a 41.9%, sin embargo, en 2020, el porcentaje aumentó a 43.9%. A pesar de los grandes esfuerzos de los últimos años por abatir la pobreza, es poco probable que la brecha entre las entidades federativas disminuya y que la tendencia a la baja en estos indicadores continúe en el corto plazo. Lo anterior, debido a que la crisis generada por la COVID-19 fue muy regresiva, afectando a los sectores más vulnerables de la población en sus ingresos y en otros aspectos del desarrollo como la alimentación y la educación.

En relación a la alimentación, el Banco de México realizó un análisis, entre febrero y octubre de 2020, y observó un aumento en el costo de la canasta de consumo de alimentos cuyo impacto fue mayor para la población de menores ingresos y en las entidades de la región Sur del país (Banco de México, 2020).

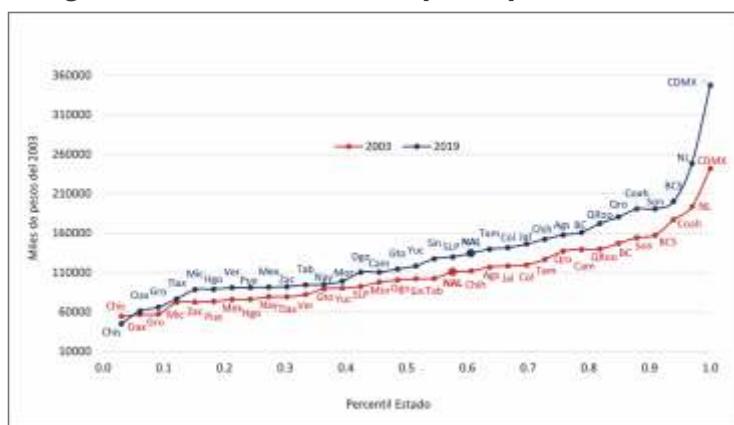
En cuanto a la educación, de acuerdo con la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación 2020 del INEGI, más de 33 millones de estudiantes se vieron obligados a continuar sus estudios desde su hogar. El cambio del modelo educativo presencial a uno a distancia amplió las desigualdades que ya existían en el acceso a la educación porque afectó, en mayor medida, a los hogares que no disponen de herramientas tecnológicas o con problemas de conectividad a internet (INEGI, 2020a). Además, se registró un aumento en la no conclusión de los estudios y del abandono escolar, debido, principalmente, a la dificultad de los estudiantes para adaptarse a las clases a distancia; a la pérdida del empleo de sus padres; o la carencia de herramientas tecnológicas (INEGI, 2020a).

Sin duda, es indispensable coordinar las acciones de los tres ámbitos de gobierno en torno al combate a la pobreza y la atención de las carencias sociales. También es necesario que las entidades federativas aprovechen la ventaja de contar con la medición multidimensional de la pobreza para identificar a los grupos vulnerables de su población que presentan carencias sociales y así poder focalizar mejor sus esfuerzos para tratar de subsanarlas.

Aspectos económicos

En este apartado se presenta la evolución y la situación actual de las entidades federativas en materia de desarrollo económico, utilizando información del periodo 2003-2019 en donde los datos sobre el Producto Interno Bruto (PIB) son comparables. La figura 23 muestra la evolución del PIB per cápita en el periodo analizado. La Ciudad de México, Nuevo León, Coahuila, Baja California y Sonora se ubican en los cinco primeros lugares, mientras que Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán se sitúan entre los últimos lugares. Tanto Chiapas, Tabasco y Campeche presentaron una disminución en el PIB per cápita en términos absolutos en el periodo estudiado, pero en el caso de Campeche esta disminución ocasionó que fuera la única entidad federativa que pasó de haber estado por arriba de la media nacional en 2003, para posicionarse por debajo de la media nacional en 2019.

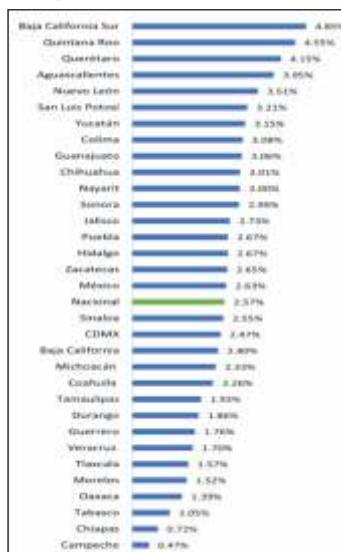
Figura 23. Evolución del PIB per cápita 2003-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. PIB por Entidad Federativa Base 2013 y CONAPO. Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050.

Entre 2003-2019, el crecimiento promedio del PIB no petrolero del país fue de 2.5 (ver figura 24). Dos entidades federativas con vocación turística –Baja California Sur y Quintana Roo– casi lograron duplicar el crecimiento promedio nacional con 4.7 y 4.5, respectivamente. En contraste, de las 14 entidades que se situaron por debajo del crecimiento promedio nacional, Tabasco, Chiapas y Campeche registraron valores de 1.0, 0.7 y 0.3, respectivamente.

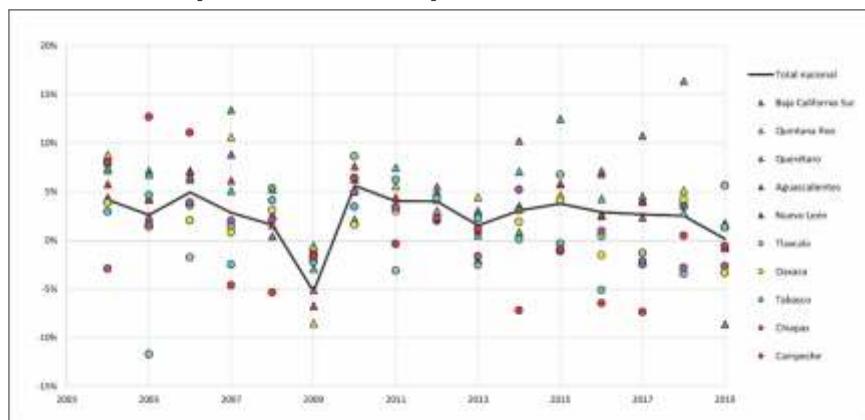
Figura 24. Crecimiento promedio del PIB no petrolero 2003-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. PIB por Entidad Federativa Base 2013.

En un análisis más a detalle, en la figura 25 se presenta la evolución de las tasas de crecimiento del PIB no petrolero para las cinco entidades federativas con mayor y menor crecimiento promedio en el periodo 2003-2019 con respecto al crecimiento nacional. El año 2007 muestra que la persistente divergencia en el crecimiento antecede a la Crisis de 2008-2009. En los años posteriores a la recuperación (que van de 2014 a 2018) los estados más dinámicos se siguen ubicando constantemente por arriba del promedio nacional, a diferencia de los años anteriores donde las entidades analizadas crecían casi a la par.

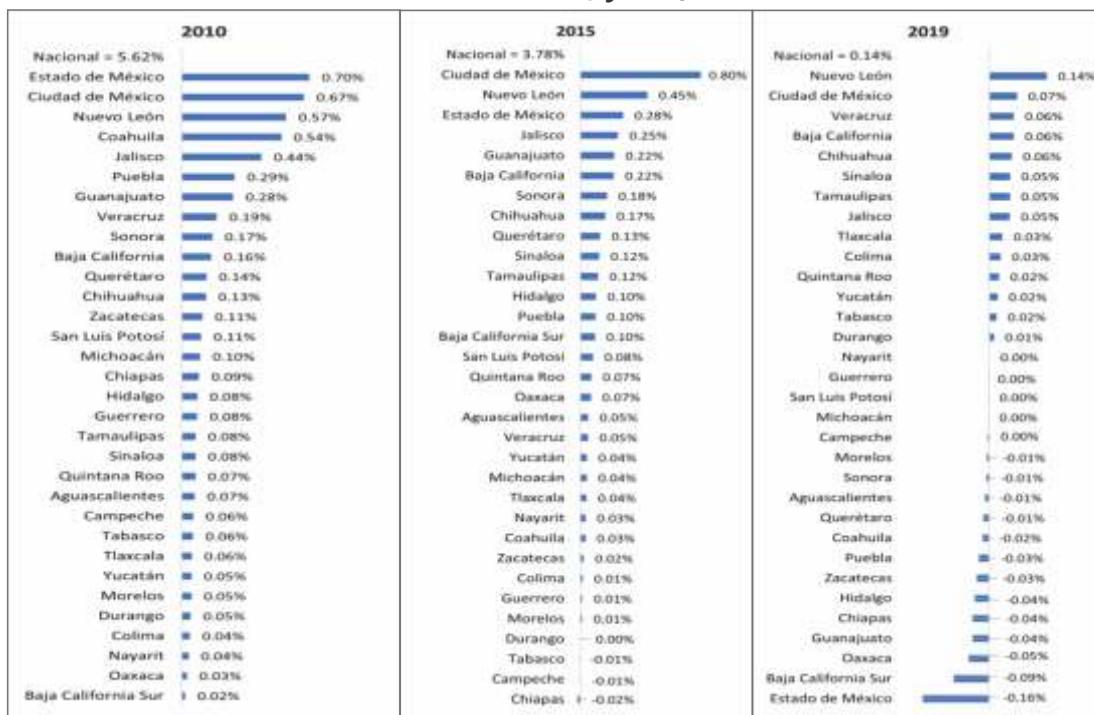
Figura 25. Evolución de las cinco entidades con mayor y menor crecimiento del PIB petrolero con respecto del nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. PIB por Entidad Federativa Base 2013.

A continuación, se muestra la contribución a la tasa de crecimiento de las entidades federativas (figura 26), así como su evolución (figura 27). En los tres años analizados –2010, 2015 y 2019– la Ciudad de México y Nuevo León son de las entidades que más contribuyen al crecimiento del país. Llama la atención el caso del Estado de México que cuya contribución fue de las mejores en 2010 y 2015; sin embargo, fue la entidad que menos contribuyó en 2019. En 2010 todas las entidades federativas presentaron una contribución positiva, mientras que en 2015 Durango, Tabasco, Campeche y Chiapas mostraron cifras negativas, al igual que Guanajuato, Oaxaca, Baja California y el Estado de México para el año 2019.

Figura 26. Contribuciones de las entidades federativas a la tasa de crecimiento nacional 2010, 2015 y 2019



Fuente: INEGI. PIB por Entidad Federativa Base 2013.

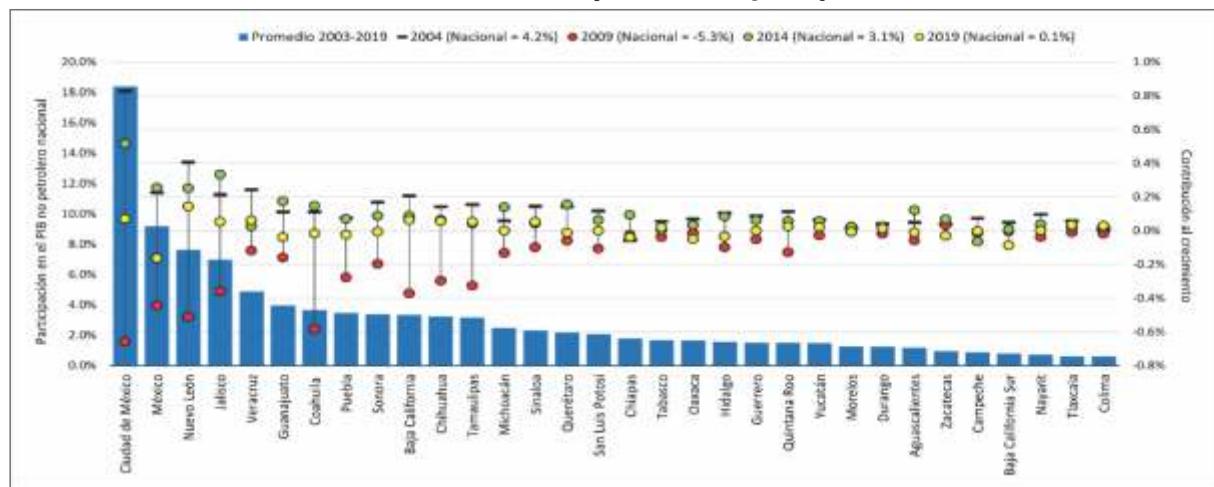
Figura 27. Evolución de las contribuciones a la tasa de crecimiento nacional para los años 2010, 2015 y 2019



Fuente: INEGI. PIB por Entidad Federativa Base 2013.

En la figura 28 se muestra el promedio de la participación en el PIB no petrolero nacional de las entidades federativas y su contribución al crecimiento para los años 2004, 2009, 2014 y 2019. Si se toma el crecimiento de 2019, entidades como la Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Baja California son las que tienen un promedio de participación más alto y además su contribución al crecimiento para 2019 fue positiva. Hay otras entidades que, a pesar de ubicarse entre las mejores con respecto a su participación, para 2019 presentaron contribuciones a la tasa de crecimiento negativas como el Estado de México, Guanajuato, Coahuila, Puebla y Sonora. También se presenta el caso de entidades cuyo promedio de participación es bajo, pero su contribución al crecimiento, aunque modesto, es positivo como Colima, Tlaxcala, Durango y Yucatán. Por último, hay entidades con promedios bajos de participación y que su contribución al crecimiento es nula o negativa como Nayarit, Baja California Sur, Campeche, Zacatecas, Aguascalientes y Morelos.

**Figura 28. Participaciones y contribuciones a la tasa de crecimiento del PIB no petrolero nacional
(barras azules corresponden al eje izquierdo)**



Fuente: INEGI. PIB por Entidad Federativa Base 2013.

Otro factor importante para tener en cuenta es la estructura económica de las entidades federativas. Si se analiza el crecimiento, entre 2003 y 2019, de los sectores económicos en los que se divide la actividad económica (figura 29), se observa que el sector secundario es el que presenta un crecimiento promedio con 0.9%, seguido del sector primario con 1.8%, y del sector terciario, que registra el mayor crecimiento, con 2.8%.

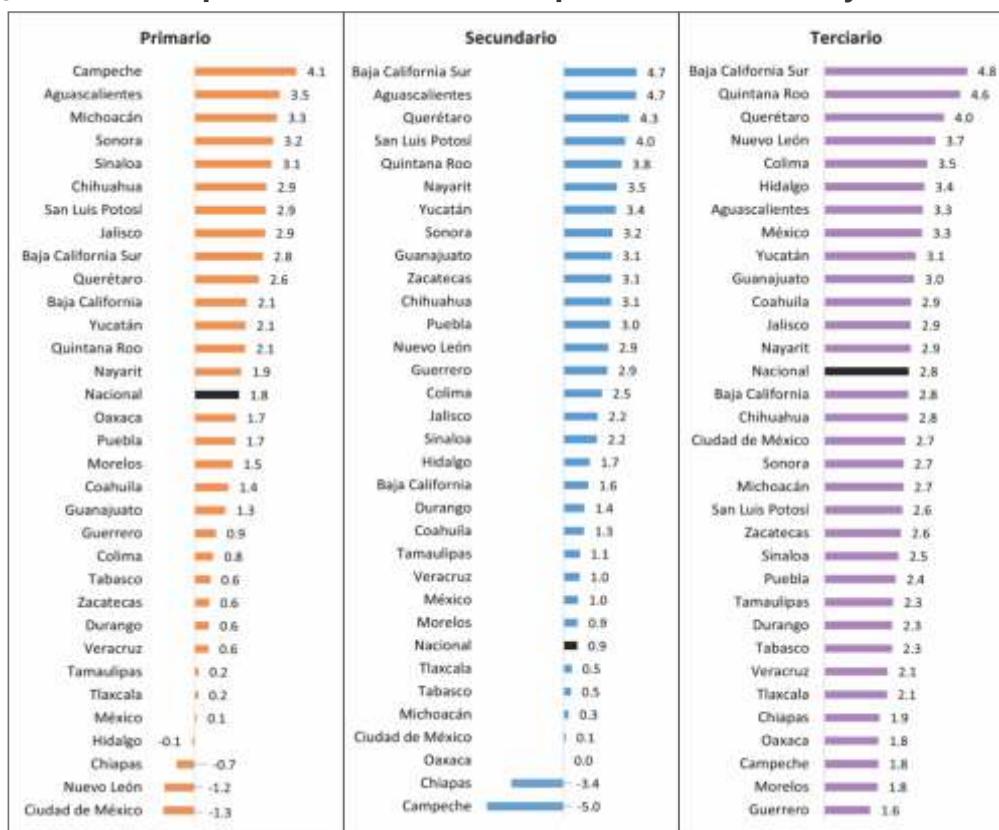
Con respecto al crecimiento promedio de las entidades federativas en el sector primario, cuatro entidades federativas presentan crecimiento negativo (Ciudad de México, Nuevo León, Chiapas e Hidalgo), la

quinta entidad federativa con menor crecimiento promedio, aunque no presenta crecimiento negativo es el Estado de México con 0.1%. Por su parte, las entidades que registran el mayor crecimiento promedio en el sector primario son Campeche, Aguascalientes, Michoacán, Sonora y Sinaloa, con algunos porcentajes que superan en más de el doble el promedio nacional.

En el sector secundario hay entidades como Baja California Sur, Aguascalientes, Querétaro, San Luis Potosí y Quintana Roo que tienen un promedio de crecimiento que es cuatro veces mayor al promedio nacional. Por el contrario, la Ciudad de México y Michoacán tienen porcentajes de crecimiento casi nulos con 0.1 y 0.3, respectivamente; Oaxaca registra 0%; y Campeche y Chiapas registran un crecimiento promedio negativo.

Todas las entidades federativas presentan un crecimiento promedio positivo en el sector terciario de la economía durante el periodo analizado. Baja California Sur, Quintana Roo, Querétaro, Nuevo León y Colima son las entidades que registran un crecimiento promedio mayor; mientras que Guerrero, Morelos, Campeche, Oaxaca y Chiapas son las que menos crecen en promedio.

Figura 29. Crecimiento promedio de los sectores primario, secundario y terciario 2003-2019



Fuente: INEGI. PIB por Entidad Federativa Base 2013.

Como consecuencia de la pandemia por la COVID-19, México ha sufrido una grave crisis económica con disminuciones del PIB de 8.2%, del consumo privado de 11%, y de la inversión fija bruta de 18.2%. También se registraron impactos negativos en el mercado laboral por la pérdida de más de 600 mil empleos formales y en el cierre de más de 1 millón de negocios (INEGI, 2020b).

Todas las entidades federativas han sufrido las consecuencias económicas producidas por las medidas de cuarentena y aislamiento social, como la disminución del ingreso, los despidos de personal, y la caída drástica del comercio internacional. Sin embargo, dicha afectación depende de la estructura económica de las entidades, por lo que entidades cuya economía se basa en el turismo o en la exportación, se ven más afectadas que aquéllas con economía basada en otros sectores. La recuperación económica también dependerá de las capacidades y de las medidas que las entidades implementen para paliar los efectos de la crisis, en familias y empresas, y fomentar sus sectores estratégicos.

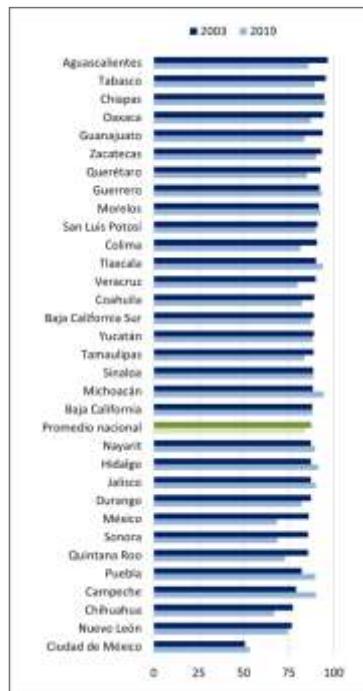
Una vez que se han analizado los indicadores demográficos, sociales y económicos, el siguiente apartado presenta indicadores para las áreas de política consideradas para el estudio del Federalismo Responsable, a saber: capacidades fiscales; instituciones gubernamentales y profesionalización; ciencia, tecnología e innovación local; salud pública y COVID-19; desarrollo democrático; transparencia y rendición de cuentas; justicia penal; e internacionalización.

4. Breve diagnóstico de las áreas de política pública del Federalismo Responsable en México

a. Capacidades fiscales

Uno de los puntos más críticos del federalismo mexicano es la cuestión fiscal, que se caracteriza por la alta dependencia financiera de las entidades federativas de los recursos que les transfiere la federación. El indicador para medir esta dependencia es el porcentaje que las participaciones y las aportaciones de la federación representan de los ingresos totales de las entidades federativas. Como se ilustra en la figura 30, entre 2003 y 2019, la mayoría de las entidades federativas disminuyeron su dependencia con respecto a los recursos que reciben de la federación, aunque los porcentajes superan, en todos los casos, 50%. Destacan Chiapas, Guerrero, Morelos, Tlaxcala, Michoacán, Nayarit, Hidalgo, Jalisco, Puebla y Campeche que sufrieron, durante el periodo estudiado, un aumento en este indicador.

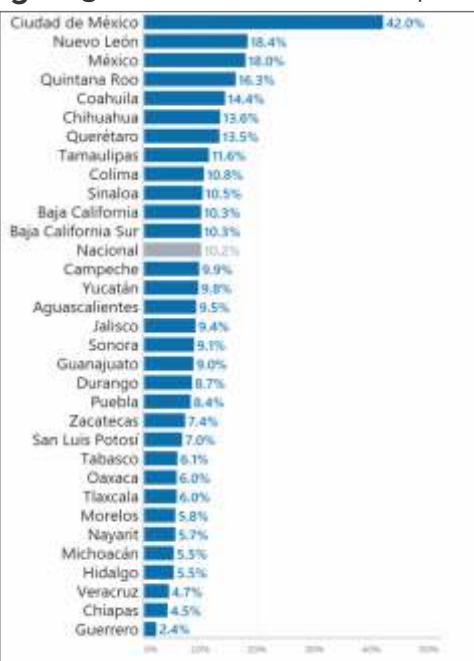
Figura 30. Dependencia de participaciones y aportaciones federales 2003-2019 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. PIB por Entidad Federativa Base 2013 y estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Dada la alta dependencia de los recursos provenientes de la federación, conviene conocer cuáles son las capacidades fiscales de las entidades federativas. Dichas capacidades pueden medirse por medio de su autonomía financiera, es decir la relación de ingresos propios con respecto a los ingresos totales. Los ingresos propios de las entidades federativas provienen de impuestos a la nómina y la tenencia, entre otros, además de derechos, productos y aprovechamientos. En la figura 31 se observa que 12 entidades se encuentran por arriba de la media nacional (10.2%). De entre ellas, destaca la Ciudad de México con 42%, lo que equivale a más de cuatro veces la media nacional. En contraste, Veracruz, Chiapas y Guerrero alcanzan menos de 5%, con 4.7%, 4.5% y 2.4%, respectivamente.

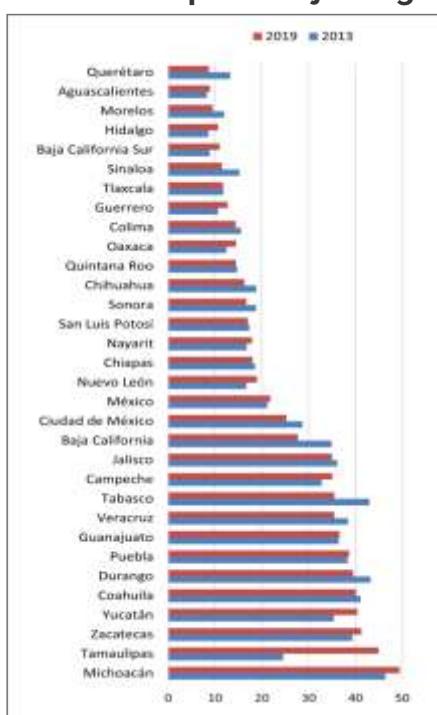
Figura 31. Autonomía financiera, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

La mayoría de las entidades federativas tiene poca capacidad para generar ingresos propios; a esto se añade que su margen de acción para destinarlos a gasto de inversión, que se considera uno de los motores del crecimiento, es limitado debido, principalmente, a dos factores: el gasto corriente y la deuda. Como se muestra en la figura 32, el gasto corriente como porcentaje del gasto total de las entidades federativas ha variado mucho en los últimos años. Querétaro, Aguascalientes y Morelos registran porcentajes por debajo de 10%, mientras que en una docena entidades ese porcentaje está por arriba de 30%. Destacan los casos de Michoacán que casi alcanza 50% y el de Tamaulipas que aumentó considerablemente durante el periodo estudiado.

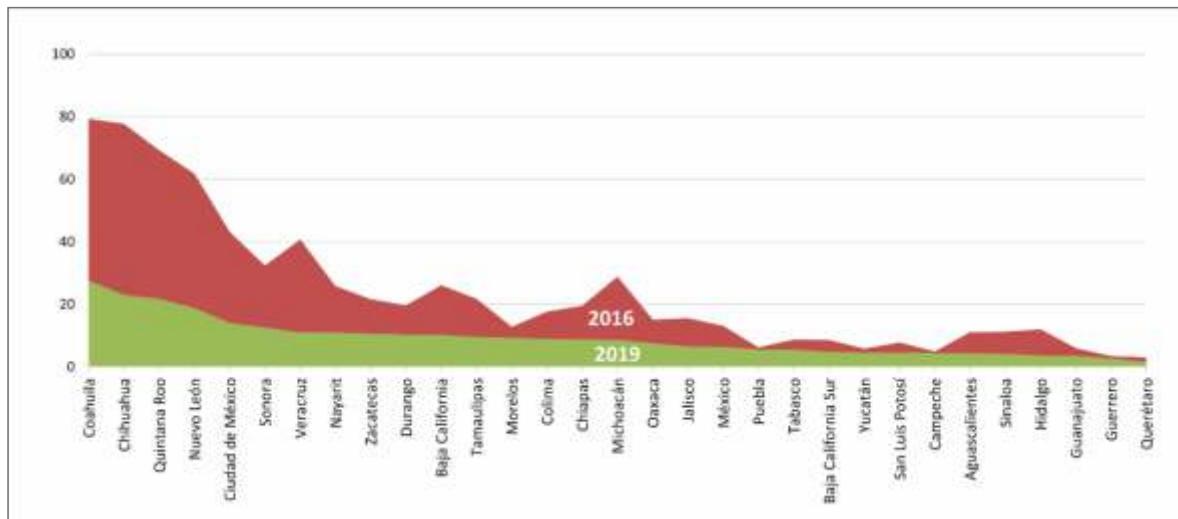
Figura 32. Gasto corriente como porcentaje del gasto total 2013 y 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Después de la crisis financiera de 2008, algunas entidades federativas aumentaron –de forma considerable– su deuda respecto a sus ingresos totales, como Coahuila, Chihuahua, Quintana Roo, Nuevo León o la Ciudad de México. El aumento alcanzó tales dimensiones que en 2015 se reformó la Constitución y se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. La figura 33 muestra como, a partir de estos cambios, las entidades federativas han disminuido la proporción de su deuda respecto a sus ingresos totales, aunque es importante señalar que la deuda, por si misma, no debe considerarse como un factor negativo, siempre y cuando esos recursos se utilicen para actividades dirigidas al desarrollo económico y social.

Figura 33. Deuda respecto de los ingresos totales 2016-2019 (porcentaje)*

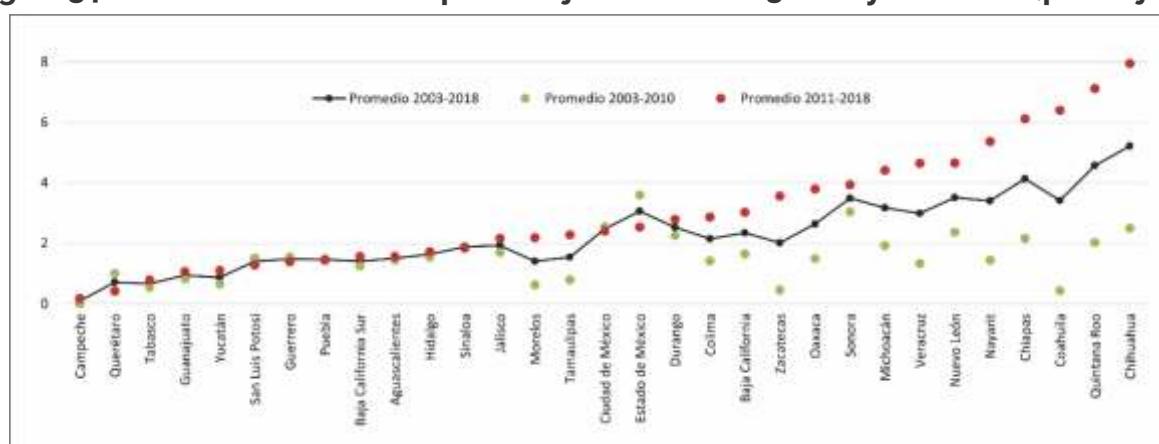


*Tlaxcala no aparece en la gráfica ya que tiene una ley de “deuda cero”.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Si se estima el peso de la deuda como porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), se observa que Coahuila, Chihuahua, Quintana Roo, Nuevo León y Veracruz siguen teniendo los porcentajes más altos. Sin embargo, esta estimación, en términos relativos, hace que se añadan a la lista Nayarit y Chiapas, como se muestra en la figura 34.

Figura 34. Peso de la deuda como porcentaje del PIBE 2003-2010 y 2011-2018 (porcentaje)

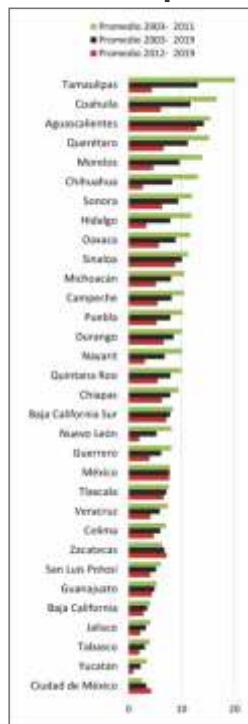


*Tlaxcala no aparece en la gráfica ya que tiene una ley de “deuda cero”.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, PIB por Entidad Federativa Base 2013 y estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Dado lo anterior, las entidades federativas tienen poco margen de maniobra para que el gasto se destine a infraestructura o gasto de inversión como se muestra en la figura 35.

Figura 35. Gasto en infraestructura como porcentaje del gasto total 2003-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

El federalismo hacendario se caracteriza por la dependencia de las entidades federativas de las transferencias que reciben de la federación y el poco margen de maniobra que tienen. A lo anterior se suma a un limitado uso de mecanismos de inversión pública–privada y a un restringido acceso a la banca del desarrollo, cuyas actividades deben pasar por la autorización de la federación.

Por ello, algunas entidades se han visto en la necesidad de aumentar las tasas de algunos impuestos o de crear impuestos nuevos (Lecona, 2020).⁵ Aún así, las entidades federativas han realizado cambios en sus presupuestos para poder hacer frente a la crisis generada por la pandemia a fin de establecer medidas de apoyo a la población y las empresas.

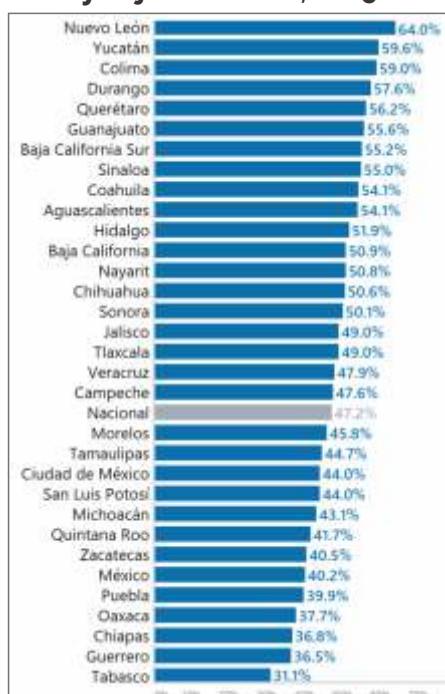
b. Instituciones gubernamentales y profesionalización

En México, existe poca información con respecto a la profesionalización de los gobiernos estatales, por ello, para caracterizar a las entidades federativas con respecto a esta dimensión del “Federalismo Responsable” se escogieron tres indicadores de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 que pueden dar cuenta de la satisfacción ciudadana con respecto a sus gobiernos.

Si se analiza el porcentaje de la población que está satisfecha con los servicios públicos básicos y bajo demanda, la figura 36 muestra que en 19 entidades el porcentaje de la población satisfecha se encuentra por encima de la media nacional (47.2%), destacan los casos de Nuevo León con 64%, Yucatán con 59.6% y Colima con 59%. En cambio, en entidades como Puebla, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Tabasco este porcentaje se encuentra por debajo de 40%, siendo el porcentaje más bajo el de Tabasco con 31.1% de población satisfecha.

⁵ Como señala Lecona (2020), “se incrementó el impuesto sobre nóminas en Aguascalientes, Baja California y Puebla; se creó un impuesto sobre bebidas alcohólicas en la Ciudad de México, Guanajuato y Tamaulipas; un nuevo impuesto sobre extracción de materiales en Michoacán; y a juegos con apuestas en la Ciudad de México”.

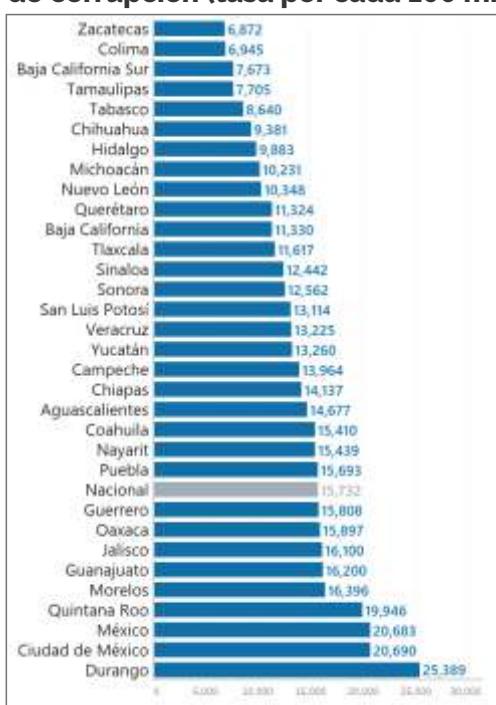
Figura 36. Porcentaje de la población satisfecha con los servicios públicos básicos y bajo demanda, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, ENCIG 2019.

Cuando se les pregunta a los ciudadanos si han tenido contacto con algún servidor público y actos de corrupción en el gobierno estatal, las tasas más altas las registran Quintana Roo, Estado de México, Ciudad de México y Durango, mientras que las entidades con tasas más bajas son Zacatecas, Colima, Baja California Sur y Tamaulipas, como se muestra en la figura 37.

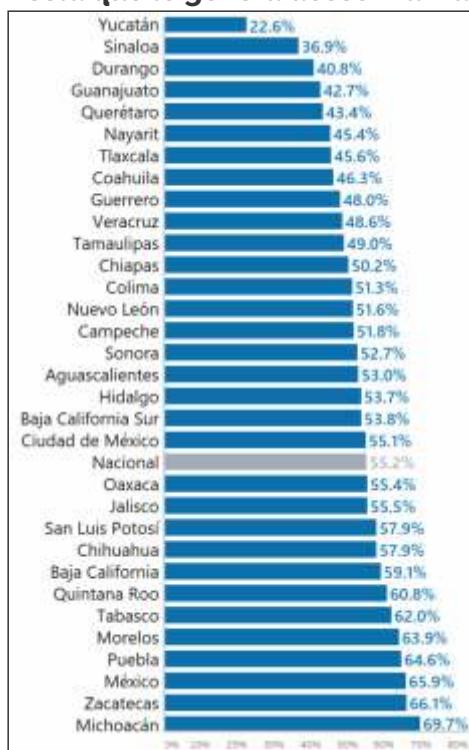
Figura 37. Población que tuvo contacto con algún servidor público y con actos de corrupción (tasa por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, ENCIG 2019.

La ENCIG también muestra que, en la mayoría de las entidades federativas, el porcentaje de las personas de 18 años y más que identifica al gobierno estatal y manifiesta que le genera desconfianza rebasó 50%. Entidades federativas como Quintana Roo, Tabasco, Morelos, Puebla, Estado de México, Zacatecas y Michoacán, incluso rebasan 60%. Es importante destacar el caso de Yucatán por tener el porcentaje más bajo con 22.6%.

Figura 38. Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica al gobierno estatal y manifiesta que le genera desconfianza, 2019



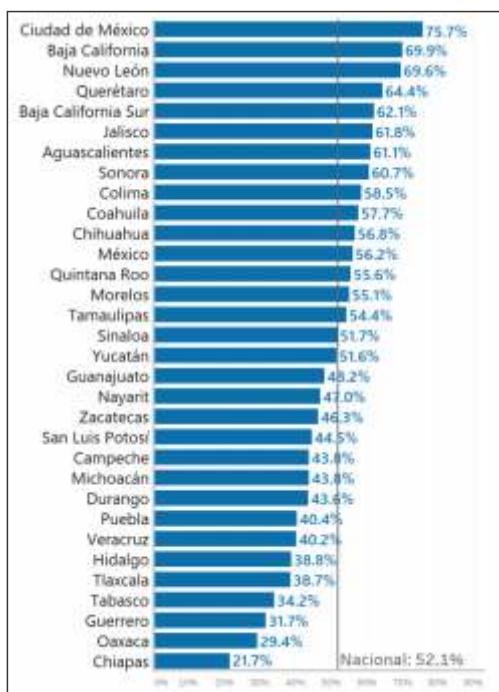
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, ENCIG 2019.

Estos indicadores presentan una aproximación de la relación entre los ciudadanos y sus gobiernos. Es posible que se registre una disminución en la satisfacción de la ciudadanía debido a que la COVID-19 evidenció que las entidades federativas no estaban preparadas para funcionar a través de medios digitales por lo que, en algunos casos, tuvieron que interrumpir la realización de trámites y la prestación de servicios. Sin embargo, las medidas de confinamiento también ayudaron a acelerar los procesos para la operación por medios digitales y el trabajo a distancia de los servidores públicos.

c. Ciencia, tecnología e innovación local

La ciencia, la tecnología y la innovación juegan un papel imprescindible para el desarrollo económico, la competitividad internacional y el progreso social. En México, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, el porcentaje de hogares que tienen acceso a una computadora es de 38%, y los que tienen acceso a internet es 52.1% (INEGI, 2020). Es importante mencionar que el indicador de los hogares que cuentan con internet ha cambiado muy rápido en el tiempo, mientras que en 2001 sólo 6.21% de los hogares en el país contaban con conexión a internet, para 2020 este dato fue de 52.1%. La figura 39 muestra el porcentaje de hogares con internet por entidad federativa. La Ciudad de México se posiciona en primer lugar con 75.7%, en contraste 15 entidades federativas se ubican por debajo de la media, con Chiapas en la última posición con 21.7%.

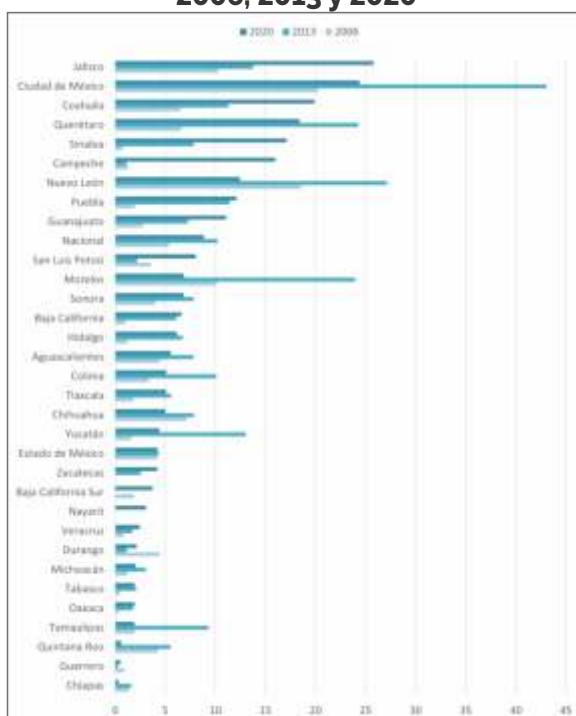
Figura 39. Porcentaje de hogares con internet por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

En cuanto a las patentes que solicitan al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) las personas que realizan invenciones, las instituciones públicas y las instituciones privadas que invierten en investigación y desarrollo, en la figura 40 se presenta la evolución del número de patentes solicitadas por cada millón de habitantes en las entidades federativas. Los primeros cinco lugares los ocupan Jalisco, Ciudad de México, Coahuila, Querétaro y Sinaloa. A diferencia de Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Tamaulipas y Oaxaca que se ubican en las últimas posiciones.

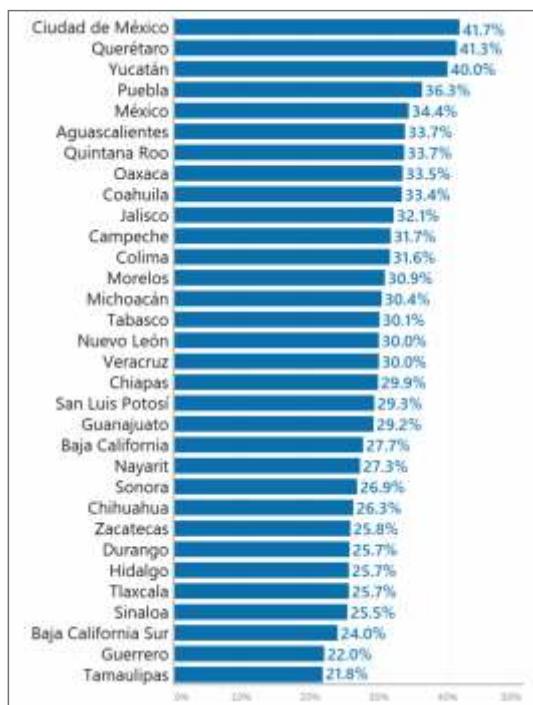
Figura 40. Número de patentes solicitadas por cada millón de habitantes, 2006, 2013 y 2020



Fuente: IMPI, datos abiertos, solicitudes de invenciones por mexicanos por entidad federativa y CONAPO, proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2016-2050.

Para analizar la innovación en el sector público, se utilizó un indicador que mide el porcentaje de la población urbana que ha tenido al menos una interacción con el gobierno a través de medios electrónicos. Como puede verse en la figura 41, la Ciudad de México es la entidad mejor posicionada con 41.7%. Le siguen Querétaro, Yucatán, Puebla y Estado de México. En contraste, Tlaxcala, Sinaloa, Baja California Sur y Guerrero se ubican en las últimas posiciones. La entidad que registra el porcentaje más bajo es Tamaulipas con 21.8%.

Figura 41. Porcentaje de la población urbana de 18 años y más que ha tenido al menos una interacción con el gobierno a través de medios electrónicos, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, ENCIG 2019.

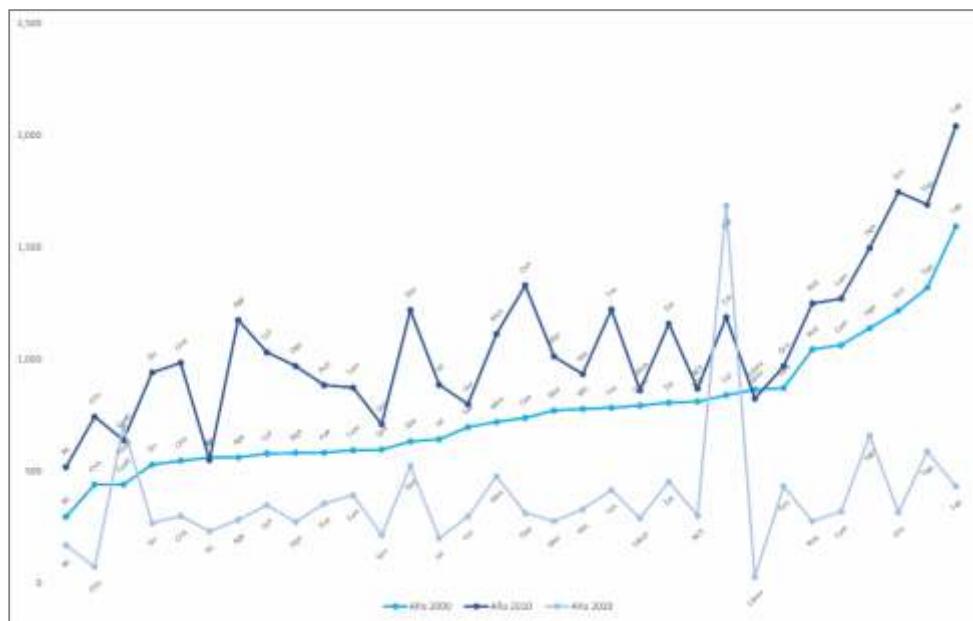
Es muy probable que se experimente un incremento en este indicador debido a que algunas de las entidades federativas aumentaron la oferta de trámites y servicios que pueden realizarse por medios digitales, dadas las medidas de confinamiento que se tomaron durante la pandemia. La pandemia también hizo evidente la necesidad de implementar políticas públicas que amplíen la cobertura de internet, la utilización de medios electrónicos y el desarrollo de habilidades para el uso de dispositivos y medios electrónicos. Sobre todo, si se considera que la pandemia propició que algunas actividades educativas y laborales se lleven a cabo por medios electrónicos.

Ante la poca inversión del gobierno federal en ciencia y tecnología, las entidades federativas deben no sólo invertir en este sector, sino que es necesario que fomenten la interacción y la vinculación entre la academia, las empresas y las personas para potenciar su desarrollo científico y tecnológico.

d. Salud pública y COVID-19

En esta sección se analiza la atención y el servicio a la ciudadanía en materia de salud que ofrecen las entidades federativas y su situación con respecto la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. Para el análisis de la atención y el servicio a la ciudadanía se escogieron tres indicadores: las consultas externas, el personal de salud y el gasto en salud. Con respecto a las consultas externas, la figura 42 presenta el total para los años 2000, 2010 y 2020. En la mayoría de las entidades federativas se registró un aumento de consultas externas entre los años 2000 y 2010. En cambio, en 2020 la mayoría de las entidades federativas, a excepción de Coahuila y Colima, presentan un descenso con niveles inferiores a los observados en el año 2000. Lo anterior puede ser consecuencia de las políticas de confinamiento por la pandemia, donde se privilegió que las consultas se realizaran en el caso de presentar síntomas de COVID-19 o por emergencias.

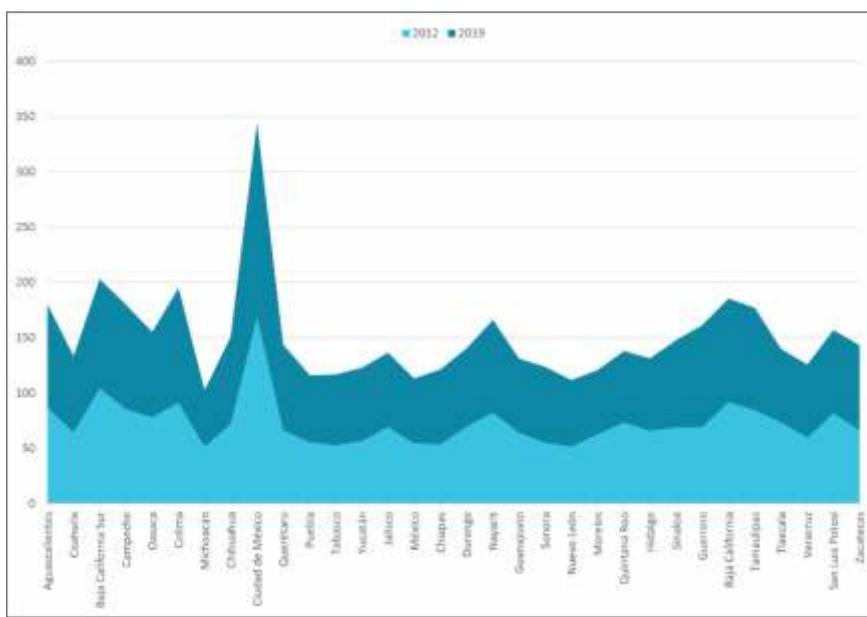
Figura 42. Total de consultas externas otorgadas por año por cada 1,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de la Secretaría de Salud.

Con respecto al personal de salud por cada 10,000 habitantes, todas las entidades federativas han registrado un aumento entre 2012 y 2019. Destaca el caso de la Ciudad de México con mayor número de personal de salud en ambos años.

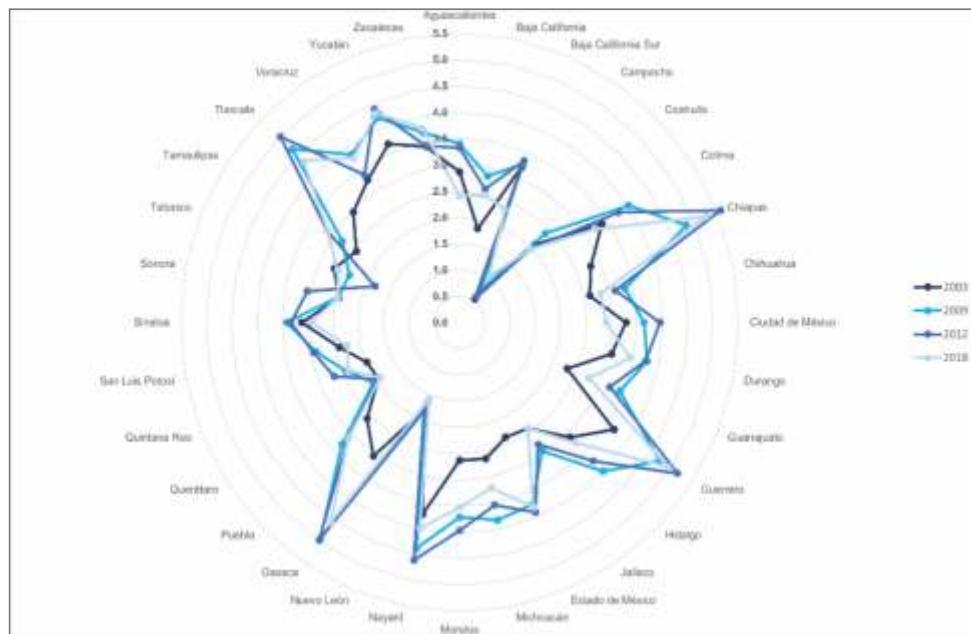
Figura 43. Personal de salud por cada 10,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de la Secretaría de Salud.

En cuanto al gasto público destinado al sector salud, la figura 44 permite comparar su evolución para cada una de las entidades federativas en 2003, 2009, 2012 y 2018. La mayoría de las entidades federativas registraron un aumento del gasto con respecto al PIBE entre 2003 y 2012. Sin embargo, para el periodo entre 2012 y 2018 la mayoría de entidades federativas presentó una disminución en su nivel de gasto. Para 2018, las entidades que mostraban un gasto con respecto al PIBE mayor son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Yucatán. En contraste, Campeche, Nuevo León, Querétaro, Coahuila y San Luis Potosí tienen un gasto menor.

Figura 44. Gasto en salud como porcentaje del PIBE



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, PIB por Entidad Federativa Base 2013 y del Sistema de Información de la Secretaría de Salud.

En cuanto a la situación en las entidades federativas ante la COVID-19, las cifras actualizadas al 31 de julio de 2021 muestran que el porcentaje de la población en el país registrada como caso confirmado de COVID-19 fue de 2.28%. Las entidades con el mayor porcentaje son la Ciudad de México con 8.60% y Baja California Sur con 6.21%. Por el contrario, las entidades con menor porcentaje son Oaxaca con 1.35%, Jalisco con 1.29%, Michoacán con 1.14%, Veracruz con 1.02%, y Chiapas con 0.27%.

Figura 45. Porcentaje de la población registrada como caso confirmado de COVID-19 al 31 de julio de 2021

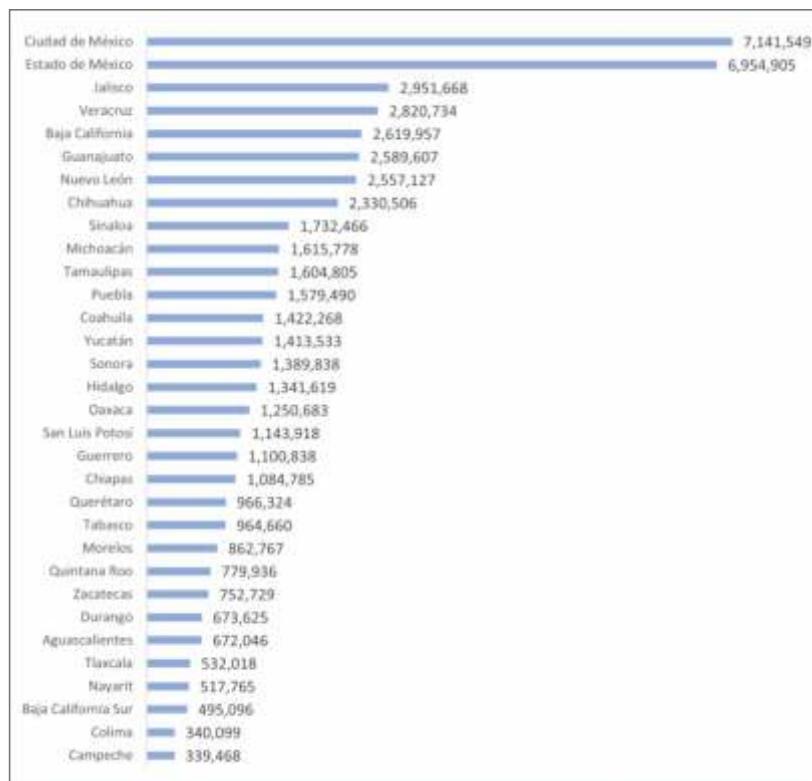


Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT, tablero general COVID-19 México.

Las entidades que registran un mayor número de vacunas aplicadas son Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Veracruz y Baja California. Con excepción de Baja California, las primeras posiciones concuerdan con las entidades que tienen un mayor porcentaje de la población en el país. Mientras que las entidades que registran menor número de vacunas, Campeche, Colima, Baja California Sur, Nayarit y Tlaxcala, también corresponden a las que tienen menor porcentaje de población.

Al comparar las figuras 45 y 46, las cinco entidades con mayor número de casos confirmados se encuentran, también, dentro de los estados con el mayor número de vacunas aplicadas. Destaca el caso de Chiapas que, pese a que se encuentra en el último lugar en cuanto a casos confirmados, su posición en la distribución de vacunas aplicadas es mejor que otras entidades con más casos confirmados.

Figura 46. Total de vacunas aplicadas COVID-19 al 31 de julio de 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT, tablero general COVID-19 México.

La pandemia generada por la COVID-19 visibilizó la vulnerabilidad de los servicios de salud tanto en el ámbito federal como en el estatal. Se registraron impactos en la calidad de la atención, el tratamiento y la vacunación de otras enfermedades, debido a la canalización de los recursos para hacer frente a la crisis sanitaria.

e. Desempeño democrático

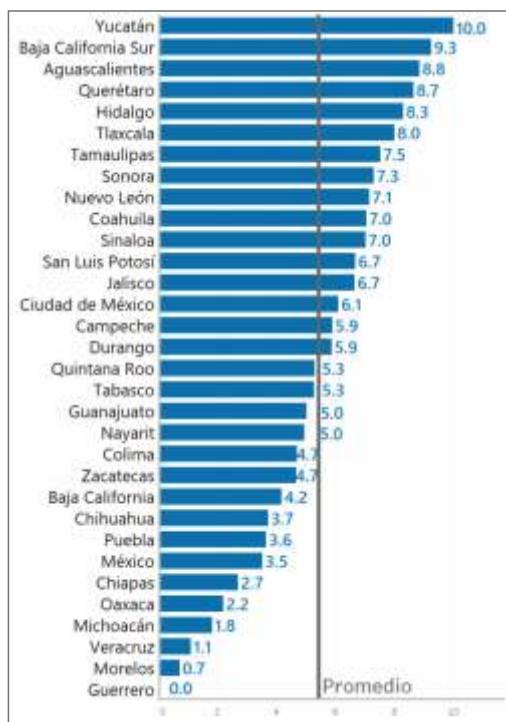
En cuanto al desempeño democrático, se plantea realizar el análisis a partir del Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex) que consolida información de diferentes indicadores y la pondera para generar resultados. Desde 2010, el IDD-Mex se construye con información cualitativa y cuantitativa de las entidades federativas para cuatro dimensiones: Democracia de los Ciudadanos; Democracia de las Instituciones; Democracia Social; y Democracia Económica (Blomeier, 2021).

El índice determina, de acuerdo con el puntaje alcanzado,⁶ el nivel de desarrollo de las entidades federativas. Los resultados para 2020 (ver figura 47) revelan que la mayoría de las entidades federativas consiguieron un grado de desarrollo de medio a alto, mientras que Baja California, Chihuahua, Puebla y el Estado de México tuvieron un nivel bajo y Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Morelos y Guerrero presentaron un nivel mínimo de desarrollo.

⁶Las categorías de desarrollo del IDD-Mex se establecen de acuerdo a los siguientes puntajes: Alto Desarrollo: entre 7,001 y 10,000 puntos; Desarrollo Medio: entre 4,501 y 7,000 puntos; Bajo Desarrollo: entre 3,001 y 4,500 puntos; y Desarrollo Mínimo: entre 0 y 3,000 puntos (Blomeier, 2021).

Una comparación del índice general, entre 2010 y 2020, muestra que Yucatán, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas y Nuevo León, permanecieron con un desarrollo alto. Por su parte, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Sonora, Coahuila y Sinaloa subieron de desarrollo medio a desarrollo alto; mientras que Oaxaca, Guerrero y Chiapas permanecieron en desarrollo mínimo, acompañados de Michoacán y Veracruz que descendieron de desarrollo bajo a mínimo (Blomeier, 2021).

Figura 47. Índice de Desarrollo Democrático de México 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Blomeier, 2021.

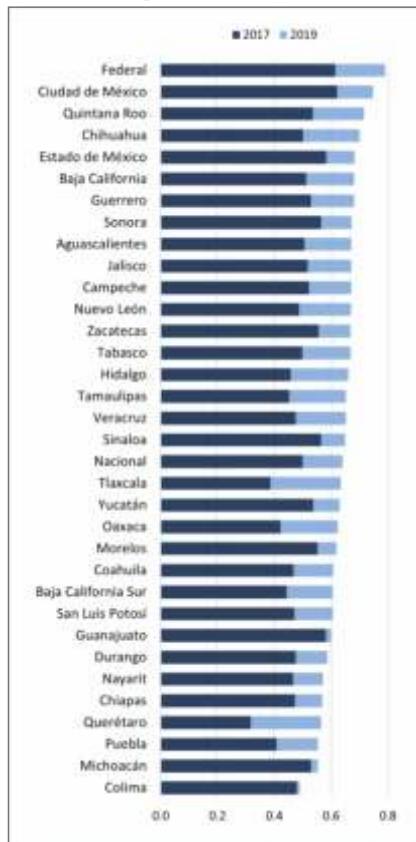
f. Transparencia y rendición de cuentas

Para valorar la transparencia en las entidades federativas se utiliza el subíndice de transparencia de la Métrica de Gobierno Abierto, el cual se integra con información cualitativa y cuantitativa.⁷ De acuerdo con los últimos resultados disponibles, el subíndice de transparencia tuvo una calificación promedio de 0.64 (INAI-CIDE, 2019).

Si se comparan los resultados del subíndice para 2017 y 2019, se encuentra que todas las entidades federativas registraron avances y que acortaron las diferencias entre ellas. Además, aunque la federación sigue a la cabeza, la diferencia con respecto a las entidades federativas es cada vez menor.

⁷ La edición 2019 de la Métrica de Gobierno Abierto evaluó a mil 243 sujetos obligados, a través del análisis de más de 300 mil solicitudes de información; más de 2 mil consultas al Sistema de Obligaciones de Transparencia (SIPOT); 2 mil 826 correos electrónicos y llamadas telefónicas a los sujetos obligados; y la revisión de todos los portales de datos abiertos y sitios web (INAI-CIDE, 2019).

Figura 48. Subíndice de transparencia del Índice de Gobierno Abierto

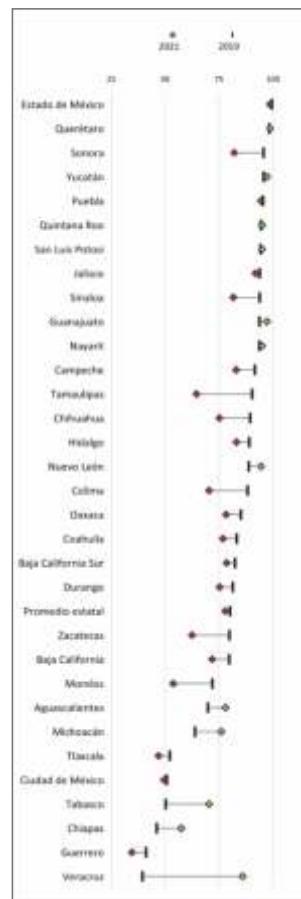


Fuente: INAI-CIDE, Métrica de Gobierno Abierto, 2019.

En cuanto a la valoración de la rendición de cuentas de las entidades federativas se utilizará el Índice de Transparencia y de Disponibilidad de la Información Fiscal de las entidades federativas (ITDIF). El ITDIF considera diferentes aspectos de la gestión y el desempeño gubernamental, a fin de evaluar de manera integral la transparencia en la información fiscal en cada una de las entidades federativas. Estos aspectos se integran en seis bloques: Marco regulatorio; Marco programático-presupuestal; Costos operativos; Rendición de cuentas; Evaluación de resultados; y Estadísticas fiscales (Aregional, 2021).

La comparación de las calificaciones entre los años 2019 y 2021 (ver figura 49) indica que una docena de entidades federativas registraron avances, mientras que el resto retrocedió. Querétaro, Yucatán y Guanajuato obtuvieron los puntajes más altos, por el contrario, Guerrero presentó el menor puntaje. Destaca Veracruz que obtuvo grandes avances con respecto de la anterior edición del índice y Tamaulipas que, en contraste, tuvo el mayor retroceso.

Figura 49. Índice de Transparencia y de Disponibilidad de la Información Fiscal de las entidades federativas 2021



Fuente: Aregional, ITDIF, 2021.

g. Transición jurídica penal

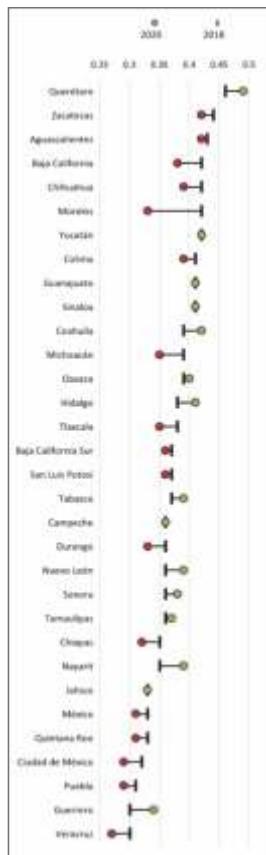
Las entidades federativas también han mostrado diferencias en su grado de avance con respecto a lograr el modelo ideal de justicia penal que establece la Constitución. Para analizar esta dimensión del “Federalismo Responsable” se utiliza el factor de justicia penal del Índice de Estado de Derecho en México (IEDMX)⁸ que publica el World Justice Project. El IEDMX se construye a partir de encuestas, cuestionarios a especialistas, y tiene como propósito medir el grado de adhesión al Estado de Derecho de las entidades federativas (World Justice Project, 2021).

Para el factor de justicia penal se consideran los siguientes subfactores: investigación penal eficaz; procuración e impartición de justicia eficiente y eficaz; garantía de los derechos de las víctimas; garantía del debido proceso legal; justicia penal imparcial, independiente y libre de corrupción; y sistema penitenciario respetuoso de los derechos humanos.

Una comparación de las entidades federativas en los resultados obtenidos entre 2018 y 2021 (ver figura 50) muestra que quince entidades federativas mostraron avances. Entre ellas, destaca Querétaro que, a pesar de ser la entidad federativa mejor posicionada, no logra obtener la mitad de la puntuación posible (el IEDMX asigna puntuaciones entre 0 y 1). De las 17 entidades que retrocedieron con respecto al puntaje que obtuvieron en 2018, Morelos registra el mayor retroceso, mientras que Veracruz, Puebla y Ciudad de México obtuvieron los puntajes más bajos.

⁸ Los ocho factores que integran el IEDMX son: límites al poder gubernamental; ausencia de corrupción; gobierno abierto; derechos fundamentales; orden y seguridad; cumplimiento regulatorio; justicia civil; y justicia penal (World Justice Project, 2021).

Figura 50. Justicia Penal del Índice de Estado de Derecho



Fuente: Elaboración propia con datos de World Justice Project.

Como puede apreciarse, el grado de avance es lento y heterogéneo entre las entidades federativas. Al igual que otras áreas de política, ésta se vio afectada por las medidas de confinamiento que se aplicaron para disminuir los contagios por COVID-19. En algunos casos, el funcionamiento de las instituciones de justicia no se adaptó oportunamente a la utilización de medios digitales en sus procesos. De hecho, la mayoría de los órganos jurisdiccionales del país se vieron forzados a suspender su funcionamiento, con afectación para la ciudadanía (World Justice Project, 2021).

h. Internacionalización

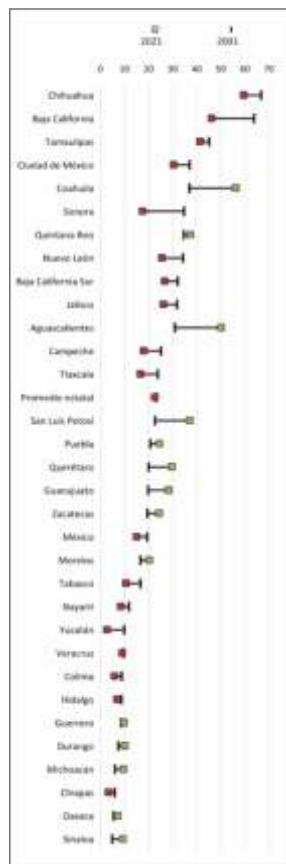
En un contexto de globalización, las entidades federativas han aumentado su relación con otros países, ya sea a través del comercio de sus productos o de incentivar la inversión y el turismo. Para ello, las entidades federativas cuentan con diversos mecanismos tales como: los acuerdos interinstitucionales que se celebran no sólo con gobiernos, sino con los sectores privado, académico y social de otros países; las oficinas de representación; las instancias encargadas de la internacionalización; las oficinas para la atención a población migrante; las giras de promoción; y la participación en ferias y congresos internacionales.

Para realizar el diagnóstico sobre la internacionalización de las relaciones de las entidades federativas se utiliza el subíndice de aprovechamiento de las relaciones internacionales del Índice de Competitividad Estatal del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) que valora cómo las entidades federativas se relacionan con el exterior para elevar su competitividad (IMCO, 2021).

El subíndice toma en cuenta cuatro indicadores: el flujo de pasajeros aéreos internacionales; el PIB Turístico; la exportación de mercancías; y la Inversión Extranjera Directa (IED). De acuerdo con la edición 2021 del subíndice, Chihuahua, Coahuila, Aguascalientes, Baja California y Tamaulipas se encontraban en los primeros cinco lugares; por el contrario, Colima, Chiapas y Yucatán ocupaban las últimas posiciones. Guerrero se distingue por haber escalado cuatro lugares con respecto a la edición 2020, mientras que las entidades que registraron mayor retroceso fueron Campeche, Hidalgo y Sinaloa, ya que bajaron tres posiciones en el ranking nacional (IMCO, 2021).

Si se analiza la evolución de los indicadores que toma en cuenta el subíndice, entre 2001 y 2021, se observa que 15 entidades federativas tuvieron un aumento en sus puntuaciones; en contraste, 17 entidades presentaron una disminución en sus puntuaciones durante el periodo analizado (ver figura 51).

**Figura 51. Subíndice de aprovechamiento de las relaciones internacionales
2001-2021**



Fuente: Elaboración propia con información de IMCO,
Índice de Competitividad Estatal 2021.

A raíz de la apertura comercial, sobre todo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las entidades federativas han aumentado la exportación de sus productos. Como se observa en la figura 52, las entidades que lideran en este rubro son: Baja California, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, todas ellas ubicadas en la frontera con el principal socio comercial de México. Es importante señalar que entidades que se ubican en el centro del país como Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro también han registrado avances considerables en materia de exportaciones.

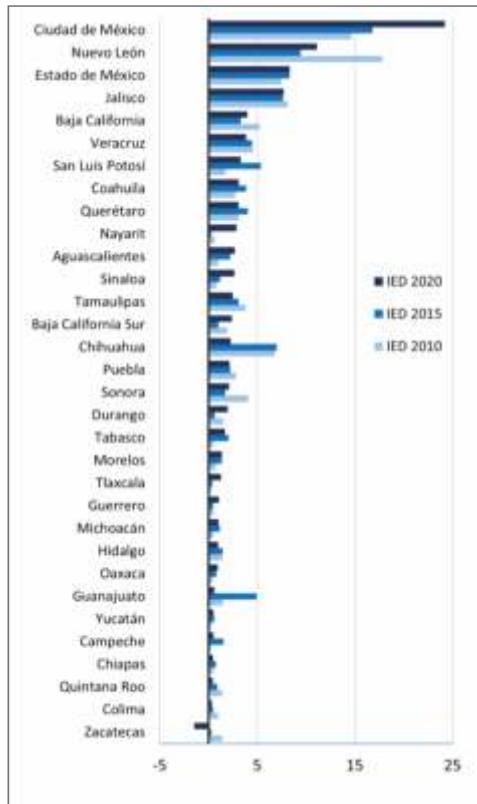
Figura 52. Exportaciones como porcentaje del PIBE



Fuente: INEGI. Banco de Información Económica (BIE).

Con respecto al indicador que revela la capacidad de las entidades federativas de atraer inversiones, las entidades con mayor participación en la IED, en 2020, fueron la Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México, Jalisco y Baja California. En contraste, las que tuvieron menor participación fueron Zacatecas, Colima, Quintana Roo, Chiapas y Campeche.

Figura 53. Participación en la Inversión Extranjera Directa 2010, 2015 y 2020 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.
Información estadística de flujos de IED hacia México por entidad federativa desde 1999.

En los últimos años, ante la desaparición de instancias federales de promoción del comercio exterior, la atracción de inversiones y el turismo, como PROMÉXICO o el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM), algunas entidades federativas han tomado un rol más activo en estas áreas de internacionalización. Un ejemplo de esto es la Hannover Messe de México y América Latina que se ha llevado a cabo en León, Guanajuato desde 2019. Esta feria se ha convertido en la más importante para la industria en México y busca fomentar la reactivación económica no sólo de Guanajuato, sino del país.

Sin embargo, al igual que en otras áreas de política analizadas, existe mucha heterogeneidad en las capacidades que tienen las entidades federativas para exportar sus productos y fomentar el desarrollo económico y social por medio de la atracción de turismo e inversiones. Estas mismas diferencias en capacidades serán evidentes en la capacidad que tendrán las entidades federativas de recuperarse de los efectos negativos de la COVID-19 que tuvieron como consecuencia una caída del comercio y de las exportaciones (INEGI, 2021a) y del turismo (INEGI, 2021b), lo que impactará en los indicadores utilizados para medir la internacionalización.

5. Reflexiones finales

Como se ha observado durante el análisis de los diferentes aspectos y áreas de política, el arreglo federal mexicano no ha sido capaz de generar las condiciones para un desarrollo más equilibrado entre las entidades federativas. Por el contrario, las brechas de desarrollo tienden a crecer, lo que se traduce en graves desigualdades en las oportunidades y el bienestar de los habitantes. Estas brechas también resultan en migración hacia entidades que son más atractivas ya que tienen condiciones que les permiten captar inversiones, generar empleos, atraer talento y generar mejores condiciones de bienestar para sus habitantes.

Cuando el federalismo no es funcional también tiene un efecto negativo en la coherencia y la implementación de políticas públicas (López Ayllón y Cejudo, 2018). Dada la diversidad, las políticas públicas no deben contemplar soluciones únicas impuestas desde la federación, sino que es necesario tomar en cuenta las características de las entidades federativas y los cambios y las tendencias observadas para que potencien el desarrollo de las entidades más avanzadas y fortalezcan las capacidades de las que no han podido alcanzar un mayor grado de desarrollo. De la misma manera, deben privilegiarse los esquemas que promuevan la coordinación entre los ámbitos de gobierno.

Si bien es cierto que México experimentó procesos de descentralización en la década de 1990, también lo es que, recientemente, ha existido una tendencia por la centralización de recursos, funciones y responsabilidades fundamentada por la escasa capacidad de las entidades federativas (Cejudo, 2020 y Lecuna, 2020). Algunas entidades federativas han cuestionado estas decisiones, incluso al punto de no acatarlas, tal y como sucedió con la firma de acuerdos de no adhesión al Instituto de Salud para el Bienestar para que las entidades siguieran siendo responsables de la prestación de los servicios de salud, al tiempo de garantizar los recursos necesarios para hacerlo.

También hay casos de entidades federativas, con los recursos y las capacidades necesarias, que han aprovechado la pasividad de la federación en áreas de política como el desarrollo económico, la atracción de inversiones, el turismo, o la ciencia y la tecnología, para plantear respuestas específicas acordes a sus contextos.

Derivado de la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia de la COVID-19, las entidades federativas se vieron forzadas a innovar y a tomar decisiones para paliar sus efectos. Ante la respuesta insuficiente de la federación, establecieron programas para la recuperación económica y el bienestar de su población (Sojo, Galíndez y De Remes, 2020).⁹

Como es natural, las acciones que las entidades federativas pusieron en marcha durante la pandemia difieren en alcance e impacto y responden a sus capacidades y contextos específicos. Las acciones incluyen: apoyos monetarios para la adquisición de alimentos u otorgamiento de despensas a grupos vulnerables; apoyo a las personas que hayan perdido su empleo; y ayuda a las empresas, a través de créditos y programas que promueven el consumo local y el comercio electrónico. También se consideraron acciones para apoyar a sectores estratégicos como el transporte, el comercio, la construcción, el agroalimentario, o el turismo, en donde, por ejemplo, se establecieron condonaciones o subsidios al pago del impuesto al hospedaje y apoyos extraordinarios a los trabajadores más vulnerables del sector. Además, en algunos casos, se incluyeron medidas de austeridad gubernamental y apoyos directos relacionados con subsidiar o diferir los pagos de impuestos y/o servicios como luz, agua, electricidad y gas.

Así, con independencia de las decisiones tomadas por el gobierno federal, las entidades federativas tomaron un papel más activo con respecto a su respuesta ante la emergencia, haciéndose cargo de su recuperación económica y social. Por ello, la salida de la crisis dependerá, en buena medida, de la capacidad de reacción y márgenes de maniobra de los gobiernos estatales y los empresarios en el ámbito estatal, por lo que algunas entidades se recuperarán más rápido y otras quedarán rezagadas.

Los resultados observados durante el análisis dejan clara la importancia de que las entidades federativas cuenten con capacidades de gestión y los recursos necesarios para proveer bienes y servicios de calidad a la ciudadanía. En los análisis a detalle de cada una de las áreas de política que integran el proyecto “Federalismo Responsable en México” se pueden consultar recomendaciones específicas de política pública para mejorar el desempeño de las entidades federativas.

⁹ El 5 de abril de 2020, gobierno federal anunció algunas medidas sanitarias y económicas para la atender la emergencia. De acuerdo con la mayoría de los analistas, dichas medidas no respondieron a la magnitud de la crisis que se experimentó. Para conocer con detalle las medidas adoptadas por las entidades federativas, consultar el micrositio <https://www.cide.edu/coronavirus/federalismo-covid/>.

Referencias

- Aregional (2021). *Índice de Transparencia y de Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. Recuperado de: https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ITDIF_2021.pdf.
- Banco de México (2020). *Incrementos en el Costo de los Alimentos Durante la Pandemia de COVID-19 en las Regiones de México*. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B8DF9711F-B16A-E058-39EF-7ACD4A754320%7D.pdf>.
- Blomeier, Hans Hartwig, et al. (coords.) (2021). *Índice de Desarrollo Democrático*, México: Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de: <https://idd-mex.org/>.
- Bulmer, Elliot (2017). *Federalism*. International IDEA, Constitution-Building Primer 12, segunda edición. Recuperado de: <https://www.idea.int/publications/catalogue/federalism>.
- Cejudo, Guillermo (2020). “El Federalismo cruje”. *Nexos*, Pacto Federal, Blog de Federalismo. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=50295>.
- CONACYT (2021). *Tablero general COVID-19 México*. Recuperado de <https://datos.covid-19.conacyt.mx/>.
- CONEVAL (2014). *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>.
- _____. (2021). “CONEVAL presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020”. Comunicado No. 09. Dirección de Información y Comunicación Social. Ciudad de México, 5 de agosto de 2021. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf.
- _____. (2021a). *Nota técnica sobre el rezago educativo, 2018-2020*, 5 de agosto de 2021. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_el_rezago%20educativo_2018_2020.pdf.
- _____. (2021b). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020*, 5 de agosto de 2021. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_los_servicios_de_salud_2018_2020.pdf.
- _____. (2021c). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a la seguridad social, 2018 - 2020*, 5 de agosto del 2021. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_la_seguridad_social_2018_2020.pdf.
- IMCO (2021). *Índice de Competitividad Estatal*. Recuperado de: <https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2021/>.
- IMPI (2021). *Datos abiertos de México, solicitudes de invenciones por mexicanos por entidad federativa*. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset?tags=patentes>.
- INAI-CIDE (2019). *Métrica de Gobierno Abierto 2019*. Recuperado de: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765.
- INEGI (2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>.
- _____. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>.
- _____. (2020a). *Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovided/2020/>.
- _____. (2020b). *Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) 2020*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/edn/2020/>.
- _____. (2021). *Características de las defunciones registradas en México durante 2020, preliminar*. Comunicación Social. Comunicado de prensa núm. 402/21, 29 de julio de 2021. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2020_Pre_07.pdf.
- _____. (2021a). *Resumen de la balanza comercial de mercancías de México*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=452>.
- _____. (2021b). “*Producto Interno Bruto Turístico*”. *Indicadores Trimestrales de la Actividad Turística (ITAT)*. Base 2013. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=679>.
- _____. (2021c). *Banco de Información Económica (BIE)*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- _____. (2021d). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
- _____. (2021e). *PIB por Entidad Federativa Base 2013*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/>.
- _____. (2021f). *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>.
- Lecona Morales, Guillermo (2020). “La consolidación del federalismo a través de su diseño hacendario”. *Nexos*, Pacto Federal, Blog de Federalismo. Recuperado de: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/la-consolidacion-del-federalismo-a-traves-de-su-diseno-hacendario/>.

- López-Ayllón, Sergio y Guillermo Cejudo (2018). "Nota Conceptual". *El federalismo Mexicano: el problema no resuelto. Retos y Propuestas*. México, CIDE. Recuperado de: https://www.cide.edu/federalismomexicano/pdf/Nota_Conceptual_Federalismo.pdf
- Secretaría de Economía (2021). *Información estadística de flujos de IED hacia México por entidad federativa desde 1999*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>
- Secretaría de Salud (2021). *Sistema de Información*. Recuperado de: <http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>
- Sojo, Eduardo, Cristina Galíndez y Alain De Remes (2020). "Llamada a escena: las respuestas económicas de los estados a la pandemia". Nexos, Pacto Federal, Blog de Federalismo. Recuperado de: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/llamada-a-escena-las-respuestas-economicas-de-los-estados-a-la-pandemia/>
- _____. (2020a). "Segundo acto: actualización sobre las respuestas económicas de los estados a la pandemia". Nexos, Pacto Federal, Blog de Federalismo. Recuperado de: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/10/segundo-acto-actualizacion-sobre-las-respuestas-economicas-de-los-estados-a-la-pandemia/>
- Téllez Vázquez, Yolanda y Luis Felipe Jiménez Chaves (2020). "Panorama demográfico de México en la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19". CONAPO. *La situación demográfica de México*, año 2, número 2. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-situacion-demografica-de-mexico-2020>
- World Justice Project (2021). *Hallazgos principales del Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021*. Recuperado de: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/3_mx-insights-ESP.pdf

CAPÍTULO 2

La Responsabilidad Fiscal en el Federalismo de México.

Capacidades Fiscales y Desarrollo Económico

GABRIEL FARFÁN MARES,
HEIDI JANE SMITH Y
JOSÉ ARMANDO PERUSQUIA LARA

Resumen

Este estudio combina tres métodos para caracterizar la disciplina financiera (incluida una revisión de la literatura; una descripción de una descripción de la estadística fiscal actual, un modelo econométrico; un análisis del marco legal) para proponer un modelo conceptual y aplicado de responsabilidad fiscal en los gobiernos estatales de México. El enfoque se basa en la noción de que las instituciones cuentan y que producen resultados en el corto, mediano y largo plazo.

Los tres métodos que utiliza son la revisión del marco regulatorio de las finanzas públicas estatales, integrado por las leyes generales o federales, las estatales, los reglamentos y demás leyes secundarias. Dentro de esta revisión se identifican conceptos clave tanto para la disciplina financiera como la responsabilidad hacendaria. El segundo método es analizar a partir de estadística descriptiva diversos indicadores que se utilizarán en el modelo econométrico aplicado, entre ellos los grandes agregados e indicadores de ingreso, gasto, deuda y transferencias derivadas de la coordinación fiscal entre gobierno federal y gobiernos estatales. El tercer método es la aplicación como tal del modelo econométrico, para finalizar con la presentación de los resultados del mismo y la caracterización institucional de los estados (sistematización y marco comparativo de los instrumentos legales aplicables para todos los estados).

Los resultados demuestran que diversos componentes de las finanzas tienen un efecto multiplicador no significativo, neutral y significativo al descomponer el Producto Interno Bruto Estatal o PIBE (actividades primarias, secundarias y terciarias). Los impactos más sobresalientes que tienen los estados se encuentran en la incidencia del consumo del gobierno sobre las actividades secundarias, las transferencias en el sector primario y finalmente, los servicios personales y la tasa de interés promedio en los tres sectores. Esto confirma que aún dadas las limitantes tanto estructurales como coyunturales de las finanzas públicas estatales, sus finanzas tienen incidencia en componentes y actividades importantes del PIBE y a la vez confirman que el gasto corriente es el que mayor incidencia tiene en el nivel de crecimiento y desarrollo en el largo plazo.

Introducción

Para muchos estudios comparativos, México destaca en América Latina por su sistema federal junto con Argentina y Brasil. Sin embargo, el perfil federalista formal parece contradecir el estado de sus finanzas públicas y de su vínculo con el desarrollo económico. El sistema federal mexicano es parecido en sus instituciones políticas a sus contrapartes en el cono sur, con gobiernos “intermedios” como las provincias y estados en Argentina y Brasil, respectivamente, y gobiernos locales, con distintas denominaciones. Sin embargo, su contraparte fiscal y económica es muy distinta.

Los gobiernos intermedios y locales en Argentina y Brasil, y aún en otros países de la región con sistemas unitarios, tienen muchos más ingresos públicos que los estados y municipios mexicanos. En parte esto es resultado de un proceso de centralización fiscal por la parte de los ingresos y una paulatina y creciente, pero inacabada descentralización de los gastos. La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 homologó muchos impuestos que antes se cobraban fuera del control del gobierno federal y aún dio como lugar la importante introducción del IVA, un impuesto que hoy provee de importantes recursos al país. Sin embargo, desincentivó a los gobiernos estatales y municipales a construir una hacienda pública relativamente autónoma y sostenible, que basara su largo plazo en la recaudación de impuestos y otros ingresos. El proceso de descentralización fiscal que se inició en la década de los noventa en el siglo pasado efectivamente transfirió muchas responsabilidades de gasto, vinculadas a tan importantes bienes y servicios públicos como la educación y la salud, a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, al paso de los años esto hizo que tanto el nivel estatal y municipal de gobierno en México se convirtieran en gestores o administradores de cuantiosos recursos federales transferidos a sus tesorerías, muchas veces etiquetados ex-profeso, o bien, con grandes controles y evaluaciones impuestas desde el gobierno federal en su ejercicio.

En este contexto, donde se ha tratado de simplificar de una forma rápida la disparidad de autonomía en la toma de decisiones que caracteriza tanto a la política de ingreso como de gasto, es relevante pre-guntarse qué condiciones de posibilidad tienen las haciendas públicas estatales y municipales para poder promover o apoyar el desarrollo económico. Son precisamente las limitadas capacidades fiscales, una debilidad que inhibe la movilización de los ingresos para un gasto que impulse el crecimiento en el corto y mediano plazo y el desarrollo económico en el largo plazo el gran ausente en el país. Sin embargo, no es justo ni basado en la evidencia el afirmar que esto es generalizable a todos los estados, comúnmente llamados entidades federativas y a los gobiernos municipales. Existen grandes diferencias y uno de los propósitos será precisamente identificarlas a lo largo de este trabajo. En síntesis, se tratará de identificar cuáles son las condiciones necesarias, pero no suficientes para que los gobiernos estatales promuevan el crecimiento y desarrollo económicos, considerando las variables de tipo institucional y financiero.

Hacia una conceptualización de un federalismo fiscal responsable

 Por qué unos gobiernos subnacionales son considerablemente más efectivos y eficientes, es decir exitosos, en generar crecimiento y desarrollo económico, mientras que otros no lo han logrado? Este estudio considera que una clave para entenderlo reside en la caracterización del marco legal y regulatorio que gobierna y condiciona la capacidad fiscal y sus posibilidades de incidir en el crecimiento y desarrollo económicos. Esta caracterización propone partir de una conceptualización y operacionalización mínima de la responsabilidad fiscal y su fundamentación en el enfoque de disciplina financiera actual.

¿Qué significa, tanto conceptualmente como en la práctica, un federalismo responsable? Desde el punto de vista formal, el término “responsabilidad” figuró en la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en el 2006. Esta Ley incorporó un Glosario de Términos posterior a ser aprobada, el cual define a la Responsabilidad Hacendaria de la manera siguiente:

“Es la observancia de los principios y las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Financiera, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina financiera y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión”.¹

Como podrá advertirse, la Ley se refiere a la responsabilidad hacendaria como el cumplimiento de la misma como tal y de los otros instrumentos centrales de la política de las finanzas públicas federales como la Ley de Ingresos el Decreto de Presupuesto, entre otros. En términos conceptuales la define como el equilibrio presupuestario, la disciplina financiera y el cumplimiento de metas. En este sentido, no incluye una dimensión de promoción del crecimiento económico o del empleo, como lo señaló alguna vez José Luis Calva:

“La Ley ... adolece de una omisión fundamental: la responsabilidad de la hacienda pública sobre el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo, amén de la responsabilidad hacendaria de proveer al Estado los recursos suficientes para el cumplimiento cabal de sus funciones en el desarrollo humano, económico y ambiental” (José Luis Calva, Responsabilidad Hacendaria, en Armando Labra Manjarrez (coord.), Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, UNAM, México, 2006, p.25)

Desde una perspectiva institucional, que derive del marco legal-normativo, existen al menos dos alternativas para definir el concepto de responsabilidad hacendaria. Por un lado el equilibrio, la disciplina y el cumplimiento de metas; por otro el crecimiento y desarrollo, fundamentados por recursos suficientes. Es la diferencia entre una visión financiera y otra económico-social.

El concepto de responsabilidad hacendaria nace a la par de un conjunto de legislaciones en diversas partes del mundo que introducen una ley con dicho concepto y crean instituciones específicas, con un diseño diverso, para observarla.² Corbacho, A. y Schwartz, G., la definen como un instrumento para mejorar la disciplina fiscal al requerir que gobiernos declaren y se comprometan a un objetivo y una estrategia fiscal que pueda monitorearse. Para ellos, se trata de hacer las políticas fiscales más predecibles y creíbles (Corbacho, A. y Schwartz, G., 2007). Estos autores revisan al conjunto de países, sus leyes relativas a la responsabilidad fiscal y las instituciones que las sustentan encontrando resultados positivos una vez que han sido aprobadas e instrumentadas. Países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido mejoraron sensiblemente sus balances primarios y perfil de deuda pública. Para Brasil también se encuentra un mejor resultado a partir de la aprobación de un marco legal con enfoque a la disciplina fiscal aunque para Argentina, Colombia y Perú los resultados no son tan alentadores (Corbacho, A. y Schwartz, G., 2007: 67-69). Los esfuerzos que se han dado desde principios de siglo con la introducción de leyes y reglamentos a nivel nacional que aborden la disciplina y la responsabilidad fiscal han derivado en una extensa literatura sobre reglas fiscales, instituciones fiscales independientes y en última instancia de consejos fiscales.³

México cuenta con una Ley y un marco legal y reglamentario tanto para el gobierno federal como los estatales. Sin embargo, aún tiene pendiente el precisar mayores detalles de cómo hacer efectiva la disci-

¹ Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, Glosario de términos más usuales en materia de ingreso, gasto y deuda pública, Palacio de San Lázaro, Cámara de Diputados, México 2018, 84 p.p.

² En el Anexo 1 se incluye una definición amplia de responsabilidad de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo.

³ Ver Anexo 2 para una lista detallada de dichas instituciones y en particular de sus mandatos integrada por la OCDE. Ver también la Fiscal Rules Database, Fondo Monetario Internacional, donde se detallan los componentes para todos los países.

plina fiscal a nivel federal y ello influye de manera determinante para que las entidades federativas tampoco hayan desarrollado tanto un marco conceptual como un mecanismo de aplicación, monitoreo y seguimiento para ello. Este estudio parte de dicha limitación y propone una revisión exhaustiva del marco legal y reglamentario de la disciplina financiera y en su caso, de la responsabilidad hacendaria que derive de ella. De igual manera ante la ausencia de reglas e instituciones fiscales independientes en los estados tampoco es posible profundizar en lo que distintos organismos internacionales como los aquí referidos consideran componentes principales de la disciplina y la responsabilidad hacendaria.

En México, y debido a distintos momentos de la historia de las finanzas públicas, el sesgo “anti-deuda pública” ha persistido en el gobierno federal y ello se ha replicado para los demás niveles de gobierno. El problema se remonta al endeudamiento de México a nivel subnacional que ha seguido creciendo en los últimos años. Esto podría implicar que las entidades se vuelvan incapaces de hacer frente a sus obligaciones financieras. Existe entonces la posibilidad de que las entidades y municipios mexicanos no sean capaces de pagar sus gastos, al menos de manera autónoma. No es el momento para profundizar en porqué el gobierno federal ha limitado el endeudamiento estatal y también ha tenido una preferencia por no incrementar el endeudamiento público federal. Esto es especialmente notorio en el marco de la pandemia COVID-19 y los efectos inmediatos y los impactos en el largo plazo que ha tenido dicho fenómeno. El gobierno mexicano ha sido uno de los pocos que no ha utilizado recursos de manera contra cíclica, es decir, para aminorar los impactos negativos en la oferta y demanda agregadas derivados de la fuerte restricción a la movilidad. Así mismo, sus niveles de endeudamiento han derivado de variables estrictamente financieras como tasas de interés y tipos de cambio, antes que empréstitos dedicados a amortiguar el impacto a las empresas, la inversión y el empleo o bien el financiamiento, a través de deuda, de gastos en infraestructura pública.⁴

En el marco de las anteriores consideraciones, al revisar los marcos legales de los estados en México puede afirmarse que la perspectiva estrictamente financiera domina los instrumentos legales y normativos, con algunas excepciones.⁵ Algunos replican y otros estilizan el enfoque financiero y algunos otros abordan los conceptos de crecimiento y desarrollo en algunos instrumentos legales, otras normas y procedimientos. De igual manera ambas perspectivas tienen componentes desagregados que en conjunto pueden considerarse como políticas públicas tanto en la perspectiva financiera como en la económica-social.

En realidad para los gobiernos estatales en México la responsabilidad fiscal significa al menos dos cosas, que en teoría no son excluyentes: la búsqueda de la estabilidad financiera vía el equilibrio y la disciplina financiera y la otra, la búsqueda del crecimiento y desarrollo económico. Esto se traduce en distintas estrategias que se reflejan en las políticas de ingresos, de gastos y de endeudamiento. Para ello, este trabajo revisará, a la luz de los dos enfoques referidos, el comportamiento de los ingresos, los gastos y las fuentes de financiamiento de manera desagregada. Además lo hará identificando patrones de conducta diferenciados a la luz de las conceptualizaciones y aplicaciones legales-normativas de las que ya se ha hablado: aquellas leyes y normas cuyo énfasis se dirige a lograr un equilibrio y disciplina financiera y aquellas que tienen una aspiración de estímulo al crecimiento y el desarrollo económicos.

⁴ De hecho México sobresale en el conjunto de países de América Latina y el Caribe por haber observado durante la pandemia un crecimiento en términos reales de sus ingresos públicos, el único país, y como uno de los que menos endeudamiento reportó. Ver, De Sarralde Miguez, Santiago, et. al., Revenue Report COVID-19, Inter-American Center of Tax Administrations, CIAT, April 2020.

⁵ Por ejemplo, Baja California, Chihuahua y Guanajuato tienen reglas de presupuesto que imponen límites al ejercicio del gasto del poder ejecutivo estatal lo que no sólo ha limitado la discrecionalidad del ejercicio del presupuesto sino su reorientación hacia proyectos y programas ineficientes o con poco multiplicador de gasto.

La sostenibilidad de las finanzas públicas

El término “sostenibilidad financiera” se aplica regularmente a las empresas. Se evalúa utilizando razones financieras que reflejan qué tan rentable está siendo la operación de una empresa, qué tan grave es su estado de endeudamiento y, en su futuro, qué tan probable es que la empresa continúe creciendo y generando riqueza si su comportamiento financiero continúa creciendo.⁶ Concretamente, estos indicadores son utilizados por los responsables de la empresa para tomar decisiones sobre endeudamiento e inversiones inteligentes.

En los últimos 30 años, el crecimiento sostenido de la deuda pública, especialmente en los países latinoamericanos, ha llamado la atención de los organismos económicos internacionales. Por ello, con los trabajos presentados en la década de los 90 por la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el término “sostenibilidad fiscal” se ha expandido a los gobiernos para medir la capacidad de pago de la emisión de deuda que permite el crecimiento del PIB. Si bien un gobierno y una empresa tienen objetivos generales muy diferentes, para ambas instituciones es importante tomar decisiones financieras adecuadas para generar crecimiento.

En el caso de los gobiernos, en el corto plazo, los niveles de endeudamiento no parecen ser preocupantes, en el largo plazo, el devengo, su generación o pago, puede tener un impacto en las finanzas públicas, y al mismo tiempo, voluntad, afectando el crecimiento de la región y el bienestar de los habitantes. Los modelos econométricos en su mayor parte se enfocan en políticas monetarias y no en herramientas fiscales para adaptar el sistema de sostenibilidad. Por tanto, las finanzas públicas locales pueden tener un impacto en las finanzas públicas si se suman sus competencias a nivel macroeconómico.

Por ejemplo, los estudios académicos sobre los índices de sostenibilidad de la deuda pública en su mayoría integran factores como ingresos autogenerados, niveles de inversión, crecimiento económico (medido a través del PIB), tasas de interés de la deuda y sus plazos (Horne 1991, Paunovic 2005, Blanchard 1990, Mendoza y Oviedo 2004, Talvi y Végh 2000, Croce y Juan-Ramón 2003). Los datos del nivel de deuda utilizados por los autores no consideran la deuda subnacional. Sin embargo, en el caso de México, también es importante agregar factores de tipo institucional, especialmente las leyes y reglamentos y otros instrumentos de regulación, de gestión y administración de las finanzas públicas estatales.

La anterior revisión permite afirmar que la sostenibilidad en términos de economía aplicada ha sido formalizada a través de modelos que pueden ser de utilidad para caracterizar a los gobiernos federales o unitarios, según aplique. Sin embargo, muchas de las variables consideradas en los anteriores modelos no incluyen variables importantes o incluyen componentes que son irrelevantes para el estudio de gobiernos subnacionales, sean éstos estatales o municipales y más aún, para entidades como las de México. En México, como se ha afirmado desde el inicio de este trabajo, los gobiernos subnacionales tienen restricciones muy fuertes que inhiben al endeudamiento y a la exposición al riesgo que presentan, adecuadamente, los modelos existentes de sostenibilidad.

Este trabajo propone llevar cabo un método mucho más sencillo y replicable, que además cuente con insumos abundantes de finanzas públicas, cuestión que en muchos casos es utilizada con gran agregación por modelos más complejos. Como marco de referencia, este trabajo asume que la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo implica que se presenten una serie de condiciones de posibilidad. Entre ellas se consideran las siguientes:

1. La magnitud (vs escasez) y la estabilidad (vs volatilidad) de los ingresos públicos corrientes (comúnmente llamados presupuestarios por el gobierno federal de México).
2. La magnitud (vs insuficiencia) y composición del gasto público (i.e. gastos corrientes u operativos vs gastos de capital o de inversión física directa).
3. La magnitud (tamaño) y salud de los empréstitos y fuentes de financiamiento (por ejemplo deuda con la banca comercial en forma de préstamos, deuda con bancos de desarrollo nacionales, deuda derivada de bonos).
4. La incidencia de dichas variables con el crecimiento y más específicamente con los sectores o principales componentes del Producto Interno Bruto (actividades primarias, secundarias y terciarias).

⁶Nota que usamos sostenibilidad u no sustentabilidad para un sistema de repagos a la deuda en un largo plazo.

Para cada una de estas cualidades/variables independientes existen estadísticas desagregadas, en series de tiempo y que pueden estandarizarse en términos constantes o bien construir coeficientes (cocientes) sobre la relación entre éstas y el PIB, como porcentaje del total, o per cápita, entre otros. De igual manera, también existen para cada una de las cualidades mencionadas indicadores más especiales. Por ejemplo, para los ingresos, especialmente para las entidades federativas, la diferenciación entre ingresos propios y el resto es importante. También entre los tributarios y no tributarios.

En el caso del gasto, el “operativo” o gasto corriente es relevante, tanto en la vertiente de salarios para funcionarios públicos (servicios personales) y consumo del gobierno (servicios generales y materiales). En el gasto de capital la diferenciación entre gastos de inversión física bruta y los demás tipos de inversiones, son importantes. Un concepto que a menudo se olvida son el de las “transferencias”, es decir los flujos de efectivo que demandan las ayudas, apoyos y en general el financiamiento de los programas sociales en especie o efectivo. El que una de estas variables predomine ya indica posibles desbalances respecto de otras variables. Por ejemplo, si un gasto está consumiendo gran parte de los recursos como gastos operativos o de transferencias, cuando la literatura en finanzas públicas indica que el multiplicador en dichos gastos es menor que en los gastos de capital o inversión pública. El multiplicador indica que ciertos gastos estimulan mucho más el crecimiento económico al generar más empleos, atraer más inversión. Estos gastos estimulan la oferta (producción de bienes y servicios), mientras que los gastos corrientes estimularán la demanda (más ingresos para las familias y personas, más recursos para que compren diversos bienes y servicios).

Finalmente, los indicadores de endeudamiento, como los que produce la Secretaría de Hacienda en su portal de Coordinación con Entidades Federativas, son relevantes. La mayoría de las calificadoras de deuda (i.e. Fitch, Moody's, HRatings, etc), utilizan los mismos datos que se pueden conseguir de manera pública (datos de ingresos y gastos de las entidades federativas en INEGI, por ejemplo), la clave es cómo construyen sus indicadores y qué criterios tienen para advertir el riesgo y de ahí emitir una calificación de su deuda.⁷

⁷ Ver Anexo 4 para una descripción conceptual del modelo.

El federalismo responsable y las instituciones en los estados

De acuerdo con el marco regulatorio de las finanzas públicas en México, la responsabilidad fiscal se define como lograr el equilibrio presupuestario, la disciplina financiera y el cumplimiento de las metas de política pública aprobadas por el Congreso, ya sea a nivel de gobierno estatal o federal. De acuerdo con la literatura académica y las experiencias internacionales, un federalismo fiscal responsable se define como aquel que garantiza el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo, derivado de una adecuada disponibilidad de recursos.

El objetivo del federalismo fiscal es equilibrar el financiamiento federal con las necesidades locales en toda la nación. Hay dos generaciones de reformas explicadas por la literatura académica. La primera generación comenzó a principios de la década de 1980, en el contexto del Consenso de Washington, con todo lo que implicó en materia de desregulación, privatización, descentralización y devolución de autoridad y recursos. La segunda generación de reformas se inició a fines de la década de 1990 en América Latina, que se basó en la fijación de precios de los bienes públicos locales y los gobiernos centrales transfirieron los gastos en función de los mecanismos exactos de fijación de precios. Esta segunda generación se propuso y aún está a la espera de una plena comprensión e implementación en toda la región.

El federalismo fiscal basado en el mercado se basa en tres construcciones teóricas: la nueva economía institucional, la teoría de la elección pública y la “nueva teoría de la empresa” (Wiesner, 2003). Hasta la fecha, en América Latina, y en particular en México, existen grandes desequilibrios fiscales dentro de los países. Esto incluye los diferenciales de ingresos horizontales y verticales entre los estados, así como las expectativas de gasto y deuda de su población. Estos desequilibrios se ven atenuados por las distintas capacidades administrativas para gestionar las políticas públicas, lo que demuestra que los estados también tienen una falta de capacidad para promover el desarrollo económico para pagar esas políticas en función de las necesidades locales.

COVID-19 demuestra que estas tareas son aún más complejas y ha exacerbado los desequilibrios fiscales dentro de la federación. Si bien estas discrepancias se encuentran en todos los sistemas federalistas, la falta de atención para satisfacer las necesidades de la población es lo que algunos economistas políticos llaman un fracaso del gobierno. Uno en el que el sector público no está organizado para diseñar, implementar, evaluar políticas públicas efectivas. Esto se caracteriza típicamente como un sistema gubernamental fragmentado, donde cada entidad federal diseña y aplica sus propios criterios para el presupuesto, el gobierno federal podría crear un mejor sistema presupuestario para llenar los vacíos cuando estos sistemas no funcionen correctamente.

Por lo tanto, esta investigación propuso estudiar el sistema financiero público en México como una forma de comprender mejor estas fallas gubernamentales. Hay cuatro leyes principales que nos informan sobre el presupuesto público en México:

- Ley de Coordinación Fiscal y leyes similares a nivel estatal (1978).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal (2006) y sus reformas, así como las leyes equivalentes en los estados.
- Ley General de Contabilidad del Gobierno (2008)
- Ley Federal de Disciplina Financiera, y sus respectivas aplicaciones (2015) y leyes similares en los estados (2016).

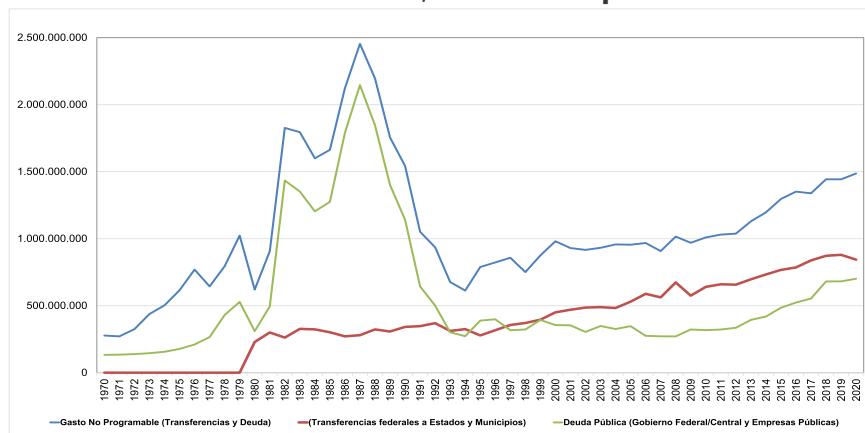
Los resultados demuestran que no es suficiente tener leyes para buscar el creciente subnacional. Son necesarias, pero no suficientes. Sin embargo, si se contara con un marco de referencia preciso para la responsabilidad hacendaria ello ayudaría a orientar y promover el crecimiento tan necesario para México. Eso se demuestra con datos históricos de las finanzas públicas y un modelo econométrico donde demuestra el efecto del sector gubernamental para la economía subnacional.

Diagnóstico del tema en perspectiva histórica

Como se puede advertir en la siguiente gráfica, la evolución de las transferencias federales ha tenido una evolución inercial desde su inicio en 1979. En especial, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, en el siglo pasado, puede advertirse una tendencia al alza después de prácticamente 15 años de estancamiento. El 2000 parece iniciar una tendencia al alza consistente, con una estabilización y un ligero retroceso en el 2019 y 2020, respectivamente.

En el periodo, es importante destacar que el comportamiento de la deuda pública (línea verde) cae de manera muy importante a partir de finales de los ochenta hasta la última década, que es cuando se observa un crecimiento importante y que parece tener una correlación con la evolución de las transferencias federales (línea roja). Desde un punto de vista macro, esto quiere decir que el gobierno federal siguió transfiriendo a un ritmo creciente a la par de que recurrió a un mayor endeudamiento, lo cual tuvo un efecto directo en el crecimiento del gasto no programable (línea azul).

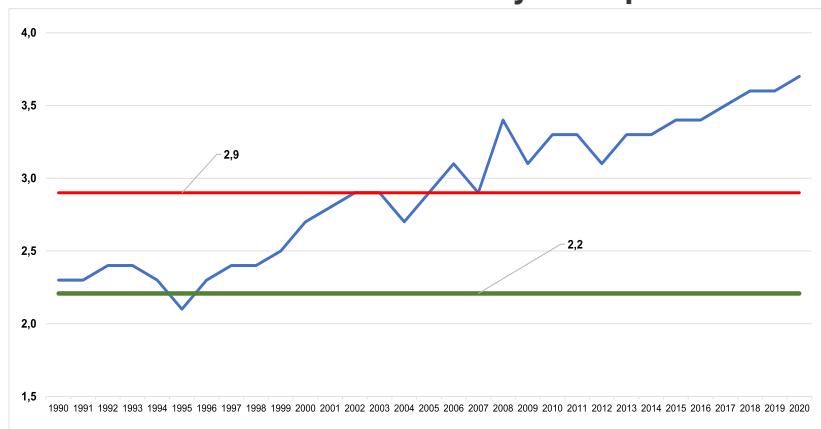
Evolución de la deuda pública y las transferencias federales, 1970-2020
(Términos reales, millones de pesos)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de Farfán, Gabriel Mexico Public Finance Data Base, MPFDB 1970-2020 disponible en la siguiente liga: <http://datos.cide.edu/handle/10089/17681>

Para el periodo 1990 -2000, el gasto federalizado creció a un promedio de 2.9%, a diferencia del PIB, cuyo crecimiento fue del 2.2. Por su parte, el gasto federalizado creció de alrededor de 2.2 a poco más de 3.6 puntos del PIB. Esto quiere decir que las entidades federativas y los municipios recibieron recursos a un ritmo por encima del crecimiento de la economía, lo que denota un gran esfuerzo descentralizador por parte del gobierno federal.

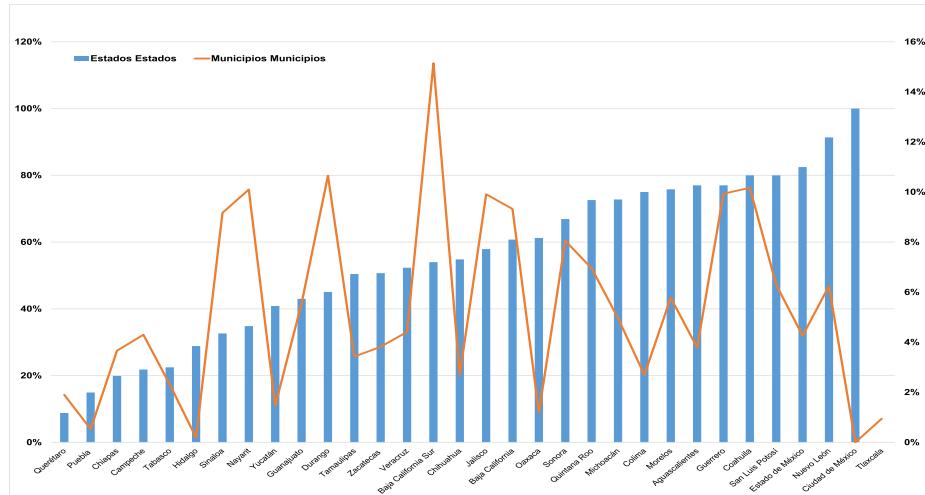
Gasto federalizado (participaciones, aportaciones, subsidios y transferencias a Estados y Municipios)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Finalmente, el porcentaje de participaciones afectado por entidad federativa o estado y por municipio varía enormemente. El indicador de participaciones afectado mide la cantidad de las transferencias federales que van a los gobiernos subnacionales comprometidas o utilizadas como garantía, para el pago de empréstitos. Como se aprecia en la gráfica siguiente, existe mucha heterogeneidad entre gobierno estatal y municipal.

Porcentaje de participaciones afectado



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Como puede advertirse, la trayectoria histórica del comportamiento de las finanzas públicas estatales denota un crecimiento muy importante e inercial a partir del 2000. Tanto el gasto no programable como las transferencias del gobierno federal a las entidades federativas y la deuda pública observan en términos reales trayectorias al alza. Esto es especialmente notorio a partir de la segunda década del presente siglo. La federación ha transferido recursos a una mayor velocidad que el crecimiento económico lo que refleja un síntoma y a la vez un incentivo de porqué las entidades federativas no han internalizado la históricamente baja recaudación del Estado mexicano como el costo que ello conlleva en términos institucionales, pero sobre todo políticos. Quizá este último aspecto explica, aunque desde una perspectiva estrictamente descriptiva, la enorme heterogeneidad que se observa entre las entidades federativas y a su vez entre éstas y sus municipios.

Análisis comparativo de desempeño fiscal

Ingresos

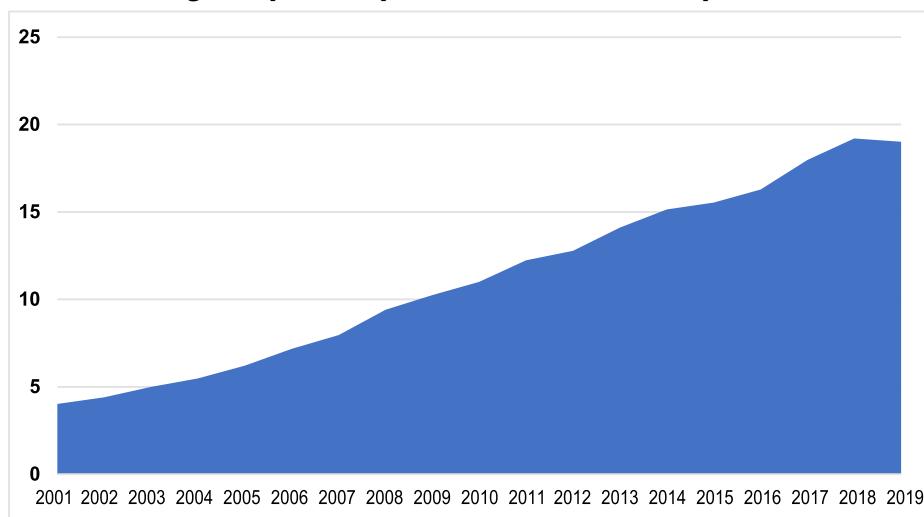
Los gobiernos estatales de México presentan una gran heterogeneidad en cuanto a su capacidad de generarlos. Existen excepciones que recaudan alrededor de la mitad de todos sus ingresos a partir de su propio esfuerzo. Otros que prácticamente no recaudan nada y dependen enteramente de las transferencias y demás apoyos que provienen del gobierno federal. Esto se traduce en distintas capacidades de origen, pues los estados que menos recaudan presentan importantes restricciones en términos de autonomía de gestión para orientar los recursos que tienen hacia las prioridades que de manera local han podido identificar. Las importantes limitantes para generar ingresos propios se traducen en una gestión sin autonomía de decisión y poco o nada sustentable, donde predominan las prioridades de política regionales o federales. El motor de crecimiento y de desarrollo proviene enteramente del gobierno federal cuyo resultado no sólo es la pérdida de la autonomía de gestión sino de políticas orientadas al crecimiento y el desarrollo en el largo plazo.

La República Mexicana se autodenomina como una República Federal desde que se redacta la primera Constitución del país en 1824⁸ “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”. Desde entonces, en teoría, los estados que integran el territorio mexicano gozan de cierta soberanía. En la práctica, le ha costado a México cerca de 200 años consolidar el proceso de descentralización del poder debido a la hegemonía partidista practicada más o menos, durante 70 años por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Smith (2016) explica que en 1989 la transición democrática toma lugar con el triunfo del PAN en Baja California, y con esta las principales reformas de descentralización fiscal (que paradójicamente, algunas de ellas, provocaron una mayor dependencia de los estados al gobierno federal): la creación de fondos municipales para el desarrollo económico y el combate a la pobreza (con Zedillo estos fondos se convirtieron en el ramo 26 de las transferencias federales, exclusivo para los estados más pobres), la descentralización del gasto en educación en 1993, creación del Ramo 28 como transferencia obligatoria y el Ramo 33 como transferencia condicionada, introducción del IVA para recaudación federal y lo más importante, las reformas al artículo 115 que otorgaron a los municipios la responsabilidad de prestar servicios públicos con recursos propios y la capacidad de generar deuda.

Entre 2001 y 2019, el ingreso público por habitante, ha aumentado casi 373%, sin embargo, es importante destacar que entre 2018 y 2019, hubo una disminución de poco más del 1%.

Ingreso público por habitante, miles de pesos

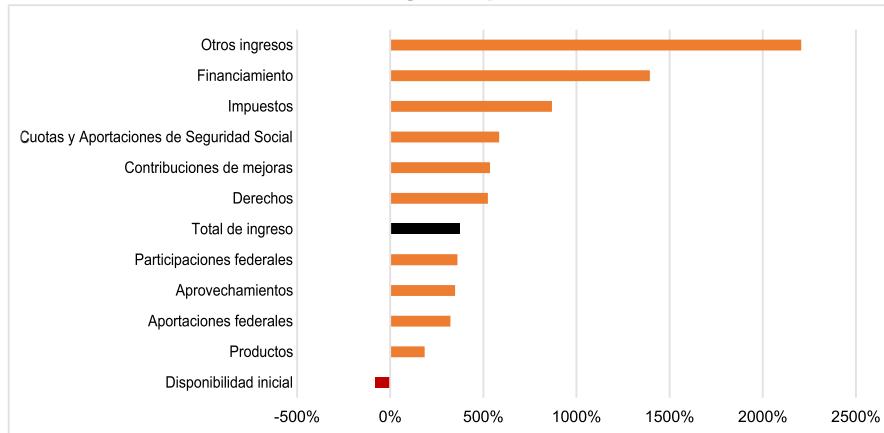


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, Título II. Sección Única, Artículo 4º. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf a 25 de mayo del 2017

Respecto al rubro de ingresos estatales, cabe destacar que estos crecieron, en promedio 372.8%, crecimiento entre 2001 y 2019. En este sentido, los rubros que tuvieron un mayor crecimiento fueron: otros ingresos (2,207%), financiamiento (1,394.3%), impuestos (868.1%), cuotas y aportaciones de seguridad social (584.7%), contribuciones de mejoras (536.4%) y derechos (524.5%)

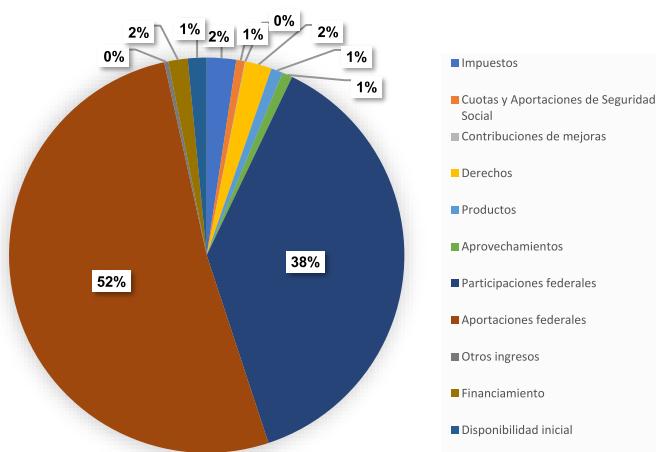
Crecimiento del ingreso público, 2001-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Al analizar la composición del ingreso público, en 2001, las aportaciones federales representaron el 52% de los ingresos estatales en México, mientras que las participaciones federales representaron el 38%. Por otra parte, es importante señalar que, los impuestos únicamente representaron el 2.2% de los ingresos estatales en 2001.

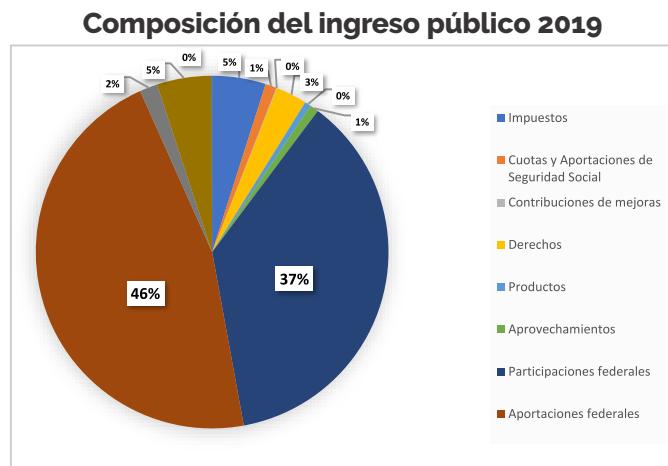
Composición del ingreso público 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por otra parte, en 2019, el ingreso público de las Entidades Federativas, se conformó principalmente por aportaciones federales (46%), participaciones federales (37%), financiamiento (5%), impuestos (5%). Es decir, los ingresos estatales provenientes de la federación fueron de 90% del total.⁹

⁹Para una descripción detallada del sistema de transferencias (Aportaciones y participaciones), ver el Anexo 5.

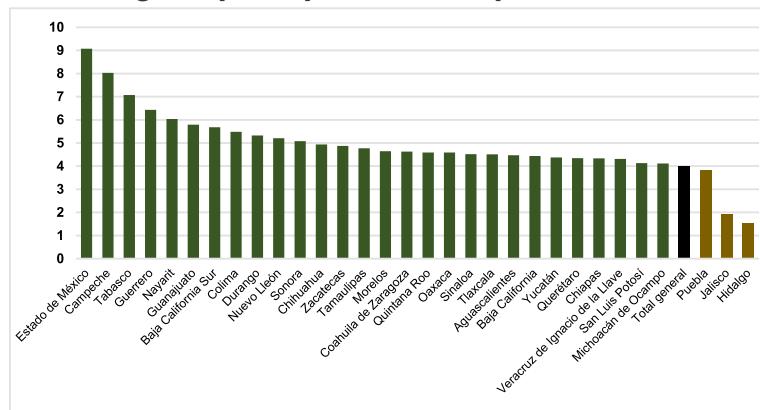


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Es importante señalar que, ha incrementado 3.4 puntos porcentuales el rubro de financiamiento público entre 2001 y 2019, al pasar de representar el 1.6% en 2001 del total de ingresos públicos estatales a poco más del 5% en 2019. Es decir, los ingresos estatales provenientes de la federación fueron de 83% del total y 3.4% adicional provino de financiamientos, lo que acerca el año 2019 al 2001 (86.4 vs 90%). La composición de los ingresos apenas ha cambiado en dos décadas.

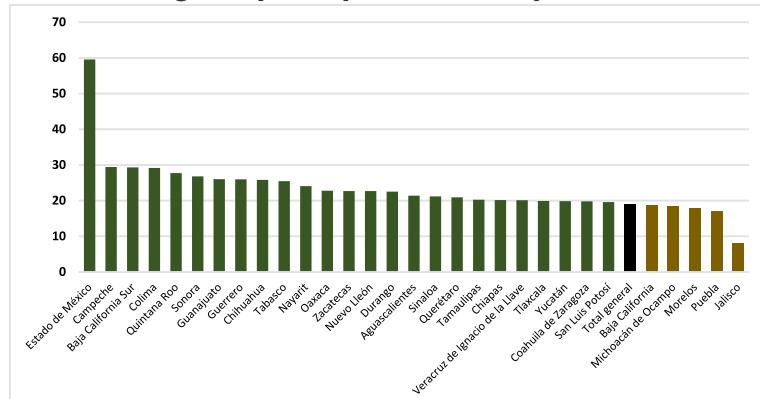
El ingreso público por habitante pasó en promedio de 4,022.88 pesos por habitante en 2010 a 19,019.5, un incremento de 373%. Al estandarizar el ingreso público por población, se determinó que en 2001 las únicas entidades que estuvieron por debajo del dato a nivel nacional fueron Puebla, Jalisco e Hidalgo. Mientras que en 2019, los que estuvieron por debajo del dato a nivel nacional fueron Baja California, Michoacán, Morelos, Puebla y Jalisco.

Ingreso per cápita, miles de pesos (2001)



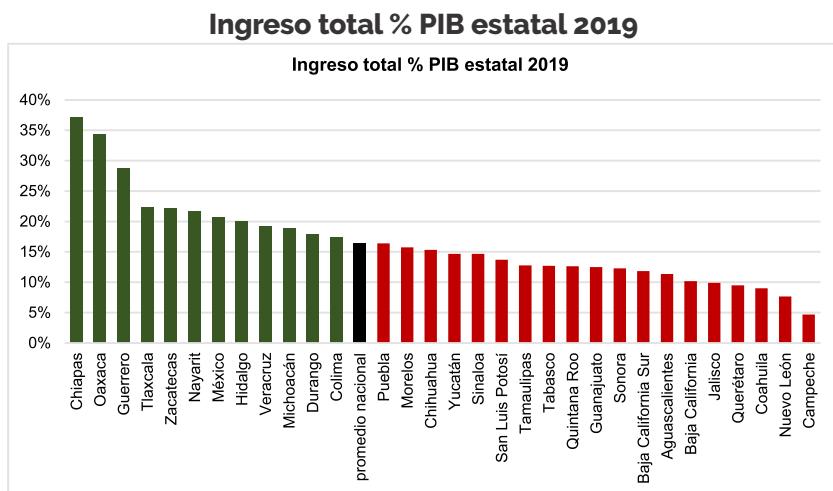
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Ingreso per cápita, miles de pesos (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los Estados que tuvieron mayor ingreso público como % del PIB Estatal en 2019 fueron Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Por otra parte, los que tuvieron la menor fueron Coahuila, Nuevo León y Campeche.

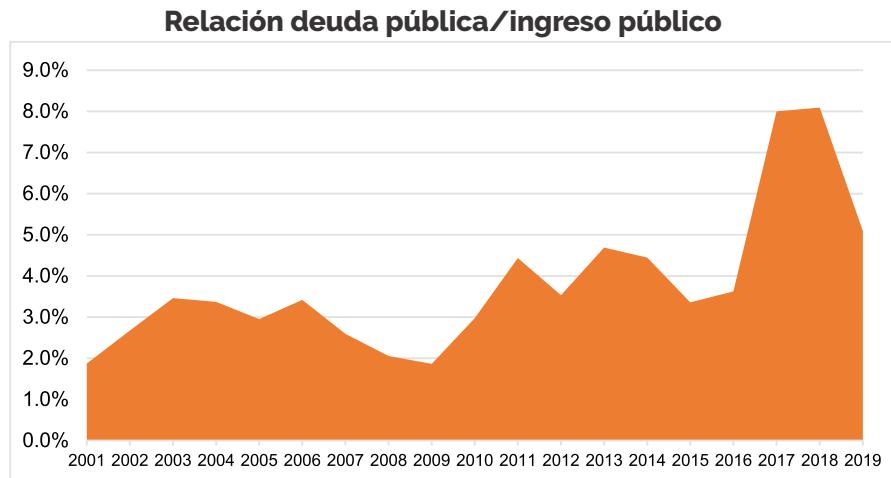


Fuente: Elaboración propia con datos de México, ¿cómo vamos?

Los indicadores estadísticos de tipo descriptivo denotan que la hacienda pública estatal por la vía del ingreso es claramente insuficiente. A pesar de que los gobiernos subnacionales cuentan con una amplia gama de fuentes para la generación de recursos propios, la recaudación de impuestos (incluyendo el pago de derechos y aprovechamientos) representa un porcentaje muy pequeño del ingreso total de la Entidades Federativas, menos del 5%.¹⁰ Esto implica que, a pesar de que, en la teoría, la descentralización fiscal es un hecho; en la práctica, los gobiernos subnacionales no gozan de autonomía fiscal puesto que sus ingresos dependen casi al 100% de la transferencia de recursos federales, y esto tiene implicaciones políticas.

Deuda pública

De manera histórica, la deuda pública por¹¹ habitante, pasó de casi el 2% en 2001 a poco más 8% en los años 2017 y 2018, para luego caer 3 puntos porcentuales, a 5% en 2019. Como puede advertirse en la gráfica siguiente, la proporción de la deuda respecto del ingreso público se ha más duplicado en muy poco tiempo (2016-2019). La trayectoria previa al alza se inicia como resultado de la crisis financiera del 2009 resultado más de la epidemia sanitaria que de la crisis financiera global iniciada en 2008. Es significativo que precisamente en el 2009 fuese de menos del 2%.



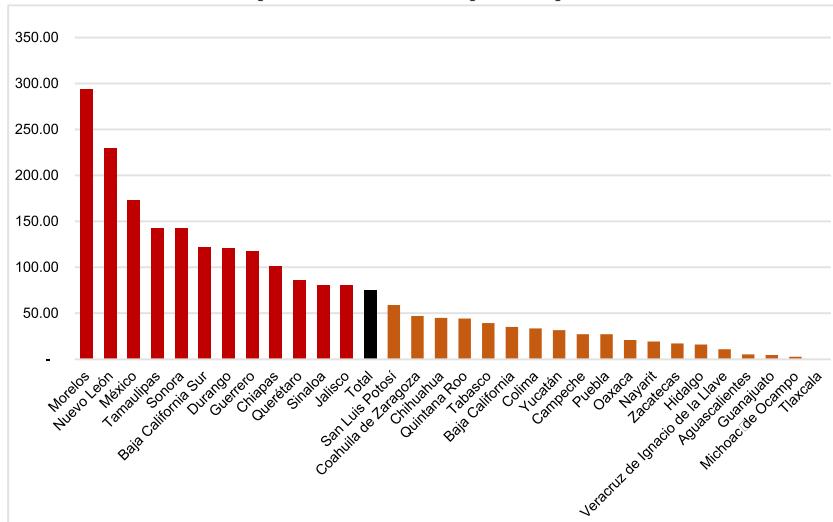
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

¹⁰ El caso de la Ciudad de México es especial porque también tiene derecho sobre el cobro del impuesto predial, que en el resto de las entidades corresponde a los gobiernos municipales.

¹¹ Se considera la información correspondiente a todos los Estados de la República Mexicana con excepción de la Ciudad de México. Cabe destacar que no se contaba con información de algunas variables para unos Estados en unos años.

Como puede observarse, en 2001, al estandarizar la deuda pública estatal por población, se tiene que los Estados que se ubicaron por encima del promedio fueron: Morelos, Nuevo León, México, Tamaulipas, Sonora, Baja California Sur, Durango, Guerrero, Chiapas, Querétaro, Sinaloa y Jalisco. Por otra parte, los que tuvieron una menor deuda pública fueron Veracruz de Ignacio de la Llave, Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán de Ocampo y Tlaxcala.

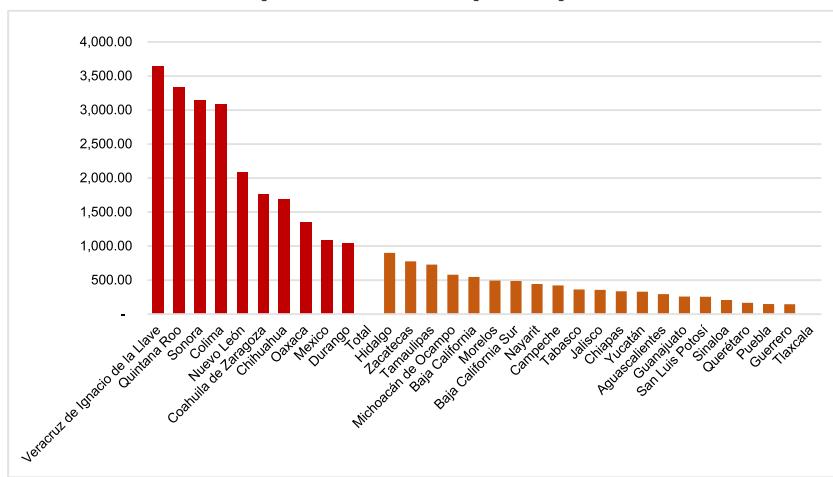
Deuda pública estatal per cápita, 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Mientras que, en 2019, la deuda estatal (estandarizada por población) fue de 968 mdp, cabe destacar que en este sentido, los estados que se ubicaron por encima del promedio nacional fueron Veracruz, Sonora, Nuevo León, Chihuahua y Estado de México. Por otra parte, los Estados que tuvieron una menor deuda pública por habitante fueron Sinaloa, Querétaro, Puebla, Guerrero y Tlaxcala.

Deuda pública estatal per cápita 2019

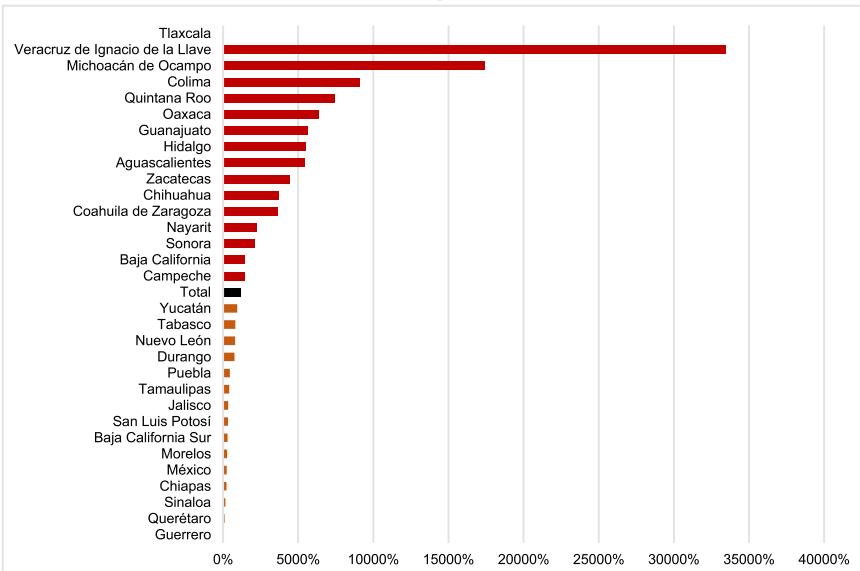


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Al comparar ambos años, es muy importante señalar que la deuda pública creció peligrosamente en Veracruz, mientras que la de Tlaxcala se ha mantenido de las más bajas en el periodo. Asimismo, la deuda pública de Guerrero pasó de ser de las más altas en 2001, a representar una de las más bajas en 2019.

Asimismo, es posible señalar que los tres estados cuya deuda pública ha crecido de manera exponencial son: Veracruz creció a un nivel alarmante de 33,000% entre 2001 y 2019, mientras que la de Michoacán ha aumentado 17,415% y Colima 9,083%, mientras que en el promedio nacional, ésta creció 1,188%. Por otra parte, los tres estados cuya deuda pública creció menos fueron Guerrero 22%, Querétaro 93% y Sinaloa 158%. Esto puede observarse en la Gráfica que se menciona a continuación:

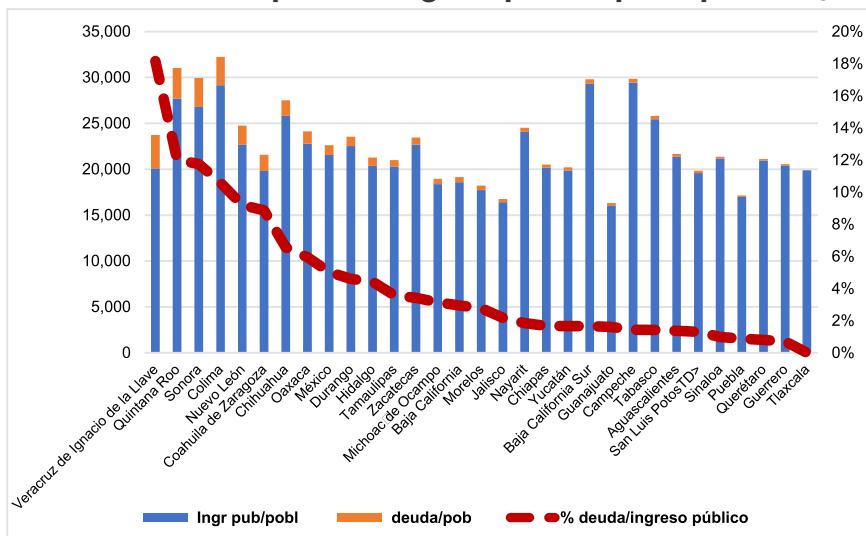
Incremento deuda pública, 2001-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por otra parte, si analizamos la relación de la deuda pública respecto al ingreso público en 2019, se puede percibir que las que representan más 10% son las de Veracruz (18%), Quintana Roo (12%), Sonora (12%) y Colima (11%). Finalmente, las de Campeche, Tabasco, Aguascalientes, San Luis Potosí, Sinaloa, Puebla, Querétaro, Guerrero y Tlaxcala representan “tan solo” poco más del 1%:

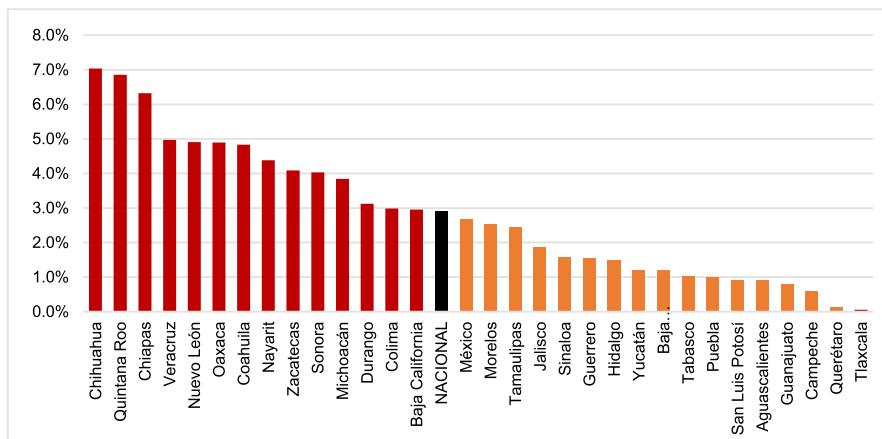
Relación deuda pública/ingreso público per cápita, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los Estados que tuvieron mayor deuda pública como % del PIB Estatal en 2019 fueron Chihuahua, Quintana Roo y Chiapas. Por otra parte, los que tuvieron la menor fueron Campeche, Querétaro y Tlaxcala.

Deuda % PIB estatal, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de México, ¿cómo vamos?

Gasto público e indicadores de disciplina financiera

En los siguientes cinco mapas se presentan los indicadores que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México produce en el marco de la Ley de Disciplina Financiera. Los mapas presentan los promedios para cada entidad federativa para el periodo referido. Como se puede advertir en el mapa siguiente, los financiamientos de los sectores público central y paraestatal difieren de manera importante en las entidades federativas. En la última década, pocos estados han tenido comprometidos sus ingresos totales para financiar sus gastos. Sobresalen, Colima, Oaxaca, Ciudad de México y San Luis Potosí.

Financiamiento de Estados y Empresas Públicas, % de ingresos totales, Marzo (2011-2021)



Fuente: SHCP.

En el caso del plazo al vencimiento promedio, se observa una aparente homogeneidad, por ejemplo, mientras que Coahuila y Veracruz tienen el mayor plazo, con poco más de 20,1 años y 18,7, respectivamente y Guerrero y Guanajuato tienen el plazo más bajo, con 8,1 y 8,3 respectivamente.

Plazo al vencimiento promedio ponderado de Estados y Empresas Públicas, Marzo (2011-2021)



Fuente: SHCP.

En el caso de los financiamientos de gobiernos estatales y el sector paraestatal, el promedio para el periodo 2011-2019 arroja a los gobiernos de Chihuahua, Quintana Roo, Coahuila y Chiapas como los que mayor promedio tienen en el periodo.

Financiamiento de Gobiernos y Empresas Estatales, promedio 2011-2019 (% PIBE)



Fuente: SHCP.

Algo similar ocurre con los financiamientos como porcentaje de participaciones, donde Coahuila, Quintana Roo, Chihuahua y Nuevo León superan el 200% de las mismas.

Financiamiento de Estados y Empresas Estatales, % de participaciones totales, Marzo (2011-2021)



Fuente: SHCP.

Las entidades federativas que han pagado una tasa mayor por sus empréstitos son Quintana Roo, Coahuila y Veracruz. Es importante destacar que, al igual con el plazo al vencimiento promedio, la homogeneidad es alta ya que se pagan tasas promedio que van del 5,2 al 7,6%.

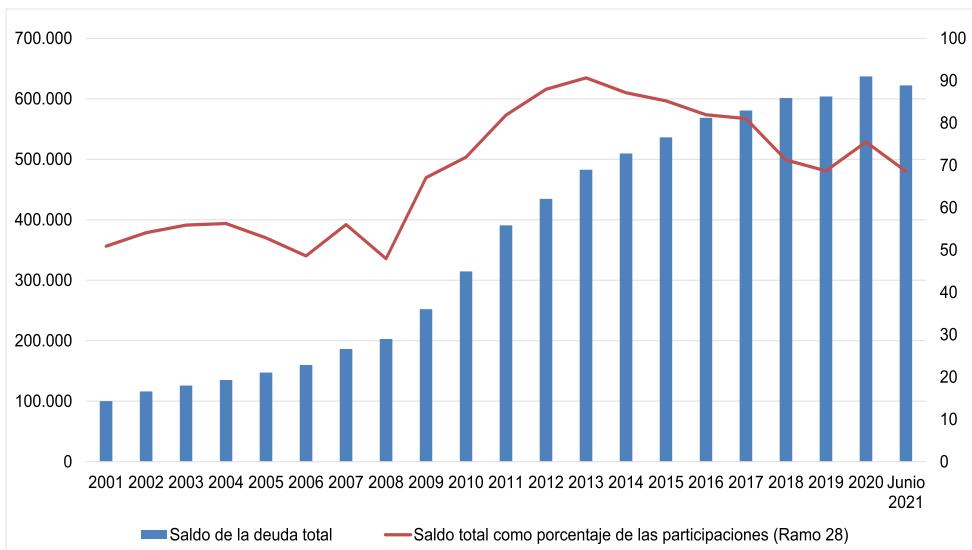
Tasa de interés promedio ponderado de Estados y Empresas Públicas, Marzo (2011-2021) Porcentajes



Fuente: SHCP.

En el presente siglo, mientras que el saldo de la deuda total ha crecido, el saldo como porcentaje de las participaciones ha tendido a decrecer. En particular, a partir del 2013 inicia la trayectoria descendente, pero se acelera a partir del 2016-2017 cuando la Ley de Disciplina entra en vigor.

Financiamientos y obligaciones de entidades federativas, municipios y sus empresas públicas (millones de pesos)



Fuente: SHCP.

Mecanismos de financiamiento de las entidades federativas

Los estados tienen, además del fondeo vía la banca comercial y los bancos de desarrollo nacionales, la posibilidad de emitir bonos de deuda. La tabla siguiente resume los tipos de instrumentos que componen la deuda de los estados por sector y costo-beneficio. Para calcular la relación costo-beneficio entre los costos financieros (interés y comisiones) y los costos no financieros (costo de oportunidad de uso de recursos para pago de interés, pagos a intermediarios, etc), gobiernos pueden evaluar la relación costo-beneficio de diferentes sectores de créditos privados, cada uno con diferentes costos financieros asociados. Los instrumentos con menor relación costo-beneficio tienden a ser de fácil y rápido acceso; mientras que aquellos con una alta relación costo-beneficio suelen ser más difíciles de obtener (este texto viene de Quiroga y Smith, 2019b).

Tipos de instrumentos de financiamiento

Deuda de Bancas de Desarrollo	Bonos Gubernamentales en el Mercado Financiero Mexicano
<p>Forma más antigua de crédito (1933)</p> <p>Préstamos más grandes permitidos (\$10, 000 millones en 2010)</p> <p>Banobras</p> <p>Las Reservas Federales fungen como garantía de los créditos estatales</p> <p>Criterios propios para determinar la asignación de un crédito</p> <p><i>Forma de crédito con menos relación costo-eficiencia debido a los altos costos administrativos.</i></p>	<p>Creados en 1997 (reforma a los CETES, creación de CONSAR, CNBV y CNSF en 2000)</p> <p>Las consideraciones estructurales promueven su uso (clasificación del crédito, estructura financiera, AFORES)</p> <p><i>Forma de crédito con mejor relación costo-eficiencia</i></p>
Fideicomiso	Deuda de Banca Comercial
<p>Los pagos de manejan a través de diferentes cuentas "trust". (<i>participaciones / recursos propios</i>)</p> <p>Desde el 2000, los gobiernos subnacionales hacen <i>fideicomisos</i> propios con inversionistas para adquirir más deuda, los estados no incurren en ningún riesgo legal.</p> <p>"<i>Fideicomisos</i>" legales reducen el riesgo de manipulación.</p> <p><i>Mayor relación costo-eficiencia que el resto de las opciones.</i></p>	<p>Préstamos de corto plazo (>180 días)</p> <p>Se usan para cubrir deficiencias fiscales (costos operativos)</p> <p>Los requerimientos de capitalización de los bancos (dos calificaciones crediticias) los han hecho los préstamos más competitivos</p> <p>Intereses altos</p> <p><i>Menor relación costo-eficiencia que los bonos y que los trust funds, pero probablemente mayor que la banca de desarrollo.</i></p>

Fuente: Quiroga y Smith (2019b).

La forma de financiamiento que presenta una mejor relación costo-beneficio, es la emisión bursátil, puesto que tiene la particularidad de que es la que más se acerca a operar en un esquema de competencia, lo que permite al solicitante acceder a los mejores precios del mercado. Sin embargo, por esta misma razón, es la forma de financiamiento que implica más transparencia por parte de quien lo solicita. Un gobierno que no es capaz de demostrar que cuenta con autonomía financiera y estabilidad, es un gobierno poco atractivo en el mercado bursátil, por tanto, la demanda de bonos es baja y el precio cae. En contraste, los préstamos a través de la banca de desarrollo son muy costosos y poco eficientes, ya que no operan en un esquema de competencia sino a través de procesos burocráticos e interese políticos, por lo que es más fácil para los gobiernos acceder a este tipo de préstamos. A pesar de que es ineficiente y costoso en el largo plazo optar por créditos malos (en el sentido de la relación costo-beneficio), los datos muestran que las dos vías más frecuentes de financiamiento son la banca de desarrollo y la banca comercial.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera en 2016, el gobierno federal exigió armonizar las leyes estatales de acuerdo con dicha Ley. Sin embargo, esto fue más bien una sugerencia, ya que gozan de suficiente autonomía para elaborar sus propias leyes, siempre que no infrinjan la Constitución. Esto nos lleva a la necesidad de describir el contexto institucional en el cual surge la Ley.

El endeudamiento subnacional había estado preocupando al gobierno mexicano, ya que los niveles de deuda municipal se habían incrementado 93.6% en el pasado durante los años 2008-2018 (CEFP, 2018). Como se dijo al inicio del presente estudio, a pesar de que México ha sido desde sus comienzos una república federal, el ejercicio de la autonomía estatal y municipal no existe en plenitud. Para contrarrestar el desorden de las finanzas subnacionales y el creciente sobreendeudamiento que ha prevalecido en casi todos los estados del país, el gobierno federal emitió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, LDFEFM).

Su propósito es fortalecer las normas fiscales e incentivar su cumplimiento, estableciendo sanciones factibles y aplicables, y homogeneizando las leyes estatales, para contrastar la ley federal. Sin embargo, la literatura existente sugiere que los controles legales no son la mejor herramienta para controlar el endeudamiento del gobierno (ver Keleman y Teo, 2014). Los autores desarrollaron un estudio para Estados Unidos y la Unión Europea, que si bien no son comparables a México, ayudan a comprenderlo. Los autores argumentan que el incumplimiento de la regulación de la deuda subnacional no sólo se debe a que las leyes sean laxas, sino que, en la práctica, un caso de incumplimiento del tope fiscal nunca ha sido (y probablemente nunca será) llevado a un tribunal de justicia, por lo que, el reglamento no es una amenaza creíble. Si no se aplica una sanción efectiva, el endurecimiento del reglamento no será efectivo. La propuesta consiste en que el mercado de capitales castigue a los deudores morosos. De esta forma, un gobierno que no cumpla con la regulación será considerado arriesgado y tendrá acceso a créditos con altas tasas de interés y pocas facilidades de pago, o en caso extremo, no podrá acceder a ningún crédito. El estudio demostró ser efectivo en los gobiernos subnacionales de Estados Unidos.

En México, las primeras leyes en materia de disciplina financiera a nivel estatal surgieron en 1990 y se reformaron o ampliaron en 1995, luego de la fuerte crisis económica que afectó al país en 1994, tan severa que el gobierno mexicano tuvo que recurrir a un rescate bancario para ayudar a las economías locales en varios estados de la República. Velázquez (2006) evaluó la influencia de la creación de estas leyes en el déficit fiscal per cápita con un modelo econométrico, encontrando que estas no redujeron ni eliminaron los niveles de déficit fiscal a nivel estatal. En el primer ejercicio se incluyeron variables de carácter político, como el partido gobernante, la competencia política, el alineamiento ideológico con los niveles superiores de gobierno y si es o no año electoral. Sin embargo, dado que los datos recolectados (1993-2002) incluyen los años de la crisis, es válido pensar que la reducción en el monto de la deuda se debe a la crisis económica y no a la existencia de leyes de regulación, por lo que el autor realiza un segundo ejercicio, que incluye una variable para los años de crisis. En este segundo ejercicio, la variable de crisis es significativa, pero la variable de ley fiscal ya no lo es. La conclusión es que la reducción de la deuda se debe a factores macroeconómicos y no implica que la ley fuera efectiva, al contrario, los resultados de este análisis señalan que la regulación fiscal en México no estaba funcionando.

Por otro lado, Smith (2016) revisa la literatura sobre el tema, para plantear las siguientes hipótesis y probarlas en el caso de los municipios mexicanos (a diferencia de Velázquez, cuyo estudio se basó en datos estatales). Los resultados obtenidos fueron: 1) Los límites al gasto municipal reducen la deuda pública 2) Los topes de deuda reducen el nivel de deuda 3) Las leyes de transparencia reducen el nivel de deuda. Los resultados del ejercicio econométrico con datos de 2004 a 2012 de 2,440 municipios encontraron que ni los topes de gasto, ni los topes de deuda tienen un efecto estadísticamente significativo sobre el nivel de deuda pública, encontrando sorprendentemente una relación positiva entre contratación de deuda y transparencia fiscal. “Según la literatura revisada, si la existencia de una norma restrictiva no regula el comportamiento, es una regulación blanda” (Smith, 2016, pp.139).

¿Qué tan responsables son las entidades federativas?

El objetivo de este apartado es desarrollar el modelo descrito sintéticamente en el Anexo 4 de este trabajo. Se propone determinar la relación existente entre el nivel de ingresos públicos a nivel estatal, con el crecimiento del PIB estatal, el nivel de gasto público, así como con el avance en la implementación de Leyes a nivel estatal, particularmente aquéllas relacionadas con la deuda pública y las de Responsabilidad Hacendaria.

Los objetivos particulares de este estudio son:

- Analizar el impacto que tiene el nivel de ingreso de libre disposición en el crecimiento del PIB estatal.
- Evaluar el impacto de un aumento de las variables de gasto: consumo de gobierno, transferencias y la inversión pública estatal en el crecimiento del PIB estatal.
- Analizar el impacto de un aumento de las variables de deuda: amortización de la deuda, pago de intereses de la deuda en el crecimiento del PIB estatal, así como la tasa de interés promedio ponderada por Entidad Federativa y el Plazo de vencimiento promedio ponderado
- Evaluar el impacto de un aumento del nivel de ingreso público con la implementación de Leyes de Deuda Pública y Responsabilidad Hacendaria, así como el total de Leyes existentes por Estado.

Para poder llevar a cabo la investigación anterior, se hará uso de la metodología cuantitativa, mediante análisis descriptivo e inferencial a través de modelos econométricos de datos panel de efectos fijos y de tiempo que determinen la relación entre variables de ingreso público, gasto público y deuda pública sobre el crecimiento del PIB estatal.

Análisis estadístico descriptivo de las variables

Para llevar a cabo el análisis, se tomó en cuenta una muestra de las 32 Entidades Federativas que integran México para el periodo comprendido entre 2013 y 2019 obtenidas del INEGI, dando un total de 197 datos (incluyendo los omitidos) y se llevaron a cabo tres modelos econométricos con la técnica de datos panel con efectos fijos y de tiempo para conocer cuál es la relación entre el PIB por habitante por sector: primario, secundario y terciario, las cuales fueron utilizadas como variables dependientes en cada uno de los modelos, y el ingreso de libre disposición, el consumo de gobierno, las transferencias, la inversión pública, los servicios personales, la amortización de la deuda, los intereses de la deuda, así como la tasa de interés promedio ponderada y el plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa.

Cabe destacar que cada una de las variables mencionadas con anterioridad, (con excepción de las últimas dos), fueron transformadas a pesos constantes de 2013, utilizando el deflactor del PIB estatal de dicho año, para posteriormente ser divididas entre la población estatal reportadas por el INEGI y finalmente transformadas a logaritmo natural.

En la tabla siguiente, se muestra la relación obtenida con las variables independientes tras correr los modelos econométricos correspondientes mediante la técnica de datos panel con efectos fijos y de tiempo, los cuales serán analizados con mucho más detalle en la siguiente sección:

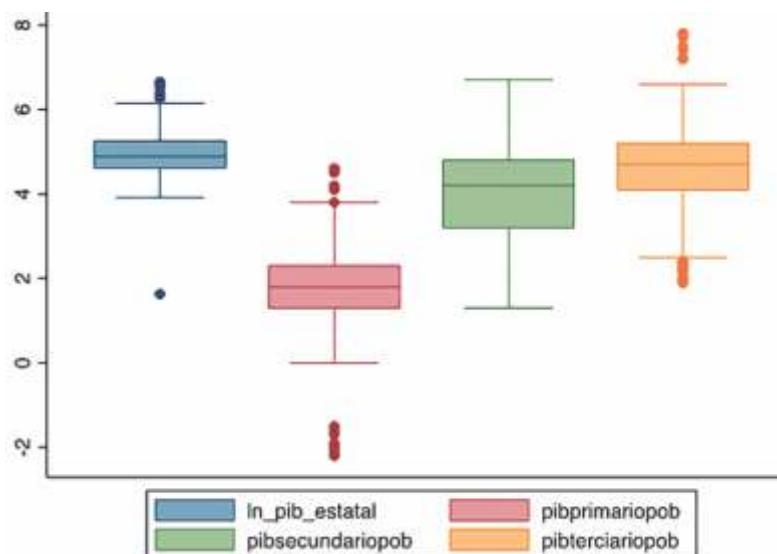
Nivel de ingresos públicos por habitante (como porcentaje del PIB estatal)	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
$X_1 = \ln \text{ingresos de libre disposición por habitante}$			
$X_2 = \ln \text{consumo de gobierno por habitante}$		+	
$X_3 = \ln \text{transferencias por habitante}$	+		
$X_4 = \ln \text{inversión pública por habitante}$	-	-	-
$X_5 = \ln \text{servicios personales por habitante}$	+	+	+
$X_6 = \ln \text{amortización deuda por habitante}$			
$X_7 = \ln \text{intereses de la deuda por habitante}$	+	+	+
$X_8 = \text{tasa de interés promedio ponderada por Entidad Federativa}$	+	+	+
$X_9 = \text{plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa}$			
$\varepsilon_{it} = \text{error}$	+	+	+
Resumen de estadísticos			
N	197	197	197
R ²	81.11	77.31	84.95
Prob > Chi ²	0.000	0.000	0.000
Wald Chi ²	687.95	540.26	857.14

A continuación, se muestra una breve explicación de cada una de las variables, así como se muestra un análisis gráfico para mostrar la distribución de los datos, para evaluar la pertinencia del modelo a utilizar:

1. PIB estatal

- **Actividades primarias:** comprende las actividades productivas de la extracción y obtención de materias primas, como la agricultura, la ganadería, la apicultura, la acuicultura, la pesca, la minería, la silvicultura y la explotación forestal.
- **Actividades secundarias:** sector de la economía que transforma la materia prima, que es extraída o producida por el sector primario, en productos de consumo, o en bienes de equipo.
- **Actividades terciarias:** engloba las actividades relacionadas con los servicios no productores o transformadores de bienes materiales. Incluye subsectores como comercio, comunicaciones, entre de llamadas, finanzas, turismo, hostelería, ocio, cultura, espectáculos, la administración pública y los denominados servicios públicos, los presta el Estado o la iniciativa privada (sanidad, educación, atención a la dependencia), entre otros.

Gráfica 1. PIB estatal por sectores

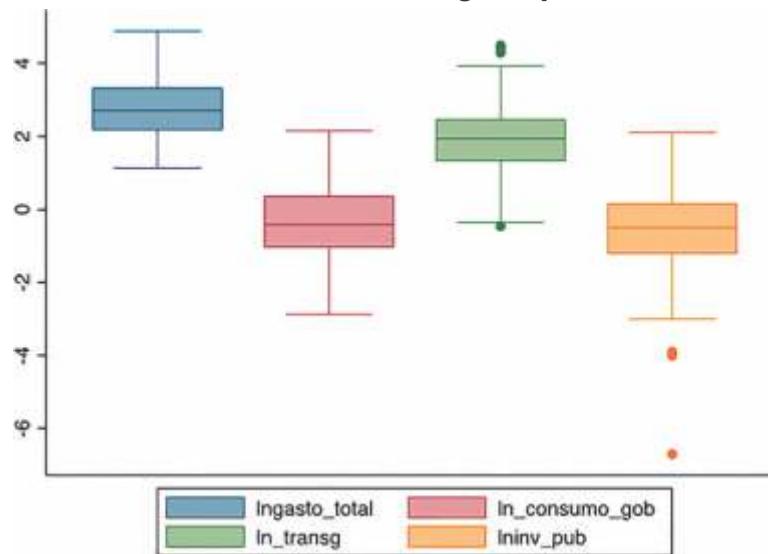


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

2. Variables de gasto público

- **Gasto de consumo final del Gobierno:** incluye todos los gastos corrientes para la adquisición de bienes y servicios (incluida la remuneración de los empleados: para el presente estudio la variable se construyó sumando la información de: Consumo de gobierno, Materiales y suministros y Servicios generales, proporcionadas por el INEGI para el periodo en cuestión).
- **Transferencias del gobierno:** son pagos del gobierno de dinero o beneficios en especie a individuos cuando el gobierno no recibe un bien o servicio a cambio.
- **Inversión pública:** es la utilización del dinero recaudado en impuestos, por parte del Gobierno Federal, los Estados y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para reinvertirlo en beneficios dirigidos a la población que atiende, representada en obras, infraestructura, servicios, desarrollo de proyectos, entre otros.

Gráfica 2. Variables de gasto público

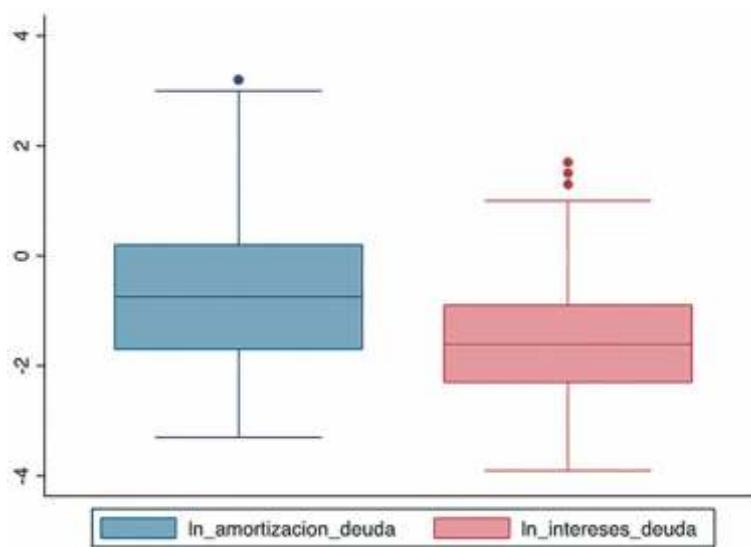


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

3. Variables de deuda pública

- **Amortización:** Cualquier pago total o parcial de una deuda. Normalmente se cubren primero los intereses devengados y la cantidad restante se dedica a amortizar el principal. La amortización se puede hacer en un solo pago final o en plazos que pueden ser iguales y periódicos, crecientes o decrecientes. Los principales sistemas de cálculo de cuotas son el francés, el alemán y por renta actualizada.
- **El servicio de la deuda:** hace referencia al pago periódico de aquellas partidas que, como el principal y los intereses, conforman el capital adeudado.

Gráfica 3. Variables de deuda pública



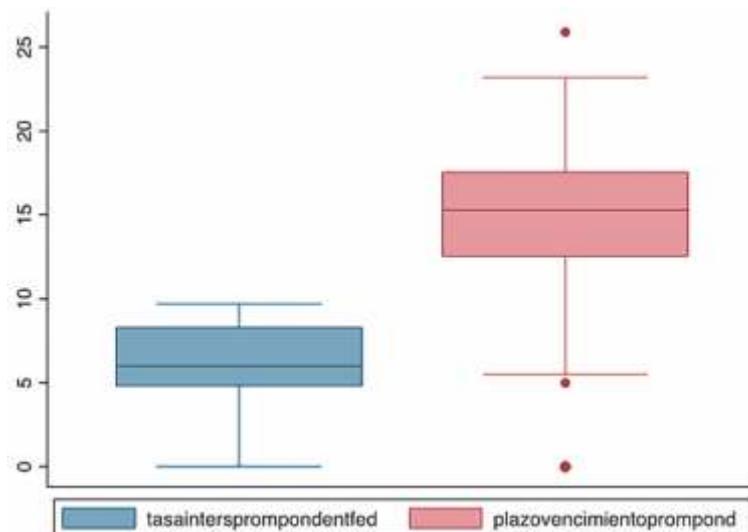
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

- **Tasa Ponderada:** Se refiere al promedio de las tasas de interés de cada una de las operaciones, tomando como ponderador el porcentaje de participación en el total de las operaciones.
- **El vencimiento:** es el plazo límite en que se debe cumplir las obligaciones de deuda contractuales para cada una de las Entidades Federativas, correspondiendo al número de años para que dicha obligación finalice.

Variable	observaciones	promedio	Desviación estandar	Mínimo*	Máximo
Plazo de vencimiento	224	14.64	4.53	0	25.9
Tasa de interés promedio ponderada	224	6.3	2.13	0	9.7

Nota: Tlaxcala no cuenta con endeudamiento, por lo que todos sus datos fueron registrados con el valor de 0.

Gráfica 4. Variables de deuda pública

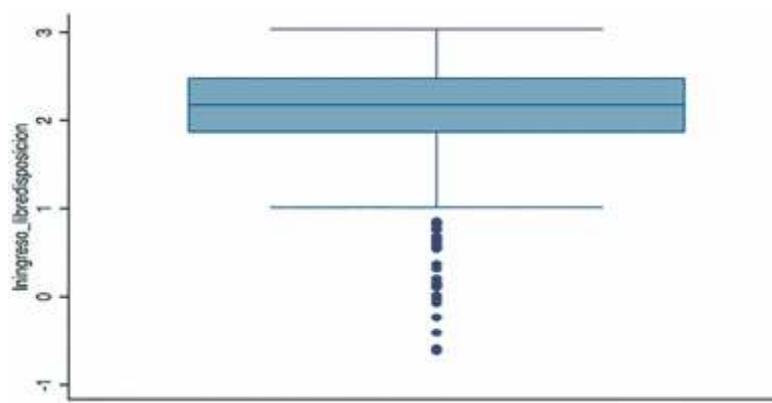


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

4. Variables de ingreso público

- **Ingresos de libre disposición:** incluye la suma de Impuestos, Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos para cada Entidad Federativa en el periodo en cuestión.

Gráfica 5. Variables de ingreso público

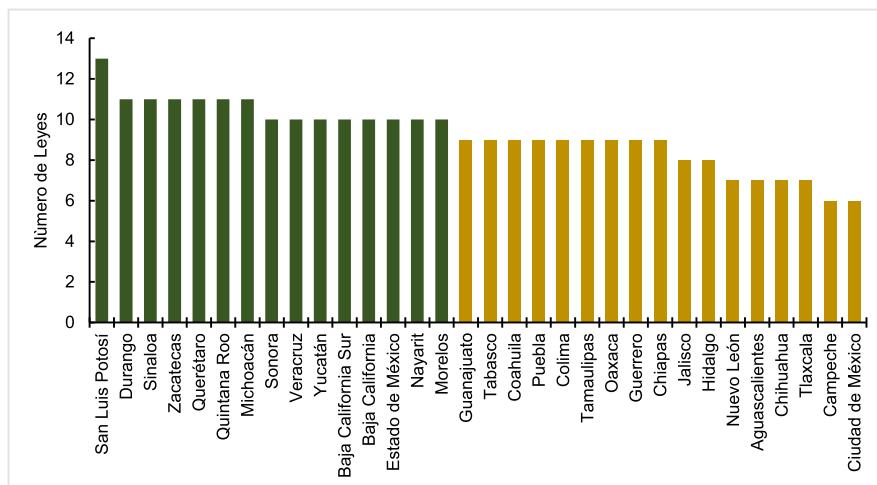


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Análisis de Marco Regulatorio de las Finanzas Públicas en las Entidades Federativas

Para el presente apartado, se consideraron las leyes en materia de regulación de las finanzas públicas que están vigentes en las Entidades Federativas. En este sentido, San Luis Potosí, Durango, Sinaloa y Zacatecas, Querétaro, Quintana Roo y Michoacán son los Estados que cuentan con mayor número de Leyes.

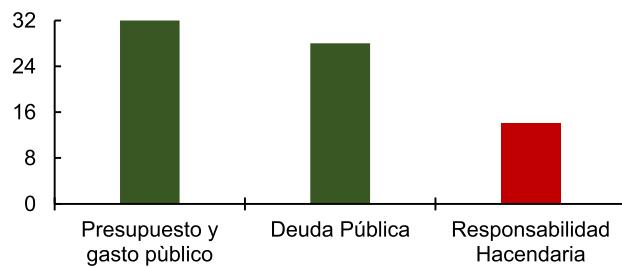
Gráfica 6. Leyes autorizadas por Entidad Federativa



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

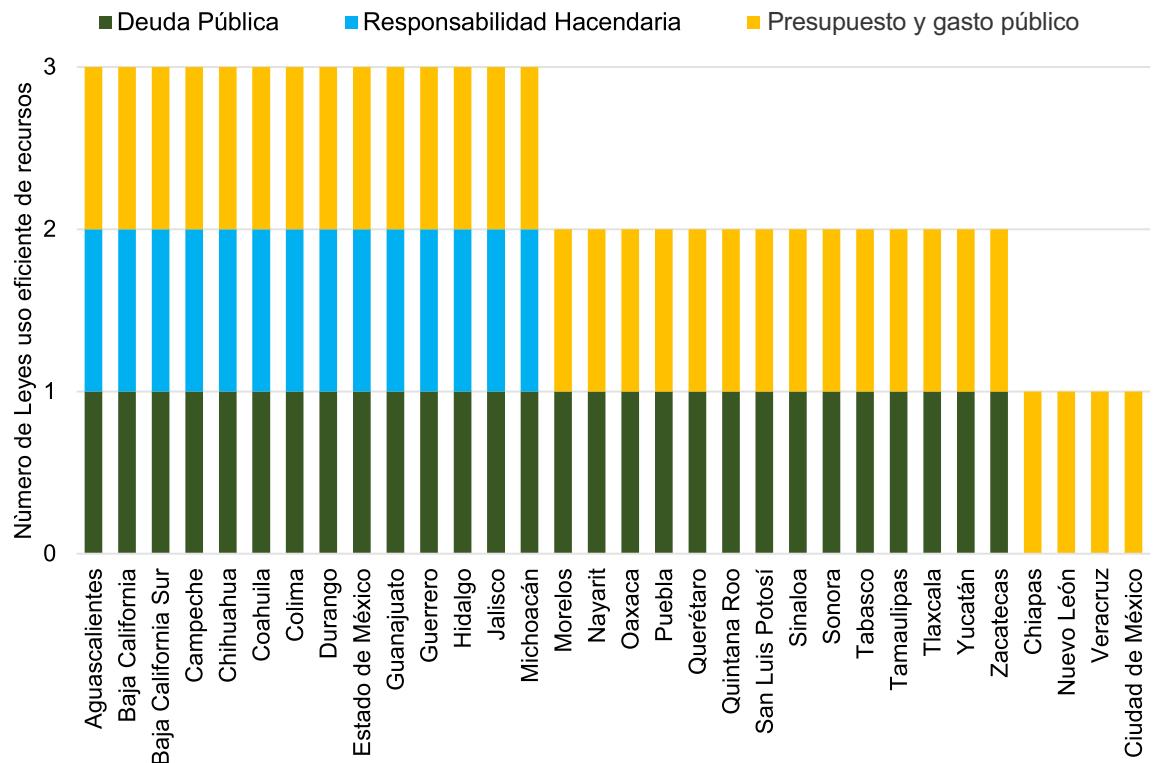
Asimismo, se tomó en cuenta las variables número de leyes por Estado y responsabilidad hacendaria por Entidad Federativa como variables Dummy. Como todos los Estados cuentan con leyes de Presupuesto y Gasto Público, tuvo que ser eliminada dicha variable dummy, pues generaba problemas de multicolinealidad.

Gráfica 7. Número de Estados que cuentan con Leyes sobre el manejo eficiente de recursos públicos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 8. Número de Leyes sobre el manejo eficiente de recursos públicos por Estado



Fuente: Recopilación de Leyes, elaboración propia.

En este sentido, puede observarse que Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco y Michoacán son los Estados más eficientes en el ejercicio de sus recursos públicos, ya que cuentan con Leyes de Deuda Pública, Responsabilidad hacendaria y Presupuesto y Gasto Público.

Presentación del Análisis cuantitativo

Para llevar a cabo el análisis, se tomó en cuenta una muestra de las 32 Entidades Federativas que integran México para el periodo comprendido entre 2013 y 2019, y se llevaron a cabo tres modelos econométricos con la técnica de datos panel con efectos fijos y de tiempo para conocer cuál es la relación entre el PIB por habitante por sector: primario, secundario y terciario, las cuales fueron utilizadas como variables dependientes en cada uno de los modelos, y el ingreso de libre disposición, el consumo de gobierno, las transferencias, la inversión pública, los servicios personales, la amortización de la deuda, los intereses de la deuda, así como la tasa de interés promedio ponderada y el plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa. Cabe destacar que cada una de las variables mencionadas con anterioridad, (con excepción de las últimas dos, fueron transformadas a logaritmo natural).

La estimación del modelo anterior se realizó mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios, el cual forma parte de los métodos estadísticos cuyos objetivos consisten en minimizar las distancias verticales al cuadrado entre nuestra Y estimada y los errores, el cual va a proporcionar un estimador insesgado de mínima varianza. De esta manera se estiman los parámetros poblacionales a través de una muestra en el modelo de regresión lineal. En el caso específico de los modelos de datos de panel, la discusión se centra en el análisis de los efectos individuales, α_i , que se consideran factores no observables y constantes en el tiempo que son específicos para cada uno de los individuos y que pueden estar correlacionados con las variables explicativas. De acuerdo con dicha posibilidad, los efectos individuales se han tratado en la literatura como efectos individuales fijos, cuando los α_i , están correlacionados con las variables explicativas y los efectos individuales aleatorios, cuando no existe tal correlación. Dicha consideración de efectos fijos o aleatorios, condiciona el análisis y la inferencia realizada con el modelo.

Para poder funcionar, se necesitan cumplir los siguientes supuestos: que no haya heteroscedasticidad, autocorrelación, que no haya perfecta multicolinealidad, que exista una relación lineal entre las variables.

En este sentido, los modelos econométricos quedaron determinados de la siguiente manera:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \alpha_i \alpha_i + u_{it}$$

Donde:

- **Variables dependientes**

$Y_1 = \ln \text{PIB estatal por habitante del sector primario}$

$Y_2 = \ln \text{PIB estatal por habitante del sector secundario}$

$Y_3 = \ln \text{PIB estatal por habitante del sector terciario}$

Para un mayor detalle, se muestra el valor del coeficiente para cada una de las variables, así como el nivel de significancia obtenido.

Nivel de ingresos públicos por habitante (como porcentaje del PIB estatal)
$X_1 = \ln \text{ingresos de libre disposición por habitante}$
$X_2 = \ln \text{consumo de gobierno por habitante}$
$X_3 = \ln \text{transferencias por habitante}$
$X_4 = \ln \text{inversión pública por habitante}$
$X_5 = \ln \text{servicios personales por habitante}$
$X_6 = \ln \text{amortización deuda por habitante}$
$X_7 = \ln \text{intereses de la deuda por habitante}$
$X_8 = \text{tasa de interés promedio ponderada por Entidad Federativa}$
$X_9 = \text{plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa}$
$\varepsilon_{it} = \text{error}$

Para un mayor detalle, se muestra el valor del coeficiente para cada una de las variables, así como el nivel de significancia obtenido.

Nivel de ingresos públicos por habitante (como porcentaje del PIB estatal)	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
$X_1 = \ln \text{ingresos de libre disposición por habitante}$	0.000	-0.009	-0.012
$X_2 = \ln \text{consumo de gobierno por habitante}$	0.260	0.166***	0.066
$X_3 = \ln \text{transferencias por habitante}$	0.132**	0.004	0.065
$X_4 = \ln \text{inversión pública por habitante}$	-0.049**	-0.042**	-0.049***
$X_5 = \ln \text{servicios personales por habitante}$	0.339***	0.442***	0.367***
$X_6 = \ln \text{amortización deuda por habitante}$	0.002	0.029	0.019
$X_7 = \ln \text{intereses de la deuda por habitante}$	0.205***	0.174***	0.223***
$X_8 = \text{tasa de interés promedio ponderado por Entidad Federativa}$	0.753***	0.0073***	0.052***
$X_9 = \text{plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa}$	0.006	-0.004	-0.001
$\varepsilon_{it} = \text{error}$	0.879***	3.453***	0.879***
Resumen de estadísticos			
N	197	197	197
R ²	81.11	77.31	84.95
Prob > Chi ²	0.000	0.000	0.000
Wald Chi ²	687.95	540.26	857.14

Notas: variables significativas al ***1%, ** 5%, *10%, $\alpha_i\alpha_t$ son los efectos fijos y de tiempo.

Modelo Econométrico

Para concluir, el texto que describe el sistema presupuestario federal en México, el entorno regulatorio para que los estados operen sus presupuestos públicos y el impacto que tienen hacia la disciplina financiera y el desarrollo y crecimiento económico. Los capítulos incluirán un modelo de regresión tanto descriptivo como cuantitativo que evalúe estos impactos en las finanzas públicas de México. Las variables interviniéntes que se evaluarán incluyen: capacidad estatal, competencias administrativas, índices de pobreza, indígenas, tipos de industria y cercanía a la frontera con Estados Unidos y finalmente otra variable que afecte el desarrollo económico.

Este trabajo considera los avances recientes en las técnicas econométricas y examina la Ley de Wagner de la relación a largo plazo entre el gasto público y el PIB. Se supone que la relación entre el gasto público es un resultado, no una causa, del crecimiento del PIB. La causalidad debe ir del PIB al gasto público, no de otra manera. Utilizando la prueba de cointegración y la prueba de causalidad de Granger, empíricamente no encontramos causalidad en ambas direcciones; ni la ley de Wagner ni la hipótesis de Keynes son válidas.

Conclusiones

La situación de las finanzas públicas estatales no ha mejorado con el tiempo. En realidad, los indicadores revelan una mayor o igual dependencia de las transferencias federales para el financiamiento de los gobiernos, poco o nulo crecimiento de los ingresos que pueden autogenerar, mayor endeudamiento y una gran heterogeneidad en cuanto a resultados de finanzas públicas como a otros indicadores de posición financiera derivados de la Ley federal de disciplina fiscal. Inclusive puede decirse que los estados han retrocedido pues son cada vez más dependientes de las transferencias y éstas incluso han exacerbado tal dependencia al crecer más que el PIB nacional en un periodo relativamente largo.

Los distintos componentes tanto cuantitativos como cualitativos de este estudio permiten afirmar que los estados pueden generar el crecimiento y en el largo plazo generar el desarrollo ya que distintos componentes del PIBE lo demuestran. Pero al mismo tiempo ello contrasta con la debilidad y el bajo dinamismo de las finanzas públicas estatales.

Las conclusiones parecen apuntar en dos sentidos. Primero, los estados no sólo pueden ser disciplinados sino generar crecimiento y apoyar políticas de desarrollo, a pesar de las limitadas capacidades fiscales, tanto de tipo financiero como institucional, que tienen. Esto hace énfasis en la potenciación de dichos resultados si las finanzas pudiesen generar un ciclo mucho más exitoso entre los recursos públicos y la economía al aprovechar dicho crecimiento en el financiamiento de políticas de generaciones futuras.

Bibliografía

Bibliografía primaria

- Banco Mundial. (2019). *Datos PIB*. 23 de octubre del 2020, de Banco Mundial.
- INEGI, *La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2019*.
- INEGI *Finanzas públicas estatales y municipales 2013-2019*. www.inegi.org.mx, programas, finanzas.
- SHCP, *Estadísticas de disciplina financiera*, www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Consultas_Dinamicas.

Bibliografía secundaria

- Auditoría Superior de la Federación, ASF. (2011). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, 2000-Marzo 2011 edited by Cámara de Diputados. Mexico City, Mexico.
- Bahl y Linn. (1994). Fiscal Decentralization and Intergovernmental transfers in Less Developed Countries. *Publius*, 24(1) 1-19. Recuperado de www.jstor.org/stable/3330701.
- Benton, Allyson Lucinda and Heidi Jane Smith. (2013). “Political Career or Party Reputational Concerns? Determining How Partisan Effects Matter for Subnational Fiscal Discipline, Evidence from Mexico”, en Division de Estudios Publicos, edited by DEP. Mexico City: Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- Benton, A. y H. Smith (2017). The Impact of Parties and Elections on Municipal Debt Policy in Mexico. *Governance*, 30(4), 621-639.
- Blanchard Oliver (1990), *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD Economics Department Working Papers. París: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/suggestions-for-a-new-set-of-fiscal-indicators_435618162862.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2018). Reporte, publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0212018.pdf>.
- Cabrero, Enrique. 2000. “La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva. Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal”, México UAM/Codereg /Gobierno del Estado de Guanajuato/Dirección General de Fortalecimiento Municipal.
- Cabrero, Enrique y Ady Carrera. 2002. “Fiscal Decentralisation and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case”. Pp. 45 in Working Paper. Mexico: DAP-Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- Calva, José Luis (2006). Responsabilidad Hacendaria, en Armando Labra Manjarrez (coord.), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2006, p.25.
- Corbacho, Ana y Gerd Schwartz, Fiscal Responsibility Laws, en Mr. Manmohan S. Kumar y Mrs. Teresa Ter-Minassian, *Promoting Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, 2007.
- Croce, E. y V. H. Juan-Ramon. (2003). “Assessing fiscal sustainability: A cross-country comparison”, IMF Working Paper, N° 03/145, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Corbacho, Ana y Gerd Schwartz, Fiscal Responsibility Laws, en Mr. Manmohan S. Kumar and Mrs. Teresa Ter-Minassian, *Promoting Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, 2007.
- Horne, Jocelyn (1991). *Indicadores de la Sostenibilidad Fiscal*, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=885192
- Hernández-Trillo, Fausto, and Brenda Jarillo-Rabling. (2008). “Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico”. *World Development* 36 (9):1547-1558.
- Hernández-Trillo. (2018). When lack of accountability allows observing unobservables: moral hazard in sub-national government credit markets in Mexico. *Applied Economics Letters*, 25(5), 326-330.
- Hernández-Trillo, Fausto, Alberto Diaz Cayeros y Rafael Gamboa Gonzalez, 2002, “Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem”, *Research Department Publications* 3143, Washington DC: Inter-American Development Bank, Research Department.
- Kelemen, R. Daniel y Terence K. Teo. (2014). “Law, Focal Points and Fiscal Discipline in the United States and the European Union”. *American Political Science Review*. 108 (2): 355-370.
- Musacchio, Aldo, Emilio Pinea y Gustavo A. Garcia. (2015). “State Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions”. Washington DC: Inter-American Development Bank. DOI <https://doi.org/10.18235/0000128>
- Musacchio, Aldo. (2012). “Mexico’s Financial Crisis of 1994-1995”. *Harvard Business School Working Paper*, No. 12-101, May 2012.
- Merino Huerta, Mauricio. 1991. Fuera del centro. Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana—. 2008. “Federalismo vs. Municipalismo: Una hipótesis alternativa al programa de investigación sobre la materia”. Pp. 30. Guadalajara: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Paunovic, Igor. (2005), Sostenibilidad de la deuda pública en los países norteños de América Latina, *Revista de la CEPAL*, 87, 97 -114. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11082/1/087097114_es.pdf.
- Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization". Pp. 201-220 en *Research Observer*, vol. 10. Washington, D.C.: The World Bank.
- Quiroga, C. J., y Smith, H. J. (2019a). "Fiscal Sustainability of Mexican Debt Decisions: Is Bad Behavior Rewarded?". Santiago, Chile: CEPAL Working Paper. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jimenez_smith_1_0.pdf.
- Quiroga, C. J., y Smith, H. J. (2019b). *Incentivos e incentivos perversos en el mercado de deuda subnacional en México ¿Cuál es el mejor instrumento? Pluralidad y Consenso: Federalismo en Mexico*. 2019, Vol. 9, Núm. 40 pp. 104 - 112 (ISBN 23958138).
- Raich, Uri. 2002. "Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments". Pp. 44. Mexico City: Budget and Public Expenditure Program at the Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- Revilla. (2013). Debt Management in Mexico: A Tale of Two Crises. En O. Canuto y L. Liu (comps.). *Until Debt Do Us Part: Sub-national Debt, Insolvency, and Markets*. Banco Mundial, Washington, D. C.
- Rodden, Jonathan. (2002). "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World". *American Journal of Political Science* 46:670-687.
- _____, (2004). "Comparative Federalism and Decentralization: On meaning and Measurement", *Comparative Politics* 36:481-500.
- Smith, Heidi Jane. (2013). "La Trayectoria de la Deuda Pública: Una Solución Para la Vigilancia de las Cuentas Públicas en las Ciudades Mexicanas?" en *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados*, edited by C. Maldonado and C. Galíndez. México City: Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE)-Centro CLEAR para América Latina.
- Smith Heidi (2014), *El proceso de descentralización en México: midiendo la deuda municipal. Evaluando políticas públicas* (V.4). Páginas 70-101.
- Smith Heidi (2016), Control del endeudamiento Subnacional y debilidad institucional: ¿Cómo funcionan las reglas fiscales en México? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)* No14, agosto-diciembre 2016 (pp.115-149).
- Smith, H. y Benton, A. (2017). The Role of Metropolitan Cooperation and Administrative Capacity in Subnational Debt Dynamics: Evidence from Municipal Mexico. *Public Budgeting and Finance*, 37(2), 58-82.
- Smith, Heidi (2018) "Aumento de la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos locales: la búsqueda de crecimiento económico de México," en *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano, Trimestre Económico*, coord. por Alfonso Mendoza Velázquez, Edición Especial Ciudad de Mexico: FCE, 2018.
- Smith Heidi y Carmina Jiménez Quiroga (forthcoming). "Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y sus implicaciones después de las elecciones del 2018", en *Políticas Públicas Incluyentes II* Mexico City: Universidad Iberoamericana.
- Smoke, Paul. 2005. "Fiscal Decentralization and Good Governance". Decentralized Governance, Department for Economic and Social Affairs. New York: United Nations.
- Smoke, Paul Smoke, Eduardo J. Gómez, and George E. Peterson. 2006. *Decentralization in Asia and Latin America: towards a comparative interdisciplinary perspective*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Sour, Laura. 2004. "El sistema de transferencias federales en Mexico ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?" *Gestión y Políticas Públicas XIII*, Mexico City: Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- _____, 2008. "Un Preparo de los Conceptos sobre Capacidad y Esfuerzo fiscal, y su Aplicación en los Gobiernos Locales Mexicanos". *Estudios Demográficos y Urbanos* 23.
- Sour, Laura, Irma Ortega, y Sergio San Sebastián. 2003. "¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?" Mexico City: Programa de Presupuesto y Gasto Público/Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- Stein, Ernesto. 1998. "Fiscal Decentralisation and Government Size in Latin America". Pp. 95 - 119 in *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America*, editado por K. Fukasaku y R. Hausmann. Paris, France: IDB/ OECD.
- _____, 1999a. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America". *Journal of Applied Economics* 2:357-391.
- _____, 1999b. "Reglas Macro-Fiscales e Instituciones Presupuestarias". vol. 2002: Centro de Capacitación y Estudios, Ministerio de Economía -Argentina.
- Tanzi, V. 2000. "On Fiscal Federalism: Issues to Worry About". in mimeograph.
- Tanzi, Vito. 1969. *The individual income tax and economic growth: an international comparison: France, Germany, Italy, Japan, United Kingdom, United States*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins Press.
- Velázquez, C. (2006). *State Public Debt Laws and Fiscal Performance the Case of Mexico*. Universidad Iberoamericana A.C.
- Vegh, C. A., & Talvi, E. (2000), *Tax base variability and procyclical fiscal policy*, Cambridge: National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w7499.pdf>.

Anexos

Anexo 1. Marco conceptual de la gestión para la responsabilidad fiscal, BID.

Las políticas fiscales apoyadas por el BID buscan reforzar el crecimiento económico sostenido en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica.

El Banco financia intervenciones que promueven los mecanismos institucionales y las capacidades para limitar el uso indebido de la política discrecional, contribuyendo así a la solvencia y estabilización fiscal.

Líneas de acción:

- (i) Reducción del sesgo de la política fiscal: reglas, diseño e implementación de reglas fiscales estructurales y no estructurales y leyes de responsabilidad fiscal;
- (ii) Fortalecimiento de la disciplina fiscal: marco fiscal de mediano plazo (tendencial y modelación anti shocks);
- (iii) Evaluación de resultados macrofiscales: diseño institucional de instituciones fiscales independientes;
- (iv) Fortalecimiento del ahorro público de recursos provenientes de materias primas: diseño institucional de fondos soberanos;
- (v) Fortalecimiento de la gestión de la deuda y de los riesgos fiscales asociados a pasivos contingentes: estrategias de deuda; modelos de sostenibilidad de la deuda; registro y metodologías para cuantificar pasivos contingentes asociados a las APP, sistema de pensiones, garantías del Estado para obligaciones no soberanas, entre otros;
- (vi) Sostenibilidad ambiental y cambio climático: establecimiento de incentivos adecuados para adoptar una política fiscal que fomente la sostenibilidad ambiental y medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Tomado de: <https://www.iadb.org/es/reforma-modernizacion-del-estado/politica-y-gestion-fiscal>
Consulta el 16 de agosto de 2021.

Anexo 2. Mandato y funciones de cada institución

OECD country	Institution name	Functions					Can the institution provide normative advice?
		Analysis of long-term fiscal sustainability ¹	Role in macroeconomic or fiscal forecasts ²	Role in monitoring compliance with fiscal rules ³	Directly support legislature in budget analysis ⁴	Role in policy costing ⁵	
Australia	Commonwealth Parliamentary Budget Office (PBO)	○	○	○	○	● ●	○
Austria	Victorian Parliamentary Budget Office (PBO)	● ○	● ○	● ○	● ○	● ○	● ○
Belgium	Fiscal Advisory Council (FISK)	■	○	○	○	●	○
Canada	Parliamentary Budget Office (HRC/CSF)	○	○	○	○	●	○
Czech Republic	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	●	●	●	●	○
Denmark	Financial Accountability Office of Ontario (FAOON)	●	●	●	●	●	○
Estonia	Czech Fiscal Council (CFC)	■	○	○	○	○	○
Finland	Danish Economic Council	●	●	●	●	●	○
France	Fiscal Council of Estonia	○	○	○	○	○	○
Germany	Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Fund	●	●	●	●	●	○
Greece	High Council of Public Finance (HCFP)	○	○	○	○	○	○
Hungary	Independent Advisory Board to the Stability Council	○	○	○	○	○	○
Iceland	Parliamentary Budget Office	●	●	●	●	●	○
Ireland	Helenic Fiscal Council	○	○	○	○	○	○
Italy	Fiscal Council (established 2011)	○	○	○	○	○	○
Korea	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	○	○	○	○	○	○
Lithuania	Orechias - Parliamentary Budget Office (PBO)	●	●	●	●	●	○
Mexico	National Assembly Budget Office (NABO)	○	○	○	○	○	○
Netherlands	Fiscal Discipline Council	●	●	●	●	●	○
Portugal	Budget Policy Monitoring Department – National Audit Offi	●	●	●	●	●	○
Slovak Republic	National Council on Public Finances (CNFP)	○	○	○	○	○	○
Slovenia	Center for Public Finance Studies (CEFF)	○	○	○	○	○	○
Spain	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	●	●	●	●	●	○
Sweden	Portuguese Public Finance Council (CFP)	●	●	●	●	●	○
UK	Council for Budget Responsibility (CBR)	○	○	○	○	○	○
US	Slovenian Fiscal Council	●	●	●	●	●	○
	Independent Authority of Fiscal Responsibility (IAIfE)	●	●	●	●	●	○
	Swedish Fiscal Policy Council (FFC)	●	●	●	●	●	○
	Office for Budget Responsibility (OBR)	○	○	○	○	○	○
	Scottish Fiscal Commission (SFC)	●	●	●	●	●	○
	Congressional Budget Office (CBO)	○	○	○	○	○	○
EU	European Fiscal Board (EFB)	○	○	○	○	●	○
Total institutions (no.)		36	36	36	36	36	36
● = Yes		21	3	25	11	14	4
○ = No		13	10	11	25	22	8
■ = Other		2	n.a.	n.a.	n.a.	32	21
■ = Assess forecasts only		n.a.	17	n.a.	n.a.	n.a.	7
□ = Prepare alternative forecasts		n.a.	6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total institutions (%)		100%	100%	100%	100%	100%	100%
● = Yes		58%	8%	69%	33%	39%	22%
○ = No		36%	28%	69%	61%	89%	58%
■ = Other		6%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19%
□ = Assess forecasts only		n.a.	47%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
□ = Prepare alternative forecasts		n.a.	17%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Key partner country	Institution name	Analysis of long-term fiscal sustainability ¹	Role in macroeconomic or fiscal forecasts ²	Role in monitoring compliance with fiscal rules ³	Directly support legislature in budget analysis ⁴	Role in policy costing ⁵	Role in costing election platforms ⁶
Brazil	Independent Fiscal Institution (IFI)	●	●	●	○	●	○

Fuente: OECD, Independent Fiscal Institutions Database, 2019.

Anexo 3. Modelo del Balance Presupuestario ajustado cíclicamente (CAB)

EI CAB estima, de acuerdo con las fluctuaciones naturales del ciclo económico, en un período de al menos diez años, en cuyo estado es el saldo presupuestario, si es en números negativos, el gobierno analizado se encuentra en una situación de riesgo financiero. Este indicador fue utilizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para hacer referencia a la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, el autor explica que la sostenibilidad financiera tiene diferentes enfoques y que es necesario crear un indicador para cada uno de ellos. Para medir la sostenibilidad fiscal, define dos indicadores. La primera es la “brecha primaria” que estima el nivel óptimo de relación deuda/PIB que los países deben mantener para evitar correr riesgos financieros:

$$SP - \left(\frac{Deuda}{PIB} \right) * (i - g)$$

Donde:

PS = Superávit primario que es (ingresos totales - gastos totales)

$Deuda$ = Nivel de deuda

PIB = Monto del Producto Interno Bruto en términos reales

i = tasa de interés real

g = tasa de crecimiento del PIB real

El segundo indicador propuesto “brecha tributaria de mediano plazo” que mide la razón de razón adecuada Deuda / PIB para evitar incurrir en riesgo financiero, tomando en cuenta las siguientes variables:

$$(Gasto promedio/g_t + g_{t+1} + g_{t+2})/PIB + [(Deuda/PIB) * (i - c + \tau)]$$

Donde:

Gasto promedio = Gasto medio gastado en los años anteriores

s = gasto en el año medido

$es + 1$ = gasto estimado para el próximo período

$es + 2$ = gasto estimado en dos períodos

PIB = Producto Interno Bruto en términos reales

$Deuda$ = Nivel de deuda en el período medido

i = tasa de crecimiento del PIB real

T = tasa impositiva

c = tasa de crecimiento real

Anexo 4. Modelo conceptual de Responsabilidad Fiscal (RF)

Como se ha señalado repetidamente, el enfoque del marco legal federal y el vigente en las entidades federativas parece favorecer la disciplina financiera (DF) antes que la responsabilidad fiscal (RF). No existe un consenso sobre lo que significa la responsabilidad como tal, pero las leyes existentes ya ofrecen la narrativa de lo que significa. En muchos casos la Responsabilidad Hacendaria o RH (lo que llamamos aquí como Responsabilidad Fiscal) contiene elementos o aún el concepto como tal de disciplina financiera.

A partir del análisis del marco legal, es decir, partiendo de una síntesis de lo que el marco define como disciplina financiera y como responsabilidad hacendaria, este trabajo se propone revisar y operacionalizar una versión mejorada de la RF basada en evidencia empírica. Se medirán los grados de disciplina y responsabilidad hacendaria a partir de los datos ya recolectados, adicionados con los de deuda provistos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el marco del sistema de seguimiento y evaluación derivado de la Ley de Disciplina Financiera.

La disciplina financiera, en términos estrictos, es que los niveles de endeudamiento no presenten niveles de alarma, que los gastos cuadren con los ingresos (balance fiscal) o que el déficit no sea grande o difícil de financiar. Esto significa que se tendrán que construir rangos para cada uno de los indicadores. Esto sólo se puede hacer identificando qué entidades federativas tienen menos ingresos y qué tipo de ingresos de aquellos que tienen más ingresos (diferenciándolos entre ellos). En el tema de los gastos algo similar, qué entidades federativas tienen menos gastos y más gastos. De ahí, diferenciar por tipo de gastos de acuerdo

con lo dicho. Finalmente, en el tema de deuda, igual se tendrían que identificar aquellos más endeudados y los que menos o nada de deuda tienen (por ejemplo, Tlaxcala).¹²

Para cada variable de ingreso, de gasto y de deuda se llevará a cabo una parametrización del rango de menos a más y/o viceversa. Con ello se contarán con indicadores que integrarán un indicador compuesto. Este indicador debería reflejar qué tan disciplinada o responsable es una entidad federativa. Para la disciplina se tomaría lo que ordena la Ley de disciplina financiera y otros componentes que contengan las leyes estatales que ya se analizaron. A partir de lo anteriormente expuesto, una pregunta orientadora de esta investigación es ¿qué es disciplina financiera para las entidades federativas de acuerdo con sus leyes? En términos de qué tan responsable son, los indicadores de disciplina son muy útiles.

En síntesis, primero se construirían las variables que indican disciplina financiera y luego ya se traslada a la parte de responsabilidad. Por responsabilidad estaríamos considerando de series históricas que indiquen que una entidad tiene un plazo mayor de vencimiento con una tasa de interés mayor que otras entidades federativas. Este indicador se construirá con los indicadores que ya provee la Secretaría de Hacienda e igualmente tendrán que construirse mínimos y máximos para cada variable o indicador.

Una vez que parametrizamos el conjunto de indicadores volveríamos al marco legal para identificar si los estados que “son más disciplinados” son también (o quizás no!), los “más responsables”. A partir de los hallazgos se tendrán que derivar las siguientes posibles conclusiones:

1. Las entidades federativas que son más disciplinadas no necesariamente son los más responsables.
2. Las entidades federativas que son más responsables no tienen necesariamente un marco legal que incorpore a la responsabilidad hacendaria.

Las posibles conclusiones de este trabajo pueden ser:

- Que efectivamente el contar con una ley que expresamente tenga la aspiración de lograr la responsabilidad hacendaria ayuda a serlo de acuerdo con los datos de finanzas públicas.
- Que realmente no importa qué marco legal se tenga, la responsabilidad no depende de leyes (incluso la disciplina!).
- Que en algunos casos sí y en otros no, el marco legal tiene algún efecto sobre la disciplina y/o responsabilidad fiscal (las instituciones importan pero no siempre).
- Existe una total alineación entre aquellas entidades federativas que son disciplinadas y/o responsables con el marco legal con que cuentan (la ley no sólo existe en el papel).
 - De todo lo hecho se podría concluir a nivel teórico o conceptual lo siguiente:
 - Que las entidades federativas no tienen un marco conceptual sobre lo que implica la disciplina y más aún, sobre la responsabilidad fiscal, por lo que tanto leyes como las finanzas públicas deben de modificar su estructura y contenidos. Es decir, no se tiene claro o no se sabe qué es o cómo aterrizar la responsabilidad fiscal en las entidades federativas.
 - Si bien algunas muestran que lo saben (por cómo sus finanzas públicas se comportan) o bien no lo tienen o no lo tienen bien plasmado en su marco legal.
 - Puede saberse, independientemente del marco legal, quién es disciplinado y quién es responsable (y ambas no necesariamente se presentan juntas).

Finalmente, deben de analizarse casos extremos u “outliers”. Por ejemplo Tlaxcala, que no tiene la posibilidad de contratar deuda, ¿es responsable? Tlaxcala no tiene la posibilidad de financiar gasto de largo plazo que pueda ser productivo (multiplicador en la economía, vía estímulo de la oferta o de la demanda), pero, ¿es disciplinado? También el no tener deuda per se es ser “responsable”. La disciplina y la responsabilidad derivan de la noción de que ambos deben operar en los mismos plazos de tiempo, cuando la disciplina financiera es un indicador de corto o mediano plazo y la responsabilidad es de largo plazo. El enfoque existente en las entidades federativas parece que no puede ni tiene una visión de largo plazo (financiar con deuda proyectos que tengan impacto sobre la economía y por tanto el bienestar de las personas) sino casi exclusivamente de corto plazo. En este sentido no es sorpresivo que las entidades federativas acaben financiando gastos corrientes con deuda, ya que debido a la insuficiencia de sus ingresos no pueden endeudarse por “un buen motivo” (construir una casa o un cuarto nuevo, mejorar la casa o bien, pagar el consumo de luz o la comida).

El trabajo tendrá que hacer énfasis en que también existe una restricción para que las entidades federativas puedan ser disciplinadas y mejor aún, responsables. Si no generan los ingresos apropiados para financiar gastos que promuevan el crecimiento y desarrollo económicos, aún teniendo los marcos legales bien definidos, no lo lograrán. La conclusión y hallazgo final ideal sería afirmar que instituciones y finanzas juegan un papel primordial para tener entidades federativas disciplinadas y responsables.

¹² Esta entidad federativa, de acuerdo con su Constitución prohíbe expresamente el endeudamiento público. Es una excepción a nivel federal.

Anexo 5. Marco de referencia para las transferencias federales

Participaciones federales

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) tiene por objetivo establecer un marco regulatorio para la repartición de los recursos federales, así como el establecimiento de una dinámica formal de cooperación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal y fue expedida en 1978. En esta Ley se describe cómo se deben repartir los recursos federales entre las entidades federativas a través de dos conceptos: las participaciones federales y las aportaciones específicas. El artículo segundo de la ley establece que el 20% de la recaudación a nivel federal y el 89% de los ingresos petroleros deben destinarse a la repartición entre las 32 entidades federativas, siempre que estas estén adscritas al Sistema Nacional de Cooperación. Lo anterior implica que las entidades se comprometen a trabajar en conjunto con la federación para tomar acciones coordinadas de crecimiento económico.

El monto de participaciones asignado a cada entidad se calcula anualmente con la siguiente fórmula, establecida en el artículo 2º de la LCF, que toma el 2007 como punto de referencia (debido a las reformas que se le hicieron a la ley en dicho año, estas reformas tuvieron como objetivo incentivar la generación de riqueza de las entidades incorporando a la fórmula aspectos como el crecimiento económico de la entidad, medido por el PIB y la variación en la recaudación de impuestos locales):

$$P_{i,j} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,j} (0.6C1_{i,j} + 0.3C2_{i,j} + 0.1C3_{i,j})$$

$$C1_{i,j} = \frac{\frac{PIB_{i,j-1}}{PIB_{i,j-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,j-1}}{PIB_{i,j-2}} n_i}$$

$$C2_{i,j} = \frac{\Delta IE_{i,j} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,j} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,j} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,j-j}}{IE_{i,j-j-1}}$$

$$C3_{i,j} = \frac{IE_{i,j-1} n_i}{\sum_i IE_{i,j-1} n_i}$$

Donde:

Pi → Monto de participaciones de la entidad i

Pi.07 → Monto de participaciones de la entidad i en el año 2007

ΔFGP07t → Variación del monto del Fondo General de Participaciones entre el año t y el 2007

IE → Información relativa a la recaudación de impuestos de la entidad i en el año t

Todas las entidades tienen derecho a recibir este monto de participaciones cada año, y no están obligadas a utilizarlo en gastos específicos, son ingresos que entran a la cuenta del estado para que sean utilizados a discreción de las autoridades locales. De igual forma, la federación asigna un fondo específico en cada entidad, para que realice la repartición de recursos a cada uno de los municipios utilizando una fórmula similar a esta. Esta fórmula está diseñada para que sean los estados más grandes los que reciban mayor monto de participaciones puesto que hay más necesidades que atender, así mismo, incorpora el crecimiento del PIB y de la recaudación como un incentivo para que las entidades mejoren en estos dos rubros y puedan tener una mayor asignación año con año.

Las participaciones federales son comúnmente conocidas como Ramo 28, porque siempre son consideradas en el Ramo 38 del Presupuesto General de Egresos de la Federación.

Aportaciones federales

El Fondo Nacional de Aportaciones es el Ramo 33 del Presupuesto General de Egresos de la Federación, y es un fondo destinado a la asignación de recursos federales a proyectos estatales o municipales. Contrario a las participaciones del Ramo 28, a las que todas las entidades tienen derecho, las aportaciones se asignan a aquellos gobiernos que lo soliciten y a que a su vez se comprometan a cumplir con el objetivo que tiene el proyecto que planean financiar con este fondo. Las aportaciones pueden ser solicitadas por entidades o municipios, bajo el marco de la LCF para los siguientes propósitos: Gasto operativo y nómina, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de municipios, educación tecnológica y de adultos, seguridad pública y fortalecimiento de los estados. Al igual que el Ramo 28, existe un monto finito de recursos que pueden ser asignados a este propósito y existe una fórmula, dependiendo del objetivo del proyecto, para calcular el monto que se le asignará a cada entidad y a cada proyecto.

Anexo 6. Análisis y sistematización del marco legal y reglamentario de la Ley de la Disciplina Financiera¹³

La Tabla siguiente resume la armonización de las leyes estatales con respecto a la nueva Ley Federal de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios expedida en 2016. La federación exigía a los estados armonizar las leyes locales con la presente ley a más tardar el 25 de octubre del 2016. Sin embargo, este decreto de la federación fue más bien una sugerencia, ya que los estados gozan de la autonomía suficiente para emitir sus propias leyes, siempre y cuando no violen la Constitución.

Las entidades resaltadas no cuentan con ningún tipo de ley de disciplina financiera. La columna de tipo de documento describe el documento legal que regula las finanzas públicas de cada estado. Ley o leyes se refieren a normas jurídicas que establecen sanciones a su incumplimiento. Un código es un conjunto de leyes que hacen referencia a la misma materia, en este caso el manejo de las finanzas públicas. Un decreto es una imposición de la autoridad competente. Y un dictamen es el resultado de una investigación que llevan a cabo expertos en el tema (en este caso en finanzas públicas y deuda) para evaluar la pertinencia de una norma.

¹³ Tomado de un capítulo de libro por publicar Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y sus implicaciones después de las elecciones del 2018, with Carmina Jimenez Quiroga, chapter in *Políticas Públicas Incluyentes II (forthcoming)*.

Armonización de la Ley Federal con Leyes estatales

ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE DOCUMENTO	Presupuesto equilibrado	Límites al gasto	Superávit y déficit	Adquisición de deuda	Mercados competitivos
Totalidad de las leyes estatales						
Aguascalientes	.	0	0	0	0	0
Baja California	Iniciativa de Ley	8	6	2	6	2
Baja California Sur	Leyes	1, 6s	1, 5s	2s	6	2
Campeche	Leyes	8	6	2	6	3
Coahuila	Leyes	5	4	2	4	3
Colima	Leyes	7	5, 1s	2	6	3
Chiapas	Código	8	6	2	1	3
Chihuahua	Ley	0	0	0	0	1,1s
Ciudad de México	Dictámen	3, 4s	2,1s	2s	5s	2s
Durango	Dictámen	4, 3s	1,1s	2	1	0
Guanajuato	Leyes	2, 3s	5	2	4,2s	2
Guerrero	Decreto	4s	4s	1s	0	0
Hidalgo	.	0	0	0	0	0
Jalisco	Ley	2,6s	1,5s	2s	5,1s	2,1s
México	Código	8	5,1s	2	4,1s	2
Michoacán	Leyes	8	6	2	6	4
Morelos	Código y Ley	8	5,1s	2	5,1s	3
Nayarit	Leyes	8	6	2	6	3
Nuevo León	Ley	2s	0	0	0	0
Oaxaca	Ley	1s	0	0	4	3
Puebla	Ley	8s	6s	2s	6s	2s
Querétaro	Leyes	1, 7s	1,5s	1,1s	6s	2s
Quintana Roo	Ley	7	6	2	1	0
San Luis Potosí	Ley	1	0	0	4	2
Sinaloa	.	0	0	0	0	0
Sonora	Ley	7	6	2	4	2
Tabasco	.	0	0	0	0	1,2s
Tamaulipas	Leyes	4, 4s	6s	2s	3s	1,2s
Tlaxcala	Código	8	6	2	5,1s	2,1s
Veracruz	Código	7,1s	6s	2s	5s	2s
Yucatán	Decreto	0	0	0	1	0
Zacatecas	Ley	8	6	2	1	3

Fuente: Cita Smith Heidi y Carmina Jimenez Quiroga (forthcoming).

Cada una de las columnas restantes hace referencia a uno de los cinco aspectos que la Ley Federal pretende regular. El número indica, para cada entidad, cuantas de las reglas correspondientes al aspecto de la columna están armonizadas con la Ley Federal. Por armonizada se entiende que la regla en la Norma Estatal es igual que en la Ley Federal. Los números que tienen una “s” significa que, la Ley Federal funge como ley supletoria, es decir, si la regla mencionada en la Ley Federal no aparece en la Ley Estatal, se obedece la Ley Federal.

La primera columna incluye los artículos que en resumen atienden al manejo irresponsable de los recursos públicos. Estos artículos establecen que el presupuesto inicial de cada gestión debe contemplar un plan financiero tal que, los impuestos recabados, recursos generados, y transferencias asignadas inicialmente de cada gobierno deben ser suficientes para cubrir los gastos planeados; es decir, el plan de gasto de gobierno debe estar restringido a los recursos tangibles en dicho momento. En total son 8 reglas. Con esta regulación, del lado del gasto, se espera que los presupuestos estatales y municipales estén mejor organizados y sean más realistas. Este sería un paso importante en el camino de la reducción de la deuda pública, pues en años anteriores, los gobiernos subnacionales presentaban presupuestos exagerados y no era factible cubrirlos con ingresos propios, por tanto, acudían a la contracción de deuda para solventar el déficit presupuestario. Si los gobiernos ajustan sus planes presupuestarios a sus posibilidades desde el principio, la contratación de deuda no será excesiva. Así mismo, se busca encaminar el gasto público al desarrollo de proyectos de inversión, para que el ingreso genere retornos y no se contraiga deuda para cubrir las necesidades que no sean atendidas con el presupuesto inicial debido a una mala jerarquización del uso

del gasto de los gobiernos locales. Finalmente, esta ley estipula que los excedentes de los gobiernos deben ser utilizados para sustanciar el déficit. Un claro mensaje para las municipalidades de que el gobierno federal espera que tengan los menos pasivos posibles y que se le da prioridad al pago de deuda, es decir, un modelo de presupuesto equilibrado.

La segunda columna hace referencia a topes en el gasto gubernamental específicos para cada aspecto de la economía. En total son 6 reglas. El rubro implica: balances presupuestarios sostenibles, es decir, no emitir déficit, presupuestos justificables y congruentes con el Proyecto de Egresos de la Federación, el aumento en gasto debe ser acompañado de una iniciativa para incrementar el ingreso propio, el gasto en servicio personales no puede crecer en más del 3%, análisis costo–beneficio de proyectos de inversión de más de 10 millones de UDIS, el ahorro deberá utilizarse para cubrir presupuestos negativos, los subsidios deberán ser aprobados, los ingresos excedentes deberán destinarse al menos al 50% en pago anticipado de deuda pública o cualquier otro pasivo, retribuir anualmente las transferencias federales que no hayan sido devengadas y finalmente sanciones de tipo fiscal, y las pertinentes de acuerdo a la legislación local.

El tercer aspecto indica lo que los estados y municipios deben hacer en caso de que haya déficit o superávit gubernamental. Son dos reglas, una para el déficit y otra para el superávit. Si la Ley se aplica y se respeta adecuadamente, puede servir su propósito de organizar las finanzas locales, evitando el gasto excesivo y con éste la deuda innecesaria. Sin embargo, aun cuando la ley logre organizar y descentralizar el gasto, la literatura sugiere que la regulación del gasto fiscal no impide el crecimiento de la deuda pública, incluso se han observado casos en los cuales la regulación del gasto desincentiva la inversión y retrasa el crecimiento económico. Desde un punto de vista optimista, si el ejercicio del gasto, a partir de la aplicación de la nueva legislación, es más transparente y responsable, se fortalecerían las municipalidades como una institución pública confiable y también que, si este proceso sigue reformándose positivamente, la estabilidad económica llevará a la existencia de mercados financieros más sólidos (para el otorgamiento de créditos públicos).

El cuarto se refiere a cómo se debe llevar a cabo el proceso de contratación de deuda, en qué casos está permitido adquirir deuda, a qué se puede destinar la deuda y los montos mínimos y máximos de deuda que se pueden expedir. Son 6 reglas. La ley dice que la contratación de deuda deberá ser con fines de inversión pública o reestructuración, autorizado por 2/3 partes del congreso local, la deuda se deberá contratar bajo las mejores condiciones de mercado, el instrumento jurídico de la contratación deberá publicarse en la página oficial del municipio y se deberá realizar un proceso competitivo con al menos 5 instituciones para realizar la contratación. Que sólo se puede refinanciar la deuda si se ofrece una mejor tasa de interés y no se puede alargar el plazo de pago. Que el financiamiento a través del mercado bursátil puede efectuarse sólo si es competitivo frente a la banca de desarrollo o comercial. Que la deuda a corto plazo (menos de un año) deberá ser liquidada antes de que el funcionario termine su periodo. Que para contraer deuda respaldada en el sistema federal se deberá celebrar un convenio con SHCP y se renuncia a un porcentaje de las participaciones estatales. Establece techos de financiamiento público. La deuda deberá declararse ante el Registro Público Único.

El último aspecto de la ley se refiere a las acciones que deben tomar los gobiernos para promover que los mercados financieros, en el sector de deuda gubernamental, se comporten de manera competitiva para que la deuda se contrate bajo las mejores condiciones de mercado. Son 4 reglas. En este rubro de la ley intenta solucionar el problema de la competitividad de los mercados financieros en México. Es común que los funcionarios públicos accedan a contraer deuda bajo condiciones poco óptimas con tal de que los créditos les sean asignados fácilmente y puedan gozar de las bondades del préstamo antes de que acabe su periodo. Por lo tanto, los mercados financieros no operan competitivamente. A partir de la regulación de la ley fiscal, se esperaría que el mercado de créditos aumente su competitividad y, por tanto, los mercados financieros comiencen a operar debidamente para que en el futuro sea posible la segunda solución: dejar que los mercados castiguen a los malos deudores.

CAPÍTULO 3

Profesionalización y modernización en los gobiernos Estatales en México

DAVID ARELLANO GAULT Y
GABRIEL ROJAS

Introducción

El objetivo de este capítulo es realizar un recorrido sobre el estado y desarrollo de la profesionalización de los aparatos administrativos en las diferentes entidades del país. Es un consenso relativamente fuerte en la discusión de lo que hace a un “buen gobierno” el que se requiere de un aparato administrativo capaz y sólido (Huber & Ting, 2021). Y es también un cierto consenso el que, en una sociedad democrática, esto es difícil de alcanzar si el mismo aparato es manejado por los políticos electos como si fuera un botín (Silberman, 1993). En otras palabras, siendo una sociedad democrática profundamente plural y política, es necesario encontrar la forma de mantener al aparato administrativo del Estado con una cierta capacidad y estabilidad para tomar decisiones con base en el interés general más allá de las vicisitudes políticas propias de una sociedad democrática.

Sin una cierta capacidad de estabilidad y protección al servicio público, entonces se produce muy probablemente una lógica de botín: el aparato administrativo es visto por los partidos en el poder como una propiedad, como un derecho patrimonialista para ser manejado y atado a los preceptos ideológicos que dominen en el momento. Pero, dada la naturaleza plural de las sociedades democráticas, el sistema de botín genera muy diversos problemas. Más allá del patronazgo y los posibles incentivos a la corrupción que genera, se encuentran también diversos problemas técnicos sustantivos: pérdida de experiencia y aprendizaje organizacional, así como de política pública, entre otros.

De aquí la importancia de incorporar a un estudio sobre el federalismo en México, el estatus de la profesionalización del servicio público. Las políticas públicas, los programas gubernamentales requieren de un aparato administrativo capaz. No obstante más allá de la capacidad de acción se habla de la capacidad de largo plazo, capacidad de aprendizaje, de la suficiente estabilidad organizacional para tomar decisiones con base en evidencias, en conocimientos, en experiencias acumuladas.

De esta manera, el presente estudio realiza un recorrido básico e inicial sobre el estatus de profesionalización del servicio público en las entidades federativas. Es un estudio básico pues en realidad, en el país, el sistema de botín es predominante tanto a nivel federal como estatal y municipal. Si bien existen ciertas leyes y normas en todos estos niveles, en realidad ninguno llega a crear un servicio civil clásico, es decir, un marco institucional que tenga como un elemento sustantivo la protección de las y los servidores públicos de las decisiones de los políticos electos y designados. Diversas leyes y regulaciones establecen ciertas políticas dirigidas a regular la entrada, evaluación y salida del personal de servicio público. Aunque en la práctica, difícilmente se puede decir que existe en algún lugar del país lo que en otras sociedades como Brasil, Argentina, Alemania o Reino Unido conocen como servicio civil (Arellano Gault, 2003).

Por estas razones, el presente estudio parte de recopilar y analizar lo que existe en las entidades federativas a nivel formal, con el fin de conocer su estatus. Es decir, el grado en el que se encuentra internalizado, al menos de manera formal, la necesidad de profesionalizar al servicio público. Para luego entrar a detalle, entendiendo que el sistema de botín es el predominante, aunque con variaciones.

El capítulo se divide en cinco apartados. En el primero se detallan las bases del estudio, en donde se explica la diferenciación propuesta para el análisis, así como algunos factores clave que serán utilizados en el estudio comparado. En el segundo se ofrece un diagnóstico sobre la profesionalización y estado de los servicios civiles en los gobiernos estatales del 2000 al 2021. El apartado se divide en un análisis del marco normativo y otro orientado a datos que se recuperan de información del Instituto de Estadística y Geografía (INEGI). En el tercero se presenta un análisis comparativo entre las entidades federativas. La idea es comparar el estatus de avance en materia de servicios civiles y el avance en profesionalización. En el cuarto apartado, se exponen los principales retos que enfrentan los gobiernos estatales para implementar servicios civiles. En la quinta sección, se ofrecen los principales hallazgos de este estudio.

Las bases del estudio

Para iniciar este apartado, se puede comenzar con una reflexión sobre las diferencias entre los avances de profesionalización y la conformación de servicios civiles profesionales. Pardo (2005, p.9) explica que el servicio profesional implica “una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”. Mientras que la profesionalización consiste en la transformación y apertura en los criterios de incorporación al sector público, así como garantizar su permanencia y promoción de las capacidades, compromiso y experiencia (Mejía, 1998). En este sentido, es esencial distinguir ambos conceptos, puesto que un sistema de servicio civil requiere de un sistema de profesionalización; no obstante, lo segundo no necesariamente produce lo primero. Generalmente, por ejemplo, un servicio civil implica crear mecanismos de protección para que los vaivenes políticos no sean razón para afectar el trabajo y los puestos mismos del aparato administrativo de diversas organizaciones públicas.

De este modo, en el presente capítulo se estudian ambos aspectos por separado. En el caso de los servicios profesionales de carrera se analiza el estatus de cada entidad federativa en: pasos iniciales, pasos relativos y pasos incipientes. La razón para denominarlos así es que desafortunadamente en ningún gobierno estatal se ha implementado un servicio civil profesional, debido a que no tienen sistemas creíbles de contratación y evaluación por mérito basados en el control de la discrecionalidad de los servidores públicos designados y políticos electos para manipular al aparato administrativo. Aún más, si se equiparan los servicios civiles que se han esbozado en los gobiernos estatales en México con casos internacionales como el de Costa Rica, Brasil o Argentina (Llano, 2014; Iacoviello y Tommasi y Zuvanic, 2002; Arguedas, 2013), se está muy lejos de considerar que en México existe un ambiente político mínimo para deshacerse del sistema de botín, la forma predominante de administración pública en el país (Klingner y Arellano Gault, 2006). Refiriéndonos entonces al estatus de la profesionalización, se analiza los grados de avances concretos en distintos estados (con categorías generales de alto, medio y bajo).

Para la medición del estatus de los sistemas de servicios civiles y grados de avance de profesionalización, se seleccionaron factores críticos consensuados en la literatura especializada. De tal forma, a partir de la propuesta de Van Bork (2014) para evaluar los servicios civiles profesionales se consideran los siguientes factores críticos:

- a)** alcance de protección del servicio, es decir, real separación de carrera administrativa;
- b)** claridad de reglas de evaluación y consecuencias creíbles de evaluación;
- c)** reglas explícitas para evitar y castigar patronazgo;
- d)** protección y credibilidad de méritos, es decir, exámenes, evaluaciones, reglas;
- e)** integridad del sistema, es decir, que se incluyan reglas sobre el ingreso, desarrollo, evaluación y resultado

La información para realizar el diagnóstico y el análisis comparado se obtuvo de los datos de los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del 2010 al 2020, así como el Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, se realiza un análisis del marco normativo, en el que se incluyen leyes estatales, reformas, reglamentos, decretos, códigos, estatutos y manuales.

Un primer hallazgo que no es sorpresa es que la información existente sobre profesionalización y servicios civiles es mínima, no está sistematizada bajo criterios mínimos en la mayor parte de las entidades. Esto dificulta tener un panorama certero sobre el estado de la cuestión de una manera profunda. En ese sentido, es importante aclarar que este análisis probablemente es uno de los pocos estudios sobre profesionalización y servicios civiles profesionales estatales en México. Esto no es motivo en realidad de orgullo sino de preocupación. Es evidente entonces que el presente estudio debe ser considerado con sumo cuidado y en sus límites reales. Un estudio que requerirá ser profundizado para complementar algunos de los datos y resultados que aquí se plasman.

En ese sentido, el análisis de los datos se centra más en el contexto actual pues no existe suficiente información para realizar un estudio robusto de la década del 2000 al 2010. Adicionalmente, para completar un estudio exhaustivo sería necesario elaborar estudios a profundidad en cada una de las entidades federativas que por el contexto actual no es posible realizar.

Por lo tanto, el presente estudio ofrece algunas pistas sobre donde estamos parados en la construcción de sistemas de servicios civiles y es claro que la situación por el momento no es alentadora. Sin embargo, pueden encontrarse algunos avances en profesionalización en algunos estados. Claro, como era de esperarse, tal como se puede observar en otros temas sobre el federalismo en México, el avance en los estados es sumamente desigual y desequilibrado. Es decir, los pocos avances que en algunas entidades se pueden observar se suman a muchas otras entidades con prácticamente nulos avances.

En todo caso, valdrá la pena repensar y discutir cómo un país que se asume democrático puede existir sin tener una perspectiva mínima, primaria y relativamente consensuada, al menos, de la imposibilidad de mantenerse como democracia sin la instauración de servicios civiles o profesionales al menos en etapas embrionarias pero sólidas. No solo llama la atención la carencia de avances sino el prácticamente nulo debate al interior de partidos y grupos políticos respecto de la necesidad de avanzar en estos temas como prioridad política, administrativa y gubernamental. El sistema político mexicano tiene en esta carencia de servicios civiles o profesionales mínimos (y en la baja prioridad política que sus actores gubernamentales y partidistas) le dan probablemente un Talón de Aquiles preocupante en la lógica de su estabilidad y viabilidad, como democracia, en el mediano y largo plazo.

Diagnóstico de la profesionalización y modernización de los gobiernos estatales

Dados los poquísimos avances e información que es posible encontrar de manera pública, la estrategia adoptada es una de contraste. Es decir, se analiza los avances en dos décadas distintas, con el fin de contrastar los cambios. Se sabe de antemano que en general son incipientes, pero esta forma de contrastación es útil para, dentro de la precariedad, observar cambios.

Para iniciar este diagnóstico, se separan el análisis en dos. Primero un análisis formal sobre el marco normativo, en el que se examina las siguientes condiciones:

- a) fueron creadas leyes sobre el servicio público profesional o servicio civil de carrera;
- b) fueron reformadas leyes existentes sobre el servicio público profesional o servicio civil de carrera;
- c) existen reglamentos, acuerdos, estatutos o manuales relacionados al servicio público profesional o servicio civil de carrera;
- d) fueron creados reglamentos, acuerdos, estatutos o manuales relacionados a las leyes sobre servicio público profesional o servicio civil de carrera.

Segundo, se estudian datos sobre la profesionalización a partir de la década de 2010 (por la disponibilidad de información). A través de la evaluación puede verse los avances en la última década, para esto se revisan los Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2011 y el Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021. En los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2017 y 2018, en los cuales se incluyeron datos específicamente sobre profesionalización y servicio civil. Ambos son los únicos años en que fueron incorporados estos elementos por lo que no es posible trazar una comparación con un mayor contraste.

Análisis de marco normativo Década de 2000

En el análisis de leyes estatales fueron identificadas las leyes en materia de servicio civil o relacionadas con capacidades y condiciones para servidores públicos. A continuación, se anuncian las siguientes:

Tabla 1. Revisión de leyes estatales del 2000 al 2010

Estado	Ley	Año
Aguascalientes	Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	2001
Baja California	Ley de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos del Estado de Baja California	2003
Baja California Sur	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Estado de Baja California Sur	2006
Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios	2003
Morelos	Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos	2007
Nayarit	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit	2000
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	2007
Querétaro	Ley de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos del Estado de Querétaro	2009
Querétaro	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro	2008
Quintana Roo	Ley Del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo	2002

Tabla 1. Revisión de leyes estatales del 2000 al 2010 (continuación)

Estado	Ley	Año
San Luis Potosí	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí	2003
Tlaxcala	Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios	2008
Tlaxcala	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala	2009
Veracruz	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2000
Veracruz	Ley Número 584 del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2003
Zacatecas	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas	2004

Fuente: elaboración propia.

Del 2000 al 2009, 12 estados publicaron 16 leyes sobre capacidades sobre servidores públicos y servicios profesionales de carrera. De éstos, solamente 5 están específicamente orientadas directamente a servicios profesionales de carrera. En esta primera década de análisis el avance formal a través de leyes o regulaciones apenas puede considerarse emergente y tímido. Con una gran variación en términos de alcance y lógica en términos de lo que significa crear un servicio civil básico. Este primer dato comienza a dar una imagen de la prioridad política que tiene este tema en la incipiente democracia mexicana.

El avance formal siempre es importante. No solo se habla de un muy bajo número de estados con leyes de servicio civil (5 de 32), sino que esto apenas es hablar de los esfuerzos normativos. Es de reconocer entonces que la existencia de leyes es importante como inicio, pero no implica necesariamente su cumplimiento o su desarrollo sistemático, con recursos y capacidades suficientes para iniciar el complejo proceso de implementación que implica crear un servicio civil. Procesos que no se crean por decreto como el cambio de cultura organizacional, la construcción de los mecanismos detallados para llevar a cabo diagnósticos, exámenes, evaluaciones, entre otros instrumentos que son parte intrínseca de cualquier servicio civil.

En diversas leyes orgánicas de la administración pública en los estados se menciona la futura instauración de servicios civiles, que en algunos casos se incorporaron después a través de reformas en las leyes o la creación de leyes concretas. En cuanto a las leyes de responsabilidades, se establecen obligaciones de capacitación en materia de corrupción, así como se señalan pautas de acción-evaluación. En este período sólo se encontró un Reglamento de la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como documento formal adicional, que complementa la ley existente en el estado. En ningún otro estado se registró manuales, códigos, acuerdos y manuales. Es hora de pasar a un nuevo corte en el tiempo, y de esta manera, contrastar los avances.

Década 2010

El mismo ejercicio es realizado para esta década hasta el 2020. De tal forma, fueron identificadas las leyes en materia de servicio civil o relacionadas con capacidades y condiciones para servidores públicos. A continuación, se anuncian las siguientes:

Tabla 2. Revisión de leyes estatales del 2011 al 2020

Estado	Ley	Año
Aguascalientes	Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos para el Estado de Aguascalientes	2013
Aguascalientes	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes	2017
Aguascalientes	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes	2017
Baja California Sur	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur	2015
Campeche	Ley de Planeación del Estado de Campeche y sus Municipios	2018
Campeche	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública del Estado de Campeche	2019
Ciudad de México	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal	2012
Ciudad de México	Ley para hacer de la Ciudad de México una Ciudad más Abierta	2015
Ciudad de México	Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México	2017
Ciudad de México	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México	2018
Coahuila	Ley para prevenir y sancionar las prácticas de corrupción en los procedimientos de contratación pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus municipios	2012
Coahuila	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	2017
Colima	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima	2015
Estado de México	Ley de Gobierno Digital del Estado de México y municipios	2015
Guanajuato	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato	2017
Guanajuato	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al servicio del Estado y de los municipios	2020
Guerrero	Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08	2015
Guerrero	Ley número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero	2017
Hidalgo	Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo	2011
Hidalgo	Ley General de Responsabilidades Administrativas	2016
Jalisco	Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco	2017
Jalisco	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco	2018
Michoacán	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	2015
Michoacán	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo	2017
Morelos	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos	2012
Morelos	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos	2017
Nuevo León	Ley sobre Gobierno Electrónico y Fomento al uso de las Tecnologías de la información del Estado de Nuevo León	2013
Nuevo León	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León	2019
Oaxaca	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca	2010
Oaxaca	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y municipios de Oaxaca	2017

Tabla 2. Revisión de leyes estatales del 2011 al 2020 (continuación)

Estado	Ley	Año
Puebla	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla	2019
Quintana Roo	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo	2013
Quintana Roo	Ley para regular las remuneraciones de los servidores públicos de los poderes del estado, de los municipios y de los órganos autónomos de Quintana Roo	2013
Sinaloa	Ley de Gobierno Electrónico del Estado de Sinaloa	2016
Sinaloa	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa	2017
Tabasco	Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos	2017
Tabasco	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco	2018
Tamaulipas	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas	2016
Tamaulipas	Ley de Responsabilidades Administrativas del estado de Tamaulipas	2017
Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2016
Veracruz	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2017
Yucatán	Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán	2013
Yucatán	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán	2017
Zacatecas	Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado y municipios del estado de Zacatecas	2013
Zacatecas	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas	2017

En contraposición con la pasada década, en ésta se nota un incremento en leyes relacionadas a las capacidades, actividades y responsabilidades de los servidores públicos. En esta segunda década, al menos 23 estados legislaron al menos una ley relacionada con los temas abordados en este estudio. A pesar de esto, únicamente en dos estados se crearon leyes donde específicamente se estableciera las bases para un servicio profesional de carrera. Aunque una vez más esto no significa necesariamente su cumplimiento. Como punto a estudiar, en cuatro estados se crearon leyes sobre gobierno electrónico y su aplicación en el ejercicio público, estos son: Aguascalientes, Estado de México, Nuevo León y Sinaloa.¹ Cabe señalar que en el estudio no fueron consideradas las leyes en materia de transparencia, anticorrupción y fiscalización, debido a que son impulsadas por los cambios normativos desde el nivel federal. Empero, estas también contribuyen a la profesionalización de los servidores públicos en distintos ámbitos.

En temas de reformas de leyes sobre servicios civiles se retoman las de Baja California (2014), la de Chiapas (2020), de Morelos (2020), Nuevo León (2020), Oaxaca (2015), Veracruz (2016), Zacatecas (2013). De tal forma, tan solo 12 entidades han realizado nuevas leyes o reformas a leyes previamente establecidas sobre servicios civiles profesionales. En términos de reglamentos y estatutos, se encontraron los siguientes relacionados con servicios profesionales y profesionalización:

- Reglamento interior del poder ejecutivo y de la administración pública de la Ciudad de México (CDMX, 2019)
- Reglamento del sistema de profesionalización de los servidores públicos al Servicio del poder ejecutivo del gobierno del Estado de Colima (Colima, 2015).
- Reglamento interior del instituto de profesionalización de los servidores públicos del poder ejecutivo del gobierno del Estado de México (Estado de México, 2017).
- Reglamento de profesionalización para las personas servidoras públicas del poder ejecutivo del Estado de México (Estado de México, 2021).²
- Estatuto del servicio civil de carrera de los servidores públicos del poder legislativo (Guanajuato, 2005).

¹ En otros estados también existen leyes sobre gobierno electrónico, pero está relacionado al uso de la firma electrónica y no a la incorporación de tecnologías en la administración pública.

² Fue creado en 2020 pero aprobado y publicado en 2021.

- Reglamento del servicio civil de carrera del poder ejecutivo del Estado de Guanajuato (Guanajuato, 2009).
- Estatuto que rige el servicio civil de carrera en el congreso del Estado de Morelos (Morelos, 2003).
- Estatuto de profesionalización para el servicio público del Estado de Nuevo León (Nuevo León, 2007).
- Reglamento de condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del poder ejecutivo del Estado (Quintana Roo, 2001).
- Reglamento del Servicio Profesional de Carrera y Lineamientos para la Operación de los Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera (Sonora, 2019).
- Código de ética para los servidores públicos (Puebla, 2015).

Por lo tanto, 13 estados cuentan con al menos un instrumento normativo sobre servicios profesionales de carrera. Mientras que, en términos de profesionalización, al menos 30 cuentan con algún instrumento legal sobre la capacitación de servidores públicos de los gobiernos estatales. En ambas décadas los únicos estados que no mostraron ningún avance en cuanto a la creación de leyes sobre servicio civil profesional o profesionalización fueron Chihuahua y Durango. Estos si bien reformaron leyes sobre los trabajadores, no mostraron avances como los demás.

En contraposición, los estados que han mostrado avances constantes en materia de profesionalización y que también muestran los pasos más adelantados son Aguascalientes, Nuevo León y Quintana Roo. Debe agregarse que dos estados mostraron avances congruentes y ordenados en ambas décadas, estos son Aguascalientes y Quintana Roo que impulsaron leyes de servicio social durante la primera década, y en la siguiente fueron acompañadas por leyes, reglamentos y reformas para acompañar estos esfuerzos incipientes. Por último, entidades como el Estado de México, la Ciudad de México y Guanajuato muestran ligeros avances y conforman un segundo grupo más adelantado. El resto de las entidades se mantiene relativamente igual en términos de avance en la profesionalización, así como en los pasos iniciales para la conformación de servicios civiles.

Análisis de datos

En los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2017 y 2018, fueron incluidos datos acerca de los niveles de profesionalización y presencia de elementos del servicio civil en los gobiernos de las entidades federativas. No obstante, la forma en la que fue realizado el análisis fue a través de la obtención de información al interior de dependencias centralizadas y descentralizadas de los gobiernos estatales. En ese sentido, varió el número de observaciones entre los estados, así como las dependencias que fueron estudiadas, puesto que el análisis incluye institutos locales, universidades públicas estatales, fideicomisos, secretarías estatales y comisiones. En ese sentido, los resultados pueden mostrar una variación debido a la propia selección de las observaciones, por ejemplo, porque en algunas de estas figuras no se considere sustantivo la creación de un servicio civil. Sobre la variación del número de organización estudiadas, en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2017, el estado con mayor número de observaciones es el Estado de México con 109, mientras que el que menor número de observaciones tuvo fue Colima con 38. En el Censo de 2018, se mantuvo la misma estructura en la variación de las dependencias, agregando hospitales, contralorías y fiscalías, entre otras. Tal como el año anterior, el Estado de México fue el que más observaciones tuvo con 111, así como Colima fue el último con el mismo número: 38.

En este apartado del censo se incluyen las siguientes variables:

- Servicio Civil de Carrera
- Reclutamiento, selección e inducción
- Diseño y selección de pruebas de ingreso
- Diseño curricular
- Actualización de perfiles de puesto
- Diseño y validación de competencias
- Concursos públicos y abiertos para la contratación
- Mecanismos de evaluación del desempeño
- Programas de capacitación
- Evaluación de impacto de la capacitación
- Programas de estímulos y recompensas
- Separación del servicio

Las respuestas que se ofrecen en estas variables son: si en efecto existen, si no aplica y si no saben. A continuación, se presentan algunas de las variables claves.

Tabla 3. Servicio civil de carrera en 2017

Entidad	Sí	No aplica	Total
Aguascalientes	5	0	5
Baja California	2	0	2
Coahuila	2	0	2
Chihuahua	2	0	2
Ciudad de México	0	81	81
Durango	4	0	4
Guanajuato	39	0	39
Guerrero	3	0	3
Hidalgo	1	0	1
Jalisco	4	0	4
Estado de México	7	0	7
Quintana Roo	3	0	3
San Luis Potosí	1	0	1
Sonora	0	78	78
Tabasco	4	0	4
Tamaulipas	1	0	1
Veracruz	19	0	19
Yucatán	3	0	3
Total	100	159	259

Fuente: Elaboración propia.

Puede identificarse que el número de dependencias que cuenta con un servicio civil profesional es muy cercano a las que no aplica. No obstante, no es claro qué es lo que se considera un servicio profesional. Debido al número de observaciones, se destacan los casos de Ciudad de México y Sonora, cuyas dependencias no mostraron ningún tipo de servicio profesional en sus organizaciones. En el caso opuesto, en Guanajuato y Veracruz todas las dependencias estudiadas indicaron que contaban con servicios de carrera. Las dependencias que no se mencionaron fue porque no reportaron información sobre esta variable, lo que imposibilita saber la situación al interior de ellas.

Tabla 4. Servicio profesional de carrera 2018

Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Aguascalientes	21	10	0	31
Baja California	0	11	7	18
Baja California Sur	1	24	0	25
Campeche	0	0	22	22
Coahuila	2	60	0	62
Colima	0	0	5	5
Chihuahua	2	21	0	23
Ciudad de México	0	0	79	79
Durango	5	2	0	7
Guanajuato	44	0	0	44
Guerrero	2	0	0	2
Hidalgo	1	20	6	27
Jalisco	4	0	12	16
Estado de México	0	86	0	86
Michoacán	0	47	0	47
Morelos	0	19	14	33
Nayarit	13	28	3	44
Nuevo León	3	8	3	14
Oaxaca	0	0	79	79
Puebla	0	0	58	58
Querétaro	0	7	2	9
Quintana Roo	4	19	2	25

Tabla 4. Servicio profesional de carrera 2018 (continuación)

Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
San Luis Potosí	2	0	0	2
Sonora	0	59	0	59
Tabasco	2	24	2	28
Tamaulipas	1	0	20	21
Tlaxcala	0	48	0	48
Veracruz	35	17	0	52
Yucatán	6	17	4	27
Zacatecas	1	6	8	15
Total	149	533	326	1,008

Fuente: Elaboración propia.

En 2018, se mantiene la tendencia del año anterior, con un número cercano de dependencias que cuentan con un servicio profesional. Sin embargo, aumentó considerablemente el número de dependencias que no aplican, lo que refleja algunos problemas con la selección de observaciones. Además, se incluye una opción de respuesta “no sabe”, que resulta ambigua para determinar si efectivamente la dependencia no cuenta con un servicio profesional, o simplemente lo desconoce. A pesar de esta limitación, debe destacarse que casi el doble de miembros de las distintas dependencias reportó no saber en comparación con lo que sí cuentan con un servicio profesional. Tal como el año anterior, resaltan negativamente la Ciudad de México y Sonora, y se suman Coahuila, Estado de México, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas con ninguna organización con servicio profesional y la mayoría de ellas acumuladas en “no saben”. En contraste, sobresalen como el año anterior Guanajuato y Veracruz, junto con Quintana Roo que en este año se posiciona como uno de los estados con mayor porcentaje de dependencias con servicios públicos.

La siguiente variable que se presenta es concursos públicos y abiertos para la contratación.

Tabla 5. Concursos públicos y abiertos para la contratación 2017

Entidad	Concursos 2017		
	Sí	No aplica	Total
Aguascalientes	28	0	28
Baja California	4	0	4
Baja California Sur	10	0	10
Colima	3	0	3
Chihuahua	0	81	81
Ciudad de México	9	0	9
Durango	42	0	42
Guanajuato	39	0	39
Guerrero	7	0	7
Hidalgo	10	0	10
Jalisco	6	0	6
Estado de México	10	0	10
Nayarit	5	0	5
Nuevo León	4	0	4
Puebla	11	0	11
Querétaro	4	0	4
Quintana Roo	4	0	4
San Luis Potosí	75	0	75
Sonora	0	78	78
Tabasco	6	0	6
Tamaulipas	3	0	3
Veracruz	2	0	2
Yucatán	6	0	6
Zacatecas	2	0	2
Total	261	159	420

Fuente: Elaboración propia.

En esta variable pueden observarse que más de la mitad de las dependencias examinadas cuenta con concursos abiertos al público, lo que refleja el avance en este rubro. Como se señaló previamente, resulta ambigua la respuesta “no aplica”, pues revela problemas en la selección de las observaciones por entidad. Sobresalen los casos de Durango y San Luis Potosí en las cuales en todas las dependencias se realizan concursos abiertos para la contratación de personal. Mientras que en Ciudad de México y Sonora ninguna dependencia reportó realizar concursos abiertos.

Tabla 6. Concursos públicos y abiertos para la contratación 2018

Servicio Civil de Carrera 2018				
Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Aguascalientes	29	10	0	39
Baja California	3	11	7	21
Baja California Sur	6	24	0	30
Campeche	1	0	22	23
Coahuila	0	60	0	60
Colima	0	0	5	5
Chihuahua	14	21	0	35
Ciudad de México	0	0	79	79
Durango	10	2	0	12
Guanajuato	47	0	0	47
Guerrero	7	0	0	7
Hidalgo	23	20	6	49
Jalisco	9	0	12	21
Estado de México	0	86	0	86
Michoacán	4	47	0	51
Morelos	0	19	14	33
Nayarit	14	28	3	45
Nuevo León	21	8	3	32
Oaxaca	0	0	79	79
Puebla	0	0	58	58
Querétaro	7	7	2	16
Quintana Roo	4	19	2	25
San Luis Potosí	12	0	0	2
Sonora	0	59	0	59
Tabasco	5	24	2	31
Tamaulipas	2	0	20	22
Tlaxcala	1	48	0	49
Veracruz	11	17	0	28
Yucatán	17	17	4	38
Zacatecas	7	6	8	21
Total	254	533	326	1113

Fuente: Elaboración propia.

La tendencia de un año al otro no cambia, el número de dependencias que cuentan con concursos abiertos apenas sufre una reducción. Mientras que se incrementan los que no saben y no aplican. Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León son los estados con el mayor porcentaje de dependencias que realizan concursos abiertos de contratación. Las entidades con menor porcentaje son Campeche, Ciudad de México, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas. Asimismo, llaman la atención los casos como Estado de México y Tlaxcala donde se concentró la mayoría de las observaciones en la opción “no aplica”.

La siguiente es la variable sobre mecanismos de evaluaciones de desempeño.

Tabla 7. Mecanismos para la evaluación de desempeño 2017

Evaluaciones de desempeño 2017			
Entidad	Sí	No aplica	Total
Aguascalientes	37	0	37
Baja California	36	0	36
Baja California Sur	10	0	10
Campeche	53	0	53
Colima	38	0	38
Chiapas	35	0	35
Chihuahua	13	0	13
Ciudad de México	0	81	81
Durango	13	0	13
Guanajuato	52	0	52
Guerrero	12	0	12
Hidalgo	14	0	14
Jalisco	15	0	15
Estado de México	29	0	29
Morelos	28	0	28
Nayarit	8	0	8
Nuevo León	3	0	3
Puebla	11	0	11
Querétaro	4	0	4
Quintana Roo	12	0	12
San Luis Potosí	1	0	1
Sonora	0	78	78
Tabasco	6	0	6
Tamaulipas	6	0	6
Veracruz	5	0	5
Yucatán	14	0	14
Zacatecas	32	0	32
Total	261	159	420

Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de las dependencias reportaron que contaban con mecanismos de evaluaciones de desempeño. Sólo Sonora y Ciudad de México reportaron que no aplicaban en sus dependencias estos mecanismos, aunque debe recordarse que en la Ciudad de México existía una ley sobre servicio civil profesional desde 2012, por lo que al menos las secretarías y otras dependencias deberían contar con estos mecanismos de evaluación de desempeño.

Tabla 8. Mecanismos para la evaluación de desempeño 2018

Evaluaciones de desempeño 2018				
Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Aguascalientes	47	10	0	57
Baja California	32	11	7	18
Baja California Sur	9	24	0	33
Campeche	2	0	22	24
Coahuila	2	60	0	62
Colima	42	0	5	47
Chiapas	77	0	0	77
Chihuahua	18	21	0	39
Ciudad de México	1	0	79	80
Durango	9	2	0	11
Guanajuato	55	0	0	55
Guerrero	17	0	0	17
Hidalgo	33	20	6	59
Jalisco	15	0	12	27
Estado de México	0	86	0	86
Michoacán	27	47	0	74

Tabla 8. Mecanismos para la evaluación de desempeño 2018 (continuación)

Entidad	Evaluaciones de desempeño 2018			Total
	Sí	No aplica	No sabe	
Morelos	26	19	14	59
Nayarit	16	28	3	47
Nuevo León	12	8	3	23
Oaxaca	0	0	79	79
Puebla	12	0	58	70
Querétaro	8	7	2	17
Quintana Roo	42	19	2	63
San Luis Potosí	17	0	0	17
Sonora	1	59	0	60
Tabasco	23	24	2	49
Tamaulipas	15	0	20	35
Tlaxcala	1	48	0	49
Veracruz	18	17	0	35
Yucatán	18	17	4	39
Zacatecas	40	6	8	54
Total	635	533	326	1494

Fuente: Elaboración propia.

En 2018, la tendencia observada el año anterior se matiza. El número de dependencias encuestadas que cuentan con mecanismos de evaluación del desempeño sigue siendo alto, pero también aumentó las que dijeron que no aplican, y las que señalaron que no sabían también representan casi la mitad de las que si tienen. Destaca Chiapas con el total de sus dependencias cuenta con mecanismos de evaluación de desempeño. Además, Chiapas no había aparecido en las otras variables seleccionadas, reflejando un estatus nulo en el tema de servicio civil, pero un avance en profesionalización. Aguascalientes, Guanajuato y Quintana Roo son los estados con mayor número y porcentaje de dependencias que tienen mecanismos de evaluación de desempeño. Tal como el año pasado, la Ciudad de México, Estado de México y Sonora son las entidades con los peores resultados.

La última variable que se analiza es separación del servicio, es decir, si al interior de la dependencia encuestada existe una clara diferencia entre los servidores públicos de carrera y los elegidos de manera directa.

Tabla 9. Separación del servicio 2017

Entidad	Separación de servicio 2017		
	Sí	No aplica	Total
Aguascalientes	2	0	2
Baja California	1	0	1
Baja California Sur	1	0	1
Campeche	1	0	1
Colima	2	0	2
Chihuahua	4	0	4
Ciudad de México	0	81	81
Durango	2	0	2
Guerrero	4	0	4
Hidalgo	1	0	1
Jalisco	5	0	5
Estado de México	2	0	2
Sonora	0	78	78
Tabasco	4	0	4
Veracruz	3	0	3
Yucatán	2	0	2
Total	34	159	193

Fuente: Elaboración propia.

Para esta variable el número de dependencias que fueron encuestadas fue bajo, por lo que los resultados no permiten conocer con amplitud la situación de forma precisa. Solo en Ciudad de México y Sonora fueron encuestadas más de 5 dependencias, a pesar de que todas reportaron que no aplicaba. En el caso de las demás, aquellas que respondieron confirmaron que existía una separación del servicio.

Tabla 10. Separación del servicio 2018

Entidad	Sí	No aplica	No sabe	Total
Aguascalientes	8	10	0	18
Baja California	0	11	7	18
Baja California Sur	3	24	0	27
Campeche	0	0	22	22
Coahuila	0	60	0	60
Colima	0	0	5	5
Chihuahua	1	21	0	22
Ciudad de México	1	0	79	80
Durango	5	2	0	7
Guerrero	1	0	0	1
Hidalgo	0	20	6	26
Jalisco	3	0	12	15
Estado de México	0	86	0	86
Michoacán	3	47	0	50
Morelos	0	19	14	33
Nayarit	13	28	3	44
Nuevo León	24	8	3	35
Oaxaca	0	0	79	79
Puebla	0	0	58	58
Querétaro	1	7	2	10
Quintana Roo	1	19	2	22
San Luis Potosí	70	0	0	70
Sonora	0	59	0	59
Tabasco	4	24	2	30
Tamaulipas	0	0	20	20
Tlaxcala	0	48	0	48
Veracruz	3	17	0	20
Yucatán	3	17	4	24
Zacatecas	0	6	8	14
Total	144	533	326	1003

Fuente: Elaboración propia.

En 2018, incrementó el número de dependencias encuestadas, con el mayor número de ellas respondiendo que no aplica, con 326 que no saben y apenas 144 señalaron que sí tienen. Sobresale San Luis Potosí con todas sus dependencias que separan al servicio. En contraste, estados como Campeche, Ciudad de México, Estado de México, Tamaulipas o Tlaxcala reportaron en mayor porcentaje que no aplicaban o no sabían.

Análisis conceptual entre las leyes estatales

En este apartado se analizan los conceptos incorporados en las 12 leyes sobre servicio civil, en las cuales se describen los sistemas de servicios, mecanismos y dinámicas. Para ello se retoman los factores claves pro-puestos por Van Bork (2014) para evaluar los servicios civiles profesionales y profesionalización críticos.

Sobre servicios civiles se consideran:

- a) alcance de protección del servicio, es decir, real separación de carrera administrativa;
- b) claridad de reglas de evaluación y consecuencias creíbles de evaluación;
- c) reglas explícitas para evitar y castigar patronazgo;
- d) protección y credibilidad de méritos, es decir, exámenes, evaluaciones, reglas;
- e) integridad del sistema, es decir, que se incluyan reglas sobre el ingreso, desarrollo, evaluación y resultado.

De tal forma, se analiza a profundidad cómo es conceptualizado el servicio civil en las 12 leyes existentes que fueron creadas o reformadas durante el periodo del 2000 a 2021. Estas leyes pertenecen a los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz, Quintana Roo y Zacatecas. Los factores clave son la guía de la comparación entre estos estados.

Alcance de protección del servicio, real separación de carrera administrativa

En este primer factor clave se analiza si en las leyes se menciona explícitamente esta separación de carrera, además se estudia si se define claramente qué es el servicio civil, y si en esta definición se incluye una noción más allá de profesionalización. En la tabla por cada pregunta se registra si lo cumplen y se compara. Al finalizar cada factor clave se ofrece un análisis puntual que ahonde en la explicación.

Tabla 11. Separación del servicio de carrera en ley

¿La ley menciona explícitamente la separación de la carrera?	
Aguascalientes	No
En la ley, el servicio civil de carrera se conceptualiza más bien orientado a la profesionalización. El artículo 4 de la ley señala que “El Servicio Civil de Carrera es el proceso de selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos para lograr una auténtica carrera dentro del servicio público, optimizando los recursos humanos. Asimismo, los objetivos están dirigidos a la profesionalización y la mejora de los servidores públicos en sus funciones (Capítulo II, Artículo 13).	
Baja California	No
La ley se enfoca más en establecer responsabilidades, obligaciones y derechos para los servidores públicos. Tampoco se incluyen elementos de profesionalización.	
Baja California Sur	No
En el capítulo 2 se menciona que el servicio civil es un mecanismo de gestión administrativa para los servidores públicos con categoría de confianza, sustentado en el reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización y evaluación del capital humano que garantiza el acceso, promoción y permanencia en la función pública con base en el mérito y desempeño	
Campeche	No
La ley explica que el servicio civil instituye los mecanismos para el ingreso, desarrollo y profesionalización de las personas que formen parte del Servicio Público, con base en el mérito y con la finalidad de impulsar el desarrollo en beneficio de la sociedad.	
Chiapas	No
La ley se enfoca más en establecer responsabilidades, obligaciones y derechos para los servidores públicos.	
Ciudad de México	No
En el artículo 3 se define al servicio profesional como el sistema que garantiza la formación y el desarrollo profesional de los servidores públicos.	
Morelos	No
La ley se enfoca más en establecer responsabilidades, obligaciones, derechos y prestaciones para los servidores públicos.	
Nuevo León	No
La ley se enfoca en establecer responsabilidades, obligaciones y derechos para los servidores públicos.	

Tabla 11. Separación del servicio de carrera en ley (continuación)

¿La ley menciona explícitamente la separación de la carrera?	
Oaxaca	No
La ley se enfoca en establecer responsabilidades, obligaciones y derechos para los servidores públicos.	
Veracruz	No
En la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz, el servicio público es un “Sistema que se integra por el conjunto de disposiciones, órganos, procesos, programas y acciones tendentes a la profesionalización de los servidores públicos que laboran con la calidad de trabajadores de confianza en la Administración Pública Centralizada del Estado. De tal forma, se establecen criterios de ingreso, permanencia, capacitación, desarrollo administrativo, evaluación, promoción, ascenso y separación del cargo.	
Quintana Roo	No
De acuerdo con la Ley del Servicio Público de Carrera del Estado De Quintana Roo, el servicio civil es el instrumento para la profesionalización de los Servidores Públicos y las Servidoras Públicas del Estado de Quintana Roo para desarrollar personal calificado que preste servicios de calidad, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades requeridas.	
Zacatecas	No
En el artículo 2 se detalla que el servicio civil es un sistema integral y transparente enfocado a la profesionalización de los servidores de la administración pública centralizada y paraestatal, municipal y paramunicipal. Su objetivo primordial es garantizar un servicio más eficiente y eficaz a la ciudadanía mediante el impulso y promoción del personal.	

Fuente: Elaboración propia.

En general ninguna de las leyes aclara algún elemento sobre la separación de la carrera administrativa. En los casos de Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Oaxaca las leyes están orientadas más a las responsabilidades de los servidores públicos. En el resto de los estados se interpreta al servicio civil como un sistema de profesionalización.

Tabla 12. Claridad en reglas de evaluación en ley

¿Existe claridad en las reglas de evaluación?	
Aguascalientes	Sí
En la ley existe una sección destinada a las evaluaciones que deben realizarse y que los servidores de cumplir.	
Baja California	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones y las sanciones no están relacionadas con estas.	
Baja California Sur	No
Si bien existe un Subsistema de Capacitación, Certificación y Evaluación del Desempeño, en este no se explican los criterios de evaluación, ni se mencionan sanciones en caso de no pasar.	
Campeche	Sí
Existe un Subsistema de Evaluación del Desempeño y Méritos, que establece las pautas de evaluación, así como mencionan quién está encargado de realizarlo y los casos en los que serán realizados.	
Chiapas	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones y las sanciones no están relacionadas con estas.	
Ciudad de México	Sí
Se establecen y detallan los elementos de evaluación dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño	
Morelos	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones	
Nuevo León	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones.	
Oaxaca	No
En la ley no se menciona nada sobre evaluaciones	
Veracruz	Sí
En el capítulo VIII se detallan los elementos de evaluación de desempeño junto con los elementos a considerar.	
Quintana Roo	Sí
En el artículo 55 se describen las características y objetivos de las evaluaciones, así como las sanciones en caso de obtener un mal puntaje	
Zacatecas	Sí
Sí, en el Capítulo VI De la Evaluación, Permanencia y Desarrollo se describen los elementos de las evaluaciones que deben realizar los servidores públicos	

Fuente: Elaboración propia.

En este caso, 6 entidades contaron con reglas claras: Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Veracruz, Quintana Roo y Zacatecas, mientras que 6 no poseen en sus normas algún tipo de determinación clara y específica sobre cómo se desarrollan y protege la credibilidad de las evaluaciones: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Oaxaca.

Tabla 13. Existen reglas para castigar al patronazgo en ley

¿Existen reglas para castigar al patronazgo?	
Aguascalientes	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Baja California	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Baja California Sur	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Campeche	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Chiapas	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Ciudad de México	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Morelos	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Nuevo León	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Oaxaca	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Veracruz	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Quintana Roo	No
No se menciona nada sobre patronazgo	
Zacatecas	No
No se menciona nada sobre patronazgo	

Fuente: Elaboración propia.

En ninguna de las leyes analizadas se mencionan reglas claras sobre cómo evitar el patronazgo, siendo este un fenómeno extendido en las reglas y normas informales de la política en México. La clave sigue siendo que estas leyes están enfocadas a la profesionalización, en el sentido de desarrollo de capacidades y habilidades laborales, o bien, en responsabilidades de los servidores públicos. Es decir, como si un servicio profesional fuera sustantivamente un sistema de administración y gestión de recursos humanos, lo que, evidentemente, es insuficiente para en realidad hablar de un mecanismo que busque en realidad evitar el sistema de botín como precondition para la modernización del aparato administrativo.

Tabla 14. Existen reglas para aplicación de exámenes y evaluaciones en ley

¿Existen reglas para aplicar exámenes y evaluaciones?	
Aguascalientes	Sí
Sí, se menciona la aplicación de exámenes de ingreso, evaluaciones y mecanismos de capacitación y control.	
Baja California	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Baja California Sur	No
Se fijan evaluaciones de desempeño, pero no se menciona la aplicación de exámenes de ingreso.	
Campeche	Sí
Se describe la aplicación de exámenes para el proceso de selección durante la contratación, así como la aplicación de evaluaciones después de las capacitaciones.	
Chiapas	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Ciudad de México	Sí
Se menciona la aplicación de exámenes como parte del proceso de selección de personal. Además, se menciona claramente la aplicación de evaluaciones y reglas concretas.	
Morelos	No
No se describe algún tipo de examen o evaluación	
Nuevo León	No
No se describe algún tipo de examen o evaluación	
Oaxaca	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Veracruz	Sí
En la sección II se delimitan elementos como la aplicación de exámenes y pruebas para el ingreso, así como en el artículo 26.	
Quintana Roo	Sí
Se establecen exámenes como criterio de ingreso, permanencia y desarrollo.	
Zacatecas	Sí
Sí contiene elementos sobre la presentación de exámenes para ingreso, así como evaluaciones y pruebas que deben completar los servidores para el ingreso y desarrollo.	

Fuente: Elaboración propia.

Debido a la naturaleza de la ley, Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Oaxaca no cuentan con exámenes, ni evaluaciones de ingreso, para el desarrollo o permanencia dentro del servicio civil. El resto de las entidades si cuenta con reglas claras sobre evaluaciones, exámenes y pruebas.

Tabla 15. Inclusión de reglas sobre ingreso, desarrollo, evaluación y resultados en ley

¿Se incluyan reglas sobre el ingreso, desarrollo, evaluación y resultados?	
Aguascalientes	Sí
Sí, se hace referencia al ingreso, desarrollo y evaluaciones a través de subsistemas. En el capítulo III De las Etapas y Procedimientos, artículo 14, se enlistan los procedimientos de la etapa de ingreso: contratación; inducción; capacitación; evaluación del desempeño; y promoción.	
Baja California	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Baja California Sur	No
Sí, se hace referencia al ingreso, desarrollo y evaluaciones a través de subsistemas.	
Campeche	Sí
Sí, se hace referencia al ingreso, desarrollo y evaluaciones a través de subsistemas.	
Chiapas	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Ciudad de México	Sí
Sí, se hace referencia al ingreso, desarrollo y evaluaciones a través de subsistemas.	
Morelos	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Nuevo León	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	
Oaxaca	No
No se describe ningún tipo de examen o evaluación	

Tabla 15. Inclusión de reglas sobre ingreso, desarrollo, evaluación y resultados en ley (continuación)

¿Se incluyen reglas sobre el ingreso, desarrollo, evaluación y resultados?

Veracruz	Sí
-----------------	----

Sí, se establecen criterios de permanencia, promoción y desarrollo.

Quintana Roo	Sí
---------------------	----

Sí, se hace referencia al proceso de ingreso, desarrollo y evaluaciones, así como las bases al interior de cada uno de los procesos. Asimismo, en las diferentes secciones se especifican elementos como la permanencia.

Zacatecas	Sí
------------------	----

Sí, en el capítulo VI se definen las bases de la evaluación, permanencia y desarrollo. El desarrollo de los servidores públicos de carrera, los criterios de promociones, procedimientos y requisitos para su obtención se establecen en el reglamento de la presente ley.

Fuente: Elaboración propia.

De la misma forma que en el factor anterior, los mismos estados repiten en tanto cuentan con reglas sobre ingreso, desarrollo, así como con evaluaciones y exámenes. De tal forma, es posible afirmar que a pesar de que en algunos estados se denomine una norma como de servicio civil, en realidad poco tiene que ver con esto. Por lo tanto, la conceptualización en términos generales no es precisa sobre qué consideran un servicio civil profesional. Para finalizar esta sección se presenta un mapa donde se expone el estatus actual de los estados considerando su cercanía a implementar un servicio civil. De esta manera, se clasifican de tres formas: pasos nulos, relativos e incipientes.

Mapa 1: Estatus de servicios civiles de los gobiernos estatales en México



Fuente: Elaboración propia.

Como puede comprobarse en el mapa, la mayor parte de las entidades no ha iniciado el proceso de implementación de un servicio civil. Un segundo grupo apenas ha iniciado pasos relativos que no han sido acompañados. Mientras que el tercer grupo compuesto por cinco estados ha emprendido pasos incipientes, sin que esto implique que están cercanos a instaurar un servicio profesional creíble y robusto.

Mapa 2: Profesionalización de los gobiernos estatales en México



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de profesionalización, se notan esfuerzos más concretos y avances en la mayoría de las entidades federativas. En todas se han emprendido leyes relacionadas a la capacitación en materia anticorrupción, transparencia y fiscalización, pero además se ha impulsado el desarrollo de capacidades y habilidades relacionadas con las labores desempeñadas por parte de los servidores públicos. A pesar de este análisis, la información es mínima, por lo que es necesario profundizar más para obtener muchos más datos para tener un panorama más preciso sobre el avance de la profesionalización en los gobiernos estatales de México.

Principales retos

En este apartado se discuten los principales retos que enfrenta México en la profesionalización y conformación de servicios civiles. Para ello, tal como se mencionó al inicio del capítulo, es necesario diferenciar entre ambos, puesto que los retos que enfrentan cada uno son distintos.

Puede argumentarse plausiblemente que el principal reto para la instauración de servicios civiles profesionales es la falta de voluntad política para acompañar y fortalecer a estos servicios de forma que cumplan con su cometido fundamental: limitar el poder político para manipular a la estructura, personal y organizaciones gubernamentales como si fueran un botín del partido en el poder. Y, con ese principio o base de inicio, asegurar la creación de una carrera profesional administrativa que le dé estabilidad mínima necesaria para avanzar en la toma de decisiones cada vez más transparente, capaz y sostenida en experiencia y evidencias. Esto sin profundizar en un tema relacionado, fundamental, sin embargo: el papel de los sindicatos del personal de base de los diferentes gobiernos. Los sindicatos que tienen su propia historia que va del corporativismo y sus diversas deformaciones a la lucha por la creación de sindicatos independientes. Cabe destacar que, a diferencia de muchos países, los servicios profesionales en el país poco han pensado en esta parte del personal (la operativa), lo que de por sí habla de una extraña lógica de organización de la administración pública en México.

Ante la baja prioridad que tienen la creación de servicios profesionales fuertes, generadores de espíritu de cuerpo, lo que parece ha sido más importante en el país definir y establecer a la profesionalización como un proceso netamente técnico y administrativo, que no tiene por qué afectar las dinámicas políticas propias del sistema discrecional de nombramientos, designaciones y destituciones. Sustituir el avance de una institución política clave (servicio civil o profesional) por una figura deslavada de un sistema de recursos humanos. Por ello, se observan avances útiles y necesarios como leyes de austeridad y reducción del aparato administrativo gubernamental, o de transparencia, y de modernización a través de tecnologías de la información. Si bien los avances observados pueden ser considerados como necesarios y útiles, visto como conjunto (y aun en la mayor parte de las entidades) es claro que se tiene una visión desarticulada de lo que implica un servicio civil o profesional, como institución política. Es decir, se está muy lejos de acercarse al prerequisito sustutivo de un servicio civil: la desarticulación del sistema de botín como forma básica de organización política y administrativa de la gestión pública.

Todo esto en un contexto de recentralización impulsada por el gobierno federal actual, lo que abona a que las expectativas de corto plazo para la modernización y profesionalización de la administración pública sigan siendo bajas. A continuación, se discuten estos factores o retos implicados.

Falta de voluntad política

La naturaleza de los servicios civiles presupone la separación de la política de la administración, de forma que los servidores públicos tengan la oportunidad de desarrollarse y generar experticia en el ejercicio público sin importar los vaivenes políticos. De este modo, el sistema de botín representa el principal problema que buscan atajar los servicios civiles. En consecuencia, para la implementación de estos servicios, debe acompañarse de reformas institucionales para delimiten el poder de los actores políticos en la selección de personal de manera discrecional, basada en intereses particulares, que a su vez genera que las decisiones de política estén orientadas más a objetivos políticos. No obstante, las leyes y esfuerzos por desarrollar servicios civiles difícilmente están acompañados de la voluntad política necesaria para sostenerlos, de manera que se quedan en buenas intenciones, pero en acciones vacías que no terminan concretándose. Un ejemplo a nivel federal que ilustra esta tendencia también en los estados fuera la creación del Servicio Profesional de Carrera durante el sexenio de Vicente Fox que encontró resistencias, de manera que nunca pudo implementarse completamente, y que posteriormente, fue debilitado durante la administración de Felipe Calderón (Pardo, 2015).

Cuando se habla de voluntad política también se entiende como compromiso político para asegurar la efectividad de una reforma. La voluntad política es fundamental sobre todo cuando los políticos deben implementar acciones en contextos donde esas reformas implican una alteración para su propio statu quo. En el caso de los servicios civiles, los partidos políticos perderían la capacidad para nombrar discrecionalmente puestos estratégicos en la administración pública, así como perderían el control de la administración, así como de sus recursos. Por lo que, existen razones sustantivas por las que los actores políticos sin importar el partido no emprendan reformas que apoyen y fortalezcan la instauración de servicios civiles.

Sin embargo, la voluntad política es un concepto ambiguo, que requiere observarse continuamente para asegurarse que se lleva a cabo (Fritzen, 2005). De ese modo, surgen preguntas como: ¿de qué manera puede asegurarse que un político en verdad demuestra voluntad para emprender estas reformas? ¿cómo debe plasmarse esta voluntad? ¿qué ocurre cuando se tiene voluntad, pero no capacidades para implementar los servicios civiles? Estas preguntas contribuyen a entender de mejor manera porque la falta de voluntad representa uno de los principales retos para la implementación de servicios civiles robustos.

Autores como Post, Raile y Raile (2010) han ofrecido componentes clave para determinar la presencia de voluntad política por parte de un político para apoyar una reforma, aunque sea contraproducente para sus intereses y los de su partido. Post et al. (2010) arguyen que un número suficiente de tomadores de decisiones con una comprensión similar de un problema particular de la agenda, con compromiso a participar y que comparten una potencial solución efectiva reflejan la presencia de voluntad política. En este sentido, para la promoción de servicios públicos es fundamental abrir los espacios de participación, de forma que la decisión no solo esté vinculada a actores políticos partidistas. También debe promoverse la importancia de los servicios profesionales como cuadros dentro de las burocracias que incrementan la eficiencia y buena gestión de los recursos, lo que mejora la provisión de bienes y servicios públicos.

Pardo (2005) señala que los países con menor desarrollo deben implementar los servicios profesionales en un contexto de inestabilidad política. En este sentido, la voluntad política trasciende como un elemento clave para emprender las medidas necesarias, pero también para que sean sostenidas por los siguientes actores, a pesar de las consecuencias políticas. Entonces, uno de los principales retos no sólo es demostrar voluntad política, sino que sea perdurable en el tiempo. Desafortunadamente, la voluntad política trae consigo una paradoja de origen, ¿por qué los actores que se benefician de ese *statu quo* estarían comprometidos a modificarlo? Esta paradoja no se resuelve fácilmente, y quizás es el verdadero reto para implementar servicios civiles profesionales robustos y creíbles. ¿Cómo convencer a los actores políticos y a los partidos que se benefician del sistema de botín y el patronazgo de modificar estas prácticas en las cuales cederán su control? Sortear este obstáculo es clave para trascender a esfuerzos concretos en materia de servicios profesionales de carrera en los gobiernos estatales.

Austeridad y reducción del Estado

Desde el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador la austeridad ha sido impulsada como una política orientada al ahorro para la reasignación de recursos a otras áreas prioritarias. La justificación ha sido señalar la corrupción que existe al interior de la administración pública, así como denunciar la supuesta duplicidad de funciones o los altos costos para mantener dependencias que realizan actividades que pueden ser cumplidas por otras a menores costos. Esta política ha estado basada en reducciones considerables a salarios de funcionarios, despidos masivos y recortes a dependencias y sectores de política pública. De acuerdo con la Secretaría de Función Pública (SPF, 2019) esta política tiene como objetivo “eliminar gastos excesivos y canalizar recursos para los más necesitados”, además de impulsar una serie de valores ideales que deben permear la Administración Pública Federal como la honestidad, honradez y responsabilidad (López Obrador, 2019). Las políticas de austeridad supuestamente buscan que el gasto ahorrado será reasignado hacia políticas sociales focalizadas a los grupos más vulnerables como los jóvenes sin empleo ni estudio, o los adultos mayores. No obstante, esta propuesta ignora elementos sustantivos como los efectos de los recortes en el funcionamiento de las operaciones de las dependencias públicas, o bien, cómo afectan a la provisión de servicios públicos que impactan directamente en la política de bienestar que se intenta fortalecer (Rivero, 2019; Redacción El País, 2019; Chávez, 2020).

Esta misma lógica que ocurre a nivel federal se reproduce a nivel estatal. Los despidos masivos pueden encontrarse en distintos gobiernos estatales durante los últimos dos años, como los despidos en el gobierno de Baja California Sur (Vargas, 2021); en Guerrero a personal del servicio de transporte público (Briseño, 2021); personal de salud de Oaxaca (Miranda, 2021); personal de la Secretaría de Desarrollo de Chihuahua (Estrada, 2021); y en Jalisco (Partida, 2021).

Asimismo, los recortes realizados por el gobierno federal impactan considerablemente en los gobiernos estatales como el caso de Guanajuato que sufrió un recorte para 2022 de más de 20 mil millones (Alatorre, 2021), en Coahuila (La Prensa, 2021) o Durango (González, 2021). Los gobiernos enfrentan presión externa que se une a la situación por la pandemia de la covid19. Las consecuencias que pueden esperarse es que los procesos de profesionalización se ralenticen ante la urgencia de los gobiernos estatales de atender las necesidades prioritarias de la población. Mas aún, porque las políticas sociales implementadas por el gobierno federal no han sido efectivas e incluso han generado efectos contrarios a los esperados empeorando en algunos casos las condiciones de la población (Roldán y Data Cívica, 2021; de la Torre, 2021; Ortega, 2021). Finalmente, la eliminación de fideicomisos como el Fondo para Desastres

Naturales (Fonden) ha agregado tensión sobre los gobiernos estatales que no pueden hacer frente por sí solos a los estragos provocados por los desastres naturales cada vez más frecuentes debido al cambio climático (Saldívar, 2021).

Por tales motivos, la austeridad y reducción del Estado que se promueve desde el gobierno federal representa un gran reto para continuar con la profesionalización de los gobiernos estatales. Incluso no será solamente un obstáculo para el desarrollo, sino que también signifique un retroceso en los avances de los estados. La propia lógica de este gobierno sobre el desdén de la profesionalización de los servidores públicos también es una alerta que debe atenderse. Para impulsar la profesionalización es necesaria la inversión de recursos económicos y humanos. También es esencial generar ambientes de certidumbre en los que los servidores públicos sientan que su trabajo es reconocido y posean estabilidad laboral. La profesionalización en buena parte se muestra en el tiempo a través del avance estable y sólido del desarrollo laboral de las y los burócratas, de la construcción de un espíritu de cuerpo que genere orgullo e identidad en las y los servidores públicos (con sus desventajas, pero también con ventajas ineludibles). Lamentablemente, el desarrollo en el país de dicho espíritu de cuerpo está claramente ligado a fenómenos como el patronazgo y la discrecionalidad para nombrar con base en lealtades políticas, pago de favores políticos y probablemente, la creación de redes ligadas a lógicas de corrupción institucionalizada.

Recentralización

En México a finales del siglo pasado inició con la tendencia de descentralización, aunque este proceso nunca terminó por concretarse, debido a que los estados siguen dependiendo del gobierno federal en elementos claves como en el sistema fiscal (Cabrero, 2000). A pesar de las limitaciones en el modelo de descentralización se continuó avanzando en esta dirección en los siguientes años. Ciertamente el proceso no fue lineal, ni ordenado, mostrando fracasos (Soares, 2007), como avances (Jaramillo, 2007).

No obstante, desde la pasada gestión de Enrique Peña Nieto comenzó una tendencia de recentralización (Olmeda, 2014; Olmeda, 2017; Bernal y Arellano, 2015), que ha significado regresar el péndulo hacia un control ejercido desde la federación. De tal forma, la profesionalización de los gobiernos estatales enfrenta un reto relevante, ¿por qué es necesario profesionalizar a servidores cuando sus funciones posiblemente no requieran un alto nivel de capacitación? Esta pregunta representa una simplificación, pero sirve como punto de entrada al análisis sobre la recentralización.

Sobre todo, cuando en el contexto del gobierno actual se ha intensificado las acciones orientadas a la centralización como la conformación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) que incorporó a todos los sistemas de salud estatales (Weiβ, 2018; Armesto y Olmeda, 2020), así como en temas fiscales. La posición centralista de AMLO ha sido evidente, de forma que los gobiernos estatales deben enfrentar esta coyuntura, al tiempo que pierden facultades y recursos para cumplir con sus funciones. La centralización propuesta, y que probablemente continúe, representa un reto sustantivo para la profesionalización de servidores públicos en los gobiernos estatales. Naturalmente que el centralismo se contrapone con la idea del federalismo. En ese sentido, un gobierno que tiende a concentrar el poder no resulta alentador en los esfuerzos de fortalecer las capacidades y funciones de los estados de las distintas entidades, sobre todo si están gobernadas por políticos de la oposición que representen una amenaza para el proyecto político del partido en el poder.

Hallazgos y reflexiones finales

Como se mencionó desde el inicio del artículo, uno de los primeros hallazgos relevantes es afirmar que, en México, ningún gobierno estatal ha instaurado formalmente un servicio civil de carrera. En términos generales los pasos son nulos, algunos estados muestran pasos iniciales y una minoría muy puntual expone pasos más incipientes sin que materialicen en servicios civiles creíbles. La distinción entre este y la profesionalización es clave para poder medir adecuadamente los avances, puesto que en materia de mejorar las habilidades profesionales de los servidores públicos sí que se han realizado acciones que han mejorado las condiciones laborales y capacidades de los servidores públicos. En materia de profesionalización se ha incrementado la responsabilidad junto con las habilidades a través de capacitaciones. La tendencia de modernización promovida desde el gobierno federal en materia de fiscalización, transparencia y anticorrupción han impulsado la capacitación de los servidores públicos. Asimismo, se han incrementado los mecanismos de evaluación y gobernanza, al menos de forma normativa. En términos generales, existe un avance bajo y medio sobre profesionalización, y una vez más poco estados como Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo y Querétaro muestran avances considerables en este rubro.

Como hallazgo secundario, es importante señalar que la información sobre servicios públicos y profesionalización no es sustanciosa, ni está sistematizada. Aún existe mucho por conocer y aprender sobre estos temas, sobre todo en materia de separación entre política y administración, que se presumen ciertas situaciones, pero sin evidencia determinante para conocer el grado en que persisten prácticas como patronazgo y el sistema de botín. Para realizar un análisis exhaustivo sobre los servicios públicos es fundamental poseer más información para obtener resultados precisos y confiables que ofrezcan una fotografía más nítida sobre las condiciones de los gobiernos estatales y el estatus de los distintos servicios civiles que van surgiendo.

Todavía se tiene una labor ardua por delante respecto de la consolidación de gobiernos estatales profesionales, eficaces y efectivos. El contexto no es alentador ni tampoco lo es el punto de partida. Este análisis debe servir como un primer paso para estudiar e intervenir directamente en estos temas tan relevantes. Las condiciones presuponen un gran reto que merece la pena enfrentar para impulsar gobiernos estatales que no solo alienten a la conformación de un federalismo más robusto, sino también a mejores gobiernos que generen un impacto positivo en su población y así alcanzar un mayor bienestar social, mejores servicios públicos, tan necesarios en una época tan complicada como la que vivimos actualmente. La pandemia solo ha comprobado que los gobiernos son actores fundamentales para brindar seguridad y proporcionar un bien común para toda la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Alatorre, I. (2021). Por recortes del Gobierno Federal, Guanajuato perderá 800 empleos. *La Silla Rota*. Recuperado en: <https://guanajuato.lasillarota.com/estados/por-recortes-del-gobierno-federal-guanajuato-perdera-800-empleos/561701>.
- Arellano Gault, D. (2003). Profesionalización de la administración pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido? en Arellano Gault, D. et. al. *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*. CLAD. Caracas.
- Arguedas, J. (2013). Servicio Civil de Costa Rica de frente a la innovación política administrativa y tecnológica: acciones para trascender del letargo a la visibilidad. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (64): 159-172, junio 2013.
- Bernal, A. S., & Arellano, J. R. (2015). Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), 91-113.
- Briseño, H. (2021). Transportistas del Acabús denuncian despido injustificado. *La Jornada*. Recuperado en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/04/estados/denuncian-despido-injustificado-transportistas-del-acabus/>.
- Chávez, V. (2020). Recortes ponen en riesgo al Gobierno: hay casos en los que ni papel de baño ni computadoras para los empleados. *El Financiero*. Recuperado en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/recortes-pegan-al-sector-publico-ni-papel-de-bano-ni-computadoras>.
- De la Torre, R. (2021). Pertinencia e inefficacia de la política social. *Arena Pública*. Recuperado en: <https://www.arenapublica.com/rodolfo-de-la-torre/pertinencia-e-inefficacia-de-la-politica-social>.
- Estrada, J. (2021). 'Maru' Campos amaga con 583 despidos en la Sedeso. *La Jornada*. Recuperado en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/02/estados/maru-campos-amaga-con-583-despidos-en-la-sedeso/>.
- Fritzen, S. (2005). Beyond "political will" How institutional context shapes the implementation of anticorruption policies. *Policy and Society*, 24 (3), 79-96.
- González, D. (2021). Cuestiona dirigente estatal del PRI recortes presupuestales para Durango. *El Siglo de Torreón*. Recuperado en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1998824.cuestiona-dirigente-estatal-del-pri-recortes-presupuestales-para-durango.html>.
- Huber, J. & Ting, M. (2021). Civil service and patronage. *The Journal of Politics*. 83 (3). doi.org/10.1086/711057.
- Iacoviello, M., Tommasi, M., & Zuvanic, L. (2002). Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: caso Argentina. *Diálogo Regional de Políticas*. Buenos Aires: [na].
- Jaramillo Cardona, M. C. (2007). La descentralización de la salud en México: avances y retrocesos. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 6(13), 85-111.
- Klingner, D, y Arellano, Gault, D. (2006). Mexico's Federal Professional Career service. en Riccucci, N. *Public Personnel Management*. Longman. New York.
- La Prensa (2021). Recortes de presupuesto, un reto para el Gobierno. *La Prensa*. Recuperado en: <https://www.laprensa.demonclova.com/2021/10/01/recortes-de-presupuesto-un-reto-para-el-gobierno/>.
- Llano, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*. Washington, DC, BID.
- López Obrador, A. M. (2019). Carta a todos los servidores públicos del gobierno de México. Recuperado en (septiembre de 2020): <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/10/22-10-2019-CARTA-A-TODOS-LOS-SERVIDORES-PUBLICOS-DEL-GOBIERNO-DE-MEXICO.pdf>.
- Mejía, J. (1998). Profesionalización del servidor público. IV Encuentro Nacional De Institutos Estatales de Administración Pública. INAP.
- Mendoza, E. C. (2000). Los dilemas de la descentralización en México. *Organizações & Sociedade*, 7, 123-141.
- Miranda, F. (2021). Por más de 2 mil despidos, protestan trabajadores de la Salud afuera de la mañanera de AMLO en Oaxaca. *El Universal Oaxaca*. Recuperado en: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/por-mas-de-2-mil-despidos-protestan-trabajadores-de-la-salud-afuera-de-la-mañanera-de-amlo>.
- Olmeda, J. C. (2014). El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. *Revista de Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad*, 9 (2), 143-164.
- Olmeda, J. C., & Armesto, A. (2017). La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro internacional*, 57 (1), 109-148.
- Ortega, A. (2021). La desatención del gobierno genera crisis de pobreza infantil. *Expansión*. Recuperado en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/09/06/la-desatencion-del-gobierno-genera-crisis-de-pobreza-infantil-senala-estudio>.
- Pardo, M. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro internacional*, 55 (1), 83-115.
- Pardo, M., (2005). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación.
- Partida, J. (2021). Trabajadores del DIF Guadalajara denuncian 123 despidos. *La Jornada*. Recuperado en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/26/estados/trabajadores-del-dif-guadalajara-denuncian-123-despidos/>.
- Post, L. A., Raile, A. N., & Raile, E. D. (2010). *Defining political will. Politics & Policy*, 38 (4), 653-676.

- Redacción El País (2019). La descontrolada austeridad de México marca la gestión de López Obrador. *El País*. Recuperado en: https://elpais.com/internacional/2019/07/02/actualidad/1562089137_859936.html.
- Rivero, J. (2019). La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación. *Buen Gobierno*, núm. 27, 2019.
- Roldán, N. y Data Cívica. (2021). Jóvenes Construyendo el Futuro: lejos de municipios marginados y sólo la mitad termina la beca. *Animal Político*. Recuperado en: <https://www.animalpolitico.com/2021/09/jovenes-construyendo-futuro-municipios-marginados-desercion-desempleo/>.
- Saldívar, B. (2021). Bono y seguro catastróficos no compensan desaparición del Fonden. *El Economista*. Recuperado en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Bono-y-seguro-catastroficos-no-compensan-desaparicion-del-Fonden-20210919-0044.html>.
- Secretaría de la Función Pública (2019). Austeridad republicana es eliminar gastos excesivos y canalizar recursos para los más necesitados: Función Pública. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/conferencia-de-prensa-austeridad-republicana?idiom=es>.
- Silberman, B. (1993). *Cages of reason*. University of Chicago. Chicago.
- Soares, D. (2007). Crónica de un fracaso anunciado: la descentralización en la gestión del agua potable en México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 4 (1), 19-37.
- Van Bork, G. (2014). *Developing administrative capacities: Requirements for sound EU programme implementation actions to solve bottlenecks. Training to Managing Authorities*, Brussels. Recuperado en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/expert_training/admin_capacity_en.pdf.
- Vargas, E. (2021). Aún sin cuantificar el costo del despido de trabajadores del gobierno estatal. *El Independiente*. Recuperado en: <https://www.diarioel independiente.mx/2021/10/aun-sin-cuantificar-el-costo-del-despido-de-trabajadores-del-gobierno-estatal>.
- Weiß, S. (2018). López Obrador propone regresar a la centralización: ¿Es esa la solución a los problemas de México? DW. Recuperado en: <https://www.dw.com/es/l%C3%B3pez-obrador-propone-regresar-a-la-centralizaci%C3%B3n-es-esa-la-soluci%C3%B3n-a-los-problemas-de-m%C3%A9xico/a-46531888>.

CAPÍTULO 4

Federalismo responsable en México: Salud pública y COVID - 19

ARMANDO ARREDONDO LÓPEZ
EMANUEL OROZCO NÚÑEZ
MARIO SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ
CHRISTIAN TORRES DE LA ROSA
HORTENSIA REYES MORALES

Introducción

El sistema político mexicano es reconocido teórica y oficialmente como un sistema federal, con una repartición del poder y las responsabilidades, más o menos equilibrada entre los principales actores políticos y espacios territoriales. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la estructura de poder del gobierno se fundamenta en tres órganos autónomos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, en la práctica, la toma de decisiones en materia de políticas públicas está muy centralizada y el Poder Ejecutivo tiene una autoridad casi irrestricta sobre los Poderes Legislativo y Judicial y sobre cualquier otro actor político, más aún cuando la mayoría relativa del Congreso Federal es del mismo partido político que el presidente en turno (CPEUM, 2000; Voguel, 1996; Alonso, 1992). Pese a los pronunciamientos teóricos y los cambios en la alternancia del poder durante los últimos 20 años, el federalismo permanece limitado con importantes repercusiones en materia de responsabilidades en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas (Pereyra, 1999; Puga 1986).

En el ámbito de la salud, concebimos al Federalismo Responsable como la coordinación, acuerdo, unión, alianza y pacto entre todos los actores de los diferentes niveles y órdenes de gobierno para garantizar, financiar y otorgar los servicios de salud con efectividad, calidad, equidad y eficiencia, en función de las necesidades de atención de cada conjunto poblacional (Burdeau, 1985; Arredondo, 2003; Flaman, 2014). Todo ello, en cumplimiento del marco legal en salud para todos los actores involucrados y bajo la rectoría del nivel federal representado por la Secretaría de Salud (SSA), apegándose a la Ley General de Salud (LGS) vigente y a partir de los objetivos, metas y líneas estratégicas de acción del Programa Sectorial de Salud en turno (SSA, 2019, Reyes, 2019).

En este sentido, el sistema de salud mexicano surge, evoluciona y se consolida como parte de un sistema de federalismo responsable, que en teoría plantea un equilibrio entre los diferentes niveles y órdenes de gobierno, aunque en la práctica, al igual que en el resto de las políticas públicas, dicho equilibrio no ha logrado concretarse. En efecto, la distribución del poder y por conseciente la responsabilidad en la toma de decisiones en salud continúa dándose en un sentido vertical, con un exceso de concentración del poder en el nivel central del gobierno, particularmente en el presidente y sus principales colaboradores /seguidores (Puga 1986; Alonso, 1992).

Al igual que en otros sectores, el sector salud continúa centralizado, pese al énfasis en las políticas de descentralización iniciadas en la década de 1980 y consolidadas al final de la década siguiente (De la Fuente, 1996; Quentin, 2000). Las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno, con algunas excepciones en los últimos 10 años, han estado determinadas por la naturaleza muy centralizada del sistema político de México y se han vuelto tan estables como el sistema mismo, a pesar de cambios de partido político en el poder federal.

El estudio del federalismo responsable en salud y con ello de la relación entre el centro y los niveles estatales-municipales, particularmente para el período desde la consolidación de la descentralización hasta 2020, se considera ahora un elemento decisivo en el proceso de democratización y en la efectividad de las políticas públicas en materia de salud; a medida que algunos países se convirtieron en democracias incipientes, la interrelación entre democracia y autonomía local ha adquirido nuevo vigor. En el caso de México, los esfuerzos descentralización de la salud en el último decenio del siglo pasado continúan, tratando de cambiar el carácter de las relaciones intergubernamentales entre los Sistemas Estatales de Salud (entidades federativas) y el Sistema Nacional de Salud (nivel federal). Por otra parte, la cuestión de “quién gobierna” tiene un interés especial porque la estructura del poder se refleja inevitablemente en las políticas mismas y determina quién se beneficia de la política pública de salud (SSA, 1997; SSA, 2001).

Diagnóstico

En las últimas décadas, para las políticas nacionales y estatales de salud dirigidas a la población sin seguridad social, la descentralización fue una tesis rectora para transferir responsabilidades a los estados y reorientar las políticas de bienestar social inscritas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada período de gobierno federal. En el caso de los servicios de salud, desde 1984 se emprendió una profunda reforma sanitaria cuyos ejes fueron: la elevación a rango constitucional del derecho a la protección de la salud (artículo 4to. de la Constitución y LGS); el establecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Salud; y la adopción de la atención preventiva como política rectora de los programas de salud bajo una estricta coordinación de responsabilidades entre los niveles federal y estatales (SSA, 1999).

En el marco de la descentralización como eje conductor de las políticas del Estado Mexicano Federal, la Coordinación de Servicios de Salud (CSS) estableció que el centralismo había reducido la capacidad de los Servicios Coordinados para satisfacer el derecho a la salud. Las autoridades locales carecían de capacidad y recursos para planificar el desarrollo de la infraestructura, implantar programas prioritarios y utilizar los recursos institucionales de manera efectiva y eficiente. Por otra parte, los nuevos Comités para la Planeación del Desarrollo en los Estados (COPLADE) –órganos para desconcentrar las decisiones de la inversión federal– subrayaban más las necesidades del centro que las locales (SSA, 2001).

Acompañado de cambios legales en las constituciones nacional y estatales, es posible identificar seis elementos del modelo de descentralización en el marco del federalismo responsable en salud (SSA 2001, De la Fuente 1996): 1) Competencial, que implicó la transferencia a los estados de la dirección, coordinación y ejecución operativa de la atención médica, la salud pública y el control sanitario en materia de salubridad general concurrente; 2) Administrativa, con la creación de la estructura encargada de la operación de los Servicios Estatales de Salud; 3) Patrimonial, al transferirse en uso gratuito la infraestructura federal a los Servicios Estatales de Salud; 4) Laboral, con la protección a los trabajadores en el régimen laboral y de seguridad social y la delegación del ejercicio de las facultades patronales individuales respetando sus derechos adquiridos; 5) Financiero, al establecerse un sistema de cofinanciamiento con aportaciones federales y estatales; y 6) Logístico, con la adopción del mecanismo para proporcionar los apoyos técnicos y logísticos requeridos por los servicios descentralizados para su consolidación y mejor desarrollo (SSA 1999).

El nuevo modelo de federalismo en salud se basó principalmente en la definición de tres estrategias políticas para la asignación de recursos públicos (SSA, 2001, Wagstaff, 2001, WHO, 2000): recursos para no asegurados, recursos para asegurados trabajadores del Estado y recursos para asegurados trabajadores de la economía formal. De ahí que en 1983 se iniciaran los primeros esfuerzos para proponer y arrancar por primera vez la federalización del sistema de salud mexicano. Posteriormente y bajo las mismas estrategias de política planteadas por el modelo inicial, se continuaron desarrollando diferentes reformas del sistema de salud mexicano durante los años posteriores (1990-2020). Resalta de manera importante que, a pesar de diferentes reformas/cambios, la política del gobierno en materia de salud ha sido descentralizar el poder, pero manteniendo el control desde el centro (SSA, 1997). En otras palabras, el propósito subyacente de la política de la salud en México, en el marco de un federalismo responsable, parece ser centralizar descentralizando. Reforma tras reforma, desde 1984 al 2020, tanto el financiamiento como la producción de servicios de salud continúan dependiendo de las decisiones a nivel central, situación que se acen-tuó recientemente con la implementación del programa sectorial 2019-2024 (SSA, 2019).

De manera paralela, acompañando los diferentes momentos de cambios/reformas en salud, los actores políticos con interés en el sector (proveedores, partidos políticos, usuarios, empresarios, gobiernos, legisladores y sociedad civil en su conjunto), tanto a nivel federal como estatal, han mantenido el empeño para lograr consensos con el propósito de diseñar e implementar nuevas estrategias y políticas públicas que permitan avanzar en materia de un federalismo responsable en salud (Frenk, 1995).

Como ejemplo, las políticas de salud desarrolladas en el Programa Nacional de Salud 2001-2006 estuvieron planteadas con una visión de 25 años en la materia (DOF, 2001). Por lo que toca a la construcción de un federalismo responsable y cooperativo en salud, dicho Programa Nacional de Salud partió de la base que se debe lograr una distribución más equitativa de recursos para la salud, por lo que las desigualdades entre instituciones, grupos de población, niveles de atención y competencias de los estados, exigen permanentemente la revisión de los criterios y mecanismos de la repartición de recursos financieros (Arredondo, 2018; DOF 2001). Desafortunadamente, la asignación de recursos en materia de salud a las entidades federativas continuó basada fundamentalmente en tendencias del gasto histórico y no ha respondido a las

necesidades de la población ni ha garantizado la redistribución de las responsabilidades y de los ingresos económicos para las entidades federativas.

Un cambio reciente en las responsabilidades, las relaciones intergubernamentales y las competencias en materia de salud entre los niveles federal y estatales, se replanteó en el último Programa Sectorial 2019-2024 (SSA, 2019; PND, 2019). Este cambio tuvo su origen en la aprobación, en 2019, de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LGS, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, en materia de acceso a los servicios de salud y medicamentos asociados para las personas que no poseen seguridad social. En esta reforma, se incluyeron modificaciones a la LGS en artículos relacionados principalmente con la prestación de servicios de salud, la protección social en salud y el control sanitario de medicamentos (Reyes, 2019). Como parte central, se creó el Instituto Nacional para la Salud para el Bienestar (INSABI), como eje rector del sector salud, con el que se replantearon las responsabilidades y competencias entre los estados y la federación.

El recién formado INSABI ha logrado para 2021 diferentes acuerdos/convenios con 25 estados, está encargado de organizar, proveer y garantizar las acciones para la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social, reemplazando al esquema previo del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) que estuvo vigente de 2003 al 2020 (SSA, 2019).

Es de resaltar que las reformas en salud implementadas en las últimas dos décadas han generado diferentes niveles de acuerdo y convenios de responsabilidad compartida entre los niveles federal y estatal en salud con el fin de avanzar mediante un esquema de un renovado federalismo. Por otra parte, como resultado de los variados niveles de acuerdo, responsabilidades y competencias establecidas desde la consolidación de la descentralización en 1995 hasta 2020, cada entidad federativa ha presentado diferentes tendencias, evidencias y niveles de efectividad en el desempeño de los sistemas estatales de salud. Los resultados del desempeño, aunque han dependido de cada entidad federativa y de la política de salud que determinó cada período sexenal, en el marco de un federalismo responsable en materia de salud siempre han estado sujetos al enfrentamiento de manera transversal con los siguientes retos:

- Vincular de manera permanente la salud con el desarrollo económico y social.
- Reducir los rezagos en salud, sobre todo en las regiones de menor ingreso.
- Mejorar la capacidad resolutiva del sistema de salud en atención a demandas y necesidades de salud.
- Resolver los problemas emergentes mediante la definición explícita de prioridades.
- Monitorear y garantizar la calidad, efectividad, equidad y acceso de los servicios.
- Brindar protección financiera en materia de salud a toda la población.
- Construir un nuevo federalismo responsable y cooperativo en materia de salud.
- Fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salud en sus niveles federal y estatal.
- Avanzar hacia un Modelo Integrado de Atención a la Salud y más recientemente hacia un modelo basado en Atención Primaria.
- Aumentar la inversión en recursos humanos, investigación e infraestructura.
- Replantear las responsabilidades de los niveles federal y estatal bajo un nuevo esquema de gratuidad de los servicios de salud y medicamentos.
- Mejorar las relaciones intergubernamentales con cambios y acuerdos de nuevas responsabilidades entre los niveles federal y estatal en la transferencia de recursos e infraestructura para la provisión de servicios dependiendo de nivel de atención.

En síntesis, en el marco de un federalismo responsable en salud y con variantes de efectividad en el desempeño de los diferentes sistemas estatales de salud, los principales cambios en políticas de salud en las primeras dos décadas del Siglo XXI tienen como referente fundamental la consolidación de la descentralización de salud en 1995 y pueden agruparse en las siguientes líneas de acción: extensión de cobertura, participación estatal–municipal, ejecución de un paquete básico de servicios, reorganización del modelo de atención a la salud, creación de un sistema universal de salud basado en un nuevo sistema de protección social en salud y, más recientemente, el rediseño de un nuevo modelo de atención basado en la atención primaria, bajo nuevos esquemas de acceso totalmente gratuito a servicios y medicamentos para toda la población que pertenece a la economía informal. Estas líneas estratégicas, han sido la base de reformas/cambios, planteados desde diferentes programas sectoriales de salud, con diferentes visiones de ideología política pero que, de manera puntual, han desarrollado renovados esquemas de federalismo responsable en salud.

En el contexto de los sustantivos y constantes cambios en las políticas de salud de México, la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2, que afectó al país de manera grave desde el inicio de 2020, ha representado un enorme reto al sistema de salud por la magnitud e impacto en morbilidad grave y mortalidad de la enfermedad COVID-19. Además, la aparición de la pandemia coincidió con la implementación de las modificaciones sustantivas establecidas en la reforma de la LGS aprobada al final del 2019 (SSA, 2019). Dicha reforma afectó principalmente al modelo de federalismo en salud vigente y recentralizó las funciones de las entidades federativas, reduciendo su poder de toma de decisiones en la materia. En la práctica, la pandemia se presentó en una fase muy inicial de gestiones y organización del INSABI, diferenciada entre entidades federativas y para la que no había una definición aún de las responsabilidades para los niveles federal y estatal.

Lo anterior necesariamente afectó la respuesta de los servicios ante una demanda inesperada y sobre todo ante la necesidad de reconversión de los servicios de atención médica, concentrándose en la mayoría de las entidades en responder a la pandemia y dejando prácticamente de lado el resto de las demandas de la población. Por otra parte, aún en el primer semestre de 2021, se carece de instrumentos regulatorios y operativos en materia del modelo de atención primaria que se propone y de mecanismos consolidados para garantizar insumos y equipos para la atención.

Por lo anterior, el análisis del federalismo en salud hace necesario considerar el desempeño de los estados, su evolución en las últimas dos décadas y establecer la capacidad de respuesta de los servicios de salud a la demanda originada por la pandemia COVID-19 en el contexto de un federalismo responsable.

Consideraciones metodológicas

Diseño y universo de estudio

Es un estudio con metodología mixta, que incluye un componente cuantitativo de análisis secundario de bases de datos para la identificación de indicadores de desempeño, y un componente cualitativo complementario mediante entrevistas a profundidad con informantes clave. El universo de estudio corresponde a las 32 entidades federativas de México, que fungen como unidad de análisis. Se realizó análisis comparativo (entre estados en 2020 y dinámico entre 2000 y 2020), incluyendo medición cuantitativa (mapas geo-referenciados elaborados con software Qgis). Para el año 2020, se incluyó el análisis comparativo del desempeño de los estados en la pandemia COVID-19. Adicionalmente, se obtuvo información cualitativa en cuatro entidades seleccionadas con base en sus distintas condiciones de federalismo, con el propósito de profundizar en dimensiones relevantes para la comprensión del desempeño de los estados en períodos seleccionados en las últimas dos décadas.

Criterios y selección de indicadores

- Componente cuantitativo

Se establecieron 16 indicadores de salud para identificar el desempeño de cada entidad federativa en el período, con los datos disponibles en fuentes oficiales, en cuatro dimensiones seleccionadas: 1) Necesidades de salud (indicadores: razón de mortalidad materna, tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad por diabetes mellitus, tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón, tasa de mortalidad por evento vascular cerebral, tasa de mortalidad por todas las causas, tasa de mortalidad por diabetes mellitus y tasa de morbilidad por hipertensión arterial); 2) Gasto en salud (indicadores: gasto público en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto [PIB] gasto per cápita y gasto público); 3) Infraestructura en salud (número de consultorios, camas hospitalarias censables, quirófanos y salas de expulsión); 4) Recursos humanos en salud (razón de personal médico y de personal de enfermería en instituciones públicas). El Cuadro 1 muestra las fuentes de información y los períodos con datos disponibles. Para el análisis del desempeño a nivel estatal en la pandemia COVID-19, se seleccionaron 4 indicadores específicos (Cuadro 2) y un indicador de exceso de mortalidad, para el año 2020.

Cuadro 1. Construcción de Indicadores de Salud

INDICADOR	DEFINICIÓN	CONSTRUCCIÓN	FUENTE
1. NECESIDADES EN SALUD			
Razón de mortalidad materna	Es el número de defunciones de mujeres mientras se encuentren embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención (con exclusión de las muertes accidentales o incidentales), en un determinado año, por cada 100 mil nacidos vivos en ese mismo año. Representa el riesgo obstétrico.	Defunciones de mujeres por cada 100 mil nacidos vivos.	SALUD. Base de datos del Subsistema de Información sobre Nacimientos. SALUD. Bases de datos de mortalidad. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/escenario.aspx?idOrden=1&ind=6300000085&gen=178&d=n
Tasa de mortalidad infantil	Es el número de defunciones de niños menores de 1 año de edad por cada mil nacidos vivos, en el año de referencia.	Defunciones de menores de 1 año por cada mil nacidos vivos.	SALUD. Base de datos del Subsistema de Información sobre Nacimientos. SALUD. Bases de datos de mortalidad. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6300000011&gen=146&d=n
Tasa de mortalidad por diabetes mellitus.	Es el número de defunciones por diabetes mellitus por cada cien mil habitantes, en el año de referencia.	Defunciones por cada cien mil habitantes.	SALUD. Base de datos del Subsistema de Información sobre Nacimientos. SALUD. Bases de datos de mortalidad. http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.html

Cuadro 1. Construcción de Indicadores de Salud (continuación)

INDICADOR	DEFINICIÓN	CONSTRUCCIÓN	FUENTE
1. NECESIDADES EN SALUD			
Tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón	Número total de muertes por enfermedades isquémicas en un año entre el total de población de ese mismo periodo por cada cien mil habitantes.	Defunciones por cada cien mil habitantes.	CONAPO. Proyecciones de la población 2010-2050 https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/cd1872dc-7af7-4b93-9f8d-8e8ffede3758?inner_span=True
Tasa de mortalidad general	Es el número de defunciones por todas las causas por cada mil habitantes, en el año de referencia.	Defunciones por cada mil habitantes.	http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/bdc_defunciones_gobmx.html
Tasa morbilidad DM	Número de egresos hospitalarios	Egresos hospitalarios por DM cada cien mil habitantes	http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/bdc_egresoshosp_gobmx.html
Tasa morbilidad HTA	Número de egresos hospitalarios	Egresos hospitalarios por HTA cada cien mil habitantes	http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/bdc_egresoshosp_gobmx.html
2. GASTO EN SALUD			
Gasto en salud como porcentaje del PIB	Proporción del gasto total en salud con relación al PIB anual y convertida a una divisa común USD (usando la Paridad de Poder Adquisitivo de la economía en su conjunto).	Suma de gastos público, privado, de bolsillo.	http://sinba.salud.gob.mx/cubo/SICUENTAS/GastoFederalyEstatal
Gasto per cápita	Valor promedio por persona de la suma de los gastos público y privado en bienes y servicios por el cuidado de la salud para una persona, generalmente en un periodo anual.	Pesos corrientes	http://sinba.salud.gob.mx/cubo/SICUENTAS/GastoFederalyEstatal
Gasto público en salud	Gastos recurrentes y de capital provenientes del sector público destinados a la prestación de servicios de salud	Miles de pesos	http://sinba.salud.gob.mx/cubo/SICUENTAS/GastoFederalyEstatal
3. INFRAESTRUCTURA EN SALUD*			
Número de consultorios	Número de consultorios en instituciones del Sistema Nacional de Salud por cada mil habitantes	Consultorios por cada mil habitantes.	http://sinba.salud.gob.mx/cubo/SINERHIAS/recursosSSAySESAS
Número de camas censables	Número de camas en servicio instaladas en el área de hospitalización para el uso regular de pacientes internos en instituciones del Sistema Nacional de Salud por cada mil habitantes	Camas censables por cada mil habitantes.	INEGI, con base en información de la SSA. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisep/default.aspx?t=msal37&s=est&c=35188 http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisep/default.aspx?t=msal21&s=est&c=35187
Número de quirófanos	Número de quirófanos en instituciones del Sistema Nacional de Salud por cada cien mil habitantes	Quirófanos por cada cien mil habitantes.	http://sinba.salud.gob.mx/cubo/SINERHIAS/recursosSSAySESAS
Número de salas de expulsión	Número de salas de expulsión en instituciones del Sistema Nacional de Salud por cada mil habitantes	Salas de expulsión por cada mil habitantes.	http://sinba.salud.gob.mx/cubo/SINERHIAS/recursosSSAySESAS
4. RECURSOS HUMANOS EN SALUD			
Razón de personal médico en instituciones públicas de salud en contacto con el paciente.	Número de médicos (generales, especialistas, pasantes, internos y residentes) en contacto con el paciente en (de) instituciones públicas de salud, por cada mil habitantes.	Razón por cada mil habitantes.	Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6200009720&gen=595&d=r
Razón de personal de enfermería en instituciones públicas de salud.	Número de personal de enfermería adscrita a instituciones del Sistema Nacional de Salud por cada mil habitantes.	Razón por cada mil habitantes.	INEGI, con base en información de la SSA. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisep/default.aspx?t=msal45&s=est&c=35178

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2. Indicadores de Desempeño en la pandemia COVID-19
(2020 y nivel estatal)**

Indicador	Fuente
Tasa de ataque por casos COVID-19	Base de Datos de COVID-19 http://datosabiertos.salud.gob.mx/gobmx/salud/datos_abiertos/historicos/12/datos_abiertos_covid19_31.12.2020.zip CONAPO Datos abiertos https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/38e561b7-ef71-4703-a3b5-4adec6b423a6
Tasa de Mortalidad por COVID-19	Base de Datos de COVID-19 http://datosabiertos.salud.gob.mx/gobmx/salud/datos_abiertos/historicos/12/datos_abiertos_covid19_31.12.2020.zip CONAPO Datos abiertos https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/38e561b7-ef71-4703-a3b5-4adec6b423a6
% de Casos COVID-19 confirmados	Base de Datos de COVID-19 http://datosabiertos.salud.gob.mx/gobmx/salud/datos_abiertos/historicos/12/datos_abiertos_covid19_31.12.2020.zip
Letalidad por COVID-19	Base de Datos de COVID-19 http://datosabiertos.salud.gob.mx/gobmx/salud/datos_abiertos/historicos/12/datos_abiertos_covid19_31.12.2020.zip
Exceso de mortalidad en México por todas las causas (2020)	Base de Datos de COVID-19 http://datosabiertos.salud.gob.mx/gobmx/salud/datos_abiertos/historicos/12/datos_abiertos_covid19_31.12.2020.zip

Fuente: Elaboración propia.

- Componente cualitativo

Los indicadores para la información cualitativa respecto al desempeño en el federalismo en salud se ordenaron por períodos: el primero de 2000 a 2003, que coincide con el inicio de la administración federal y enfocado a la organización de la reforma para el SPSS; el segundo período a partir del 2004 y con lapsos variables, hasta 2009, 2014 y 2018, que enmarcan distintos aspectos del federalismo en el marco del Seguro Popular; y finalmente el bienio 2019-2020, que está centrado en la reforma de la LGS, la creación del INSABI y el inicio de la pandemia de COVID-19 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Indicadores Cualitativos de Desempeño para Federalismo en Salud

Período	Indicador
2000-2003	Establecimiento de acuerdos entre la federación y los estados
	Manejo de fórmulas de gasto y mecanismos de asignación
	Creación de unidades administrativas especializadas
	Definición de mecanismos de coordinación
	Manejo del marco normativo (fórmulas de gasto, mecanismos de asignación, acuerdos de gestión)
	Formación / selección de recursos humanos con competencias administrativas
2004-2009	Mecanismos locales de gestión de recursos
	Actualizaciones de las leyes estatales de salud con respecto a las actualizaciones de la LGS en competencias estatales
2004-2014	Manejo de fórmulas de gasto y mecanismos de asignación recursos suficientes en cantidad y calidad para atender la salud de la persona y la comunidad)
	Implementación de los Regímenes estatales de protección social en salud
2019-2020	Acuerdos de gestión para la operación del SPS
	Reforma de la LGS y Manejo de la COVID-19

Fuente: Elaboración propia.

Levantamiento de información

Para la obtención de la información cualitativa se integró un muestreo por conveniencia de cuatro estados, buscando que fueran diversos en materia de experiencia en federalismo, partido en el poder y disponibilidad para responder rápidamente a la solicitud de entrevistas. Un criterio que se consideró fue incluir estados con variabilidad respecto a su situación de acuerdo de colaboración con el INSABI establecido en la reforma de la LGS de 2019 (DOF 2019). Los estados participantes fueron: Oaxaca (que transfirió todos los niveles de atención al nivel federal), Hidalgo, Yucatán (que transfirieron 1er y 2º nivel al nivel federal) y Jalisco (que no transfirió ningún nivel de atención al nivel federal).

Se exploró con actores clave de los cuatro estados sus opiniones sobre cambios en el federalismo para el período de estudio relacionados con aspectos normativos, organizacionales, administrativos y políticos, profundizando en las experiencias estatales sobre las políticas de salud más relevantes, derivados de la implementación del Seguro Popular, identificando sus ámbitos de mayor impacto, delimitando sus alcances y tratando de identificar sus instrumentos normativos y organizacionales. Esta exploración se complementó con algunas reflexiones sobre los efectos potenciales de la creación del INSABI, así como el efecto de la pandemia de COVID-19 en su implementación.

Estos ejes temáticos se definieron a partir de diversas fuentes que han analizado cambios en la interacción entre el nivel federal y los estados, vinculadas a la conducción de políticas públicas (Arredondo, 2003; Arredondo et al., 2005; Orozco et al., 2013; González Block et al., 2020).

El perfil de los informantes fue personal de salud, funcionarios o ex colaboradores de servicios estatales o federales con una amplia trayectoria profesional en los Servicios de Salud de los estados seleccionados, tanto en áreas operativas como de toma de decisiones. Se seleccionaron combinando revisión de directorios y bola de nieve. Para enrolar a los informantes en el estudio, se les contactó mediante correo electrónico con una invitación a participar y la guía de entrevista. Una vez que aceptaron, se realizó la entrevista de manera remota por uno de los autores de este trabajo con amplio conocimiento conceptual y experiencia de campo en este tipo de estudios, usando la herramienta Zoom.

La guía de entrevista se desarrolló a partir de la revisión de textos clave que describen aspectos conceptuales y prácticos de diversas experiencias de federalismo, considerando la consolidación de la descentralización de los servicios de salud, la implementación del Seguro Popular, aspectos críticos de su operación, las reformas recientes que proponen centralizar algunas funciones y recursos de los servicios de salud para población no asegurada y una reflexión final sobre el posible efecto de la pandemia de COVID-19 en el federalismo.

Análisis de datos

Para el componente cuantitativo, a través de los cubos dinámicos de la Dirección General de Información en Salud (DGIS) y de la página de datos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (<https://www.lnpp.mx/>), se obtuvieron las bases de datos en formato Excel de cada uno de los indicadores, en el período del año 2000 al año 2019 o de las fechas públicamente disponibles. Se obtuvieron los registros de población de cada una de las entidades federativas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO) correspondientes a cada año analizado, para construir tasas/100,000 o 1,000 habitantes, según cada indicador, y realizar la comparación entre el primer y último año de datos disponibles en el período de estudio, así como entre los 32 estados de la República Mexicana. El análisis de los datos se realizó a través del paquete estadístico STATA versión 14.

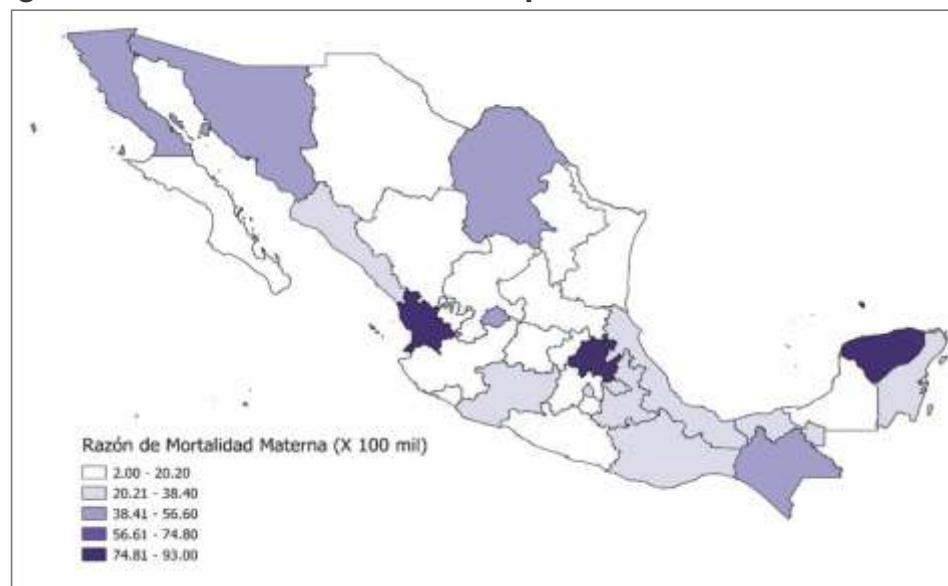
Para el análisis del componente cualitativo, las entrevistas fueron audio grabadas y su contenido clasificado temáticamente en tablas y matrices de contenido, eliminando referencias que pudieran hacer identificables a los informantes. La definición de categorías y elementos centrales del análisis se realizó combinando revisión documental y discusiones de expertos, para asegurar que se consideraron de manera efectiva los datos provenientes de fuentes primarias.

Resultados: análisis comparativo 2000-2020

Indicadores de Salud

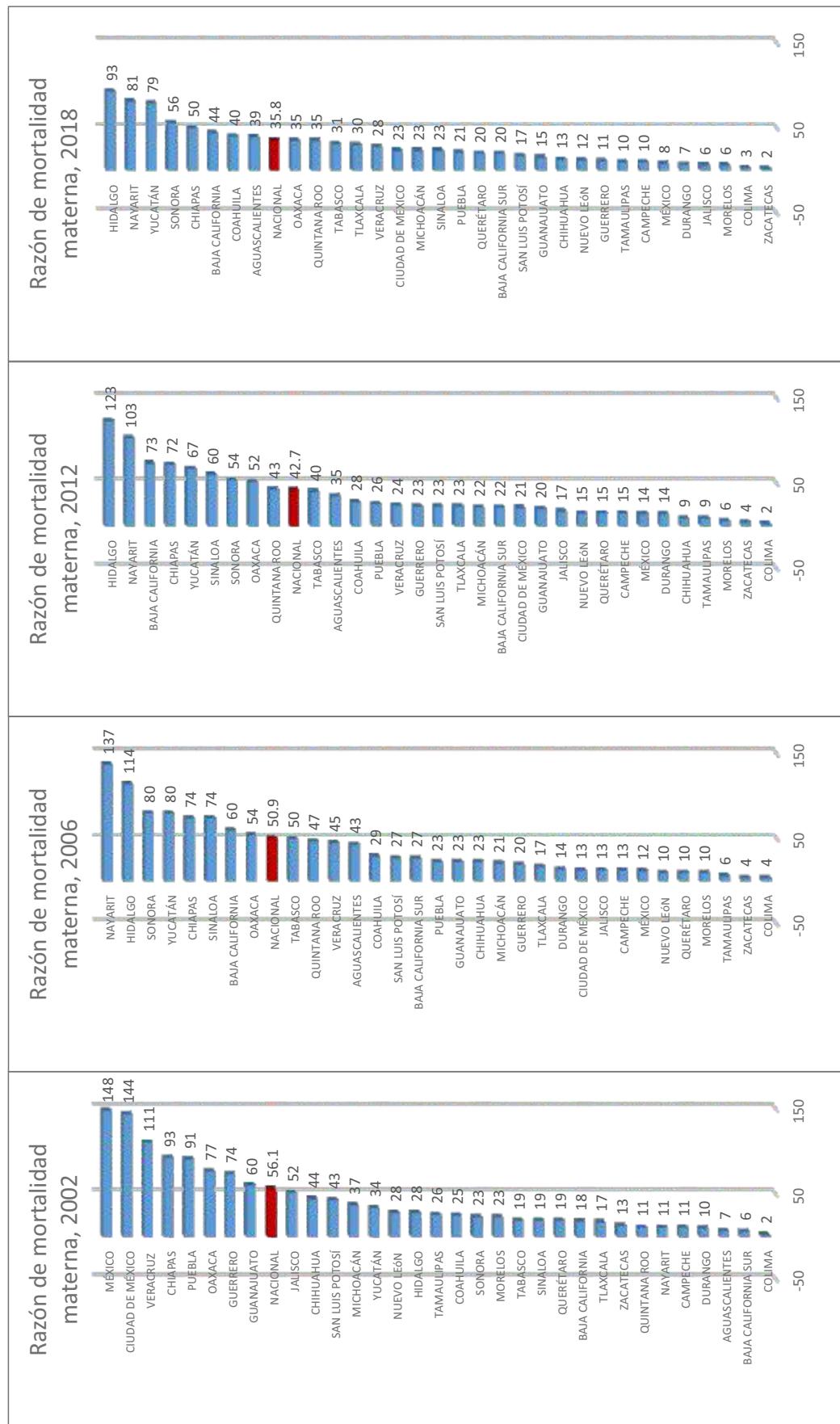
Necesidades de salud. La mortalidad materna, indicador reconocido como prioritario para la medición del desempeño de los sistemas de salud, ha mostrado una reducción a nivel nacional de 36% en las últimas dos décadas; sobresalen por muy marcadas reducciones el Estado de México y Ciudad de México, mientras que entidades como Hidalgo, Yucatán y Nayarit mantienen cifras elevadas de manera permanente (Figuras 1 y 2).

Figura I. Razón de mortalidad materna por entidad federativa. Año 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos mortalidad, Secretaría de Salud, México.

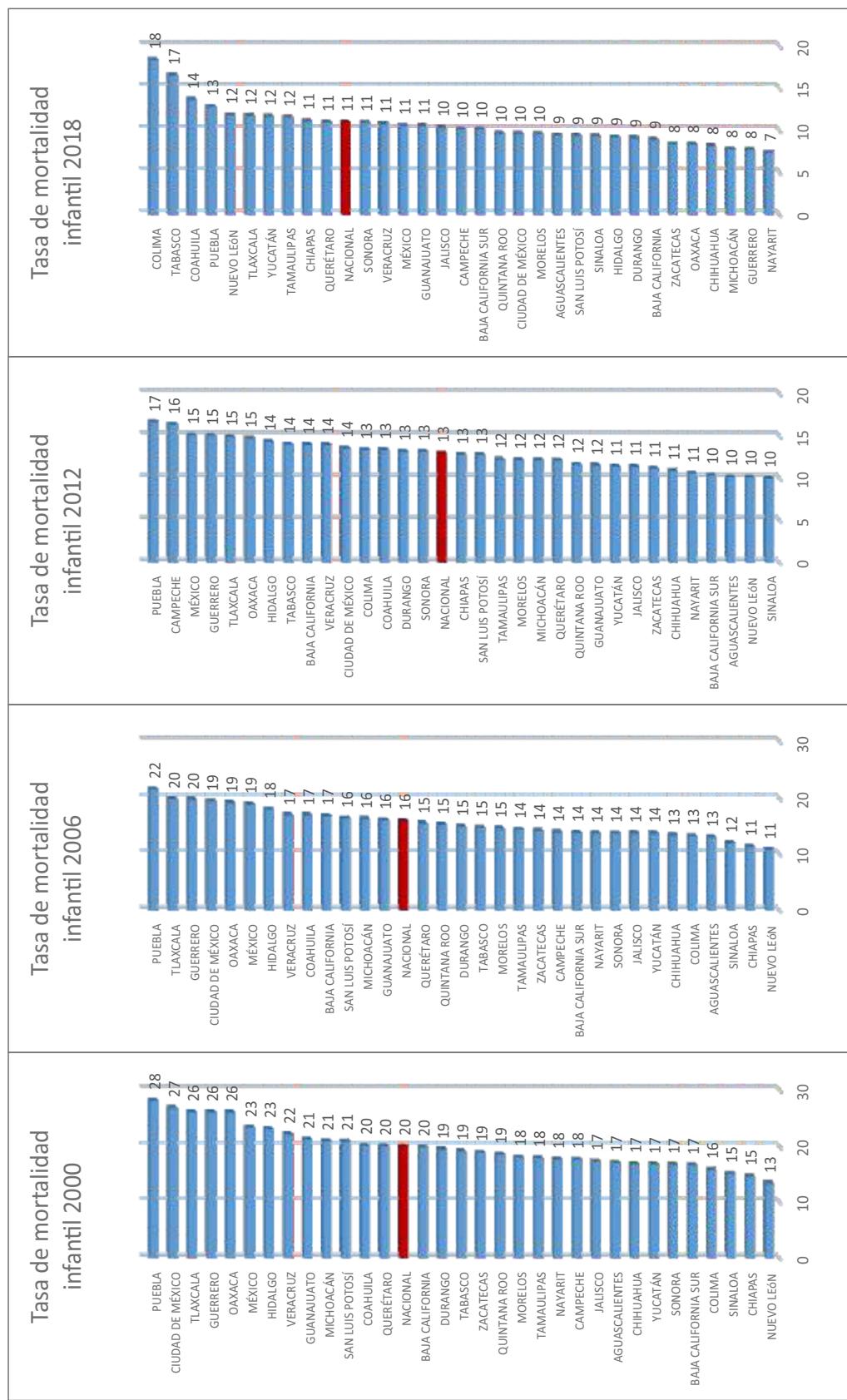
Figura 2. Razón de mortalidad materna por entidad federativa: 2000 – 2018
Defunciones de mujeres por cada 100 mil nacidos vivos



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos mortalidad, Secretaría de Salud, México.

Durante el período 2000-2018, la mortalidad infantil se ha reducido a casi la mitad a nivel nacional y prácticamente en todas las entidades federativas, si bien el ordenamiento en general se mantiene. Una notable excepción son los estados de Nuevo León y Colima que han transitado de tener un buen desempeño al inicio del período a presentar tasas más elevadas respecto al resto de los estados en el año 2018 (Figura 3).

Figura 3. Tasa de mortalidad infantil por entidad federativa; 2000 – 2018
Defunciones de menores de 1 año por cada mil nacidos vivos



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de nacimientos y mortalidad, Secretaría de Salud, México.

La mortalidad general ha permanecido estable durante la década de estudio tanto a nivel nacional como en los estados; en contraste, la mortalidad por diabetes se ha incrementado a más del doble, misma tendencia observada en la mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón; es notable la permanencia del estado de Colima con las tasas más elevadas de todo el país, mientras que los estados de Chihuahua, Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Ciudad de México presentan tasas bajas en todos estos indicadores a lo largo del período.

El análisis de los egresos hospitalarios por los dos indicadores seleccionados de enfermedades crónicas, diabetes mellitus e hipertensión también reflejan una elevada tasa en Colima, que se mantiene a lo largo de la década y extremadamente superior al resto de las entidades; por el contrario, Nuevo León y Chihuahua han permanecido con tasas bajas de egresos hospitalarios por estos motivos Figura 1 (Anexos 4 y 5).

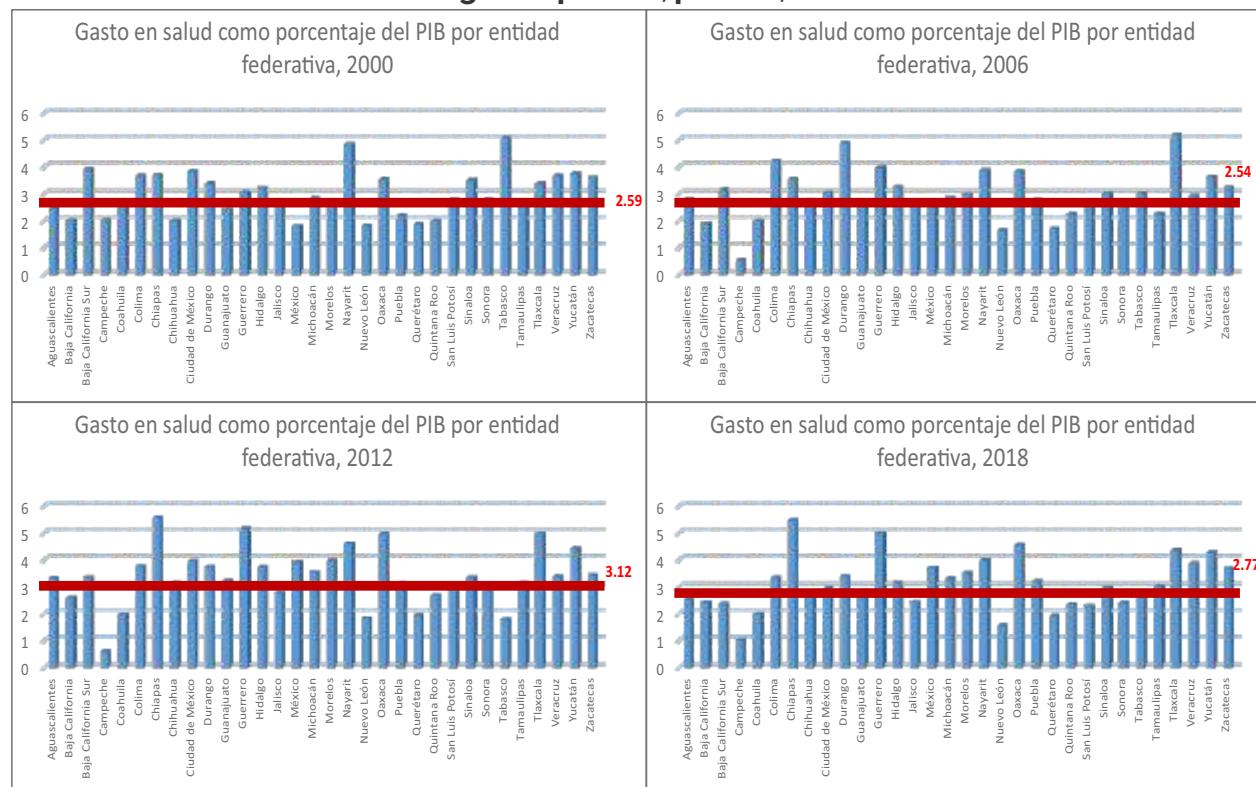
Gasto en salud

Gasto en salud por entidad federativa. Para el análisis de las tendencias del gasto en salud por entidad federativa fueron seleccionados dos de los indicadores clave para identificar el comportamiento de los recursos financieros que se asignan al financiamiento de los sistemas estatales de salud: Gasto en salud como porcentaje del PIB y Gasto per cápita por entidad federativa, ambos para el período 2000-2018.

En principio, llama la atención el comportamiento de las tendencias de gasto tan heterogéneo entre todas las entidades. No obstante dicha heterogeneidad, podemos identificar claramente 3 categorías de tendencias para todo el período analizado. En primer lugar, un promedio de 15 entidades cuya tendencia del gasto permanece creciente y de manera constante por arriba de la media para 2000-2012; resaltan tres estados que para 2018 salen de este grupo y presentan una tendencia que los ubica por debajo de la media (Baja California Sur y la Ciudad de México [CDMX]) y otra entidad, que, aunque se mantiene siempre por arriba de la media presenta una tendencia decreciente constante para todo el período (Sinaloa).

El otro grupo se refiere a un promedio de 17 entidades federativas cuyas tendencias de gasto permanecen de manera constante por abajo de la media, llamando la atención entidades como Campeche, Nuevo León y Estado de México por sus tendencias tan fluctuantes, pero siempre manteniéndose por abajo de la media. Sin duda, no deja de llamar la atención las tendencias en Jalisco, que siempre permanece por debajo de la media y para 2012 y 2018 presenta una tendencia decreciente (Figura 4 y Anexo 10).

**Figura 4. Gasto en salud como porcentaje del PIB; 2000 – 2018
Suma de gastos público, privado, de bolsillo**



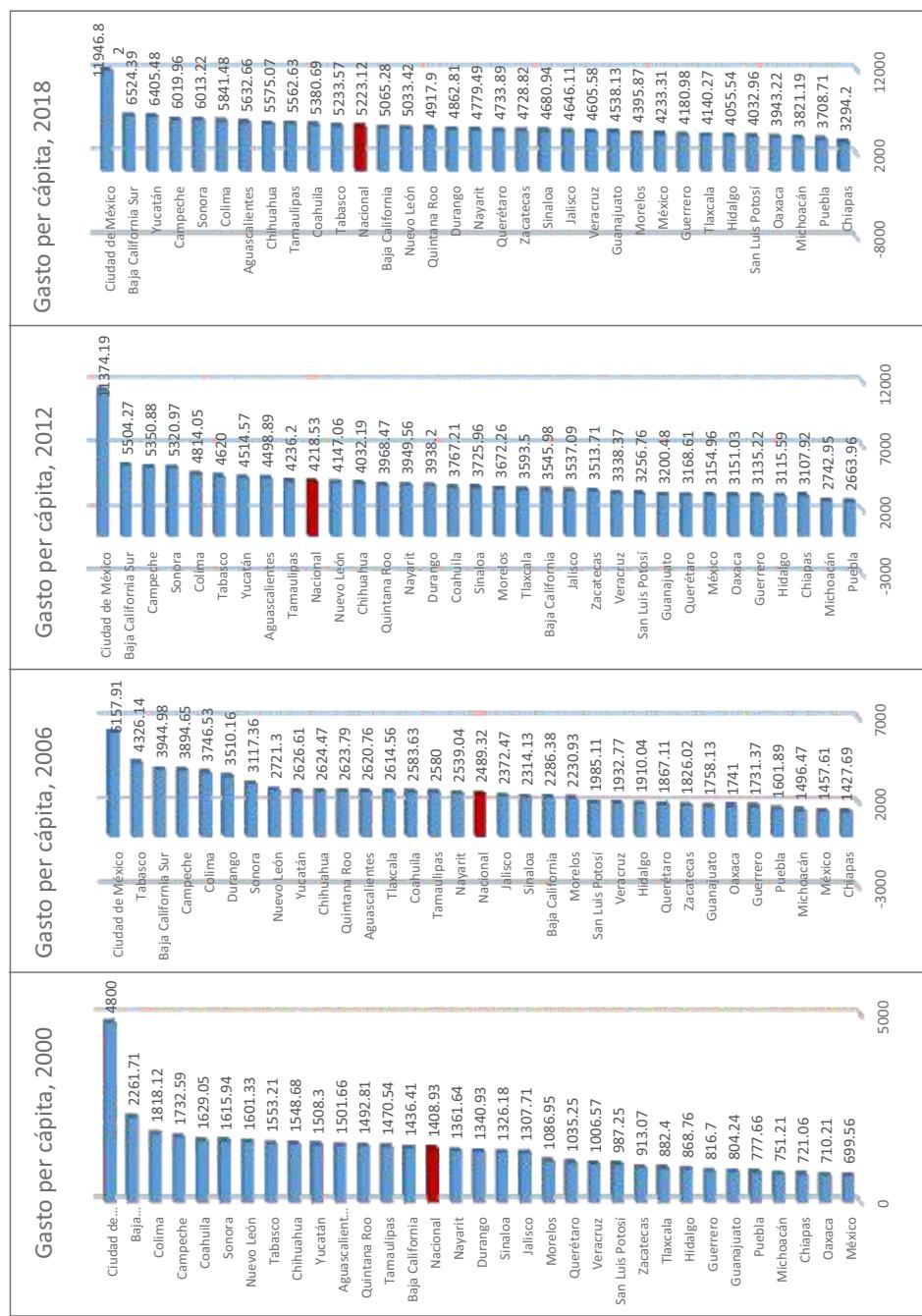
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de gastos en salud, Secretaría de Salud, México.

En cuanto a las tendencias del gasto per cápita en salud por entidad federativa, varios aspectos son de llamar la atención: primero, para todos los años del período, la CDMX permanece por arriba de la media y por mucho, con el mayor gasto per cápita en relación con el resto de las entidades federativas. Segundo, hay un grupo de entidades federativas que, para todo el período de análisis, su tendencia de gasto per cápita permanece de manera constante entre la 5-6 primeras de mayor gasto: CDMX, Baja California Sur, Colima, Campeche, Sonora y Tabasco. Tercero, se observa que la cantidad de estados por arriba de la media se comporta de manera irregular y en algunos años del período va decreciendo a medida que avanza el tiempo; es decir mientras en 2006 hubo 16 estados por arriba de la media para 2012 fueron sólo 9 y para 2018, únicamente 11.

Finalmente llaman también la atención entidades como Baja California y Quintana Roo, que en el año 2000 se ubicaron por arriba de la media, pero que para 2012 y 2018 pasaron a estar por debajo de la media. Dos entidades que estando por debajo de la media llaman la atención son Puebla, que presenta una tendencia decreciente constante para todo el período, y el Edo. de México que, a diferencia de Puebla, presenta una tendencia constante creciente, pero manteniéndose siempre por debajo de la media nacional (Figura 5 y Anexos 13 y 14).

La evolución del gasto público en salud a nivel nacional y su distribución por entidades se muestra en la Figura 5 y Anexo 10.

Figura 5. Gasto per cápita; 2000 – 2018. Pesos corrientes

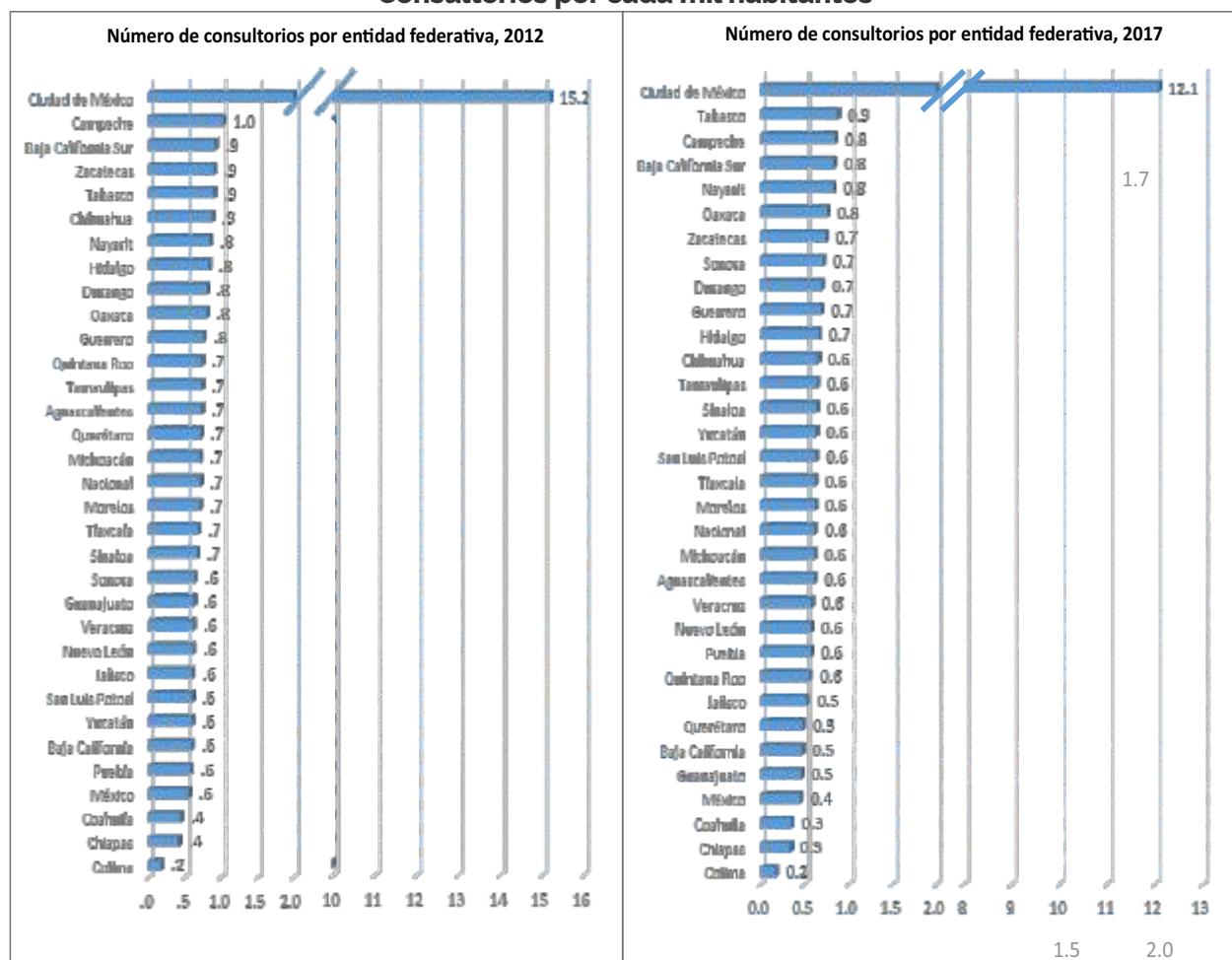


Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de gastos en salud, Secretaría de Salud, México.

Infraestructura en salud. Los datos para esta dimensión para los indicadores seleccionados sólo se encuentran públicamente disponibles a partir del 2012. A pesar de esta limitante, es posible apreciar la heterogeneidad en la infraestructura; en cuanto a consultorios del sistema público de salud, el promedio nacional se ha mantenido en menos de uno por cada mil habitantes y refleja los escasos recursos disponibles en todas las entidades federativas, con la notable excepción de la Ciudad de México, cuya capacidad instalada es más de 10 veces mayor (Figura 6).

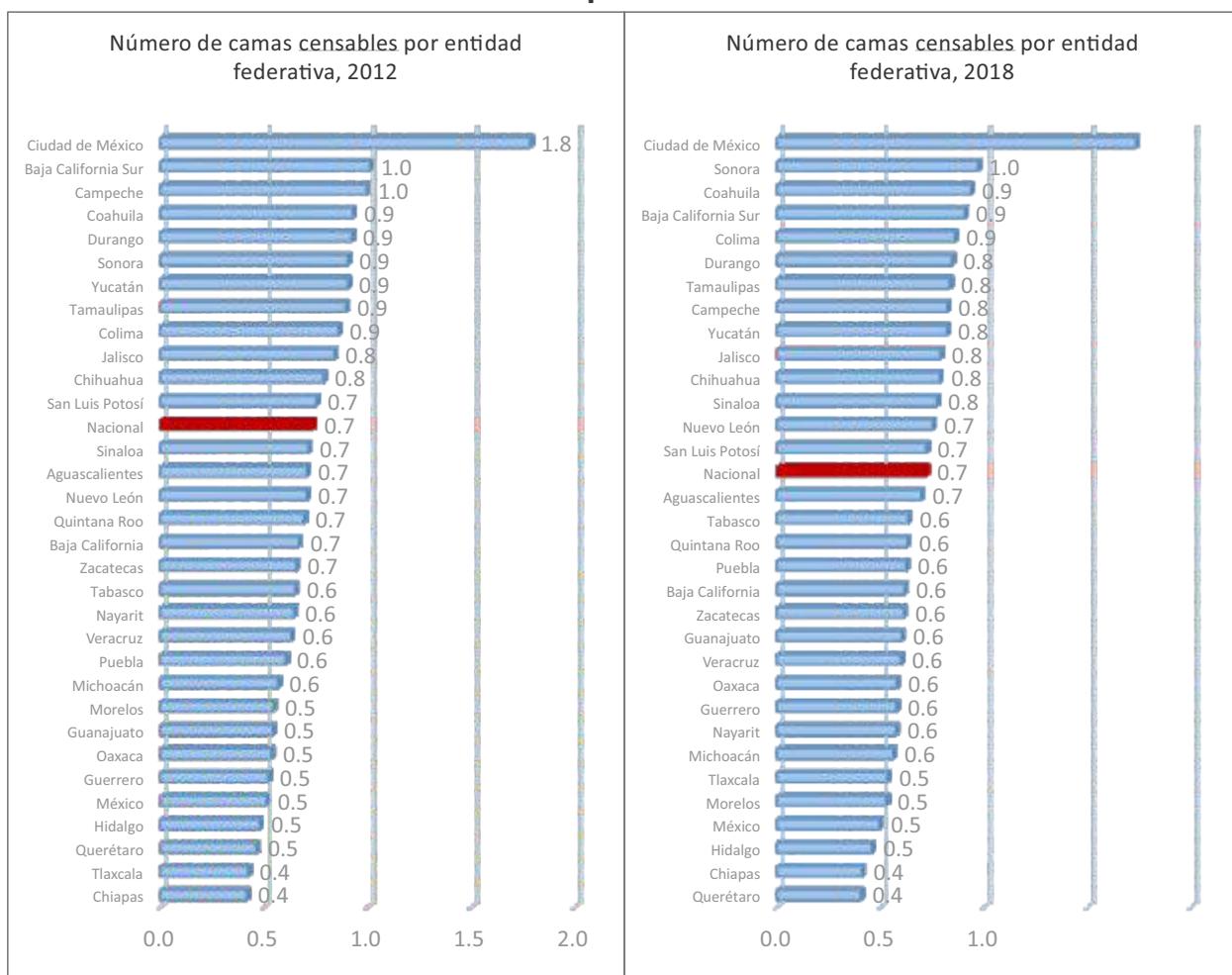
La misma situación se aprecia para las camas censables, que con ligeras variaciones entre entidades muestra nula mejora en este recurso, en el que la Ciudad de México duplica la disponibilidad respecto al resto de los estados (Figura 6). En otros indicadores de infraestructura, es notable una reducción en quirófanos y salas de expulsión, si bien persiste la Ciudad de México con una existencia por arriba del resto del país (Figura 7 y Anexos 11 y 12)

Figura 6. Número de consultorios por entidad federativa; 2012 – 2017
Consultorios por cada mil habitantes



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de gastos en salud, Secretaría de Salud.

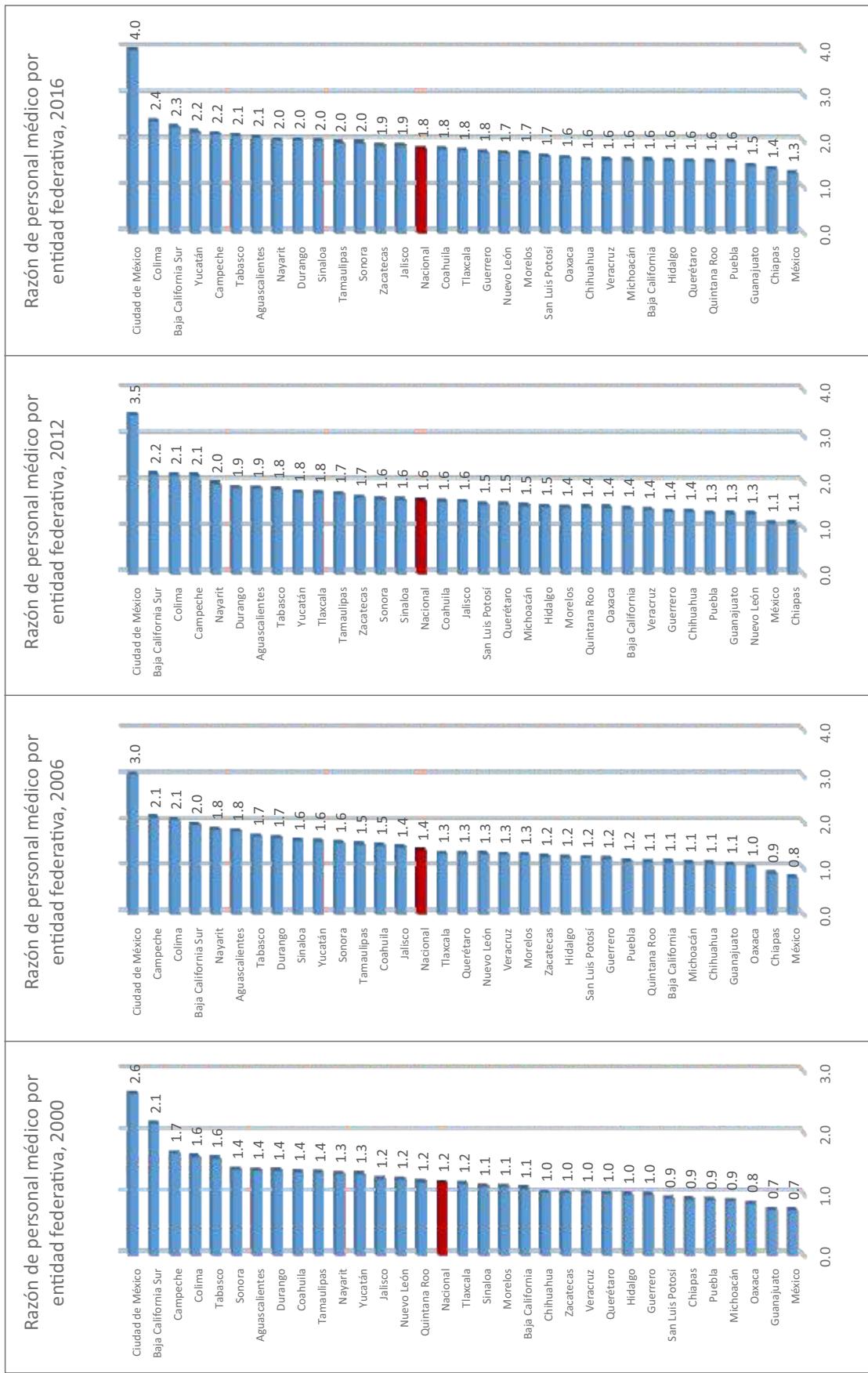
Figura 7. Número de camas censables por entidad federativa; 2012 – 2018
Camas censables por cada mil habitantes



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de cubos dinámicos, Secretaría de Salud.

Recursos humanos en salud. El número de médicos se ha mantenido en promedio a nivel del país en los últimos 20 años con menos de 2 por mil habitantes, si bien se aprecia un incremento que en una tercera parte de las entidades ha permitido al menos llegar este umbral; la Ciudad de México lo duplica, en contraste con los estados con menor capacidad de este recurso humano, principalmente Chiapas, Estado de Méjico y Guanajuato. Una tendencia similar se aprecia con el personal de enfermería (Figuras 8a y 8b).

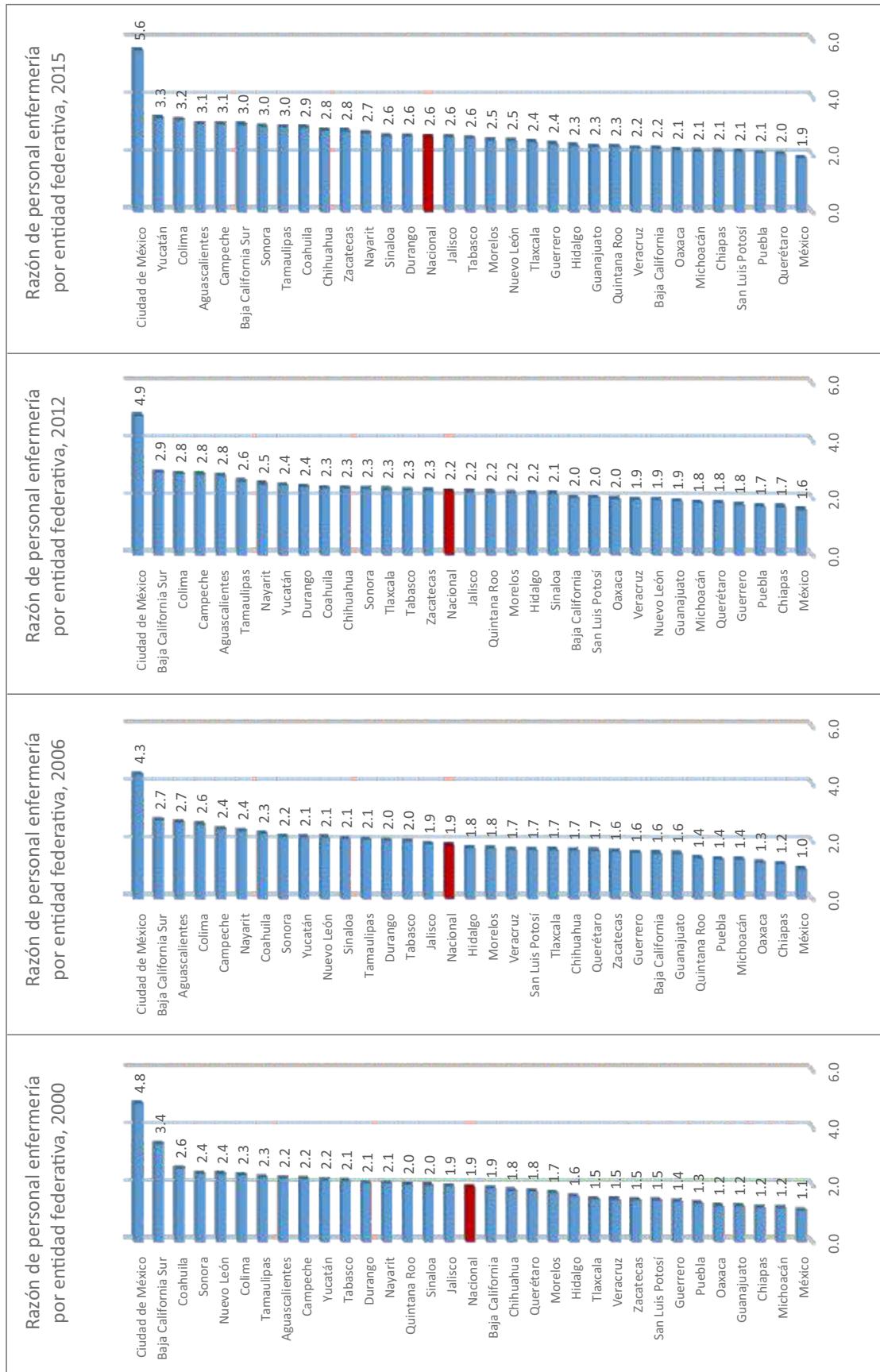
**Figura 8a. Razón de personal médico por entidad federativa; 2000 – 2016
Razón por cada mil habitantes.(Figura 8).**



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos INEGI y Secretaría de Salud, México.

Figura 8b.

Razón de personal de enfermería por entidad federativa; 2000 – 2015
Razón por cada mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos INEGI y Secretaría de Salud, México.

Análisis integral de tendencias y evidencias sobre indicadores analizados a la luz de las políticas públicas en salud

El federalismo en salud ha expresado cambios relevantes para el período 2000-2020, sobre todo en la operación de los servicios de salud públicos para población sin seguridad social. Estos servicios en teoría han estado disponibles mediante distintos mecanismos para cerca del 50% de la población mexicana, abarcando reformas dirigidas a alcanzar el objetivo de la cobertura universal de servicios médicos.

El caso de federalismo en salud mexicano se ha instrumentado sobre la base de una serie de mecanismos colaborativos en donde ha correspondido a la Secretaría de Salud federal ejercer la función rectora. Como parte de esta rectoría el nivel federal define objetivos en la política de salud y el establecimiento de los mecanismos de financiamiento para alcanzarlos. Por su parte, a los estados les ha correspondido desempeñar el papel de implementadores, para lo cual les fueron delegadas las responsabilidades de infraestructura sanitaria y manejo de recursos humanos, así como una serie de facultades para ejercer el financiamiento asignado.

Cambios sobre federalismo responsable en Salud

Los testimonios recabados enfatizaron que el federalismo en salud tiene su mayor expresión en los servicios de salud para las personas sin seguridad social, los cuales dan cobertura de servicios básicos de salud a cerca del 50% de la población en promedio. Con la finalidad de dar cumplimiento a compromisos políticos relacionados con la cobertura de servicios médicos para poblaciones desprotegidas, el gobierno federal promovió políticas para fortalecer los Servicios Estatales de Salud (SESA), particularmente en materia financiera. Destacaron los casos de Hidalgo y Oaxaca en señalar que la descentralización de los servicios de salud decretada en 1997 buscó atender problemas de infraestructura y nómina que impedían alcanzar niveles óptimos de cobertura de servicios médicos.

La innovación más enfatizada por las personas entrevistadas para el período 2000-2020 fue la creación del Seguro Popular, en torno al cual se destacó el rol del nivel federal como diseñador y financiador, y de los estados como instancias de implementación y conducción. Hubo amplio consenso en señalar que esta instancia fue un mecanismo de financiamiento que delegó en los estados la provisión de servicios médicos mediante fórmulas e instrumentos que favorecieron la asignación de recursos financieros a los SESA para el pago de personal, la compra de medicamentos y algunos temas de infraestructura médica. Este mecanismo se mantuvo entre 2004 y 2018, período durante el cual se ampliaron los servicios otorgados a nivel estatal, buscándose diversos mecanismos de ampliación presupuestal, como el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos implementado desde el nivel federal en 2007.

En todos los casos se señaló que, a pesar de las diversas críticas, el Seguro Popular proveyó recursos financieros y asistencia técnica que favorecieron la operación de los servicios estatales. Para tal fin, desde la década de los años 1990, el nivel federal buscó que los estados desarrollaran mecanismos de financiamiento complementario, lo cual redundó en una mayor participación financiera de los gobiernos estatales para ampliar los recursos asignados desde el nivel federal. Dado que tomó más de 10 años consolidar este esquema, las personas entrevistadas señalaron que será un gran reto revertir este esquema hacia uno centralizado a nivel federal, como lo propone el recién creado INSABI.

Coordinación de los servicios de salud

Se analizó la influencia de la implementación del Seguro Popular en la coordinación entre la federación y los estados, profundizando en la forma en que el marco normativo favoreció tal coordinación y especificando sus ejes operativos. También se especificaron los alcances en materia de coordinación de algunas innovaciones organizacionales como la creación de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), para coordinar la operación del Seguro Popular en los estados.

Las personas entrevistadas señalaron que hubo un trabajo de armonización entre la normatividad federal y la estatal, para favorecer la delegación de funciones que hicieran factible la operación de pro-

gramas federales a nivel estatal. Aparte de lo establecido en la LGS, se desarrollaron instrumentos aplicables a los diversos contextos estatales, para garantizar el flujo de recursos y el cumplimiento de objetivos de las políticas de salud. El instrumento mayormente mencionado fueron los Acuerdos de Gestión del Anexo IV del convenio de colaboración entre los SESA y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) para garantizar la operación del Seguro Popular en los estados.

La innovación organizacional para operar coordinadamente el Seguro Popular en los estados fueron los REPSS, los cuales fueron creados por solicitud federal en los estados, para recibir los recursos financieros del programa y vigilar la provisión de servicios médicos a la población afiliada. Sobre la conducción de estas instancias en los estados se encontraron dos posturas; en la primera se les identificó como instancias con altos grados de autonomía para contratar a los SESA y organizar con éstos la provisión de servicios médicos. En el segundo caso, se señaló la importancia de integrarlos a la estructura de los SESA, para evitar duplicidades, pero sobre todo para mantener el control de los recursos financieros en los SESA.

Mecanismos de transferencia de recursos financieros para la salud

En este apartado se indagó si la complementariedad entre las normas y fórmulas para la asignación de recursos financieros para población sin seguridad social han sido adecuadas a nivel federal y estatal, tratando de profundizar si los mecanismos asignados mejoraron la operación de los servicios de primer y segundo niveles de atención. Asimismo, se exploraron las capacidades de los SESA para generar recursos financieros complementarios para población sin seguridad social. Dado el peso conferido a la provisión de servicios, también se preguntó por el desarrollo de estrategias estatales en materia de recursos humanos para mejorar la administración de recursos financieros.

Se encontró un amplio consenso en las entrevistas en el sentido que la normatividad federal y estatal eran adecuadas para llevar a cabo las funciones asignadas, en buena medida porque ya tenían más de 15 años de operar con diversos ajustes a lo largo del tiempo. Los actores entrevistados destacaron la relevancia del manejo de este marco normativo, y de establecer acuerdos con el gobierno estatal para dar cumplimiento a los fondos complementarios que definen los diversos fondos que conformaban las transferencias federales para operar el Seguro Popular. Asimismo, señalaron que las transferencias federales en todos los casos representaron el principal insumo financiero para operar los SESA.

Un tema que resultó complejo fue el de la corresponsabilidad financiera estatal, la cual implicaba amplias capacidades de negociación entre los SESA y los gobiernos estatales, particularmente con las Secretarías de Finanzas, las cuales no en todos los casos otorgaban prioridad a los temas de servicios médicos para personas sin seguridad social. En este marco, algunos entrevistados señalaron el compromiso de sus gobiernos para aportar recursos financieros adicionales a las aportaciones federales para ampliar las capacidades operativas de los SESA. En contraste, otros señalaron que tal nivel de corresponsabilidad financiera está supeditado a la capacidad recaudatoria de los estados, la cual es muy desigual a nivel nacional. A pesar de ello, la mayoría señaló que se siempre se buscaron aportaciones estatales, aunque fueran mínimas.

Dimensiones políticas del federalismo responsable en salud

Un componente central en la conducción de las políticas de salud ha sido la alternancia política, contexto en el cual se indagó acerca de la influencia del sistema de partidos políticos en la conducción de las políticas de salud para población sin seguridad social en México, y sobre los actores e instancias federales y estatales que han sido las más influyentes en este proceso. En este marco se exploraron posibles escenarios de cambio en la interacción entre los niveles federal y estatal que pudieran resultar de la implementación del INSABI. Finalmente se indagaron algunas de las principales barreras y oportunidades para alcanzar los objetivos de cobertura y provisión de los servicios médicos para población sin seguridad social en México, y cómo pudiera influir la pandemia de COVID-19 en México.

Para los informantes, el régimen de alternancia de partidos políticos ha frenado que se tengan mayores logros en materia de federalismo en salud, porque cada partido quiere darle un sello diferente a su gestión. A nivel de la relación entre estados y federación se reportó mayor disposición cuando ambos niveles son del mismo partido político. Cuando esta correlación era diferente había desconfianza y se requería mayor negociación y capacidades de gestión. En este marco se apuntó que el Seguro Popular tuvo cierta continuidad durante casi tres sexenios, habiendo sido básica la capacidad de negociación de los estados.

En materia de actores clave, jugaron un papel preponderante los secretarios de salud federales, así como los secretarios de salud estatales. Otro actor relevante fue la CNPSS, la cual operaba el Seguro Popular en coordinación con los REPSS y los SESA. Al interior de los estados, el esquema operativo general

consistía en un conjunto de transferencias financieras y esquemas de colaboración y coordinación para la provisión de servicios médicos a la población afiliada. Los actores estatales entrevistados sugirieron que con los ajustes derivados de la reforma que desaparece al Seguro Popular y crea al INSABI se avecinan cambios que tienden a imprimir complejidad al cumplimiento de sus objetivos de cobertura universal y atención médica gratuita a libre demanda.

La mayoría de las personas entrevistadas sugirieron que, con la pérdida del control sobre los recursos financieros, es difícil anticipar resultados dada la complejidad adyacente al proceso de recentralización de los servicios médicos para población sin seguridad social. Este proceso implica devolución de la infraestructura médica y las plantillas de personal operativo, en este caso al INSABI, lo cual puede resultar azaroso si la entidad federativa no tiene regularizados los títulos de propiedad de los predios, los pagos correspondientes y si las plantillas son reconocidas por el nivel federal. Este escenario tiende a complejizarse con la pandemia de COVID-19, dado que ésta irrumpió en México en plena reforma del sistema de salud.

Análisis comparativo de indicadores cualitativos

Una comparación de las experiencias estatales se presenta en el Cuadro 4. El análisis realizado permite definir cuatro períodos en torno a los cuales se ha pretendido consolidar el federalismo en salud, desde la perspectiva de actores clave: el primero, de 1997 a 2003, y que corresponde a la consolidación de la descentralización de los servicios de salud para población sin seguridad social. El segundo abarca de 2004 a 2009 y corresponde a la consolidación de mecanismos administrativos y del marco normativo. El tercero acontece de 2004 a 2018, en el cual operó el Seguro Popular. Finalmente, el cuarto corresponde a la reforma que crea al INSABI.

Cuadro 4. Indicadores Cualitativos. Federalismo en salud

Período	Indicador	Hidalgo	Jalisco	Oaxaca	Yucatán
2000-2003	<i>Establecimiento de acuerdos entre la federación y los estados</i>	El acuerdo de descentralización de 1997, y la firma de convenio de colaboración con el SP	La firma de convenio de colaboración con el SP		
	<i>Manejo de fórmulas de gasto y mecanismos de asignación</i>	Esquema de federalismo cooperativo, destacando las obligaciones estatales	Esquema de federalismo cooperativo, con menor peso de las obligaciones estatales	Esquema de federalismo cooperativo, destacando las obligaciones estatales	
	<i>Creación de unidades administrativas especializadas</i>	Transformación de la identidad jurídica de los SESA. Creación de nuevas estructuras como los REPSS. Desarrollo de mecanismos de control de nuevas instancias.	Transformación de la identidad jurídica de los SESA. Creación de nuevas estructuras como los REPSS.		
	<i>Definición de mecanismos de coordinación</i>	Combinación de acuerdos formales y negociación política.			
	<i>Manejo del marco normativo (fórmulas de gasto, mecanismos de asignación, acuerdos de gestión)</i>	Comprensión de los esquemas de financiamiento para atraer recursos federales y combinarlos con los estatales.	Comprensión de los esquemas de financiamiento para atraer recursos federales.	Comprensión de los esquemas de financiamiento para atraer recursos federales y combinarlos con los estatales.	
	<i>Formación / selección de recursos humanos con competencias administrativas</i>	Combinación de capacidades gerenciales y liderazgo político.			
	<i>Mecanismos locales de gestión de recursos</i>	Importancia de los mecanismos de negociación y respaldo político del gobernador.	Importancia de los mecanismos de negociación	Importancia de los mecanismos de negociación y respaldo político del gobernador.	

Cuadro 4. Indicadores Cualitativos. Federalismo en salud (continuación)

Período	Indicador	Hidalgo	Jalisco	Oaxaca	Yucatán
2004-2009	<i>Actualizaciones de las leyes estatales de salud con respecto a las actualizaciones de la LGS en competencias estatales</i>	Relevancia de la armonización de las leyes, y de la negociación entre los niveles federal y estatal. Las tensiones políticas por filiación de partidos influyen en la implementación.		Relevancia de la armonización de las leyes, y de la negociación entre los niveles federal y estatal. Las tensiones políticas por filiación de partidos influyen en la implementación.	Relevancia de la armonización de las leyes, y de la negociación entre los niveles federal y estatal. Las tensiones políticas por filiación de partidos influyen en la implementación.
	<i>Manejo de fórmulas de gasto y mecanismos de asignación recursos suficientes en cantidad y calidad para atender la salud de la persona y la comunidad)</i>		El financiamiento es el tema central de las reformas. Hacia el nivel federal es relevante negociar y al interior crear compromisos de cumplimiento de metas y acuerdos.		
2004-2014	<i>Implementación de los Regímenes estatales de protección social en salud</i>	Se cumplió con el requerimiento, pero era una estructura que restaba poder a la autoridad estatal.		Se cumplió con el requerimiento, integrándose el REPSS a la operación de los SESA.	
	<i>Acuerdos de gestión para la operación del SPS</i>	Tanto la descentralización como el SPS requirieron negociación política. Ésta ha faltado con el INSABI.	EI SPS requirió negociación política. Ésta ha faltado con el INSABI.	EI SPS requirió negociación política. Escenario de oportunidad con el INSABI.	EI SPS requirió negociación política. Ésta ha faltado con el INSABI.
2019-2020	<i>Manejo de la COVID-19</i>	Complejidad de negociación para la implementación del INSABI y amplio requerimiento de recursos financieros. No se tiene claridad y la centralización será compleja.			

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

Como parte del primer momento (1997-2003), destaca la relevancia de la descentralización para la implementación del Seguro Popular. Corresponden a este primer período la definición del marco normativo y organizacional con que operarían los SESA por espacio de dos décadas. Un rasgo distintivo de este período es que cada entidad federativa tuvo oportunidad de establecer sus negociaciones con el nivel federal, aprovechando coyunturas políticas cuando había correspondencia de partidos o negociando cuando no la había. Para los actores fue clave la comprensión del marco normativo y el aprovechamiento del financiamiento federal para el logro de objetivos de la política de salud. Ello se complementó con las diversas capacidades locales, sea para las reforzar aportaciones estatales, o bien para negociar condiciones especiales en su ausencia.

El segundo momento destacado por los informantes se refiere a la implementación y consolidación del Seguro Popular (2004-2009). Algunos de los elementos mayormente destacados en las entrevistas sugieren diversos grados de colaboración entre la federación y los estados, destacándose el esquema de aportaciones financieras que realizaba el nivel federal para operar programas a nivel estatal. La operación de este esquema delegó en los estados facultades y recursos, estableciendo diversas oportunidades para la negociación. En este marco se destacó la relevancia del manejo normativo y de variables políticas que podían influir la negociación de recursos, siendo una de ellas la filiación política la cual sólo en un estado se expresó como poco relevante dada la oportunidad para implementar programas prioritarios para grupos vulnerables, sobre todo grupos étnicos.

Para las personas entrevistadas, la reforma más importante en materia de federalismo para el período 2004-2018 fue la implementación del Seguro Popular, combinado en casos como Yucatán y Oaxaca con el IMSS-Oportunidades-Prospera. En este caso destacaron el financiamiento y el manejo de las normas para ejercerlo como la columna vertebral de la reforma. Un aspecto que favoreció una conducción continua fue que se contaba con instrumentos que no se modificaron mucho sobre el tiempo como los Acuerdos de Gestión y los Anexos del Convenio de Colaboración con el Seguro Popular. A pesar de la complejidad política para operarlo, hubo consenso en que las entidades federativas eran clave para el logro de sus objetivos de cobertura.

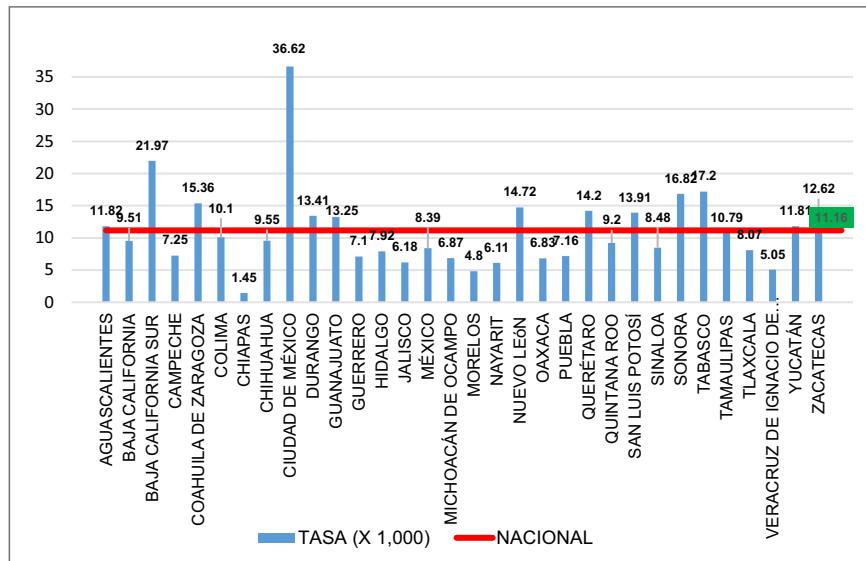
El último momento identificado fue el correspondiente a la actual administración pública federal, en donde se canceló la operación del Seguro Popular y se propuso la implementación del INSABI. Como parte de este proceso se estableció un cambio drástico del esquema operativo descrito, al plantearse una centralización de recursos y al cambiarse drásticamente la relación con los estados, sobre todo en transferencia de recursos financieros. Algunos de los informantes destacaron que esta nueva reforma fue poco negociada y que carece de un marco normativo que favorezca una conducción adecuada. Para uno de los estados la falta de negociación lo llevó a rechazar al INSABI, mientras que otro se mantiene por tener la promesa de recibir apoyo para la implementación del plan piloto.

Hubo un amplio consenso en señalar que la pandemia de COVID-19 impuso barreras iniciales a la implementación del INSABI, dados los costos del proceso de conversión hospitalaria. A ello se sumó la falta de recursos financieros que ha representado la política de austeridad. Se avizoró un escenario complejo en el corto plazo, con incertidumbre en materia de medicamentos, recursos humanos e infraestructura, sumados a un manejo político poco abierto a la negociación.

Análisis comparativo de indicadores COVID-19 entre entidades federativas

Durante el año 2020, la tasa de ataque por COVID-19 a nivel nacional fue de 11.16 casos por mil habitantes, superada en más del triple por la Ciudad de México y en casi el doble por Baja California Sur; otras entidades que rebasaron la media nacional en menor magnitud fueron principalmente las de la región Norte del país y Tabasco, así como Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí (Figura 9, Anexos 1 y 15). Destacan Chiapas y Morelos, con tasas de ataque muy bajas.

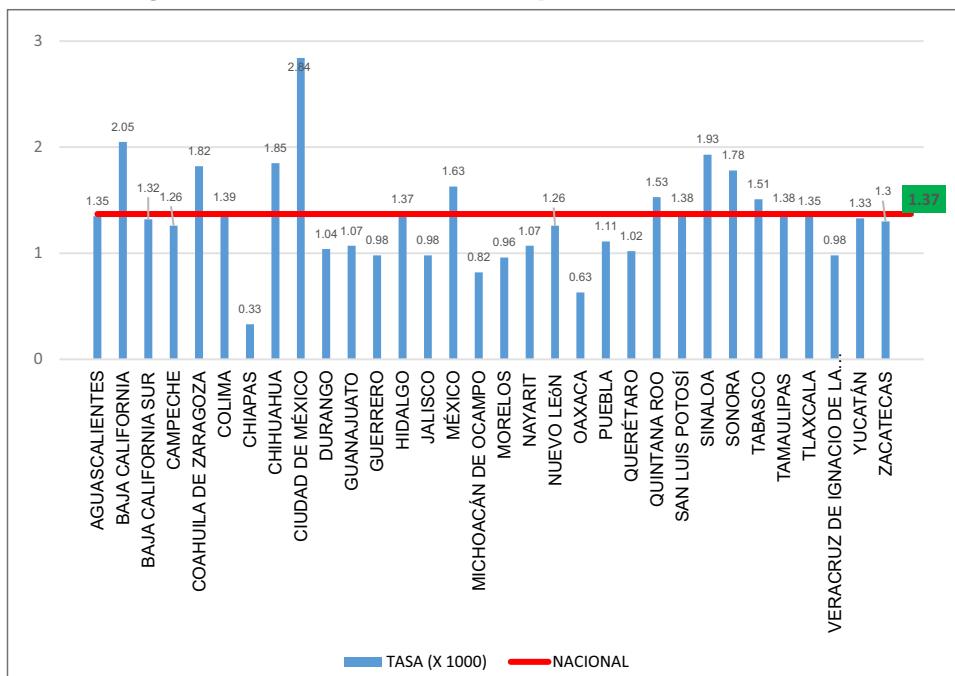
Figura 9. Tasa de Ataque COVID-19, Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Salud, México.

La Figura 10, Anexos 2 y 16 muestran la tasa de mortalidad por COVID-19 por 1,000 habitantes para el período 2020. En coincidencia con la tasa de ataque, la Ciudad de México, Baja California y los estados del Norte tuvieron la mortalidad más alta, por arriba de la tasa nacional; Chiapas y Oaxaca registraron las menores tasas.

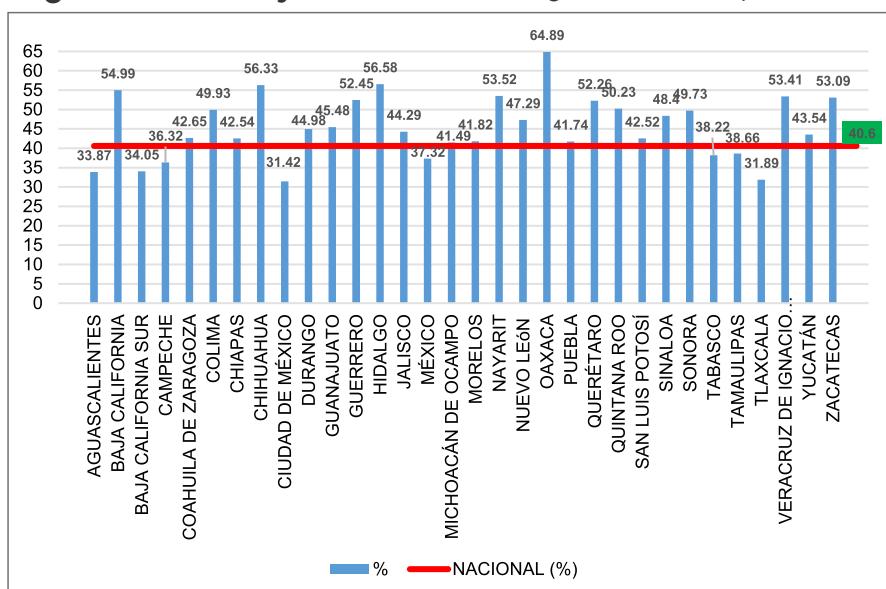
Figura 10. Tasa de mortalidad por Covid-19, Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Salud, México.

El análisis del porcentaje de casos de COVID-19 confirmados respecto al número de pruebas realizadas permite identificar entidades federativas cuya elevada proporción de positividad probablemente refleje un bajo nivel de rastreo poblacional, con selección de personas con síntomas evidentes; es el caso de Oaxaca, Hidalgo, Chihuahua y Veracruz, que registraron alrededor del doble de casos confirmados que la Ciudad de México (Figura 11, Anexos 3 y 17).

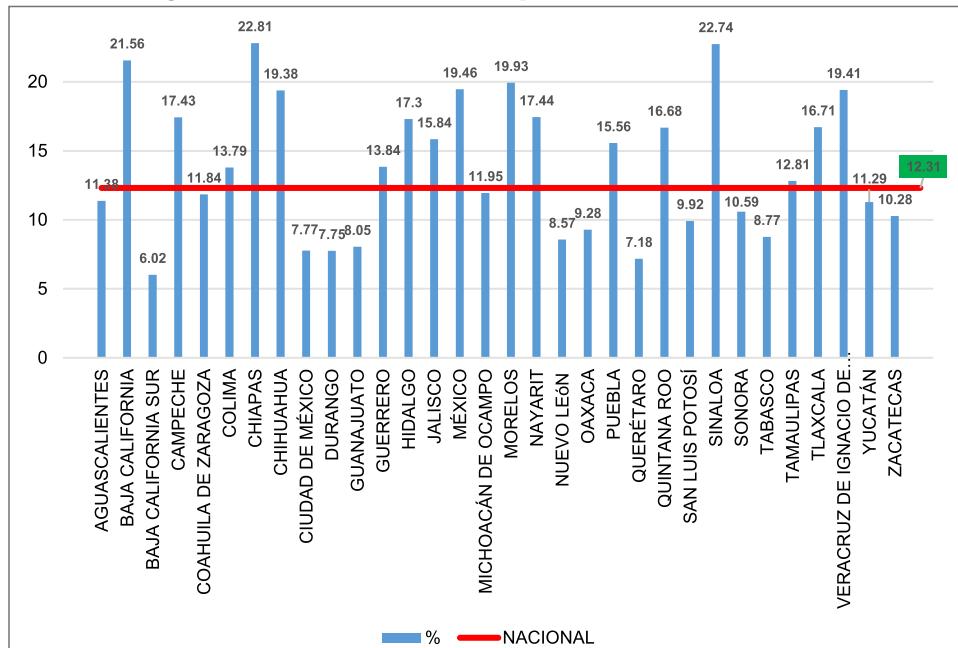
Figura 11. Porcentaje de Casos Covid-19 confirmados, Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Salud, México.

Por último, el desempeño de las entidades federativas para la provisión de servicios puede identificarse en las tasas de letalidad. En la Figura 12, Anexos 4 y 18 se presenta el porcentaje de muertes respecto al número de casos confirmados de COVID-19; los estados con mayores registros son Chiapas, Sonora y Baja California, aunque otros 13 estados reportaron una letalidad mayor a la media nacional. En contraste, Baja California Sur, Querétaro, Durango y la Ciudad de México tuvieron las menores proporciones en este indicador.

Figura 12. Tasa de letalidad por Covid-19, Año 2020

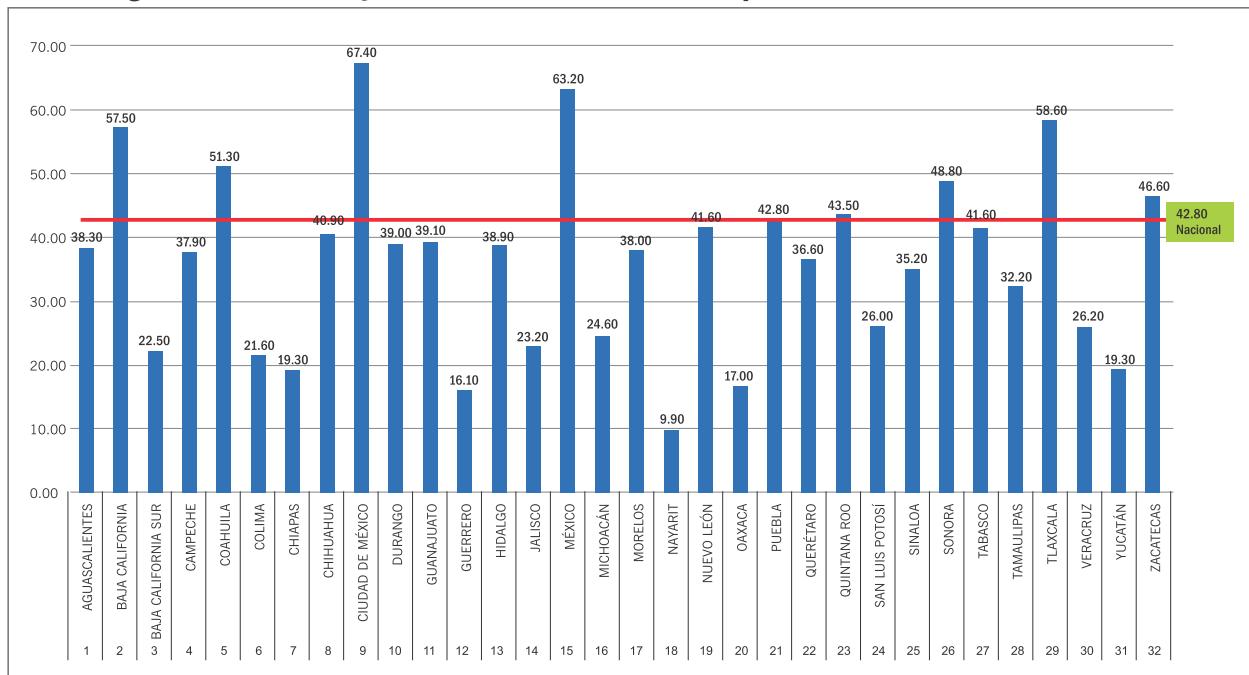


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Salud, México.

Exceso de mortalidad 2020

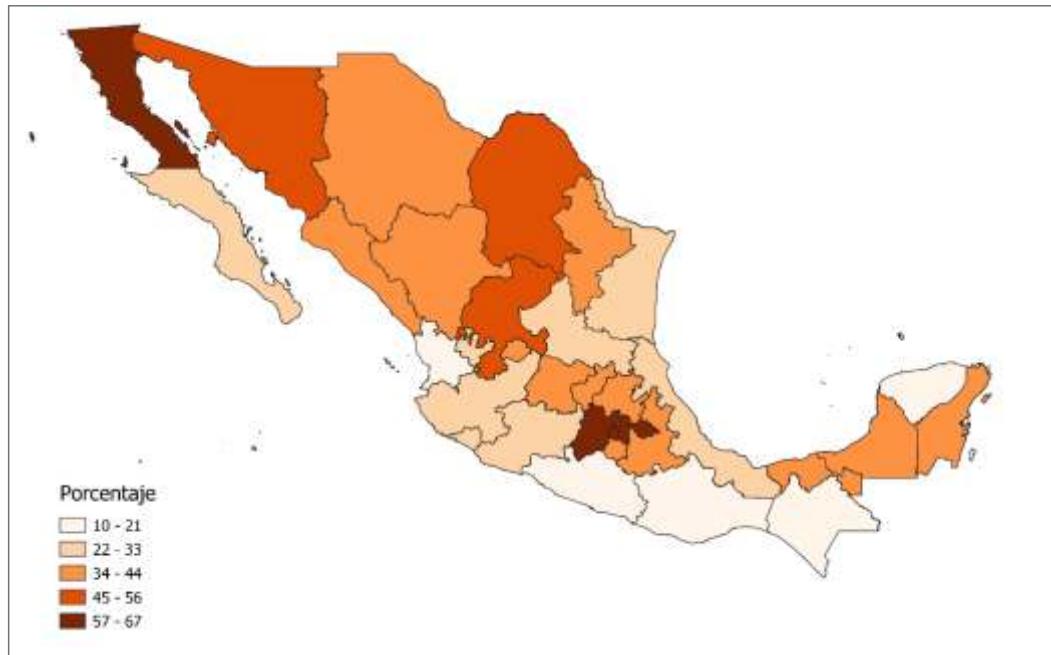
Para 2020, México registró 53% más muertes por todas las causas en comparación con 2019. La CDMX mostró el mayor incremento en el país, casi al doble respecto del año previo. En las Figuras 13 y 14 se presenta la distribución de este indicador en cada uno de los estados, de los que sobresalen por un porcentaje mayor al 50%, además de la CDMX, varias entidades de la Región Norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Durango), así como Puebla y Tlaxcala. Es de destacar que las menores proporciones se aprecian en algunos estados de la Región Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), en los que no puede descartarse el subregistro.

Figura 13. Porcentaje de exceso de mortalidad por todas las causas, Año 2020



Fuente: Elaboración propia realizada con proyecciones de tamaño población de CONAPO para 2020.

Figura 14. Exceso de mortalidad por todas las causas, en porcentaje, año 2020.



Fuente: Elaboración propia realizada datos oficiales de <https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>

Retos, buenas prácticas y recomendaciones de Federalismo en Salud, México 2000-2020

Retos para el federalismo responsable en salud en México

Garantizar un federalismo responsable en el marco del nuevo Programa Sectorial de Salud (PSS) 2019-2024, que propuso la recentralización del financiamiento, la provisión, la infraestructura y la fuerza de trabajo de los servicios para población sin seguridad social en México, es uno de los principales desafíos. Para resolverlo, las entidades federativas tendrán que innovar y desarrollar nuevos mecanismos de coordinación y gestión de programas para alcanzar cobertura universal en ámbitos locales, donde las decisiones de mayor relevancia regresan a ser tomadas desde el nivel federal.

Es imperativo negociar el apoyo con los actores clave de los Servicios Estatales de Salud para implementar nuevos mecanismos de gestión y financiamiento en salud. Para ello se requieren mecanismos de coordinación que favorezcan acuerdos entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal para la implementación del INSABI, como eje estratégico del PSS 2019-2024.

Asumiendo responsabilidad financiera y considerando el comportamiento del gasto público per cápita en salud observado para el período 2000-2020, habrá que atender la recomendación acordada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de incrementar gradualmente al menos en 0.5 cada año el gasto en salud a partir del año 2015. Esta tendencia se ha revertido con el plan de austeridad del gobierno para el período 2019-2024 y representa un reto mayor para las entidades con mayor desventaja en este rubro, particularmente las del sur y centro del país.

Los nuevos mecanismos de compra consolidada (que incluyen administración, distribución y entrega) desde el nivel central, han dificultado el abasto de medicamentos e insumos médicos desde 2019. Ello se ha debido a la pérdida de los mecanismos establecidos que facilitaban la compra y distribución a nivel estatal, desde la implementación del Seguro Popular en 2004.

La pandemia de COVID-19 generó retos imprevistos en 2020, superando la demanda de servicios la capacidad del sistema de salud para su atención, dado que coincidió con la desaparición del Seguro Popular y la implementación del INSABI. Este cambio profundo en la dinámica federalista que se había creado con la descentralización supone un gran aprendizaje dado que muchas entidades se habían fortalecido con los mecanismos establecidos por el Sistema de Protección Social en Salud.

En el contexto de pandemia, se requerirá vigilar los efectos de la reconversión de los servicios de salud en los estados y de los hospitales federales de alta especialidad, para lo que estos últimos se establecieron como unidades de referencia en apoyo a los estados para la atención de pacientes graves, para responder a la pandemia COVID-19. Una de las más serias repercusiones en el desempeño de los sistemas estatales de salud ha sido la dificultad derivada de la reconversión para atender demandas de salud para otras enfermedades transmisibles y no transmisibles de la población. De particular relevancia es el manejo, monitoreo y seguimiento para el control ambulatorio de pacientes con enfermedades crónicas como diabetes, hipertensión, obesidad, cáncer y enfermedades cardiovasculares.

Un reto urgente para la reorganización de los servicios estatales de salud es atender la mortalidad excesiva de 2020, consecuencia de la alta letalidad por COVID-19 sumada a las complicaciones de otras enfermedades para las que no se ofreció un acceso efectivo para la atención. Lo anterior es posiblemente el mayor reto que se enfrentará en el corto plazo para lograr un desempeño satisfactorio del sistema de salud, que incluye ofrecer una respuesta a la demanda de atención hospitalaria eficaz para lograr resultados en salud favorables en el marco de la pandemia de COVID-19. Esta situación implicará fortalecer la capacidad de los directivos estatales para obtener recursos financieros, ampliar la contratación de personal de salud calificado y la generación de modelos de atención apropiados al contexto local y a las necesidades de salud de la población bajo su responsabilidad.

Buenas prácticas estatales de federalismo en salud

El desarrollo de nuevas alternativas de financiamiento a nivel local se han establecido en algunas entidades para avanzar hacia la cobertura universal y para modificar la dependencia de las decisiones y asignaciones presupuestales federales. Estados como la CDMX, Colima, Baja California Sur o Jalisco, son ejemplo de buen desempeño en este importante rubro.

El fortalecimiento del rol de las Comisiones de Salud y Seguridad Social de los poderes legislativos estatales, para apoyar decisiones de asignación presupuestal y desarrollo de estrategias o programas estatales de salud acordes a las necesidades de su población. Los estados de Hidalgo, Oaxaca y Yucatán tienen buenas prácticas en este sentido.

La capacidad política para concretar e implementar acuerdos políticos entre diferentes niveles de gobierno, como se ha observado en la CDMX y Veracruz. Existe una amplia ventana de oportunidad en los estados en los que coincide el mismo partido en los poderes federal, estatal y municipal. En estos contextos, los acuerdos para la implementación del Programa Sectorial de Salud 2019-2024 podrían agilizar los convenios relacionados con el INSABI y la compra consolidada y distribución de medicamentos.

La asignación del presupuesto por parte del Poder Legislativo para fortalecer la estructura organizacional y desarrollar programas de salud que responden a las necesidades de salud locales, como ocurre en Yucatán. En este caso, el sistema estatal de salud implementó una Dirección General de Nutrición en Salud para enfrentar los retos de diabetes e hipertensión a nivel estatal.

El incremento al gasto en salud por arriba del promedio nacional, particularmente en estados que han presentado tendencias históricas irregulares y decrecientes para el período de análisis. Resulta encomiable al respecto el comportamiento de las cuentas estatales en salud y los aportes estatales al gasto en Colima, CDMX, Jalisco y Tabasco, que pueden tomarse como referencia de buenas prácticas.

El énfasis para implementar el modelo de atención primaria a la salud en estados como CDMX, Nuevo León y Oaxaca. Esta iniciativa deriva en buenas prácticas para mejorar la atención a las necesidades de salud que han sido desatendidas en la transición al INSABI.

La respuesta a la pandemia de COVID-19 de algunas entidades como CDMX, Baja California Sur, Querétaro y Durango para lograr las menores tasas de letalidad. Lo anterior refleja un buen desempeño en la atención, bajo el supuesto de un registro adecuado de los casos.

Conclusiones

Las propuestas de ajuste a las políticas de salud para población no asegurada establecidas en el Programa Sectorial de Salud 2020-2024 y el panorama epidemiológico marcado por la pandemia de COVID-19 han puesto a prueba al federalismo responsable en salud. La coincidencia en la implementación del INSABI con un esquema centralizador con la pandemia COVID-19, demanda el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de cada entidad federativa para poder contenerla sin descuidar los objetivos de cobertura universal en salud para la población desprotegida.

Los acuerdos de gestión y la capacidad de incidencia de los actores políticos de los niveles federal, estatal y municipal para mejorar el financiamiento público de los servicios estatales de salud han resultado muy heterogéneos para atender los retos de cobertura de las entidades federativas más desfavorecidas. El desempeño de cada sistema estatal de salud para cumplir con el mandato constitucional de un federalismo responsable depende de buenos niveles de gobernanza y capacidad financiera de cada entidad federativa, representando un gran desafío en el marco de implementación del INSABI.

La respuesta del Sistema Nacional de Salud a las necesidades de poblaciones vulnerables agudizadas con la Pandemia de COVID-19, requiere mejorar el desempeño con políticas públicas innovadoras y sustentadas en modelos de atención primaria a la salud acordes al contexto de cada entidad federativa.

Ante el replanteamiento de los esquemas de descentralización en salud que se venían implementando en México desde la década de 1980 y la recentralización de las políticas de salud a partir de 2019, es crucial identificar los nodos de conflicto entre los actores clave para mejorar los niveles de gobernanza federal y estatal. El escenario post COVID-19 obliga a un replanteamiento para evolucionar hacia un sistema de salud más resiliente con capacidad de respuesta a los retos emergentes mediante acciones que permitan superar los rezagos en salud de todos los estratos más vulnerables de la población.

Recomendaciones de políticas públicas de salud para un Federalismo Responsable en México

Un federalismo responsable en salud deberá concretar alianzas estratégicas entre los actores clave del sistema de salud (Secretarías de Estado, sociedad civil, empresas, Poder Legislativo, usuarios de servicios de salud) adaptadas al contexto de cada entidad federativa para innovar la atención médica bajo principios de financiamiento suficiente para responder a las necesidades de la población con servicios de salud que ofrezcan acceso efectivo y cobertura universal. De gran relevancia para lograr mayor fortaleza en el federalismo será el logro de alianzas entre entidades, para establecer estrategias conjuntas de atención. El intercambio de servicios que ha sido demostrado exitoso en experiencias previas de algunas entidades, así como las alianzas público-privadas para compensar deficiencias en la infraestructura y recursos humanos, son alternativas viables a considerar.

En materia de financiamiento en salud, deben reconocerse y promoverse los casos de las entidades federativas donde la tendencia del gasto ha tenido un comportamiento creciente. En las entidades donde el comportamiento ha sido irregular o con tendencia decreciente, habrá que desarrollar estrategias para una mayor asignación de recursos financieros mediante alternativas innovadoras. Por su parte, en los casos donde las aportaciones estatales sean nulas, deberán promoverse estrategias conjuntas de rectoría para un mayor equilibrio del gasto entre aportaciones estatales y aportaciones federales al gasto público en salud.

En términos de gasto público en salud, se requiere un mayor compromiso del aporte de cada entidad federativa a la operación de sus servicios de salud en el marco de un federalismo responsable en este ámbito. Deberá definirse para ello la responsabilidad financiera de cada estado en su aporte como se procuró desde la descentralización.

Para apoyar al cumplimiento del Programa Sectorial de Salud 2020-2024, se recomienda monitorear y ajustar periódicamente los convenios y acuerdos que se concretaron durante 2020 entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal para la implementación de sus objetivos estratégicos, particularmente los referidos a la implementación del INSABI en las entidades federativas.

Es impostergable la implementación de un sólido modelo de atención primaria que permita la atención integradora a las principales necesidades de salud, con énfasis en la continuidad de la atención para las enfermedades crónicas y acorde al contexto local en términos de los determinantes sociales de la salud.

Referencias

- Alonso, J., Nassif, A. A., & Tamayo, J. (Eds.). (1992). *El nuevo Estado mexicano* (Vol. 1). Universidad de Guadalajara (pp.102-24).
- Arredondo A. (2003). Federalismo y Salud: estudio de caso del sistema de salud en México. En: *Federalismo y Políticas de salud, descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva internacional*. Forum of Federations-Instituto Nacional sobre el Federalismo. Quebec, Canada, 1^a Ed. (pp. 85-198).
- Arredondo, A. A., Núñez, E. O., & Castañeda, X. (2005). Gobernanza en sistemas de salud y participación social en México a partir de la reforma del sector. *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, 11 (29), 15-22.
- Arredondo, A., Orozco, E., & Recaman, A. L. (2018). Qualitative analysis of governance trends after health system reforms in Latin America: lessons from Mexico. *Public Health*, 156, 140-146.
- Block, M. A. G., Hurtado, L. C., Avila-Burgos, L., & Orozco, E. (2018). Chapter Eight. Decentralization of Health Policy and Services in Mexico. In *Federalism and Decentralization in Health Care* (pp. 174-199). University of Toronto Press.
- Burdeau, G. (1985). *Tratado de ciencia política: El Estado. Las formas de Estado*, Vol. II (pp.181-187). Universidad Nacional Autónoma. México
- Contandriopoulos Andre-P., Morales Christian., Arredondo Armando, Shardonofsky Sylvie., Reinhartz Dan, De Souza Egenio y Brouselle Astrid. *Entendiendo las transformaciones de los sistemas de salud: Una perspectiva canadiense*. Unidad de Salud Internacional, Publicación científica, N-98-06, Ed Groupe de Recherche Interdisciplinaire en Santé. Université de Montréal. 1998: 26-47
- CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2000). 133 Ed. (pp.1-154).,México, D.F., Diario Oficial de la Federación. 2001. *Programa Nacional de Salud 2001-2006*. [Citado 20 08 2021]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=761184&fecha=21/09/2001
- De la Fuente, J. R., & Juan, M. (1996). *La Descentralización de los Servicios de Salud: Una responsabilidad compartida* (pp.15-21). Secretaría de Salud, Consejo Nacional de Salud, México.
- Diario Oficial de la Federación. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. 29/11/19. [Citado 20 08 2021]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019.
- Flamand, L., & Jaimes, C. M. (2014). Un diagnóstico de los sistemas estatales de salud en México. En: *Seguro Popular y Federalismo en México: Un análisis de política pública*. (pp. 201-224) CIDE, México.
- Frenk, J., Zurita, B., Franco, F., Arredondo, A., Quisser, M., & Ramírez, R. (1994). Demanda y oferta de servicios médicos: Obstáculos a la mejoría del sistema de salud en México. FUNSALUD, *Proyecto Economía y Salud*, 23-38.
- LGS. *Ley General de Salud*. (2000). 16^a Ed. actualizada. México, D.F.: Editorial Porrúa,12-19.
- Ley General de Salud, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. Gaceta de la Comisión Permanente. México: Senado de la República, 2019 [citado 15 0 2021]. Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-07-03-1/assets/documentos/Ini_Delgado.pdf.
- Marques-Pereira, J., & Théret, B. (1999). Regímenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias económicas. *Estudios sociológicos*, Vol XVIII (50),15-19.
- Orozco E, Arredondo A. (2013). *Visión antropológica de la descentralización del sistema de salud en México*. Rev Saude Pública, 47, 353-359
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (2019). Sector Social, Salud y Educación. Programa nacional de Salud (pp. 23-29). Poder Ejecutivo Federal, México.
- Puga, C. (1986). *Evolución del estado Mexicano. Consolidación 1940–1983*. Tomo III (pp. 3-16). México. Caballito,
- Quentin, T. (2000). Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean. World Bank Technical Paper ISBN 0-8213-4754-3, 53-8.
- Reyes-Morales, H., Dreser-Mansilla, A., Arredondo-López, A., Bautista-Arredondo, S., & Ávila-Burgos, L. (2020). Análisis y reflexiones sobre la iniciativa de reforma a la Ley General de Salud de México 2019. *Salud Pública Mex*, 61, 685-691.
- Secretaría de Salud. (2001). *Descentralización de los servicios de salud en las entidades federativas. Memoria 1995-2000* (pp. 1-147). México, D.F. SSA.
- Secretaría de Salud. Normas Oficiales Mexicanas en Materia de Salud (pp. 28-31). México, D.F. SSA, 1990-2000.
- Secretaría de Salud. (1999). Hacia la federalización de la salud en México. El modelo de atención para población abierta en México (pp. 1-12). Consejo Nacional de Salud.
- Secretaría de Salud. (1997). La descentralización de los Servicios de Salud: una responsabilidad compartida. Acciones para consolidar la descentralización del sistema de salud. (pp. 1-48). Consejo Nacional de Salud,
- Secretaría de Salud. (2001). La descentralización de los Servicios de Salud: Avances y retos. Un análisis sobre la descentralización del sistema de salud mexicano para el período 1995-2000 (pp. 139). Consejo Nacional de Salud.
- Secretaría de Salud. Programa Sectorial de Salud 2020-2024. [citado 25 08 2021]. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/programa-sectorial-de-salud-2020-2024>.
- Vogel, J. J., El régimen federal de la Ley Fundamental. En: Benda, M., Maihofer, W., Vogel, J., Hesse, K., & Heyde, W. (1996). *Manual de Derecho Constitucional* (pp. 622-623). Madrid, Marcial Pons.
- Wagstaff Adam. (2001). Poverty and Health. Commission on Macroeconomics and Health. Working Papers Series, Paper No. WG1-5. WHO. (pp. 4-17) Geneve.
- World Health Organization. (2000). The world health report 2000: Health Systems: Improving Performance (pp. 73-77). World Health Organization.

Anexos

Anexo 1. Tasa de ataque COVID-19, Año 2020

ENTIDAD FEDERATIVA	TASA (X 1,000 h)*
Aguascalientes	11.82
Baja California	9.51
Baja California Sur	21.97
Campeche	7.25
Coahuila de Zaragoza	15.36
Colima	10.1
Chiapas	1.45
Chihuahua	9.55
Ciudad de México	36.62
Durango	13.41
Guanajuato	13.25
Guerrero	7.1
Hidalgo	7.92
Jalisco	6.18
México	8.39
Michoacán de Ocampo	6.87
Morelos	4.8
Nayarit	6.11
Nuevo León	14.72
Oaxaca	6.83
Puebla	7.16
Querétaro	14.2
Quintana Roo	9.2
San Luis Potosí	13.91
Sinaloa	8.48
Sonora	16.82
Tabasco	17.2
Tamaulipas	10.79
Tlaxcala	8.07
Veracruz de Ignacio de la Llave	5.05
Yucatán	11.81
Zacatecas	12.62
Nacional	11.16

*Casos positivos confirmados por muestra de laboratorio, Comité de Dictaminación, o por asociación clínica epidemiológica durante el 2020. Proyecciones población de CONAPO 2020.

Anexo 2. Tasa de mortalidad por COVID-19, Año 2020

ENTIDAD FEDERATIVA	TASA (X 100,000 h)*
Aguascalientes	134.53
Baja California	205.12
Baja California Sur	132.22
Campeche	126.42
Coahuila de Zaragoza	181.75
Colima	139.21
Chiapas	32.98
Chihuahua	185.14
Ciudad de México	284.47
Durango	103.96
Guanajuato	106.64
Guerrero	98.33
Hidalgo	136.96
Jalisco	97.96
México	163.21
Michoacán de Ocampo	82.04
Morelos	95.74
Nayarit	106.55
Nuevo León	126.11
Oaxaca	63.42
Puebla	111.36
Querétaro	102.03
Quintana Roo	153.43
San Luis Potosí	137.96
Sinaloa	192.83
Sonora	178.03
Tabasco	150.92
Tamaulipas	138.22
Tlaxcala	134.78
Veracruz de Ignacio de la Llave	98.01
Yucatán	133.28
Zacatecas	129.80
Nacional	137.33

*Casos positivos confirmados por muestra de laboratorio, Comité de Dictaminación, o por asociación clínica epidemiológica y con fecha de defunción durante el 2020.

*Proyecciones población de CONAPO 2020.

Anexo 3. Porcentaje de casos COVID-19 confirmados, Año 2020

ENTIDAD FEDERATIVA	%*
Aguascalientes	33.87
Baja California	54.99
Baja California Sur	34.05
Campeche	36.32
Coahuila de Zaragoza	42.65
Colima	49.93
Chiapas	42.54
Chihuahua	56.33
Ciudad de México	31.42
Durango	44.98
Guanajuato	45.48
Guerrero	52.45
Hidalgo	56.58
Jalisco	44.29
México	37.32
Michoacán de Ocampo	41.49
Morelos	41.82
Nayarit	53.52
Nuevo León	47.29
Oaxaca	64.89
Puebla	41.74
Querétaro	52.26
Quintana Roo	50.23
San Luis Potosí	42.52
Sinaloa	48.40
Sonora	49.73
Tabasco	38.22
Tamaulipas	38.66
Tlaxcala	31.89
Veracruz de Ignacio de La Llave	53.41
Yucatán	43.54
Zacatecas	53.09
Nacional	40.60

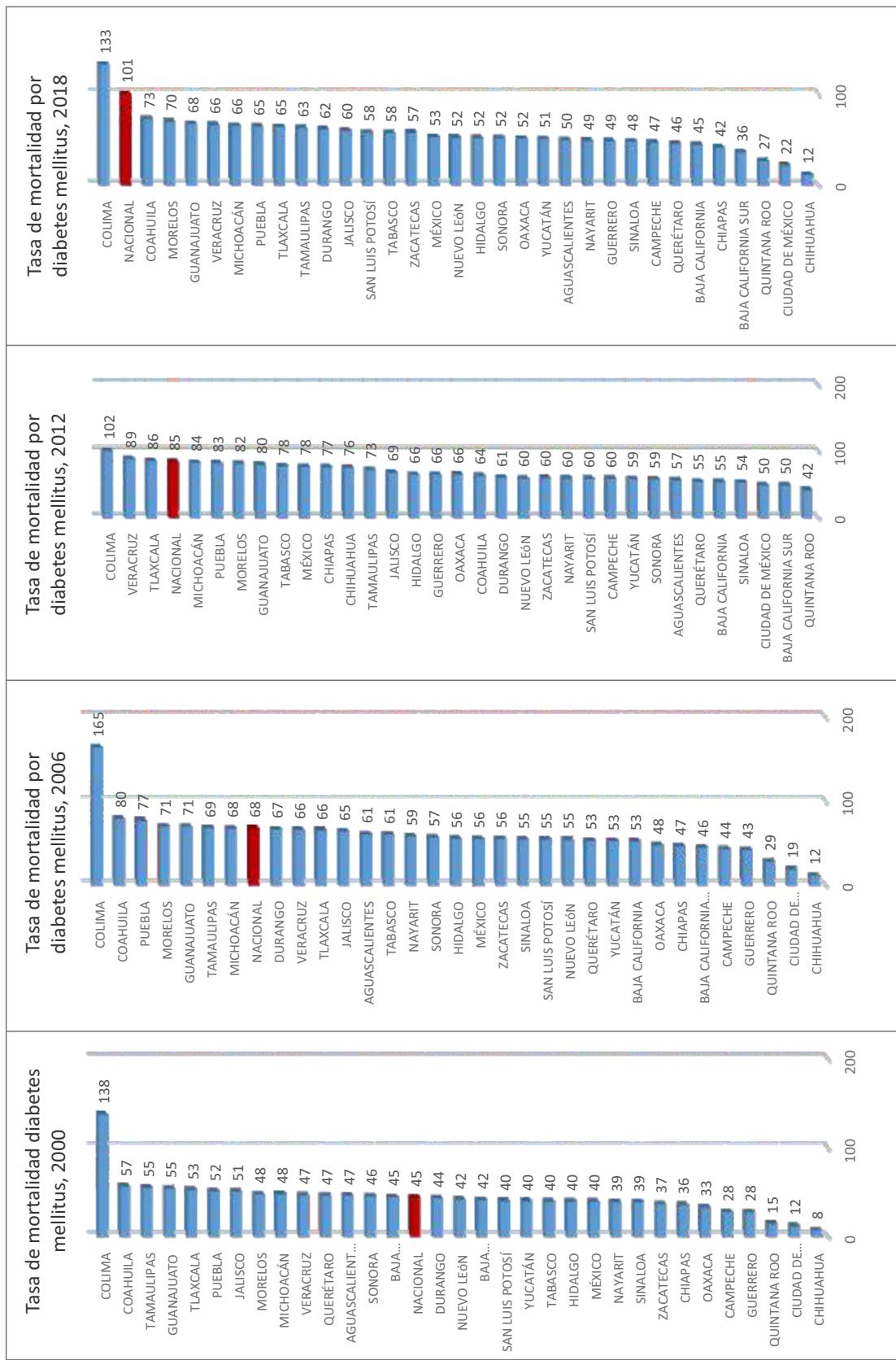
*Casos positivos confirmados por muestra de laboratorio, Comité de Dictaminación o por asociación clínica epidemiológica y con fecha de defunción durante el 2020.

Anexo 4. Tasa de letalidad por COVID-19, Año 2020

ENTIDAD FEDERATIVA	%*
Aguascalientes	11.38
Baja California	21.56
Baja California Sur	6.02
Campeche	17.43
Coahuila de Zaragoza	11.84
Colima	13.79
Chiapas	22.81
Chihuahua	19.38
Ciudad de México	7.77
Durango	7.75
Guanajuato	8.05
Guerrero	13.84
Hidalgo	17.30
Jalisco	15.84
México	19.46
Michoacán de Ocampo	11.95
Morelos	19.93
Nayarit	17.44
Nuevo León	8.57
Oaxaca	9.28
Puebla	15.56
Querétaro	7.18
Quintana Roo	16.68
San Luis Potosí	9.92
Sinaloa	22.74
Sonora	10.59
Tabasco	8.77
Tamaulipas	12.81
Tlaxcala	16.71
Veracruz de Ignacio de la Llave	19.41
Yucatán	11.29
Zacatecas	10.28
Nacional	12.31

*Casos positivos confirmados por muestra de laboratorio, Comité de Dictaminación o por asociación clínica epidemiológica y con fecha de defunción durante el 2020.

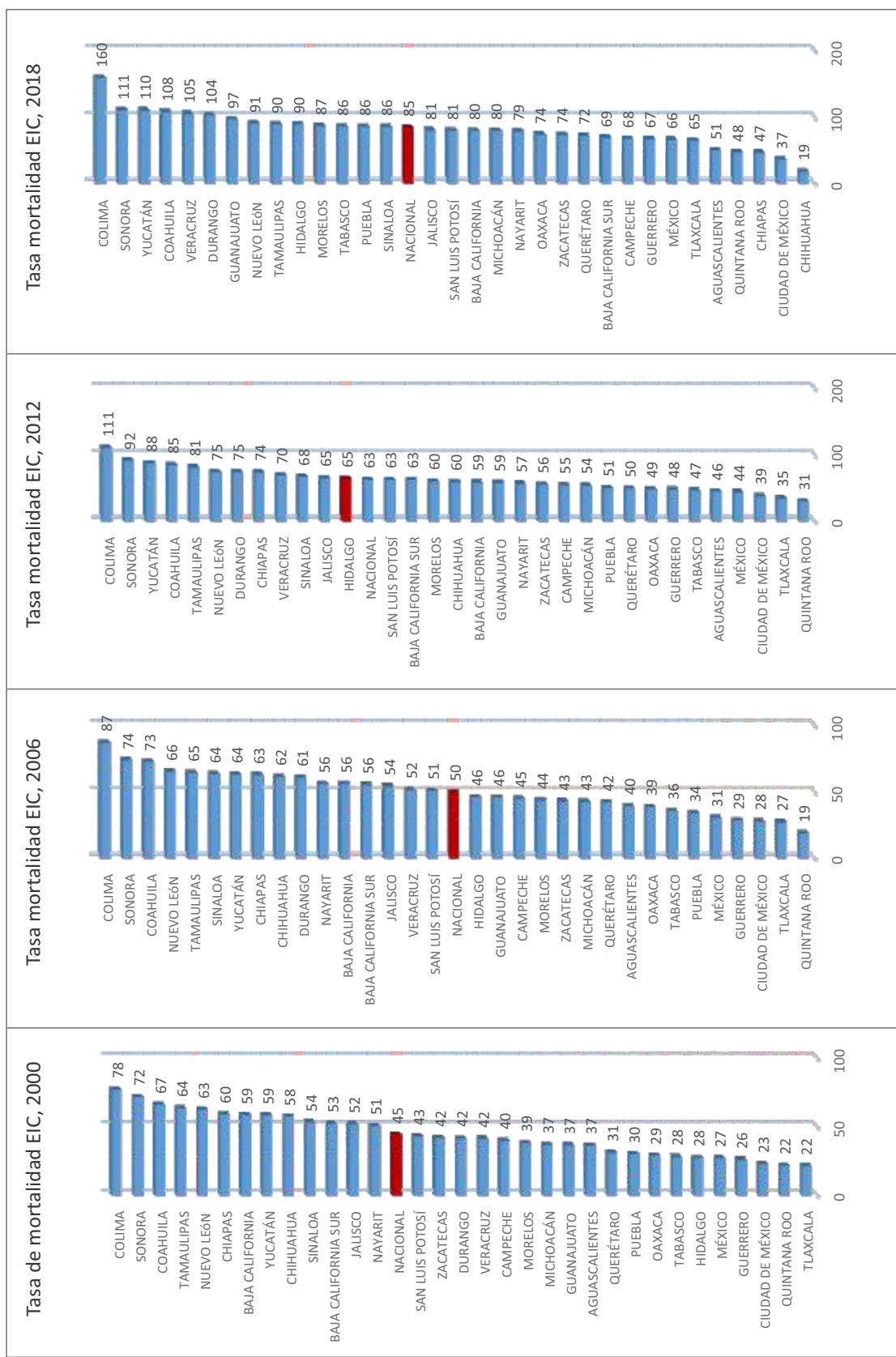
Anexo 5. Mortalidad por diabetes mellitus, 2000-2018
Muertes por cada 100,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de mortalidad, Secretaría de Salud México.

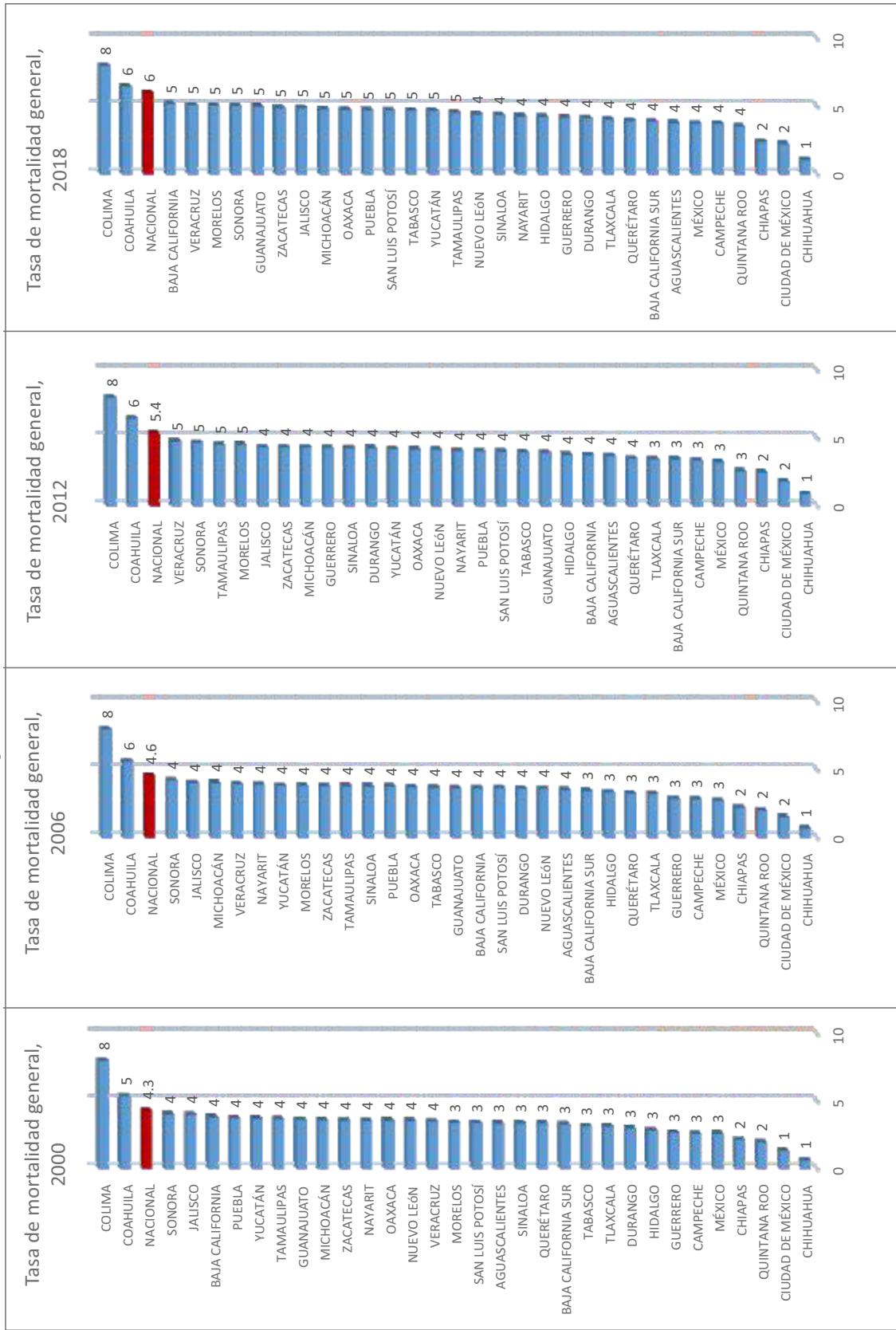
Anexo 6. Mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón, 2000-2018

Muertes por cada 100,000 habitantes



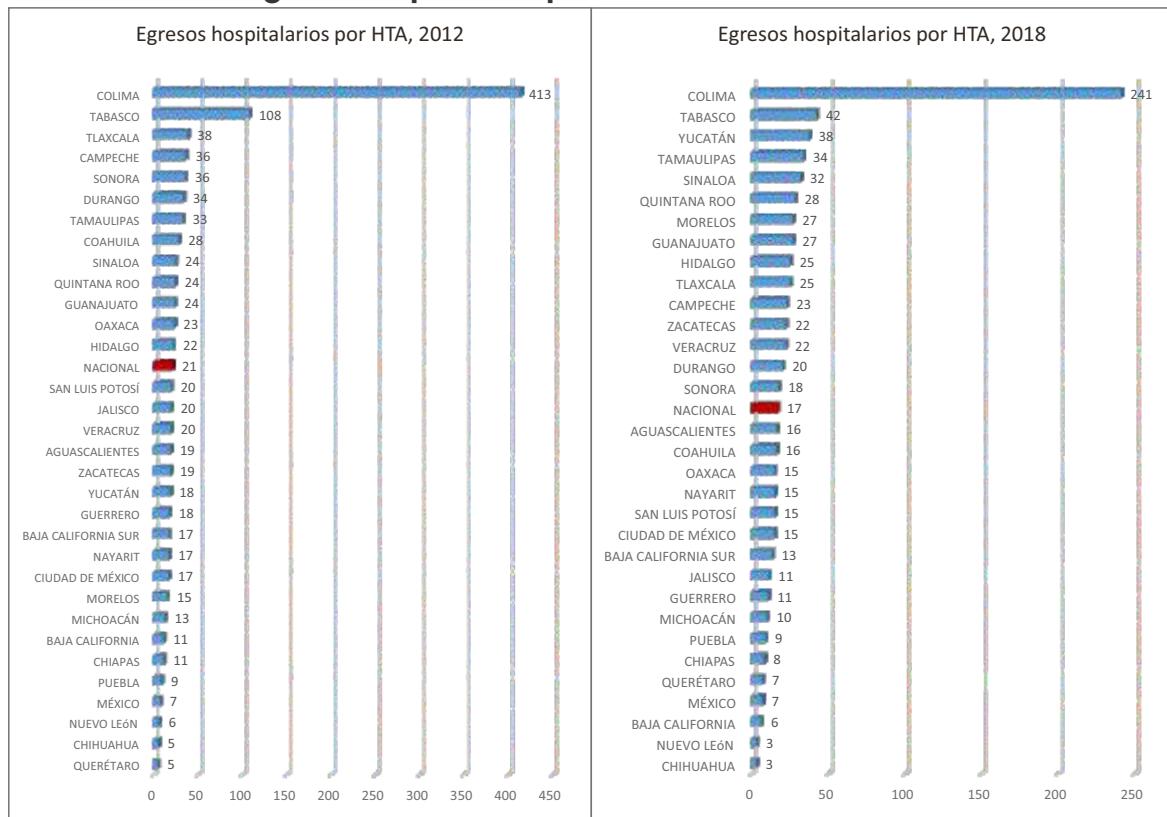
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de mortalidad, Secretaría de Salud México.

Anexo 7. Mortalidad general por todas las causas, 2000-2018
Muertes por cada 1,000 habitantes



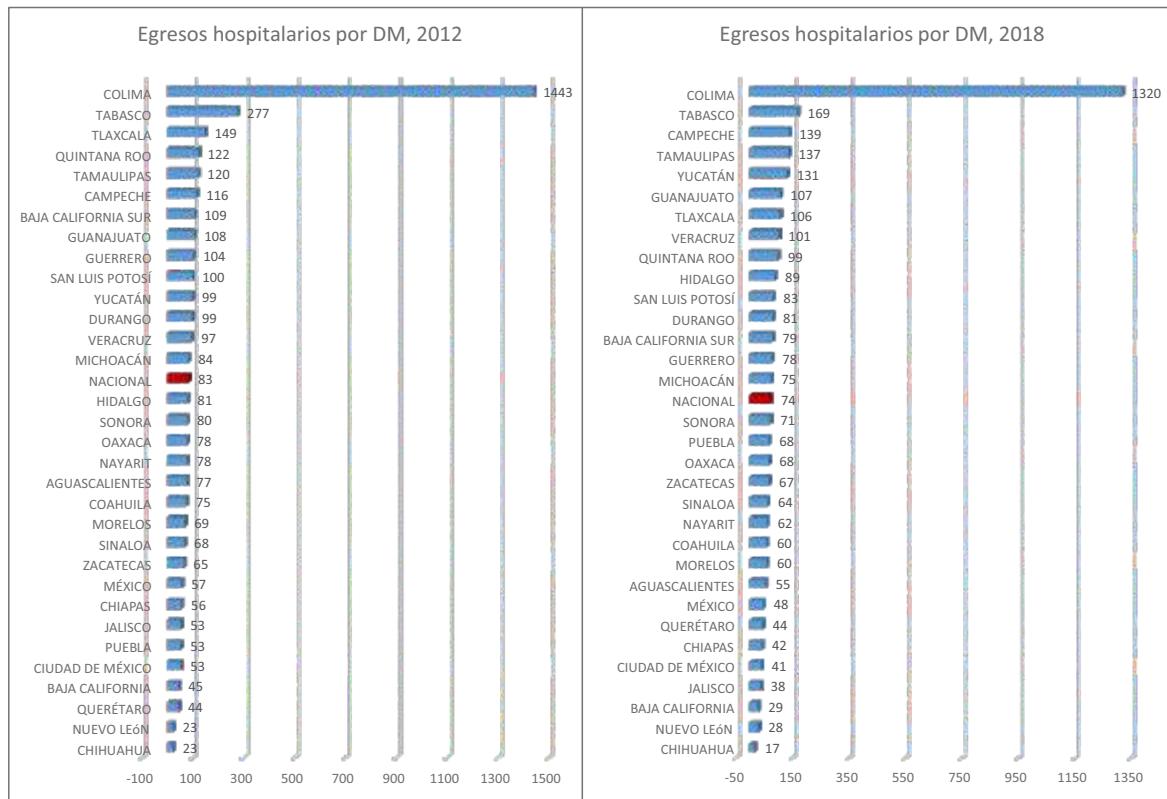
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de mortalidad, Secretaría de Salud México.

Anexo 8. Tasa de egresos hospitalarios por HTA, 2012-2018
Egresos hospitalarios por cada cien mil habitantes



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la Secretaría de Salud, México.

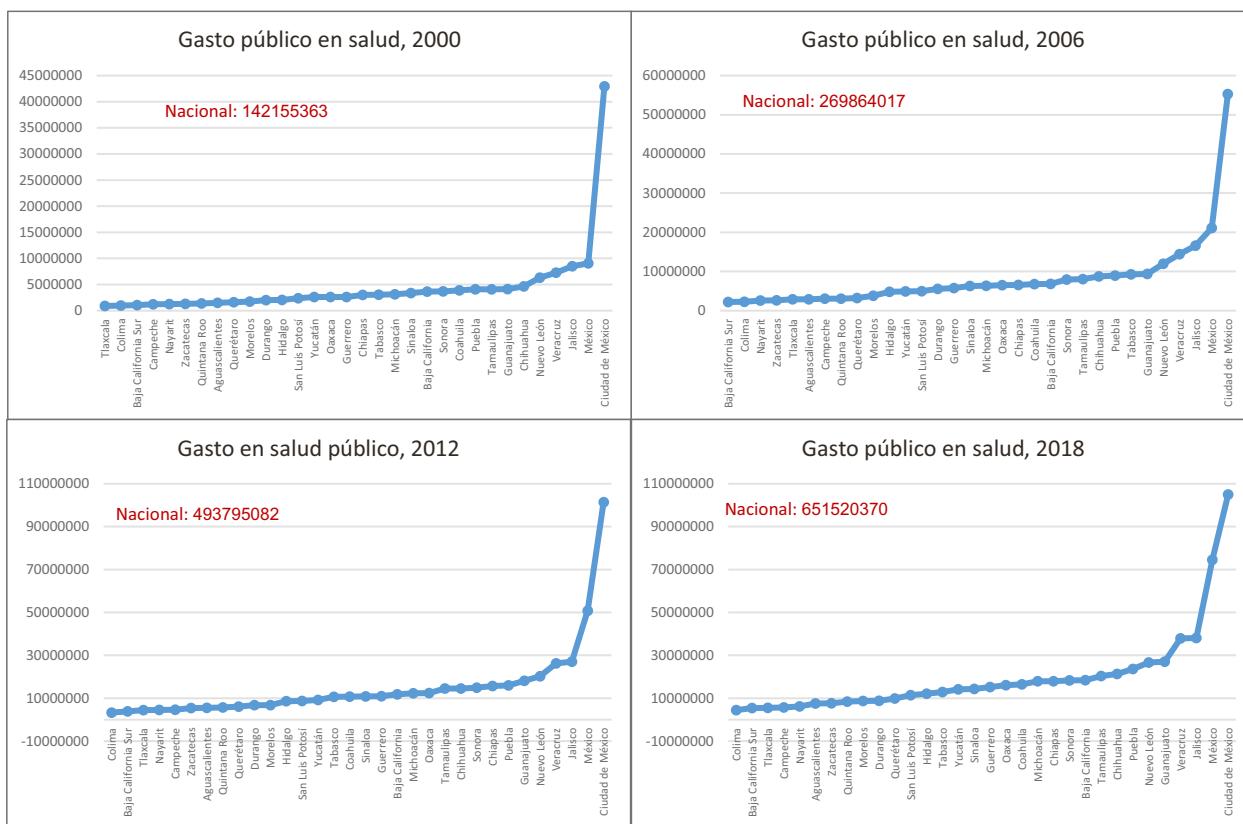
Anexo 9. Tasa de egresos hospitalarios por Diabetes Mellitus, 2012-2018
Egresos hospitalarios por cada 100,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la Secretaría de Salud, México.

Anexo 10. Gasto público en salud, 2000-2018

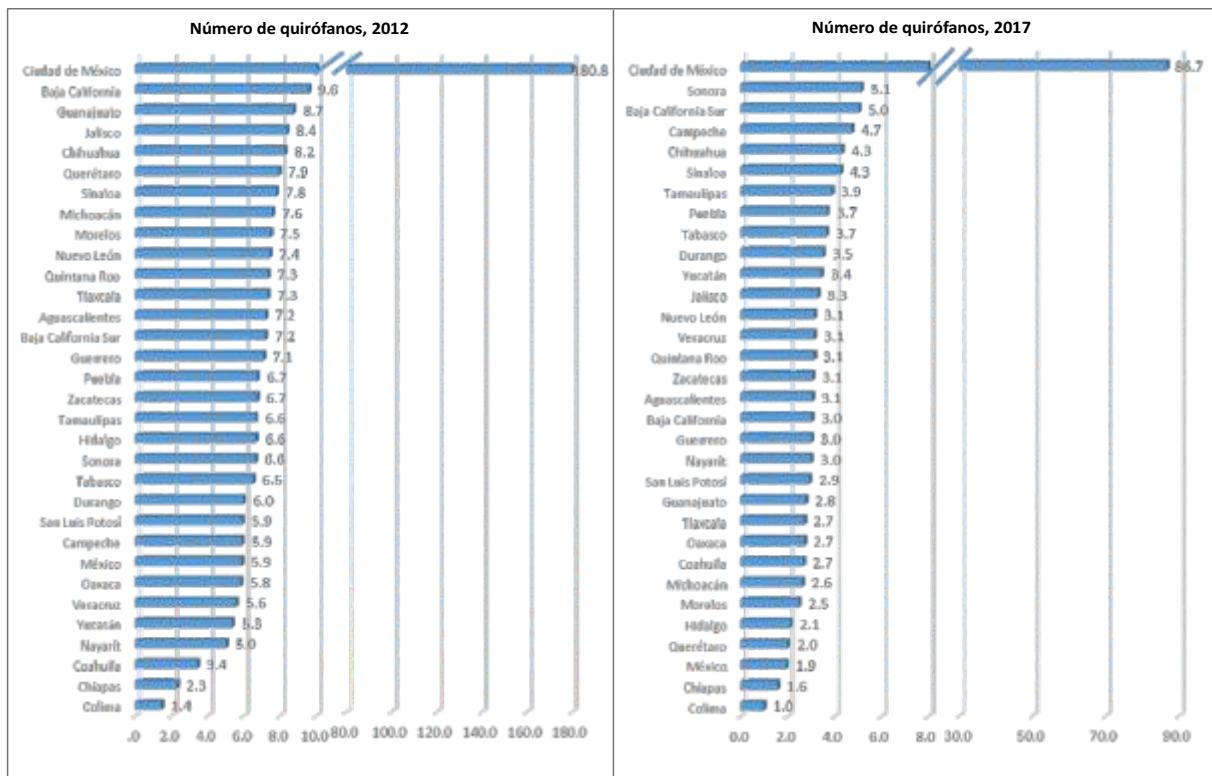
Miles de pesos



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de Cubos Dinámicos, Secretaría de Salud, México.

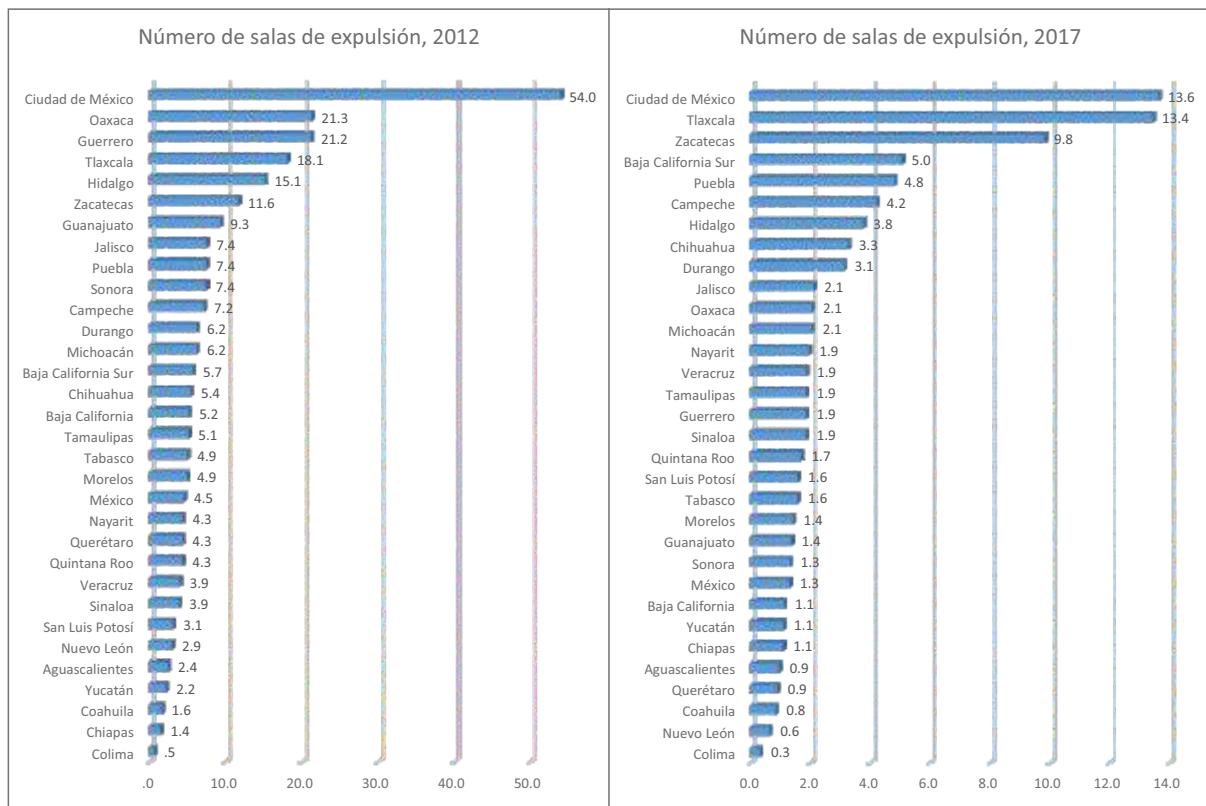
Anexo 11. Número quirófanos por entidad federativa; 2012 – 2017

Quirófanos por cada 100,000 habitantes



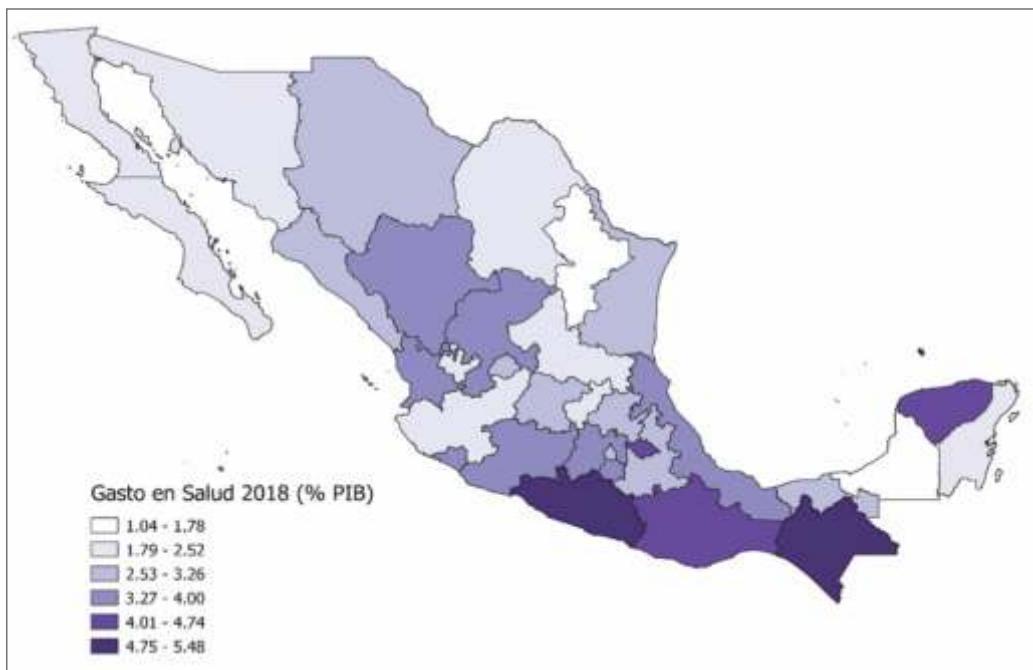
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de Cubos Dinámicos, Secretaría de Salud.

Anexo 12. Salas de expulsión por entidad federativa; 2012 – 2017
Salas de expulsión por cada 1,000 habitantes



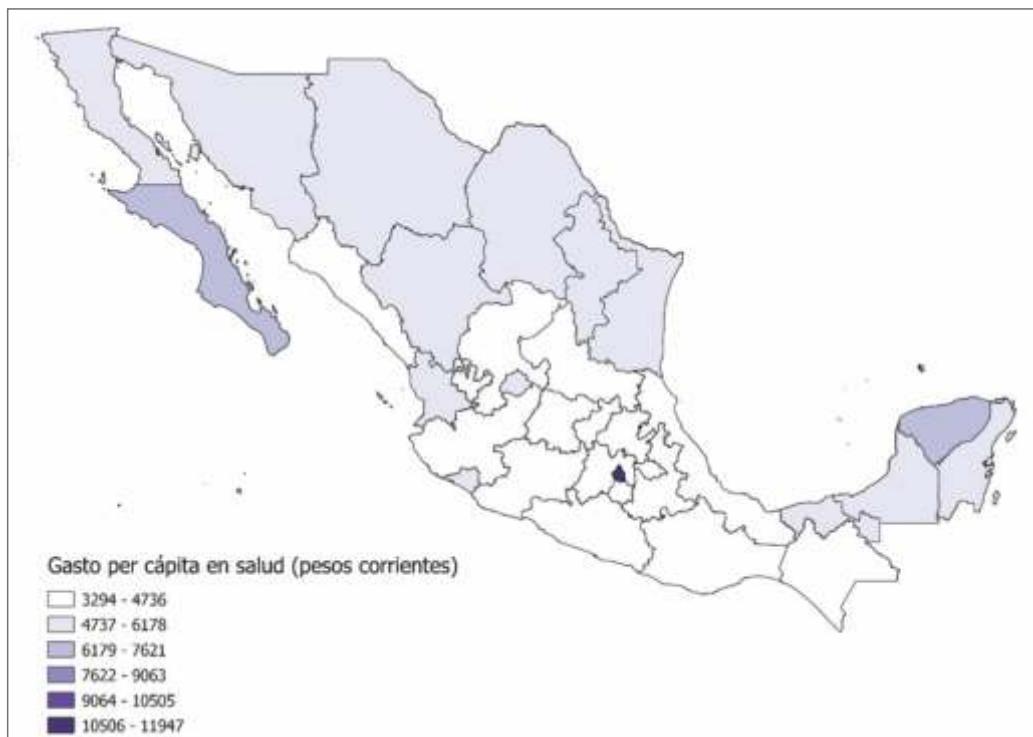
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de Cubos Dinámicos, Secretaría de Salud.

Anexo 13. Gasto en salud como porcentaje del PIB para 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de Cubos Dinámicos, Secretaría de Salud.

Anexo 14. Gasto per cápita en salud para 2018



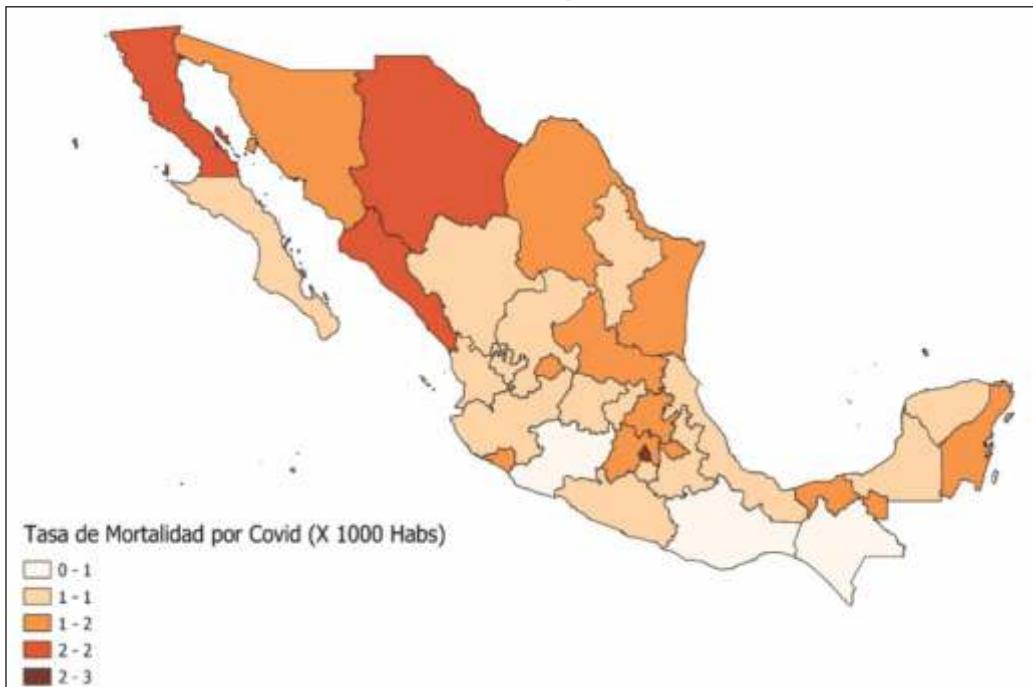
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de Cubos Dinámicos, Secretaría de Salud.

Anexo 15. Tasa de ataque por COVID-19, Año 2020



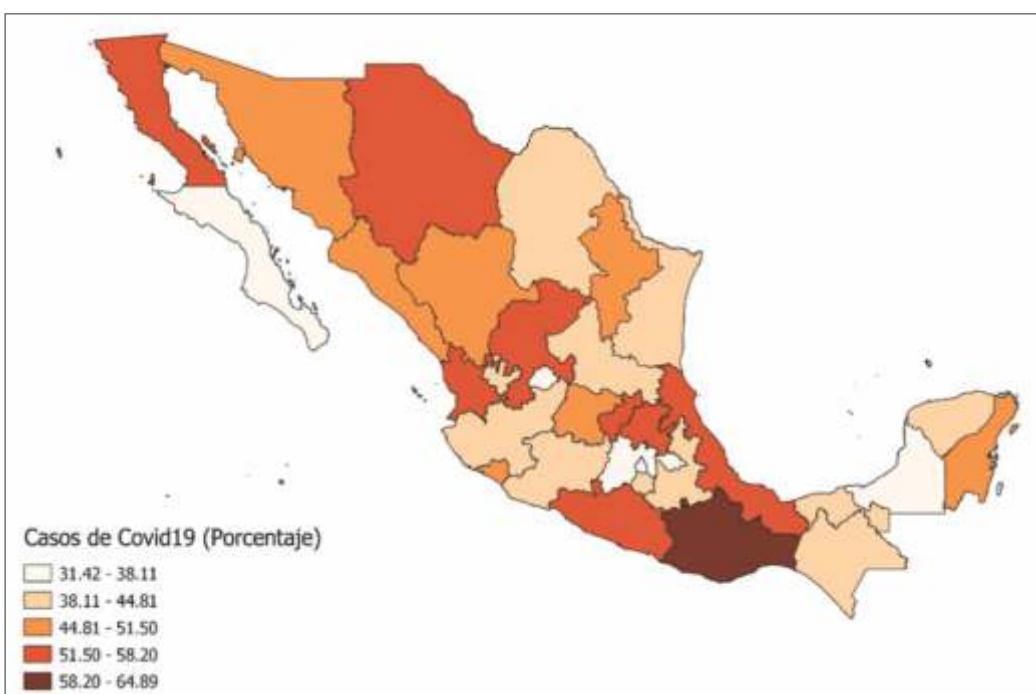
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos, Secretaría de Salud, México.

Anexo 16. Tasa de mortalidad por COVID-19, Año 2020



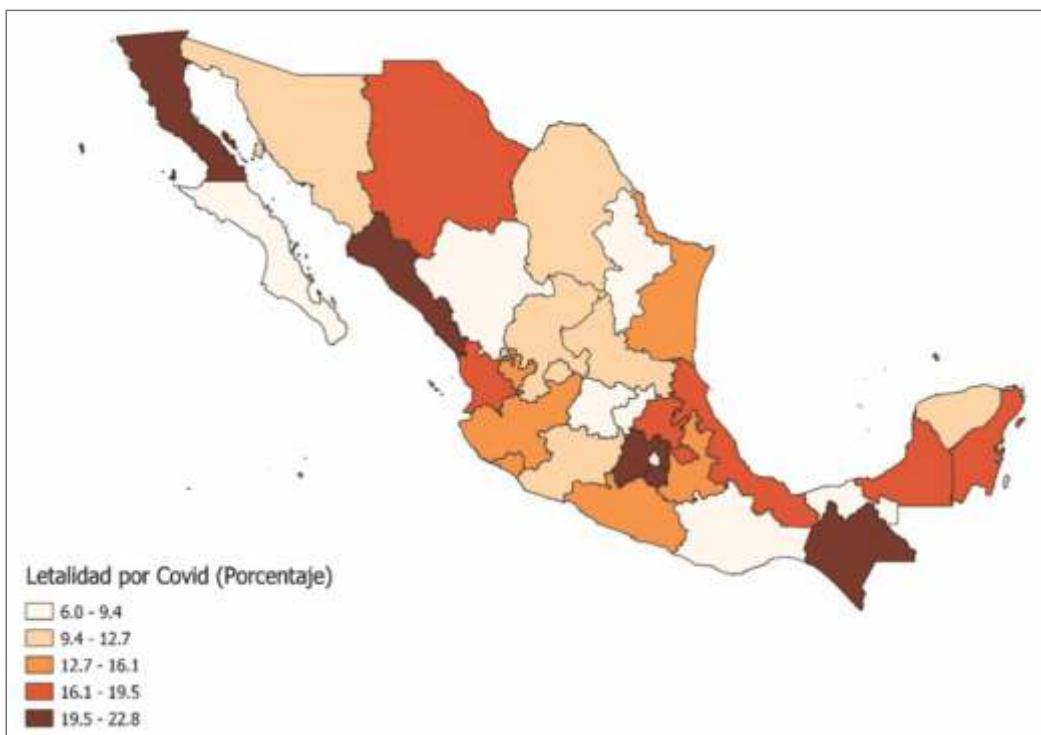
Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales, Secretaría de Salud México.

Anexo 17. Casos confirmados de COVID-19 (% de positividad por pruebas realizadas), Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales, Secretaría de Salud México.

Anexo 18. Letalidad por COVID-19, Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos, Secretaría de Salud, México.

Anexo 19. Guía de Entrevista a Actores Clave para el Proyecto “Federalismo en Salud en México. 2000-2020”

PRESENTACIÓN

Buenos días/tardes trabajo en el Instituto Nacional de Salud Pública y estoy participando en un proyecto de investigación que busca conocer algunas temáticas relacionadas con algunos efectos del federalismo en materia de servicios médicos para población sin seguridad social. Como parte de este proyecto me gustaría invitarle a participar en una entrevista sobre esta temática; si usted decide participar le garantizamos que lo que nos diga o comparta se mantendrá de manera confidencial.

I. CAMBIOS EN EL FEDERALISMO (2003-2018)

1. ¿Cuáles son los cambios más destacados sobre federalismo y salud a partir de la implementación del Seguro Popular?
2. ¿Cómo se modificó la relación entre la federación y los estados a partir de la implementación del Seguro Popular?
3. ¿Influyó esta política la operación de la seguridad social en los estados? ¿De qué manera?
4. ¿Hasta qué grado han sido congruentes las leyes federales y estatales para facilitar la implementación del Seguro Popular?

II. COORDINACIÓN DE SERVICIOS

5. ¿Cómo influyó la implementación del Seguro Popular en la coordinación entre la federación y los estados?
6. ¿Qué cambios normativos considera relevantes a partir de la implementación del Seguro Popular?
7. ¿Cuáles han sido las innovaciones administrativas más destacadas a partir de la implementación del Seguro Popular?
8. ¿Qué instancias administrativas fueron creadas para fortalecer esta coordinación?

III. MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS

9. ¿En qué medida considera usted que las normas y fórmulas para la asignación de recursos financieros para población sin seguridad social han sido adecuadas?
10. ¿En qué medida considera usted que las normas y fórmulas para la asignación de recursos financieros para población sin seguridad social mejoraron la operación de los servicios de primer y segundo niveles de atención?
11. ¿Cómo evalúa usted la capacidad de los servicios de salud de su estado para generar recursos financieros complementarios para población sin seguridad social?
12. ¿Desarrollaron alguna estrategia estatal en materia de recursos humanos para mejorar la administración de recursos financieros para población sin seguridad social?

IV. DIMENSIONES POLÍTICAS DEL FEDERALISMO

13. ¿Cómo ha influido el sistema de partidos políticos en la conducción de las reformas para los servicios médicos para población sin seguridad social en México?
14. ¿Qué actores e instancias federales y estatales han sido las más influyentes en este proceso?
15. ¿Cómo considera que cambiará esta relación con la implementación del INSABI?
16. ¿Qué actores e instancias federales y estatales han sido las más influyentes en este proceso?
17. ¿Cuáles han sido las principales barreras para alcanzar los objetivos del federalismo en materia de servicios médicos para población sin seguridad social en México?
18. ¿Cuáles han sido las principales oportunidades para alcanzar los objetivos de cobertura y provisión de los servicios médicos para población sin seguridad social en México?
19. ¿Cómo considera usted que podría modificarse el escenario descrito, a partir de los efectos potenciales de la pandemia de COVID19 en México?

CAPÍTULO 5

Los límites de la administración electoral centralizada en México

BENITO NACIF Y
JORGE EGREN MORENO

Introducción

El federalismo es una forma de organización política, administrativa y territorial del Estado que determina un campo de acción constitucional propio y su interrelación para los distintos niveles de gobierno. La cuestión central de los Estados federales es la distribución de competencias que, en muchos casos, es objeto de constante negociación entre los diferentes gobiernos que compiten por poder y recursos. Además, por medio del arreglo federal, los actores regionales resuelven conflictos y satisfacen intereses comunes.

El diseño institucional y la competencia política constituyen dos de los principales incentivos a los que se enfrentan los actores políticos –electores, partidos políticos y burocracia– en un sistema democrático. Hasta la década de 1980, las elecciones se distinguían por su carácter no competitivo y por reglas electorales marcadamente parciales. Las elecciones periódicas eran parte de la vida política de México, sin embargo, éstas no servían como un mecanismo de representación de los intereses ciudadanos (Méndez, 2003). Los comicios funcionaban bajo la lógica del autoritarismo electoral: reglas electorales parciales, fraude y una contienda política poco equitativa (Schedler, 2005).¹ La competitividad electoral ha sido uno de los motores del cambio político en México. Su aumento y generalización en todo el territorio nacional provocó cambios institucionales y alteró el cálculo estratégico de los actores políticos (Beer, 2003).

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la presencia marginal de los partidos de oposición mantenían un “ciclo de competencia limitada” (Méndez, 2003: 141). Sin embargo, los cambios económicos, políticos y sociales de las décadas de 1960 y 1970 modificaron paulatinamente las condiciones en que ese ciclo funcionó. De acuerdo con Méndez, el proceso de modernización –reflejado en crecientes niveles de escolaridad y urbanización– y una crisis cada vez mayor de los canales tradicionales de mediación y representación política y social, impactaron en los niveles de apoyo del partido en el poder y el papel mismo de las elecciones. La democratización fue resultado de sucesivas reformas liberalizadoras que incrementaron la competitividad del sistema electoral (Valdés, 1993). Ese proceso se caracterizó por un sostenido crecimiento de la base electoral de los partidos de oposición, así como “la negociación de cambios institucionales, mediante los cuales [...] extrajeron concesiones que fueron abriendo al régimen autoritario de forma incremental” (Nacif, 2003: 1). El aumento de la competitividad electoral tuvo un origen local: los triunfos de la oposición a nivel municipal.

Las instituciones electorales cumplen funciones indispensables para el Estado mexicano. Los organismos encargados de administrar y resolver las controversias durante los comicios tienen el mandato constitucional de garantizar el ejercicio de los derechos político-electORALES de los ciudadanos y fomentar su participación, fortalecer el régimen de los partidos políticos, facilitar la trasmisión ordenada del poder e integrar los órganos de representación política. Su buen desempeño abona a la estabilidad política y económica del país; por ello, soslayar su papel dentro del espacio público sería negar la importancia de un actor fundamental durante la transición a la democracia en México. La liberalización del régimen político fue un camino de cambios continuos y graduales, sin un momento de ruptura radical o refundacional. La reforma de 1977 permitió incorporar a nuevos actores a la arena política. A falta de pluralismo se aprobaron las diputaciones de representación proporcional, el registro condicionado de los partidos, el acceso al financiamiento público y la posibilidad directa de que fuerzas políticas con registro nacional pudieran participar en elecciones estatales y municipales.

En 1986 se amplió la representación proporcional de 100 a 200 diputaciones y los partidos ganaron el reconocimiento constitucional como entidades de interés público. En los noventas se avanzó más que nunca: se creó al Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano constitucional autónomo e inició la fiscaliza-

¹ Para un análisis crítico más amplio sobre la importancia de las elecciones locales en México durante el periodo estudiado se sugiere la revisión de Segovia (1996); Elizondo y Nacif (2002); así como Becerra, Salazar y Woldenberg (2005).

ción de los recursos de los partidos con la introducción de mecanismos de auditoría y compulsa. En 1994 se determinó que el Tribunal Electoral calificaría los comicios bajo principios procesales y no políticos, se introdujo la figura de los observadores electorales, se incorporó la representación proporcional en el Senado y cambió la conformación del Consejo General del IFE.

Ante los resultados y condiciones en que se desarrolló la contienda presidencial de 1994 volvió el ciclo de reformas. Estas modificaciones fueron una reacción a la profunda inequidad: se integró un IFE ciudadanizado y se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como un órgano que vigila la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales y tramita los juicios ciudadanos en defensa de los derechos político-electORALES. Además, se renovaron las condiciones de la competencia con un esquema de financiamiento público que prevalece hasta nuestros días: 30% igualitario y 70% proporcional a los votos que obtienen los partidos políticos en las elecciones para diputaciones federales. En su momento, la reforma de 1996 significó el mayor logro de la oposición: consolidar su presencia en el Congreso de la Unión y ser un contrapeso del presidente de la República.

El reclamo de la oposición y la estrecha diferencia entre el primero y segundo lugar en la elección presidencial de 2006 forzó un nuevo ciclo de reformas que tuvo como objetivo mejorar la equidad y calidad de los comicios. En 2007 se estableció una nueva fórmula para calcular el financiamiento público, se prohibió la compra de espacios en radio y televisión para influir en las preferencias electorales, se regularon precampañas y se reforzaron las capacidades de fiscalización del IFE al eliminar el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Finalmente, en 2014 se nacionalizó la organización de las elecciones. El IFE dio paso al Instituto Nacional Electoral (INE) y el sistema nacional electoral se redefinió con competencias compartidas entre las autoridades. El objetivo fue elevar los estándares de la organización de los comicios y despolitizar la integración de los órganos electorales locales. Actualmente, existe un esquema de competencias compartidas, exclusivas y residuales donde INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) articulan los esfuerzos institucionales para la administración de los procesos electorales.

Desde 1977, México no ha parado su ciclo de reformas electorales impulsadas por la oposición y negociadas con el gobierno en turno para procesar los reclamos de pluralidad, equidad y calidad en la contienda. Las autoridades electorales han venido sumando atribuciones y han cumplido cabalmente con sus funciones, de otra manera serían inexplicables la creciente pluralidad y la cantidad de alternancias políticas en los tres niveles de gobierno. En 2018, el voto mayoritario de los ciudadanos decidió la tercera alternancia federal en un clima de estabilidad con el consentimiento del resultado por los perdedores y el reconocimiento al desempeño de las autoridades electorales. En la actualidad, México cuenta con un Sistema Nacional Electoral (SNE) robusto que ha centralizando paulatinamente la función estatal de organizar elecciones en una autoridad nacional.

El objetivo del presente trabajo es estudiar la evolución de la administración electoral en México y sus límites en el proceso de centralización. En un primer apartado se analiza el proceso de federalización de las elecciones nacionales y la construcción del andamiaje institucional que dio origen a los órganos encargados de la función electoral del Estado mexicano. En el segundo apartado se describen los primeros pasos en la centralización de los comicios locales con la réplica del modelo de órgano constitucional autónomo, la construcción del registro de electores y el modelo de comunicación política federalizado. En un tercer apartado se analizan las características de la admnistración comicial en los hechos, es decir, el contraste entre el diseño y la realidad política y social en el que se desarrolló la institucionalidad electoral durante las últimas tres décadas. En el cuarto apartado se describen los elementos que caracterizan al nuevo SNE. Finalmente, en los últimos dos apartados se analizan los límites a la nacionalización de los comicios y se ofrecen algunas sugerencias para fortalecer una visión de federalismo responsable en materia electoral.

1. El proceso de federalización de las elecciones nacionales

1.1 La creación de la Comisión de Vigilancia Electoral (1946)

La administración de las elecciones estuvo controlada durante los siglos XIX y XX por jefes políticos, caudillos y caciques sujetos a la coyuntura y el vaivén político. La descentralización de los comicios permitió que los agentes de poder local tuvieran el control de la logística electoral: la elaboración del padrón electoral, la instalación de casillas, el nombramiento del personal encargado de recibir y contar los votos, la producción de la papelería electoral, la publicación de resultados y la resolución de las inconformidades. La legislación electoral de 1918 atribuyó la responsabilidad de organizar los comicios a las autoridades municipales, lo que se prestó a un gran número de abusos y fue fuente permanente de conflicto e inestabilidad (Arreola, 2015). Por un lado, las presidencias municipales estaban a cargo de las juntas revisoras del padrón electoral, órganos que decidían las divisiones seccionales, designaban a las personas que instalaban las casillas, registraban candidaturas y conocían las inconformidades sobre el padrón electoral. Por otro lado, los gobernadores estaban facultados para establecer la división distrital de sus estados.

Durante décadas, las elecciones no fueron el mecanismo para regular la competencia política y transferir el poder por la vía pacífica. En el contexto posrevolucionario de inestabilidad y fragmentación política era imposible encauzar las ambiciones personales mediante el sufragio (Loaeza, 1986). Los comicios se convirtieron en un medio para justificar, ex post, lo que se ganaba en una negociación del apoyo de los distintos grupos de la élite militar. El proceso de centralización de la política inició al final de la segunda década del siglo XX con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Su nacimiento en 1929 fue promovida por el entonces presidente Plutarco Elías Calles como una respuesta desde el poder para encauzar la participación, disciplina y ambición de los militares. En 1936, una vez concluido el periodo de influencia de Calles conocido como el “maximato”,² el presidente Lázaro Cárdenas reformó al partido para incluir corporativamente a los sectores obrero y campesino, grupos favorecidos por las reformas emprendidas en su sexenio. Con ello, la nueva fuerza política reconstituida cambió de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y transitó de una estructura de cuadros o élites a una de masas. El PRM, refundado en 1946 como Partido Revolucionario Institucional (PRI), terminó de centralizar la política partidista en la presidencia en funciones, acotada por el principio de no reelección y la burocracia del partido.

Durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, sucesor de Lázaro Cárdenas, se introdujeron cambios sustanciales a las instituciones electorales y partidistas que contribuyeron a la creación de un nuevo régimen político. Las modificaciones tuvieron como objetivo dejar atrás la costosa herencia posrevolucionaria caracterizada por la fragilidad institucional, la dispersión de las fuerzas partidistas locales y la transferencia violenta del poder político. El presidente Ávila Camacho asumió el poder el 1º de diciembre de 1940 con un llamado a la unidad nacional, después de unas elecciones conflictivas y violentas que habían hecho patente la fragilidad del sistema político. Los comicios estuvieron plagados de irregularidades, “la ausencia de un organismo federal encargado de llevar a cabo el proceso electoral y vigilarlo, el encono de la lucha política e ideológica de dos organismos políticos, la proliferación de brigadas de choque de ambas partes para [...] ser los primeros en estar presentes al instalar las casillas, crearon un ambiente de tensión y violencia [...]” (Medina, 2001: 16).

Al inicio del sexenio de Ávila Camacho, la élite en el poder estaba polarizada entorno a las políticas implementadas durante el cardenismo. Esa división y el contexto internacional, marcado por la lucha contra el fascismo durante la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, generaron una fractura en la identidad política de los grupos que luchaban por el poder. Durante las primeras décadas del siglo XX, las elecciones interrumpían la vida pública con los conflictos internos entre las organizaciones partidistas locales y se tornaban en episodios violentos por la disputa de la sucesión presidencial. Las ambiciones personales de la élite militar desafiaron a las instituciones posrevolucionarias. Los comicios de 1940 fueron un ejemplo de ello: la violencia política postelectoral y la rebelión encabezada por el general Juan Andrew Almazán pusieron en duda la transmisión del mando presidencial.

² El periodo de influencia del expresidente Calles, el “Jefe Máximo”, se prolongó durante las administraciones de Emilio Portes Gil (interino de Obregón), Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (interino de Ortiz), y concluyó con el rompimiento con Lázaro Cárdenas en 1935 y la reforma para incluir a los sectores militar, obrero, campesino y popular al PRM en 1938. Para una mayor referencia ver Medin, Tzvi (1982).

El proyecto político de Ávila Camacho incluyó un amplio programa de reformas, entre ellas, una nueva ley electoral y la reconstrucción del partido en el poder, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM); reformas impulsadas desde el Estado con el fin de mantener el control de la participación y la representación de los grandes grupos sociales. El propósito principal del presidente fue “generar las condiciones institucionales propicias para la estabilización de la vida política” (Loaeza, 2013: 257). Los cambios impulsados desde el ejecutivo federal buscaron incorporar a la oposición conservadora mediante la vía partidista y electoral. Sin embargo, esta encomienda se topó con las corporaciones obreras y campesinas generadas durante el cardenismo y la desconfianza de grupos conservadores y empresariales. Con el choque de la realidad imperante, el objetivo se desvió de la promoción de la competencia electoral y la oposición institucionalizada al “autoritarismo modernizador que gobernó México en la segunda mitad del siglo XX, [que] dio una nueva orientación al partido hegemónico y a las prácticas electorales del Estado” (*Ibid*, 2013: 252).

La Ley Federal Electoral de 1946 ha sido entendida como el resultado de una estrategia deliberada de concentración del poder. No obstante, la intención primordial de la nueva legislación fue introducir reglas que amortiguaran los efectos disruptivos de la lucha por el poder. La nueva ley electoral buscó promover la formación de un régimen de competencia partidista que centralizara los procesos electorales en una autoridad electoral federal para contribuir a la estabilización de la política. La nueva ley tuvo un doble objetivo: por un lado, limitar la fragmentación del poder que representaban una multitud de partidos, la mayoría de ellos efímeros y, por otro, acabar con el descontrol que se generó por la irresponsabilidad de las autoridades municipales en la organización de los comicios.

Para cumplir con el primer objetivo, la Ley Federal Electoral fomentó la conformación de un sistema de partidos nacionales estable al dotarles de personalidad jurídica propia y reservarles el derecho exclusivo para postular candidaturas a cargos federales. Hasta antes de la expedición de la ley, los requisitos para formar un partido político eran laxos: los interesados debían registrarse como partido político ante notario y exhibir cuando menos cien firmas. Esa laxitud fomentó organizaciones poco estructuradas y vinculadas exclusivamente a un proyecto electoral de coyuntura.

El artículo 24 de la nueva ley estipuló requisitos más estrictos para la constitución de un partido político nacional: 30,000 asociados en el país, distribuidos en cuando menos dos terceras partes de los estados con un mínimo de mil asociados por entidad; la obligación de conducirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, así como la prohibición de actuar subordinadamente a intereses extranjeros, entre ellos, organizaciones o partidos foráneos. Lo anterior, propició el surgimiento de organizaciones partidistas permanentes que evitaron que fuerzas políticas emergentes y de origen desconocido disputaran el poder. En 1946, la primera elección en la que se implementó la ley, dos partidos políticos minoritarios obtuvieron espacios legislativos en la Cámara de Diputados: Acción Nacional y Fuerza Popular.

Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados, 1946-1976.

Eleción	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	
Partidos	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PRI	141	95.9	142	96.6	151	94	153	94.4
PAN	4	2.7	4	2.7	5	3.1	6	3.7
PP-PPS			1	0.7	2	1.2	2	1.2
PARM							1	0.6
Otros	2	1.4			3	1.9	1	0.6
Oposición	6	4.1	5	3.4	10	6.2	9	5.6
Total	147		175		161		162	
							178	
								210

Eleción	1967	1970	1973	1976
Partidos	Abs.	%	Abs.	%
PRI	177	83.5	178	83.6
PAN	20	9.4	20	9.4
PP-PPS	10	4.7	10	4.7
PARM	5	2.4	5	2.3
Otros			7	3
Oposición	35	16.5	35	16.4
Total	212		213	
			231	
				237

Fuente: Elaboración propia con datos de Patiño (1985) y Gómez Tagle (1990).

El segundo objetivo se materializó con la centralización de la organización y vigilancia de los comicios en órganos colegiados federales dominados por el gobierno y su partido. Así, se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) y, con ello, inició la larga etapa de la federalización de la organización de las elecciones en México (1946-1989). Los redactores de la iniciativa negaron que se pretendieran centralizar los procesos, la autoridad y el poder.³ Sin embargo, fue precisamente lo que hicieron al crear una estructura piramidal encabezada por la CFVE e integrada por las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales, la Junta Computadora y las Mesas de Casilla. En su momento, la iniciativa de ley defendió la nueva estructura organizacional con el argumento de que ésta guardaba relación con los preceptos del sistema federal consagrado en la Constitución de 1917; sin embargo, la centralización de las elecciones terminó siendo una medida de contrapeso a los poderes locales e intereses personales y de grupo que predominaban en la esfera pública (Arreola, 1988). La nueva ley también centralizó el registro de electores a cargo del Consejo del Padrón Electoral, quien asumió facultades que, en esa materia, desempeñaron las autoridades estatales y municipales.

La CFVE estuvo conformada casi en su totalidad por miembros del PRI: dos comisionados del Poder Ejecutivo –el Secretario de Gobernación como Presidente de la Comisión y otro miembro del gabinete–; dos comisionados de los partidos nacionales con mayor votación; dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado; y un Secretario, el notario público más antiguo del Distrito Federal. La CFVE tuvo entre sus atribuciones coordinar y vigilar las elecciones federales, instalar y vigilar el desarrollo de las labores del Consejo del Padrón Electoral, resolver las consultas sobre el funcionamiento de las Comisiones Locales Electorales y formular recomendaciones sobre la actuación de éstas y de los Comités Electorales Distritales.

Las Comisiones Locales Electorales tuvieron bajo su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal en sus entidades, así como la resolución de controversias sobre los actos y funcionamiento de los Comités Electorales Distritales. Las Comisiones Locales estuvieron integradas por tres ciudadanos propuestos de común acuerdo por los partidos políticos; dos comisionados por cada fuerza política con derecho a voto; una presidencia nombrada por la CFVE y una secretaría que recaía en un notario público de la capital de la entidad con más de un año de ejercicio.

Por su parte, los Comités Electorales Distritales estuvieron conformados por dos comisionados de los partidos políticos y tres ciudadanos del distrito propuestos de común acuerdo por las fuerzas políticas. Los Comités tuvieron entre sus atribuciones la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal en su distrito, realizar la división del territorio en secciones electorales para instalar las casillas, convocar a los partidos políticos para designar miembros de las mesas de casilla (presidente, secretario, sus suplentes y dos escrutadores) e instalar las juntas computadoras. Adicionalmente, los Comités podían resolver las reclamaciones presentadas por partidos políticos o ciudadanos sobre la inclusión de votantes en la lista electoral o la modificación del padrón electoral.

El registro de electores estuvo a cargo del Consejo del Padrón Electoral, un órgano técnico y federal, dependiente de la CFVE y conformado por los Directores Generales de Correos y Población. Finalmente, los Colegios Electorales, integrados por los miembros de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, tuvieron como principal atribución calificar la elección de sus propios miembros y, en caso de que se presentaran irregularidades, declarar la nulidad de los comicios. Adicionalmente, el Colegio Electoral integrado por la Cámara de Diputados tuvo, en exclusiva, la facultad de calificar la elección de la presidencia de la República. El último eslabón electoral estaba a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien podía investigar violaciones al sufragio cuando las Cámaras del Congreso de la Unión o el Ejecutivo lo estimaran pertinente. Esta facultad fue suprimida en 1949 y fue reemplazada por la intervención de la Procuraduría General de la República a petición de la Cámara de Diputados o del presidente de la República.

En 1951, el Congreso de la Unión aprobó reformar la Ley Federal Electoral y sustituyó a la CFVE por la Comisión Federal Electoral (CFE), quien sumó a sus funciones el arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir las constancias de mayoría. Adicionalmente, la integración del nuevo órgano electoral cambió para balancear su composición y centralizar aún más sus funciones. Por un lado, la ley redujo de dos a uno los comisionados nombrados por el ejecutivo federal; el Secretario de Gobernación fungió como su presidente y aumentó de dos a tres los representantes de los partidos políticos. Por otro lado, incorporó a los partidos políticos en las Comisiones Locales y Comités Distritales con derecho a voz, pero sin voto e integró a tres representantes designados por la CFE.

La Ley Electoral de 1951 dificultó el registro de partidos políticos al solicitar la certificación notarial de sus asambleas. En 1954, un cambio en la norma aumentó de 30 a 75 mil el número mínimo de afiliados nacionales y de mil a 2 mil 500 en cada entidad federativa (Bolio, 1985: 148). Finalmente, la nueva ley sustituyó al Consejo del Padrón Electoral por el Registro Nacional Electoral (RNE), cuyas funciones dejaron de ser periódicas para constituirse en un órgano permanente, independiente de la CFE y con autonomía administrativa. No obstante lo anterior, su director general era nombrado por el Secretario de Gobernación, en su

³ Para mayor referencia se sugiere revisar el texto sobre autoritarismo y régimen electoral de Ayala, Fernando (2020).

calidad de presidente de la CFE. El RNE tuvo entre sus atribuciones entregar las listas de electores a cada municipio donde se celebresen comicios, mantener el registro de los ciudadanos, expedir credenciales de elector y obtener las constancias del número de votos emitidos en cada distrito para realizar las tabulaciones.

1.2 La Comisión Federal Electoral (1977)

En 1973, el Congreso de la Unión aprobó la modificación de la temporalidad funcional de la CFE para constituirla como un órgano permanente. En esta nueva etapa de la CFE participaron los comisionados de todos los partidos políticos con derecho a voz y voto. Entre sus atribuciones estuvieron llevar el registro de los nombramientos que los partidos políticos realizaban para integrar las Comisiones Locales y los Comités Distritales, registrar supletoriamente candidaturas y nombramientos de representantes, así como convocar a los órganos colegiados a sesiones extraordinarias. Además, la nueva CFE resolvía las inconformidades sobre las resoluciones emitidas por las Comisiones Locales. Las quejas interpuestas contra la CFE las resolvía la misma institución mediante una nueva resolución con el mandato de un representante del partido afectado.

La estructura desconcentrada de la CFE se fue perfeccionando con sucesivas reformas legales. Las Comisiones Locales adquirieron nuevas funciones, entre ellas, extendieron la constancia de mayoría a las senadurías electas, registraron los nombramientos de los representantes de partidos, candidatos y fórmulas para las elecciones en las circunscripciones y resolvieron las inconformidades sobre actos de los Comités Distritales. A éstos últimos les correspondió realizar el cómputo de los votos emitidos en las elecciones de diputaciones, senadurías y presidente de la República, además de extender la constancia de mayoría a las diputaciones electas. Finalmente, las personas integrantes de las mesas directivas de casilla participaron en la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección, la instalación y la clausura de la casilla, el llenado de las actas, así como la integración de los paquetes electorales con la documentación de cada elección.

En 1977, con las reformas constitucionales y la nueva ley en materia electoral, se introdujeron novedades importantes en el sistema electoral, tales como: la constitucionalización de los partidos políticos y sus funciones en su calidad de entidades de interés público, su acceso permanente a los medios de comunicación y la obligatoriedad para que la SCJN conociera las inconformidades que pudieran presentarse durante el proceso electoral o en la calificación de las elecciones. Con la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se permitió el ingreso a la vida institucional a las fuerzas políticas que permanecían al margen del sistema partidos y se propició su representación en los órganos legislativos mediante las diputaciones de representación proporcional.

Tabla 2. Composición de la Cámara de Diputados, 1979-1997

Elección	1979		1982		1985		1988		1991		1994		1997	
Partidos	Abs.	%												
PRI	296	74	299	74.8	289	72.3	260	52	320	64	300	60	239	47.8
PAN	43	10.8	51	12.8	41	10.3	101	20.2	89	17.8	119	23.6	121	24.2
PP-PPS	11	2.8	10	2.6	11	2.8	36	7.2	12	2.4				
PARM	12	3			11	2.8	30	6	16	3				
PCM-PSUM-PMS	18	4.5	17	4.3	12	3	34	6.8						
PDM	10	2.5	12	3	12	3								
PST-PCFRN	10	2.5	11	2.8	12	3	39	7.8	23	4.8				
PRT					6	1.5								
PRD									41	8.2	78	14.2	126	25.2
PT											10	2	6	1.2
PVEM													8	1.6
Otros					6	1.5								
Oposición	104	26	101	25.3	111	27.8	240	48	180	36	200	40	261	52.2
Total	400		400		400		500		500		500		500	

Fuente: Elaboración propia con datos de Casar (1998).

Hasta antes de la nueva ley electoral, la oposición había señalado la falta de equilibrios internos en la administración de los comicios, pues la CFE conservaba una integración mayoritaria del gobierno y su partido. La LOPPE modificó la integración de la CFE y permitió la participación de los partidos políticos

registrados, bajo la figura de registro condicionado⁴ o definitivo, en igualdad de condiciones. La CFE quedó conformada por el Secretario de Gobernación en su presidencia, un representante de cada cámara legislativa, un representante por partido político con registro y un Secretario designado a partir de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal.

Entre las nuevas atribuciones de la CFE estaba el aprobar la nueva geografía electoral. Para ello, la CFE debía ordenar al RNE realizar los estudios y proyectos para la división del territorio nacional en los 300 distritos electorales federales y las circunscripciones plurinominales con una revisión periódica de acuerdo con el último censo de población. Las Comisiones Locales y Comités Distritales quedaron conformados por cuatro comisionados designados por la CFE mediante sorteo entre las listas de candidatos propuestos por un Comité Técnico y de Vigilancia del RNE y un comisionado por cada partido político con derecho a voto. La calificación de la elección siguió en manos del Colegio Electoral, quien se apoyaba en subcomisiones para el desahogo y evaluación de sus trabajos.

En 1986, el Congreso de la Unión realizó una reforma constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la CFE. Con esta modificación se reconstruyó el equilibrio institucional dominado por el partido en el gobierno. La CFE estuvo compuesta por un comisionado por cada 3% de la votación nacional obtenida y el partido mayoritario podría alcanzar hasta 16 posiciones. La presencia del PRI se volvió predominante: de los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran del partido en el gobierno que, con derecho al voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Además, la reforma cambió la composición de los órganos descentralizados y centralizó la designación de sus funcionarios en la presidencia de la CFE.

Las Comisiones Locales y Comités Distritales quedaron conformadas por una presidencia y una secretaría, ambas nombradas por el Secretario de Gobernación, en su calidad de presidente de la CFE y comisionados de los partidos políticos con registro. Finalmente, la presidencia y secretaría de las mesas directivas de casilla eran nombrados por las presidencias de los Comités Distritales y los dos escrutadores se designaban por sorteo. La reforma también federalizó las tareas del RNE al crear Comisiones Estatales y Comités Distritales de Vigilancia con delegados del RNE, representantes propietario y suplente de cada partido político y una secretaría técnica con un delegado de la RNE. Adicionalmente, en el seno del Comité Técnico de Vigilancia del RNE y las Comisiones Estatales se integró a un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), creado en enero de 1983.

1.3 ELIFE

En 1988 tuvieron lugar los comicios más competitivos y controvertidos de la historia electoral del siglo XX en México. Los partidos de oposición acusaron al gobierno de cometer una serie de irregularidades que ponían en tela de juicio los resultados anunciados por la CFE y, en su momento, avalados por el pleno de la Cámara de Diputados constituida en Colegio Electoral para calificar la elección presidencial. El PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y la oposición, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y el Frente Democrático Nacional –una escisión del PRI conformada por la Corriente Democrática–, logró el 31.12% de los votos, según los datos difundidos por la CFE. La elección de 1988 provocó que “los focos de atención se colocaran, en la siguiente fase de la transición, en el tema de la función electoral [...], es decir, en la necesidad de contar con instituciones profesionales especializadas y con una alta calificación técnica encargadas de realizar y de calificar con total certeza y objetividad los procesos electorales” (Córdova y Astudillo, 2010: 8). Por ello, las reformas electorales posteriores reforzaron de manera gradual las atribuciones de las autoridades electorales.

A finales de la década de 1980, la competitividad electoral se plasmó en los resultados de los comicios y la oposición fue ganando terreno en el ámbito local. Los reclamos de fraude electoral en Chihuahua (1986) y Guanajuato (1991) marcaron un hito en la lucha por la defensa del voto. En Chihuahua, el reclamo de fraude electoral en contra del candidato panista a la gubernatura, Francisco Barrio Terrazas, despertó una intensa movilización política, concentraciones masivas, marchas y huelgas de hambre. Estos hechos fueron un precedente significativo en la demanda política por limpieza y equidad en las contiendas electorales. En la elección para gobernador de Guanajuato, la ley electoral y la autoridad encargada de aplicarla fueron claramente rebasadas por la realidad. La movilización impulsada por Vicente Fox, el candidato perdedor, desembocó en una “solución pragmática que ofreció una salida al conflicto: la elección, por parte del Congreso local de mayoría priista, de un gobernador de extracción panista, Carlos Medina Plascencia, para que los poderes Legislativo y Ejecutivo locales negociaran una nueva ley electoral y se convocara, posteriormente, a una elección extraordinaria que terminaría ganando el propio Fox” (Lujambio, 2000: 102-103).

⁴ Tres partidos políticos accedieron bajo el registro condicionado: Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Comunista Mexicano (PCM) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).

Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, las demandas por mejorar la integridad de los comicios y las protestas y movilizaciones de la oposición obligaron al gobierno a buscar soluciones extraordinarias. Las respuestas diseñadas desde el ejecutivo federal para apaciguar el descontento, denominadas por sus críticos como “concertaciones”, implicaron “[...] el reconocimiento de un triunfo de oposición más allá del recuento oficial de votos, o bien la suspensión del triunfo de un gobernador del PRI para dar paso a un gobierno provisional, aceptable a los ojos de la oposición, tal y como sucedió en Guanajuato y San Luis Potosí en 1991” (Peschard, 2008: 39). Desde 1988, las mayorías calificadas monocolors en los congresos locales fueron desdibujándose y, con ello, creció el fenómeno de los gobiernos divididos. En 1989, cuando el PAN ganó la primera elección a gobernador, se produjo el primer gobierno estatal de oposición en la historia reciente del país. La competitividad fue resultado de la “combinación del ajuste de preferencias electorales de los ciudadanos y del aumento de la limpieza electoral, producto de las reformas electorales que los partidos [habían] logrado pactar” (Lujambio, 2000: 60).

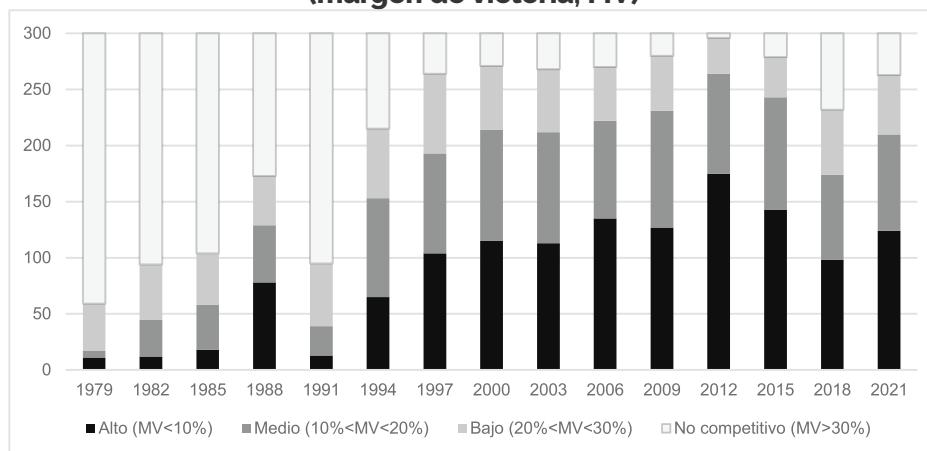
La dispersión del poder aumentó en todos los niveles de gobierno. En 1988, el PRI gobernaba el 96% de los municipios (2,293) y en 1994 pasó al 89% (2,128). Durante el inicio de la administración de Vicente Fox, el PAN contaba con el 16% de los municipios (322). En el ámbito federal, al inicio de la administración de Salinas, el PRI mantenía el 52% (260) de los escaños en la Cámara de Diputados y el 94% en el Senado (60), mientras que, en el año 2000, el PAN obtuvo el 41% de los diputados (207) y el 36% de los senadores (46) (Molinay de Swaan, 2002: 372).

Tabla 3. Composición de la Cámara de Diputados, 2000-2018

Eleción	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	
Partidos	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PRI	211	42.2	225	45	104	21	237 47	213 42.6 203 40.6
PAN	206	41.2	152	30	206	41	143	29
PRD	50	10	96	19	126	25	71	14
PT	8	1.6	5	1	16	3.2	13	3
PVEM	17	3.4	17	3.4	19	3.8	21	4
Convergencia/MC	3	0.6	5	1	16	3.2	6	1
PSN	3	0.6						
PAS	2	0.4						
Alternativa					4	0.8		
Nueva Alianza					9	1.8	9	2
Morena							10	2
PES							11	2.2
Independientes							35	7
Oposición	277	55.4	348	70	294	59	357	71
Total	500		500		500		500	
					259	51.8	250	50
							192	38.4
							500	

Fuente: Elaboración propia con datos de las estadísticas electorales del IFE-INE.

Gráfica 1. Competitividad electoral en distritos electorales federales (margen de victoria, MV)



Fuente: Elaboración propia con datos de Díaz y León (2019).

Como resultado de las reformas constitucionales en materia electoral aprobadas en 1990, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordenó la creación del IFE, a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales. El IFE sería el encargado de integrar el Registro Federal de Electores (RFE), asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electORALES, garantizar la celebración periódica y pacífica de los comicios, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, así como coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política. La reforma de 1990 dotó de autonomía semiplena al IFE e incorporó en la Constitución a la organización de las elecciones federales como una función estatal, reconociendo una serie de instituciones, principios, atributos y competencias específicas.

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por el Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General en representación del Poder Ejecutivo; seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho propuestos por el presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; el Director y el Secretario General del Instituto. Adicionalmente, participaban en los debates del Consejo General dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara) y un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección: uno por cada 10% de la votación nacional obtenida y ninguna fuerza política podía contar con más de cuatro representantes.

Las elecciones federales celebradas en 1991 marcaron un hito en la historia democrática de nuestro país. Fueron los primeros comicios organizados por el IFE como un órgano del Estado mexicano con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Con la expedición del COFIPE, aprobado por el Congreso de la Unión dos meses antes de la fundación del Instituto, se pusieron en marcha las instituciones administrativas y jurisdiccionales, así como los procedimientos necesarios para organizar los comicios donde se elegirían a la mitad de los miembros del Senado, la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁵

El COFIPE estableció las bases y mecanismos mínimos para la organización electoral. En esta norma se mandató la elaboración de un Catálogo General de Ciudadanos, a partir de una técnica censal total, que sirvió de base para la construcción del actual padrón electoral; la integración de las mesas directivas de casilla (MDC) con ciudadanos insaculados; es decir, elegidos por sorteo entre aquellos registrados en la lista nominal y capacitados para su desempeño durante la jornada electoral; la elaboración y distribución de materiales electorales con mecanismos de seguridad y custodia; la integración de 32 Consejos Locales y 300 Distritales como órganos ciudadanos de dirección del IFE para dar seguimiento a las actividades del proceso electoral; así como la creación de un cuerpo profesionalizado de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. Finalmente, el COFIPE estableció la concurrencia y acompañamiento de los partidos políticos nacionales y representantes de los poderes legislativo y ejecutivo en los órganos colegiados de dirección y vigilancia del IFE.

En su estructura descentrada, los Consejos Locales y Distritales del IFE quedaron integrados por seis consejeros ciudadanos y cinco vocales de las Juntas Locales y Distritales, según correspondiera. Adicionalmente, los Consejos incorporaron la representación de todos los partidos políticos con registro nacional. En la ley, los Consejos Locales y Distritales quedaron constituidos como órganos electorales ciudadanizados con funciones temporales exclusivamente durante el desarrollo de los procesos electorales federales. Las responsabilidades asumidas por los Consejos se conservan hasta hoy en día. Los Consejos Locales son los encargados de vigilar la integración e instalación de los Consejos Distritales y registrar las fórmulas de candidaturas a las senadurías por el principio de mayoría relativa, mientras que los Consejos Distritales determinan el número y ubicación de las casillas, insaculan a las personas que fungirán como funcionarios de las mesas directivas de casilla, acreditan a los representantes de los partidos políticos para vigilar la jornada electoral y registran las fórmulas de las candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa, entre otras funciones.

En 1992, cuatro partidos políticos presentaron una propuesta de reforma electoral a la Cámara de Diputados. En ese contexto, en su cuarto informe de gobierno, el presidente Carlos Salinas propuso avanzar en tres aspectos de la reforma electoral: 1) hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner topes a los gastos de las campañas electorales, 2) mejorar el acceso a los medios de comunicación social e 3) implementar los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales. En septiembre de 1993 se aprobaron las reformas a la Constitución y leyes secundarias que incluyeron la modificación de ocho artículos constitucionales y más de 170 del COFIPE.

La reforma electoral de 1993, previa a la elección presidencial, modificó el sistema de colegios electorales, la integración de los Consejos del IFE y el procedimiento para seleccionar a los funcionarios que

⁵ En 1991 se eligieron 32 escaños del Senado para el periodo 1991-1997.

integrarían las mesas directivas de casilla. En lo relativo a la organización electoral, la reforma incluyó normas para garantizar la transparencia y objetividad en la ubicación, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, entre ellas, la implementación de la doble insaculación. Adicionalmente, la reforma derogó el mecanismo de autocalificación por parte del Congreso para reemplazarlo por la declaración de validez de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría a cargo de los órganos del IFE.

Desde la aprobación de esa reforma, los Consejos Distritales emiten la declaratoria de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y expiden la constancia de mayoría y validez a la fórmula triunfadora. Por su parte, los Consejos Locales emiten la declaratoria de validez de la elección de senadores y expiden las constancias de mayoría y validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, así como la constancia de asignación a la fórmula registrada que alcanzó el segundo lugar en la votación de la entidad. Finalmente, al Consejo General del IFE le compete realizar la declaratoria de validez de la elección de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional, así como expedir las constancias de asignación a los partidos políticos, según les correspondan.

En 1994, el Consejo General del IFE quedó integrado por una presidencia a cargo del Secretario de Gobernación; seis consejerías ciudadanas propuestas por las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados y electas por el voto de las dos terceras partes del pleno, todos ellos con derecho a voz y voto; un Director y Secretario General, así como un representante de cada partido político con derecho a voz, pero sin voto. A partir de la reforma de 1994, “los seis consejeros ciudadanos pasaron a integrar el segmento mayoritario de integrantes del Consejo General con derecho al voto (once en total)” (Córdova y Astudillo, 2010: 9).

1.4 La transformación del IFE en órgano constitucional autónomo

Después del levantamiento zapatista de enero de 1994, los partidos políticos acordaron impulsar una nueva reforma electoral. Además, para garantizar la celebración de las elecciones federales, ocho de los nueve partidos políticos y sus respectivos candidatos suscribieron el “Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia”. Este documento fue la base de la reforma electoral que modificó sustancialmente el artículo 41 constitucional y 31 artículos del COFIPE. La reforma de 1996 tuvo como propósito ciudadanizar⁶ a la autoridad electoral. Por ello, se reforzó el carácter autónomo del IFE al introducir en la ley el concepto de independencia y otorgar a los consejeros ciudadanos mayor peso en las decisiones, tanto en el órgano máximo de dirección como en los órganos locales y distritales, suprimiendo el voto de los representantes partidistas ante dichas instancias.

Los cambios apuntalaron la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos exclusivamente. El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

Con la reforma constitucional y la expedición del nuevo COFIPE se eliminaron las figuras de Director y Secretario General del IFE. Asimismo, quedaron integradas las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE. El organismo electoral federal se integró por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, así como un Secretario Ejecutivo,⁷ Consejeros del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario y representantes de cada partido político con registro, todos con derecho a voz, pero sin voto. Adicionalmente, la reforma de 1996 reforzó la profesionalización de los consejeros electorales al establecer que quienes desempeñen ese cargo tendrán que dedicarse exclusivamente a esa función pública.⁸

⁶ El fenómeno de la ciudadanización debe de entenderse como el cambio en la integración del Consejo General del IFE al elegir consejeros electorales por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, cuyas decisiones no dependen, de jure, de los intereses de los partidos políticos; es decir, prevalece el interés colectivo y sus acciones están sustentadas en los principios de la función electoral.

⁷ Órgano central de carácter unipersonal encargado de coordinar los trabajos administrativos del Instituto a través de la Junta General Ejecutiva, supervisando el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

⁸ La reforma al artículo 5º constitucional efectuada en 1990 precisó que las tareas censales y electorales son obligatorias y gratuitas, salvo las que se realicen de manera profesional. Dicha reforma, al texto original de 1917, sentó las bases para la profesionalización de la función electoral y la creación del servicio profesional electoral (Patiño, 2009: 453).

Tabla 4. Evolución de la integración del Consejo General del IFE-INE, 1990-2014

IFE					INE
Integrantes	1990	1994	1996	2007	2014
Presidencia del Consejo	Secretario de Gobernación con derecho a voz y voto	Secretario de Gobernación con derecho a voz y voto	Consejero Electoral con derecho a voz y voto. Duración en cargo: 7 años.	Consejero Electoral con derecho a voz y voto. Duración en cargo: 6 años con posibilidad de reelección.	Consejero Electoral con derecho a voz y voto. Duración en cargo: 9 años sin posibilidad de reelección.
Poder Legislativo	Dos diputados y dos senadores; uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada cámara con derecho a voz y voto.			Un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario con derecho a voz exclusivamente.	
Consejeros Magistrados	Seis Consejeros Magistrados con derecho a voz y voto, propuestos por el presidente y electos por 2/3 partes de la Cámara de Diputados.	Seis Consejeros Ciudadanos con derecho de voz y voto, propuestos por los partidos políticos y electos por 2/3 partes de la Cámara de Diputados.	Ocho con derecho a voz y voto, propuestos por las fracciones parlamentarias y electos por 2/3 partes de la Cámara de Diputados.	Ocho Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, propuestos por las fracciones parlamentarias y electos por 2/3 partes de la Cámara de Diputados, previa amplia consulta a la sociedad.	Diez Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, electos por 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados previo dictamen de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, tres nombrados por el organo de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la CNDH y dos por el INAI.
Consejeros Ciudadanos	Personas sin filiación partidista con sólida formación académica y profesional en el campo del derecho.	Duración en el cargo: 8 años.	Duración en cargo: 7 años.	Duración en cargo: 9 años, sin posibilidad de reelección y renovación escalonada cada 3 años.	Duración en cargo: 9 años y renovación escalonada cada 3 años.
Consejeros Electorales					
Representantes de partidos políticos	Uno por cada 10% de la votación nacional obtenida por cada uno de ellos. Ningún partido podría contar con más de 4 representantes.		Uno por cada partido político nacional con derecho a voz exclusivamente.		
Secretario General	Cargo unipersonal con derecho a voz.				
Secretaría Ejecutiva			Cargo unipersonal con derecho a voz. Nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente. Duración en cargo: 7 años.	Cargo unipersonal con derecho a voz. Nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente. Duración en cargo: 6 años con posibilidad de reelección	
Miembros con derecho a voto	21	11	9	9	11

Fuente: Elaboración propia con datos de Patiño (2009); Sánchez y Vives (2020).

2. Los primeros pasos en la centralización de elecciones locales

2.1 El modelo del órgano constitucional autónomo en los estados

La historia sobre el aumento del pluralismo político local tiene tres importantes momentos históricos: 1) la reforma al artículo 115 constitucional de 1977 que introdujo en los estados el sistema de diputados de representación proporcional, 2) la creciente movilización política en demanda de garantías de limpieza electoral a finales de los años ochenta del siglo pasado y 3) el reconocimiento del primer gobierno estatal de oposición en 1989.

La reforma al artículo 115 constitucional de 1977 obligó a las legislaturas de los estados a aprobar sistemas electorales mixtos, es decir, que se incluyeran diputados de representación proporcional en su integración. Si bien “esa reforma no ofreció garantías de limpieza electoral y, por tanto, de competitividad, sí posibilitó la ampliación del sistema de actores en competencia con el registro de partidos anteriormente marginados de la vida institucional” (Lujambio, 2000: 45). Además, la introducción de los diputados de partido abrió los espacios de representación y el espectro ideológico de las opciones electorales e incrementó el tamaño de los cuerpos legislativos. Sin embargo, la debilidad de los partidos de oposición y la ausencia de garantías electorales obstaculizaron que se presentaran cambios sustanciales.

La misma reforma que otorgó autonomía constitucional al IFE en 1996 sentó las bases para que el mismo modelo de autoridad electoral se llevara a los órganos encargados de organizar las elecciones en las entidades federativas. La reforma estipuló que los estados tendrían dos tipos de autoridades: una administrativa encargada de la organización de los comicios y una jurisdiccional a cargo de resolver, en primera instancia, las controversias en materia electoral. Desde antes de la reforma, la mayoría de los congresos estatales fueron imitando las directrices de la legislación federal. No obstante, fue con los cambios al artículo 116 de la Constitución cuando quedaron establecidas las pautas generales que debían observar las constituciones estatales, incluyendo los principios rectores de la función electoral: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Los cambios se efectuaron a distintos ritmos, pues la Constitución no estableció un plazo para la armonización de las leyes estatales.⁹ No obstante, las modificaciones no podían contravenir las disposiciones y principios contenidos en el texto constitucional. De esta forma, durante la década de los años noventa del siglo XX, los congresos de los estados iniciaron un proceso de sucesivas reformas electorales para ajustar su marco constitucional y legal a las directrices electorales establecidas en la Constitución.

En algunos estados, la estructura y los mecanismos electorales tuvieron diferencias respecto al modelo federal, ya que la Constitución permitió una amplia libertad configurativa a las legislaturas estatales para normar aspectos particulares. Buena parte de la heterogeneidad de las normas electorales se explica como un fenómeno provocado por el nivel de democratización de los estados y la relación de éstos con el centro político. De acuerdo con Peschard (2008: 6), “la existencia de un partido dominante y de implantación nacional dotaba de una identidad común a la élite política en los distintos niveles de gobierno, hacía que la homogeneidad fuera la regla. Esta tendencia fue modificándose a la par que fue generándose la competencia política en estados y municipios”. De esta forma, la continuidad de un partido mayoritario o la construcción de nuevas hegemonías locales fueron, en la mayoría de los casos, sinónimo de rezago legislativo. No obstante, el país era un mosaico político: autoritarismos locales convivían con la régimen más o menos competitivos donde, incluso, la alternancia había empezado a ser un fenómeno habitual.

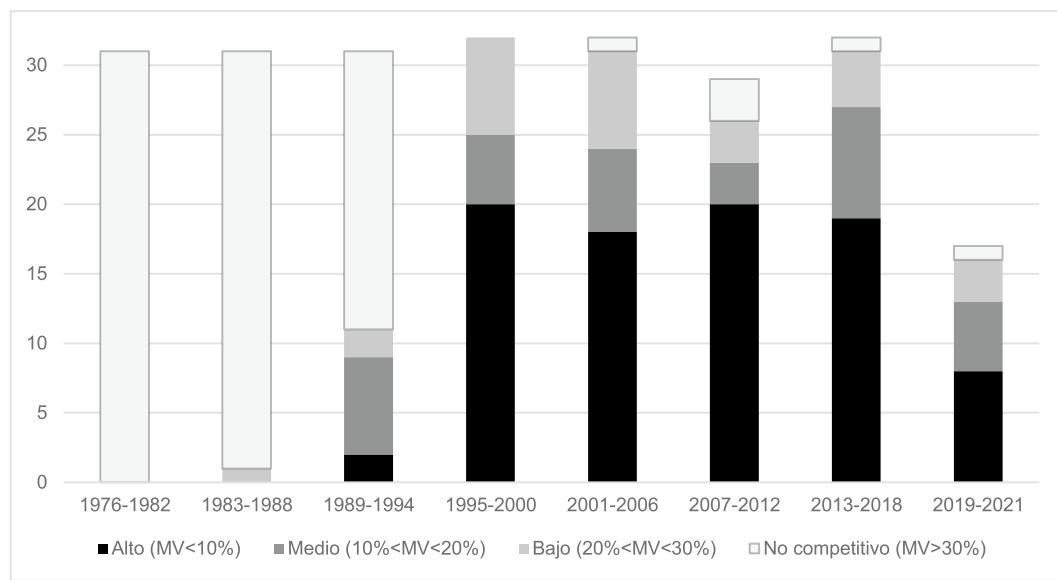
⁹Las legislaturas locales tenían libertad configurativa bajo las bases establecidas en los artículos 39 y 41 de la Constitución, que se refieren a la forma de gobierno y el establecimiento de la forma de integrar los poderes de los estados bajo el sistema electoral mixto, por lo demás, la facultad de los congresos era amplia en temas de organización, operación, formas de participación. De esta forma coexistían dos órdenes (federal y local) con una amplia autonomía respecto al tipo de elecciones que les correspondía regular (Félix, 2021: 65).

Tabla 5. Reformas electorales en las entidades federativas, 1996-2007

Entidad federativa	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes		X			X	X		X		X	X	X
Baja California			X		X			X	X		X	
Baja California Sur		X			X		X	X				
Campeche	X		X			X				X		
Coahuila		X				X				X		
Colima	X			X			X			X		
Chiapas	X		X	X						X	X	
Chihuahua	X		X								X	
Distrito Federal				X		X		X		X		
Durango	X			X							X	
Guanajuato				X			X					
Guerrero		X								X		
Hidalgo		X				X						X
Jalisco	X			X		X			X	X	X	
México		X	X			X				X		
Michoacán						X				X		X
Morelos			X			X				X		
Nayarit		X	X			X			X			
Nuevo León	X	X					X					
Oaxaca		X									X	
Puebla		X			X			X			X	
Querétaro	X			X			X					
Quintana Roo		X	X			X			X	X	X	
San Luis Potosí	X		X	X		X					X	
Sinaloa			X								X	
Sonora	X									X	X	
Tabasco	X				X		X					X
Tamaulipas		X			X	X		X				X
Tlaxcala			X					X	X			
Veracruz					X				X	X	X	
Yucatán								X			X	
Zacatecas		X						X			X	

Fuente: Peschard (2008).

Gráfica 2. Competitividad electoral en las gubernaturas (margen de victoria, MV)



Fuente: Elaboración propia con datos de Díaz y León (2019).

Sobre los procesos de democratización local destacan dos casos por su singularidad: Baja California y San Luis Potosí. En 1992, en San Luis Potosí, previo a la reforma constitucional federal, su Consejo Estatal Electoral estuvo integrado exclusivamente por ciudadanos. Ese hecho fue resultado de la denuncia de fraude electoral y movilización ciudadana encabezada por Salvador Nava Martínez e, inclusive, la ciudadanización del Consejo Estatal se dio sin la necesidad de reformar la constitución local. En Baja California, después de asumir la gubernatura el primer líder de oposición, quedó conformado un padrón electoral estatal en 1992 y por primera vez fueron expedidas credenciales de elector con fotografía. Este hecho fue un paso importante para poner punto final a la suplantación de electores en las casillas electorales. El padrón bajacaliforniano permaneció dos décadas. La adopción de la credencial para votar con fotografía por parte del IFE lo volvió innecesario.

Durante las últimas décadas del siglo XX, la integración formal de los institutos electorales locales transitó de ser una competencia del ejecutivo local con la participación del legislativo estatal a centrarse en una prerrogativa exclusiva de las fracciones parlamentarias representadas en los congresos locales (véase Tabla 6). El modelo de ciudadanización se extendió a los órganos electorales dotándolos de autonomía, independencia y permanencia en sus funciones.¹⁰ Sus órganos de dirección estuvieron compuestos, en su mayoría,¹¹ por consejeros electorales con derecho a voz y voto, electos por mayorías legislativas calificadas; representantes de los partidos políticos en igualdad de condiciones con derecho a voz exclusivamente; representantes del Poder Legislativo y algún representante de las áreas operativas del instituto en la figura de la Secretaría Ejecutiva o Técnica. Un elemento significativo del cambio en el diseño institucional fue que los órganos colegiados integrados por los consejeros adquirieron “la atribución de definir las políticas y programas de los organismos electorales. Anteriormente, esta facultad se ubicaba en la figura de los directores, los cuales tenían bajo su mando y control a toda la estructura operativa. El cambio no es menor si tomamos en cuenta que los directores eran nombrados por los presidentes de los organismos, quienes eran por lo general identificados por su cercanía con el partido oficial” (Del Campillo, 1998: 251).

Tabla 6. Indicadores de independencia de los órganos electorales de los estados

	1990	1994	1996	2000	2004
Autoridad que nombra a los consejeros ciudadanos					
Gobernador	0	1	0	0	0
Gobernador y Congreso	2	3	1	0	0
Congreso	5	22	29	31	31
Presencia del Poder Ejecutivo en el Consejo					
Presente	22	19	8	3	3
Ausente	2	11	22	28	28
Representación del Poder Legislativo en el Consejo					
Tres de mayoría, uno de minoría	0	1	0	0	0
Dos de mayoría, uno de primera minoría	2	3	1	1	1
Dos de mayoría, uno electo entre las minorías	3	2	0	0	0
Dos de mayoría, representación más amplia de minorías	0	4	4	2	1
Uno de mayoría, uno de minoría	0	8	7	4	4
Uno por fracción	0	0	4	9	8
Fórmula no especificada en la ley	19	6	2	0	0
No existe	0	6	12	15	17

¹⁰ Ocho estados tenían un carácter no permanente, es decir, se instalaban exclusivamente para la organización de las elecciones: Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora (Peschard, 2008).

¹¹ En Oaxaca perisitieron los representantes del Poder Legislativo con derecho al voto; en Guanajuato y Morelos concurría un representante del ejecutivo local ante el Consejo General con derecho a voz; en Querétaro y Nuevo León los secretarios ejecutivos eran al mismo tiempo consejeros electorales con derecho al voto; finalmente, en Guanajuato dos de los cinco consejeros eran propuestos por el gobernador y los tres restantes por las fracciones parlamentarias (Peschard, 2008).

Tabla 6. Indicadores de independencia de los órganos electorales de los estados
(continuación)

	1990	1994	1996	2000	2004
Representación de partidos políticos en el Consejo					
Fórmula de proporcionalidad	6	8	1	0	0
Uno por partido político	18	22	28	30	29
Derecho a voto en el Consejo					
Todos sus integrantes	21	10	2	0	0
Todos, menos partidos con registro condicionado	1	6	1	0	0
Todos, menos partidos	2	8	7	2	2
Únicamente consejeros ciudadanos	0	6	20	29	29

Nota: En sombreado los escenarios de mayor independencia del órgano electoral estatal.

Fuente: Elaboración propia con datos de Ley (2007: 32-36).

En el plano jurisdiccional, la reforma electoral de 1996 también introdujo cambios importantes. Primero, se creó el TEPJF como un órgano dependiente del Poder Judicial encargado de vigilar la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales y tramitar los juicios ciudadanos en defensa de los derechos político-electORALES. Con ello, el TEPJF se convirtió en la última instancia para dirimir los conflictos electORALES federaLES y locales de manera definitiva e inatacable.¹² Segundo, la reforma al artículo 105 de la Constitución incluyó la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electORALES ante la SCJN. Con ello, las dirigencias de los partidos políticos federaLES y locales, así como una minoría legislativa, conformada por el 33% de los integrantes del congreso que expidió la norma, podrían pedir el control de la constitucionalidad a la SCJN con el objetivo de declarar la invalidez de algún precepto normativo.

2.2 La federalización del registro de electores

Un instrumento básico e indispensable para la organización de las elecciones es el registro de electores. En la mayoría de los sistemas electORALES, los ciudadanos deben de estar registrados previamente en un padrón para poder ejercer sus derechos político-electORALES. El registro exacto y oportuno, así como la actualización y depuración permanentes de los diversos instrumentos registraLES constituye un requerimiento esencial para garantizar la integridad y confiabilidad de los comicios. Para asegurar la integridad del registro, la autoridad electoral tiene la responsabilidad de desarrollar un sistema donde cualquier persona que cumpla con los requisitos señalados en la Constitución y la ley pueda inscribirse y, con la información proporcionada, construir un padrón electoral preciso, confiable y actualizado.

La reforma electoral de 1946 creó un registro de electores para los comicios federaLES. Sin embargo, las autoridades electORALES locales mantuvieron sus atribuciones para confeccionar su lista nominal y determinar su propia cartografía electoral. En los hechos, a partir de la creación del RFE, los organismos locales empezaron a utilizar el registro federal mediante convenios. El control del registro de electores en una única autoridad federal fuera de las presiones locales, bajo el escrutinio de los representantes de los partidos políticos nacionales y con criterios exclusivamente técnicos facilitó la construcción de un padrón electoral federal con integridad y transparencia. Al respecto, en el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se aprobó el COFIPE, publicado el 15 de agosto de 1990, se estableció que “los archivos, bienes y recursos de la Comisión Federal Electoral y de sus órganos técnicos, el Registro Nacional de Electores y la Comisión de Radiodifusión, pasarán al Instituto Federal Electoral. El Registro Nacional de Electores se integrará a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores prevista en los artículos 85 y 92 de este Código. En tanto se instala el Instituto Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores seguirá realizando las funciones que le atribuye el Código Federal Electoral y cumplirá los acuerdos tomados por la Comisión Federal Electoral”.

En México el voto tiene carácter universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Todas las personas de nacionalidad mexicana, por nacimiento o por naturalización, que hayan cumplido 18 años de

¹² El sistema de medios de impugnación incorporó el Juicio para la Revisión Constitucional (JRC) para que los actos de autoridades electORALES locales puedieran ser controvertidos ante una instancia federal: la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF, competentes para revisar la constitucionalidad de su actos y resoluciones.

edad y tengan un modo honesto de vivir, tienen derecho al sufragio. Sin embargo, para ejercer este derecho la ley exige que la ciudadanía se encuentre inscrita en el RFE y cuente con credencial para votar con fotografía. El registro electoral en México es de carácter activo, esto es, le corresponde al ciudadano acudir, realizar y completar su trámite de inscripción de manera personal ante la autoridad electoral.

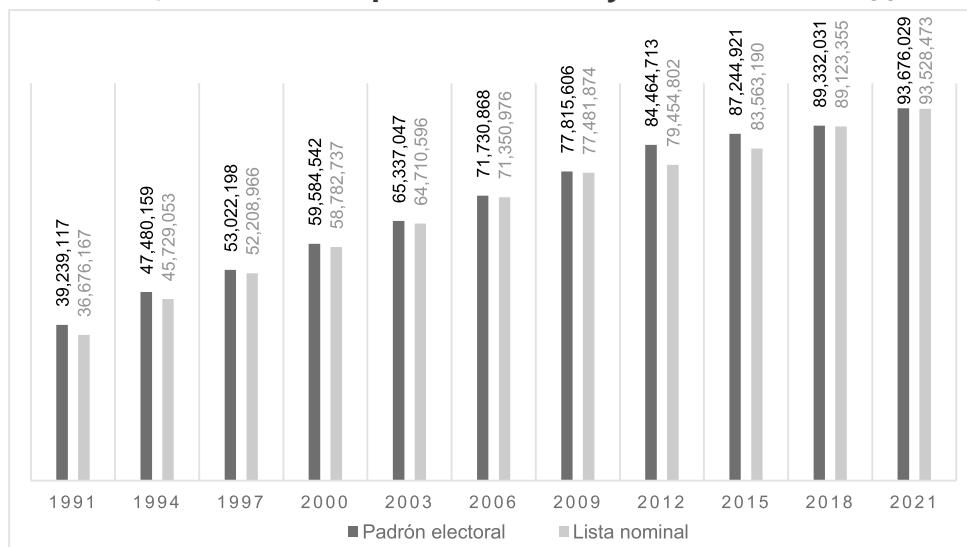
El RFE es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto integrar el padrón electoral que se forma mediante tres tipos de acciones: la aplicación de la técnica censal total o parcial, la inscripción directa y personal de los ciudadanos y la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos. El IFE, ahora INE, se encarga de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores. El COFIP, aprobado en 1990, estableció las bases y mecanismos mínimos para la organización electoral.

Para la depuración del padrón se crearon mecanismos para eliminar posibles errores e identificar homonimias y duplicados. Por ello, la legislación electoral contempla una serie de procedimientos y acciones con el propósito de actualizar y depurar de manera permanente los diversos instrumentos registrales. Estas acciones incluyen: 1) el intercambio de información con autoridades encargadas del registro civil, jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores para dar aviso cuando expida o cancele cartas de naturalización, expida certificados de nacionalidad y reciba renuncias a la nacionalidad; 2) la implementación de la campaña anual intensa para convocar, orientar y promover que los ciudadanos soliciten su inscripción en el padrón, la reposición de su credencial en caso de pérdida o actualización de sus datos, o bien la emisión de una nueva credencial cuando hayan cambiado de domicilio o haya expirado su vigencia; así como 3) la posibilidad de aplicar la técnica censal parcial en distritos o secciones específicas.

De la adecuada confección del padrón electoral depende buena parte de la logística electoral: el número y ubicación de las casillas, la contratación de personal en campo para la capacitación y asistencia electoral, la impresión de documentos electorales, entre otras actividades. Los partidos políticos pueden observar y requerir cualquier prueba de certeza sobre el padrón electoral. Los órganos de vigilancia, donde participan la autoridad electoral nacional y los partidos políticos, tienen la misión de asegurar la objetividad e imparcialidad de las actividades que realiza la autoridad comicial en materia registral.

En la actualidad, las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de Vigilancia tienen la tarea de vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y las listas nominales de electores, así como su actualización, se realicen en los términos establecidos en la ley; que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos; recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral; conocer y opinar sobre la ubicación de los módulos de atención ciudadana; emitir opiniones respecto de los trabajos de distritación electoral, así como supervisar las demás tareas encomendadas a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE). Finalmente, el padrón electoral y las listas nominales que se utilizan en las elecciones locales son proporcionados por la DERFE mediante convenios específicos con los OPLE.

Gráfica 3. Evolución del padrón electoral y la lista nominal, 1991-2021



Fuente: DERFE-INE.

2.3 La federalización de la administración de los tiempos en radio y televisión

El acceso de los partidos políticos a la radio y televisión fue reconocido en 1977. Sin embargo, la regulación sobre el tiempo disponible se perfeccionó hasta la reforma electoral de 1986 con la inclusión de la regla que les otorgaba 15 minutos mensuales y un programa conjunto que se emitía dos veces al mes. A partir de 1990, el COFIPRE previó un aumento en la cantidad de tiempo aire destinado a los partidos políticos y una distribución basada en su votación. Además, obligó a los concesionarios a vender espacios a los partidos políticos bajo las mismas tarifas que aplicaban para la publicidad comercial. La reforma de 1993 estableció que únicamente los institutos políticos podrían contratar tiempos en radio y televisión para hacer campaña. Para ello, los concesionarios y permisionarios debían entregar al IFE su catálogo de horarios y tarifas (Gilas, 2016).

En 1996 se establecieron las reglas de distribución del tiempo aire que siguen vigentes: 30% del total de manera igualitaria y el restante 70% en forma proporcional, de acuerdo con la última votación de diputaciones federales. Además de los 15 minutos mensuales, los partidos políticos adquirieron derecho a transmisiones gratuitas y, en su caso, el IFE podría comprar promocionales adicionales en periodo de campaña para distribuirlos entre las distintas fuerzas políticas. Finalmente, se prohibió la contratación de propaganda electoral por parte de terceros y el IFE quedó obligado a realizar monitoreos muestrales sobre la cobertura noticiosa de los medios de comunicación electrónicos (Becerra, Salazar y Woldenberg 2005).

Entre 2007 y 2008 se implementó una reforma político-electoral que impactó de manera fundamental a las instituciones electorales. El nuevo COFIPRE otorgó al IFE 53 atribuciones con el objetivo de fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales; promover la participación ciudadana en las elecciones; asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales y regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación. La reforma electoral fue una reacción a los hechos suscitados durante el proceso electoral federal de 2006, que se distinguió por la influencia e importancia de las televisoras en las campañas electorales y la agresividad del contenido de los promocionales.

Después de la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado en 2007, se instruyó a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) a realizar el análisis de las propuestas de cambios articulados en cinco ejes: federalismo, régimen de Estado y gobierno, reforma al Poder Judicial, garantías sociales, y democracia y reforma electoral. En el marco de esos trabajos, un conjunto de partidos políticos presentó una propuesta que no prosperó: la creación de una autoridad electoral encargada de organizar las elecciones federales y locales. Sin embargo, la reforma incluyó la previsión que, a solicitud de las autoridades electorales competentes y mediante un convenio suscrito con el IFE, éste pudiera organizar y desarrollar las elecciones locales, en los términos en los que disponga la legislación aplicable.¹³

La reforma electoral de 2007 no nacionalizó las elecciones, pero creó un modelo de comunicación político-electoral federalizado que continua vigente. Estos cambios constitucionales y legales tuvieron como objetivos: disminuir el costo de las campañas electorales; fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales para superar las limitaciones que enfrentaron en 2006 y que no les permitieron intervenir a tiempo para corregir las anomalías del proceso; e impedir que terceros ajenos a la vida electoral interviniieran en la competencia electoral. De esta forma, el modelo de comunicación política se articuló siguiendo las directrices que a continuación se detallan:¹⁴

- a) El derecho constitucional de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social en el tiempo que corresponde al Estado. El tiempo del Estado al cual pueden acceder se distribuye siguiendo los parámetros para el financiamiento público: el 30% se divide en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.
- b) La prohibición a los partidos políticos de contratar o adquirir, por sí mismos o a través de terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, así como para personas físicas o morales con el propósito de difundir propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- c) La determinación para que el IFE, ahora INE, se constituyera como autoridad única para la administración del tiempo que correspondiera al Estado en radio y televisión destinado a sus propios

¹³ La propuesta generó un debate sobre la posible vulneración de la soberanía de los estados. Esa postura fue una de las que el Congreso del Estado de Coahuila sostuvo para votar en contra de la iniciativa de reformas a la Constitución en materia electoral de 2007.

¹⁴ Para un mayor análisis sobre el modelo de comunicación política y la reforma electoral de 2007 ver Córdova y Salazar (2008).

fines y a los de los partidos políticos, tanto en el ámbito federal como en el local. Adicionalmente, se facultó a la autoridad para ordenar, de ser procedente y de manera excepcional, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio y/o televisión que violen la ley, cumpliendo estrictamente los procedimientos previstos en la legislación aplicable. Además, el Instituto conservaría la responsabilidad de desplegar un monitoreo de los programas con contenidos noticiosos para verificar su apego a lo establecido en las normas electorales.

- d) La suspensión de la difusión de la publicidad de los entes públicos durante las campañas electorales con la excepción de la información que generen las autoridades electorales, la relativa a los servicios educativos y de salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

La aplicación del modelo de comunicación política significó un proceso paulatino de adaptación a procedimientos y prácticas inéditas en la vida electoral del país. Entre las actividades genéricas que la autoridad electoral realiza para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión se encuentran: la elaboración del catálogo de emisoras y el mapa de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo para determinar su participación en elecciones locales y federales; la aprobación de pautas para la transmisión de los mensajes de las autoridades electorales, partidos políticos y candidaturas independientes; así como verificar, en forma directa, el cumplimiento de las pautas de transmisión y las normas aplicables a la propaganda electoral que se difunda por medios electrónicos.

Durante más de una década, el IFE, ahora INE ha sido la autoridad única en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión con fines electorales. El INE se ha adaptado a nuevas tecnologías que han mejorado los procesos para garantizar el acceso permanente a las prerrogativas que tienen los actores políticos nacionales y locales. La elaboración de pautas y órdenes de transmisión, la verificación y monitoreo de los promocionales, así como la notificación de requerimientos se han realizado conforme a lo estipulado en la ley. Durante los procesos electorales, la autoridad electoral nacional administra 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión desde el inicio de las precampañas hasta del día de la jornada electoral, lo que se traduce en millones de promocionales pautados para partidos políticos, candidaturas independientes y autoridades electorales. Lo anterior, implica un esfuerzo institucional titánico que tiene como objetivo mejorar las condiciones de equidad en las contiendas federales y locales.

Tabla 7. Distribución del tiempo del Estado administrado por el INE, según etapa del proceso electoral (minutos diarios)

Actor Político	Precampaña	Intercampaña	Campaña*	Veda y jornada
Partidos políticos	30	24	41	Sin tiempo
Autoridades electorales	18	24	7	48

* Las candidaturas independientes acceden a espacios en la pauta durante la campaña.

3. El modelo del órgano constitucional autónomo en los hechos (1996-2013)

3.1 Los contrastes en los estándares de la administración electoral

La organización de las elecciones requiere la presencia de órganos imparciales e independientes que cumplan con estándares mínimos para la administración electoral. Sin embargo, la liberalización paulatina del espacio político en México dio lugar a distintos desarrollos institucionales. Hasta antes de la reforma electoral de 1996, los órganos electorales de los estados copiaron un esquema similar al federal, eran comisiones dependientes de las secretarías de gobierno que tenían encomendado el registro de los partidos políticos que competían por los distintos cargos locales, así como la organización y desarrollo de los comicios en su estado y municipios.¹⁵

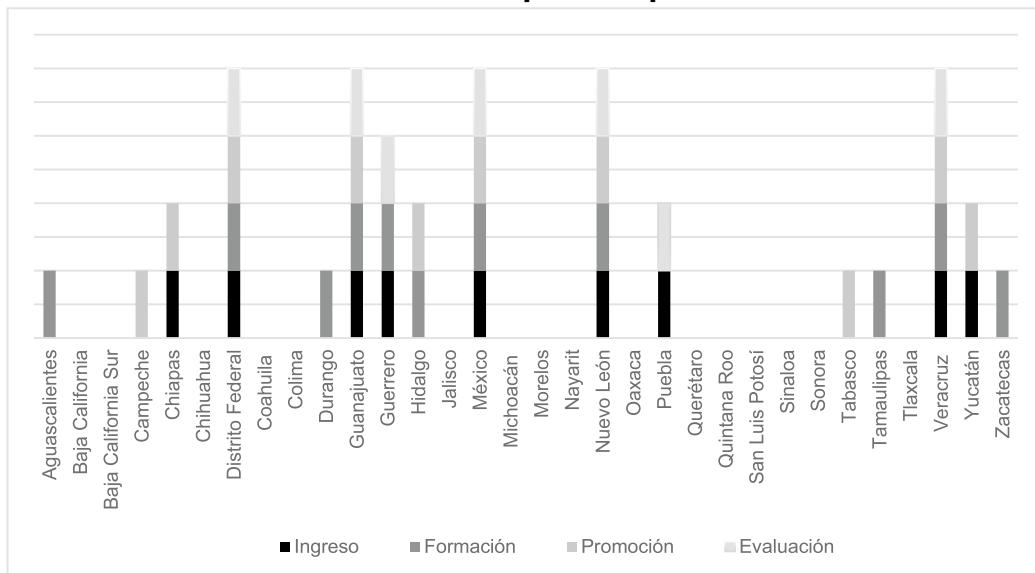
La sofisticación de la organización de los comicios ha implicado una inevitable especialización de las normas, las instituciones y los procedimientos. Sin embargo, la profesionalización de las estructuras de los órganos electorales de los estados fue asincrónica. El establecimiento de un servicio civil de carrera en el ámbito electoral había iniciado en 1990 a escala federal como una garantía adicional de que la organización de los comicios se realizaría sin sesgos, con objetividad y con un alto grado de calidad técnica, lo que redundaría en una mayor credibilidad y confianza.

Hasta antes de la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), consecuencia de la reforma electoral de 2014, 19 entidades federativas contaban con algún tipo de norma que preveía la existencia de un servicio profesional electoral. Sin embargo, sólo seis entidades lo instrumentaron con distintos grados de formalidad: Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León y Veracruz. Con el paso de los años, la profesionalización del personal de los OPLE se convertiría en una novedad que afectaría intereses de actores locales que habían influido en los nombramientos de los funcionarios electorales. El 20 de junio de 2014, el Consejo General del INE aprobó, mediante acuerdo INE/CG68/2014, la elaboración de un censo y diagnóstico integral sobre las condiciones en que operaban los servicios de carrera en los OPLE. Lo anterior, a fin de elaborar las directrices bajo las que se diseñaron los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos de los institutos electorales locales al SPEN. Uno de los principales hallazgos del censo fue la detección de 1,060 plazas de 3,819 (28% del total), con actividades sustantivas y, por tanto, susceptibles de ser incorporadas al SPEN.

Respecto al análisis de los mecanismos que integran al servicio de carrera en materia electoral, el diagnóstico detectó diferencias sustantivas (véase Gráfica 4). Por ejemplo, respecto al proceso de ingreso, únicamente nueve institutos estatales habían realizado concursos públicos para ocupar plazas del servicio profesional local, aunque en algunos casos habían pasado casi diez años desde el último de ellos (Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Veracruz y Yucatán). Sobre los procesos de formación o capacitación se identificaron cinco organismos con programa de formación propio: Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero y Veracruz; sin embargo, la gran mayoría de los institutos no poseía un programa formal de capacitación o formación, sus capacidades institucionales se limitaban a adquirir servicios ofrecidos por proveedores externos. Respecto al seguimiento del desempeño, únicamente siete entidades habían aplicado algún tipo de evaluación, aunque su aplicación no fue continua (Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Puebla y Veracruz). En lo relativo a mecanismos de promoción, se detectaron diversas modalidades orientadas a la promoción vertical (ascensos), pero únicamente el Distrito Federal previó un esquema de promociones horizontales. Finalmente, ninguno de los 32 organismos tuvo un proceso formal de disciplina o sanción en operación como parte de su servicio profesional local.

¹⁵ Hasta la reforma electoral de 1977, para competir en el ámbito local, los partidos políticos debían obtener su registro estatal ante los órganos electorales de cada entidad federativa con reglas más restrictivas que las federales. A partir de 1977, los partidos políticos que obtuvieran su registro ante la CFE podían participar, en automático, en los procesos electorales de los estados.

Gráfica 4. Mecanismos del servicio operados, previo a la reforma de 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo y Diagnóstico de los OPLE elaborado por la DESPE-INE con base en el Acuerdo INE/CG68/2014.

Un aspecto que refleja nitidamente los contrastes en los estándares de la administración electoral local son las deficiencias en la estructura y profesionalización del personal de los OPLE. Ambas debilidades responden al diseño institucional con el que se desarrollaron los organismos electorales durante las últimas tres décadas. La mayoría de los OPLE carecen, por su diseño, de órganos descentrados permanentes, lo cual va en detrimento de la profesionalización que requiere la atención de actividades que se desarrollan en sus consejos distritales y municipales, como lo son: el registro de candidaturas, el resguardo de paquetes electorales o los cómputos de las diversas elecciones (San Martín y Hernández: 143, 2020). Hasta antes de 2014, únicamente los institutos electorales del Distrito Federal y Guanajuato contaban con órganos descentrados permanentes. Esta carencia se amplía con la ausencia de sedes fijas, lo que implica una importante inversión para que los órganos temporales operen durante los procesos electorales.

3.2 La diversidad en la legislación electoral local como fuente de innovación

La autonomía con la que se de dotó a los institutos electorales de los estados y la libre configuración de las legislaturas permitieron un desarrollo institucional y normativo diferenciado. La falta de una reforma electoral federal durante una década (1996-2007) provocó que los cambios se generaran desde lo local y que, en muchos temas, los estados fueran fuente de innovación. Entre los casos más destacados se encuentran los estados de Sonora y Yucatán, quienes fueron las primeras entidades en admitir candidaturas independientes. En 2013, previo a que emitiera la legislación secundaria, el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas aprobó el Reglamento de candidaturas Independientes. En Chihuahua se aprobó la contratación de espacios en radio y televisión a través del organismo electoral; en Oaxaca, se desarrollaron las elecciones municipales bajo sistemas normativos indígenas que respetaron los usos y costumbres de las comunidades originarias; en Chiapas, la fiscalización electoral la realizó un organismo independiente al instituto local; y en el Estado de México, el rebase de topes de campaña fue causal de nulidad.

En Coahuila, Jalisco y el Distrito Federal se desarrollaron urnas electrónicas manufacturadas por los propios institutos electorales locales. En 2005, Coahuila fue la primera entidad en utilizar 42 urnas electrónicas para recibir la votación de la ciudadanía y en 2008 volvió a utilizarlas con éxito. En 2009, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) realizó la votación para elegir diputaciones y jefes delegacionales, con efectos vinculantes, a través de 40 urnas electrónicas. Finalmente, en 2009, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco utilizó el sistema de votación electrónica para recibir la votación del municipio de Tuxcueca, además de las elecciones extraordinarias de las localidades de Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca.

El IEDF es pionero en materia de accesibilidad e inclusión. Desde el año 2000 utiliza la mascarilla braile, un aditamento para que las personas con discapacidad visual puedan ejercer su derecho al sufragio sin el apoyo de una tercera persona y, en 2003, diseñó un cancel especial a fin de facilitar la emisión del voto de personas con algún tipo de discapacidad motriz. Durante el proceso electoral local de 2012, el IEDF

emitió diversos acuerdos con mecanismos para que las personas trans ejercieran su derecho a votar sin discriminación y aprobó dos modalidades de votación: postal y electrónica, para que los chilangos residentes en el extranjero eligieran a la persona titular de la Jefatura de Gobierno. Con una lista nominal de 10,782 electores, el IEDF recibió 7,911 sufragios, 5,276 por correo postal y 2,639 vía internet, lo que representó una participación del 73.41%, una tasa muy superior a cualquier otro ejercicio de votación desde el extranjero.

En las entidades federativas, los congresos locales incluyeron diversos mecanismos de democracia directa en sus legislaciones, entre ellos: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular o ciudadana, la revocación de mandato, el presupuesto participativo, el cabildo, la consulta popular o ciudadana, las contralorías ciudadanas y la audiencia pública, entre otros. Este desarrollo normativo contrasta con el federal donde, apenas hace unos años, se incluyó a la iniciativa ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. Es importante señalar que 29 de las 32 entidades federativas establecieron algún mecanismo de democracia directa antes de que aparecieran a nivel federal. Sobre los primeros mecanismos incorporados en leyes locales destacan los textos del entonces Distrito Federal,¹⁶ Jalisco y el Estado de México.

Tabla 8. Mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas

Antes del año 2000	Entre 2000 y 2010	2014	Posterior a la publicación de la LFCP
Distrito Federal Jalisco Estado de México	Baja California Sur Colima Puebla Veracruz Aguascalientes Baja California Coahuila, Zacatecas Tamaulipas Guanajuato Quintana Roo Sonora Tabasco Yucatán Chiapas Durango Guerrero Morelos San Luis Potosí Chihuahua	Ley Federal de Consulta Popular (LFCP)	Hidalgo Campeche ¹⁷ Nuevo León

Fuente: Elaboración propia con datos de Chavez y Preisser (2014).

El impulso reformador en las entidades federativas disminuyó con la reforma constitucional de 2014, incluso, en algunas entidades hubo regresión a procedimientos electorales que ya habían sido superados por los avances tecnológicos implementados por las autoridades electorales locales.

3.3 La captura de los órganos electorales por los gobernadores

Durante años, la oposición cuestionó la integración de los órganos electorales de los estados por los evidentes vínculos con el partido mayoritario, presuntos actos de corrupción o incumplimiento a los estándares mínimos para la organización de los comicios (Eisenstadt, 2004). Diversos trabajos académicos centraron su atención en explicar cómo las condiciones de competitividad electoral influyeron en la creación de institutos electorales más independientes y profesionalizados durante la transición a la democracia en México (Crespo, 1996; Eisenstadt, 2004; Aparicio y Ley, 2008). La hipótesis central de estos estudios es que elecciones más competitivas generan una distribución más nivelada de las fuerzas políticas y, con ello, la búsqueda de reformas electorales que permiten nivelar las condiciones de la competencia política, como lo es la garantía de órganos electorales imparciales e independientes.

Los órganos encargados de organizar y calificar los comicios desempeñan un papel central para asegurar la transferencia pacífica del poder mediante elecciones libres, justas y creíbles; por ello, son un factor

¹⁶La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 12 de junio de 1995, estableció la figura de la consulta vecinal. En 1997, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPC) que agregó el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. La LPC se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998.

¹⁷A nivel constitucional únicamente se señala como prerrogativa de los ciudadanos campechanos el poder participar y votar en los procedimientos de referéndum y plebiscito, así como otros mecanismos de participación establecidos en la ley. Sin embargo, no existe regulación secundaria.

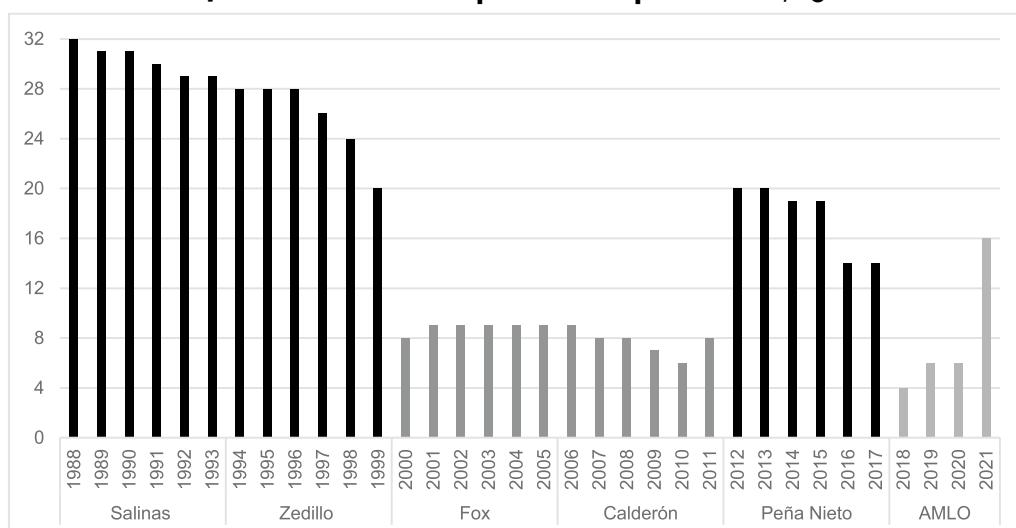
fundamental de la gobernanza democrática. Al respecto, algunos estudios señalan que el grado de independencia y profesionalismo son variables relevantes para explicar la aceptación de los resultados y la confianza en los procesos electorales (Hartlyn, et. al., 2009). En México, la construcción de las instituciones electorales federales fue resultado de sucesivas reformas pactadas entre el gobierno y la oposición. El proceso de liberalización política tuvo como consecuencia la aprobación de reglas que facilitaron comicios con mejores condiciones para la competencia; sin embargo, la lógica de las reformas efectuadas a nivel federal no necesariamente fue la misma en el plano subnacional.

En el último siglo, los gobernadores han tenido grandes capacidades de acción, aunque en diferentes grados dependiente del contexto de sus mandatos. Durante el periodo en que el PRI mantuvo la presidencia de la República, los gobernadores gozaban de cierta autonomía para designar candidatos y controlar al partido y a las instituciones locales, siempre y cuando pudieran garantizar la estabilidad y paz pública en sus estados. Cuando las movilizaciones tenían un impacto que trascendiera la política local entonces intervenía el presidente (Hernández, 2008; Alvarado, 1996). Los gobernadores de enclaves priistas cooptaron y colonizaron a los institutos electorales de sus estados. En la mayoría de los casos, el método de selección de los consejeros estaba cerrado al escrutinio público y la falta de una oposición en los congresos impidió que pudiera darse una negociación sobre los perfiles idóneos para encabezar a los organismos electorales. Bajo ese contexto, los procedimientos de designación condujeron a una selección sesgada a favor del partido mayoritario.

Las protestas en demanda de limpieza en las elecciones y el aumento de la competitividad electoral produjeron cambios institucionales incentivados por una oposición dispuesta a negociar y gobiernos que, preventivamente, liberalizaron el espacio público con el propósito de evitar pérdidas electorales, enfrentamientos con la oposición o inestabilidad política (Crespo, 1996 y Ley, 2007). Sin embargo, el reclamo de la oposición sobre la manipulación y captura de las autoridades electorales por parte de los gobernadores fue constante y permanente. La construcción de autoridades electorales independientes se materializó en cambios constitucionales y legales durante la década de los noventa del siglo XX. Sin embargo, persistieron distintas situaciones que, directa o indirectamente, afectaron el grado de independencia de los organismos electorales de los estados (Ley, 2007), tales como: el proceso de selección y nombramiento de los consejeros electorales, la posibilidad de su reelección y los incentivos que esto generó en las decisiones de los consejeros, su exclusividad en el derecho al voto en las decisiones del máximo órgano de dirección, la designación de su presidencia, la participación activa de algún representante del ejecutivo local en el Consejo y la creación de un servicio profesional electoral.

Con la reforma electoral de 1996, la designación de las consejerías quedó en manos de las mayorías legislativas de los congresos locales; no obstante, los gobernadores continuaron ejerciendo una influencia considerable en dichos órganos. En algunas entidades mantuvieron la potestad de proponer candidatos para ocupar las consejerías, lo que les permitió “nominar a personajes pertenecientes a su estructura burocrática, personalidades cercanas a su partido, y otras veces ejercieron el control de los nombramientos vía los propios congresos, donde regularmente contaban con un grupo parlamentario mayoritario y afín a sus intereses” (Córdova y Astudillo, 2010: 41).¹⁸

Gráfica 4. Gobernaturas del partido del presidente, 1988-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte Electoral de Integralia Consultores, junio 2021

¹⁸Para un análisis más profundo sobre la influencia e injerencia de los gobernadores ver la obra de Crespo (1996) en la que se realiza un análisis comparado de la evolución de las legislaciones electorales en México.

Ante las denuncias e incluso pruebas de intromisión de los poderes locales en la disputa por el poder público, en muy pocos casos se impusieron sanciones o tomaron determinaciones que incidieran en el resultado electoral. A los reclamos sobre las irregularidades, la compra y coacción del voto, así como el desvío de recursos públicos en las campañas electorales, se sumaron demandas de sometimiento y falta de autonomía de los órganos electorales que permitieron dichas prácticas (San Martín y Hernández, 2020). En Veracruz, Estado de México, Coahuila y Quintana Roo, dichos señalamientos fueron fuente de conflicto permanente entre la oposición y los gobiernos locales en turno.

3.4 La debilidad de los órganos constitucionales autónomos

El hecho de que algunos institutos locales hayan “demostrado deficiencias en su diseño institucional y evidentes carencias en su independencia y autonomía no puede llevar a realizar generalizaciones que no se sostienen con evidencia objetiva” (Córdova y Astudillo, 2010: 19). De acuerdo con Méndez y Loza (2016: 15), la independencia formal de los órganos electorales es una condición relevante y necesaria, pero no suficiente para ser efectiva, pues ello depende de factores internos y externos, tales como: el grado de profesionalización, el nivel de corrupción en las entidades federativas, el poder del gobernador y la fortaleza de los partidos políticos en los órganos legislativos de los estados, entre otros.

Irma Méndez propone tres indicadores para medir el desempeño de los órganos electorales: independencia, partidismo y profesionalización. Los indicadores de independencia miden el grado de facilidad con que los consejeros son removidos; es decir, la naturaleza del proceso de designación y la duración en el cargo. El partidismo captura el vínculo que tienen los consejeros con los partidos políticos o el gobernador y utiliza como variables de estudio la naturaleza de los órganos que intervienen en el nombramiento, las impugnaciones sobre el proceso de selección y un análisis cualitativo elaborado por la Red de Investigación de la Calidad de la Democracia en México. Finalmente, la variable profesionalización mide la capacidad organizativa de los órganos electorales con la implementación de procedimientos técnicos mediante la operación efectiva de un servicio profesional electoral.

Del estudio de la correlación entre indicadores destaca que la relación entre independencia y partidismo es negativa y significativa, es decir, entre más independientes, menos partidistas –una correlación esperada–. El profesionalismo y la independencia no están correlacionados; esto es difícil de entender, sin embargo, en los hechos, la independencia de órganos electorales no ha venido acompañada de su profesionalismo. Finalmente, la relación entre profesionalismo y partidismo es negativa, aunque no significativa, lo que sugiere que a mayor partidismo, menos profesionalismo. En síntesis, el estudio sostiene la heterogeneidad de los órganos electorales estatales y que, en general, existe poca independencia, alto grado de partidismo en su integración y poca profesionalización de los funcionarios. El diseño institucional de los órganos electorales locales podría garantizar elecciones libres y justas, sobre todo desde la perspectiva de la ley; sin embargo, en la práctica, los procedimientos o decisiones están sesgados y reflejan la influencia o injerencia de partidos políticos y, con mayor frecuencia, del poder ejecutivo local.

La debilidad de los órganos electorales locales fue un tema central en la justificación de la reforma aprobada en 2014. Así lo sostuvieron las comisiones dictaminadoras de la reforma constitucional en materia político-electoral en el Senado de la República para dimensionar la motivación de los cambios emprendidos en el sistema electoral.

“[...] Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarán las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos (sic) locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.” (Senado de la República, 2013: 124).

Si bien en la discusión legislativa generó un debate en torno a federalizar o nacionalizar las funciones electorales del Estado mexicano, el resultado final de las negociaciones políticas fue un modelo híbrido con atribuciones exclusivas y concurrentes entre el INE y los OPLE. La reforma “mantuvo la esencia del modelo federalista [...], [porque] a pesar de crear una autoridad nacional con atribuciones específicas, [mantuvo] a los OPLE como autoridades electorales en el ámbito local” (Santiago, 2018: 64).

4. El nuevo SNE

La reforma constitucional y legal de 2014 rediseño el régimen electoral mexicano y dio origen al SNE. El IFE se transformó en una autoridad nacional, se mantuvieron los institutos electorales de los estados, ahora denominados OPLE y se introdujo un sistema de atribuciones compartidas en la organización de las elecciones locales. La reforma tuvo como objetivo homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia procedural. El INE asumió atribuciones directas de los procesos electorales locales en tres áreas: la integración de las mesas directivas de casilla; la fiscalización de los recursos empleados por todos los actores políticos que participan en las contiendas; así como la articulación del SPEN para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local. Además, el INE conservó el RFE y su carácter de administrador único de los tiempos del Estado en materia electoral.

A partir de la reforma de 2014, el Consejo General del INE se compone de 11 personas elegidas por la Cámara de Diputados: una de ellas funge como consejero presidente y las diez restantes como consejeros electorales. Ese mismo Consejo General, por mayoría calificada de votos, designa y, en su caso, remueve a los consejeros de los OPLE. Además, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la ley, el INE puede ejercer la facultad de atracción, asunción y delegación de competencias y/o actividades de los OPLE.

4.1 El nombramiento y remoción de los consejeros electorales de los OPLE

La reforma electoral de 2014 facultó al Consejo General del INE para designar y, en su caso, remover a las consejerías de los OPLE.¹⁹ Al respecto, el artículo 101 de la LGIPE establece que el INE deberá emitir una convocatoria pública, ampliamente difundida entre los ciudadanos interesados a participar, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, con los cargos y períodos a designar, plazos del proceso, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y procedimiento a seguir.

Si bien la ley estableció la emisión de una convocatoria, no detalló el procedimiento para seleccionar a las candidaturas idóneas. Por ello, el Consejo General diseñó un proceso de selección y designación de consejeros con cinco etapas: 1) registro de aspirantes, 2) verificación del cumplimiento de los requisitos, 3) examen de conocimientos, 4) ensayo presencial y 5) entrevista.²⁰ La LGIPE facultó a la Comisión de Vinculación con los OPLE para conducir el desarrollo del proceso de designación y proponer al Consejo General los perfiles para cada cargo. Finalmente, el Consejo General tiene la facultad de designar a las y los consejeros de los OPLE mediante el voto a favor de cuando menos ocho de sus integrantes. Es así que, en ejercicio de sus facultades, entre 2014 y 2015, el Consejo General del INE designó a la totalidad de las consejerías de las 32 entidades federativas.

Algunos aspectos a destacar sobre el proceso implementado por el INE son el cumplimiento del principio de paridad en la designación, la participación de especialistas en las evaluaciones y los criterios de transparencia durante el procedimiento. Respecto a la paridad, la autoridad estableció en los criterios de selección una disposición para procurar la equidad de género en la conformación de los OPLE al incluir por lo menos a tres consejeras y cuatro consejeros o viceversa. Sobre la participación de instituciones de educación superior y entes especializados en el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) coadyuvó en la elaboración y aplicación del examen de conocimientos, mientras que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia

¹⁹ El artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo 2 de la Constitución establece que “el consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley [...] En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo período”.

²⁰ El 6 de junio de 2014, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para la Designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los OPLE. Posteriormente, el máximo órgano de dirección del INE integró dichas disposiciones en el Reglamento para la designación y la remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPLE, aprobado el 11 de marzo de 2015.

Económicas (CIDE) y el Colegio de México, contribuyeron con su experiencia y prestigio en la calificación de los ensayos que presentaron las personas aspirantes.

En relación con la transparencia del proceso, el INE decidió transmitir, en tiempo real, las entrevistas por medio de su portal electrónico. Con ello, cualquier interesado pudo observar y escuchar las preguntas y respuestas de los aspirantes. Esta situación permitió evaluar aspectos importantes de la formación profesional, laboral y personal de las candidaturas. Finalmente, una garantía adicional es la posibilidad de impugnar cada acto que toma la autoridad electoral en cada una de las etapas, incluida la propia designación del Consejo General del INE. Sobre el particular, destaca el caso de Colima (SUP-RAP-142/2014 y acumulado), en el que la Sala Superior del TEPJF decidió revocar un nombramiento y ordenar al Consejo General del INE ha realizar una nueva designación.

Hasta junio de 2021, el Consejo General del INE ha nombrado 406 consejeras y consejeros de las 32 entidades federativas: 49% hombres y 51% mujeres. En 2014 se designaron 19 estados y en 2015 los 13 restantes. A partir de 2016 se han emitido diversas convocatorias para cubrir vacancias por renuncia, remoción y fallecimiento, así como para designar nuevas consejerías debido al nombramiento escalonado previsto en la ley. Hasta 2021, el INE ha emitido trece convocatorias públicas en las que se han inscrito 12,955 personas, 61% hombres y 39% mujeres.

Tabla 9. Proceso de designación de consejeras y consejeros de los OPLE

Convocatoria	2014	2015	2016	2017-1	2017-2	2018-1	2018-2
Registros	3,557	1,994	245	1,894	173	1,673	256
Cumplieron requisitos	3,340	1,894	232	1,814	169	1,594	242
Aprobaron examen	985	675	75	583	69	319	72
Con ensayo idóneo	379	350	37	284	32	150	37
Designados	133	91	8	59	3	37	5

Convocatoria	2019-1	2019-2	2020-1	2020-2	2020-3	2021-1	Total
Registros	334	352	41	2,139	111	186	12,955
Cumplieron requisitos	312	336	37	1,889	109	174	12,142
Aprobaron examen	94	120	20	385	38	57	3,492
Con ensayo idóneo	49	66	14	259	17	23	1,697
Designados	5	8	2	49	3	3	406

Género	Convocatorias		Designaciones	
Hombres	7,866	60.72%	199	49.01%
Mujeres	5,089	39.28%	207	50.99%
Total	12,955	100.00%	406	100.00%

Fuente: Estadísticas de la UTVOPLE-INE.

La remoción es la máxima sanción aplicable para consejerías de los OPLE y constituye la una única sanción que puede determinar el Consejo General del INE, por una mayoría calificada de ocho votos. El procedimiento de remoción cambió con la reforma electoral de 2014, previo a ella, únicamente los congresos locales tenían dicha facultad. El procedimiento de remoción consta de un juicio mediante el cual se investiga y, en su caso, sanciona con la separación del cargo si se comprueba que se incurrió en alguna de las causas graves señaladas en el artículo 102 de la LGIPE y 34 del Reglamento del INE para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPLE.²¹

²¹ Son causales para una posible remoción son las siguientes: 1) realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; 2) tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; 3) conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; 4) realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; 5) emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; 6) dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo; y violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

El INE es la autoridad encargada de tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos de remoción. A partir de la entrada de la reforma electoral se han instaurado 167 procedimientos con motivo de la presentación de vistas o denuncias contra consejerías de los OPLE. Los institutos electorales locales de Morelos (16), Veracruz (12), Oaxaca (11) e Hidalgo (11) concentran el mayor número de procedimientos. Con corte a julio de 2021, se han resuelto 141 procedimientos de remoción, de ellos, únicamente diez fueron declarados fundados y, en consecuencia, las doce personas consejeras denunciadas fueron removidas del cargo: 7 en Chiapas; una consejera en Colima, Morelos y Yucatán; y un consejero en Querétaro y Veracruz.²²

Tabla 10. Procedimientos y remoción de consejeras y consejeros de OPLE

Año	Procedimientos	Remociones
2014	6	
2015	24	
2016	33	9
2017	22	2
2018	36	
2019	15	
2020	17	1
2021	14	
Total	167	12

Fuente: UTCE-INE con información al 16 de junio de 2021.

4.2 Las facultades de asunción y atracción del INE

Tras la reforma en materia político-electoral del año 2014, el INE fue dotado de tres atribuciones especiales que le permiten atraer, delegar o asumir actividades vinculadas a la función electoral que originalmente competen a los OPLE. Estos instrumentos, en teoría, ofrecen incentivos para una mayor cooperación institucional y son flexibles porque permiten una comunicación e interacción más fluida entre la autoridad nacional y los OPLE. Tales atribuciones están establecidas en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado C, segundo párrafo, incisos a), b) y c) de la Constitución, del 120 al 125 de la LGIPE y del 38 al 68 del Reglamento de Elecciones.

La solicitud para ejercer las facultades de asunción y atracción debe presentarse mediante escrito fundado y motivado de al menos cuatro consejerías del INE o la mayoría de las consejeras y los consejeros del OPLE. En caso de asunción total, la petición deberá presentarse previo al inicio del proceso electoral local que se trate, mientras que para la atracción y asunción parcial, podrá presentarse en cualquier momento. Respecto a la facultad de delegación, ésta deberá realizarse antes del inicio del proceso electoral local, a petición de al menos cuatro consejerías del INE. Para ejercer cualquiera de las tres facultades se requiere del voto aprobatorio de, al menos, ocho consejerías del INE.

La facultad de asunción, total o parcial, se refiere la responsabilidad que adquiere el INE para realizar directamente las actividades que le corresponden a los OPLE. En el 2019, el INE ejerció por única ocasión la asunción total. En este caso, la solicitud fue formulada por cuatro consejeros electorales del INE con el objetivo de organizar las elecciones extraordinarias para elegir a la gubernatura de Puebla, así como las

²²En Chiapas (UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 y sus acumulados) por negligencia, ineptitud y descuido en la paridad de género en la postulación de candidaturas y por irregularidades en el listado nominal del voto en el extranjero. En un principio el Consejo General del INE removió a tres consejeros; sin embargo, la Sala Superior del TEPJF revocó la decisión para que remover a los restantes cuatro. En Colima (UT/SCG/PRCE/PRI/CG/15/2015) por negligencia, ineptitud y descuido en las declaraciones realizadas por la Consejera Presidenta en un programa radiofónico donde dio datos incorrectos sobre el ganador de la elección a gobernador. En un principio el Consejo General del INE suspendió a la consejera por 30 días; sin embargo, la Sala Superior del TEPJF revocó la decisión para que se removiera a la consejera (SUP-RAP-485/2016, 486/2016 y 487/2016). En Querétaro (UT/SCG/PRCE/MC/JL/QRO/1/2016), por realizar conductas que atentaban contra la independencia e imparcialidad y realizar acciones que implicaron subordinación con terceros, al recibir remuneración por actividades docentes. En Veracruz (UT/SCG/PRCE/ESTJ/CG/25/2016), por participar en actos para los cuales estaba impedido y realizar nombramientos en contravención a la normativa aplicable, al participar en la contratación de su cuñada (entrevistó y votó). En Yucatán (UT/SCG/PRCE/HAHR/JL/YUC/3/2017), por participar en actos para los cuales estaba impedida y realizar promociones y ratificaciones en contravención a la normativa aplicable, al participar en la contratación de su hermana (solicitó una bonificación y votó el nombramiento). Finalmente, en Morelos (UT/SCG/PRCE/TEEM/CG/7/2018 y su acumulado), por negligencia, como consecuencia de la falta de cuidado en el desempeño de las funciones que legalmente tiene atribuidas, así como aquellas que no ejerció, provocando con ello una afectación a la garantía de debido proceso y a los principios de certeza y profesionalismo.

derivadas de la nulidad de las elecciones municipales en Ocoyucan, Cañada de Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma (INE/CG40/2019).²³ En 2015, el INE asumió la elección extraordinaria de la gubernatura de Colima (INE/CG902/2015); sin embargo, no se trató del ejercicio de alguna facultad especial sino de una orden de la Sala Superior del TEPJF, en acatamiento a una sentencia en la que declaró la nulidad de la elección para la gubernatura e instruyó al INE a realizar dicha elección (SUP-JRC-678/2015 y su acumulado).

De acuerdo con el artículo 39, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Elecciones, el INE también puede asumir parcialmente una elección local al implementar u operar alguna actividad o cualquier fase. La aprobación de acuerdos para ejercer la facultad de asunción parcial se ha dado en siete ocasiones, todos ellos relacionados con la implementación y desarrollo de los Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y conteos rápidos estatales.

Tabla 11. Ejercicio de la facultad de asunción parcial por parte del INE

	Proceso	Acuerdo	Resolución del Consejo General del INE	Fecha
1	2015-2016	INE/CG75/2016	Resolución que determina procedente la solicitud de asunción para la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares para el Proceso Electoral Local 2015-2016, en el estado de Sinaloa.	17/02/2016
2	2016-2017	INE/CG883/2016	Resolución por la que se determina procedente la solicitud del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, para el efecto que este Instituto Nacional Electoral ejerza la facultad de asunción respecto a la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares en el Proceso Electoral Local Ordinario 2016- 2017, en dicha entidad federativa.	21/12/2016
3	2016-2017	INE/CG05/2017	Resolución por la que se determina procedente la solicitud del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, para el efecto que se ejerza la facultad de asunción respecto de la implementación y ejecución del Conteo Rápido de la elección de Gobernador; implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares; así como la designación de secretarios en los consejos municipales de esa entidad en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017.	13/01/2017
4	2017-2018	INE/CG503/2017*	Resolución sobre la solicitud realizada por el Organismo Público Electoral del estado de Tabasco, para que el INE ejerza su facultad de asunción respecto a la implementación, operación y ejecución de los Programas de Resultados Electorales Preliminares y Conteo Rápido, durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 a desarrollarse en el estado de Tabasco.	30/10/2017
5	2017-2018	INE/CG568/2017	Resolución respecto de la solicitud de ejercer la facultad de asunción parcial para implementar el Conteo Rápido en las elecciones de Gobernador en los estados Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Veracruz y Yucatán, así como de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante sus Procesos Electorales Locales 2017-2018.	22/11/2017
6	2018-2019	INE/CG90/2019	Resolución por la cual se ejerce asunción parcial para implementar el Conteo Rápido en el Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019, en el estado de Baja California, emitida en el expediente INE/SE/ASP-01/2019.	05/03/2019
7	2020-2021	INE/CG559/2020	Resolución por la cual se ejerce asunción parcial para implementar el Conteo Rápido en las elecciones de gobernador o gobernadora en los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala Y Zacatecas, durante sus Procesos Electorales Locales 2020-2021.	06/11/2020

*Se asumió el ejercicio de la facultad de asunción para el diseño, implementación y operación del conteo rápido y se denegó el ejercicio de la facultad de asunción para la implementación y operación del PREP. Fuente: UTVOP-INE.

²³ La Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo de asunción total del Consejo General del INE al considerar que éste cuenta con la facultad de asumir directamente la realización de las actividades propias de los órganos electorales locales (SUP-JE-18/2019).

La facultad de atracción es la atribución del INE para conocer cualquier asunto de la competencia de los OPLE, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación, en términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución. El artículo 124, párrafo 4 de la LGIPE, señala que, para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el INE deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.²⁴

Desde el año 2014, el Consejo General del INE ha aprobado 29 acuerdos relacionados con la facultad de atracción que versan sobre diversos tópicos: homologación de calendarios electorales en materia de fiscalización; criterios sobre registro de coaliciones, paridad de género, designación de consejeros distritales y municipales, así como titulares de las áreas ejecutivas de los OPLE; mecanismos de recolección de la documentación electoral de las casillas; cómputos distritales y municipales; cobro de sanciones impuestas por el INE y autoridades jurisdiccionales, entre otros (véase Tabla 13). Merece un señalamiento particular la decisión del INE de posponer las elecciones locales de 2020. De manera inédita y por primera vez en la historia democrática de México, el Consejo General del INE ejerció la facultad de atracción para suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia provocada por el COVID-19 (INE/CG83/2020). El 30 de julio de 2020, el mismo Consejo General del INE aprobó la reanudación de las actividades inherentes a los procesos locales de Coahuila e Hidalgo y estableció el 18 de octubre de 2020 como la fecha para celebrar la jornada electoral (INE/CG170/2020).

Tabla 12. Ejercicio de la facultad de atracción por parte del INE

	Proceso	Acuerdo	Acuerdo y/o Resolución del Consejo General del INE	Fecha
1	2014-2015	INE/CG307/2014	Se aprueba la facultad de atracción respecto a las coaliciones a nivel local para el Proceso Electoral 2014-2015.	10/12/2014
2	2014-2015	INE/CG77/2015	Se aprueba el criterio general de interpretación relativo a la obligatoriedad de constituir una asociación civil para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los candidatos independientes con efecto en el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro.	01/03/2015
3	2014-2015	INE/CG79/2015	Se aprueba la interpretación general del alcance de los comprobantes fiscales digitales por internet respecto del otorgamiento del financiamiento público local con efecto en los estados de Aguascalientes y Tlaxcala.	01/03/2015
4		INE/CG865/2015	Se aprueban los Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.	09/10/2015
5	2014-2015	INE/CG927/2015	Se emiten criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en elecciones extraordinarias de legislaturas federales y locales, así como de ayuntamientos y de órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	30/10/2015
6	2015-2016	INE/CG928/2015	Se emiten los Lineamientos que deberán Observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los Procesos Electorales Locales.	30/10/2015
7	2015-2016	INE/CG939/2015	Se aprueban los lineamientos para el ejercicio del derecho que tienen los otrora partidos políticos nacionales para optar por el registro como partido político local, establecido en el artículo 95, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos.	06/11/2015

²⁴Respecto a la facultad de atracción, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que requiere de dos tipos de requisitos: 1) cualitativos, consistentes en que el caso revista intrínsecamente importancia e interés superior, tanto jurídico como extrajurídico, y 2) cuantitativos, relacionados con que el caso pueda resultar trascendente o novedoso a tal grado que del mismo pueda desprenderse la fijación de criterios jurídicos para casos futuros y complejos (SUP-RAP-103/2016). De esta forma, la facultad de atracción debe ser una medida excepcional y su ejercicio debe estar fundado y motivado por la autoridad.

Tabla 12. Ejercicio de la facultad de atracción por parte del INE (continuación)

	Proceso	Acuerdo	Acuerdo y/o Resolución del Consejo General del INE	Fecha
8	2015-2016	INE/CG951/2015	Se establecen los criterios que deberán observar los organismos públicos locales, para la elaboración, desarrollo y publicidad del Sistema de Seguimiento al Desarrollo de la Jornada Electoral de los Procesos Electorales Locales Ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como los Procesos Extraordinarios que resulten de los mismos.	11/11/2015
9	2015-2016	INE/CG1012/2015	Se emiten los lineamientos para el establecimiento y operación de mecanismos de recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la Jornada Electoral, para los Procesos Electorales locales 2015-2016, así como los extraordinarios que resulten de los mismos y, en su caso, de las diversas formas de participación ciudadana establecidas en las legislaciones estatales.	09/12/2015
10	2015-2016	INE/CG1070/2015	Se emiten los criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales; para regular su actuación en los Procesos Electorales Locales Ordinarios de 2016, así como los extraordinarios que deriven de los mismos; y se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que se acredite a los mismos.	16/12/2015
11	2015-2016	INE/CG122/2016	Se establecen los criterios para conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y materiales electorales a presidentes de mesas directivas de casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los consejos, al término de la Jornada Electoral, de los Procesos Electorales locales 2015-2016, así como, en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos.	16/03/2016
12	2015-2016	INE/CG174/2016	Se emiten criterios que deberán observarse para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas en los Procesos Electorales Locales Ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como, los extraordinarios que resulten de los mismos.	30/03/2016
13	2015-2016	INE/CG175/2016	Se establecen los criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los Procesos Electorales ordinarios locales 2015-2016, así como en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos.	30/03/2016
14	2015-2016	INE/CG365/2016	Se determina ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del Organismo Público Local de Durango designados en cumplimiento al Acuerdo INE/CG865/2015, en el marco del Proceso Electoral Local 2015-2016.	13/05/2016
15	2015-2016	INE/CG401/2016	Se emiten los criterios para regular la emisión del sufragio y el procedimiento del registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla para el cargo de Presidentes de Comunidad en el estado de Tlaxcala.	18/05/2016
16	2016-2017	INE/CG04/2017	Se establecen los mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad, durante los Procesos Electorales locales 2016-2017 en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.	13/01/2017
17		INE/CG61/2017	Se aprueban los Lineamientos para el cobro de sanciones impuestas por el INE y autoridades jurisdiccionales electorales, del ámbito federal y local; así como para el reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña.	15/03/2017

Tabla 12. Ejercicio de la facultad de atracción por parte del INE (continuación)

	Proceso	Acuerdo	Acuerdo y/o Resolución del Consejo General del INE	Fecha
18	2016-2017	INE/CG108/2017	Se modifica el Acuerdo INE/CG04/2017 por el que se determinó ejercer la facultad de atracción para establecer mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad, durante los Procesos Electorales locales 2016-2017 en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.	05/04/2017
19		INE/CG122/2017	Resolución por la que se ratifica el nombramiento de Patricia González Suárez como encargada del despacho de la Secretaría General del Instituto Estatal Electoral de Nayarit.	18/04/2017
20	2017-2018	INE/CG338/2017	Resolución por la que emiten los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.	20/07/2017
21	2017-2018	INE/CG386/2017	Resolución por la que se ajusta a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los Procesos Electorales Locales Concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2018.	28/08/2017
22	2017-2018	INE/CG398/2017	Resolución por la que se fijan los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda para los Procesos Electorales 2017-2018.	05/09/2017
23	2017-2018	INE/CG478/2017	Se fijan criterios de interpretación, respecto de una fecha única de conclusión por entidad federativa de las precampañas locales y el periodo para recabar apoyo ciudadano de candidaturas independientes.	24/10/2017
24		INE/CG574/2017	Resolución por la que se verifica el cumplimiento de los criterios y requisitos de designación, del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas.	29/11/2017
25		INE/CG1307/2018	Resolución por la que se emiten criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género.	12/09/2018
26	2018-2019	INE/CG124/2019	Resolución por la que se fijan los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda, así como para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado durante los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2018-2019 en Aguascalientes, Baja California, Durango, Tamaulipas, Quintana Roo y en el Proceso Local Extraordinario de Puebla.	21/03/2019
27	2019-2020	INE/CG83/2020	Resolución por la que se suspende temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-CoV2.	01/04/2020
28	2020-2021	INE/CG187/2020	Resolución por la que se ajusta a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2021.	07/08/2020
29	2020-2021	INE/CG259/2020	Resolución por la que se ajusta a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-46/2020.	11/09/2020

Fuente: UTVOP-INE.

Por último, de acuerdo con el artículo 39, párrafo 1, inciso d), del Reglamento de Elecciones, el INE tiene la facultad de delegar la realización de una o varias funciones que son de su competencia original a los OPLE. Hasta el momento, el INE no ha ejercido la facultad de delegación. Sin embargo, es importante señalar que en 2014, derivado del artículo Transitorio Octavo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia electoral, se estableció que una vez integrado el INE y a partir de que entraran en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, se entenderían delegadas a los OPLE. En este caso, el INE podría reasumir dichas funciones por mayoría del Consejo General. El 14 de julio de 2014, el órgano máximo de dirección del INE aprobó el acuerdo INE/CG100/2014 mediante el cual el Instituto terminó reasumiendo las funciones originalmente delegadas a los OPLE.

Adicionalmente, el 8 de julio de 2020, el Consejo General del INE aprobó la reforma al Estatuto del SPEN y del personal de la Rama Administrativa (INE/CG162/2020). En las disposiciones generales se contempla la posibilidad de que cada OPLE asuma la operación de los mecanismos del SPEN, conforme a su desarrollo y capacidades institucionales.²⁵ Ciertamente esta no es una delegación en términos formales, pero si un reconocimiento al desarrollo de capacidades institucionales de los órganos electorales locales para operar un mecanismo reservado a la autoridad nacional.

4.3 La fiscalización nacional centralizada

La reforma electoral de 2014 trasformó el régimen de competencias en materia de fiscalización en dos aspectos principalmente. Por una parte, expandió las atribuciones que tenía el IFE en el ámbito federal, otorgando al INE la responsabilidad de fiscalizar en el ámbito local a partidos políticos, precandidatos y candidatos. Por otro lado, le concedió a la autoridad nacional la responsabilidad de regular a nuevos sujetos: aspirantes y candidaturas independientes a cargos de elección popular. Con las nuevas disposiciones, las tareas de fiscalización de los recursos utilizados por los actores políticos corresponden en su totalidad al Consejo General del INE, quien no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. El INE se encarga de toda la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos federales y locales en todos los períodos: ordinario, precampañas y campañas. Además, a diferencia del anterior modelo de fiscalización, la revisión de los gastos de las candidaturas y partidos políticos durante las campañas debe concluir antes de calificar la elección porque el rebase del tope de gastos puede configurar una causa de nulidad.

El financiamiento ilícito de la política se ha convertido en uno de los principales problemas de las democracias contemporáneas. Su influencia en los procesos políticos ha causado efectos perniciosos sobre la integralidad de los procesos electorales y la credibilidad de las instituciones. La corrupción electoral, la influencia indebida de grandes donadores, el desvío de recursos públicos para obtener beneficios partidistas y el poder del narcotráfico se han convertido en un cáncer que daña lentamente el funcionamiento de los partidos políticos y el proceso de representación. El tipo de respuesta a estos problemas varía de un país a otro. No existe una solución única sobre el tipo de regulación ideal. Cada país tiene una respuesta particular de acuerdo con su historia, la coyuntura en que aplica las medidas y la cultura política que prevalece. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha extendido un consenso sobre la importancia del financiamiento público como vacuna contra los efectos nocivos del dinero en la política.

Las regulaciones sobre el financiamiento a partidos políticos y campañas electorales comprenden dos grandes aspectos: los ingresos y los gastos. Por la vía de los ingresos, la primera decisión es determinar qué tipo de financiamiento prevalece: público o privado. Si la principal fuente de ingresos es el financiamiento público es importante determinar quiénes reciben los recursos, qué se financia y cuáles son las fórmulas para realizar el cálculo de los montos que recibirán los actores políticos. En el caso de permitir el flujo de recursos privados, las reglas sobre financiamiento deben especificar quiénes y cuánto pueden aportar. Por el lado del gasto, la regulación electoral puede establecer la finalidad y destino de los recursos partidistas y, en su caso, la definición de topes de gastos de campaña. En México, el financiamiento público es predominante desde 1996 porque el sistema se construyó sobre la desconfianza a las aportaciones privadas. Además, los partidos políticos y candidatos independientes son los responsables directos de su administración y rendición de cuentas ante la autoridad electoral. Adicionalmente, la legislación establece un catálogo de sujetos que tienen prohibido aportar a los partidos políticos y campañas electorales: personas morales, empresas mercantiles, personas físicas con actividad empresarial, sindicatos, extranjeros y mexicanos que residen en el extranjero, así como asociaciones religiosas y ministros de culto.

²⁵ En su artículo 370, el Estatuto señala que “el Instituto, a solicitud de parte, verificará a través de la Comisión del Servicio la capacidad técnica y operativa de cada OPLE para que, en su caso, instrumente de forma directa la operación de los mecanismos del Servicio bajo la supervisión de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (DESPEN), previa aprobación del Consejo General del INE. Dicha verificación se realizará para cada mecanismo y en cada aplicación”

Las únicas fuentes autorizadas de financiamiento privado son los militantes, simpatizantes, precandidatos y candidatos, quienes pueden aportar un porcentaje limitado que fluctúa entre el 1% y 2% de la bolsa de financiamiento ordinario anual. Los candidatos independientes tienen una regulación especial porque en la etapa de recolección del apoyo ciudadano únicamente cuentan con financiamiento privado y en la contienda electoral pueden recibir aportaciones propias y de simpatizantes por la diferencia entre el financiamiento público recibido y el tope de gastos de campaña. Con estas disposiciones, las leyes electorales han tratado de frenar los problemas de la compleja relación entre política y dinero; sin embargo, a pesar del generoso financiamiento público otorgado, los problemas persisten. La ley electoral obliga a los partidos a bancarizar sus operaciones; no obstante, muchos gastos se pagan en efectivo, ya sea porque los fondos provienen de fuentes ilegales o porque se usan para pagar actividades prohibidas como la compra del voto.

Las autoridades electorales no son las encargadas de combatir la corrupción ni el lavado de dinero; sin embargo, pueden ser actores que coadyuven con otras instituciones del Estado mexicano para blindar los procesos democráticos y erradicar las fuentes de financiamiento ilícito en el ámbito electoral. El modelo de fiscalización en México está construido a partir de una sola autoridad nacional que opera con estándares homogéneos, tiempos reducidos para efectuar la revisión de los recursos empleados por los actores que participan en las campañas y con un sistema de reporte en línea donde partidos políticos y candidaturas tienen la obligación de llevar sus registros contables en tiempo real.

Tabla 13. Número de candidaturas fiscalizadas, 2015-2021

Proceso Electoral		Universo de registros fiscalizables		
		Federales	Locales	Totales
Concurrente	2014-2015	5,533	290	5,823
Local	2015-2016		8,294	8,294
Local	2016-2017		3,254	3,254
Concurrente	2017-2018	2,053	15,649	17,702
Local	2018-2019		792	792
Local	2019-2020		1,031	1,031
Concurrente	2020-2021	2,237	27,375	29,612

Se consideran cargos RP que son fiscalizables. Fuente: UTF-INE.

4.4 La administración electoral centralizada

La reforma político-electoral de 2014, que tuvo su origen en el Pacto por México,²⁶ generó un debate en torno al grado en que las funciones del modelo electoral mexicano deberían centralizarse. El consenso mayoritario de las fuerzas políticas decidió trasladar un número significativo de atribuciones de las autoridades electorales locales al INE con el fin de crear un modelo híbrido con competencias concurrentes entre el Instituto y los OPLE. La reforma pretendió disminuir el costo de las elecciones, limitar la injerencia indebida de los gobernadores en asuntos electorales y estandarizar los procedimientos esenciales de la administración electoral. Formalmente, los institutos electorales de las entidades federativas mantuvieron su autonomía constitucional, sin embargo, disminuyeron significativamente sus atribuciones.

En la práctica, se han sumado dos factores adicionales a la compleja relación interinstitucional: los vacíos legales en la LGIPE y los excesos normativos a través del ejercicio de la facultad de atracción de la autoridad nacional (Santiago, 2018: 65). La creación del INE y el nuevo modelo electoral mexicano tuvieron como uno de sus puntos de partida el reconocimiento de las carencias y deficiencias democráticas que persistían en México, particularmente, en el plano de los comicios locales. A partir de la década de 1990, el sistema electoral tendió a la homologación de la normativa siguiendo el modelo federal; no obstante, la ausencia de autonomía real en los distintos órganos electorales del país limitó su aplicación uniforme (San Martín y Hernández, 2020: 117). Por lo anterior, se consolidó un nuevo federalismo electoral con resultados diferenciados.

A partir de la reforma electoral de 2014, el INE concentró distintas funciones y trabaja coordinadamente con los OPLE, a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos locales. La reforma buscó centralizar el sistema electoral a partir de su nacionalización con el objeto de constreñir

²⁶ El Pacto por México fue un acuerdo político nacional firmado el 2 de diciembre de 2012 por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto y los líderes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, con el objetivo de impulsar una serie de reformas estructurales.

la discrecionalidad local. La expedición de la LGIPE transformó de manera integral el régimen electoral para concebirlo como un conjunto de instituciones y procesos que dejaban de operar de manera aislada para interactuar y complementarse entre sí. El constituyente permanente optó por un modelo híbrido en el que el INE y los OPLE conviven con atribuciones de ejecución directa y conjuntas para la organización de los procesos locales.

Las facultades de ejecución directa del INE son: capacitación electoral; ubicación de las casillas y la designación sus funcionarios; determinación de la geografía electoral; elaboración y resguardo del padrón y la lista nominal de electores; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; la administración de los tiempos del Estado en materia electoral y el SPEN.²⁷ Adicionalmente, el INE está facultado para emitir reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales. Además de lo anterior, el INE puede asumir la organización de procesos locales mediante convenio con las autoridades que así lo soliciten.

Por su parte, los OPLE son los encargados de la organización de las elecciones para gubernaturas, diputaciones locales, integrantes de los ayuntamientos, entre otros. De acuerdo con el artículo 41 base V Apartado C de la Constitución, los OPLE tienen las atribuciones de garantizar derechos y administrar las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión y producción de documentos y materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales, así como el cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo de los estados. Adicionalmente, los OPLE tienen bajo su responsabilidad los resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos por el INE. Por último, los institutos locales tienen a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana y, en algunos casos, la administración de los sistemas normativos indígenas.

La coordinación de actividades entre el INE y los OPLE está a cargo de la Comisión de Vinculación y del Consejero Presidente de cada instituto local, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPLE. Para dar cumplimiento a lo anterior, en cada proceso electoral local se celebra un convenio de coordinación entre el INE y el OPLE respectivo. Estos documentos contemplan, en general, los siguientes apartados: casilla única, programas en materia magistral, sistemas informáticos relacionados con el proceso electoral, acceso a radio y televisión y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Además, dichos instrumentos incluyen los anexos técnicos y financieros donde se detallan las actividades y costos de la logística conjunta.

En la coordinación interinstitucional, los OPLE pueden consultar al INE dudas con relación a la aplicación o interpretación de un instrumento normativo, acuerdo o resolución de algún órgano colegiado del Instituto. Para ello, el artículo 37 del Reglamento de Elecciones establece un procedimiento para dar respuesta a consultas y solicitudes formuladas por los institutos locales. Desde 2015, los OPLE han formulado 809 consultas sobre diversas temáticas, entre ellas: candidaturas independientes y comunes, uso de la aplicación móvil para la recolección de apoyo ciudadano, coaliciones, cómputos, conteo rápido y PREP, nombramientos de funcionarios electorales, documentación y materiales electorales, registro de candidaturas, observadores electorales, SPEN, voto electrónico, registro de sanciones, fiscalización y acceso a radio y televisión.

Tabla 14. Consultas formuladas por los OPLE al INE

Año	Número de consultas
2015	14
2016	71
2017	94
2018	224
2019	114
2020	118
2021	174
Acumulado	809

Fuente: UTVOPLE-INE con información al 17 de junio de 2021.

²⁷ Facultades previstas en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución.

Un aspecto fundamental en la nueva administración electoral centralizada fue la homologación de los calendarios para lograr la coincidencia de los ciclos comiciales y la introducción formal del modelo de casilla única.²⁸ Ambas medidas tuvieron como propósito facilitar a la ciudadanía la emisión del voto y reducir el costo de los comicios al facilitar la logística. El 13 de agosto de 2014, el Consejo General del INE aprobó el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes de 2015 (INE/CG114/2014). El acuerdo retomó las mejores prácticas del IFE sobre la experiencia de las casillas conjuntas previstas en los convenios de apoyo y colaboración con los institutos electorales de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Colima, celebrados previo a 2014.

El modelo de casilla única aprobado en 2015 consideró dos medidas concretas con el propósito de: 1) mejorar la eficiencia de los procedimientos de escrutinio y cómputo garantizando la permanencia de los funcionarios hasta la clausura de la casilla y 2) asegurar el debido ejercicio al sufragio por parte de las representaciones de los partidos políticos con registro nacional y estatal, así como de los representantes de los candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales.

La primera medida consistió en determinar que, a la conclusión del escrutinio y cómputo de la elección federal, el primer secretario y los escrutadores asignados, por indicaciones del Presidente, apoyarían los trabajos de escrutinio y cómputo de las elecciones locales. La segunda medida incluyó reglas precisas para determinar el tipo de elección en la que podrían sufragar quienes actúen como representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, de acuerdo al domicilio señalado en su credencial para votar y la ubicación de la casilla.

La evaluación sobre el funcionamiento del modelo de casilla única implementado en 2015 permitió identificar áreas susceptibles de mejora, tales como: la realización de los escrutinios y cómputos simultáneos de las elecciones federales y locales, así como una mejor distribución del mobiliario y personal que interviene el día de la jornada electoral. Con la implementación de los cómputos simultáneos, la autoridad electoral buscó mejorar la oportunidad en la obtención de los resultados electorales preliminares. Asimismo, el uso de espacios idóneos para la operación de las casillas únicas permitió una mayor funcionalidad en el desarrollo de la votación, garantizando también la debida vigilancia de los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes.

Para el proceso electoral concurrente de 2021, el modelo de casilla única mantuvo la división de trabajo en un esquema colaborativo entre los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla bajo la coordinación de su presidencia. Es así que, el modelo de casilla única se ha implementado en los últimos tres procesos electorales federales. En 2015 se intalaron casillas únicas en 173 distritos electorales federales de 16 entidades federativas,²⁹ lo que representó el 56.3% del total de casillas a nivel nacional; para el proceso electoral concurrente 2018, se instalaron 150,424 casillas únicas en 289 distritos electorales federales de 30 entidades federativas,³⁰ lo que representó el 95.9% del total de casillas instaladas y en 2021, al existir concurrencia de elecciones federales y locales en la totalidad del territorio nacional, las casillas únicas se intalaron en los 300 distritos electorales federales.

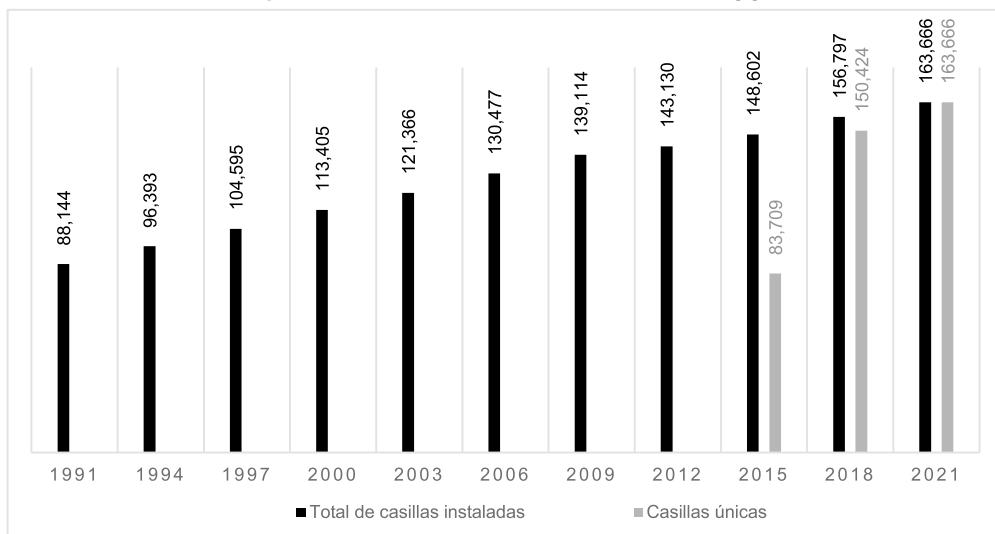
Desde la implementación de la administración centralizada de las elecciones, el INE ha participado en 141 procesos electorales locales: 105 ordinarios, 35 extraordinarios y los comicios para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016. De 2015 a 2021, la autoridad electoral nacional y los OPLE han facilitado la renovación de 8,937 cargos de elección popular local, sin contar a los integrantes de los ayuntamientos y otras autoridades en Campeche (juntas municipales), Chihuahua (sindicaturas), Nayarit (regidurías) y Tlaxcala (presidencias de comunidad).

²⁸ El artículo 253, párrafo 1 de la LGIPE, señala que en el caso de las elecciones locales concurrentes con la federal se deberá integrar una casilla única. Adicionalmente, los artículos 82 de la LGIPE y 245 y 246 del Reglamento de Elecciones del INE, establecen que las mesas directivas de casilla única deberán integrarse por un Presidente/a, dos secretarios o secretarias, tres escrutadores o escrutadoras y tres suplentes generales, y por uno o más escrutadores si se realiza alguna consulta popular. La ley señala que para la casilla única los partidos políticos con registro nacional podrán acreditar hasta dos representantes propietarios y dos suplentes, así como la posibilidad de que existan representantes de candidaturas independientes y de los partidos políticos locales, quienes podrán acreditar a un representante propietario y un suplente para la vigilancia de los comicios.

²⁹ Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

³⁰ Excepto en Baja California y Nayarit.

Gráfica 5. Número de casillas instaladas, 1991-2021



Fuente: Memorias institucionales IFE-INE.

Tabla 15. Cargos de elección popular locales renovados, 2015-2021

Año	Gobernaturas	Ayuntamientos	Diputaciones		Otras elecciones	Total
			MR	RP		
2015	9	1,009	387	254		1,664
2016	12	549	239	209	Asamblea Constituyente	1,014
2017	3	270	34	21		329
2018	9	1,612	585	387		2,609
2019	1	55	54	32		148
2020		84	16	9		109
2021	15	1926	642	421	.	3,004
Total	49	5,505	1,957	1,333	60	8,937

Fuente: Elaboración propia con datos de las Memorias institucionales IFE-INE.

Tabla 16. Procesos electorales locales, 2015-2021

Año	Elecciones Ordinarias	Otras elecciones	Elecciones extraordinarias	Total de elecciones
2015	17		5	22
2016	15	Asamblea Constituyente	5	21
2017	4		1	5
2018	30		16	46
2019	5		6	11
2020	2			2
2021	32		2	34
Total	105	1	35	141

Fuente: Elaboración propia con datos de las Memorias institucionales IFE-INE.

Tabla 17. Elecciones extraordinarias locales, 2015-2021

	Entidad	Año	Tipo de elección	Demarcación	Fecha de elección
1	Chiapas	2015	Ayuntamientos	Tapijula	06/12/15
2	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Bejucal de Ocampo	25/11/18
3	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Catazajá	25/11/18
4	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Chicoasén	25/11/18
5	Chiapas	2018	Ayuntamientos	El Porvenir	25/11/18
6	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Montecristo de Guerrero	25/11/18
7	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Rincón Chamula	25/11/18
8	Chiapas	2018	Ayuntamientos	San Andrés Duraznal	25/11/18
9	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Santiago El Pinar	25/11/18
10	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Solosuchiapa	25/11/18
11	Chiapas	2018	Ayuntamientos	Tapijula	25/11/18
12	Colima	2016	Gobernatura	Colima	17/01/16
13	Guerrero	2015	Ayuntamientos	Tixtla de Guerrero	29/11/15
14	Hidalgo	2016	Ayuntamientos	Omitlán de Juárez	04/12/16
15	Hidalgo	2021	Ayuntamientos	Acaxochitlán	06/06/21
16	Hidalgo	2021	Ayuntamientos	Ixmiquilpan	06/06/21
17	México	2016	Ayuntamientos	Chiautla	13/03/16
18	Michoacán	2015	Ayuntamientos	Sahuayo	06/12/15
19	Michoacán	2015	Diputación	Distrito 12	06/12/15
20	Nuevo León	2018	Ayuntamientos	Monterrey	23/12/18
21	Oaxaca	2017	Ayuntamientos	Santa María Xadani	04/06/17
22	Oaxaca	2018	Ayuntamientos	San Dionisio del Mar	09/12/18
23	Oaxaca	2018	Ayuntamientos	San Juan Ilhuatépec	09/12/18
24	Puebla	2019	Ayuntamientos	Ahuazontepec	02/06/19
25	Puebla	2019	Ayuntamientos	Cañada Morelos	02/06/19
26	Puebla	2019	Ayuntamientos	Mazapiltepec de Juárez	02/06/19
27	Puebla	2019	Ayuntamientos	Ocuyucan	02/06/19
28	Puebla	2019	Ayuntamientos	Tepeojuma	02/06/19
29	Puebla	2019	Gobernatura	Puebla	02/06/19
30	Querétaro	2015	Ayuntamientos	Huimilpan	06/12/15
31	Tabasco	2016	Ayuntamientos	Centro	13/03/16
32	Veracruz	2018	Ayuntamientos	Camarón de Tejeda	18/03/18
33	Veracruz	2018	Ayuntamientos	Emiliano Zapata	18/03/18
34	Veracruz	2018	Ayuntamientos	Sayula de Alemán	18/03/18
35	Zacatecas	2016	Ayuntamientos	Zacatecas	04/12/16

Fuente: Elaboración propia con datos de la UTVOP-INE

Otro cambio que reforzó la centralización de la administración electoral fue la creación del SPEN. La reforma de 2014 mandató la instrumentación un servicio civil de carrera en dos sistemas, uno para el INE y otro para los OPLE.³¹ Con el reconocimiento de su experiencia previa, el legislador encomendó al INE desarrollar y homologar las capacidades mínimas de los recursos humanos bajo criterios y mecanismos diseñados por la autoridad nacional y formalizados en un Estatuto.³² De esta forma, el INE se constituyó como rector del SPEN.

El artículo Décimo Cuarto Transitorio de la LGIPE estableció que la organización del SPEN se haría conforme a las características y plazos que definiera el INE a partir de la entrada en vigor de la ley, debiendo expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, a más tardar el 31 de octubre del año 2015. A partir de un estudio y diagnóstico previo, el INE determinó dos procedimientos de incorporación de los servidores públicos de los OPLE al SPEN: la certificación y el concurso interno (Acuerdo INE/CG68/2015).

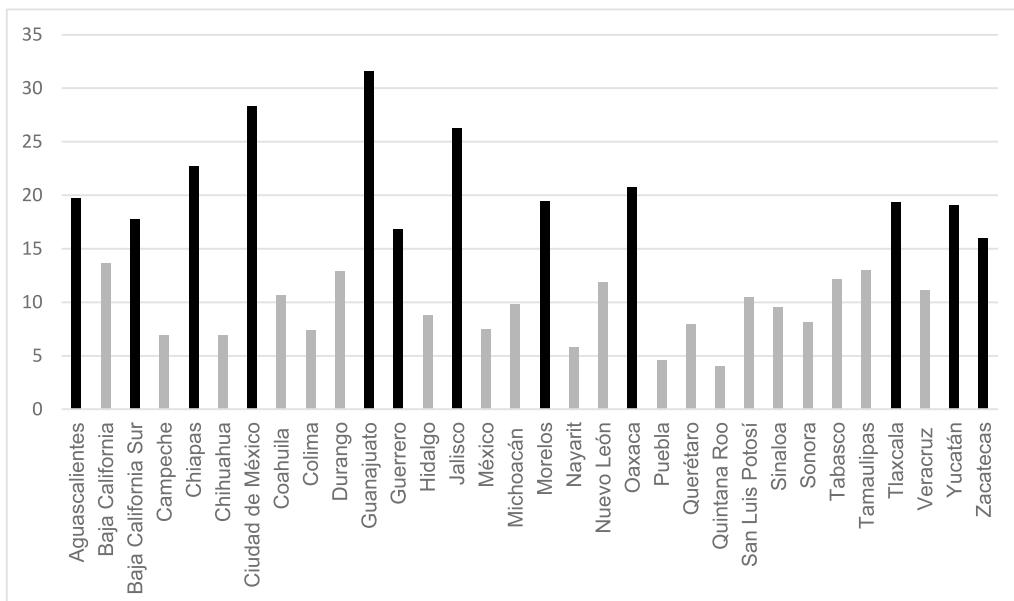
La certificación fue una vía de incorporación exclusiva para el personal de los OPLE que contaba con un servicio profesional de forma permanente donde habían operado con regularidad los procesos de ingreso, evaluación, formación y promoción. Los servidores públicos que ocupaban cargos o puestos con funciones sustantivas, considerados como del SPEN en el Catálogo del sistema respectivo y que ingresaron mediante un concurso público de oposición al OPLE, podrían incorporarse al SPEN mediante un proceso de certificación consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos y la acreditación de los conocimientos y aptitudes que se establecen en el Estatuto.

³¹ De acuerdo con el artículo 41, Base V, Apartado D de la Constitución; 30, fracción 3 de la LGIPE.

³² De acuerdo con los datos de la "Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal", elaborado por la Auditoría Superior de la Federación en 2014, el Servicio Profesional Electoral del IFE, fue evaluado con un nivel de consolidación de 97%, ubicándolo como uno de los dos mejor evaluados en el país.

El concurso interno se reservó para el personal de los organismos que no operaron de forma permanente los procesos y aquellos OPLE en los que no existía un servicio profesional. Los servidores públicos que ocupaban cargos o puestos considerados del SPEN podrían incorporarse mediante un concurso que incluyó la valoración de la experiencia en la materia, nivel académico y formación profesional. El proceso de incorporación de los OPLE al SPEN fue gradual e inició una vez que el Consejo General del INE aprobó el nuevo Estatuto y el Catálogo de cargos y puestos, considerando los calendarios de cada entidad con el propósito de no obstaculizar las actividades de los procesos comiciales respectivos.

Gráfica 6. Porcentaje de miembros del SPEN en los OPLE



Fuente: Elaboración propia con datos de la DESPEN-INE.

Tabla 18. Evolución de la ocupación de plazas en los OPLE

Sistema OPLE	2017	2018	2019	2020	2021
Total de plazas del SPEN	730	730	730	741	754*
Plazas ocupadas	559	495	574	504	430
Plazas vacantes	145	108	73	62	98
Designaciones temporales	26	127	83	175	226
Edad promedio (años)	41.56	41.64	41.61	41.94	43.93

*Las plazas adicionales fueron incorporaciones que hicieron los OPLE, previo análisis de la DESPEN, y se deben a la creación de cargos y puestos relacionados con los Sistemas Normativos Pluriculturales que en algunas entidades. Fuente: Elaboración propia con datos de la DESPEN-INE.

Al concluir los procesos de incorporación, 754 personas de los OPLE se integraron al SPEN, lo que representa el 15% respecto al total de funcionarios. Dicha cifra es 13% menor a la que inicialmente proyectó el INE, de acuerdo con el censo y diagnóstico realizado. Ese rezago en la incorporación de funcionarios que realizan actividades sustantivas en los OPLE al SPEN se explica en gran medida por la falta de presupuesto asignado a los organismos electorales y a la incertidumbre que año con año se genera en su negociación con los congresos locales. Por ello, existe una disparidad en el número de miembros del SPEN con los que cuenta cada OPLE, arriba del promedio nacional únicamente se encuentran los organismos electorales de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

5. Los límites de la centralización

Los procedimientos desarrollados por la autoridad electoral han evolucionado debido a cambios legales, procesos de mejora continua, innovaciones tecnológicas y al nuevo paradigma de derechos humanos.³³ Como señala Javier Santiago “la tarea de organizar elecciones no es sencilla, requiere para ello de una gran capacidad de coordinación y delimitación de funciones, así como contar con una estructura altamente profesional y competente. El nuevo modelo electoral demostró en la práctica que la sobrecarga de funciones y la concentración del conflicto político nacional en una institución como el INE, tarde o temprano termina por generar conflictos entre lo local y lo nacional” (Santiago, 2018: 70).

Si bien, las facultades exclusivas de los institutos electorales locales son limitadas, la facultad de delegación otorgada al Consejo General del INE podría servir como válvula de escape con el objetivo de mejorar la administración de los comicios. El modelo unitalla de administración electoral aprobada con la reforma electoral de 2014 estandarizó los principales procedimientos, pero también generó efectos no deseados, tales como: la reducción de los incentivos a innovar en el ámbito local y la creciente complejidad en la coordinación interinstitucional. Además, los resultados de la nacionalización de la revisión del origen, monto y destino de los recursos que utilizan los actores políticos en períodos ordinarios y de campaña ha mostrado a una autoridad rebasada por la cantidad de sujetos fiscalizables y los plazos reducidos para su dictaminación. Estas tendencias centralizadoras contrastan con la capacidad instalada subutilizada de los OPLE.

5.1 El problema de coordinación

Desde la entrada en operación del SNE, la coordinación interinstitucional entre el INE y los OPLE ha evolucionado de una fase inicial de desvinculación a una etapa de regulación excesiva. Desde 2014 a la fecha, la relación entre los distintos órganos electorales ha experimentado la tensión característica de cualquier régimen federal donde existen competencias exclusivas y compartidas.

De acuerdo con San Martín y Hernández (2020), la relación de coordinación entre el INE y los OPLE puede dividirse en tres fases: 1) de carencias de coordinación (2014-2015), 2) de rectoría con lógica de regulación para el trabajo conjunto de las instituciones electorales (2015-2018) y 3) estabilización del sistema (2018 a la actualidad). Durante la primera etapa que comprende la primer elección concurrente de 16 entidades federativas con los comicios federales para la renovación de la Cámara de Diputados, así como en la elección en el estado de Chiapas, cuya jornada electoral se celebró el 19 de julio de 2015, se advirtieron diversas deficiencias en el ejercicio de las atribuciones de los OPLE y en los mecanismos de relación para el trabajo conjunto con órganos desconcentrados. Uno de los asuntos más importantes fue el fraude en la elección para la diputación migrante donde se detectaron irregularidades por la exclusión de ciudadanos en el listado nominal de electores para incluirlos en el listado de residentes en el extranjero, así como el incumplimiento al principio de paridad de género en el registro de candidaturas, ambos durante el proceso comicial de 2015 en Chiapas. Dichos hechos provocaron la remoción de la totalidad de las consejerías del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.

La experiencia de esa primera etapa de desvinculación dio origen a una nueva fase donde el Consejo General del INE asumió la rectoría del SNE con una lógica de regulación de las actividades que se realizan conjuntamente. En esta fase se ejerció con mayor intensidad la facultad de atracción con el objeto de regular diversos procedimientos que la LGIPE no había previsto con claridad en el ámbito local, tales como: constitución de asociaciones civiles para la fiscalización de aspirantes a una candidatura independiente, designación de funcionarios en órganos temporales y áreas ejecutivas, registro de convenios de coalición, mecanismos de recolección, registro de representantes generales y de casilla, criterios para cómputos, entre otros. Durante esta etapa de mayor regulación y vinculación entre los órganos electorales se hizo patente la fragilidad institucional en un amplio número de los OPLE por cuestiones presupuestarias y falta de profesionalización de sus funcionarios, así como una resistencia de ambas instituciones a trabajar conjuntamente (San Martín y Hernández, 2020).

Como consecuencia de la relación entre ambas instituciones, el Consejo General del INE aprobó el Reglamento de Elecciones el 7 de septiembre de 2016 (INE/CG661/2016), un documento normativo que

³³ El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma del artículo 1º de la Constitución, que implementó el régimen de los derechos humanos, estableciendo el principio de convencionalidad, la interpretación pro persona y el control difuso de constitucionalidad.

compila los diversos criterios y acuerdos implementados durante los primeros años de coordinación bajo el nuevo esquema competencial previsto en el SNE y que incorpora todas las disposiciones aplicables a los procesos comiciales locales. El Reglamento de Elecciones intentó llenar el vacío legal de la LEGIPE en algunos rubros e integrar los acuerdos emitidos en ejercicio de la facultad de atracción del INE.³⁴

Un caso relevante en esta etapa fue la asunción parcial por falta de capacidad institucional y presupuesto del Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN) para el proceso electoral local ordinario 2016-2017. Al respecto, el 13 de enero de 2017, el Consejo General del INE determinó procedente la solicitud del instituto local para ejercer la facultad de asunción respecto de la implementación y ejecución del conteo rápido de la elección de gobernador, la operación del PREP; así como la designación de secretarios en los consejos municipales de esa entidad (INE/CG05/2017). Sobre este particular es revelador el escrito presentado por los siete consejeros que integraban el Consejo General del IEEN donde exponen el contexto de fragilidad institucional y presupuestal (Acuerdo IEEN-CLE-038/2016):

“[...] La problemática que atraviesa este organismo estriba, en que, por una parte, no cuenta en su estructura ejecutiva con un área específica o técnica consolidada de servicios de informática, lo que hace prácticamente imposible la implementación y operación de herramientas de ese tipo para realizar un adecuado programa de resultados electorales preliminares, de conteo rápido, así como la coordinación informática de algunas actividades inherentes al desarrollo de la Jornada Electoral.

En este mismo tenor, debe precisarse que la deficiencia estructural apuntada, no sólo repercute en una falta de infraestructura tecnológica que pueda hacer frente a los retos derivados de las reformas legales, sino que ha dificultado la comunicación de este Instituto local con el INE y con otras autoridades electorales. Por otra parte, en cuanto a la recepción de paquetes electorales, esta autoridad carece de recursos humanos y materiales disponibles para hacer frente a dicha tarea. [...] Se hace patente que la Secretaría General y la Dirección de Capacitación y Organización presentan debilidad técnica y operativa para asumir los compromisos que derivaron de la reforma legal, así como las que emanan del Reglamento de Elecciones y conferidas a este Instituto, por lo que tampoco podrían solventar, de manera autónoma y sin riesgo las actividades descritas [...]”

Finalmente, a partir de 2018 inició una fase de estabilización del modelo de coordinación. En cada proceso concurrente las autoridades electorales firman un Convenio General de Coordinación y Colaboración, los OPLE utilizan el mecanismo de consulta para aclarar dudas sobre criterios o acuerdos específicos y los órganos delegacionales del INE tienen una estrecha vinculación con la estructura de los institutos locales, a fin de instrumentar el Convenio. Sin embargo, las respuestas a las consultas suelen tramitarse fuera de los plazos establecidos en el Reglamento de Elecciones y la relación entre la estructura descentrada del INE y los OPLE no siempre es la óptima. Además, al existir competencias exclusivas y compartidas y no una jerarquía entre autoridades, las diferencias y lagunas en las legislaciones generan tensiones en su interpretación.

Por lo anterior, los problemas de coordinación entre el INE y los OPLE son permanentes y derivan del propio diseño institucional: un modelo híbrido que sobrecarga de funciones al INE, lo que provocó el aumento inevitable de su aparato administrativo y, su vez, el riesgo de concentrar demasiado poder en unas cuantas consejerías nacionales. Por su parte, los OPLE experimentan una situación ambigua, pues son cada vez más independientes de los poderes políticos locales, pero más subordinados a las decisiones centralizadoras del INE (Rivera, 2020: 106).

³⁴ El Reglamento de Elecciones está compuesto por 443 artículos y más de 20 Anexos temáticos.

6. Hacia un federalismo responsable en materia electoral

El sistema electoral mexicano ha tenido variaciones importantes de acuerdo con el momento histórico y el contexto político del momento. La inercia de concentrar la organización de los comicios locales en el ámbito federal y la tendencia centralizadora del INE han afectado la concepción original del federalismo dual. Por ello, el ejercicio de las facultades de atracción y asunción con que cuenta el INE para intervenir en los comicios locales deben ser revaloradas a fin de no mermar el desarrollo de las capacidades institucionales de los OPLE. Si bien, el SNE requiere de una autoridad articuladora, también es necesario repensar un modelo de federalismo basado en la cooperación y la coresponsabilidad de las partes que mejore la coordinación entre los distintos órganos electorales.

6.1 Por qué las autoridades electorales locales son necesarias

Los OPLE tienen la ventaja de la identificación cultural, a nivel territorial y hasta el detalle del nivel comunitario. Su conocimiento de la historia local les permite conocer de una manera directa las formas, costumbres, inquietudes y problemáticas específicas que pueden generarse en cada entidad. Ante las diversas iniciativas legislativas que proponen desaparecer a los OPLE es necesario considerar mantener un sistema descentralizado que permita dar cauce a las peculiaridades regionales y evite que los conflictos locales escalen al ámbito nacional. Por ello, se debe fortalecer la capacidad rectora de la autoridad nacional sin desaparecer a las autoridades locales. Existen al menos cuatro temas que no ejecuta el INE y que, si desaparecieran los OPLE, tendrían un importante impacto presupuestal en una eventual reestructuración del SNE.

- a) Registro de candidaturas locales. Se trata de un proceso complejo que debe realizarse en tiempos acotados y que incluye, entre diversas acciones, la revisión exhaustiva del cumplimiento de requisitos, la notificación oportuna de la aceptación o rechazo de la candidatura y garantizar el derecho a un recurso de apelación en caso de ser necesario. Además, previo al registro de candidaturas, los OPLE registran a las coaliciones, candidaturas comunes, candidaturas independientes y otras figuras propias del ámbito local. Para ilustrar la magnitud de esta tarea basta mencionar que para el proceso electoral concurrente de 2021, contendieron 300 cargos en el ámbito federal y 19,915 locales considerando a la totalidad de los integrantes de los ayuntamientos y otros cargos auxiliares, cuyas candidaturas fueron registradas por los OPLE en las 32 entidades federativas.
- b) Producción de los documentos electorales, en particular las actas y las boletas electorales. El INE revisa y autoriza los formatos, pero los OPLE son los encargados de ordenar la impresión y distribución de la documentación para las elecciones locales. Uno de los posibles riesgos de centralizar la producción, particularmente en procesos electorales concurrentes, es el no contar con el tiempo suficiente para la impresión y distribución de todos los documentos necesarios.
- c) Cómputos municipales y distritales. Para efectuar la etapa de cómputos locales, los OPLE cuentan con una estructura desconcentrada que no tiene el INE, pues éste únicamente tiene oficinas en los distritos electorales federales. Actualmente, algunos OPLE tienen consejos distritales y municipales permanentes y otros sólo los instalan durante el proceso electoral. En el caso hipotético de que INE asumiera esa tarea se tendría que evaluar el impacto de ampliar su estructura al ámbito municipal y la pertinencia de hacerlo de forma permanente o temporal.
- d) Participación ciudadana en el ámbito local. Los OPLE no sólo tienen un mayor conocimiento de las distintas formas de participación ciudadana, por ejemplo, en los pueblos originarios o comunidades, sino también tienen la atribución permanente de la educación cívica y la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana.

Por otra parte, se ha avanzado en la consolidación del SPEN y la profesionalización de los servidores públicos ha adquirido una mayor relevancia con el paso del tiempo. Dicho proceso comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los

servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de los OPLE. Hasta ahora, se han integrado 754 plazas de personal profesionalizado de los OPLE al SPEN. La desaparición de los OPLE implicaría la pérdida de personal especializado en la organización de las elecciones. El reto fundamental es mejorar la coordinación del INE con los OPLE, eliminar duplicidades, acelerar la adopción de mejores prácticas, avanzar en la homologación de las leyes locales con las generales y garantizar que los institutos electorales locales tengan los recursos necesarios para su operación.

6.2 Cómo fortalecer a las autoridades electorales locales

El nuevo modelo de designación de las consejerías de los OPLE desvinculó a los actores políticos locales con el procedimiento centralizado por el Consejo General del INE. La falta de conexión con las legislaturas estatales ha tenido consecuencias en la relación con los OPLE, las más visibles son: la falta de entendimiento en la negociación presupuestal y la ausencia de consulta técnica frente a iniciativas de reforma constitucional o legal en materia electoral. De acuerdo con Cavazos (2021: 105), la designación y remoción de las consejerías de los OPLE por el Consejo General del INE implica un riesgo mayor porque ese mecanismo pone en jaque la autonomía constitucional de las entidades federativas y puede generar subordinación de los OPLE al trasladar la responsabilidad a un órgano nacional con el que entablan relaciones de coordinación permanentes.

El constituyente permanente pudo optar por otras alternativas frente a la centralización del procedimiento, tales como: involucrar a más actores en alguna de las etapas o en la selección final de los perfiles, así como aumentar las mayoría parlamentarias calificadas que intervenían en la designación, a fin de utilizar el creciente pluralismo como contrapeso y aumentar sus términos de mandato (Woldenberg, 2014: 377-378 y Rivera, 2016: 67).

Uno de los objetivos de la reforma de 2014 fue la mejora y consolidación de las instituciones administrativas, así como la homologación en la aplicación de los procedimientos electorales en cada una de las entidades federativas a través de la consolidación del SNE. Sin embargo, la garantía de suficiencia presupuestal de los órganos autónomos para atender el nuevo esquema de coordinación entre autoridades no fue atendida. Es importante señalar lo anterior porque la estabilidad, suficiencia y no condicionabilidad del presupuesto de los órganos electorales es uno de los aspectos fundamentales para el debido funcionamiento del SNE y un asunto clave para su autonomía.

En la mayoría de los casos, los presupuestos de las autoridades electorales son ajustados a la baja por la Cámara de Diputados o los congresos locales respectivos. En atención a los montos de los recortes algunos organismos han solicitado ampliaciones presupuestales para no comprometer o poner en riesgo las actividades inherentes a la función estatal de organizar las elecciones, tales como: pago a personal eventual (capacitadores-asistentes y supervisores electorales), operatividad de órganos descentrados, compromisos derivados del convenio firmado con el INE, imposibilidad de realizar ejercicios de participación ciudadana en la entidad, operatividad de la jornada electoral, cumplimiento de contratos relacionados con el PREP, funcionamiento del OPLE al concluir el proceso electoral e inclusive la ministración de prerrogativas ordinarias de los partidos políticos.

A los recortes aprobados por los congresos se suman dos problemáticas adicionales: primero, la intervención de los gobernadores al modificar el presupuesto remitido por los OPLE antes de que llegue al Congreso, violentando la autonomía de las autoridades electorales y, segundo, la demora en la entrega oportuna de los recursos aprobados. Ante estos hechos, las autoridades electorales locales han interpuesto diversos juicios electorales ante las instancias jurisdiccionales para garantizar los fondos para su operación. Algunos casos relevantes son los de Veracruz (SUP-JE-83 y 108/2016), Morelos (SUP-JE-30/2018), Nuevo León (SUP-JE-21/2019) y Nayarit (SUP-JE-22-2020). Inclusive, resultado del litigio sostenido por el OPLE de Veracruz contra el gobernador del estado, la Sala Superior del TEPJF emitió la Tesis XV/2017³⁵ donde sostiene que el respeto a la autonomía de gestión presupuestal garantiza la independencia de la función electoral.

Durante el proceso electoral concurrente 2020-2021, los problemas presupuestales se agravaron a tal grado que trece institutos electorales locales sufrieron recortes superiores al 20% y únicamente cuatro obtuvieron los recursos solicitados originalmente. En la siguiente tabla se presentan los recursos presupuestales solicitados que comprenden tanto el gasto operativo y del proceso electoral, sin considerar financiamiento público de los partidos políticos ni las ampliaciones presupuestales solicitadas con posterioridad, así como el porcentaje de recorte aprobado por los congresos locales.

³⁵ ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ). De la interpretación de los artículos 41, Base V. Apartados A, y C, 116 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 154, 158, 159 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 111, fracción VIII, del Código Electoral de esa entidad

Tabla 20. Situación presupuestal de los OPLE para el ejercicio 2021

Entidad	Solicitado	Aprobado	Recorte	Porcentaje
Oaxaca	517,853,325.54	54,724,618.28	463,128,707.26	89.43
Puebla	621,413,323.06	74,625,206.00	546,788,117.06	87.99
Morelos	305,078,373.49	62,000,000.00	243,078,373.49	79.68
Durango	203,178,631.69	97,756,623.00	105,422,008.69	51.89
Sinaloa	417,130,185.00	240,130,197.00	176,999,988.00	42.43
Aguascalientes	136,795,901.77	83,755,000.00	53,040,901.77	38.77
Tlaxcala	167,102,006.21	102,942,635.55	64,159,370.66	38.40
Ciudad de México	1,580,835,925.00	993,047,494.00	587,788,431.00	37.18
Nuevo León	874,990,205.24	583,607,488.08	291,382,717.16	33.30
Colima	137,079,818.51	100,312,751.13	36,767,067.38	26.82
Yucatán	271,091,692.30	208,766,745.64	62,324,946.66	22.99
Zacatecas	283,169,379.05	223,061,154.00	60,108,225.05	21.23
Sonora	454,936,514.15	361,266,639.90	93,669,874.25	20.59
San Luis Potosí	227,766,498.96	187,146,305.00	40,620,193.96	17.83
Baja California Sur	165,743,194.26	137,970,864.09	27,772,330.17	16.76
Chiapas	679,669,269.54	574,881,273.05	104,787,996.49	15.42
Michoacán	407,658,284.51	347,566,873.96	60,091,410.55	14.74
Nayarit	206,272,191.23	182,272,191.23	24,000,000.00	11.64
Guerrero	453,632,012.07	404,198,703.46	49,433,308.61	10.90
Guanajuato	536,731,470.79	486,663,837.23	50,067,633.56	9.33
Chihuahua	457,629,159.69	415,209,662.58	42,419,497.11	9.27
Campeche	198,225,618.00	183,544,657.00	14,680,961.00	7.41
Querétaro	318,549,362.36	295,367,304.81	23,182,057.55	7.28
Tamaulipas	347,128,484.20	327,128,484.20	20,000,000.00	5.76
Tabasco	353,298,368.00	333,000,000.00	20,298,368.00	5.75
Jalisco	546,820,869.00	515,628,455.00	31,192,414.00	5.70
Quintana Roo	293,444,144.00	292,370,596.00	1,073,548.00	0.37
Hidalgo	394,196,483.89	393,602,483.89	594,000.00	0.15
México	2,061,454,801.64	2,061,454,801.43	0.21	0.00
Baja California	289,743,462.00	289,743,462.00	0	0.00
Coahuila	499,104,515.09	499,104,515.09	0	0.00
Veracruz	769,687,549.00	769,687,549.00	0	0.00

Fuente: UTVOP-INE.

federativa, se desprende que la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos públicos locales electorales debe regir como principio fundamental para hacer efectiva la independencia de su función, de tal forma que la obtención de recursos se realice únicamente de conformidad con los mecanismos normativos establecidos, sin sujetarse a limitaciones de otros poderes al no existir disposición jurídica que permita al ejecutivo del Estado apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egreso presentado por el organismo electoral. Lo anterior, en razón de que la Constitución Federal ordena a los poderes estatales garantizar las condiciones necesarias a fin de que los órganos públicos electorales estatales rijan su actuar con independencia, lo que se logra al dotarles, a través del presupuesto de egresos, de recursos públicos necesarios para su adecuada función.

6.3 Devolución de facultades fiscalizadoras a los OPLE

El modelo de fiscalización aprobado con la reforma electoral de 2014 opera con normalidad. No obstante, existen áreas de oportunidad que se pueden aprovechar para fortalecer la rendición de cuentas en materia electoral, con el fin de evitar el flujo ilícito de recursos a las campañas o partidos y preservar las condiciones de equidad de las contiendas. Es importante asegurar que los controles que se introducen en las leyes para inhibir y erradicar el financiamiento ilícito se apliquen. Los controles deben estar respaldados por sanciones creíbles y por autoridades administrativas y penales dotadas de autonomía política, recursos legales, financieros y humanos que les permitan aplicar la ley con efectividad. En materia de sanciones es importante que las responsabilidades sean individualizadas y dirigidas directamente a los sujetos infractores. En nuestro modelo actual las multas van dirigidas sustancialmente a partidos políticos y no a los individuos que generan los actos. Las sanciones deben de trascender el ámbito administrativo y generar las condiciones para que existan consecuencias penales para las personas involucradas en esquemas de financiamiento ilícito.

El proceso de fiscalización consiste en el cruce de información de los informes que presentan los sujetos obligados en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) con información generada por el INE y fuentes externas. Las fuentes generadas por el INE incluyen el monitoreo a medios de comunicación impresos, espectaculares, internet y redes sociales, visitas de verificación a eventos y casas de campaña, así como la comprobación del gasto de jornada electoral. Las fuentes externas permiten contrastar la información obtenida por los sujetos obligados con la proporcionada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), los distintos bancos mediante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el Registro Público Vehicular, el Registro Público de la Propiedad y los requerimientos de información a proveedores o cualquier persona o autoridad involucrada. Sobre este tema se requiere agilizar y automatizar el intercambio de información con las autoridades competentes para completar los procesos de fiscalización y, en su caso, las investigaciones pertinentes en los plazos que marca la ley.

El proceso de fiscalización podría beneficiarse con la participación de las autoridades locales. La delegación de ciertas funciones o actividades a los institutos electorales de los estados fortalecería las capacidades de supervisión sobre los recursos erogados y no reportados con esquemas más estrictos de monitoreo y verificación del gasto ejercido en campo. Por ejemplo, la experiencia y las capacidades humanas y tecnológicas del IECM, quien cuenta con una Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, podrían robustecer el alcance del modelo de fiscalización nacional. Adicionalmente, se requieren regulaciones más estrictas de las operaciones en efectivo que permitan seguir el rastro del dinero que sale o entra en cuentas bancarias relacionadas con el posible financiamiento ilícito a campañas, así como de las empresas fantasma o fachada que con frecuencia son utilizadas en esquemas de triangulación ilícita de recursos que pueden terminar en las campañas electorales.

El modelo de fiscalización es insuficiente para combatir el financiamiento ilegal de la política pues carece de los instrumentos de inteligencia para realizar estas tareas. La fiscalización debe evolucionar a la consolidación de un modelo de análisis de riesgos que permita identificar y documentar conductas atípicas focalizando los recursos mediante la implementación de alertas y controles. Actualmente, los esfuerzos aislados de la autoridad fiscalizadora concluyen en vistas a las autoridades competentes que en el mejor de los casos realizan las investigaciones pertinentes, pero no logran acreditar las conductas infractoras o tardan tanto tiempo en concluirse que en el largo plazo no tienen consecuencias políticas o penales sobre los sujetos involucrados. Por eso es indispensable que las autoridades electorales desarrollen modelos de análisis de riesgos como mecanismos de prevención y mantengan una estrecha relación de cooperación y coordinación con otras entidades gubernamentales encargadas de perseguir los delitos vinculados con la corrupción y el lavado de dinero.

Conclusiones

El diseño institucional de las autoridades electorales en México es producto del proceso de transición a la democracia. El modelo federalista con el que se construyó el arreglo constitucional permitió que los órganos electorales de los estados arbitraran la competencia política local de manera autónoma. Sin embargo, durante la última década, México ha experimentado diversas reformas electorales que han conducido a un proceso de centralización y concentración de atribuciones en una autoridad administrativa nacional. El nuevo arreglo político ofreció una solución híbrida que visibiliza la tensión permanente entre centralismo y federalismo, presente en diversas áreas de la administración pública.

La interacción que el INE y los OPLE tienen para organizar los comicios locales es compleja y requiere una coordinación interinstitucional precisa y responsable. Las facultades directas del INE respecto a las elecciones locales tienen su justificación en la necesidad de contar con estándares mínimos de calidad en la administración comicial. La actuación e injerencia de la autoridad nacional se refuerza con las atribuciones especiales de atracción, asunción y delegación. Sin embargo, el INE podría modular el grado de intervención y modelar el tipo de federalismo en el que se desarrolla la administración conjunta de las elecciones.

El INE tiene la posibilidad de ejercer la facultad de delegación en los OPLE y, con ello, permitir el desarrollo institucional de los órganos locales de manera asimétrica en atención al capital humano, los recursos financieros y las capacidades técnicas que posee cada organismo. El ejercicio responsable de las atribuciones especiales permitiría flexibilizar el modelo unitalla de administración electoral, incentivar la innovación de los procedimientos en el ámbito local y recuperar el espíritu federal bajo el principio de la responsabilidad.

La administración electoral se encuentra en constante evolución por cambios legales, inclusión de nuevas tecnologías, revisión de procesos internos o por la aplicación del nuevo paradigma de los derechos humanos. La creación del SNE marcó una nueva etapa tutelada por el INE. En los hechos, la sobrecarga de atribuciones en una instancia nacional está demostrando el límite de las capacidades institucionales, así como la necesidad de mayor coordinación y apoyo de otras autoridades. La comparación entre la realidad y la motivación de las últimas reformas electorales hace evidente la necesidad de contar con autoridades electorales estatales que procesen la competencia política local a través de árbitros autónomos y competentes, mediante reglas claras, transparentes y con un mayor grado de homogeneidad. Lo anterior, sin sacrificar las ventajas de una adecuada descentralización de funciones considerando las economías de escala, la especialización y el conocimiento de la realidad local.

Ante las iniciativas de centralización del sistema electoral se ha evidenciado la necesidad de mantener autoridades estatales que respondan a las particularidades expresadas en las normas electorales locales. La evolución del federalismo desde el dualismo hasta la cooperación demuestra que existen distintas formas de articular las competencias entre la federación y los entes subnacionales. Los múltiples rostros del federalismo ponen de manifiesto que es un modelo de organización estatal dinámico que se ajusta a las necesidades materiales y temporales de la sociedad.

Ante las diversas iniciativas legislativas que proponen desaparecer a los OPLE es necesario considerar mantener un sistema descentralizado que permita dar cauce a las peculiaridades regionales y evite que los conflictos locales escalen al ámbito nacional. Por ello, se debe fortalecer la capacidad rectora de la autoridad nacional sin desaparecer a las autoridades locales. Los argumentos presentados en este capítulo abonan a una discusión abierta sobre el modelo de federalismo y la reingeniería administrativa que requiere nuestro país para que las instituciones electorales puedan cumplir su objetivo de organizar procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana, libres, equitativos y confiables. Lo anterior, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos político-electORALES de la ciudadanía y contribuir al desarrollo de la vida democrática de México.

Referencias bibliográficas

- Alvarado, Arturo (1996), "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, vol. 58, núm. 3, (julio-septiembre), pp. 39-71.
- Aparicio, Javier y Sandra Ley (2008), *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, Documento de Trabajo núm. 208, México, CIDE.
- Arreola, Álvaro (1988), "La Ley Electoral de 1946", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, Núm. 3 (jul-sep), pp. 169-187.
- Arreola, Álvaro (2015), *Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana, 1917-1945*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Ayala, Fernando (2020), *Autoritarismo y régimen electoral. Historia de las instituciones electorales mexicanas, 1917-1977*, México, Tirant lo Blanch.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2005). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Bolio, Francisco (1985), "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, pp. 129-161.
- Casar, María Amparo (1998) "El Congreso del 6 de julio", en Salazar, Luis (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, pp. 131-161.
- Cavazos, Alonso (2021), "La desatención del modelo federal mexicano en las normas constitucionales que regulan el nombramiento y la remoción de consejeros locales en materia electoral", en Gaona-Domínguez, Eduardo, Gabriela León y Francisco Torres (coords.), *El federalismo mexicano frente al actual paradigma político-electoral*, México, Tirant lo Blanch-Instituto Electoral de Coahuila, pp. 79-115.
- Córdova, Lorenzo y César Astudillo (2010), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar (coords.) (2008), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF.
- Crespo, José Antonio (1996), *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Fundación Friedrich Naumann-CIDE.
- Chavez y Dante Preisser (2014), "Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano", en Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Loret (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, TEPJF, pp. 321-360.
- Del Campillo, Juan (1998) "La disputa por las gubernaturas", en Salazar, Luis (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, pp. 247-266.
- Díaz, Oniel y Luis León (2019), *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección de 2018*, México, Tirant lo Blanch.
- Eisenstadt, Todd (2004), *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*, New York, Cambridge University Press.
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (comps.) (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Félix, Karla (2021), "Las normas electorales locales como expresión del federalismo en el nuevo esquema político-electoral", en Gaona-Domínguez, Eduardo, Gabriela León y Francisco Torres (coords.), *El federalismo mexicano frente al actual paradigma político-electoral*, México, Tirant lo Blanch-Instituto Electoral de Coahuila, pp. 55-77.
- Gilas, Karolina (2016), "Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014", *Temas Selectos de Derecho Electoral*, No. 54, México, TEPJF.
- Gómez Tagle, Silvia (1990), *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, Vol. 34, México, El Colegio de México.
- Hartlyn, et. al., (2009), "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea, en *América Latina Hoy*, España, Universidad de Salamanca Salamanca, Vol. 51, abril, pp. 15-40.
- Hernández, Rogelio (ed.) (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.
- Ley, Sandra (2007), *Descentralización e independencia electoral. Determinantes de la independencia de los institutos electorales de los estados mexicanos, 1990-2004*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, México, CIDE.
- Loaeza, Soledad (1986), "El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?", en Padua, Jorge y Alain Vaneph (comp.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, pp. 75-85.
- Loaeza, Soledad (2013), "La reforma política de Manuel Ávila Camacho", en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, Vol. 63, Núm. 1 (julio-septiembre), pp. 251-358.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Medin, Tzvi (1982), *El minimato presidencial: historia política del Maximato (1928-1935)*, México, Ediciones Era.

- Medina, Luis (2001), *Visita guiada a las elecciones mexicanas*, Documento de Trabajo núm. 07, México, CIDE.
- Méndez, Irma (2003), "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997", en *Política y gobierno*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 1, (primer semestre), pp. 139-182.
- Méndez, Irma y Nicolás Loza (coords.) (2016), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso-Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Molinar, Juan y Mony de Swaan Addatti (2002), "Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Relaciones entre gobierno y congreso*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 363-383.
- Nacif, Benito (2003), *Instituciones Políticas y Transición a la democracia en México*, México, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo núm. 158, México, CIDE.
- Patiño, Javier (1985), "Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, pp. 215-230.
- Patiño, Javier (2009), "El Consejo General del IFE como laboratorio electoral", en Ackerman, John (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 449-465.
- Peschard, Jacqueline (coord.) (2008), *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LX Legislatura y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Rivera, Jaime (2020), "Del federalismo al centralismo electoral: desempeño de los Organismos Públicos Locales después de la reforma constitucional de 2014", en Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, pp. 81-108.
- Rivera, Mauro (2016), "Claridades y dudas: las problemáticas competenciales del centralismo electoral en un modelo federalista", *XVI Certamen de Ensayo Político*, México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- San Martín, Pamela y Salvador Hernández (2020), "Sistema nacional electoral vs. Sistema federal electoral", en Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, pp. 109-149.
- Sánchez, Arturo y Horacio Vives (2020) "Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014", en Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, pp. 55-80.
- Santiago, Javier (2018), "Los Organismos Públicos Locales ante el nuevo modelo de organización electoral En México", en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Vol. 2, Núm. 19, primer semestre (enero-junio), pp. 59-82.
- Schedler, Andreas (2005), "From electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation", en Crandall, Russel, et. al., *Mexico's Democracy at Work*, London, Lynne Reinner Publishers, pp. 9-37.
- Segovia, Rafael (1996), *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valdés, Leonardo (1993), *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Woldenberg, José (2014), "El Instituto Nacional de Elecciones. Entrevista a José Woldenberg", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Núm. 5, (enero-junio), pp. 371-379.

Otras fuentes consultadas

Memorias institucionales del IFE-INE

- Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 1996-1997, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 1999-2000, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 1999-2000, México, IFE.
- Colección de Cuadernos de las Elecciones Federales 2006, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 2008-2009, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 2011-2012, México, IFE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 2014-2015, México, INE.
- Memoria del Proceso Electoral Federal de 2017-2018, México, INE.

Normatividad electoral

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, INE.
- Ley General de Partidos Políticos, INE.
- Reglamento de Elecciones, INE.

Documentos institucionales

- Auditoria Superior de la Federación (2012), “Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal”, Documento consultado (23 de julio de 2021). http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf.
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPEN) (2015), *Censo y Diagnóstico de Organismos Públicos Locales Electorales con base en el Acuerdo INE/CG68/2014*, México, INE.
- Integralia Consultores, “Reporte Electoral. Balance de resultados de elecciones 2021”, junio 2021, Sitio consultado (20 de julio de 2021). <https://integralia.com.mx/web/index.php/2021/06/16/report-electoral-2021-balance-de-resultados/>.
- Senado de la República (2013), “Exposición de Motivos del Dictamen las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral”, 2 de diciembre de 2013.

CAPÍTULO 6

Las capacidades de innovación regional como un elemento clave en la construcción de un Federalismo Responsable

ENRIQUE CABRERO MENDOZA Y
PABLO DE LOS COBOS

Introducción

Los sistemas federales se caracterizan por establecer equilibrios entre las regiones, provincias y localidades, conservando altos niveles de autonomía, y a la vez integrándose en un proyecto nacional unificado y coherente. Dichos equilibrios no son automáticos pues se construyen en el tiempo y se van ajustando con la experiencia. Lo anterior hace que cada sistema federal en el mundo tenga sus particularidades: aunque se asemejan entre sí y tienen rasgos comunes, también tienen especificidades propias. Esto es así porque los sistemas federales tienen en principio la cualidad de ser flexibles y adaptarse con el tiempo a la evolución y arreglos específicos que los actores e instituciones nacionales, regionales y locales van estableciendo.

Dichos procesos de ajuste natural en los sistemas federales se ven alterados –y en ocasiones rebasados– ante cambios drásticos en el contexto económico y social. Particularmente en el escenario actual reconocido por diversos autores como la Sociedad y Economía basadas en el conocimiento (Stehr, 1994; Stiglitz y Greenwald, 2014, Cabrero et al., 2020), se manifiestan este tipo de riesgos que profundizan los desequilibrios de cualquier sistema federal. Este escenario, que caracteriza al siglo XXI, impone a las economías del mundo un ritmo de cambio sin precedentes a partir de procesos de innovación en las empresas inmersas en una dinámica de cambio tecnológico acelerado. La sociedad, por su parte, también modifica sus formas de organización, sus patrones de relación, y las estrategias de desarrollo de capital humano. Los gobiernos, las instituciones públicas y privadas, y los sistemas educativos, de salud y de producción se modifican velozmente intentando no quedar anclados en la obsolescencia y el rezago. En la actualidad, las oportunidades de países, regiones y localidades están dadas por sus capacidades para transformarse: para innovar y para organizarse en torno al conocimiento.

A partir de estas ideas, queda claro que los sistemas federales del mundo están en el contexto actual sometidos a una fuerte presión. Los cambios acelerados obligan a desplegar capacidades de adaptación a los nuevos derroteros de la economía, a la nueva dinámica en las modalidades de organización social, y a renovar las formas de funcionamiento de los gobiernos en todos los niveles territoriales. En este sentido, es importante entender que la velocidad de asimilación de los cambios se genera a ritmos diferentes en las regiones de un país. Esta asimilación diferente puede producir desequilibrios graves en el corto y mediano plazos, fracturando la dinámica cooperativa de los sistemas federales y generando diferenciales en niveles de bienestar que, incluso, podrían llegar a romper la idea original del pacto federal en un país. Si bien los cambios acelerados son una oportunidad para los sistemas federales –dado que son más flexibles y adaptables que los sistemas unitarios–, son a la vez un riesgo porque generan enormes dificultades para mantener los equilibrios y la visión integral de la federación, es decir, también pueden generar crisis e incluso rupturas graves.

En este documento se aborda la siguiente pregunta: ¿La dinámica de innovación en regiones y localidades, que impone el nuevo contexto de una economía y sociedad basadas en el conocimiento, está alterando al sistema federal mexicano? De ser así, ¿es una oportunidad para acercar los niveles de bienestar y desarrollo entre las entidades federativas? O, por el contrario, ¿es un riesgo para fracturar más el ya de por sí desequilibrado federalismo mexicano en cuanto a sus niveles de desarrollo y bienestar? De este análisis se podrán derivar recomendaciones de política para cuidar el proceso de cambio, ya sea modulando algunos de sus rasgos nocivos, así como impulsando algunos de sus rasgos positivos que permitan aprovechar esta dinámica como un proceso de acercamiento e igualación entre regiones del país. Dicho de otra manera, ¿los procesos de innovación regional nos están acercando hacia un federalismo más responsable? Es decir, ¿más equilibrado y cooperativo? ¿O, en cambio, nos irán alejando de ese modelo al que aspiramos?

Para llevar a cabo esta tarea, tomamos a las capacidades de innovación de las entidades federativas como el eje de la reflexión para el análisis. Dichas capacidades se exploran en tres planos de observación. En un primer momento, analizaremos cómo las economías de cada entidad y particularmente las empresas de cada estado han venido avanzando en el desarrollo de capacidades de innovación. Como se podrá ver, si bien son las entidades de mayor nivel de desarrollo las que tienden a integrar a las empresas con mayores capacidades de innovación, hay algunas sorpresas de entidades que sin ser las de mayor nivel de desarrollo comienzan a moverse a partir de empresas que despliegan un potencial de innovación interesante. De profundizarse este tipo de tendencias en algunas entidades y con políticas públicas apropiadas para fortalecer esto, una pregunta relevante es si podría gradualmente reequilibrarse el ritmo económico del crecimiento y desarrollo entre entidades.

En un segundo plano, analizaremos las capacidades de innovación en lo gubernamental, es decir, ¿qué acciones de modernización institucional, técnica y administrativa están emprendiendo tanto los gobiernos estatales como los municipales de cada entidad? Al interior de esta exploración se busca identificar, por ejemplo, el grado de digitalización e infraestructura de manejo de sistemas de información para avanzar hacia un gobierno digital. De la misma manera, se analizan algunas innovaciones en la forma de gobernar, como la apertura de espacios de participación a la ciudadanía. Algunas bases de datos nos permiten identificar experiencias de innovación destacadas a nivel municipal. Si bien la economía impone los ritmos de actividad en cada entidad federativa, no cabe duda de que los gobiernos pueden constituirse en obstáculos al cambio económico y social, o pueden articularse con la dinámica de cambios y fluir con estos ya sea permitiendo su avance o incluso promoviendo que sucedan, tanto en lo económico como en lo social.

En un tercer plano, se exploran algunos datos sobre cambios en la dinámica social. Se analiza con particular atención la orientación en la formación técnica y profesional que indique una articulación con los nuevos conocimientos que el sistema educativo superior debe incorporar en la preparación de jóvenes profesionistas o técnicos superiores. De igual manera, se revisa el activo disponible de capital humano de cada entidad federativa para generar conocimiento (investigadores), así como la infraestructura de generación de conocimiento con la que se cuenta (centros de investigación, laboratorios, equipamiento). Se exploran también los niveles de conectividad y uso de redes tecnológicas a los que se tiene disponibilidad en la región.

Finalmente, se presentan algunas tendencias e hipótesis sobre los ritmos de avance de las capacidades de innovación por entidad federativa para así imaginar algunos escenarios futuros sobre la configuración que podría caracterizar el mapa regional del país. Derivado de ello, proponemos las agendas pendientes y urgentes de políticas para hacer de la innovación y el cambio económico y social un contexto de oportunidades; no de fracturas del sistema federal mexicano.

Marco conceptual sobre las capacidades de innovación

Para mejorar la calidad de vida de las personas, es necesario no solamente reducir los niveles de pobreza, sino también crear prosperidad (Christensen et al., 2019). En las sociedades contemporáneas, el recurso máspreciado para lograr la prosperidad está en la generación y utilización del conocimiento (Lundvall y Johnson, 1994). Este proceso, no obstante, no genera sus mayores beneficios cuando se busca de forma aislada, es fundamental que se dé a través de un aprendizaje interactivo en el que participen actores de los sectores productivo, gubernamental y social (Doloreux y Porto-Gomez, 2017; Etzkowitz y Leydesdorff, 2000; Lundvall et al., 2009). Así, la incorporación de diferentes sectores en una dinámica social basada en el conocimiento genera un círculo virtuoso de prosperidad, en el que el ciclo se repite gracias a la interacción existente entre diferentes actores (Cabrero et al., 2020). Sin embargo, para lograr esta generación y utilización del conocimiento para el desarrollo y el bienestar a través de un aprendizaje interactivo de diferentes actores y comunidades, se vuelve necesario desarrollar capacidades de innovación: recursos, competencias y habilidades que permitan materializar el conocimiento en nuevos productos o procesos con valor económico o social (Damanpour et al., 2009; Fan, 2011; Fu, 2008), así como también formas de organización, actitudes, y mecanismos de relación (Cabrero et al., 2000). En su libro La paradoja de la prosperidad, Christensen y sus colegas (2019), a través del análisis de diversidad de experiencias en el mundo, nos presentan a la innovación como el factor clave del éxito hacia la prosperidad. No es que las naciones y las regiones sean innovadoras porque tienen un alto nivel de prosperidad; más bien, son prósperas porque son innovadoras: la innovación como camino a la prosperidad y no como cualidad derivada de la prosperidad de los países.

Estas capacidades de innovación y los sistemas que las acompañan pueden ser estudiados a nivel nacional, sectorial, tecnológico o regional en función de las preguntas que se quieran responder (Egbetokun et al., 2017). En un interés por conocer con mayor profundidad el desarrollo y evolución del federalismo en México, es pertinente hacer este análisis a nivel regional pues, si bien el país cuenta con ciertas tendencias agregadas, estas son resultado de un promedio que resulta de entidades con diferencias muy importantes entre sí. Por ejemplo, aunque a nivel nacional el bajo crecimiento del país observado en la última década esté asociado a la baja productividad de los factores (entre los que están los avances tecnológicos de mejora en la productividad), las regiones del país lejos están de tener un comportamiento homogéneo (Cabrero et al., 2020; PNUD, 2021). Estudiar estas diferencias y los contrastes regionales permite categorizar de forma más fina los retos y avances que permitan un mejor diseño de políticas públicas.

Durante varios años, varias regiones del país optaron por una forma de competencia económica basada en ofrecer bajos costos de producción en comparación con otros países (Christensen et al., 2019). Sin embargo, actualmente la competencia económica ya no se logra a través de ello, sino de la innovación y del aprendizaje interactivo entre actores de diferentes sectores (Asheim y Isaksen, 1997). Incluso, a pesar de que la globalización y las tecnologías de la información y la comunicación han facilitado el acceso al conocimiento sin importar la localización, la necesidad de estas relaciones interactivas y en situación de proximidad pone de nuevo el foco en regiones en las que los actores generan un ecosistema de innovación: es decir, no solo es experimentar, formalizar y codificar conocimiento (noción anterior de innovación), sino usarlo e interactuar (noción amplia de innovación) para lo que las redes de interacción entre instituciones e individuos se vuelven determinantes (Lundvall et al., 2009; Porter, 1998; Tödtling y Tripli, 2005). Procedemos entonces a precisar conceptos.

¿Qué es la innovación y cómo generarla?

A inicios del siglo pasado, el entendimiento de la innovación estuvo fuertemente ligado a una visión schumpeteriana en la que innovar era la estrategia de las empresas para evolucionar a través de la creación de nuevas combinaciones o soluciones que llevaban a un mayor crecimiento económico (Crossan y Apaydin, 2009; Kattel et al., 2014; OECD y Eurostat, 2018). Para lograrlo, el camino consistía en investigar y desarrollar nuevas ideas que tuvieran una aplicación comercial (Dan Sandor, 2018), por lo que la falta de innovación estaba causada por la poca investigación para su desarrollo (Asheim y Isaksen, 1997). Así, una corriente de autores la define como los procesos de nuevas creaciones con significado económico o social, pudiendo ser bienes y servicios, así como procesos de producción, ambos tanto a un nivel general para toda

la población, para toda la población, como para sectores o empresas específicas (Damanpour et al., 2009; Fagerberg et al., 2005; OECD y Eurostat, 2018). El Manual de Oslo, referente internacional en la medición de la innovación en el sector productivo, propone cuatro atributos de la innovación: aplicación práctica de información, novedad del producto o proceso, implementación, y creación de valor (OECD y Eurostat, 2018). En este sentido, no toda invención es una innovación, pues requeriría de una implementación y valoración social o económica (Christensen et al., 2019).

En cuanto a las tipologías, Christensen et al. (2019) proponen tres, ligadas al ecosistema económico que generan y su forma de interacción con el mercado. En primer lugar, la innovación sustentada en la que hay una mejora a productos existentes (no generan nuevos mercados, pero sí mejoran la calidad). En segundo lugar, está la innovación en eficiencia que es una mejora en los procesos (tampoco genera nuevos mercados, pero libera recursos para nuevas inversiones). Finalmente, está la innovación de creación de mercados, con nuevos productos o reducciones sustanciales en los precios, lo que democratiza en mayor medida el consumo y genera un ecosistema económico. De forma similar, para Forsman (2011) la principal diferencia está en si la innovación está en un producto que genera un nuevo mercado, o en un proceso que reduce los costos y tiempos de producción.

Por su parte, Dan Sandor (2018) propone varias dimensiones para estudiar la innovación, entre las que están el tamaño (pequeña, incremental o evolutiva), el grado de novedad (si es una nueva idea o ya era existente), si se adaptó o imitó, o incluso si fue con intención o no. Algunas otras dimensiones las propone a forma de pregunta por el poco consenso en la literatura, entre ellas si la innovación tiene que ser exitosa, si requiere ser continua o si la podemos medir más allá de un valor económico a través de precios (como la innovación en el sector público o el sector social). Cabe mencionar también a otros autores que estudian la temporalidad del proceso de innovación. Al respecto, Hartley (2013) propone tres etapas: la etapa de invención, la etapa de implementación y la etapa de difusión. De manera similar, Sørensen y Torfing (2011) identifican estas cuatro fases: una primera de generación de ideas, seguida de la selección, para pasar a su implementación y finalmente a la diseminación de nuevas prácticas. Estos últimos autores, asimismo, abordan la idea de que el proceso no es lineal, sino que es revolvente pues la diseminación de nuevas prácticas llevaría a la nueva generación de ideas iniciando nuevamente el proceso. También podemos referirnos a las causas de la innovación, en las que se mencionan dos principales conjuntos de variables (Crossan y Apaydin, 2009; Damanpour et al., 2009). Por un lado, las externas, en las que la innovación es explicada por la competencia en la que están las empresas en un contexto de escasez de recursos y demandas de sus clientes. Por otro lado, las internas en las que las empresas aspiran a mejorar la calidad de sus productos o servicios, así como por la aplicación del conocimiento generado por sí o en interacción con otros actores.

Finalmente, se debe mencionar que la innovación también ha sido vista con una perspectiva más amplia. Goes y Park (1997) introducen el concepto de vínculos interorganizacionales, como el enlace entre la organización y los factores contextuales que pueden ser claves para la innovación, lo cual desde esta perspectiva es fundamental dado que permite el intercambio de aprendizajes y recursos organizacionales. También se ha entendido la innovación como todo proceso de ruptura de los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de una organización o de estructuras sociales diversas. Se concibe entonces que “el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de nueva manera” es una forma más amplia de entender la innovación (Dávila, 1991). En otro espacio (Cabrero et al., 2000), hemos propuesto tres niveles pertinentes de análisis de la innovación: un nivel funcional-estructural, en el que caben los nuevos procesos, las nuevas formas organizacionales, y los nuevos marcos institucionales; un nivel comportamental, que se refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de patrones de conducta, o nuevos arreglos institucionales entre los actores, así como nuevos valores culturales; y un nivel relacional, que es aquel en el que las complejas vinculaciones entre contexto y organización, o entre contexto e individuo, se modifican en sus mutuas interdependencias, dando lugar a una reconfiguración de las redes diversas de intercambio, cooperación, comunicación, o conflicto.

Es evidente que el concepto de innovación, si bien tiene su origen en el ámbito económico, ha sido reinterpretado y ampliado al ámbito organizacional, institucional y de comportamientos individuales y sociales. Como se verá más adelante, retomaremos varios de los elementos aquí presentados en el ámbito del análisis aplicado de las capacidades de innovación.

Sistemas regionales de innovación

El análisis de la innovación como un proceso sistémico desde una perspectiva económica se inició con una visión nacional (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Nelson, 1993), pero paulatinamente comenzó a ser notorio que, si bien se trataba de un marco conceptual útil, no lograba explicar las divergencias existentes en algunos sectores tecnológicos (Carlsson y Stankiewicz, 1991) o sectores industriales (Breschi y Malerba, 1997). A partir de ello, una de las corrientes que más énfasis ha tenido en las últimas dos décadas ha sido el

estudio de los sistemas de innovación a nivel regional, cuyos casos de estudio hicieron evidente que la innovación no era homogénea a nivel nacional, sino que tendía a concentrarse en algunas regiones, mientras que otras quedaban rezagadas. Esta capacidad de innovar se ha reconocido como un factor de vital importancia para el desempeño regional (Crossan y Apaydin, 2009). Entre las explicaciones a esta divergencia, hay tres grandes enfoques (Ponsiglione et al., 2018; Tödtling y Trippi, 2005). El primero es el enfoque del aprendizaje, el cual argumenta que, cuando los actores comienzan a colaborar, aprenden a interactuar entre ellos, lo cual genera lazos de entendimiento y confianza para continuar realizando actividades de cooperación para la innovación. En este sentido, existe no solo el conocimiento codificado a través de procesos de investigación y desarrollo sino que también hay un conocimiento tácito que solo está en aquellos lugares en los que hay una interacción que difícilmente puede ser trasladado con facilidad a otro lugar (incluso con la presencia del conocimiento codificado).

El segundo es el enfoque de la especialización que hace énfasis en la diferenciación que logran desarrollar algunas regiones. Si bien importa la interacción de los actores en un lugar, resulta determinante además la capacidad que tienen para encontrar un valor diferenciado en actividades que logren destacar frente a la competencia. Esto puede darse gracias a un aprovechamiento de las condiciones del lugar, así como a la concentración estratégica de esfuerzos. Por último, el tercero es el enfoque de la diversificación. A diferencia del segundo enfoque, en el tercero están tanto los marcos de la ecología de la innovación como de la complejidad, en los que la diversidad –a contrario de la especialización– sería lo que explicaría que una región tienda a innovar en mayor medida, pues abriría la oportunidad a mayores formas de interacción en las que surgiría la innovación. Para algunos autores, parte de esta interacción puede ser más o menos influenciable por políticas públicas o por otro grupo de variables.

Como bien afirman Molina y Hernández (2011), un sistema regional efectivo de innovación es el que genera un ambiente propicio para la investigación y el desarrollo en las empresas, que vincula a estas con universidades y se apoya en políticas públicas que fomentan la generación, desarrollo y difusión del conocimiento. En otras palabras, un eficaz sistema regional de innovación es aquel que pone en funcionamiento la llamada “triple hélice” (academia–empresa–gobierno) (Etzkowitz y Leydesdorff, 1997). Pero un sistema regional de innovación, como se ha dicho, requiere no solo de infraestructura y cooperación: requiere además de un ingrediente fundamental que es el capital humano calificado, pues finalmente la innovación la promueven individuos. Este componente es una condición sin la cual, no podría generarse un ecosistema innovador deseado.

Federalismo e innovación

Al considerar que la innovación es un proceso sistémico con un fuerte componente regional, una pregunta de gran relevancia es si esta innovación regionalizada es más o menos factible en el contexto de un país con un sistema federal. Dadas las características de un sistema federal, existe un conjunto de razones por las cuales podría haber una mayor propensión a la innovación. El federalismo implica la existencia de diferentes unidades de gobierno con las cuales aumenta el número de esfuerzos de búsquedas de soluciones, implementaciones y consideraciones sobre políticas públicas (Taylor, 2007), es decir, hay un abanico más amplio de opciones de política pública. Las instituciones en cada ámbito de gobierno pueden diseñarse para que haya una serie de políticas paralelas que compiten entre sí para hacerlas más atractivas que otras regiones (Oates, 1999). Así como puede haber una intención de generar aspectos diferenciadores en una jurisdicción, las unidades subnacionales están constantemente observando y aprendiendo sobre las medidas de otra, con lo cual surge también un aprendizaje mutuo que se refuerza a partir de la experimentación en algunas demarcaciones (Saam y Kerber, 2013).

Otras posturas más bien plantean que podría haber incentivos por parte de gobernantes para arriesgarse y optar por medidas que generen beneficios no solo en su jurisdicción, sino que generen externalidades directamente a algunas otras (o incluso que sean copiadas y les conviertan en referentes originales) con lo que podrían mejorar su carrera política (Rose-Ackerman, 1980). Desde la influencia del federalismo que preserva el mercado (*market-preserving federalism*), cuando un gobierno subnacional puede aprovechar los beneficios del desarrollo económico de su región, es esperable que incentive uno de los generadores de prosperidad económica: la innovación (Taylor, 2007). Asumiendo entonces que el federalismo implica una cercanía con aspectos locales, sería factible esperar que un gobierno que tenga mejor información sobre el desarrollo de su economía pueda ayudar e incentivar la innovación más eficazmente (Taylor, 2007). Al respecto, Becker y Bizer (2015) encuentran que los programas regionales de apoyo a la innovación logran beneficiar de mejor manera a PYMEs (siendo esta el tipo de empresas con mayores obstáculos a la innovación por su dificultad de diversificar riesgos). Cuando estas mismas empresas buscan acceder a programas nacionales o internacionales encuentran mayores complicaciones.

Algunos estudios encuentran una relación directa entre federalismo e innovación, aunque matizan sus beneficios. A pesar de que sea reconocido como una sabiduría convencional que la descentralización promueve la innovación, también podría ser posible que la posibilidad de copiar del conocimiento de otras regiones lleve al fenómeno del polizón, logrando una cantidad menor a la óptima de esfuerzos de innovación entre regiones (Strumpf, 2002). Además, es cierto que nada impediría que un gobierno central implementara políticas diferentes a nivel nacional, aunque los costos políticos de beneficiar en mayor medida a ciertos lugares sin duda podrían limitarlo. Otros estudios afirman de manera más determinante que el federalismo sí promueve la innovación, pero en ciertos contextos. Por ejemplo, Kollman et al. (2000) afirman que la descentralización incentivaría la innovación cuando entre las unidades subnacionales hay mayor homogeneidad pues sería más factible la existencia de aprendizaje mutuo que sea replicado en diferentes lugares. Por el contrario, cuando las regiones son heterogéneas, la lógica de aprendizaje mutuo no tendría tanto sentido pues las soluciones encontradas a nivel local no necesariamente funcionarían en otros lugares. Asimismo, sería más factible esperar una mayor innovación en ambientes descentralizados cuando las unidades subnacionales tienen capacidades para llevarlo a cabo (en comparación con países con gobiernos centrales que notoriamente tienen mayores capacidades institucionales), sobre todo ante problemas complejos.

De igual manera, otra forma de abordar el tema de federalismo/descentralización e innovación ha sido no solo desde la generación de innovaciones, sino desde el mantenimiento de errores. El argumento es que tanto un país centralista como uno descentralizado podrían innovar, pero es más probable que un país centralista no corrija sus errores o mantenga innovaciones poco productivas por la menor flexibilidad que tiene (Drezner, 2001). Incluso, hay quienes como Bryce afirman que una de las grandes virtudes del federalismo es que permiten implementar experimentos que no pongan en riesgo al país (Strumpf, 2002), lo cual complementa Oates (1999) afirmando que, sin la experiencia de medidas en algunos estados, sería difícil implementar estas políticas de alcance nacional. Sin duda, un sistema federal, por su diseño flexible y sus dinámicas de competencia entre regiones, presenta condiciones muy propicias a la innovación, aunque cada sistema federal en lo particular deberá encontrar sus equilibrios propios y sus palancas para incentivar la innovación.

Capacidades de innovación

Las capacidades de innovación son, por lo tanto, cualidades clave para que un país sea capaz de insertarse en la sociedad y economía del conocimiento y logre de esa manera mejorar sus niveles de desarrollo y bienestar, es decir, logre avanzar en la senda de la prosperidad. En un sistema federal, como se ha comentado, es particularmente importante que el desarrollo de este tipo de capacidades permita a cada región definir su propio sendero y que estos procesos no agudicen los desequilibrios, o sea, que el desarrollo de capacidades sea una oportunidad para reacomodar favorablemente el entramado federal y no un riesgo a las fracturas. Es claro que, en el contexto mexicano, de una economía abierta a la competencia internacional, y de una sociedad conectada con el bloque de Norteamérica, es fundamental avanzar en el corto plazo hacia el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de innovación.

Algunas de estas capacidades son las capacidades de absorción, en las que algún sector o región aprenden a identificar, asimilar y explotar el conocimiento para hacer algo diferente (Cohen y Levinthal, 1989; Fu, 2008). Con lo que además de contar con el conocimiento y una dinámica intensa de interacción entre actores, los sectores y regiones han desarrollado un aprendizaje de cómo utilizar estas cualidades para poder competir y generar valor. Una aproximación para identificar algunas variables importantes en el desarrollo de capacidades de innovación se presenta a continuación, si bien no es un marco exhaustivo de análisis del tema, surge de la evidencia y recomendaciones que más frecuentemente presenta la literatura especializada.

Algunas variables clave en la construcción de capacidades de innovación en el ámbito regional/estatal

<i>Innovación económica</i>	<i>Innovación gubernamental</i>	<i>Innovación social</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Intensidad de innovación en empresas - Intensidad de innovación en sectores estratégicos -Intensidad de innovación a partir de tecnologías disruptivas - Expansión de empresas con base tecnológica -Registro de patentes - Expansión de parques tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensidad de uso de infraestructura digital en funcionamiento interno de la administración pública - Intensidad de uso de procesos digitales en trámites a usuarios - Tendencias a construir un gobierno electrónico - Intensidad en promoción de programas innovadores para atender problemas públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Amplitud de la oferta educativa en materias STEM (ciencia, tecnología, ingenierías y matemáticas) - Amplitud de oferta en formación de alta calidad en tecnologías avanzadas - Infraestructura de centros de investigación - Densidad poblacional de investigadores y tecnólogos -Infraestructura de conectividad

Elaboración propia.

En las secciones subsecuentes se presenta un análisis de cada una de estas dimensiones de la innovación para las entidades federativas del país. Cabe mencionar que no en todas las variables mencionadas se tiene información disponible, sin embargo, sí para la mayoría de ellas. Las mediciones son aproximaciones (*proxys*) que permiten contar con una idea clara del mapa federal mexicano desde la perspectiva y potencialidades para la innovación, lo cual, si bien nos muestra la situación actual, es muy indicativo de la situación futura, los riesgos y las oportunidades.

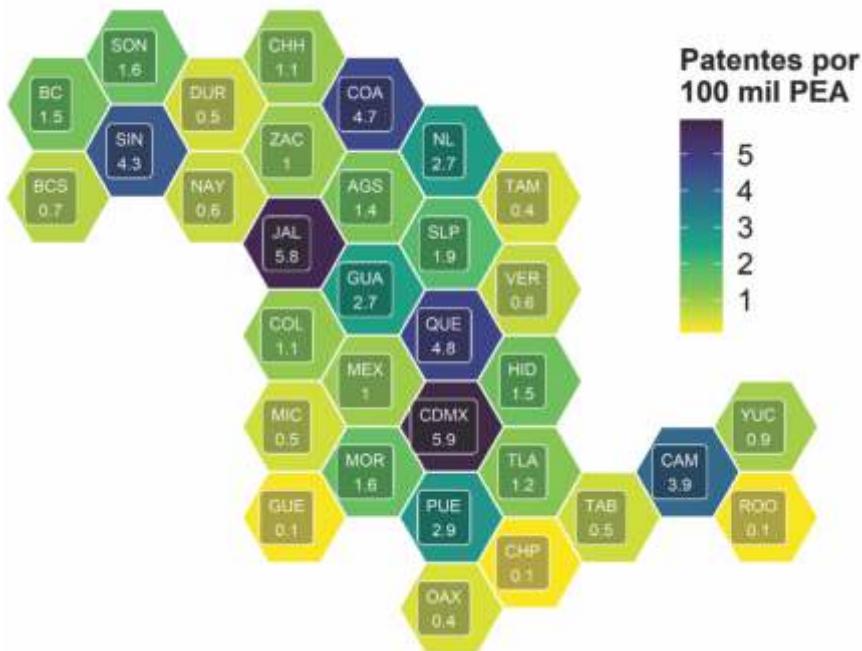
Capacidades de innovación en el sector productivo

Patentes y actividades de innovación

No existe un piso común de medición de la innovación a nivel internacional. No obstante, entre los diferentes elementos estudiados están las actividades de investigación y desarrollo, de entrenamiento y educación para la adquisición de habilidades, o desarrollos de tecnología o digitalización. Ahora bien, uno de los elementos con mayor presencia en diferentes artículos para el sector empresarial es la observación a través de patentes como reflejo de la investigación y la calidad de esta traducida en propiedad intelectual con fines de comercialización (Breschi y Malerba, 1997; Christensen et al., 2019; Scherer, 1965).

Esta información para fines de nuestro análisis puede observarse a nivel estatal en la gráfica 1.¹ Considerando el número de personas económicamente activas (PEA), la entidad líder en patentes es la Ciudad de México, que tuvo su punto más alto en 2012 con 9.5 patentes por 100 mil PEA. Dicha entidad ha venido con una tendencia a la baja, aunque sigue siendo la entidad con el mayor número para 2020, con 5.9. Jalisco está en segundo lugar (5.8 en 2020) con un crecimiento sostenido desde 2011, mientras que en tercer lugar está Querétaro (4.8 en 2020) con un crecimiento decreciente después de una buena racha en el periodo 2010-2017. Muy cerca de Querétaro está Coahuila (4.7 en 2020), con un crecimiento desde 2013 que llegó a un pico en 2019 con 6.2. Finalmente, el caso de Nuevo León (2.7 en 2020) es de interés pues tuvo, como la Ciudad de México, un pico a inicios de la segunda década del siglo, seguido de un descenso, en este caso más notorio. Las entidades con los valores más bajos para 2020 son Chiapas (0.1), Quintana Roo (0.1), Guerrero (0.1), Tamaulipas (0.4) y Oaxaca (0.4). En general, hay una cierta mejoría a nivel país, con una mayor concentración en la segunda década del siglo, como sucede en Baja California, Guanajuato, Puebla, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Si bien el año 2020 es el más reciente para el análisis cabe mencionar que, por ser el año de la pandemia, es un año en el que en general cayó la actividad de generación de patentes en México y el mundo.

Gráfica 1. Patentes por cada 100 mil personas económicamente activas, 2020

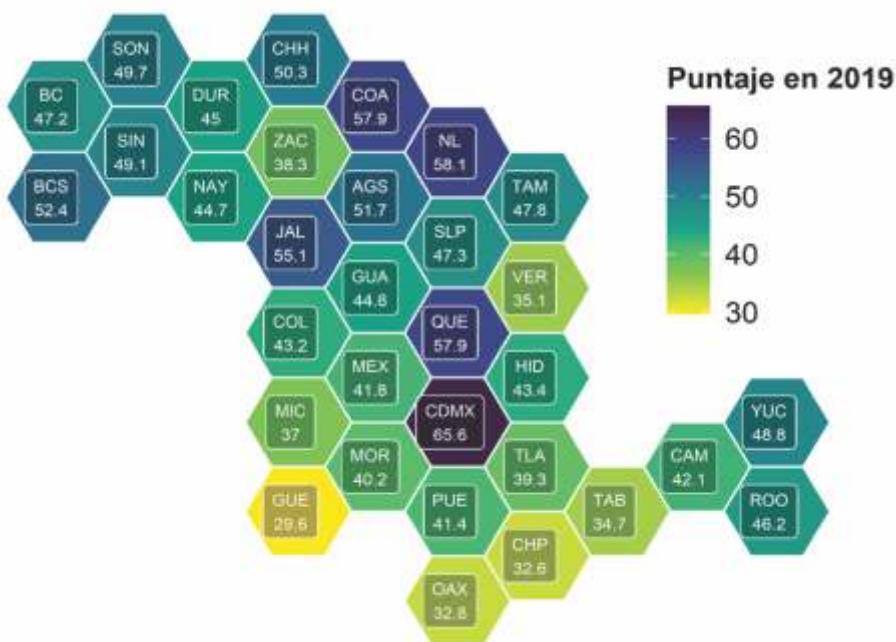


Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

¹ En el anexo, es posible encontrar diferentes gráficas que representan información de las variables visualizadas en el tiempo para las entidades estudiadas o que profundizan sobre algún elemento de la información presentada.

Con una metodología que incorpora el número de patentes considerando la PEA —así como otras variables tales como complejidad económica, crecimiento y centros de investigación— el IMCO ha operacionalizado la innovación de los sectores económicos dentro de su Índice de Competitividad Estatal (ver gráfica 2). Destacan en los primeros cinco lugares en 2019 nuevamente Ciudad de México (65.6), Nuevo León (58.1), Coahuila (57.9), Querétaro (57.9) y Jalisco (55.1). Salvo por el caso de la Ciudad de México, el resto de las entidades tiene una trayectoria similar a la del análisis mediante patentes. A nivel país destaca el impacto de la crisis de 2009, así como un descenso generalizado en 2016. Las entidades con los valores más bajos para 2019 son Guerrero (29.6), Chiapas (32.6), Oaxaca (32.8), Tabasco (34.7) y Veracruz (35.1).

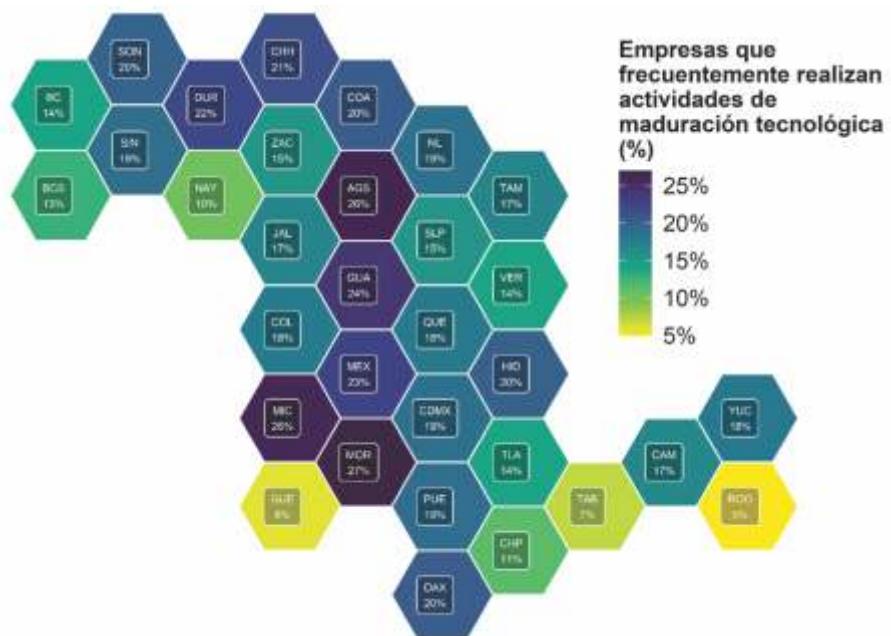
Gráfica 2. Puntaje en el subíndice de innovación en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Ahora bien, la Encuesta Sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico (ESIDET), elaborada en colaboración entre el INEGI y Conacyt, permite apreciar con mayor finura el avance o retroceso en el tiempo de las empresas en sus actividades de innovación o maduración tecnológica como la adquisición de licencias, compra o adaptación de equipo tecnológico, desarrollo de tecnología propia o para vender (así como patentes). Para 2017, el porcentaje de empresas estatales que frecuentemente realizaban estas actividades nos da otra lectura: Morelos (27% de sus empresas frecuentemente realizaban estas actividades), Aguascalientes (26%) y Michoacán (26%) encabezan la lista, seguidas de Guanajuato (24%) y el Estado de México (23%). Mientras que la medición agregada de patentes a nivel entidad da una visión del resultado final del componente más analizado de los sistemas de innovación en una entidad, la gráfica 3 permite conocer qué tan común es para las empresas de un lugar realizar esta u otras actividades relacionadas. Con la primera medición es posible observar los resultados más sofisticados de la innovación, mientras que la segunda habla de aspectos culturales en los que incentivos y regulación de política pública terminarían por avanzar considerablemente la innovación regional.

Gráfica 3. Porcentaje de empresas del sector productivo que frecuentemente realizan actividades de maduración tecnológica, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESIDET 2017 del INEGI.

La innovación en el sector productivo o económico –reflejado o no en patentes– tiene grandes beneficios para las empresas, aunque estas diferencias también tienden a variar entre entidades. La ESIDET permite observar que para 2017 las empresas que desarrollaron proyectos de innovación tardaron en promedio 13.2 meses desde el inicio hasta su comercialización (con una mediana de 12.3). La entidad con el valor más bajo es Campeche con 3.16 meses y la más alta es la Ciudad de México con 25.9. Además, el número de meses que transcurrieron desde la comercialización hasta la recuperación de la inversión fue, en promedio, de 18.6 (con mediana de 18.2). La entidad con el valor más bajo es otra vez Campeche con 2.45 y la que tiene el más alto es Colima con 60.3. Al sumar el número de meses promedio desde el inicio de un proyecto de innovación hasta la recuperación de su inversión da una cantidad de 31.8 meses, es decir, las empresas que innovan tardan en promedio alrededor de dos años y medio en desarrollar innovaciones y recuperar su inversión.

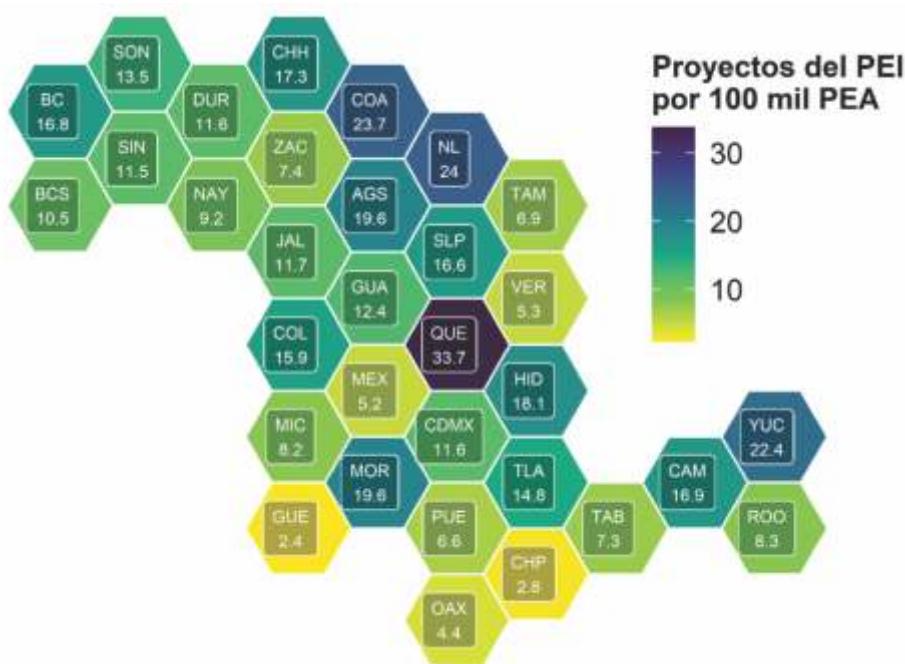
Lo anterior lo realizan por los beneficios que obtienen de ello. Por ejemplo, el porcentaje de reducción en tiempo de la innovación más importante introducida al mercado es de 28.1% entre las entidades, mientras que el porcentaje de reducción de costos es de 24.9%. En este caso, destaca Nayarit como el estado con los porcentajes más bajos (0.0% en reducción de tiempo y 3.0% en reducción de costos), mientras que Tamaulipas es el que presenta los más altos en tiempo (59.6%) y Tabasco en costos (42.4%).

Programa de Estímulos a la Innovación

Durante una década (2009 a 2018), México tuvo un programa muy ambicioso de incentivos a la innovación que es la fuente de información más valiosa para observar aspectos como número de proyectos, montos de inversión, características de las empresas, áreas industriales y sofisticación tecnológica de la innovación a nivel entidad. El Programa de Estímulos para la Innovación (PEI) fue un programa del Conacyt para incentivar capacidades de innovación en las empresas a través de apoyos financieros complementarios a las inversiones en innovación de las propias empresas; la mayor parte de proyectos eran de empresas desarrollados conjuntamente con universidades o centros públicos de investigación (Conacyt, s. f.).

Un primer punto es que, al observar el número de proyectos del PEI por cada 100 mil PEA (gráfica 4), destacan otra vez entidades como Querétaro (33.7), Nuevo León (24.0) y Coahuila (23.7). Después están Yucatán (22.4) y Morelos (19.6). Las entidades con menores proyectos considerando su PEA son Guerrero (2.4), Chiapas (2.8), Oaxaca (4.4), Estado de México (5.2) y Veracruz (5.3). En el tiempo, es posible apreciar una tendencia creciente que alcanzó su punto máximo en 2016, continuado de una caída abrupta para los dos últimos años (si bien algunas entidades mantuvieron cierto número de proyectos como Campeche, Coahuila, Querétaro y Yucatán).

Gráfica 4. Proyectos del Programa de Estímulos a la Innovación por cada 100 mil personas económicamente activas, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

En una lectura similar, pero ahora considerando la inversión real del PEI por cada 100 mil PEA (gráfica 5), destaca nuevamente Querétaro (\$326 millones de pesos de 2020 por 100 mil PEA), Nuevo León (301) y Coahuila (236), junto con Aguascalientes (205) y Jalisco (201). Las entidades con menor inversión son Chiapas (\$27 millones de pesos de 2020 por 100 mil PEA), Oaxaca (32), Guerrero (33), Zacatecas (55) y Quintana Roo (55). Así como con el número de proyectos, es posible apreciar una caída considerable para los dos últimos años. Antes de esa caída, otras entidades como Chihuahua, Hidalgo, Sonora, San Luis Potosí y Yucatán habían mantenido una tendencia sostenidamente creciente.

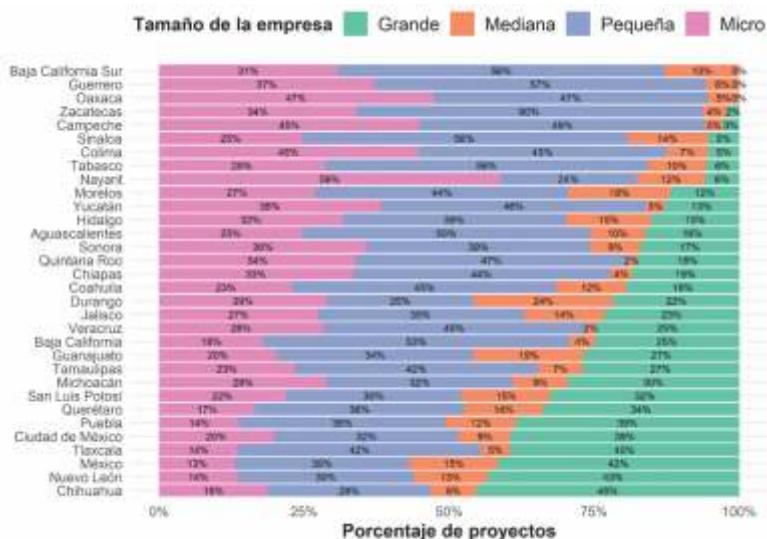
Gráfica 5. Inversión de los proyectos del Programa de Estímulos a la Innovación por cada 100 mil personas económicamente activas, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

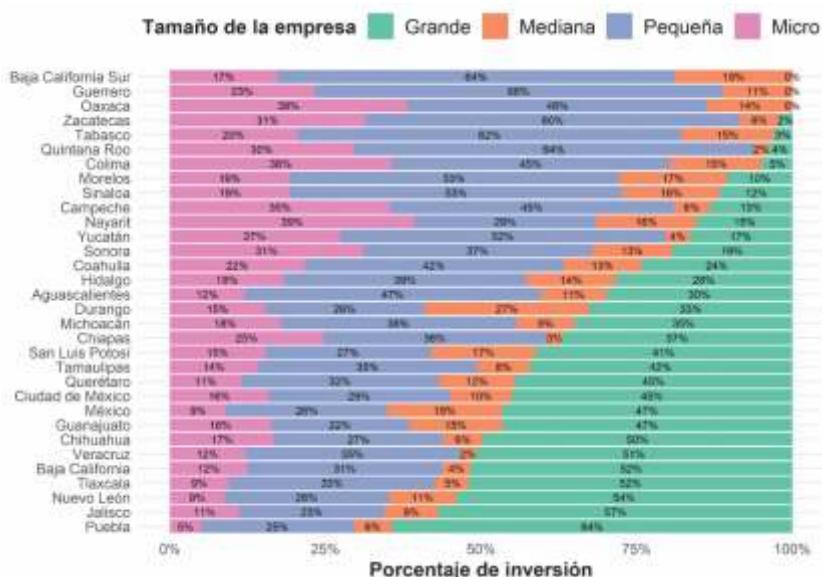
Uno de los datos más importantes que es posible conocer con el PEI es el perfil de las empresas que realizaron proyectos o inversiones en innovación (ver gráfica 6 para el análisis por número de proyectos y gráfica 7 para el análisis por inversión). Para responder si son las empresas grandes, medianas, pequeñas o micro, es necesario observar a cada entidad federativa:² por un lado, hay entidades como Baja California Sur, Guerrero y Oaxaca en el que todos los proyectos e inversiones fueron realizados por PYMES, mientras que en otros estados como en Chihuahua (43%) y Estado de México (42%) fueron las grandes empresas las que en mayor medida lo hicieron por número de proyectos, o por inversión como en Puebla (64%) y Jalisco (57%). En Nuevo León fueron las grandes empresas las que más innovaron tanto por número de proyectos (43%) como por inversión (54%).

Gráfica 6. Proyectos del Programa de Estímulos a la Innovación por tamaño de empresa, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

Gráfica 7. Inversión de los proyectos del Programa de Estímulos a la Innovación por tamaño de empresa, 2009-2018



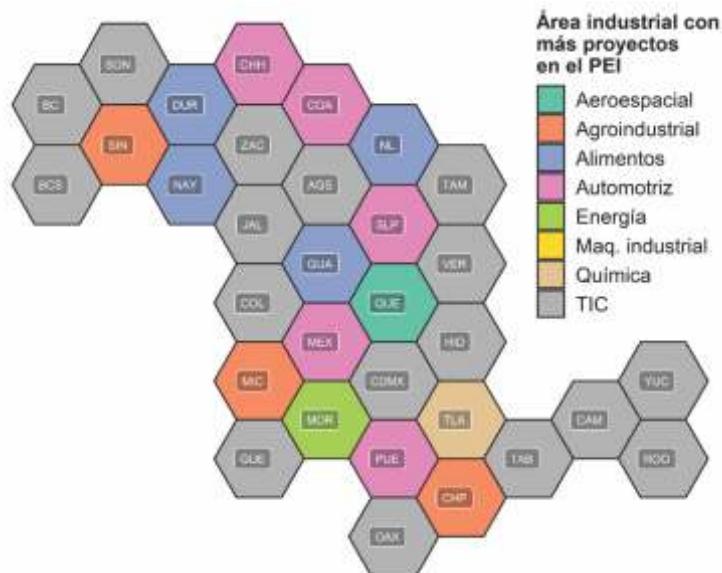
Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

Como fue mencionado en la sección introductoria, una de las hipótesis de la conformación de sistemas regionales de innovación es la especialización de una entidad en alguna área industrial que le dé un valor diferenciado para competir en el país o a nivel internacional (Ponsiglione et al., 2018; Tödtling y Tripli,

² De hecho, no hay una correlación entre porcentaje de empresas grandes en una entidad e inversión por 100 mil PEA.

2005). Al respecto, al considerar el número de proyectos por área industrial, sobresale que los realizados en tecnologías de la información y comunicación (TIC) son prominentes en diecisiete entidades, seguida por las áreas automotriz en cinco y de alimentos en cuatro (representadas, respectivamente, por los colores gris, rosa y morado en la gráfica 8). Algunas entidades parecen diferenciarse del resto como Morelos con el sector de energía, Querétaro con el aeroespacial y Tlaxcala con el de Química.

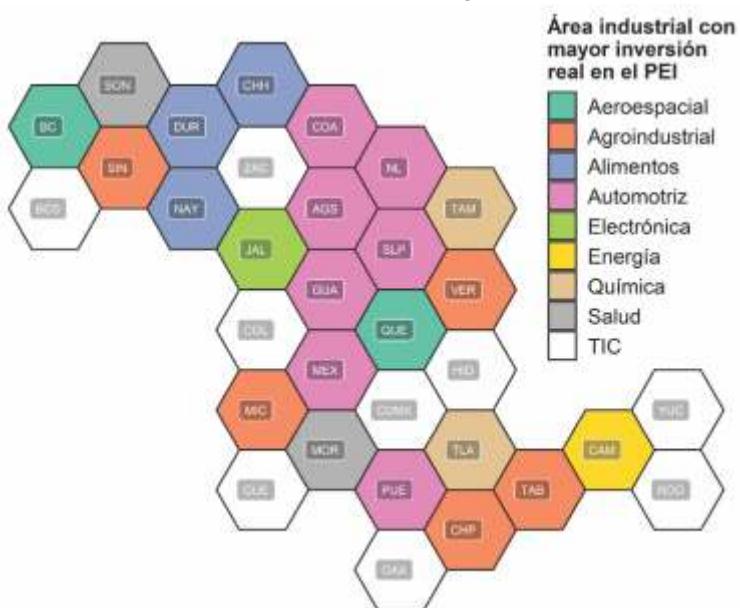
Gráfica 8. Área industrial con más proyectos en el Programa de Estímulos a la Innovación, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

Al realizar el mismo ejercicio considerando los montos de inversión, el área de TIC es nuevamente la primera, aunque ahora solo en nueve entidades; le siguen las áreas automotriz en siete y agroindustrial en cinco (representadas, respectivamente, por los colores blanco, rosa y naranja en la gráfica 9). En este caso, sobresalen Morelos y Sonora en el sector salud, Baja California y Querétaro en el aeroespacial, y Tlaxcala y Tamaulipas en el de Química. De forma aislada únicamente aparecen Jalisco en el de Electrónica y Campeche en el de Energía.

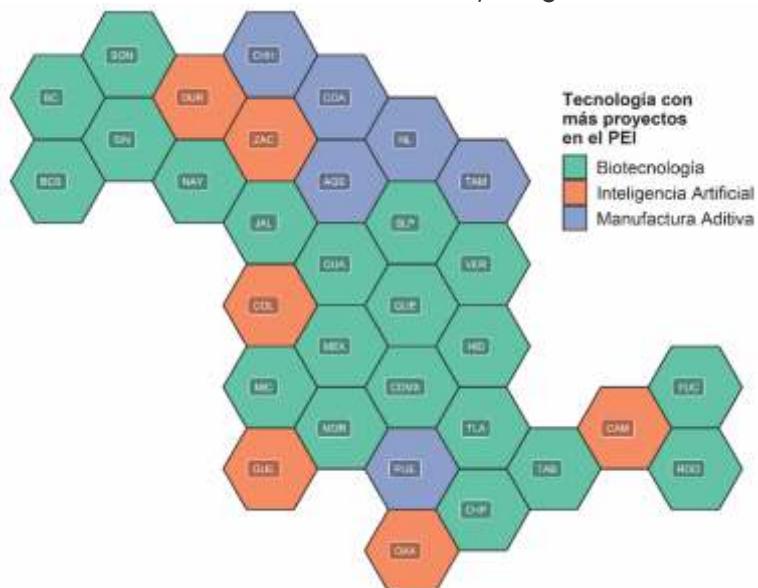
Gráfica 9. Área industrial con mayor inversión en el Programa de Estímulos a la Innovación, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

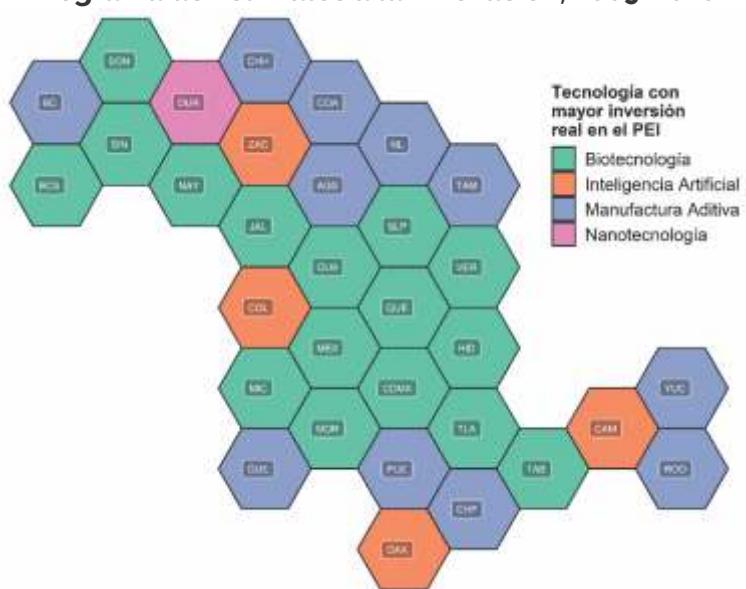
Finalmente, a través de un análisis por redes neuronales de cómputo de los proyectos apoyados por el PEI es posible no solo conocer el área industrial, sino también si estos estaban enfocados en el desarrollo o utilización de alguna tecnología disruptiva, tales como cómputo cuántico, inteligencia artificial, manufactura aditiva, realidad aumentada, nanotecnología o biotecnología (ver gráfica 10 para el número de proyectos y gráfica 11 para los montos de inversión).³ Al respecto tanto los proyectos como la inversión en biotecnología son lo más comunes en 20 y 16 entidades respectivamente. Por número de proyectos a nivel entidad, le sigue la manufactura aditiva en 8 y la inteligencia artificial en 6. Destaca que la manufactura aditiva está concentrada en la parte fronteriza del país, junto con Aguascalientes y Puebla. Considerando los montos de inversión, nuevamente la manufactura aditiva está en segundo lugar con mayor presencia en 11 entidades, la inteligencia artificial en 4 y la nanotecnología en 1. Aquí es posible apreciar nuevamente una concentración de tecnologías diferentes a la biotecnología en las entidades fronterizas o del centro-norte del país, así como en los estados peninsulares.

Gráfica 10. Tecnología disruptiva con más proyectos en el Programa de Estímulos a la Innovación, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

Gráfica 11. Tecnología disruptiva con mayor inversión en el Programa de Estímulos a la Innovación, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

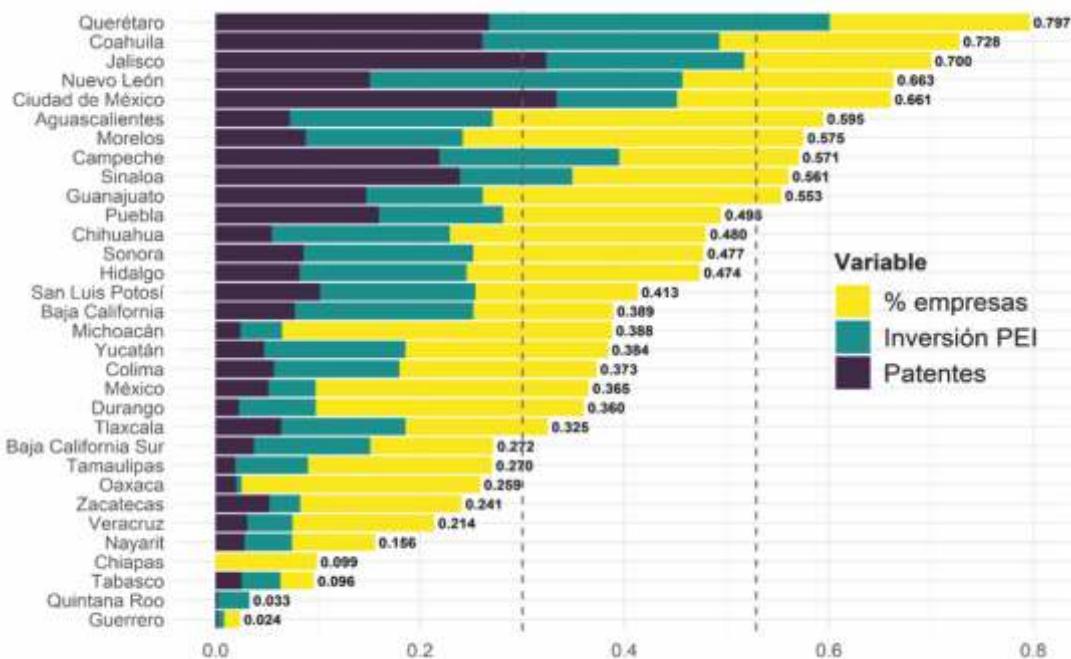
³En el anexo, hay un listado y breve descripción de las llamadas tecnologías disruptivas.

Con el fin de sintetizar esquemáticamente los resultados observados, desde la perspectiva de la innovación económica y empresarial los datos arrojan tres grupos de entidades: un grupo de entidades que muestra altas capacidades de innovación, otro de entidades con capacidades medias y un tercer grupo con bajas capacidades de innovación en el ámbito empresarial.

Indicador general de capacidades de innovación en el sector productivo

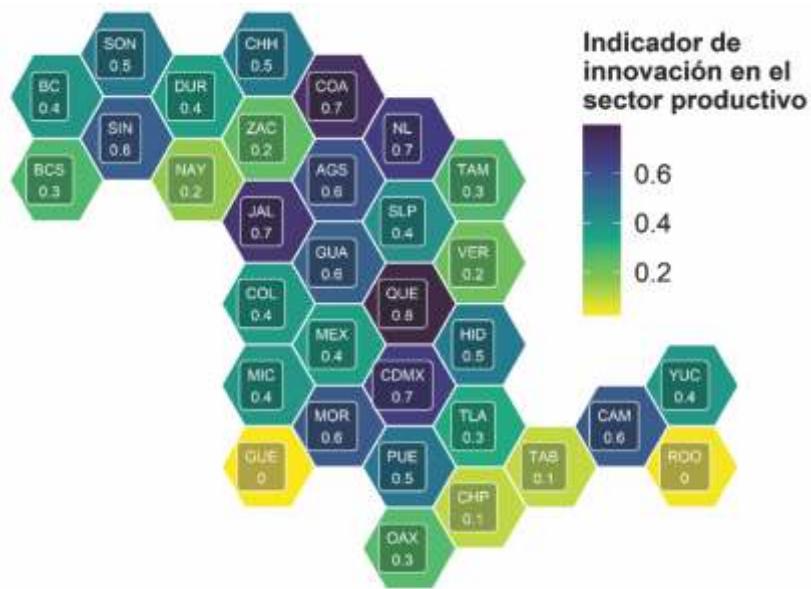
Para integrar parte de la información presentada en un solo indicador, utilizamos las tres variables más relevantes de capacidades de innovación en el sector productivo: patentes (en el año con la información más reciente, 2020), porcentaje de empresas que realizan actividades de innovación (2017), e inversión real del PEI por millón de PEA (2009-2018). Cada una de estas variables es estandarizada para que el valor máximo sea equivalente a 1, mientras que el mínimo tenga un valor de 0 (el resto de entidades tendría un valor proporcional entre 0 y 1). Cada una de estas tres variables tiene un peso equivalente a un tercio del indicador de innovación en el sector productivo, con lo que nuevamente el valor máximo podría ser máximo 1 (si una entidad fuera la puntera en las tres variables) o 0 (si una entidad fuera la de peores resultados en las tres). Una vez con las entidades en esta escala final de 0 a 1, las agrupamos en percentiles de 33%. No obstante, si alguna entidad tiene una diferencia menor con el mínimo del siguiente grupo que con el siguiente menor de su mismo grupo, entonces pasaría a formar parte del primero (o viceversa). Al interior de estos grupos, es posible también hacer una división en dos, indicando las que están más cerca de pasar al siguiente. La gráfica 12 presenta el peso que proporciona cada variable a las entidades, así como el criterio final de división, mientras que la gráfica 13 visualiza principalmente el valor final de las entidades.

Gráfica 12. Indicador general de capacidades de innovación en el sector productivo



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESIDET 2017 del INEGI, del Índice de Competitividad Estatal del IMCO y del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

Gráfica 13. Indicador general de capacidades de innovación en el sector productivo



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESIDET 2017 del INEGI, del Índice de Competitividad Estatal del IMCO y del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

Capacidades de innovación en el ámbito productivo por entidad federativa

Capacidades bajas de innovación	Capacidades medias de innovación	Capacidades altas de innovación
<p>Bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baja California Sur - Tamaulipas - Oaxaca - Zacatecas - Veracruz <p>Muy bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nayarit - Chiapas - Tabasco - Quintana Roo - Guerrero 	<p>Medias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Puebla - Chihuahua - Sonora - Hidalgo <p>Medias-bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - San Luis Potosí - Baja California - Michoacán - Yucatán - Colima - Estado de México - Durango - Tlaxcala 	<p>Muy altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Querétaro - Coahuila - Jalisco - Nuevo León - Ciudad de México <p>Altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aguascalientes - Morelos - Campeche - Sinaloa - Guanajuato

Elaboración propia.

Capacidades de innovación en el sector público

Durante muchos años, los estudios sobre innovación estuvieron enfocados en el sector privado por el hecho de que opera en un espacio que incentiva la innovación (creando nuevos bienes y servicios, así como eficientando sus procesos). Las empresas que no innovan tenderán a perder mercado o desaparecer. En cambio, la forma de operación del sector público es diferente: no hay forma de sustituir o competir, hay diferentes valores en pugna y hay una mayor observación sobre el actuar (Bloch y Bugge, 2013; Sørensen y Torfing, 2011). Asimismo, la idea de innovar implica la existencia de cierto riesgo, al cual el sector público presenta una mayor aversión, con lo que las innovaciones suceden más de una forma accidental que planeada (Osborne y Brown, 2013; Sørensen y Torfing, 2011).

No obstante, ha habido tres fases temporales del estudio de la innovación en el sector público (Bloch y Bugge, 2013; Kattel et al., 2014). En la primera, influida por la visión schumpeteriana, el gobierno era un ente pasivo que resentía los cambios e innovaciones sociales (como la introducción de ciertas tecnologías), a la par de que era un actor relevante en promover la innovación del sector privado. Posteriormente, un conjunto de estudios comenzó a identificar las causas de fallas del sector público en la innovación (críticas al modelo burocrático) que fue seguida por una fase en la que comenzó a haber una promoción de ciertas estructuras adaptadas al sector público influidas por el sector privado (principalmente destacando las reformas de la Nueva Gerencia Pública y recientemente de los gobiernos digitales). Al respecto, comenzó a centrarse la atención en la mejora de los servicios, poniendo al centro a los usuarios y asemejando la operación a las lógicas de mercado, así como una mayor flexibilización en los procesos de toma de decisiones. En estas fases está implícita la idea de que la innovación en el sector público sí está relacionada con los avances tecnológicos (ciertamente más ligados al sector privado), pero también a estructuras, formas de organización o políticas públicas (Bloch y Bugge, 2013; De Vries et al., 2016; Hartley, 2013; Saam y Kerber, 2013). Es decir, tanto es un ejercicio de ciertos recursos tecnológicos y procesos asociados, como también es una forma de ejercer el poder público y la legitimidad (Kattel et al., 2014).

En la actualidad, estos dos componentes incluso están más ligados que antes, pues la forma de ejercicio del poder público y la legitimidad se da por medio de procesos tecnológicos, como los paradigmas de gobierno electrónico o digital (Bekkers, 2013; OECD y Eurostat, 2018; Torfing et al., 2020). La digitalización de trámites y el uso de recursos tecnológicos ya no es solo una forma de hacer más eficientes o de mayor calidad los servicios públicos, sino que es la forma de operación de un gobierno (con valores aparejados como la búsqueda de mayor transparencia y rendición de cuentas, descentralización o participación ciudadana).

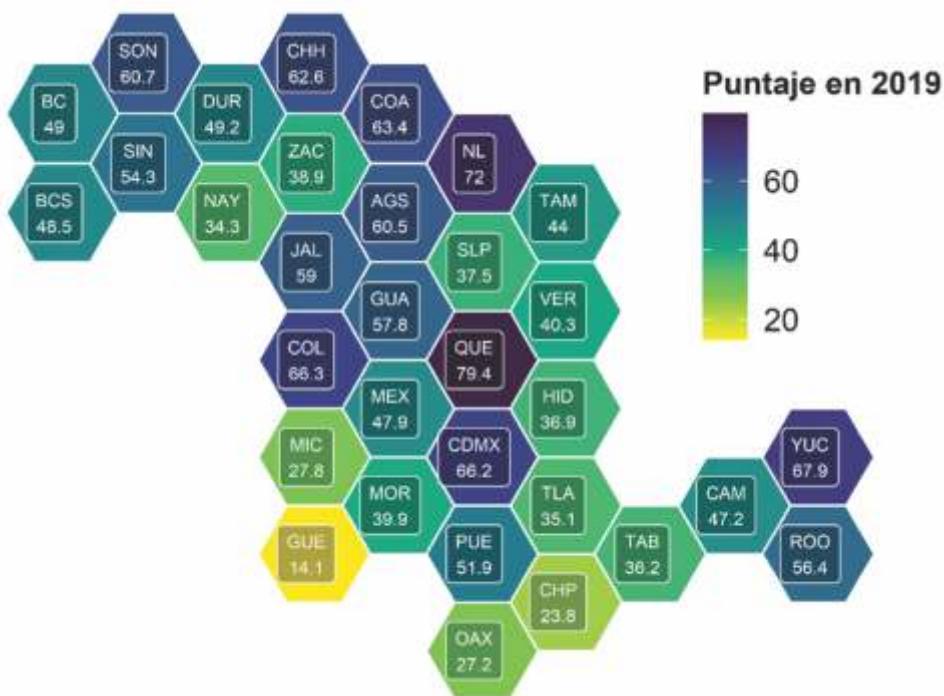
Algunos otros enfoques más centrados en la forma de ejercicio del poder consideran que los procesos de innovación son más factibles a través de la colaboración de diferentes actores (Bovaird y Loeffler, 2014; Hartley, 2005). Cuando las agencias públicas colaboren con otras –o con los sectores productivo y social– será más factible que innoven al poder especializar tareas de las diferentes fases de innovación, así como conseguir mayor apoyo político o financiero ante proyectos con riesgo aparejado (Bommert, 2010).

Análisis del sector público en las entidades mexicanas

Así como con el subíndice de innovación en el sector empresarial, el IMCO también estima un subíndice de gobiernos eficientes y eficaces en su Índice de Competitividad Estatal en el que mide aspectos como interacción con el gobierno por medios electrónicos, apertura de información presupuestal, porcentaje de ingresos propios, resultados en mejora regulatoria e informalidad laboral. Sobre ello, la gráfica 14⁴ muestra el valor de este subíndice para el año 2019, estando en los primeros lugares Querétaro (79.4), Nuevo León (72.0) y Colima (66.3). Las entidades con los valores más bajos son Guerrero (14.1), Chiapas (23.8) y Oaxaca (27.2). En los últimos veinte años, sobresale una disminución de la intensidad de los puntajes a partir de 2015 en varias entidades, incluso en las tradicionalmente punteras como Aguascalientes, Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León. Por el contrario, algunas otras logran aumentar sus puntajes como Colima, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

⁴ En el anexo, es posible encontrar diferentes gráficas que representan información de las variables visualizadas en el tiempo para las entidades estudiadas o que profundizan sobre algún elemento de la información presentada.

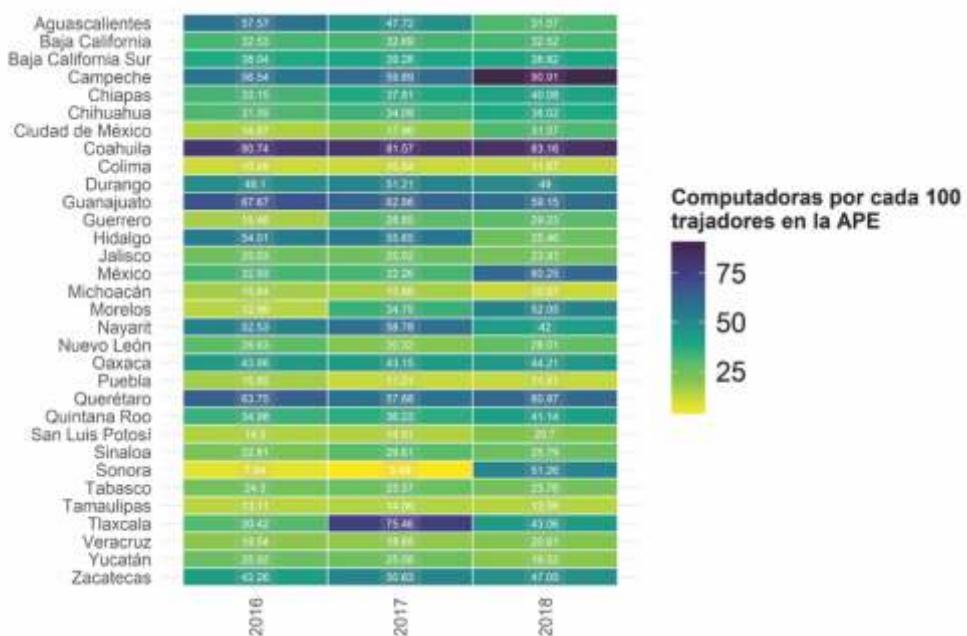
Gráfica 14. Puntaje en el subíndice de gobiernos eficientes y eficaces en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Uno de los aspectos básicos al hablar de gobiernos electrónicos o digitales es que las administraciones públicas estatales cuenten con los medios necesarios para llevar a cabo esta forma de gobierno. Si bien no todas las labores gubernamentales requerirían una computadora, el número de computadoras por empleado sí es indicativo del avance o rezago que podrían presentar para realizar su trabajo de forma digital. Al respecto, Campeche destaca como la entidad con la mayor relación de computadoras (midiendo tanto por población con 4.6 por cada 100 habitantes, como por trabajadores en la administración pública estatal con 90.9), seguida de Durango (3.1) y Zacatecas (2.8) en la medición por habitantes, y por Querétaro (60.9) y Coahuila (60.2) por trabajadores de la administración pública estatal. En este tema, hay entidades con fuertes rezagos como Chiapas, Colima, Michoacán, Puebla y Sinaloa, así como cambios fuertes de tendencia por la posible desactualización de ciertos equipos que no son renovados con la misma velocidad. La gráfica 15 presenta esta información considerando el número de personas que trabajan en la administración pública estatal.

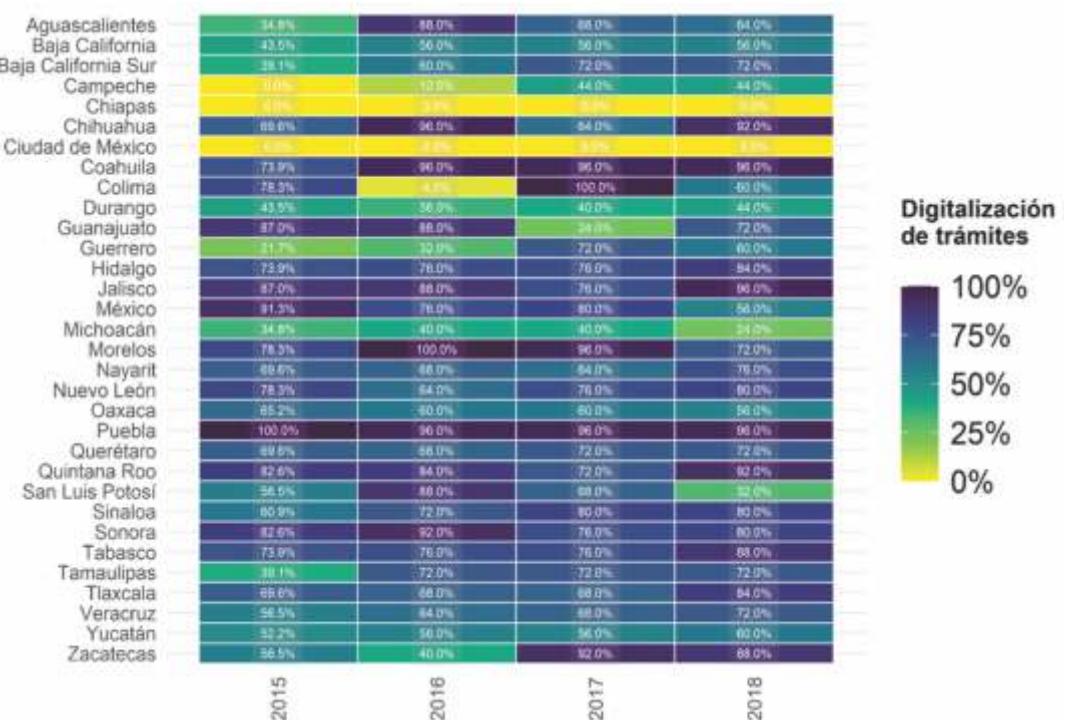
Gráfica 15. Computadoras en la administración pública estatal (APE) por cada 100 trabajadores en la APE, 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI.

De una serie de rubros de trámites que es posible realizar en una plataforma web, ha habido un avance general en el país al pasar de un promedio entre entidades de 58.4% de digitalización en 2015 a 66.2% en 2018. Para el último año de medición, sobresalen entidades como Coahuila, Jalisco y Puebla con el 96.0% de rubros de trámites digitalizados, así como Chihuahua y Quintana Roo con el 92.0% (ver gráfica 16).

Gráfica 16. Porcentaje de rubros de trámites digitalizados en la administración pública estatal, 2015-2018



Nota: Algunas entidades podrían no reportar información, con lo que su porcentaje visualizado sería menor al real.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI.

La información anterior es referente al lado de la oferta gubernamental, pero al analizar la demanda de estos servicios a través del porcentaje de población adulta que interactuó con el gobierno por medios electrónicos es posible apreciar que ninguna entidad supera el 50.0% (ver gráfica 17). En la punta están Ciudad de México con 41.3%, Querétaro con 41.3% y Yucatán con 40.0%. Con los valores más bajos están Tamaulipas con 21.6%, Guerrero con 22.0%, y Baja California Sur con 24.0%.

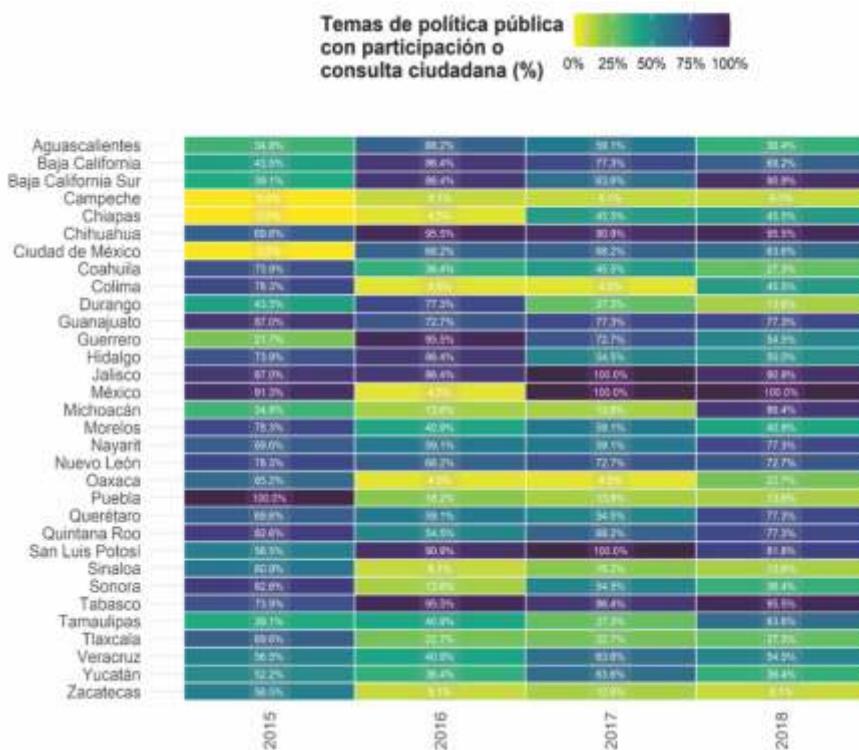
Gráfica 17. Porcentaje de población adulta que interactuó con el gobierno por medios electrónicos, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Además de importar la interacción por medios electrónicos, es relevante observar la innovación en la interacción de participación en el sistema de gobernanza, es decir, de la forma en la que la ciudadanía participa directamente en los procesos de toma de decisión, implementación o evaluación de las políticas públicas. En una serie de rubros de política, hay gran divergencia temporal en el porcentaje por entidad que permite participación ciudadana (ver gráfica 18), incluso con un descenso del promedio entre entidades que pasa de 58.4% en 2015 a 54.8% en 2018. De forma sostenida, han mantenido o mejorado sus porcentajes entidades como Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Tabasco. Por su parte, Campeche presenta bajos porcentajes en el tiempo, mientras que otras entidades tienen un notorio descenso como Coahuila, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Zacatecas.

Gráfica 18. Rubros de política pública con participación o consulta ciudadana en los gobiernos estatales, 2015-2018

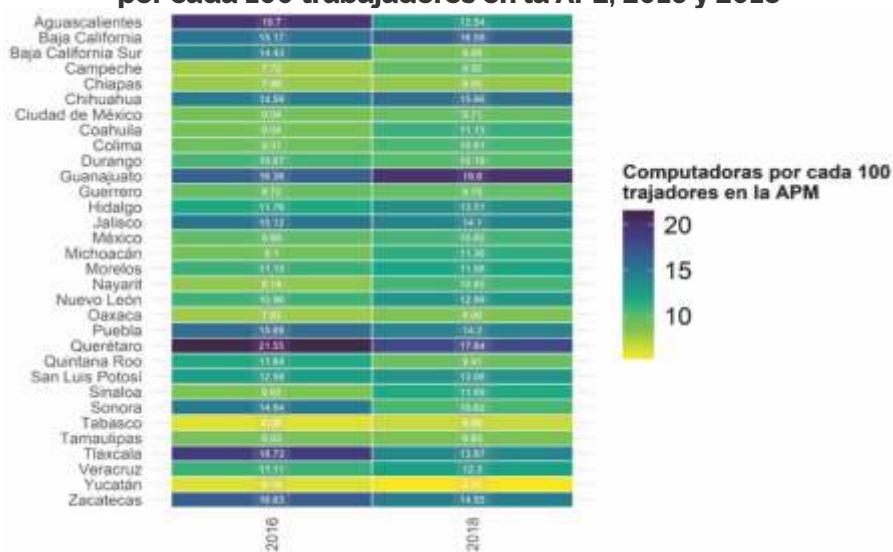


Nota: Algunas entidades podrían no reportar información, con lo que su porcentaje visualizado sería menor al real.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI.

Al observar esta misma información pero en gobiernos municipales, es posible apreciar un mayor reagozo en el tema de recursos tecnológicos como computadoras, en digitalización de trámites, así como en espacios de participación ciudadana. Las gráficas 19, 20 y 21 muestran estos resultados. Si bien cabría esperar una menor profesionalización de las administraciones públicas municipales en comparación con las estatales, es sorprendente la diferencia en los temas de participación ciudadana pues la lógica de los gobiernos municipales debería implicar una mayor cercanía con la ciudadanía que se viera reflejada en una mayor participación.

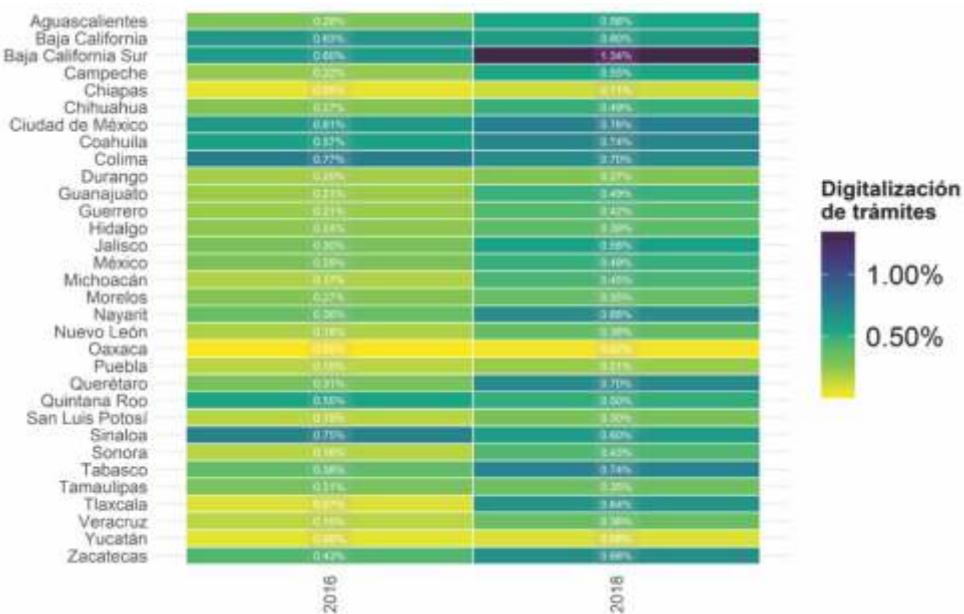
Gráfica 19. Computadoras en la administración pública municipal (APM) por cada 100 trabajadores en la APM, 2016 y 2018



Nota: Algunos municipios podrían no reportar información, con lo que su porcentaje visualizado sería menor al real.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI.

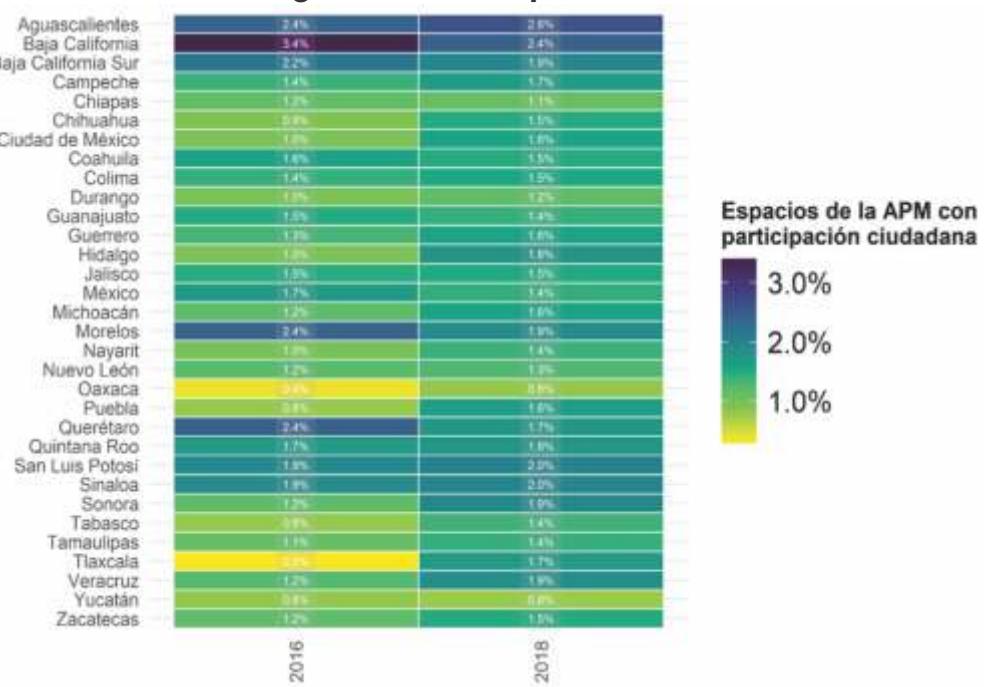
Gráfica 20. Porcentaje de rubros de trámites digitalizados en la administración pública municipal, 2016 y 2018



Nota: Algunos municipios podrían no reportar información, con lo que su porcentaje visualizado sería menor al real.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI.

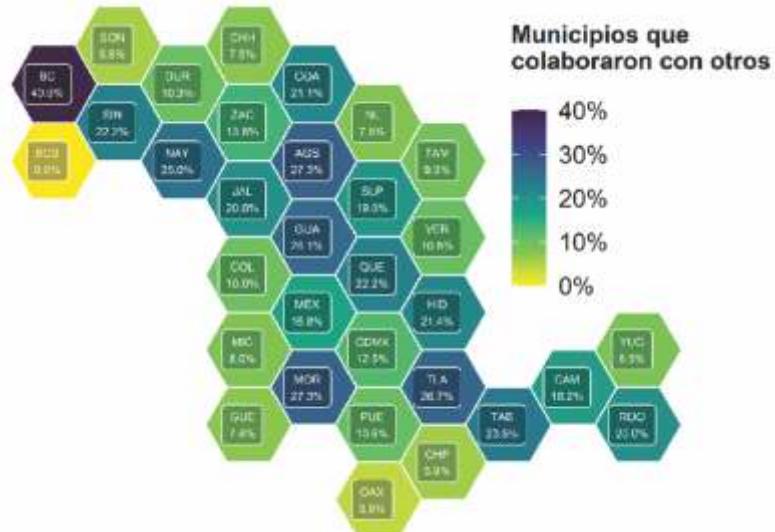
Gráfica 21. Rubros de política pública con participación o consulta ciudadana en los gobiernos municipales, 2016-2018



Nota: Algunos municipios podrían no reportar información, con lo que su porcentaje visualizado sería menor al real.

Ahora bien, en el ámbito municipal resulta de gran relevancia la colaboración entre municipios para identificar problemas o prestar servicios (ver gráfica 22). Por el poco número de municipios, destaca Baja California con el 40% que manifestaron haber colaborado. Después viene una serie de entidades con alrededor de un cuarto de los municipios colaborando, como Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Nayarit y Tlaxcala. Algunas entidades muestran municipios con bajos niveles de colaboración, como Baja California Sur (0%), Oaxaca (3.9%), Sonora (5.6%), Chiapas (5.9%) y Guerrero (7.4%).

Gráfica 22. Municipios que reportaron haber colaborado con otros, 2018



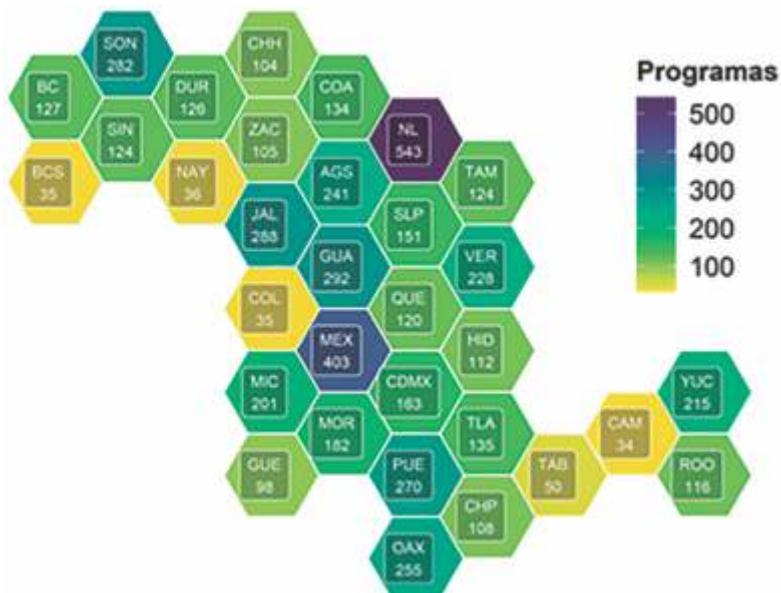
Nota: Algunos municipios podrían no reportar información, con lo que su porcentaje visualizado sería menor al real.
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI.

Premio Gobierno y Gestión Local

De 2001 a 2015 tuvo lugar el Premio Gobierno y Gestión Local (PGGL), organizado por el CIDE y la Fundación Ford, con la finalidad de identificar y reconocer programas o políticas públicas en el ámbito local que ya tanto por su diseño como por su implementación hubieran tenido un impacto social significativo (Rojo y Carrera, 2018). Este programa es una gran oportunidad para ver experiencias concretas de innovación en los gobiernos municipales y observar las tendencias de ciertas entidades o tipos de municipios.

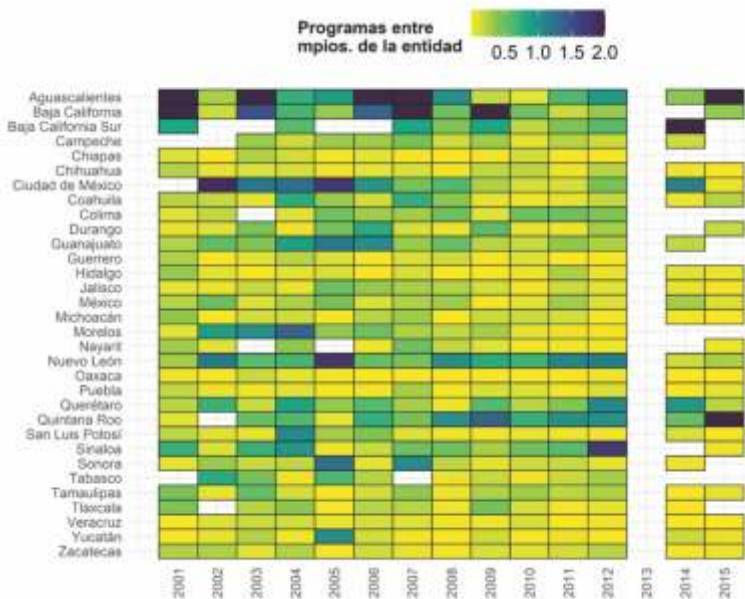
Así pues, agrupando el número de programas a nivel entidad federativa (gráfica 23), destaca que en la existencia del PGGL los lugares punteros en número absoluto de programas fueron Nuevo León (543) y Estado de México (403), seguidas por Guanajuato (292), Jalisco (288) y Sonora (282). Al observar esta información en el tiempo y considerando el número de municipios por cada entidad (gráfica 24), sobresalen entidades como Aguascalientes, Baja California y Quintana Roo (en parte influido por sus pocos municipios), así como Nuevo León, Querétaro y para algunos años la Ciudad de México.

Gráfica 23. Programas clasificados al PGGL, 2001-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

Gráfica 24. Programas clasificados al PGGL entre el número de municipios de una entidad, 2001-2015

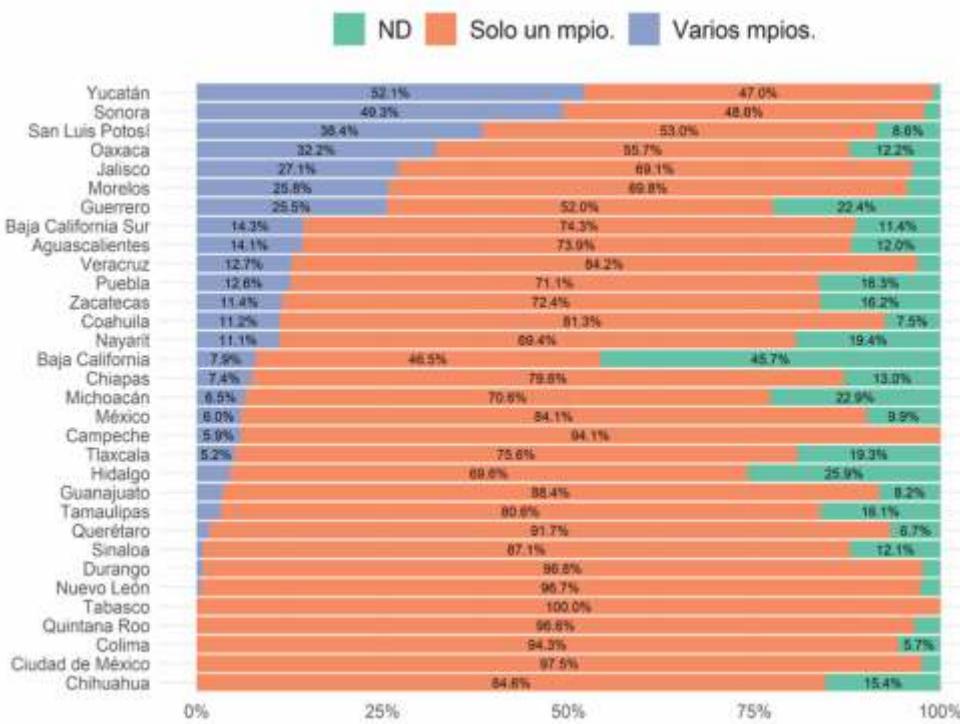


Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

Del total de programas por entidad federativa, hay entidades en las que alrededor de la mitad fueron producto de la colaboración de dos o más municipios, como en Yucatán con el 52.1% y Sonora con el 49.3% (ver gráfica 25). No obstante, en la mayoría de los municipios las experiencias fueron desarrolladas por solo un municipio (con un promedio entre entidades del 76.8%).

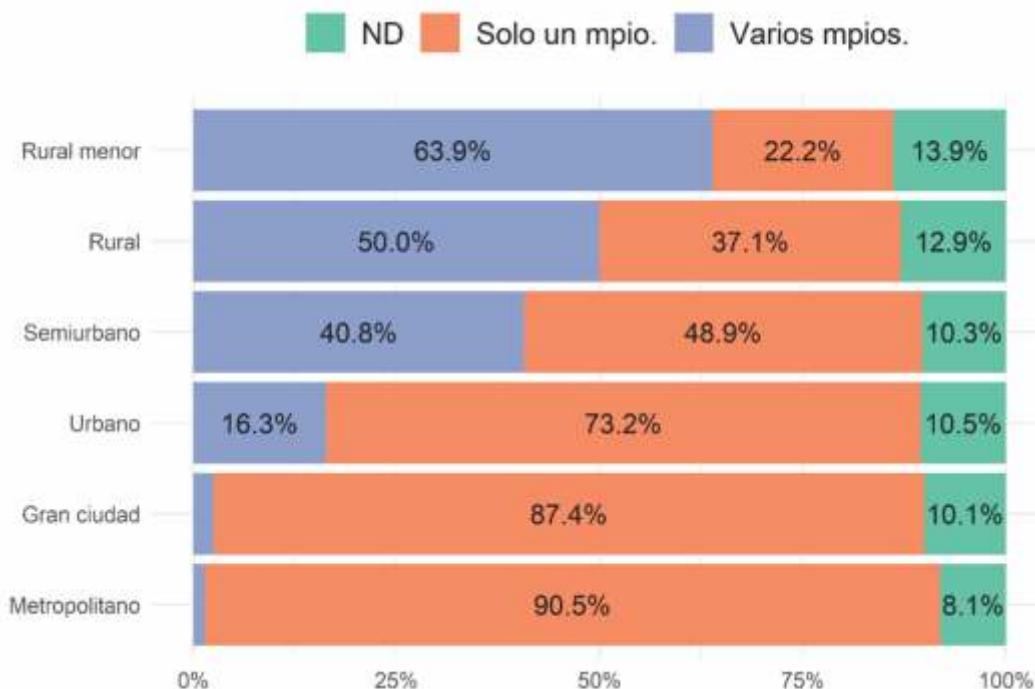
Al observar esta información pero por tipo de municipio en la gráfica 26, destaca que son los municipios rurales menores, rurales y semiurbanos los que presentan una mayor proporción de programas en los que colaboran dos o más. De forma sorprendente, el 90.5% de los programas clasificados por parte de municipios metropolitanos son únicamente desarrollados por un municipio.

Gráfica 25. Colaboración intermunicipal en programas clasificados al PGGL, 2001-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

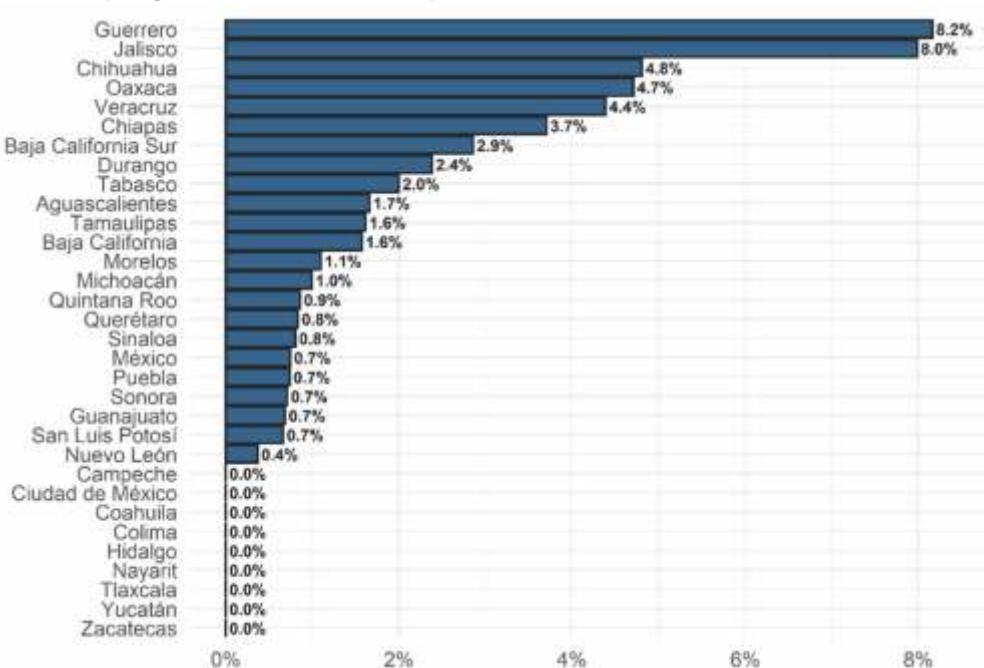
Gráfica 26. Tendencia a la asociación municipal por tipo de municipio



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

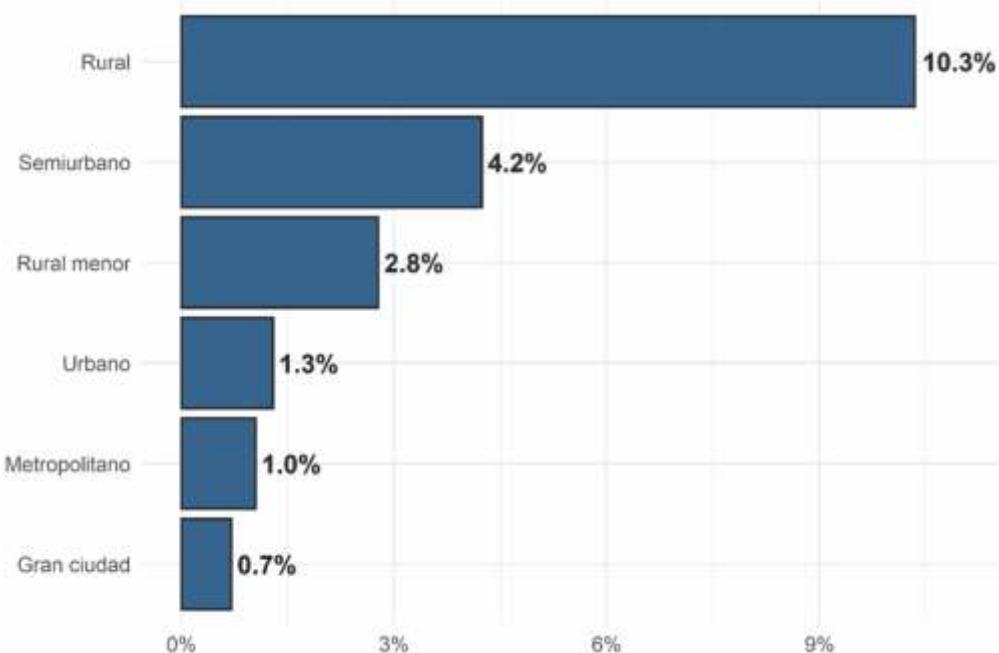
El PGGL tenía una serie de programas clasificados como experiencias innovadoras en diferentes áreas de políticas públicas, pero cada año había un conjunto de ganadores: entre 7 y 8, lo que representa un promedio del 1.8% de los programas clasificados entre los años. Sobre estos programas, la gráfica 27 muestra que hay entidades cuya proporción de programas ganadores es superior a la del resto de entidades, como Guerrero y Jalisco en donde el 8.2% y 8.0% de sus programas clasificados fueron premiados. Chihuahua (4.8%), Oaxaca (4.7%) y Veracruz (4.4%) también forman parte del grupo con una mayor proporción de programas ganadores con respecto al total de clasificados.

Gráfica 27. Porcentaje de programas ganadores con respecto a los programas clasificados por entidad en el PGGL, 2001-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

Gráfica 28. Porcentaje de programas ganadores con respecto a los programas clasificados por tipo de municipio en el PGGL, 2001-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

¿En qué áreas innovan los municipios? Uno de los temas de mayor importancia en términos de información por parte del PGGL es poder observar los temas o áreas que atendían los programas (ver gráfica 29). En los primeros lugares están los temas de desarrollo municipal (738 programas clasificados), política social (716) y modernización administrativa (655). Llama la atención que entre los temas menos frecuentes están modernización financiera (20) y transparencia y rendición de cuentas (194).

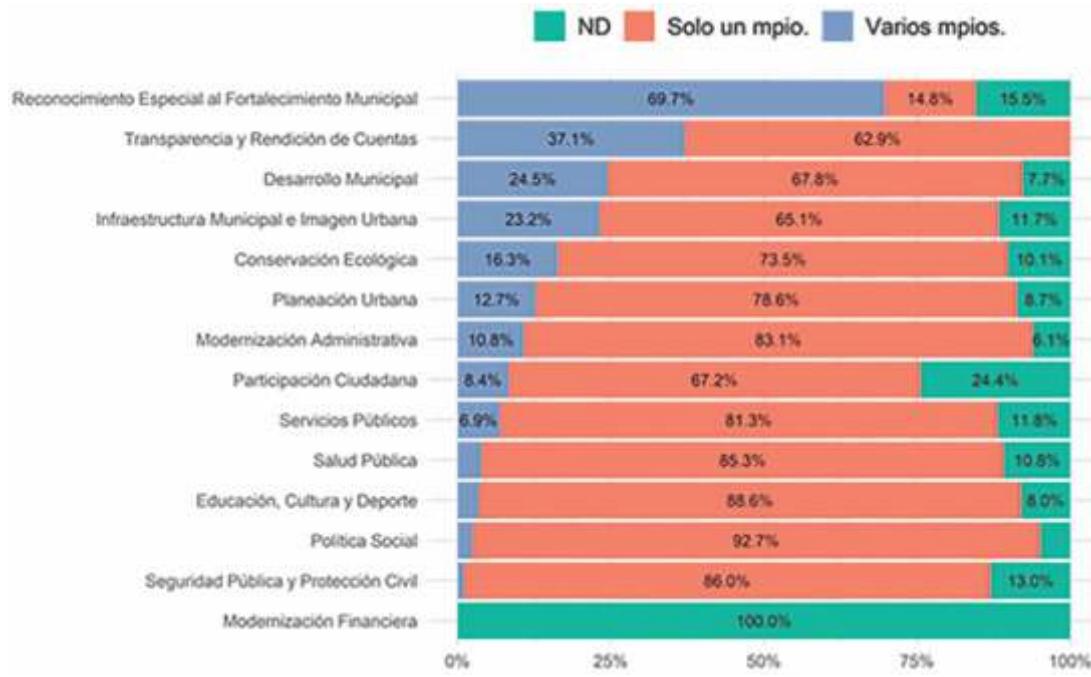
Gráfica 29. Rubros de los programas clasificados en el PGGL, 2001-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

Ahora bien, con respecto a la colaboración intermunicipal por temas atendidos, destaca en la gráfica 30 una mayor proporción en programas de fortalecimiento municipal (69.7%), transparencia y rendición de cuentas (37.1%) y desarrollo municipal (24.5%). Mientras que en el tema de porcentaje de programas ganadores con respecto a los clasificados por tema atendido, se encuentra en primer lugar en la gráfica 31 los relacionados con modernización administrativa (5.0%), conservación ecológica (4.2%), y servicios públicos (3.6%).

Gráfica 30. Porcentaje de programas con colaboración intermunicipal por rubros en el PGGL, 2001-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

Gráfica 31. Porcentaje de programas ganadores con respecto a los clasificados por rubros en el PGGL, 2001-2015

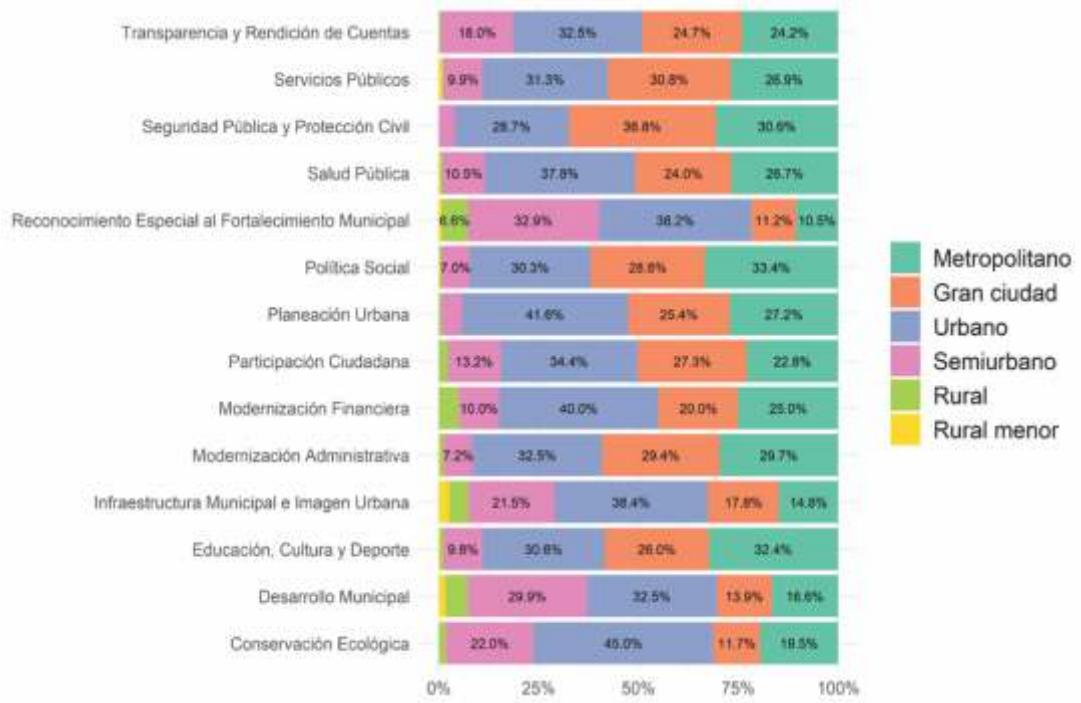


Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

Finalmente, al analizar los temas atendidos por el tipo de municipio hay diferencias de matices aunque se mantienen de forma general la proporción (ver gráfica 32). Aún así, los municipios metropolitanos destacan en los temas de política social, educación, cultura y deporte, así como seguridad pública y protec-

ción civil. Por su parte, las grandes ciudades están más presentes en los temas de seguridad pública y protección civil, servicios públicos y modernización administrativa. Es más frecuente encontrar a los municipios urbanos en lo referente a conservación ecológica, planeación urbana y modernización financiera. Los semiurbanos tienen una mayor proporción en reconocimiento especial al fortalecimiento municipal, desarrollo municipal y conservación ecológica. En los rurales son los temas de reconocimiento especial al fortalecimiento municipal, desarrollo municipal y modernización financiera. Finalmente, en los rurales menores son los temas de infraestructura municipal e imagen urbana, desarrollo municipal y servicios públicos.

Gráfica 32. Rubros de los programas clasificados en el PGGL por tipo de municipio, 2001-2015

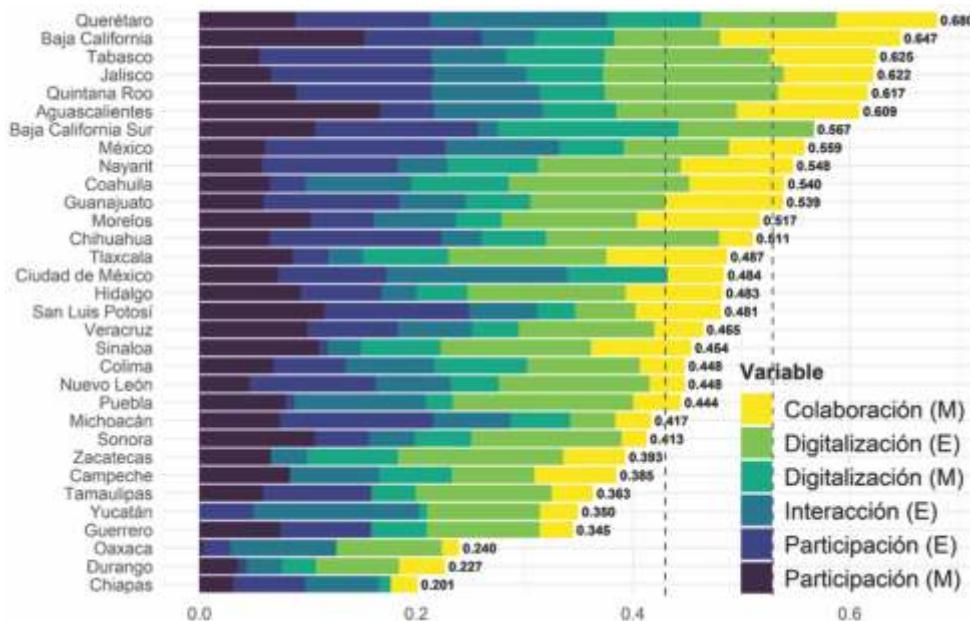


Fuente: Elaboración propia con datos del Premio Gobierno y Gestión Local.

Indicador general de capacidades de innovación en el sector público

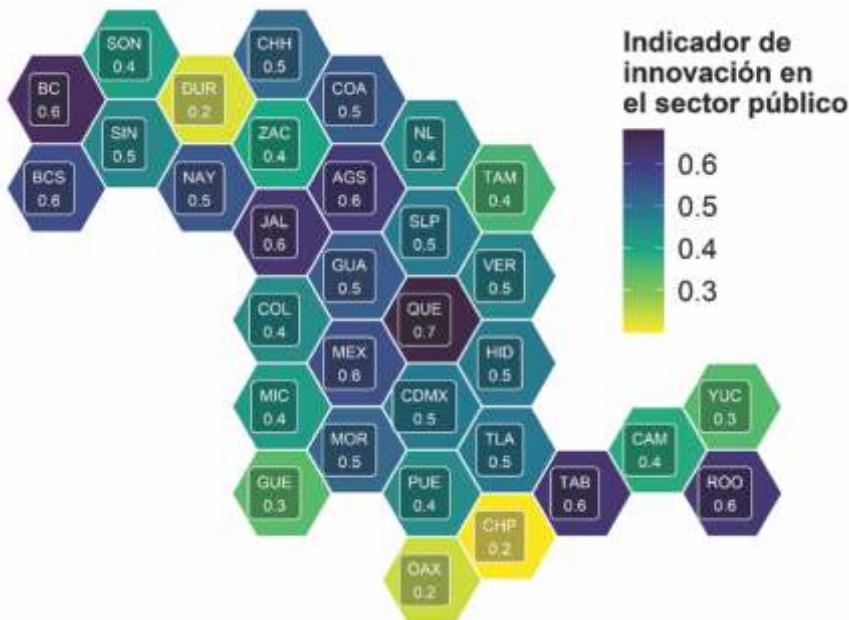
Sin duda las capacidades de innovación en los gobiernos subnacionales también son determinantes para establecer sistemas regionales de innovación. A partir del análisis realizado con bases de datos disponibles sobre gobiernos estatales y municipales, se podrían agrupar a las entidades entendiendo que se trata de aproximaciones, no de mediciones estrictas. De forma similar que con el sector productivo, este apartado sintetiza parte de la información presentada en un solo indicador. Para este caso, son utilizadas las tres variables más relevantes de capacidades de innovación para cada nivel de gobierno. Para los gobiernos estatales, digitalización de trámites (en el año con la información más reciente, 2018), espacios de participación ciudadana (2018), e interacción con gobierno por medios electrónicos (2019). Para los gobiernos municipales, digitalización de trámites (2018), espacios de participación ciudadana (2018), y colaboración con otros municipios (2018). Cada variable es estandarizada de 0 (el mínimo valor) a 1 (máximo valor) tiene un peso total de un sexto al indicador general, con lo que la innovación en los gobiernos estatales tiene un peso de la mitad y la innovación en los municipales la otra restante. La gráfica 33 visualiza la aportación de cada variable a las entidades con el puntaje de categorización. La gráfica 34 representa el valor final de las entidades.

Gráfica 33. Indicador general de capacidades de innovación en el sector público



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI, del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI y del Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Gráfica 34. Indicador general de capacidades de innovación en el sector público



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI, del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI y del Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Capacidades de innovación en el ámbito gubernamental por entidad federativa

<i>Capacidades bajas de innovación</i>	<i>Capacidades medias de innovación</i>	<i>Capacidades altas de innovación</i>
<p>Bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Michoacán - Sonora - Zacatecas - Campeche - Tamaulipas - Yucatán - Guerrero <p>Muy bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oaxaca - Durango - Chiapas 	<p>Medias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Morelos - Chihuahua <p>Medias-bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tlaxcala - Ciudad de México - Hidalgo - San Luis Potosí - Veracruz - Sinaloa - Colima - Nuevo León - Puebla 	<p>Muy altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Querétaro - Baja California - Tabasco - Jalisco - Quintana Roo - Aguascalientes <p>Altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baja California Sur - Estado de México - Nayarit - Coahuila - Guanajuato

Fuente: Elaboración propia.

Capacidades de innovación en el sector social

Como se ha mencionado al inicio de este capítulo, para que surja y se consolide la innovación es necesario que haya individuos que generen conocimiento, que sean capaces de internalizarlo, que lleven a cabo aprendizajes continuos, y también que logren difundirlo a través de sus diversas redes de intercambio. La OCDE (2010) ha insistido: “El capital humano es la parte fundamental de la innovación. El empoderamiento de las personas para innovar depende de una educación amplia y adecuada, además de desarrollar un amplio rango de habilidades que complementan la educación formal”. Sin duda, los sistemas educativos, el peso de la fuerza humana para la investigación, y la infraestructura para generar conocimiento y difundirlo son elementos clave en el ámbito de la innovación en el sector social. Todo ello genera un ecosistema propicio a la innovación y puede llevar a una sociedad en una región determinada a consolidar una “cultura por la innovación”. Stiglitz y Greenwald (2014) establecen que de esta dinámica de aprendizaje pueden surgir dos tipos de arreglos sociales: un arreglo que raramente fracasa dado que logra un “equilibrio de alto aprendizaje” en el que se acepta que la educación y los procesos de aprendizaje son cruciales para el progreso y el bienestar; y otro arreglo que atrapa a los individuos y grupos en un “equilibrio de bajo aprendizaje” en el que hay fracasos recurrentes y no se logra transitar a una dinámica basada en el conocimiento y la innovación. Es importante, por lo tanto, analizar para el caso de las entidades federativas en México, cuál de estos arreglos mencionados está presente.

Por una parte, las empresas requieren de conocimiento. Es innegable la importancia de la investigación para los procesos de innovación, máxime en un contexto en el que es el conocimiento la fuente importante de crecimiento económico (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000). En un modelo tradicional, la industria utiliza los desarrollos científicos en un área para convertirlos en productos o servicios con un valor económico. Sin embargo, gran parte del conocimiento no necesariamente está codificado o carece de una conexión entre su entendimiento y su aplicación (Lyu et al., 2019; Saguy, 2011). Para ello, resulta indispensable la colaboración entre el sector social y el productivo. Lo anterior puede ser logrado con la participación activa de personas de la academia en los consejos de empresa y viceversa, así como con esfuerzos que ayuden a conectar la investigación con su desarrollo comercial pues no siempre habrá emprendimiento desde las universidades para buscar su aplicación comercial, o contactos específicos desde la industria para localizar a las personas expertas en un área (Würmseher, 2017).

Sin embargo, antes de realizar estos esfuerzos, se requiere de una formación de personas que puedan realizar estas labores de investigación. Para ello, es fundamental la adaptación de planes de estudio a las habilidades requeridas en la sociedad del conocimiento –entre las que destacan el pensamiento científico y la investigación, propios de la academia–, además de fomentar la posibilidad de dedicarse a este tipo de labores (Pernías, 2017). Es cierto que puede haber conflictos entre las visiones y orientaciones del sector académico y de la industria: pudiendo estar uno más interesado en el conocimiento abierto, las publicaciones y el desinterés económico, mientras que el otro podría estar interesado en la propiedad intelectual y en la valoración de un producto según la preferencia del mercado (Bruneel et al., 2010; Saguy, 2011). No obstante, estas barreras pueden y deben superarse. Aquí juega un rol importante el gobierno al incentivar y fomentar este tipo de colaboraciones. Un espacio de gran oportunidad es la conexión entre actores que puedan construir confianza para relaciones de largo plazo en las que puedan superar las barreras iniciales de entendimiento. Una vez superadas estas barreras, las universidades pueden instrumentalizar investigaciones, obtener datos industriales, experimentar y ver los resultados o posicionar a su centro de estudio (Bjerregaard, 2009), mientras que la industria puede obtener productos o servicios de mejor calidad que les permitan competir de mejor manera en el mercado (Chai y Shih, 2016).

Siguiendo esta línea de reflexión, a continuación se analizan las capacidades por entidad federativa para formar jóvenes con habilidades para entender el manejo de los cambios tecnológicos, como una condición necesaria para colaborar en procesos de innovación, tanto en su etapa de estudio como de investigación formal. Se analiza también el sector de investigación de cada estado, tanto en el tamaño de su comunidad de investigadores, como en la infraestructura disponible. Finalmente, terminamos con el análisis de un programa que intentó disminuir las barreras iniciales de colaboración para generar ecosistemas de innovación regionales en el país.

Análisis de programas de formación

México cuenta con el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) con el objetivo de reconocer aquellos programas de especialidad, maestría o doctorado que cuentan con un esquema de formación que asegura capacidades científicas, tecnológicas y de innovación de alto nivel. Al considerar el número de programas en el tiempo por entidad federativa, es posible apreciar que a inicios del siglo había todavía una fuerte concentración en la Ciudad de México que comenzó a cambiar a partir de la mitad de la primera década y que incluso consolidó a algunas entidades en la segunda mitad de la segunda década. En la gráfica 35 (que muestra información para 2020) es posible apreciar el resultado de avances de entidades como Morelos (80.9 posgrados por millón de PEA en 2020), Aguascalientes (61.5) y Jalisco (59.8) que tuvieron un gran avance a pesar de contar con pocos programas a inicios del siglo. Otras entidades estaban en un mejor nivel relativo con respecto al resto, pero aún así lograron avanzar en el número y consolidarse como punteras: Querétaro (92.2 posgrados por millón de PEA en 2020), San Luis Potosí (76.9) y Nuevo León (66.7). Con mayor rezago hasta 2020, están entidades como Chiapas (15.9 posgrados por millón de PEA en 2020), Estado de México (16.1) y Nayarit (16.3).

Gráfica 35. Posgrados de calidad en el PNPC por millón de personas económicamente activas, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad de Conacyt.

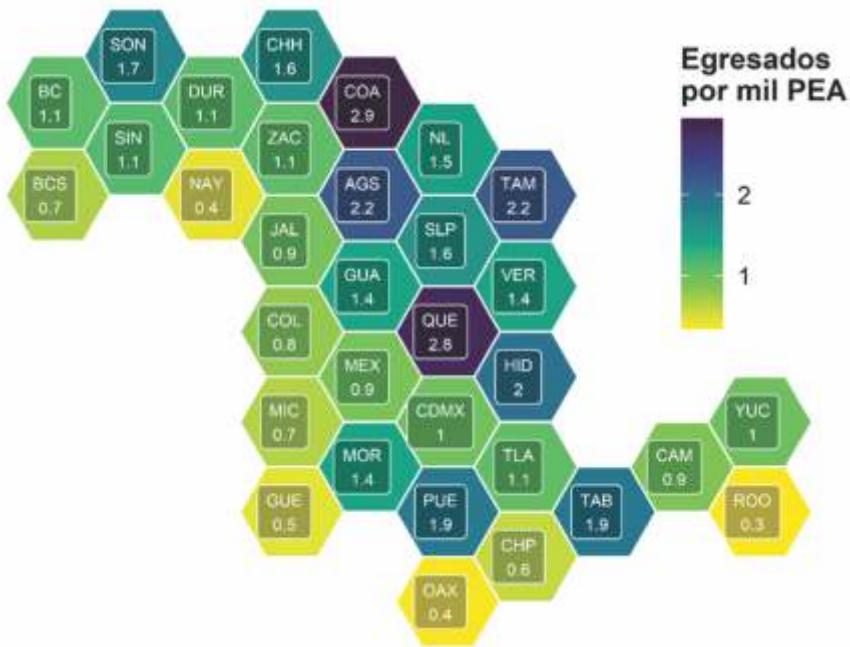
Al poner el énfasis en los programas relacionados con tecnologías disruptivas, es posible apreciar cuántos de estos había en las entidades federativas considerando su PEA (ver gráfica 36). Es contrastante la descentralización que se observa en comparación con los programas del PNPC que se mantienen relativamente concentrados en la Ciudad de México. Las entidades con más programas en tecnologías disruptivas son las que también lo han sido para otras variables estudiadas en este capítulo: para 2017, Querétaro (115.3 programas por millón de PEA), Puebla (107.9), Coahuila (104.0), Nuevo León (103.3) y Aguascalientes (101.2). Las entidades con los niveles más bajos son Guerrero con 13.4, Nayarit con 13.8 y Oaxaca con 25.5. Sin duda alguna, seguir fortaleciendo la descentralización en el país en lo que hace a la formación de capital humano resulta indispensable para fortalecer los respectivos sistemas de innovación a nivel local. Además de importar el número de programas, es relevante observar el número de estudiantes que egresan año con año con conocimientos sobre tecnologías disruptivas (gráfica 37). Nuevamente, Coahuila (con 2.9 egresados en tecnologías disruptivas por mil PEA), Querétaro (2.8) y Aguascalientes (2.2) son entidades punteras, junto con Tamaulipas (2.2) e Hidalgo (2.0).

Gráfica 36. Programas de tecnologías disruptivas por millón de PEA, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Formato 911 de la SEP.

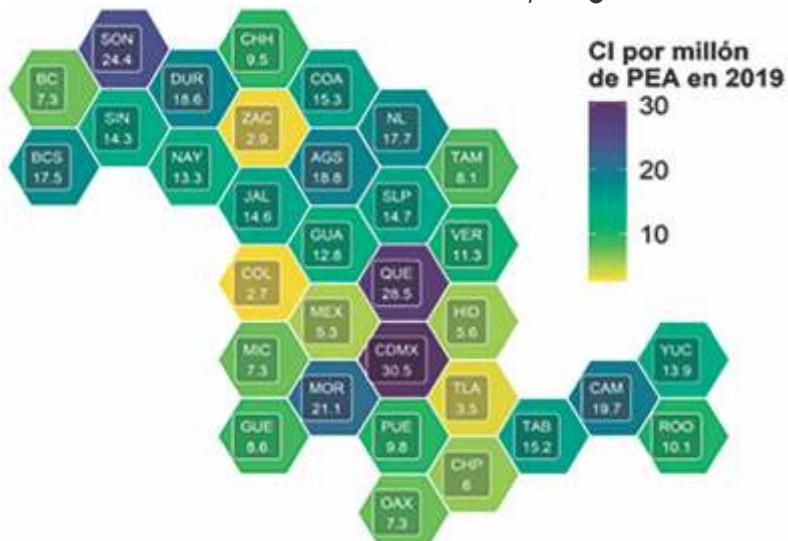
Gráfica 37. Estudiantes que egresaron de programas de tecnologías disruptivas por mil de PEA, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Formato 911 de la SEP.

Para incentivar la investigación en el país, ha habido dos programas importantes: el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el Programa de Cátedras para jóvenes investigadores, ambos de Conacyt, que consisten en un estímulo económico a personas dedicadas exclusivamente a la investigación. En el caso del SNI (gráfica 38), hay cierta concentración en la Ciudad de México en el tiempo (2.4 investigadores del SNI por cada mil personas económicamente activas en 2020), así como ligeramente en Morelos (1.3) y Baja California Sur (0.7). Además, ha habido un importante avance en los últimos años en Querétaro (1.0 en 2020), Yucatán (0.7), y Baja California (0.6).

Gráfica 40. Centros de investigación por cada millón de personas económicamente activas, 2019

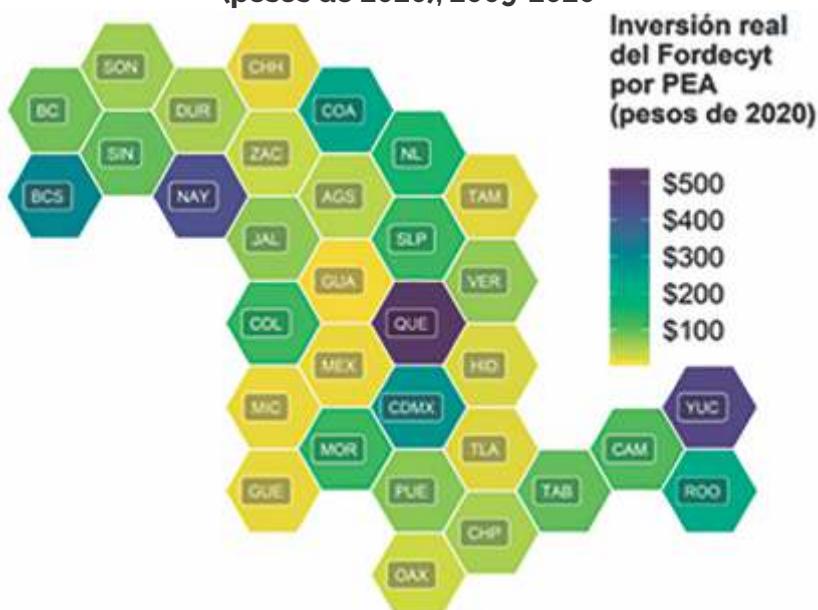


Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Otra área a analizar es el número de centros de investigación por cada millón de personas económicamente activas (ver gráfica 40). Si bien la Ciudad de México es la entidad puntera (30.5 centros por cada millón de personas económicamente activas en 2019), la diferencia con los siguientes lugares es menor: Querétaro con 28.5, Sonora con 24.4 y Morelos con 21.1, además de que es importante el avance que ha habido en varias de ellas en el tiempo. Desafortunadamente, diez entidades han descendido en esta métrica de 2001 a 2019.

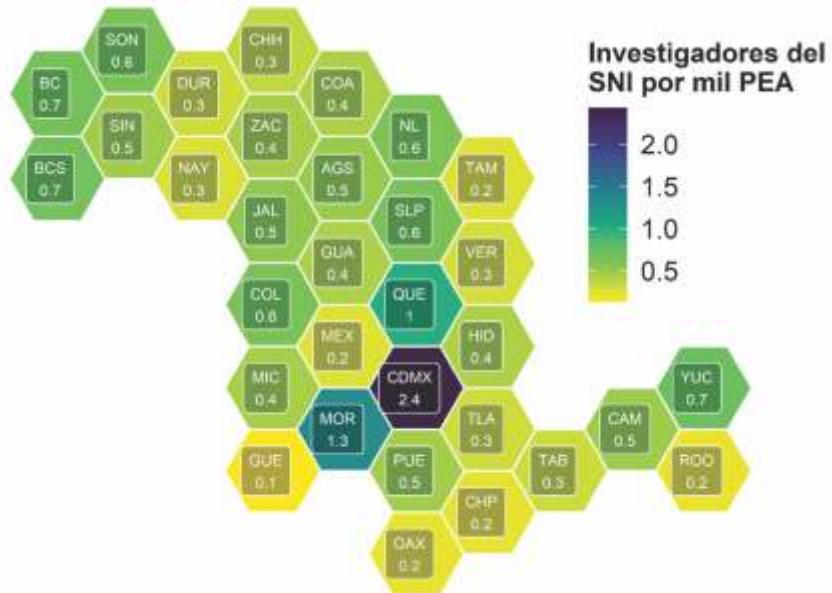
Además del PEI (analizado en la sección del sector productivo), un programa importante de fomento al desarrollo económico y científico en las regiones del país fue el FORDECYT. Con él, Conacyt buscó financiar propuestas de investigación de alto impacto a universidades, centros de investigación y empresas dedicadas a labores científicas, desarrollo tecnológico e innovación. Nuevamente, con este programa fue posible incentivar la innovación sin una concentración en la Ciudad de México, tal como indican las cifras en Querétaro (\$538 pesos de 2020 por cada persona económicamente activa), Yucatán (\$456), Nayarit (\$424) y Baja California Sur (\$310).

Gráfica 41. Inversión real del FORDECYT por cada persona económicamente activa (pesos de 2020), 2009-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del padrón de apoyos del Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación de Conacyt.

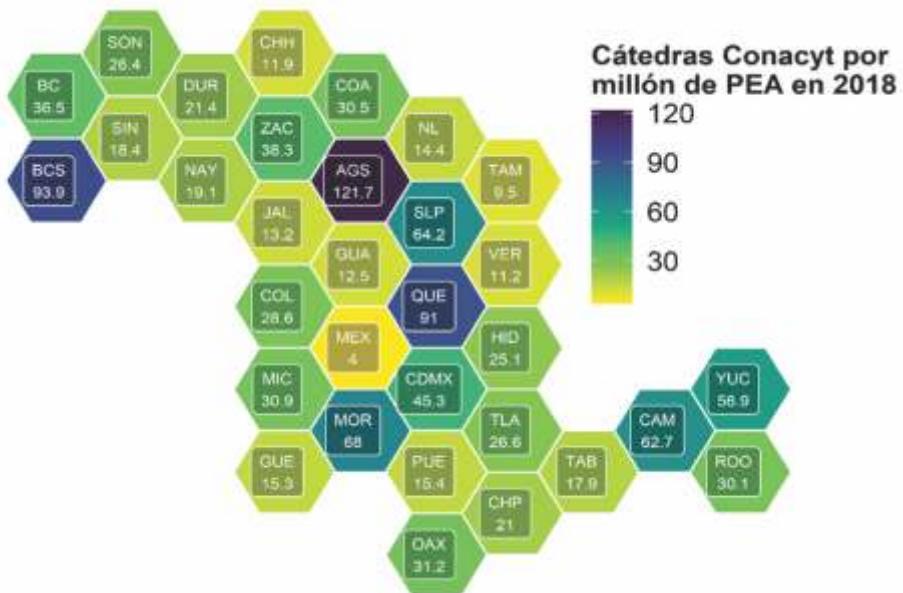
Gráfica 38. Investigadores del SNI por mil PEA, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del padrón del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt.

En el caso del Programa Cátedras Conacyt (ver gráfica 39), la tendencia es muy diferente dado que fue un programa justamente diseñado con la intención de descentralizar el potencial de investigadores jóvenes en el territorio nacional. Este programa ha estado concentrado en personas jóvenes con alta preparación para que se dediquen de forma exclusiva a la investigación. En este caso, la Ciudad de México ya no es el lugar con mayor concentración controlando por población económicamente activa (es el octavo lugar con 45.3 investigadores de Cátedras por millón de PEA en 2018), sino Aguascalientes (122), Baja California Sur (93.9) y Querétaro (91.0). Algunas entidades con rezagos en algunas otras variables, como Oaxaca, Michoacán y Quintana Roo, están en posiciones medias (31.2, 30.9 y 30.1, respectivamente).

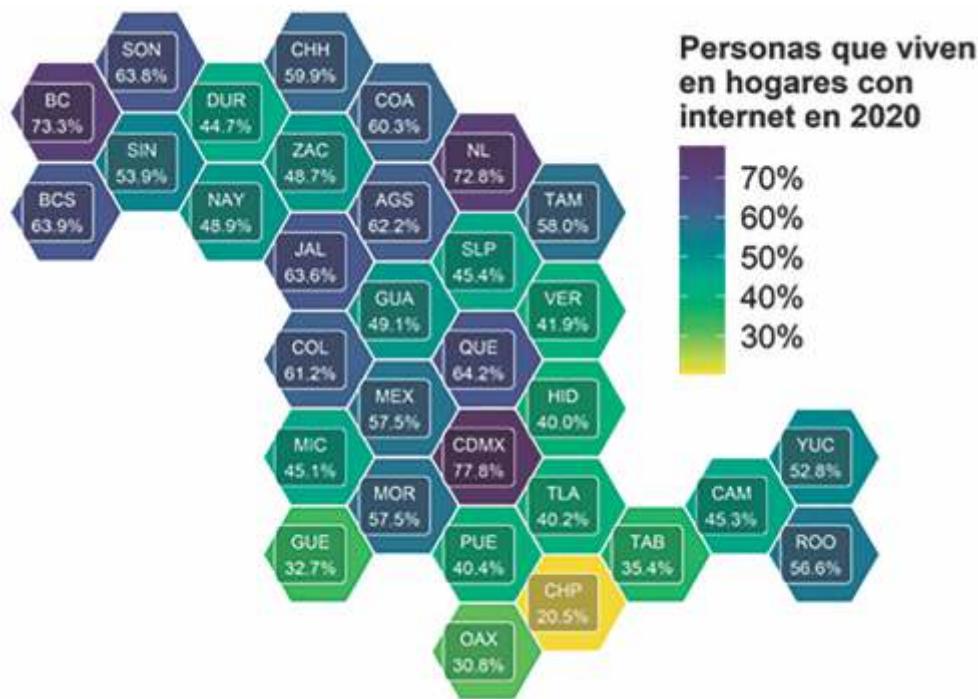
Gráfica 39. Cátedras Conacyt por cada millón de personas económicamente activas, 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del padrón de Cátedras de Conacyt.

Finalmente, es importante considerar la infraestructura de conectividad con la que cuentan los individuos en sus viviendas. La pandemia ha hecho evidente el grado de importancia que tienen ciertas tecnologías, como el internet, para permitir el intercambio de información, la continuidad del trabajo o el estudio desde casa. Esta tendencia a modalidades en línea se ha acelerado en el contexto de la pandemia. La gráfica 42 presenta información sobre el porcentaje de la población que en su vivienda cuenta con acceso a internet. Las entidades con los porcentajes más altos son Ciudad de México (77.8%), Baja California (73.3%) y Nuevo León (72.8%), mientras que las que tienen los más bajos son Chiapas (20.5%), Oaxaca (30.8%) y Guerrero (32.7%). El promedio entre entidades es de 52.1%, mientras que el porcentaje de la población mexicana es de 53.2%.

Gráfica 42. Porcentaje de la población que reside en una vivienda con acceso a internet, 2020

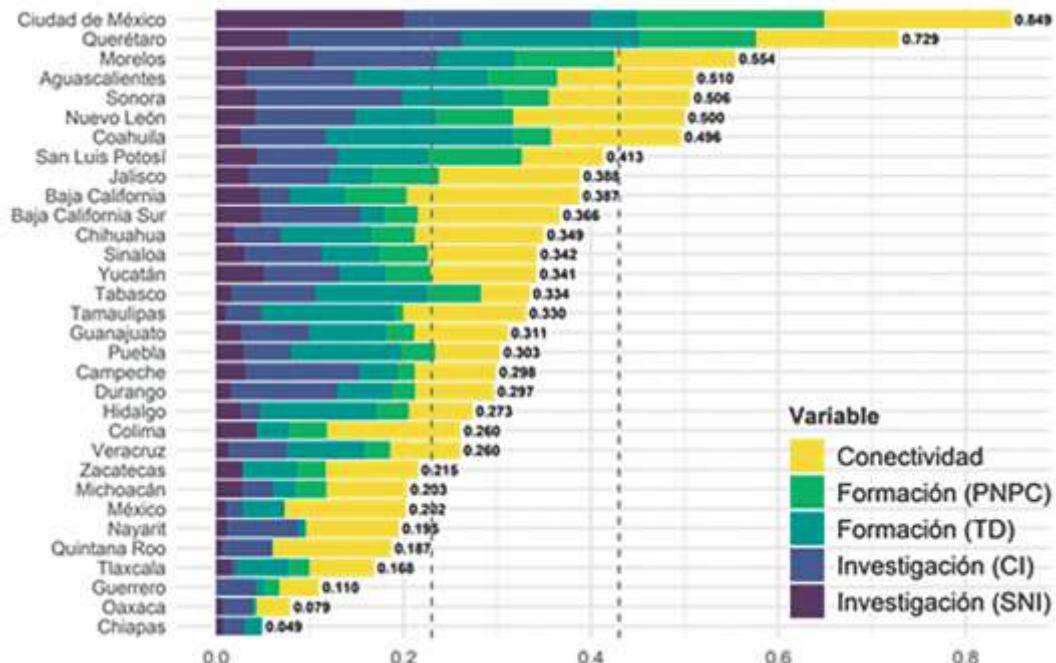


Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI.

Indicador de capacidades de innovación social por estados

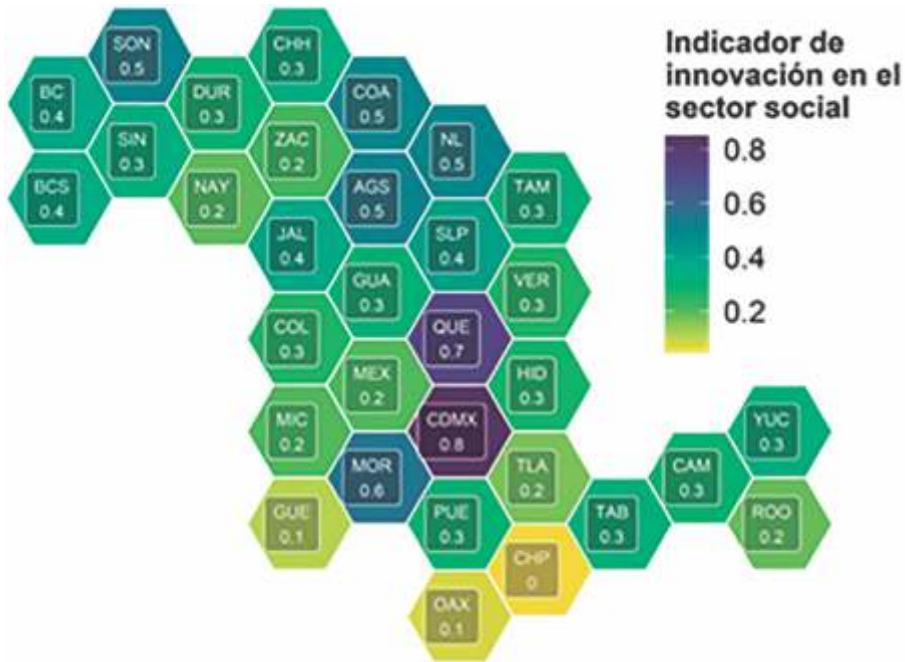
A partir de la información presentada anteriormente, es posible también en el ámbito de la innovación social llevar a cabo una aproximación a las capacidades de cada entidad federativa. Con una metodología similar a la utilizada para los sectores empresarial y gubernamental, elegimos las variables más relevantes y las estandarizamos de 0 a 1. Para el sector social, las variables elegidas pueden ser divididas en tres grupos. El primero contiene información sobre formación de capital humano, en el que está el número de programas en el PNPC (2020) y egresados de tecnologías disruptivas (2017) considerando la PEA. El segundo grupo tiene información sobre investigación, considerando investigadores del SNI (2020) y centros de investigación (2019), relativos a la PEA. Finalmente, el último grupo está compuesto por la variable de conectividad a internet (2020). Cada variable tiene un peso similar (un quinto del valor) en el indicador general de innovación en el sector social. Los resultados del peso de cada variable son presentados en la gráfica 43, mientras que los resultados para cada entidad están resumidos en la gráfica 44.

Gráfica 43. Indicador general de capacidades de innovación en el sector social



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, del Formato 911 de la SEP, del Índice de Competitividad Estatal del IMCO, del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad de Conacyt y del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt.

Gráfica 44. Indicador general de capacidades de innovación en el sector social



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, del Formato 911 de la SEP, del Índice de Competitividad Estatal del IMCO, del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad de Conacyt y del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt.

Capacidades de innovación en el ámbito social por entidad federativa

<i>Capacidades bajas de innovación</i>	<i>Capacidades medias de innovación</i>	<i>Capacidades altas de innovación</i>
<p>Bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zacatecas - Michoacán - Estado de México - Nayarit - Quintana Roo - Tlaxcala <p>Muy bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guerrero - Oaxaca - Chiapas 	<p>Medias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - San Luis Potosí - Jalisco - Baja California - Baja California Sur - Chihuahua - Sinaloa - Yucatán - Tabasco - Tamaulipas <p>Medias-bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guanajuato - Puebla - Campeche - Durango - Hidalgo - Colima - Veracruz 	<p>Muy altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciudad de México - Querétaro <p>Altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Morelos - Aguascalientes - Sonora - Nuevo León - Coahuila

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Como se ha planteado desde el inicio de este capítulo, es importante entender el sistema federal mexicano en su situación actual, en su diseño institucional, en las prácticas de relaciones intergubernamentales, así como en las diversas iniciativas de políticas públicas. Pero también es muy importante entender el sistema federal mexicano en su configuración regional frente a un contexto muy dinámico de cambios trascendentales en lo económico, en lo tecnológico y en las formas de organización gubernamental y social que se están imponiendo a nivel internacional. Entender el sistema federal mexicano desde esta perspectiva es entender sus rezagos, pero también sus oportunidades y desafíos para el corto y largo plazo.

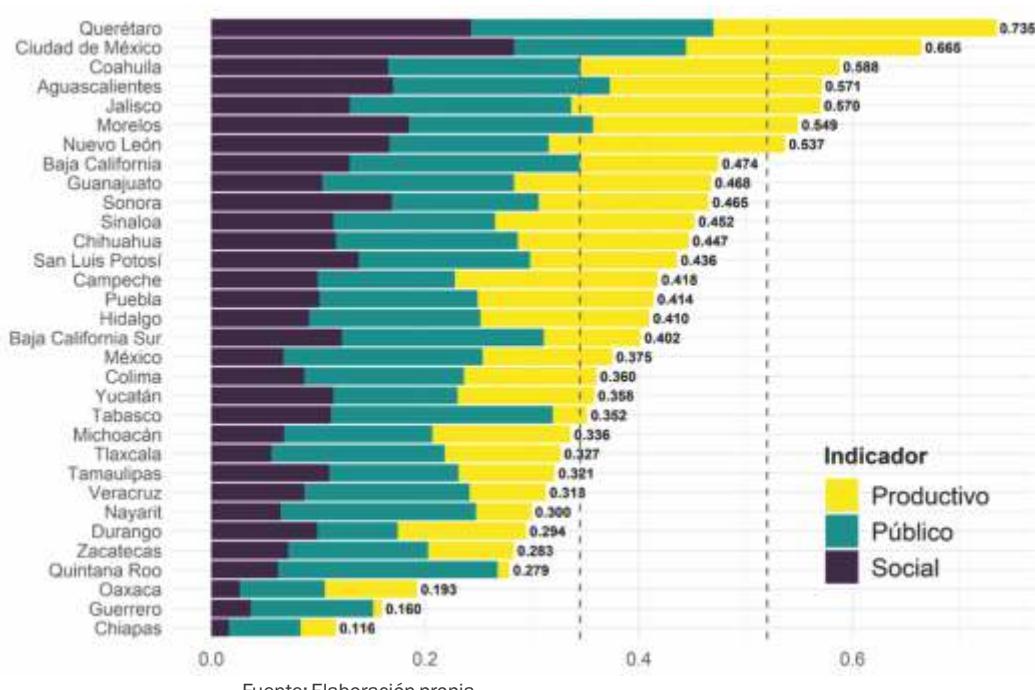
El análisis presentado muestra los enormes diferenciales en capacidades de innovación entre entidades federativas. En general, son las mismas entidades las que muestran capacidades de innovación tanto en el ámbito económico–empresarial, como en el gubernamental y social. Sin embargo, existen casos atípicos de entidades que en alguno de los componentes muestran capacidades destacadas, lo cual permitirá a esas entidades generar un efecto multiplicador en otros ámbitos de la innovación: son entidades que tienen oportunidad para avanzar hacia la construcción de sistemas regionales de innovación. Pero la evidencia muestra, sin lugar a duda, un grupo de entidades con grandes rezagos en sus capacidades de innovación. Estas entidades deberán desplegar muchos esfuerzos en los próximos años. De hecho, son las mismas entidades que históricamente han presentado los mayores niveles de pobreza y marginación, y que están estancadas en sistemas de gobierno precarios en los que la modernidad política no ha logrado establecerse. Además, se trata de poblaciones con tradiciones culturales y sociales que dificultan el tránsito a un sistema con capacidades de innovación. Se trata de las configuraciones sociales que permanecen en un “equilibrio de bajo aprendizaje”.

Pese a ello, la sociedad y economía del conocimiento constituye un escenario de mayor movilidad que el que prevaleció en el modelo industrial (Cabrero et al., 2020). La sociedad industrial, por su naturaleza económica y tecnológica, es una etapa rígida del desarrollo de los países dado que requería enorme y costosa infraestructura para funcionar. Esto ocasionó que las regiones rezagadas bajo ese modelo nunca pudieron alcanzar los niveles de crecimiento y bienestar que los de las regiones más industrializadas. Pero, bajo el modelo basado en la innovación y el conocimiento, las cosas son diferentes. El avance tecnológico se caracteriza por su flexibilidad y su “ligereza”, es decir, no es un modelo de desarrollo que requiera de las gigantescas infraestructuras del modelo industrial. Una región puede atraer redes de empresas de base tecnológica y de alto valor agregado con infraestructura menos costosa. La conectividad sin duda es la infraestructura indispensable para la sociedad y economía del conocimiento, así como la disponibilidad de capital humano, pero es factible pensar en un salto relativamente rápido de regiones con menores niveles de desarrollo a situaciones con mayores niveles de prosperidad. Esto es factible en la medida en que las entidades sean capaces de integrar políticas públicas adecuadas, integrar actores empresariales, académicos y gubernamentales en torno a un proyecto claro, y construir así un ecosistema posiblemente más especializado en algún sector en particular, pero en el que la dinámica de innovación se vaya instalando.

En síntesis, el escenario actual es muy agresivo por la velocidad de los cambios y lo complejo de su asimilación, sin embargo, es un escenario en el que las regiones con menores niveles de desarrollo podrían dar pasos muy grandes hacia mejores niveles de crecimiento y bienestar. Las últimas décadas están llenas de este tipo de ejemplos en el mundo: Corea del Sur pasó de ser un país marginal a ser una potencia mundial en tres décadas; Finlandia pasó de ser un país de pastores y leñadores a ser una potencia tecnológica y educativa en el mismo lapso de tiempo; y al interior de grandes países, los ejemplos de Bangalore en India y de varias regiones de China muestran esta factibilidad. ¿Podríamos pensar que el camino mexicano hacia un federalismo más equilibrado y responsable sea el desarrollo acelerado de capacidades de innovación?

Al sintetizar y estandarizar nuevamente los resultados de las entidades en los tres indicadores generales de innovación (en los sectores empresarial, gubernamental y social), es posible tener un indicador integral de capacidades de innovación de las entidades en México. La gráfica 45 presenta el valor que cada indicador por sector proporciona al indicador integrado que contiene a los tres, mientras que la gráfica 46 presenta los resultados finales para cada entidad. Finalmente, este apartado concluye con una mención sobre las estrategias a emprender para hacer de las capacidades de innovación la nueva palanca del desarrollo de las regiones en México.

Gráfica 45. Indicador integral de capacidades de innovación en los sectores productivo, público y social



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 46. Indicador general de capacidades de innovación en los sectores productivo, público y social



Fuente: Elaboración propia.

Capacidades integrales de innovación por entidad federativa

Capacidades bajas de innovación	Capacidades medias de innovación	Capacidades altas de innovación
<p>Bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Michoacán - Tlaxcala - Tamaulipas - Veracruz - Nayarit - Durango - Zacatecas - Quintana Roo <p>Muy bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oaxaca - Guerrero - Chiapas 	<p>Medias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baja California - Guanajuato - Sonora - Sinaloa - Chihuahua - San Luis Potosí <p>Medias-bajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Campeche - Puebla - Hidalgo - Baja California Sur - Estado de México - Colima - Yucatán - Tabasco 	<p>Muy altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Querétaro - Ciudad de México <p>Altas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coahuila - Aguascalientes - Jalisco - Morelos - Nuevo León

Fuente: Elaboración propia.

Entidades con capacidades altas de innovación

En este grupo, están dos entidades que en general son pioneras en casi todas las variables estudiadas: Querétaro y Ciudad de México. La primera entidad es, de hecho, la número uno en los indicadores generales de los sectores productivo y público, mientras que es la segunda en el indicador general del sector social. Ciudad de México, en cambio, toma un gran peso por sus notorias capacidades de innovación en el sector social, seguido de buenos indicadores en el productivo, pero presenta áreas de oportunidad en el sector público (aquí está entre las entidades con capacidades medias). Este par de entidades pueden aprovechar su cercanía geográfica para ampliar su potencial y convertirse ya no solo en un referente de región con innovación nacional, sino internacional. El resto del grupo está conformado por entidades que también destacan en varios de los indicadores: Coahuila, Aguascalientes, Jalisco, Morelos y Nuevo León. El caso de Aguascalientes es importante pues forma parte del grupo de entidades con capacidades altas en los tres sectores. Este grupo de entidades debe enfocar sus esfuerzos en mantener sus capacidades de innovación altas, pero solventando sus menores niveles en el área con bajos resultados. Mejoras en los sectores con menor capacidad de innovación podrían convertirlas en las nuevas regiones de referencia del país. Algunas de ellas podrían incluso aprovechar su cercanía, como Aguascalientes y Jalisco, o Coahuila y Nuevo León. Se identifican por tanto en nuestro país tres sistemas regionales de innovación en vías de consolidación: Querétaro-Ciudad de México; Aguascalientes-Jalisco; y Coahuila-Nuevo León.

Entidades con capacidades medias de innovación

El grupo de entidades con capacidades medias es el más numeroso y podría decirse que es el más representativo del país en su conjunto. Cuenta con entidades con resultados diferenciados: algunos logran ser pioneros en algunas áreas, pero con fuertes rezagos en otras (por ejemplo, Sonora que forma parte de las entidades con altas capacidades en lo social, de las medias en lo productivo, y de las bajas en lo público), mientras que otros tienen resultados medios a lo largo de los tres sectores (como Chihuahua, Colima, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí). Este grupo de entidades tiene labores difíciles pues debe invertir y promover las capacidades de innovación en las tres áreas simultáneamente. Entender aquellos aspectos que las han diferenciado y evitado estar en grupos de capacidades bajas, y potenciar esos aspectos, es decir, identificar las fortalezas y potenciarlas. Otras entidades como Guanajuato son de las que tienen capacidades altas en los sectores productivo y público, pero pierde potencial al analizar las capacidades de

innovación en el sector social (con capacidades medias-bajas). Sin duda alguna, mayores esfuerzos de esta entidad en términos de formación de capital humano, de investigación y de conectividad podrían ponerla en el grupo de entidades con capacidades de innovación altas. Además, tiene una ubicación geográfica estratégica que permitiría conectar regiones como Querétaro–Ciudad de México con Aguascalientes–Jalisco. Este grupo de entidades deberán concentrar esfuerzos en diagnósticos detallados de las fortalezas y debilidades y desplegar planes de mediano y largo plazo orientados al desarrollo acelerado de capacidades de innovación.

Entidades con capacidades bajas de innovación

En el último grupo están las entidades con capacidades bajas de innovación. Hay un grupo con un rezago considerablemente mayor: Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con los tres lugares más bajos y como parte del grupo de capacidades bajas en los tres sectores. Como fue mencionado anteriormente, no es la prosperidad la que genera innovación, sino la innovación la que genera prosperidad. Por un lado, es importante que estas entidades encuentren áreas estratégicas de especialización que permitan generar consensos entre los diferentes sectores para mejorar sus capacidades de innovación y, con ello, aumentar el crecimiento y bienestar en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, Oaxaca destaca como una de las pocas entidades que realizó prioritariamente más proyectos e inversiones en el área de inteligencia artificial (la mayor parte de las entidades lo ha hecho en biotecnología y otras tantas en manufactura aditiva). Este tipo de fortaleza particular le permitiría a la entidad diferenciarse del resto y seguir una estrategia en el tiempo; sin duda, la inteligencia artificial tiene un potencial enorme en el presente y en el futuro inmediato, por lo que especializarse en ella es tan solo es un ejemplo de lo que podría realizar. De forma similar, Durango, que forma parte de este grupo de capacidades bajas, fue la única entidad cuyos proyectos en el PEI principalmente fueron sobre nanotecnología, otro campo de enorme potencial. Por otro lado, Michoacán, Tamaulipas y Zacatecas están en dos categorías con capacidades bajas; esto mismo sucede en Nayarit y Quintana Roo, aunque en el sector público ambas forman parte del grupo de capacidades altas. Estas dos últimas entidades deben identificar los aspectos que les han permitido contar con capacidades de innovación altas en el sector público y aprovechar estas capacidades para fomentar la innovación en los otros sectores. Este grupo de entidades requiere diagnósticos detallados de capacidades potenciales, precisar un proyecto de mediano y largo plazo, desplegar estrategias para creación de infraestructura especializada y de esa manera avanzar hacia una visión de futuro por entidad.

El mapa nacional de capacidades de innovación por regiones muestra no sólo la situación actual, sino, sobre todo, la evolución futura de los diferenciales que se pueden ir dando entre entidades federativas en el país. Las líneas estratégicas señaladas en párrafos anteriores son tan sólo algunas primeras ideas a desarrollar con mayor detalle. Son necesarios estudios a profundidad de cada entidad para ir afinando la visión de futuro de cada una de ellas. Sin embargo, sin duda este análisis nos alerta ya de las oportunidades y riesgos para lograr un mejor equilibrio del federalismo mexicano en el futuro inmediato. Es importante aprovechar la dinámica de la economía y sociedad del conocimiento para consolidar capacidades de innovación por entidad federativa para que cada una de ellas forme parte del nuevo engranaje en construcción en México y en el mundo.

Referencias

- Asheim, B., y Isaksen, A. (1997). Location, agglomeration and innovation: Towards regional innovation systems in Norway? *European Planning Studies*, 5(3), 299–330. <https://doi.org/10.1080/09654319708720402>.
- Becker, L., y Bizer, K. (2015). Federalism and Innovation Support for Small and Medium-Sized Enterprises. SSRN Electronic Journal, Discussion Papers, No. 245. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2608384>.
- Bekkers, V. (2013). E-Government and Innovation: The Socio-Political Shaping of ICT as a Source of Innovation. En S. Osborne y L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services* (Edward Elgar Publishing).
- Bjerregaard, T. (2009). Universities–Industry Collaboration Strategies: A Micro–Level Perspective. *European Journal of Innovation Management*, 12(2), 161–176. <https://doi.org/10.1108/14601060910953951>.
- Bloch, C., y Bugge, M. M. (2013). *Public sector innovation—From theory to measurement*. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133–145. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.008>.
- Bommert, B. (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11(1), 15–33.
- Bovaird, T., y Loeffler, E. (2014). We're all in this together: User and community co-production of public outcomes. University of Birmingham. Institute of Local Government Studies y Third Sector Research Centre, Discussion Paper.
- Breschi, S., y Malerba, F. (1997). Sectoral Innovation Systems: Technological Regimes, Schumpeterian Dynamics, and Spatial Boundaries. En C. Edquist (Ed.), *Systems of innovation: Technologies, institutions, and organizations* (pp. 130–156). Pinter.
- Bruneel, J., D'Este, P., y Salter, A. (2010). Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration. *Research Policy*, 39(7), 858–868. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.03.006>.
- Cabrero, E., Carreón, V., y Guajardo, M. (2020). *Méjico frente a la sociedad del conocimiento* (1a ed.). Siglo XXI Editores.
- Cabrero, E., Arellano, D., y Amaya, L. (2000). “Cambio en organizaciones gubernamentales. Innovación y complejidad” en: Arellano, D., Cabrero, E., y Del Castillo, A. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* Ed. M.A. Porruá-CIDE.
- Carlsson, B., y Stankiewicz. (1991). On the Nature, Function and Composition of Technological Systems. *Journal of Evolutionary Economics*, 1, 93–118.
- Chai, S., y Shih, W. (2016). Bridging Science and Technology Through Academic–Industry Partnerships. *Research Policy*, 45(1), 148–158. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.07.007>.
- Christensen, C., Ojomo, E., y Dillon, K. (2019). *The Prosperity Paradox*. Harper Business.
- Cohen, W. M., y Levinthal, D. A. (1989). Innovation and Learning: The Two Faces of R y D. *The Economic Journal*, 99(397), 569–596.
- Conacyt. (n.d.). Programa de Estímulos a la Innovación. <https://www.conacyt.gob.mx/Programa-de-estimulos-a-la-innovacion.html>.
- Crossan, M., y Apaydin, M. (2009). A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature. *Journal of Management Studies*, 47(6), 1154–1191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2009.00880.x>.
- Damanpour, F., Walker, R. M., y Avellaneda, C. N. (2009). Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. *Journal of Management Studies*, 46 (4), 26. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2008.00814.x>.
- Dan Sandor, S. (2018). Measuring Public Sector Innovation. *Transylvanian Review of Administrative Science*, 54, 125–137. <https://doi.org/10.24193/tras.54E.8>.
- Dávila, C. (1991). *Final Report Latin American Pilot Study*, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.
- De Vries, H., Bekkers, V., y Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94 (1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>.
- Doloreux, D., y Porto-Gomez, I. (2017). A review of (almost) 20 years of regional innovation systems research. *European Planning Studies*, 25 (3), 371–387. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1244516>.
- Drezner, D. (2001). State Structure, Technological Leadership and the Maintenance of Hegemony. *Review of International Studies*, 27 (1), 3–25.
- Egbetokun, A., Oluwadare, A., Ajao, B., y Jegede, O. (2017). Innovation systems research: An agenda for developing countries. *Jorunal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 3(25). <https://doi.org/10.1186/s40852-017-0076-x>.
- Etzkowitz, H., y Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: From National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29, 109–123.
- Fagerberg, J., Mowery, D. C., Nelson, R. R., y Edquist, C. (Eds.). (2005). *Systems of Innovation: Perspectives and Challenges*. En *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press.
- Fan, P. (2011). Innovation capacity and economic development: China and India. *Eco*, 44 (Economic Change and Restructuring), 49–73. <https://doi.org/10.1007/s10644-010-9088-2>.
- Forsman, H. (2011). Innovation capacity and innovation development in small enterprises. A comparison between the manufacturing and service sectors. *Research Policy*, 40, 739–750.
- Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. Pinter Publishers.
- Fu, X. (2008). Foreign Direct Investment, Absorptive Capacity and Regional Innovation Capabilities: Evidence from China. *Oxford Development Studies*, 36(1), 89–110. <http://dx.doi.org/10.1080/13600810701848193>.

- Goes, J. B., y Park, S. H. (1997). Interorganizational Links And Innovation: The Case Of Hospital Services. *Academy of Management Journal*, 40 (3), 673–696. doi:10.5465/257058.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money y Management*, 25 (1), 27–34. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>.
- Hartley, J. (2013). Public and Private Features of Innovation. En S. Osborne y L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services* (Edward Elgar Publishing).
- Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V., y Tönurist, P. (2014). *Can we measure public sector innovation? A literature review* (Erasmus University Rotterdam).
- Kollman, K., Miller, J., y Page, S. (2000). Decentralization and the Search for Policy Solutions. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 16 (1), 102–128. <https://doi.org/10.1093/jleo/16.1.102>.
- Lundvall, B. (Ed.). (1992). National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning. Pinter. <https://doi.org/10.7135/UP09781843318903>.
- Lundvall, B., Joseph, K. J., Chaminade, C., y Vang, J. (Eds.). (2009). Innovation system research and developing countries. En *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting*. Edward Elgar.
- Lundvall, B., y Johnson, B. (1994). The Learning Economy. *Journal of Industrial Studies*, 1(2), 23–42.
- Lyu, L., Wu, W., Hu, H., y Huang, R. (2019). An Evolving Regional Innovation Network: Collaboration Among Industry, University, and Research Institution in China's First Technology Hub. *The Journal of Technology Transfer*, 44(3), 659–680. <https://doi.org/10.1007/s10961-017-9620-x>.
- Molina, A., y Hernández, C. (2011). *La economía basada en el conocimiento: La evolución de los Estados Mexicanos*. Monterrey: Tecnológico de Monterrey.
- Nelson, R. R. (Ed.). (1993). *National innovation systems: A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>.
- OCDE (2010) La Estrategia de Innovación de la OCDE. Empezar hoy el mañana OCDE-Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC, París.
- OECD, y Eurostat. (2018). Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation (4th edition). OECD Publishing; Eurostat.
- Osborne, S., y Brown, L. (2013). Innovation in Public Services: Engaging With Risk. En S. Osborne y L. Brown (Eds.), *Handbook of Innovation in Public Services* (Edward Elgar Publishing).
- Pernías, P. (2017). Nuevos empleos, nuevas habilidades: ¿estamos preparando el talento para la Cuarta Revolución Industrial? ICE, Revista de Economía, 898, 59–71. <https://doi.org/10.32796/ice.2017.898.1961>.
- Ponsiglione, C., Quinto, I., y Zollo, G. (2018). Regional Innovation Systems as Complex Adaptive Systems: The Case of Lagging European Regions. *Sustainability*, 10(8), 2862. <https://doi.org/10.3390/su10082862>.
- PNUD. (2021). *Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* (Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 -). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://reliefweb.int/report/world/informe-regional-de-desarrollo-humano-2021-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo>.
- Porter, M. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>.
- Rojo, P., y Carrera, A. (2018). Municipalistas y municipalismo en México. Colección INAP. En *Municipalistas y municipalismo en México*. INAP. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/5724>.
- Rose-Ackerman, S. (1980). Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation? *The Journal of Legal Studies*, 9 (3), 593–616. <https://doi.org/10.1086/467654>.
- Saam, N., y Kerber, W. (2013). Policy Innovation, Decentralised Experimentation, and Laboratory Federalism. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 16 (1).
- Saguy, S. (2011). Academia-Industry Innovation Interaction: Paradigm Shifts and Avenues for the Future. *Procedia Food Science*, 1, 1875–1882. <https://doi.org/10.1016/j.profoo.2011.09.275>.
- Scherer, F. M. (1965). Firm Size, Market Structure, Opportunity, and the Output of Patented Inventions. *The American Economic Review*, 55 (5,), 1097–1125.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration y Society*, 43 (8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>.
- Stehr, N. (1994). *Knowledge Societies*. London: Sage Publications.
- Stiglitz, J., y Greenwald, B. (2014) *La creación de una sociedad del aprendizaje* Ediciones Culturales Paidós.
- Strumpf, K. S. (2002). Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4(2), 207–241. <https://doi.org/10.1111/1467-9779.00096>.
- Taylor, M. Z. (2007). Political Decentralization and Technological Innovation: Testing the Innovative Advantages of Decentralized States. *Review of Policy Research*, 24(3), 231–257. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2007.00279.x>.
- Tödtling, F., y Trippel, M. (2005). One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy*, 34, 1203–1219.
- Torfing, J., Andersen, B., Greve, C., y Klausen, K. (2020). *Public Governance Paradigms*. Edward Elgar Publishing.
- Würmseher, M. (2017). To Each His Own: Matching Different Entrepreneurial Models to the Academic Scientist's Individual Needs. *Technovation*, 59, 1–17. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2016.10.002>.

Anexos

Tecnologías disruptivas

Biotecnología: “Aplicaciones científicas que generalmente se refieren a la biología celular o molecular para fabricar o modificar productos o procesos. Es una labor multidisciplinaria que busca la comprensión, así como la manipulación de material vivo o biológicamente activo en el nivel molecular, con técnicas de manipulación del ácido desoxirribonucleico (ADN) y de información genética”.

Cómputo cuántico: “Aplicación de la mecánica cuántica, el subcampo de la física que describe el comportamiento de partículas muy pequeñas. Las computadoras clásicas usan bits para representar los valores en los que está operando; en cambio, una computadora cuántica usa bits cuánticos o *qubits*. Lo interesante es que un bit puede tomar el valor de 0 o 1, mientras que un *qubit* puede representar los valores 0 o 1, o alguna combinación de ambos al mismo tiempo, dicho fenómeno es conocido como superposición. Esto hace que una computadora cuántica pueda funcionar en un espacio de problemas exponencialmente mayor”.

Inteligencia artificial: “Capacidad de objetos inanimados de alcanzar objetivos complejos a partir de una serie de parámetros que pueden ser fijados por los humanos, o que pueden generarse de forma autónoma por el propio objeto”.

Manufactura aditiva o impresión 3D: “Difiere de los procesos tradicionales de fabricación de moldeo o de fundición en que se construyen objetos en tres dimensiones, creando sucesivamente capas de material, una encima de la otra. Los procesos de impresión en 3D usan como materias primas termoplásticos, plástilina, materiales cerámicos, aleaciones metálicas, vidrio, papel, fotopolímeros e incluso células vivas”.

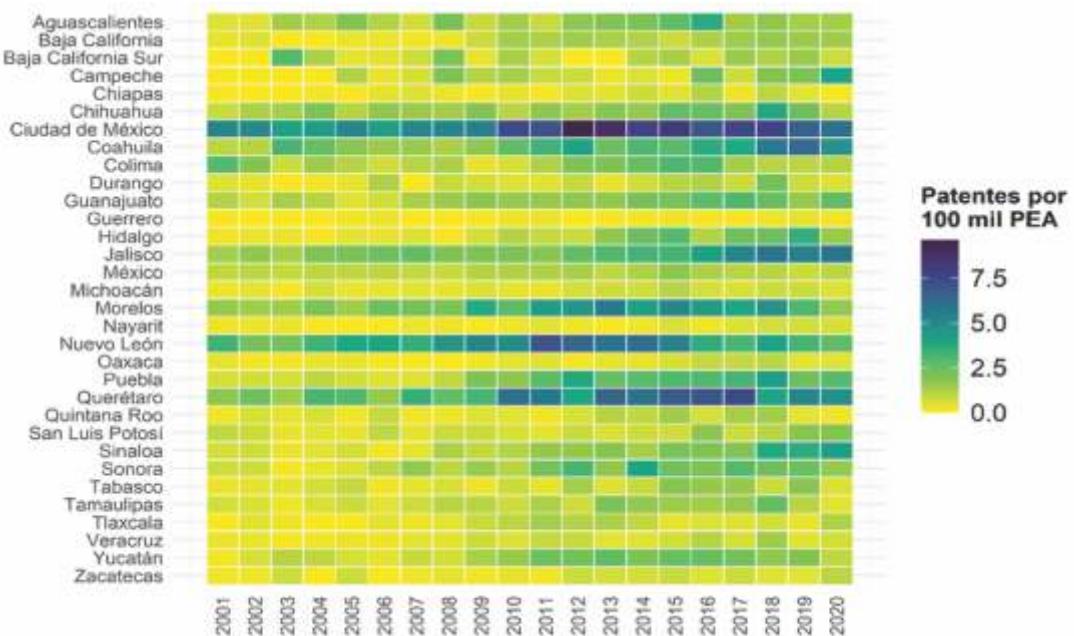
Nanotecnología: “Las nanociencias estudian sistemas que tienen dimensiones que se encuentran en el rango de los nanómetros, que miden la millonésima parte de un milímetro. Estas dimensiones suelen ser las de los átomos o de las moléculas, por lo que su estudio adentró a la humanidad en un universo completamente nuevo con características, así como posibilidades, que apenas empezamos a asimilar. Esta área de estudio se distingue por su carácter multidisciplinario, que se manifiesta en el trabajo conjunto de físicos, químicos, ingenieros, biólogos, médicos e incluso matemáticos, todos trabajando de forma conjunta”.

Realidad aumentada: “La realidad aumentada es una tecnología que superpone gráficos computacionales en el mundo real. Se inscribe en una categoría tecnológica más general llamada realidad mixta, dentro de la cual puede contarse la realidad virtual, así como la telepresencia. Es el desbordamiento de la información digital hacia el mundo real para proporcionar una mejor experiencia de los usuarios”.

Fuente: Cabrero et al. (2020).

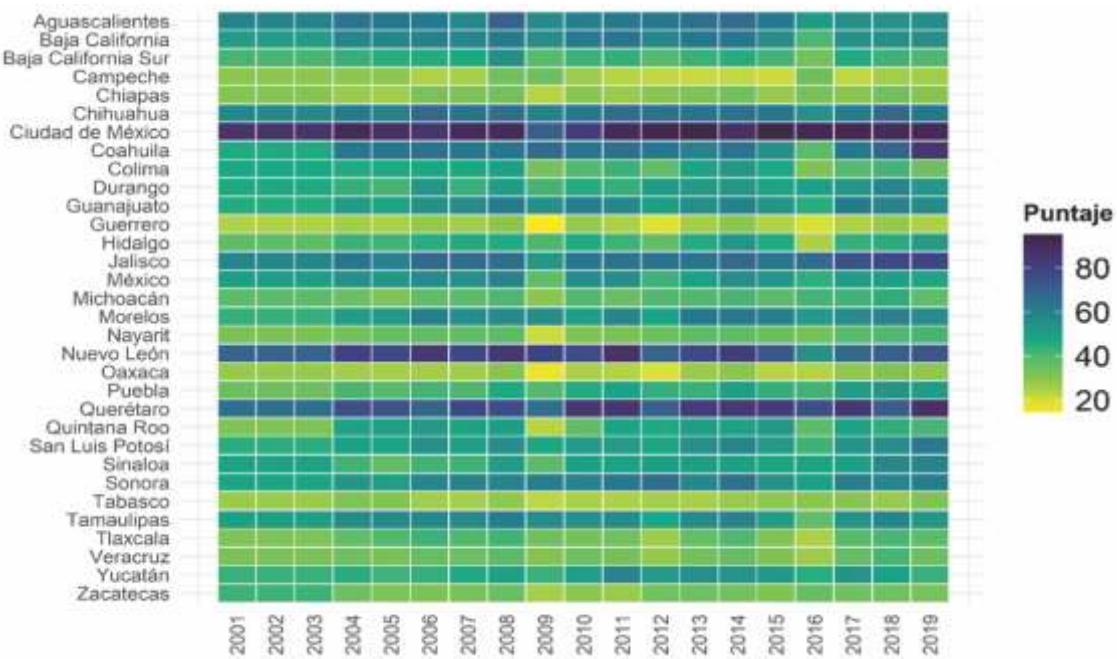
Gráficas complementarias

Gráfica A.1. Patentes por cada 100 mil personas económicamente activas, 2001-2020



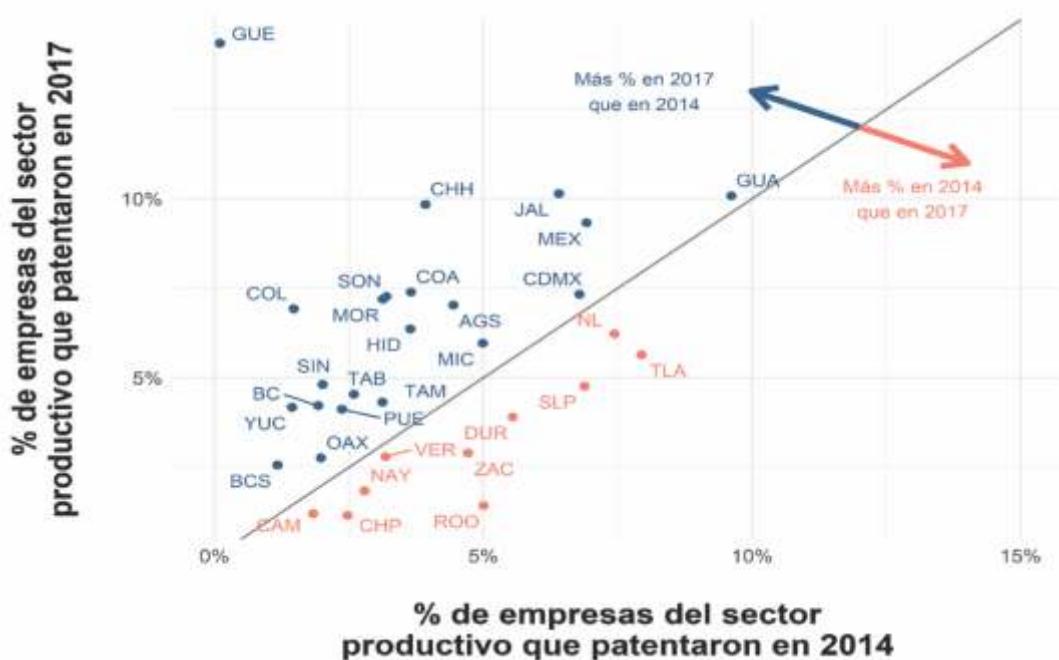
Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Gráfica A.2. Puntaje en el subíndice de innovación en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO, 2001-2019



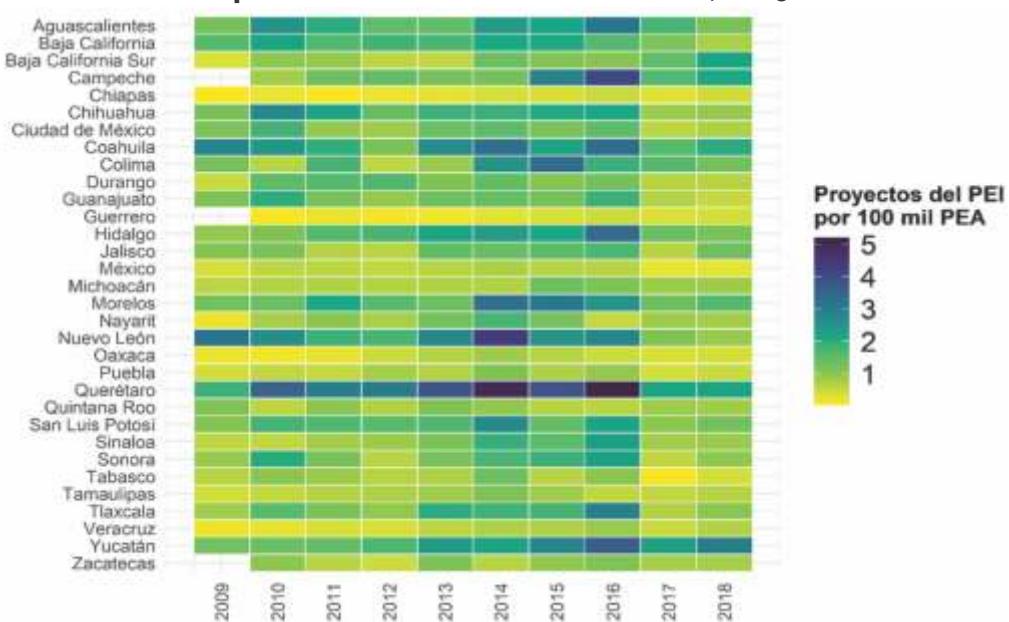
Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Gráfica A.3. Porcentaje de empresas del sector productivo que patentaron productos o tecnologías desarrolladas, 2014 vs. 2017



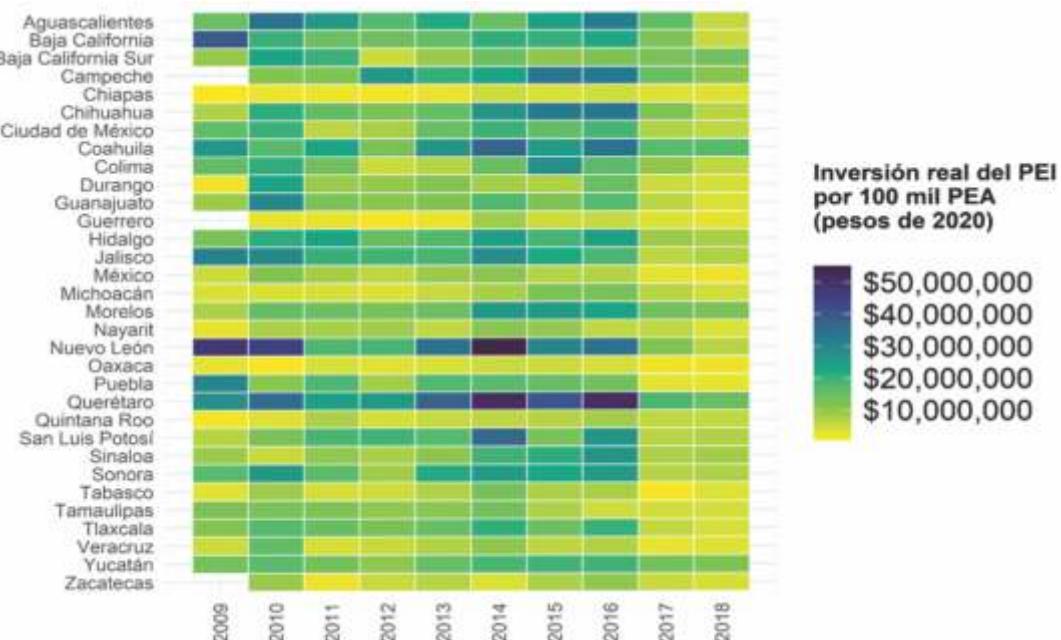
Fuente: Elaboración propia con datos de la ESIDET 2014 y 2017 del INEGI.

Gráfica A.4. Proyectos del Programa de Estímulos a la Innovación por cada 100 mil personas económicamente activas, 2009-2018



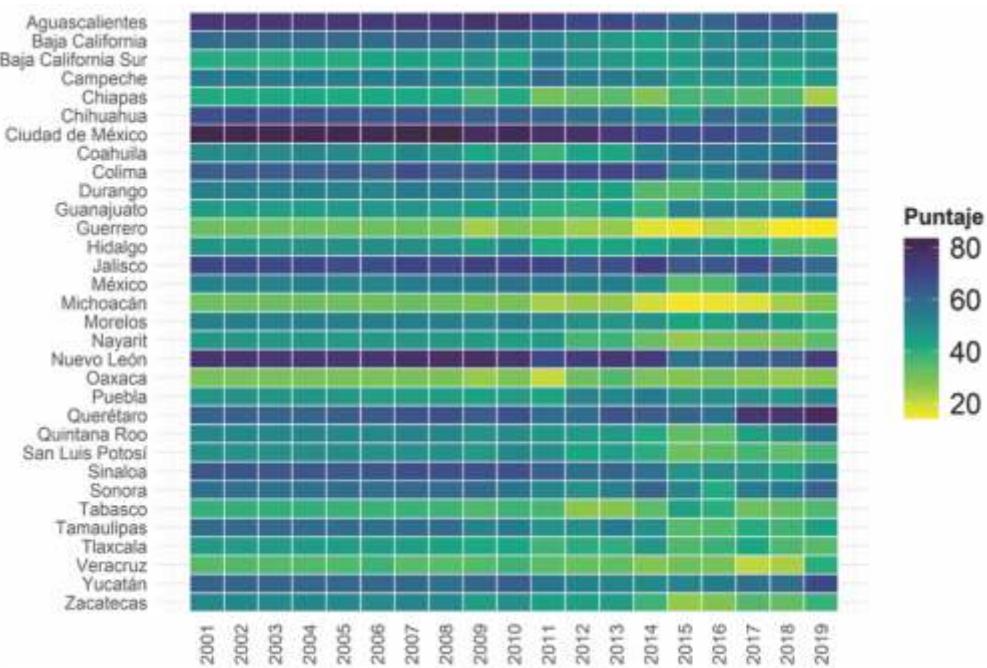
Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

Gráfica A.5. Inversión de los proyectos del Programa de Estímulos a la Innovación por cada 100 mil personas económicamente activas, 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Listado de Proyectos apoyados por el PEI de Conacyt.

Gráfica A.6. Puntaje en el subíndice de gobiernos eficientes y eficaces en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO, 2001-2019



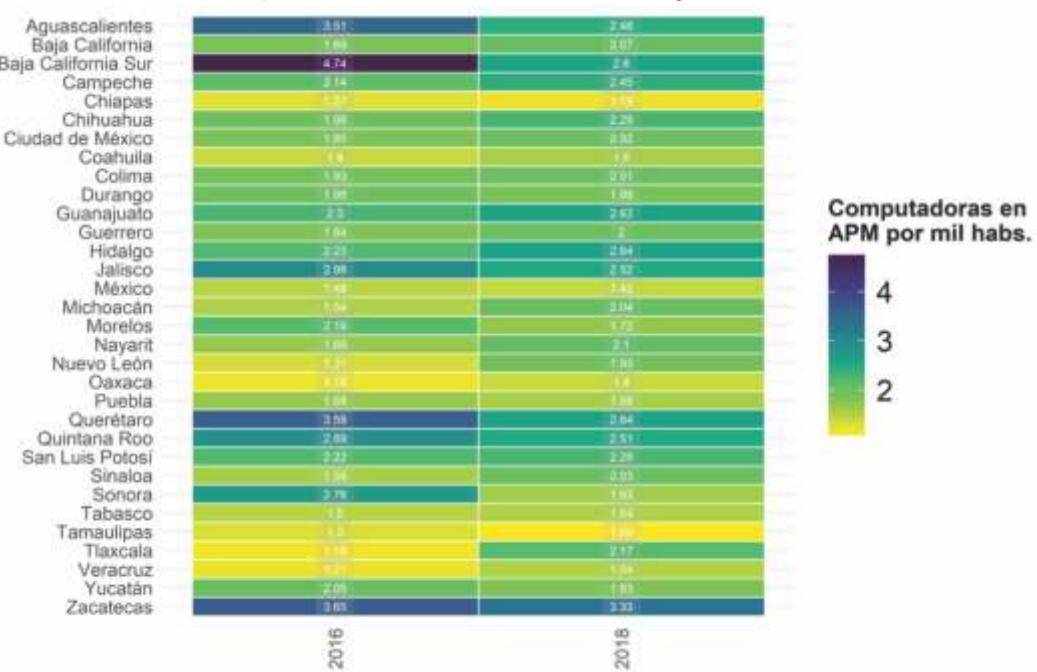
Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

Gráfica A.7. Computadoras en la administración pública estatal (APE) por cada 100 habitantes, 2015-2018



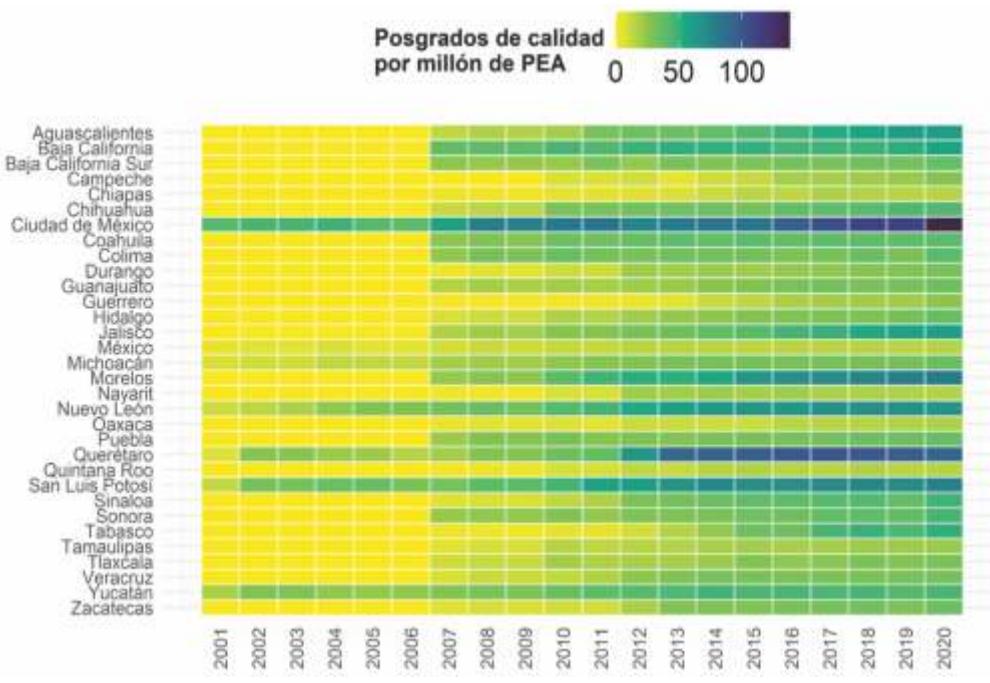
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI.

Gráfica A.8. Computadoras en la administración pública municipal (APM) por cada 100 habitantes, 2016 y 2018



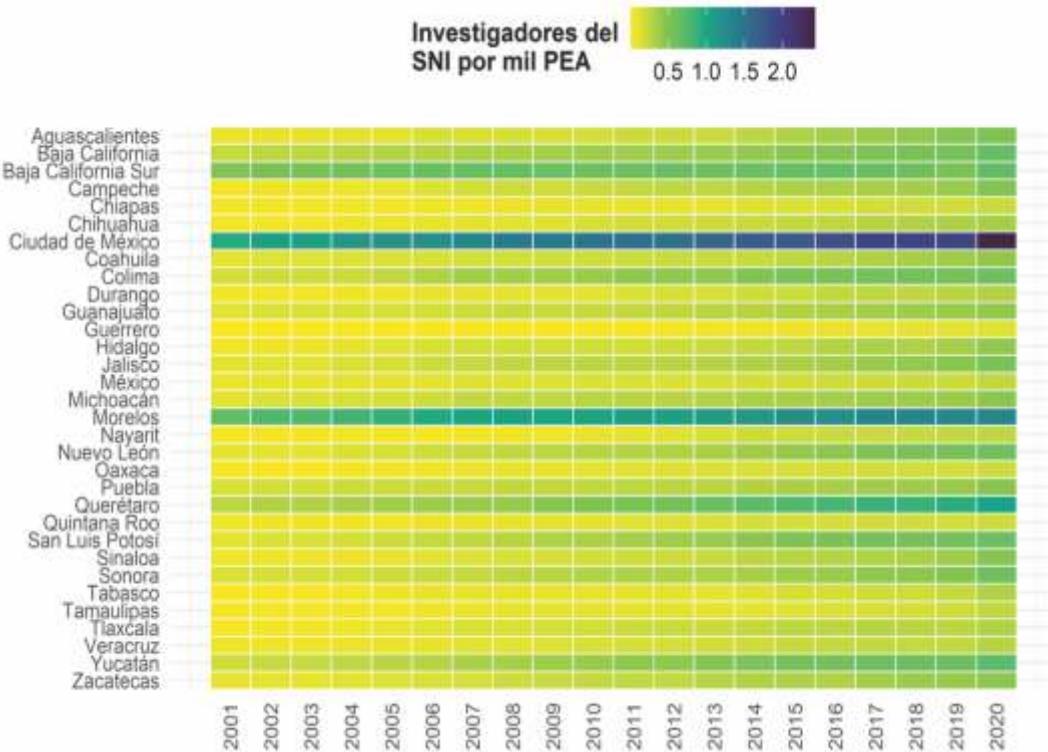
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI.

Gráfica A.9. Posgrados de calidad en el PNPC por millón de personas económicamente activas, 2001-2020



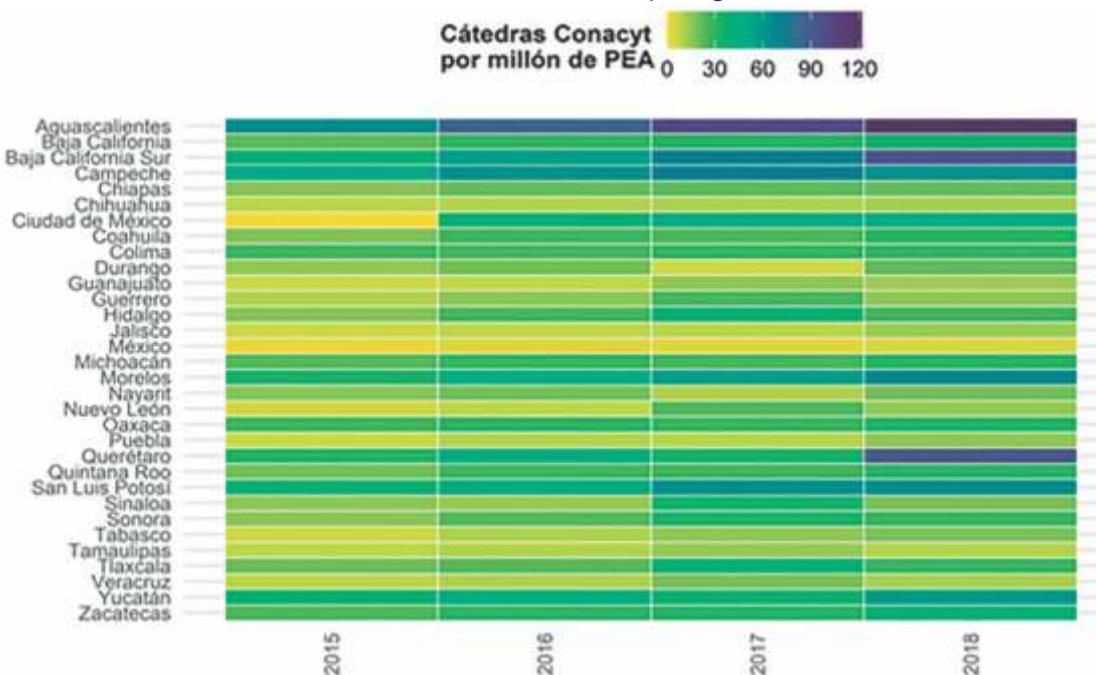
Fuente: Elaboración propia con datos del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad de Conacyt.

Gráfica A.10. Investigadores del Sistema Nacional de Investigadores por cada mil personas económicamente activas, 2000-2019



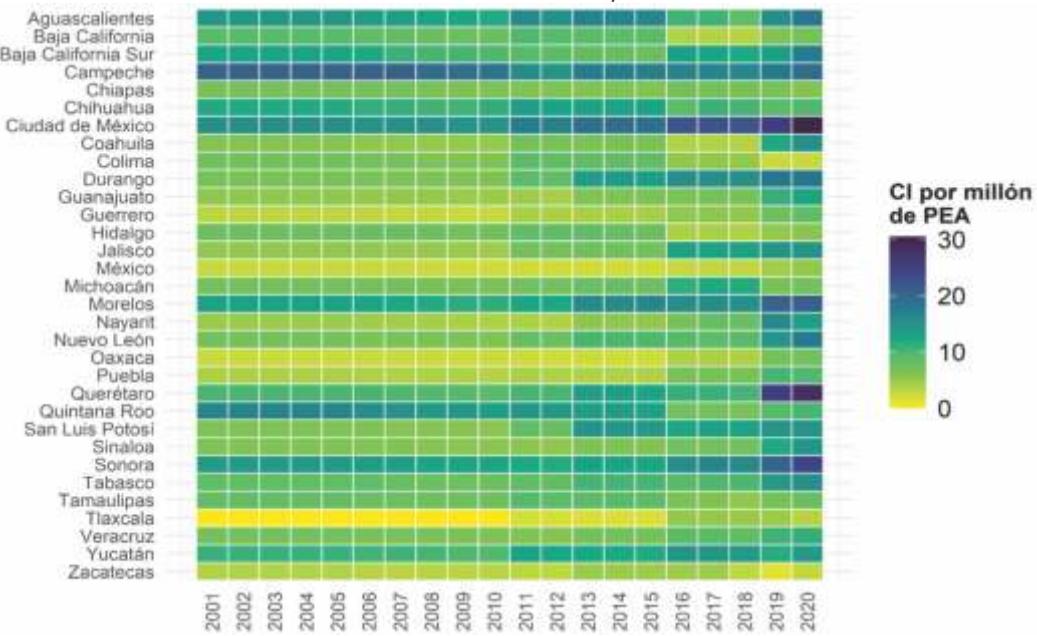
Fuente: Elaboración propia con datos del padrón del SNI de Conacyt.

Gráfica A.11. Centros de investigación por cada 100 mil personas económicamente activas, 2015-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del padrón de Cátedras de Conacyt.

Gráfica A.12. Centros de investigación por cada millón de personas económicamente activas, 2001-2020



Fuente: Elaboración propia con datos sistematizados en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO.

CAPÍTULO 7

La dimensión internacional del Federalismo Responsable en México

JORGE A. SCHIAVON

Introducción

El desarrollo y evolución del federalismo en México no ha sido lineal, incremental ni homogéneo. Aun cuando México ha sido, de manera ininterrumpida, un país federal desde la Constitución de 1857 (el federalismo se establece en la primera constitución mexicana de 1824, pero durante la primera mitad del siglo XIX hubo cambios a un sistema centralista en varias ocasiones), lo cual fue refrendado en la Constitución de 1917 (actualmente vigente), en la realidad y la práctica, se observa un federalismo acotado, con enorme concentración de poder político, económico (fiscal y presupuestal) y burocrático (facultades y poderes) en el gobierno federal (durante muchas décadas, prácticamente central). Sin embargo, como resultado de los procesos de democratización y reforma económica y estructural, a partir de la década de 1980 se generó un proceso paulatino y lento de descentralización política, económica y burocrática a partir de la década de 1990, el cual hasta el día de hoy está inacabado.

En la actualidad, se observan enormes variaciones en el desempeño político (democrático), económico (crecimiento y desarrollo), de capacidades (fiscales, presupuestales y en diversas áreas de política pública) y de inserción internacional (promoción económica, atracción de inversiones extranjeras y atención a comunidades en el exterior) entre los 32 gobiernos estatales en México. Es necesario analizar a profundidad esta realidad para explicar por qué unos estados son considerablemente más efectivos y eficientes, es decir exitosos, en generar estabilidad política, seguridad, estado de derecho, crecimiento y desarrollo económico, mejores políticas públicas y sociales, más efectiva inserción internacional y, en general, bienestar de sus poblaciones, mientras que otros han fracasado en ello. Así, este capítulo busca explicar las razones del buen o mal funcionamiento del federalismo mexicano en el proceso de internacionalización de sus gobiernos estatales. Con base en la identificación de buenas prácticas, se propondrán y presentarán recomendaciones de política pública para mejorar el desempeño de los gobiernos estatales en México para promover un federalismo responsable, en particular en el ámbito de su internacionalización.

En el sistema internacional, la continua expansión de la globalización ha aumentado considerablemente los costos del aislamiento para los Estados nacionales. Asimismo, ha reducido su control sobre su territorio y población, generando un aumento sustancial del número y naturaleza de actores con intereses y actividades en temas internacionales. La interdependencia compleja ha facilitado la participación de actores distintos al Estado-nación en la agenda mundial. A medida que la globalización ha ido aumentando en intensidad, los gobiernos locales (GL) tanto a nivel de ciudades, municipios y estados, enfrentan costos decrecientes para su participación en los asuntos internacionales, así como incentivos para hacerlo dada la profundización de la interdependencia.

Siendo así, en este contexto, desde la década de 1990, gracias a la apertura económica (reforma estructural de tipo neoliberal) y política (democratización, descentralización y fortalecimiento del federalismo), los GL a nivel mundial, en particular los estados mexicanos, han gozado de mayores facilidades para participar en la política internacional, multiplicando sus actividades internacionales (Fry, 1998; Keohane y Nye, 1977; Kuznetsov, 2015; McMillan, 2012; Schiavon, 2015). El aumento de la actividad global de los GL en todo el mundo, también conocida como paradiplomacia (McMillan, 2018; Schiavon, 2019).

Ante la creciente preocupación por las políticas proteccionistas y nacionalistas en los Estados Unidos y a nivel mundial (Greenblatt, 2018), es previsible que los gobiernos subnacionales, entre ellos los estados mexicanos, participarán más activamente en los asuntos internacionales, buscando proteger a sus ciudadanos y su prosperidad (Engstrom y Weinstein, 2018:34; Hermann et al., 2001). Así, a través de la internacionalización, los estados mexicanos han buscado, buscan y buscarán promover sus exportaciones, atraer inversión extranjera directa (IED), remesas y turismo, atender a sus comunidades en el exterior, así como beneficiarse de la cooperación internacional descentralizada (CID), todo ello para generar seguridad, desarrollo y bienestar a nivel local (Schiavon, 2019).

Ante el incremento de las actividades de los gobiernos estatales mexicanos por el aumento de sus facultades y recursos financieros, así como de la creciente importancia de la acción internacional de dichos estados para promover el desarrollo a nivel local, este capítulo estudia la evolución de la internacionalización de los gobiernos estatales mexicanos entre los años 2000 y 2020, con el objetivo de entender de manera más cabal este fenómeno y su impacto sobre el federalismo responsable. En primer lugar, usando dos bases de datos únicas, se presenta un diagnóstico sobre la evolución de la internacionalización de los estados en México en los últimos veinte años desde dos perspectivas: 1) su nivel de actividad internacional y 2) los mecanismos jurídicos utilizados para llevarla a cabo (acuerdos interinstitucionales).

La primera parte busca responder las siguientes cuatro preguntas: 1) ¿Cuáles son las bases legales e institucionales de la internacionalización de los estados mexicanos? 2) ¿Cómo ha evolucionado esta internacionalización en México entre 2000 y 2020 (en términos de actividad e instrumentos jurídicos)? 3) ¿Cuáles son los factores más importantes que explican la enorme variación en la actividad internacional entre los estados mexicanos? 4) ¿Cuál es el futuro de la internacionalización de los estados mexicanos?

Este capítulo sostiene que el crecimiento en la internacionalización de los GL mexicanos se debe a la profundización de la globalización en el sistema internacional y a la integración económica en América del Norte, en particular en áreas de comercio y finanzas, institucionalizadas a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su versión modernizada, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), así como los procesos de democratización y descentralización a nivel nacional. Así, la internacionalización busca promover el desarrollo a nivel local, fortaleciendo al federalismo mexicano de manera responsable.

En la segunda parte se analizan dos encuestas realizadas a los estados mexicanos sobre su proceso y capacidades de internacionalización, diseñadas y ejecutadas conjuntamente por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en alianza estratégica con la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Con base en estas encuestas, se creó una base de datos adicional para estudiar la internacionalización de los estados mexicanos, así como para conocer sus capacidades, intereses, prioridades y estrategias. Así, la segunda parte analiza los resultados de estas encuestas, para hacer un diagnóstico general y evaluar la internacionalización de estados en México entre 2015 y 2018.

Finalmente, con base en el análisis de sus dos partes, en las conclusiones se presentan recomendaciones de política pública para maximizar la capacidad e impacto de la internacionalización de los estados en México, en particular para fomentar que las actividades internacionales incidan en un mayor desarrollo, seguridad y bienestar a nivel local, es decir, en promover un federalismo responsable donde las autoridades estatales promuevan mejores niveles de vida y desarrollo para sus ciudadanos.

I. La evolución de la internacionalización de los estados mexicanos

A. El marco constitucional

La Constitución mexicana de 1917 delega la ejecución de la política exterior al gobierno federal, sin otorgar explícitamente a los estados, municipios y ciudades la facultad de tener una participación directa en asuntos internacionales, pero tampoco haciendo una prohibición explícita. El artículo 124 de la Constitución establece que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución [...] se entienden reservadas a los Estados”. Para la ejecución de la política exterior, el artículo 28.I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tiene la facultad de coordinar las relaciones exteriores de todas las secretarías y dependencias del Ejecutivo Federal y de los GL, mientras no afecte sus atribuciones. Como tal, la principal responsabilidad de la SRE es coordinar la ejecución de la política exterior de México. Para ello tiene la facultad de participar en todo tipo de tratados, acuerdos y convenios en los que el país forme parte.

En lo que respecta a la negociación de tratados, las bases legales están establecidas en la Constitución y en la Ley para la Celebración de Tratados de 1992. Esta ley define dos tipos de instrumentos internacionales: primero, el tratado, que es el acuerdo tipificado en la Constitución que, para ser válido, debe ser aprobado por el Senado, y segundo, el Acuerdo Interinstitucional (All), que se define como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales [...]” (art. 2-II).

Siendo así, los All son los instrumentos jurídicos que los estados mexicanos utilizan para llevar a cabo su internacionalización. Sin embargo, la misma ley establece explícitamente que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno [...] que los suscriben” (art. 2-II). Asimismo, esta ley establece que los organismos burocráticos que celebren este tipo de acuerdos deben mantener informada a la SRE, y que la Cancillería tiene la facultad de revisar y determinar si los acuerdos son legales. En caso de serlo, los registra y contabiliza en su registro oficial (artículo 7), a través del Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAII), que está a disposición del público en la página web de la SRE.¹ Los All no registrados no son considerados vinculantes por el gobierno federal mexicano (Palacios Treviño, 2002).

Como en muchos sistemas federales (Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Rusia y Sudáfrica), la internacionalización de los estados en México ha girado en torno a la promoción de las exportaciones, la atracción de IED, los servicios a las comunidades de migrantes en el extranjero y a establecer CID (Kincaid, 1984 y 2003; Michelmann y Soldatos, 1990 y 1992). La literatura en la materia ha demostrado que las actividades internacionales tienen lugar en al menos seis áreas: 1) representación en el extranjero para promover los intereses subnacionales; 2) viajes al extranjero de líderes subnacionales; 3) misiones al extranjero de grupos de dirigentes gubernamentales, no gubernamentales y/o empresariales de origen local; 4) exhibiciones de productos en el extranjero; 5) profundización de las relaciones con gobiernos federales o GL en el exterior; y 6) participación de funcionarios locales en organizaciones internacionales (Crieckmans, 2010; Duchacek, 1990; Fry, 1998; Nganje, 2013). En lo que respecta a los estados mexicanos, las actividades internacionales también incluyen la prestación de servicios a las comunidades de migrantes en el extranjero, en particular en los Estados Unidos (Schiavon, 2019).

B. La evolución de la internacionalización de gobiernos locales en México

En México, la medición y clasificación de internacionalización de los estados es relativamente reciente (Schiavon, 2006, 2015, 2019, 2021). La mejor manera de entender el nivel de actividad internacional de los estados mexicanos es clasificándolos con base en sus niveles de actividad externa, de menor a mayor en una escala de 3 puntos. Estos niveles se pueden clasificar como bajo (< 1); medio (≥ 1 pero < 2); alto (≥ 2

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>.

pero <3); y muy alto (= 3), y cada una de las primeras tres categorías puede subdividirse en bajo, medio y alto en términos iguales (Schiavon, 2006, 2010, 2015, 2021).²

Como se puede observar en la Tabla 1, en sólo cinco años (2005-2010) la internacionalización de estados mexicanos aumentó considerablemente. En promedio, la actividad internacional de los GL pasó de 1.38 a 1.91 puntos, 0.53 puntos más en sólo cinco años, lo que equivale a un crecimiento del 40.09% en la actividad global de los GL mexicanos. Para 2010, ningún estado mexicano se ubicó en el nivel más bajo. En 2015, la internacionalización de GL mexicanos volvió a crecer. En términos absolutos, la actividad internacional aumentó en términos similares a los del lustro anterior (0.51 puntos); sin embargo, en términos relativos, tomando 2010 como año base, sus actividades sólo crecieron 32.81% entre 2010 y 2015. Las actividades internacionales de los estados mexicanos volvieron a crecer entre 2015 y 2020, pero en menor medida (0.09 puntos), sólo 6.37%.

Tabla 1. Comparación de la actividad internacional de los estados mexicanos, 2005-2020

Estado	2005	2010	2015	2020
Aguascalientes	0.90	1.10	2.40	2.40
Baja California	2.00	2.40	2.60	2.60
Baja California Sur	1.30	1.80	1.80	1.30
Campeche	1.50	1.70	2.30	1.90
Chiapas	2.00	3.00	3.00	3.00
Chihuahua	1.50	1.90	2.30	2.80
Ciudad de México/Distrito Federal	0.90	3.00	3.00	3.00
Coahuila	1.90	2.60	2.60	2.60
Colima	1.10	1.10	1.10	2.40
Durango	0.90	1.80	2.40	2.40
Estado de México	1.90	3.00	3.00	3.00
Guanajuato	1.70	2.10	2.80	2.80
Guerrero	0.90	1.10	1.80	1.80
Hidalgo	1.30	1.90	2.80	2.80
Jalisco	2.60	3.00	3.00	3.00
Michoacán	1.30	2.20	2.60	2.60
Morelos	1.10	1.70	2.10	2.40
Nayarit	1.10	1.50	1.50	1.50
Nuevo León	1.90	2.80	2.80	2.80
Oaxaca	1.10	1.30	2.40	2.20
Puebla	1.70	1.90	2.80	2.80
Querétaro	0.90	1.30	3.00	2.80
Quintana Roo	1.30	1.90	2.60	2.60
San Luis Potosí	0.90	1.50	2.30	2.80
Sinaloa	1.10	1.10	1.90	2.40
Sonora	1.70	1.70	2.40	3.00
Tabasco	1.50	1.70	2.60	2.60
Tamaulipas	1.50	1.70	2.10	2.60
Tlaxcala	1.10	1.50	1.50	1.50
Veracruz	1.50	2.20	2.80	2.60
Yucatán	1.10	2.00	2.60	2.60
Zacatecas	1.10	1.70	2.50	3.00
PROMEDIO	1.38	1.91	2.42	2.51

Fuente: Schiavon 2006, 2010, 2015, 2020 e investigación del autor.

²La información utilizada para medir y clasificar las actividades internacionales de los estados mexicanos se obtuvo de la base de datos y los archivos sobre All de la SRE, los informes anuales presentados por los ejecutivos estatales a su Congreso local, las páginas web de los estados, entrevistas con funcionarios de la SRE y los estados (coordinadores y personal de las oficinas de asuntos exteriores de los estados) y una encuesta realizada conjuntamente con la SRE a todas las unidades federales, que fue completada por 27 de las 32 unidades federales. La información refleja la actividad internacional durante los primeros semestres de 2005, 2010, 2015 y 2020. La medición se realiza en tres áreas: estructura institucional (I), actividad económica (E) y actividad política (P), y a cada una de ellas se le otorga un punto, para un total máximo de tres puntos. Véase Schiavon 2015, 2019 y 2021.

Mapa 1. Relaciones Internacionales por Entidad Federativa: Año 2005



Mapa 2. Relaciones Internacionales por Entidad Federativa: Año 2010



Mapa 3. Relaciones Internacionales por Entidad Federativa: Año 2015



Mapa 4. Relaciones Internacionales por Entidad Federativa: Año 2020



El crecimiento acumulado de los últimos 15 años (2005-2020), tomando 2005 como año base, casi se duplicó, aumentando 94.29%. Esto significa que los estados mexicanos se han visto impactados por los cambios en los sistemas internacional y nacional en las últimas dos décadas, y han reaccionado en consecuencia, buscando generar desarrollo local y fortaleciendo el federalismo responsable a través de su internacionalización en un mundo globalizado y un sistema doméstico más abierto, tanto económica como políticamente.

Como se puede observar en la Tabla 1 y los Mapas 1-4, la actividad internacional de los gobiernos estatales mexicanos se ha intensificado de manera constante en las últimas dos décadas. Comparando el Mapa 1 con el Mapa 4, se percibe como la internacionalización de los estados se ha multiplicado a lo largo y ancho del territorio nacional. Para el año 2020 (Mapa 4), prácticamente todos los estados están llevando a cabo acciones internacionales. Las variaciones en activismo externo que se notaban en el año 2000 (Mapa 1), donde las acciones internacionales se concentraban en el Centro-Bajío-Occidente y Norte del país, se han ampliado para el 2020, donde dichas actividades están presentes en todo el territorio nacional. Niveles más altos de internacionalización de los estados generan más oportunidades económicas en términos de acceso a los mercados para las exportaciones y la IED, y producen desarrollo local. Sin embargo, existe una variación importante en las actividades internacionales no sólo en el tiempo, sino también en la institucionalización de ésta a través de compromisos jurídicos de cooperación internacional, como se analizará a continuación.

Como se señaló anteriormente, los AII son los instrumentos jurídicos a través de los cuales los estados mexicanos llevan a cabo sus relaciones internacionales con organismos gubernamentales extranjeros, organizaciones internacionales y otros agentes privados y públicos. Al 1 de julio de 2020, el Registro incluía 1,094 AII firmados por GL mexicanos con contrapartes internacionales. Con esta información, se creó una base de datos, cuyos principales resultados se resumen en la Tabla 2. Como se puede observar en ésta, existe una gran variación en el número de AII firmados por los estados mexicanos, desde uno (Baja California Sur y Tlaxcala) hasta 179 (Jalisco). Dos tercios de los AII (724 de 1,094, que representan el 66.18% del total) han sido firmados por diez estados. Los estados más activos son Jalisco (179), Chiapas (105), Estado de México (98), Distrito Federal o Ciudad de México (64), Nuevo León (51), Sonora (48), Michoacán (47), Chihuahua (45), Guanajuato (44) y Colima (43). Es importante señalar que los GL con los niveles más altos de internacionalización son también los más importantes del país en cuanto a ingresos y población, y por lo tanto son de gran relevancia en la política nacional.

Tabla 2. AII de los estados mexicanos (total y nivel de gobierno) (2020)

Estado	Total AII	% total	Estatal	% total	Local	% total
Aguascalientes	14	1.28%	6	42.86%	8	57.14%
Baja California	26	2.38%	15	57.69%	11	42.31%
Baja California Sur	1	0.09%	1	100.00%	0	0.00%
Campeche	12	1.10%	6	50.00%	6	50.00%
Chiapas	105	9.60%	85	80.95%	20	19.05%
Chihuahua	45	4.11%	37	82.22%	8	17.78%
Ciudad de México	64	5.85%	64	100.00%	0	0.00%
Coahuila	12	1.10%	5	41.67%	7	58.33%
Colima	43	3.93%	43	100.00%	0	0.00%
Durango	23	2.10%	17	73.91%	6	26.09%
Estado de México	98	8.96%	53	54.08%	45	45.92%
Guanajuato	44	4.02%	19	43.18%	25	56.82%
Guerrero	11	1.01%	4	36.36%	7	63.64%
Hidalgo	23	2.10%	14	60.87%	9	39.13%
Jalisco	179	16.36%	118	65.92%	61	34.08%
Michoacán	47	4.30%	13	27.66%	34	72.34%
Morelos	11	1.01%	4	36.36%	7	63.64%
Nayarit	9	0.82%	7	77.78%	2	22.22%
Nuevo León	51	4.66%	14	27.45%	37	72.55%
Oaxaca	24	2.19%	19	79.17%	5	20.83%
Puebla	37	3.38%	20	54.05%	17	45.95%
Querétaro	19	1.74%	9	47.37%	10	52.63%
Quintana Roo	32	2.93%	11	34.38%	21	65.63%
San Luis Potosí	17	1.55%	3	17.65%	14	82.35%
Sinaloa	13	1.19%	6	46.15%	7	53.85%
Sonora	48	4.39%	36	75.00%	12	25.00%
Tabasco	13	1.19%	12	92.31%	1	7.69%
Tamaulipas	15	1.37%	0	0.00%	15	100.00%
Tlaxcala	1	0.09%	1	100.00%	0	0.00%
Veracruz	21	1.92%	4	19.05%	17	80.95%
Yucatán	24	2.19%	19	79.17%	5	20.83%
Zacatecas	12	1.10%	5	41.67%	7	58.33%
Total	1094	100.00%	670	61.24%	424	38.76%

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

Mapa 5. Acuerdos Interinstitucionales por Entidad Federativa: Año 2000



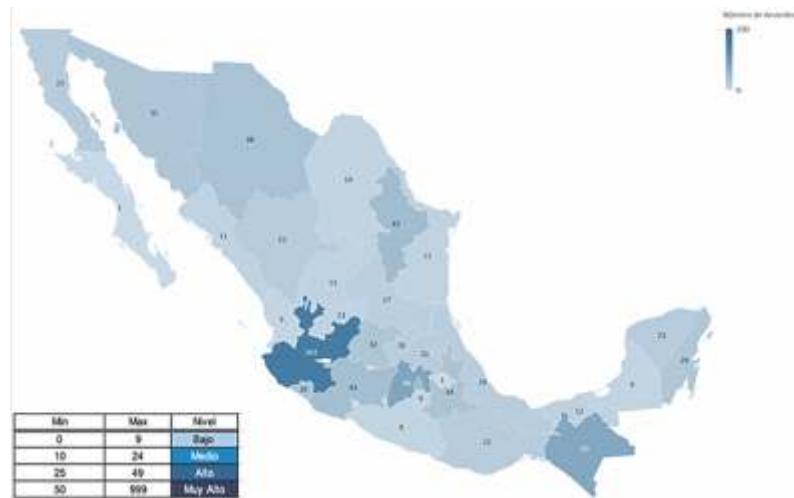
Mapa 6. Acuerdos Interinstitucionales por Entidad Federativa: Año 2005



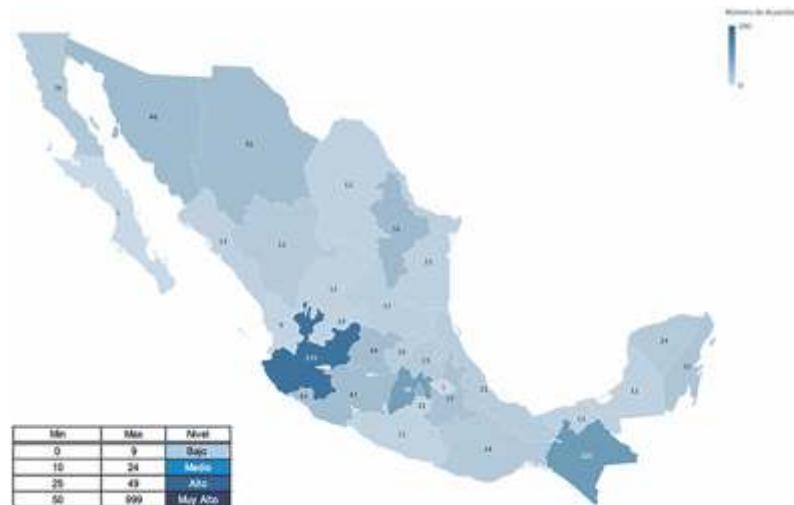
Mapa 7. Acuerdos Interinstitucionales por Entidad Federativa: Año 2010



Mapa 8. Acuerdos Interinstitucionales por Entidad Federativa: Año 2015



Mapa 9. Acuerdos Interinstitucionales por Entidad Federativa: Año 2020



No es motivo de sorpresa que los cuatro estados con más All sean aquellos que a la vez cuentan con el nivel más alto de actividad internacional desde 2009, y que los diez estados más activos tengan un nivel de internacionalización de alto a muy alto para 2015, manteniéndolo en 2020. Por otra parte, los dos estados con menos All registrados (Baja California Sur y Tlaxcala) comparten dos características: en primer lugar, han tenido niveles considerablemente más bajos de internacionalización y, en segundo, sus actividades sólo han aumentado marginalmente. Teniendo en cuenta el nivel de gobierno que firma el All, 670 (61.24%) fueron firmados por autoridades estatales y 424 (38.76%) por gobiernos locales. Así pues, los estados mexicanos utilizan los All como mecanismos jurídicamente vinculantes para regular y sostener su internacionalización tanto a nivel estatal como local.

Como se puede observar en la Tabla 2 y en los mapas 5-9, aun cuando la internacionalización de los gobiernos estatales en México prácticamente se ha duplicado en los últimos 15 años, la institucionalización de esta actividad internacional no ha seguido el mismo ritmo. Para garantizar que la acción externa se mantenga en el tiempo a pesar del cambio de administraciones gubernamentales, es fundamental su institucionalización. La mejor manera de hacerlo es mediante la firma de All con los socios en el exterior, para maximizar la probabilidad de que la cooperación alcanzada por una administración sea mantenida en el futuro. Aun cuando ha aumentado la firma de All por parte de los estados mexicanos, para el 2020 (Mapa 9) se sigue observando una concentración de los All en los estados del Centro-Bajío-Occidente y Norte, sumando también a Chiapas, situación que parece haber cambiado poco desde el año 2000 (Mapa 5). Lo que se ve en estos mapas es una intensificación de la firma de All por los estados del Centro-Bajío-Occidente, Norte y Chiapas, con un incremento menor en el resto de los estados del país.

Los Estados Unidos son el socio internacional más importante de los estados mexicanos. Casi una cuarta parte (273, que representan el 24.95%) de todos los All firmados por las entidades federativas mexicanas son con los Estados Unidos. Esto refleja la enorme relevancia que los Estados Unidos tienen no sólo para el gobierno mexicano, sino también para sus GL. Los seis estados mexicanos que comparten frontera con los Estados Unidos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) han firmado cada uno diez o más All con sus contrapartes estadounidenses, concentrando una gran parte de sus acuerdos con los Estados Unidos y se encuentran entre los diez estados con más All con los Estados Unidos. Por lo tanto, puede afirmarse que el país más importante para la internacionalización de los estados mexicanos es Estados Unidos.

Tabla 3. AII por administración presidencial (2020)

Periodo referente al TLCAN	Número de AII	% del total
Pre-TLCAN (antes de 1994)	27	2.47%
Post-TLCAN (1994--)	1,067	97.53%
Administración Presidencial		
Miguel de la Madrid (1982-1988)	4	0.37%
Carlos Salinas (1988-1994)	23	2.10%
Ernesto Zedillo (1994-2000)	114	10.42%
Vicente Fox (2000-2006)	193	17.64%
Felipe Calderón (2006-2012)	406	37.11%
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	348	31.81%
Andrés M. López Obrador (2018-2020)	6	0.55%
Total	1,094	100%

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

La Tabla 3 ilustra que la gran mayoría de los AII (el 97.53% de todos los AII) se firmaron después de la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y la apertura de la economía mexicana. El TLCAN abrió dos áreas de oportunidad para los estados mexicanos: un enorme mercado con barreras reducidas para sus exportaciones y una fuente importante de IED. Tras la democratización en 2000, estas dos oportunidades generaron los incentivos para que los GL mexicanos se promovieran activamente a nivel internacional, generando así la descentralización en la promoción económica externa y su institucionalización a través de los AII (el 87.11% de todos los AII son posteriores al año 2000). Antes del TLCAN sólo se firmaron 27 AII (2.47% del total).

Tabla 4: Acuerdos interinstitucionales por tipo de contraparte en el exterior (2020)

Estado	Goberna-mental	% total	Org. Interna-cional	% total	No Goberna-mental	% total	Privado	% total
Aguascalientes	9	64.29%	3	21.43%	0	0.00%	2	14.29%
Baja California	17	65.38%	2	7.69%	5	19.23%	2	7.69%
Baja California Sur	0	0.00%	0	0.00%	1	100.00%	0	0.00%
Campeche	9	75.00%	2	16.67%	0	0.00%	1	8.33%
Chiapas	18	17.14%	26	24.76%	2	1.90%	59	56.19%
Chihuahua	10	22.22%	6	13.33%	1	2.22%	28	62.22%
Ciudad de México	42	65.63%	17	26.56%	0	0.00%	5	7.81%
Coahuila	11	91.67%	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%
Colima	1	2.33%	3	6.98%	0	0.00%	39	92.86%
Durango	10	43.48%	12	52.17%	0	0.00%	1	4.35%
Estado de México	71	72.45%	13	13.27%	0	0.00%	14	14.29%
Guanajuato	32	72.73%	3	6.82%	0	0.00%	9	20.45%
Guerrero	6	54.55%	5	45.45%	0	0.00%	0	0.00%
Hidalgo	14	60.87%	6	26.09%	0	0.00%	3	13.04%
Jalisco	104	58.10%	15	8.38%	6	3.35%	54	30.17%
Michoacán	41	87.23%	4	8.51%	0	0.00%	2	4.26%
Morelos	8	72.73%	3	27.27%	0	0.00%	0	0.00%
Nayarit	8	88.89%	0	0.00%	0	0.00%	1	11.11%
Nuevo León	45	88.24%	4	7.84%	0	0.00%	2	3.92%
Oaxaca	10	41.67%	12	50.00%	1	4.17%	1	4.17%
Puebla	25	67.57%	5	13.51%	1	2.70%	6	16.22%
Querétaro	15	78.95%	1	5.26%	2	10.53%	1	5.26%
Quintana Roo	31	96.88%	0	0.00%	0	0.00%	1	3.13%
San Luis Potosí	15	88.24%	1	5.88%	0	0.00%	1	5.88%
Sinaloa	10	76.92%	2	15.38%	0	0.00%	1	7.69%
Sonora	32	66.67%	4	8.33%	0	0.00%	12	25.00%
Tabasco	6	46.15%	6	46.15%	1	7.69%	0	0.00%
Tamaulipas	15	100.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Tlaxcala	1	100.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Veracruz	19	90.48%	1	4.76%	1	4.76%	0	0.00%
Yucatán	8	33.33%	11	45.83%	0	0.00%	5	20.83%
Zacatecas	7	58.33%	4	33.33%	1	8.33%	0	0.00%
TOTAL	650	59.41%	172	15.72%	22	2.01%	250	22.85%

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

Ahora bien, con respecto a las contrapartes internacionales con las que se firman los All, lo que se puede destacar de la Tabla 4 es que la mayoría de éstas son de tipo gubernamental, ya que representan 59.41% del total. Sin embargo, también se observa un importante nivel de cooperación con otros actores internacionales, con quienes se han concretado All: organizaciones internacionales (15.72%), Organizaciones de la Sociedad Civil (2.01%) y actores privados, particularmente universidades y centros de investigación (22.85%).

Tabla 5: Acuerdos interinstitucionales por región del país contraparte (2020)

Estado	América del Norte	% total	América Latina	% total	Europa	% total	Asia	% total	Africa y Oceanía	% total	Global	% total
Aguascalientes	6	42.86%	1	7.14%	3	21.43%	1	7.14%	0	0.00%	3	21.43%
Baja California	15	57.69%	6	23.08%	2	7.69%	1	3.85%	0	0.00%	2	7.69%
Baja California Sur	1	100.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Campeche	4	33.33%	5	41.67%	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	2	16.67%
Chiapas	1	0.95%	51	48.57%	24	22.86%	4	3.81%	0	0.00%	25	23.81%
Chihuahua	12	26.67%	8	17.78%	12	26.67%	7	15.56%	0	0.00%	6	13.33%
Ciudad de México	5	7.81%	15	23.44%	11	17.19%	14	21.88%	2	3.13%	17	26.56%
Coahuila	10	83.33%	1	8.33%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	8.33%
Colima	1	2.33%	9	20.93%	21	48.84%	8	18.60%	1	2.33%	3	6.98%
Durango	3	13.04%	2	8.70%	0	0.00%	6	26.09%	0	0.00%	12	52.17%
Estado de México	15	15.31%	28	28.57%	19	19.39%	21	21.43%	2	2.04%	13	13.27%
Guanajuato	13	29.55%	13	29.55%	15	34.09%	1	2.27%	0	0.00%	2	4.55%
Guerrero	1	9.09%	1	9.09%	2	18.18%	2	18.18%	0	0.00%	5	45.45%
Hidalgo	7	30.43%	1	4.35%	5	21.74%	3	13.04%	1	4.35%	6	26.09%
Jalisco	71	39.66%	35	19.55%	32	17.88%	24	13.41%	2	1.12%	15	8.38%
Michoacán	9	19.15%	26	55.32%	8	17.02%	1	2.13%	0	0.00%	3	6.38%
Morelos	4	36.36%	3	27.27%	0	0.00%	1	9.09%	0	0.00%	3	27.27%
Nayarit	1	11.11%	5	55.56%	3	33.33%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Nuevo León	24	47.06%	8	15.69%	9	17.65%	5	9.80%	1	1.96%	4	7.84%
Oaxaca	1	4.17%	4	16.67%	4	16.67%	3	12.50%	0	0.00%	12	50.00%
Puebla	4	10.81%	14	37.84%	9	24.32%	5	13.51%	0	0.00%	5	13.51%
Querétaro	6	31.58%	2	10.53%	6	31.58%	4	21.05%	0	0.00%	1	5.26%
Quintana Roo	9	28.13%	20	62.50%	2	6.25%	1	3.13%	0	0.00%	0	0.00%
San Luis Potosí	10	58.82%	5	29.41%	1	5.88%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.88%
Sinaloa	8	61.54%	0	0.00%	1	7.69%	2	15.38%	0	0.00%	2	15.38%
Sonora	47	97.92%	1	2.08%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Tabasco	1	7.69%	6	46.15%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	6	46.15%
Tamaulipas	14	93.33%	1	6.67%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Tlaxcala	0	0.00%	0	0.00%	1	100.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Veracruz	5	23.81%	7	33.33%	6	28.57%	2	9.52%	0	0.00%	1	4.76%
Yucatán	2	8.33%	3	12.50%	3	12.50%	5	20.83%	0	0.00%	11	45.83%
Zacatecas	4	30.77%	2	15.38%	1	7.69%	1	7.69%	0	0.00%	4	33.33%
	314	28.70%	283	25.87%	201	18.37%	122	11.15%	9	0.82%	165	15.08%

Nota: Hay dos All suscritos con dos regiones al mismo tiempo.

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

La política exterior y las relaciones comerciales y financieras internacionales de México están concentradas en el continente americano, particularmente en América del Norte y América Latina. ¿Hasta qué grado los estados mexicanos también concentran sus relaciones de cooperación con estas regiones? Como se puede apreciar en la Tabla 5, la mayoría de los All firmados por los GL mexicanos se concentran en el continente americano; los principales socios se ubican en América del Norte (con 314 All, que representan 28.70%), y América Latina y el Caribe (con 283 All, equivalentes a 25.87%). Le siguen en importancia Europa (201 All, 18.37%), Asia (122 All, 11.15%) y, por último, África y Oceanía (9 All, 0.82%); también hay 165 All (15.08%) firmados con organismos internacionales o de alcance global. Cabe mencionar que el porcentaje de acuerdos firmados por los gobiernos estatales que comparten frontera con Estados Unidos es considerablemente superior al de la media nacional (Baja California, 57.69%; Chihuahua, 26.67%; Coahuila, 88.33%; Nuevo León 47.06%; Sonora, 61.54%; y, Tamaulipas, 93.33%). Tomando en cuenta países específicos, el mayor número de All se han firmado con contrapartes de Estados Unidos (275, representando el 24.95% del total), particularmente con Texas y California, con 90 (8.23%) y 41 (3.75%) All respectivamente. El siguiente país es China, con 55 All (5.03% del total). Así, al igual que la política exterior de México, las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos están concentrados en las Américas, parti-

cularmente con los Estados Unidos, los cuales concentran una cuarta parte de todos los AII, especialmente los estados fronterizos como California y Texas.

Como se ha señalado, con la existencia de un sistema económico y político más plural en México, ante un mercado mundial abierto y competitivo en el que prevalece la lógica del mercado, las actividades internacionales de los estados persiguen tres objetivos principales: 1) encontrar mercados para sus exportaciones; 2) atraer IED, turismo y CID para actividades productivas dentro de su territorio; y 3) fortalecer los lazos con sus poblaciones migrantes para promover su protección e incentivar el flujo de remesas y la inversión productiva de una parte de ellas. Siendo así, ¿cuáles son las áreas de cooperación más importantes incluidas en los AII firmados por los GL mexicanos?

Es importante señalar que las actividades internacionales de los GL mexicanos se limitan a las áreas en las que tienen competencias. Por lo tanto, no es sorprendente que las áreas cubiertas por los AII se concentren en las cuestiones en las que tienen capacidad jurídica para suscribirlos. Dado que el objetivo central de la internacionalización de los GL es promover el desarrollo y el bienestar estatal y local, como muestra la Tabla 6, las cuestiones que se incluyen más ampliamente en los AII son las que están directamente relacionadas con estos temas: el fortalecimiento del capital humano mediante la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología y la formación de recursos humanos; la generación de bienestar mediante la promoción del comercio, la inversión y el turismo; y, en menor medida, la mejora del medio ambiente, el desarrollo urbano y la seguridad (Schiavon, 2019; McMillan y Schiavon, 2020).

Tabla 6. Áreas de cooperación de los AII firmados por los GL mexicanos

Área de Cooperación ¹	% de todos los AII
Educación	60.15 (1) ²
Cultura	47.35 (2)
Turismo	31.99 (3)
Promoción al comercio	28.79 (4)
Ciencia y Tecnología	28.06 (5)
Promoción a la inversión	21.94 (6)
Medio Ambiente	18.46 (7)
Entrenamiento de capital humano	17.92 (8)
Desarrollo Urbano	16.09 (9)
Seguridad	7.86 (10)

Fuentes: Compilado por el autor con información del RAII.

1 Las áreas de cooperación no son mutuamente excluyentes; un mismo AII puede incluir varias de ellas.

2 El nivel de importancia relativa de la esfera de cooperación (ordenada por porcentaje decreciente).

C. El impacto de la internacionalización sobre el desarrollo local y el federalismo responsable

Tras el análisis presentado en la sección anterior, es posible argumentar que no sólo es importante el nivel de actividad internacional de los estados mexicanos para promover la seguridad, bienestar y desarrollo a nivel local, es decir, el federalismo responsable, sino también su institucionalización, con el objetivo de promover su continuidad en el tiempo, más allá de determinadas administraciones gubernamentales. Para que la internacionalización de los gobiernos estatales mexicanos tenga un impacto duradero sobre el bienestar y desarrollo local es fundamental que éste ocurra de manera institucionalizada, siendo parte de una estrategia de mediano y largo plazo de los estados mexicanos, sin importar el gobernador o partido en turno. Por ello, deberíamos observar que las entidades federativas con mayor actividad internacional, que ha sido institucionalizada a través de AII, tendrán mayores niveles de capitalización de su internacionalización para elevar su competitividad, atrayendo más IED, promoviendo y aumentando sus exportaciones, atendiendo a sus comunidades en el exterior y recibiendo más remesas, así como beneficiándose más de la cooperación internacional descentralizada.

Una primera manera de analizar lo anterior es utilizando el subíndice de aprovechamiento de las relaciones internacionales del Índice de Competitividad Estatal (ICE) desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Este subíndice valora la medida en las entidades federativas se relacionan con el exterior para elevar su competitividad (IMCO, 2021), tomando en cuenta cuatro indicadores: el flujo de pasajeros aéreos internacionales, el PIB turístico, las exportaciones de mercancías y la IED.

Tabla 7. Subíndice de aprovechamiento de las relaciones internacionales del ICE-IMCO (2001-2020)

Estado	2001	2005	2010	2015	2020	PROMEDIO
Aguascalientes	30.86	30.90	28.96	33.22	50.01	34.79
Baja California	63.69	63.83	48.34	50.61	46.05	54.50
Baja California Sur	31.99	33.43	27.46	12.72	26.58	26.43
Campeche	25.08	25.08	19.92	18.23	17.77	21.22
Coahuila	36.83	36.89	30.73	45.34	56.06	41.17
Colima	8.74	9.00	9.84	5.42	5.80	7.76
Chiapas	5.84	5.93	3.96	2.89	3.20	4.36
Chihuahua	66.66	66.76	64.07	56.54	59.34	62.68
Ciudad de México	36.89	36.99	30.13	25.94	30.29	32.05
Durango	7.37	7.43	11.28	7.95	9.99	8.80
Guanajuato	19.75	19.84	14.06	26.59	28.14	21.68
Guerrero	8.51	8.83	8.54	6.84	9.66	8.48
Hidalgo	8.61	8.61	6.26	5.68	6.86	7.21
Jalisco	31.82	31.91	28.01	25.17	26.01	28.58
México	19.29	19.34	11.27	14.32	14.92	15.83
Michoacán	5.98	6.18	4.28	6.63	9.50	6.52
Morelos	16.54	16.57	11.23	16.11	20.14	16.12
Nayarit	11.77	12.12	7.32	6.84	8.31	9.27
Nuevo León	34.16	34.21	21.92	23.37	25.40	27.81
Oaxaca	5.36	5.52	5.23	9.35	7.07	6.51
Puebla	20.64	20.62	14.01	15.77	24.34	19.08
Querétaro	19.94	20.05	22.48	25.26	29.55	23.46
Quintana Roo	34.54	34.54	33.96	32.38	37.25	34.53
San Luis Potosí	22.60	22.70	14.74	29.20	36.91	25.23
Sinaloa	4.83	5.08	3.50	4.98	9.17	5.51
Sonora	34.61	34.69	26.81	24.20	17.44	27.55
Tabasco	16.49	16.49	13.02	10.58	10.54	13.42
Tamaulipas	45.10	45.14	33.72	37.94	41.26	40.63
Tlaxcala	23.72	23.87	9.27	10.19	16.55	16.72
Veracruz	9.41	9.42	8.13	7.81	8.96	8.75
Yucatán	9.75	9.90	5.71	6.09	2.61	6.81
Zacatecas	19.37	19.47	33.30	37.71	24.29	26.83
PROMEDIO	23.02	23.17	19.11	20.06	22.50	21.57

Fuente: IMCO (2021). Índice de Competitividad Estatal. Recuperado de: <https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2021/>.

Como se puede observar en la Tabla 7, los estados mexicanos que mejor capitalizan su internacionalización para elevar su competitividad y, por tanto, el desarrollo y bienestar local, son justamente las entidades federativas del Norte y del Centro-Bajío-Occidente, sumándose Baja California Sur y Quintana Roo por su gran nivel de desarrollo turístico, todas ellas por encima del promedio nacional, siendo en orden decreciente: Chihuahua, Baja California, Coahuila, Tamaulipas, Aguascalientes, Quintana Roo, Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León, Zacatecas, Sonora, Baja California Sur, Querétaro y Guanajuato. De los 14 estados con mayores niveles de aprovechamiento de su actividad internacional, que todos se encuentran por encima de la media nacional de 21.57 en el periodo 2001-2020, todos, excepto Baja California Sur, tienen un nivel de internacionalización alto o muy alto en 2020 (todos mayor a 2.4/3.0 puntos) y, sobre todo, un alto o muy alto nivel de institucionalización de esta actividad externa, con una docena o más de AII firmados (nuevamente con la excepción de Baja California Sur). Siendo así, puede afirmarse que los estados con mayores niveles de internacionalización, que además ha sido institucionalizada, tienen un mayor grado de aprovechamiento y capitalización de esta actividad, por lo tanto, generando mejor bienestar y desarrollo a nivel local, es decir, promoviendo el federalismo responsable.

Ahora bien, ¿se puede observar un impacto de la internacionalización sobre la atracción de IED a los estados? En la Tabla 8 se presenta la proporción de inversión extranjera directa con la que cada estado contribuye al total nacional.

Tabla 8. Proporción de IED por estado como porcentaje total nacional (2000-2020)

Estado	2000	2005	2010	2015	2020	PROMEDIO
Aguascalientes	1.58	0.51	1.04	2.23	2.71	1.62
Baja California	5.78	5.16	5.21	3.29	3.98	4.68
Baja California Sur	0.95	2.85	1.92	1.05	2.39	1.83
Campeche	0.14	0.50	0.27	1.53	0.50	0.59
Coahuila	2.80	2.46	2.77	3.86	3.08	2.99
Colima	0.09	0.20	0.98	0.47	0.33	0.41
Chiapas	0.24	0.55	0.58	0.76	0.47	0.52
Chihuahua	7.60	6.49	6.81	7.00	2.28	6.04
Ciudad de México	29.10	23.93	14.64	16.70	24.21	21.72
Durango	0.61	0.29	1.52	0.62	1.96	1.00
Guanajuato	1.68	3.00	1.47	4.95	0.59	2.34
Guerrero	0.27	0.91	0.51	0.46	1.07	0.65
Hidalgo	-0.47	0.43	1.40	1.48	0.99	0.77
Jalisco	7.70	3.17	8.14	7.64	7.71	6.87
México	7.19	9.83	7.47	8.34	8.31	8.23
Michoacán	0.16	0.95	0.58	1.18	1.02	0.78
Morelos	0.84	0.68	0.73	1.37	1.39	1.00
Nayarit	0.30	0.56	0.66	0.29	2.89	0.94
Nuevo León	12.51	18.56	17.84	9.47	11.10	13.90
Oaxaca	0.09	0.49	0.43	0.84	0.94	0.56
Puebla	2.09	3.00	2.85	2.23	2.14	2.46
Querétaro	3.44	2.28	3.14	4.04	3.08	3.20
Quintana Roo	1.10	1.35	1.43	0.92	0.44	1.05
San Luis Potosí	1.71	1.77	1.74	5.37	3.31	2.78
Sinaloa	0.17	0.40	0.80	1.21	2.66	1.05
Sonora	3.57	2.52	4.09	1.72	2.09	2.80
Tabasco	0.44	0.61	0.52	2.08	1.66	1.06
Tamaulipas	5.58	3.71	3.82	3.09	2.50	3.74
Tlaxcala	0.31	0.75	0.34	0.40	1.29	0.62
Veracruz	1.71	1.86	4.53	4.48	3.84	3.29
Yucatán	0.45	0.35	0.35	0.60	0.53	0.46
Zacatecas	0.26	-0.13	1.41	0.30	-1.46	0.08
SUMA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI. Banco de Información económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=110004500150>.

Como se observa en la Tabla 8, los estados mexicanos que más contribuyen porcentualmente en la atracción de IED al país son, nuevamente, los ubicados en el Centro-Bajío-Occidente y Norte del país, sumándose Veracruz y Puebla a ellos. En orden decreciente de importancia se encuentran Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Baja California, Tamaulipas, Veracruz, Querétaro, Coahuila, Sonora, San Luis Potosí, Puebla y Guanajuato. Estos 14 estados, que más contribuyen a la atracción de IED en promedio entre 2000 y 2020, poseen un elevado nivel de internacionalización (alto o muy alto) en 2020 (todos superior a 2.6/3.0 puntos). Además, todos ellos presentan, sin excepción, un alto o muy alto nivel de institucionalización de su acción externa, con una docena o más de AII firmados. Por esta razón, es posible argumentar que aquellos estados que llevan a cabo mayores actividades internacionales y las institucionalizan de mayor manera, reciben más IED que los demás estados, generando de tal manera más empleos, cadenas de valor y proveeduría, así como pago de impuestos a nivel local por dicha inversión, promoviendo un federalismo responsable que impacta en mayores niveles de bienestar y desarrollo local.

Finalmente, ¿es posible identificar si a mayor acción externa se observa una mayor colocación de la producción estatal en los mercados internacionales a través de exportaciones? La Tabla 9 sistematiza la información sobre la participación porcentual en las exportaciones totales de México por parte de los estados mexicanos, medido como el cociente de las exportaciones totales de cada estado entre las exportaciones totales de México en un año determinado.

Tabla 9. Participación porcentual en exportaciones nacionales de los estados mexicanos (2007-2020)

Estado	2007	2010	2015	2020	PROMEDIO
Aguascalientes	1.85	2.18	2.52	2.88	2.36
Baja California	13.40	11.17	11.40	10.56	11.63
Baja California Sur	0.06	0.07	0.06	0.05	0.06
Campeche	12.22	9.11	3.35	2.87	6.89
Coahuila	7.35	8.50	10.75	11.88	9.62
Colima	0.03	0.04	0.09	0.21	0.09
Chiapas	0.38	0.48	0.35	0.19	0.35
Chihuahua	11.81	13.40	11.95	14.77	12.98
Ciudad de México	1.14	1.07	0.73	0.60	0.88
Durango	0.37	0.43	0.52	0.72	0.51
Guanajuato	2.70	3.20	6.17	6.18	4.56
Guerrero	0.06	0.24	0.10	0.26	0.17
Hidalgo	0.55	0.43	0.51	0.38	0.47
Jalisco	6.07	7.27	5.85	5.47	6.17
México	3.63	4.20	6.34	3.79	4.49
Michoacán	0.15	0.46	0.24	1.65	0.62
Morelos	0.86	0.81	1.01	0.71	0.85
Nayarit	0.02	0.02	0.03	0.06	0.03
Nuevo León	8.33	8.26	10.24	9.34	9.04
Oaxaca	0.26	0.32	0.22	0.15	0.24
Puebla	3.27	3.33	3.01	3.55	3.29
Querétaro	1.43	1.78	3.08	3.12	2.36
Quintana Roo	0.02	0.02	0.01	0.00	0.01
San Luis Potosí	2.01	1.87	2.91	3.63	2.60
Sinaloa	0.14	0.10	0.37	0.86	0.37
Sonora	5.46	5.22	5.01	4.80	5.12
Tabasco	3.48	4.10	1.96	1.10	2.66
Tamaulipas	9.47	8.24	7.80	7.11	8.15
Tlaxcala	0.31	0.32	0.39	0.40	0.35
Veracruz	1.80	2.00	1.61	1.54	1.74
Yucatán	0.48	0.46	0.44	0.22	0.40
Zacatecas	0.89	0.88	0.99	0.96	0.93

Fuente: INEGI. Exportaciones por entidad federativa http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/exporta_ef/default.aspx.

Con base en la Tabla 9, se puede ver que, nuevamente, las diez entidades federativas que más exportan, como porcentaje de las exportaciones nacionales totales, son los estados del Norte, fundamentalmente los seis estados fronterizos, junto con tres estados del Centro-Bajío-Occidente y Campeche, por sus exportaciones petroleras. En orden descendiente de importancia, son: Chihuahua, Baja California, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Campeche, Jalisco, Sonora, Guanajuato y el Estado de México. Salvo Campeche, cuya producción y exportaciones petroleras son realizadas fundamentalmente por el gobierno federal, no debería sorprender que todos los demás estados ejecutan una actividad internacional intensa (todos con nivel de 2.6/3.0 o superior), con un alto o muy alto grado de institucionalización (una docena o más de

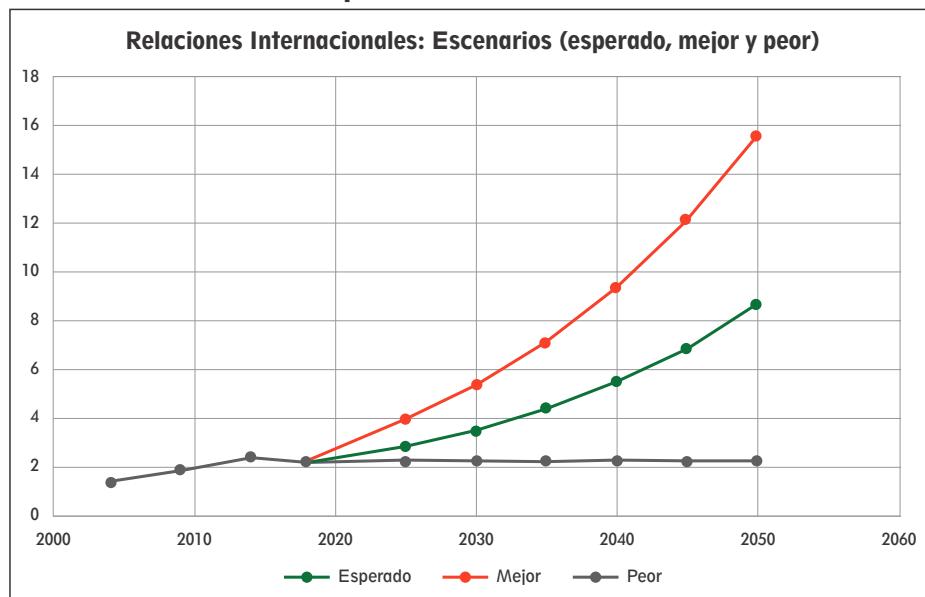
All). Siendo así, una vez más, se observa que un alto grado de internacionalización impacta favorablemente en las exportaciones de los estados mexicanos, nuevamente siendo un factor de desarrollo y bienestar a nivel local, reflejando un federalismo responsable en estos estados.

D. El futuro de la internacionalización de los estados mexicanos

La atención que se le ha otorgado a la internacionalización para promover el desarrollo local es la razón central por la que una predicción general para los estados mexicanos es que continúe expandiéndose en el futuro, de tal manera que las interdependencias (particularmente las orientadas a la economía, como las exportaciones, la IED y el turismo) seguirán aumentando. Las agendas en temas de política internacional de los estados mexicanos han sido impulsadas principalmente por variables económicas. Es importante señalar que la internacionalización económica ha sido, en general, apoyada por la comunidad empresarial.

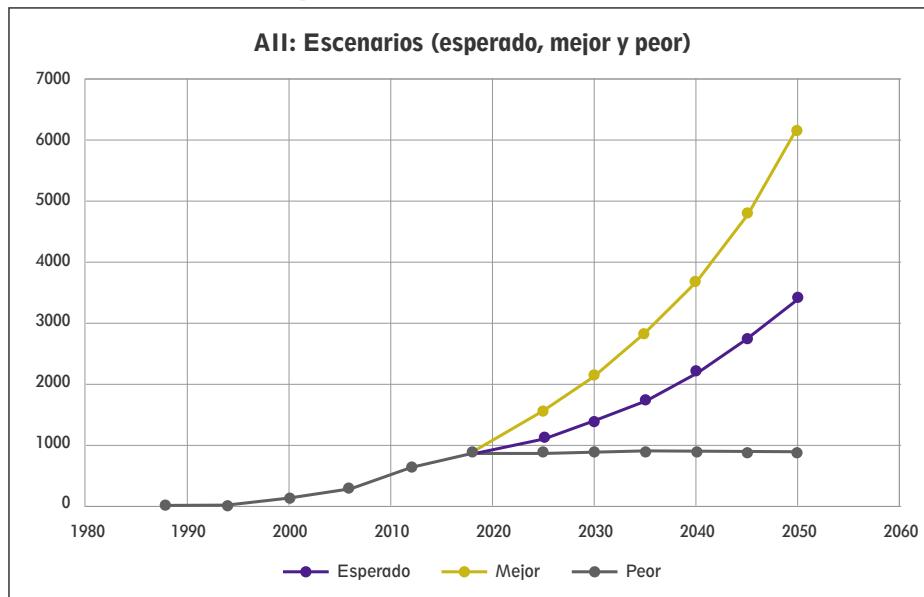
Si se calcula un futuro que continúe con la tendencia actual en términos del aumento de la internacionalización por parte de los estados mexicanos, podríamos esperar que ésta aumente a un ritmo aproximado del 30% cada cinco años, un aumento que refleja un ritmo similar al observado en las dos últimas décadas (siguiendo la tendencia de aumento del 94.29% de la internacionalización de los estados en México en los últimos 15 años, entre 2005 y 2020, discutido anteriormente) (ver Figura 1).

**Figura 1: El futuro de la internacionalización de los GL mexicanos
(medido por nivel de acción externa)**



Si utilizamos los All como un índice de las actividades internacionales de los estados mexicanos (1,094 All en 2020), en caso de que la tasa de crecimiento de la internacionalización se mantenga en 30% de incremento cada cinco años, podríamos esperar que los estados mexicanos cuenten con 1,422 All en 2025; 1,707 en 2030; 2,458 en 2040; y 3,539 en 2050 (ver Figura 2). En el mejor de los casos, en el que la tasa de crecimiento de la actividad internacional sea el doble de lo que ha sido observado en las dos últimas décadas, podríamos esperar ver 1,750 All en 2025; 2,319 en 2030; 3,821 en 2040; y 5,584 en 2050. En el peor de los casos, si prevalece el proteccionismo y nacionalismo a nivel global, el número mínimo de All debería ser al menos el mismo que en 2020, es decir 1,094 All.

**Figura 2: El futuro de la internacionalización de los GL mexicanos
(medido por Acuerdos Interinstitucionales)**



Si en la política prevalecen las tendencias aislacionistas y nacionalistas (no sólo en la retórica), es posible que los flujos comerciales y de capital de la región se vean afectados de manera drástica y negativa. Así pues, en el peor escenario, el nivel de internacionalización y de All se mantendría constante al nivel de 2020 (ver la Figuras 1 y 2), porque sería difícil reducir los niveles de cooperación ya alcanzados por los estados mexicanos (1,094 All). La hipótesis del peor de los casos es poco probable porque las políticas proteccionistas y el nacionalismo económico tendrían que ser adoptados tanto por el poder legislativo nacional como por varias de las empresas privadas más grandes e influyentes.

Aunque existan presiones políticas para promover el aislacionismo económico, su postura no es respaldada por los estados, los empresarios, los medios de comunicación, el mundo académico o las instituciones religiosas. Este peor escenario tampoco es probable, dados los niveles de institucionalización (por más informal y flexible que sea) de la internacionalización de estados mexicanos dentro y entre los gobiernos de todos los niveles (federal, estatal y local), así como las profundas relaciones que ha consolidado la comunidad empresarial mexicana a nivel global desde la firma del TLCAN en 1994.

El sector privado mexicano también ha desempeñado un papel importante en la generación de presiones para mantener la libre circulación de bienes y servicios con el mundo. El sector empresarial mexicano acompañó a los funcionarios públicos mexicanos en la renegociación del T-MEC (éste estaba en “la habitación de al lado”). Participó indirectamente en las negociaciones, comunicando a los funcionarios mexicanos, en tiempo real, cuáles eran los límites de lo que les resultaba aceptable en las negociaciones. También establecieron alianzas con los líderes empresariales en Estados Unidos para ejercer presión conjunta sobre los negociadores y los legisladores. Al igual que el TLCAN, el T-MEC confirma que el lobby empresarial es muy relevante para mantener abierto a México a nivel global.

En términos del mejor escenario posible o “límite superior” de plausibilidad, se esperaría una integración más profunda con los socios norteamericanos, europeos y asiáticos. Esto produciría un aumento acelerado de la internacionalización, pero requeriría que la arquitectura institucional de esta actividad se fortaleciera sustancialmente. Una verdadera integración regional generaría los incentivos para que los estados mexicanos intensifiquen sus actividades internacionales e impulsen la cooperación internacional. La tasa de crecimiento de la internacionalización podría duplicarse cada quinquenio (crecimiento de la acción externa al 60% cada cinco años, el doble de la tasa actual del 30%) (Véase la Figura 1). Sin embargo, esto también es improbable, particularmente dado el retroceso del mercado común más importante del mundo, la Unión Europea (UE) como resultado del Brexit, sumado a la guerra comercial entre Estados Unidos y China y la crisis económica global resultado de la pandemia del COVID-19.

El futuro esperado es, para el autor, también el futuro preferido. Este futuro podría variar en ±25% sobre la tendencia establecida en la Figura 1. Ese futuro implicaría un incremento sostenido del nivel de internacionalización de los GL, promoviendo de manera creciente el desarrollo económico y social de México a nivel local.

II. La internacionalización de los estados mexicanos

Ante un panorama donde las relaciones internacionales suponen áreas de oportunidad cada vez mayores para resolver problemáticas locales, fomentar el desarrollo económico y propiciar el intercambio de información y tecnologías más innovadoras, los estados mexicanos han emprendido desde la década de 1990 un proceso de internacionalización cada vez más profundo. Esta parte busca presentar una visión general a los esfuerzos realizados por los gobiernos estatales en materia de internacionalización, con el fin de desarrollar un diagnóstico completo que permita identificar sus fortalezas y debilidades, ya que resulta crucial para perfeccionar sus mecanismos de acción que permitan a los gobiernos ejecutar programas más ambiciosos en beneficio de los ciudadanos.

Entre octubre de 2016 y marzo de 2017, el CIDE y la SRE, a través de su Dirección General de Coordinación Política, llevaron a cabo el segundo levantamiento de una encuesta a las áreas u oficinas de asuntos internacionales de las 32 entidades federativas mexicanas, el cual fue respondido por 29 de ellas (90.1%), con la excepción de Baja California Sur, Hidalgo y Veracruz. Previamente, entre agosto de 2014 y enero de 2015 se había llevado a cabo un primer levantamiento con el mismo instrumento, el cual fue contestado por 26 (81.25%) de los 32 estados, faltando Campeche, Coahuila, Nayarit, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas. En el análisis a continuación, se presenta la información de 31 estados: los 29 que respondieron el segundo levantamiento 2016-2017 con la información de éste, más Baja California Sur e Hidalgo, con información de 2014-2015; desgraciadamente, no se cuenta con información de Veracruz al no haber respondido ninguna de las encuestas.

En primer lugar, se presenta la fecha de creación de las oficinas de internacionalización de los estados mexicanos. En la Tabla 10 se puede observar que para el año 2017, sólo dos (Morelos y Veracruz) de las 32 entidades federativas no han tenido ningún tipo de oficina o área encargada de los asuntos internacionales (ver Tabla 10). Sin embargo, se muestra también un cada vez mayor incremento en el número de entidades que han decidido involucrarse en el plano internacional, pues en los últimos años el surgimiento de estas oficinas se ha incrementado. De acuerdo con los datos proporcionados por los mismos gobiernos estatales, el pionero en el involucramiento internacional es el estado de Nuevo León, con la creación de su oficina en 1991. Rápidamente le siguió Sonora en 1992 (aunque tiene la Comisión Sonora–Arizona desde 1959 para administrar su relación con su vecino estadounidense), y un poco después el estado de Jalisco en 1996, siendo estos tres estados de los pocos a establecer dicha oficina aún dentro del siglo XX. En épocas más recientes, y en el último año disponible, se observa que en 2017 se crearon seis oficinas o áreas de internacionalización, en los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Tabla 10. Presencia de oficina de asuntos internacionales, integración y formación (2017)

ESTADO	Cuenta con Oficina de Asuntos Internacionales	Año de creación	Número de funcionarios adscritos a la oficina	Formación académica del responsable
Aguascalientes	No es una oficina**	2017	1	Relaciones Internacionales
Baja California	Sí	2007	2	n.d.
Baja California Sur*	No es una oficina**	2011	1	Administración
Campeche	No es una oficina**	2015	4	Relaciones Internacionales
Chiapas	Sí	2001	24	Ciencias de la Comunicación. Derecho
Chihuahua	No es una oficina**	2017	1	Administración de Empresas
Coahuila	No es una oficina**	2011	1	Administración de Empresas
Colima	No es una oficina**	1997	6	Ingeniería Mecánico-Administrativa
Ciudad de México	Sí	2009	21	Ingeniería Civil
Durango	Sí	2006	3	n.d.
Estado de México	Sí	2006	30	Relaciones Internacionales
Guanajuato	Sí	2016	3	n.d.

Tabla 10. Presencia de oficina de asuntos internacionales, integración y formación (2017)
(continuación)

ESTADO	Cuenta con Oficina de Asuntos Internacionales	Año de creación	Número de funcionarios adscritos a la oficina	Formación académica del responsable
Guerrero	Sí	2011	4	n.d.
Hidalgo*	Sí	2011	6	Administración
Jalisco	Sí	1996	7	Relaciones Internacionales
Michoacán	Sí	2016	2	n.d.
Morelos	No	n.a.	0	n.a.
Nayarit	No es una oficina**	2004	6	n.d.
Nuevo León	Sí	1991	5	Comercio Internacional y Derecho
Oaxaca	Sí	2017	15	Relaciones Internacionales
Puebla	Sí	2011	3	Embajador del Servicio Exterior Mexicano
Querétaro	Sí	2012	5	Economía
Quintana Roo*	No es una oficina**	2013	3	Derecho
San Luis Potosí	Sí	2015	1	Derecho
Sinaloa	Sí	2017	3	Ciencias Políticas
Sonora	Sí	1992	6	Negocios Internacionales
Tabasco	No es una oficina**	2014	2	Administración
Tamaulipas	No es una oficina**	2017	7	Relaciones Internacionales
Tlaxcala	No es una oficina**	2011	3	Comercio Internacional
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yucatán	Sí	2009	6	Ingeniería
Zacatecas	Sí	2017	1	Derecho

Notas: *Cuando no existe el dato en levantamiento 2017, se presenta la información del levantamiento de 2015; **Cuando no existe una oficina, el tema es llevado por una persona o área bajo la autoridad del gobernador o un secretario de estado; n.a. = no aplica; n.d. = no disponible.

Ahora bien, parte importante para evaluar el papel que cada una de las oficinas tiene al interior de los gobiernos y de sus capacidades para llevar a cabo sus tareas diarias radica en el tamaño y la profesionalización al interior de ésta. La Tabla 10 muestra el número de funcionarios adscritos a cada una de las oficinas en los diferentes estados de la República, a la vez que muestra la formación académica del responsable de esta misma.

Podemos observar que existen algunas oficinas que no cuentan con un personal fijo y/o exclusivamente dedicado a los temas internacionales, tal como es el caso de los estados de Morelos y Veracruz. En contraste, algunos estados cuentan con una importante fuerza encargada de la internacionalización; tal es el caso del Estado de México, la entidad con mayor número de personal encargados de la oficina, con un total de 30, le siguen Chiapas con 24 y la Ciudad de México con 21. En promedio, hay casi 6 (5.87) personas por oficina de asuntos internacionales. En cuanto a la formación de los responsables, observamos que la mayoría se concentran en áreas como la administración y las ciencias sociales. Algunos de ellos incluso llegan a estar especializados en relaciones internacionales, lo que les da una ventaja comparativa frente a sus homólogos en otros estados al contar con mayores conocimientos relevantes para la oficina.

Otro aspecto importante en cuanto a las capacidades de trabajo de cada una de las oficinas de internacionalización es la comunicación con otros actores extranjeros. Para esto, el conocimiento de idiomas es de suma importancia. De los estados con una oficina de asuntos internacionales, solo tres de ellas (Baja California Sur, Chihuahua y Nayarit) no tienen conocimiento de ninguna lengua extranjera. En cambio, de acuerdo con datos propios de la oficina de Jalisco, dentro de este departamento se encuentran personas que, en conjunto, tienen un dominio de 7 idiomas distintos. Le siguen Oaxaca y Durango con 6, y la Ciudad de México con 5. En promedio, se hablan poco más de dos (2.17) idiomas en las oficinas de asuntos internacionales de los estados mexicanos.

Frente un territorio tan grande y un contexto socioeconómico tan diverso al interior de la República Mexicana, no es de sorprender que exista una gran diversidad en cuanto a los temas que las diferentes oficinas de internacionalización estatales abordan. En la Tabla 12 se muestran las diferentes áreas a las que se dedican las diferentes oficinas.

Se observa que, a nivel agregado, ciertos temas dominan en la agenda de las oficinas de internacionalización. Ejemplo de ellas son la organización y/o coordinación de giras del Gobernador y otros funcionarios de la entidad al exterior, la organización de eventos internacionales en la entidad y la cooperación

internacional descentralizada (ver Tabla 12). Estas tres actividades están presentes en dos terceras partes de los estados, lo cual evidencia su relevancia, así como que ha demostrado ser un buen instrumento en el fortalecimiento de las relaciones internacionales de los estados.

Por otro lado, contamos con que la participación en organismos internacionales no es una actividad común para los estados mexicanos. A pesar de las grandes áreas de oportunidad que esta actividad representa, esto podría deberse a una diversidad de factores, tales como la falta de presupuesto, el escaso conocimiento relativo a dichos foros, la falta de personal, etc.

Tabla 11. Áreas a las que se dedican las oficinas de asuntos internacionales

ESTADO	Promoción económica en el exterior	Organización y/o coordinación de giras del Gobernador y otros funcionarios de la entidad al exterior	Organización y/o coordinación de visitas de extranjeros distinguidos a la entidad	Organización y/o coordinación de eventos internacionales en la entidad	Firma y/o administración de Acuerdos Interinstitucionales	Firma y/o administración de Acuerdos de Hermanamiento	Cooperación internacional descentralizada	Vinculación y atención a la comunidad migrante	Promoción turística	Promoción cultural	Promoción e intercambios educativos	Participación en organismos internacionales
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Baja California	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Baja California Sur*	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Campeche	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Chiapas	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Chihuahua	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	No
Colima	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Guanajuato	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Guerrero	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Hidalgo*	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No
Jalisco	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Michoacán	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Nayarit	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Nuevo León	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Oaxaca	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Querétaro	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Quintana Roo	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
San Luis Potosí	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tabasco	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Total	62%	72%	69%	72%	69%	69%	72%	48%	66%	62%	55%	24%

Notas: *Cuando no existe el dato en levantamiento 2017, se presenta la información del levantamiento de 2015; n.a. = no aplica; n.d. = no disponible.

Parte importante de la preparación profesional de las diversas oficinas consta en el conocimiento de los diferentes instrumentos que la Secretaría de Relaciones Exteriores pone a disposición de los gobiernos locales. Sin duda, dos de los más importantes son el micrositio de gobiernos locales y la Guía de Recomendaciones de la SRE para la Acción Internacional de Estados y Municipios de México. La Tabla 12 nos muestra que a nivel nacional el conocimiento de ambos instrumentos es menor al deseable, ya que la Guía de Recomendaciones es conocida por el 65% de los estados, mientras que el micrositio es familiar para solo el 55% de éstos.

A nivel más particular, se observa que los estados fronterizos cuentan con más información acerca de ambos materiales, lo cual supone un mayor uso para llevar a cabo sus actividades y responsabilidades. En ambos rubros, las oficinas de los estados fronterizos presentan niveles de conocimiento menores en comparación a sus contrapartes fronterizos, lo cual supone un rezago significativo.

Tabla 12. Conocimiento de los materiales proporcionados por la SRE y procedimiento de Acuerdos Interinstitucionales (2017)

Estado	Conoce el micrositio de gobiernos locales de la SRE	Conoce la "Guía de Recomendaciones de la SRE para la Acción Internacional de Estados y Municipios de México"	Conoce el procedimiento legal ante la SRE para la formalización de Acuerdos Interinstitucionales y/o de Hermanamiento	Cómo considera que es el procedimiento	Cuántos Acuerdos Interinstitucionales y/o de Hermanamiento ha firmado la entidad con el exterior
Aguascalientes	No	Sí	Sí	Eficiente	3
Baja California	No	No	Sí	Muy eficiente	5
Baja California Sur*	No	No	No	n.d.	n.d.
Campeche	Sí	Sí	Sí	Eficiente	11
Chiapas	Sí	Sí	Sí	Poco eficiente	49
Chihuahua	No	No	No	n.d.	n.d.
Coahuila	No	No	No	n.d.	n.d.
Colima	No	No	No	n.d.	1
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	Eficiente	230
Durango	No	Sí	Sí	Muy eficiente	8
Estado de México	Sí	Sí	Sí	Muy eficiente	113
Guanajuato	No	No	Sí	Muy eficiente	n.d.
Guerrero	Sí	No	No	n.d.	n.d.
Hidalgo*	Sí	Sí	Sí	Eficiente	2
Jalisco	No	Sí	Sí	Poco eficiente	102
Michoacán	Sí	Sí	Sí	Eficiente	n.d.
Morelos*	Sí	Sí	No	n.d.	10
Nayarit	No	No	No	n.d.	n.d.
Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Muy eficiente	46
Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Eficiente	17
Puebla	Sí	Sí	Sí	Eficiente	6
Querétaro	No	No	No	n.d.	n.d.
Quintana Roo	Sí	Sí	No	n.d.	8
San Luis Potosí	No	No	Sí	Muy eficiente	0
Sinaloa	Sí	Sí	No	n.d.	15
Sonora	No	Sí	Sí	Eficiente	69
Tabasco	Sí	Sí	Sí	Eficiente	6
Tamaulipas	Sí	Sí	No	n.d.	4
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Eficiente	3
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Poco eficiente	12
Zacatecas	No	No	No	n.d.	n.d.
Total	55%	65%	56.25%	n.a.	34.19

Notas: *Cuando no existe el dato en levantamiento 2017, se presenta la información del levantamiento de 2015; n.a. = no aplica; n.d. = no disponible.

Ahora bien, una manera concreta y cuantificable de evaluar la internacionalización de los estados es a través de los AII. Estos acuerdos se establecen por parte de las entidades federativas con gobiernos locales y/o nacionales extranjeros, universidades, redes sociales, organismos internacionales, organizaciones civiles, o entidades privadas internacionales. Para poder evaluar esto, la Tabla 12 muestra el cono-

cimiento que las oficinas tienen relativo al procedimiento legal para el establecimiento de estos, así como su perspectiva en relación con este procedimiento y el número de acuerdos con los que se contaban al momento de realizar la encuesta.

Los datos muestran que tanto estados fronterizos como no fronterizos cuentan con niveles de familiarización con el procedimiento legal similares, con los primeros en el 60% de los casos mientras que los segundos en el 55%. No obstante, las siguientes dos columnas arrojan datos interesantes. De acuerdo con la información proporcionada por las mismas oficinas de internacionalización de los estados, en promedio, lo estados del interior de la República, es decir, aquellos que no son fronterizos, cuentan con el doble de acuerdos en comparación a sus similares fronterizos. Por lo que se demuestra que los estados del interior utilizan este procedimiento como una manera de incrementar sus vínculos con el extranjero. Sin embargo, al contar estos con mayor experiencia y uso de este instrumento legal, son ellos también quienes cuentan con una perspectiva más negativa respecto al procedimiento requerido para la formalización de los acuerdos.

Asimismo, es importante resaltar que una decena de estados no reportaron el número de acuerdos interinstitucionales que tienen firmados, lo cual habla de que no se mantiene un registro actualizado de los mismos al cambiar las administraciones de gobernador. Un punto relevante es que aquellos estados que conocen el procedimiento de firma y formalización de AII lo consideran generalmente entre eficiente y muy eficiente en promedio.

Parte importante para un desarrollo efectivo de las actividades de las oficinas de internacionalización es la coordinación con otras áreas de gobierno y con la ciudadanía. La primera columna de la Tabla 13 muestra la perspectiva que la oficina cuenta acerca de la relación con otras secretarías de estado de la entidad. En general, se observa que las relaciones con otras instancias del gobierno estatal son buenas o muy buenas, con tres excepciones, que las califican de regulares: Baja California, Campeche y Chiapas.

En este mismo sentido, las siguientes columnas nos muestran la presencia de mecanismos de coordinación y comunicación de las oficinas de asuntos internacionales. En primer lugar, se observa que existen vías de coordinación entre las áreas de gobierno estatal en al menos el 67% de los casos, lo cual indica que las oficinas de internacionalización hacen uso de los conocimientos y experiencia técnica de otros ramos de gobierno en la operación de su agenda internacional. En cuanto a la comunicación, se muestra que no son muchas las oficinas que informan, tanto a dependencias públicas como a los actores privados, de sus acciones. Sólo el 42% de éstas cuentan con estrategias de comunicación, mientras que tan solo el 32% comunican sus logros y el impacto de sus actividades.

Tabla 13. Coordinación de la oficina con otras dependencias de gobierno estatal y comunicación de actividades (2017)

ESTADO	Relación de la oficina de asuntos internacionales con las secretarías del estado de su entidad	Existen mecanismos de coordinación entre la oficina de asuntos internacionales y las secretarías del gobierno estatal	Cuenta con una estrategia de comunicación al interior del gobierno estatal y hacia la ciudadanía	Cuenta la oficina o área de asuntos internacionales con mecanismos de evaluación del impacto de sus actividades o los resultados	Cuenta la oficina o área de asuntos internacionales con una página web
Aguascalientes	Muy buena	No	No	No	n.d.
Baja California	Regular	Sí	No	No	n.d.
Baja California Sur*	Buena	No	No	No	n.d.
Campeche	Regular	Sí	Sí	No	n.d.
Chiapas	Regular	Sí	Sí	No	www.spdfs.chiapas.gob.mx
Chihuahua	Buena	No	No	No	n.d.
Coahuila	Muy buena	Sí	Sí	Sí	www.sedecoahuila.gob.mx
Colima	Muy buena	No	No	No	www.sefome.gob.mx
Ciudad de México	Muy buena	Sí	Sí	Sí	www.internacionales.cdmx.gob.mx
Durango	Buena	Sí	Sí	No	daiam.durango.gob.mx
Estado de México	Buena	Sí	Sí	No	cai.edomex.gob.mx
Guanajuato	Buena	No	No	Sí	n.d.
Guerrero	Buena	Sí	No	No	n.d.
Hidalgo	Buena	No	Sí	Sí	n.d.
Jalisco	Buena	Sí	No	Sí	n.d.
Michoacán	Buena	No	No	No	n.d.
Morelos*	Muy buena	No	No	No	n.d.
Nayarit	n.d.	No	No	No	n.d.
Nuevo León	Buena	Sí	No	No	n.d.
Oaxaca	Buena	Sí	Sí	Sí	http://www.cgefri.oaxaca.gob.mx/
Puebla	Muy buena	Sí	No	Sí	www.ceai-puebla.com.mx
Querétaro	Buena	Sí	No	No	n.d.
Quintana Roo	Buena	Sí	Sí	No	n.d.
San Luis Potosí	Muy buena	Sí	Sí	No	n.d.
Sinaloa	Muy buena	Sí	Sí	No	https://es-la.facebook.com/cperisinaloa/
Sonora	Muy buena	Sí	Sí	No	www.ofeci.sonora.gob.mx
Tabasco	Muy buena	Sí	Sí	Sí	n.d.
Tamaulipas	Buena	Sí	No	No	n.d.
Tlaxcala	Muy buena	No	No	Sí	n.d.
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yucatán	Buena	Sí	No	Sí	n.d.
Zacatecas	Buena	Sí	No	No	n.d.
Total	n.a.	67%	42%	32%	

Notas: *Cuando no existe el dato en levantamiento 2017, se presenta la información del levantamiento de 2015; n.a. = no aplica; n.d. = no disponible.

Con la finalidad de tener un mayor impacto en la política exterior de México y promover la internacionalización de todas las regiones de México, los estados deben establecer un contacto estrecho y consistente con varios actores nacionales e internacionales. La Tabla 14 muestra algunos de los actores más importantes, los cuales brindan oportunidades significativas para la injerencia en la política exterior. Esta tabla nos muestra que el principal contacto que las oficinas de internacionalización mantienen son con embajadas, consulados y otras representaciones diplomáticas, con un 93% de vinculación regular entre ambas partes, mientras que muy de cerca le sigue en importancia la Secretaría de Relaciones Exteriores con el 90%. En cuanto a otros ramos de gobierno con el que se establece una relación más modesta son la Conferencia Nacional de Gobernadores, otras Secretarías de Estado y diversos Organismos Internacionales.

De manera particular, los datos muestran que los estados fronterizos cuentan con mayores vínculos con todos los ramos de gobierno nacional, e internacional evaluados a excepción de uno, las embajadas, consulados y representaciones diplomáticas.

Tabla 14. Vinculación de la oficina con ramos del gobierno nacional e internacional (2017)

ESTADO	Secretaría de Relaciones Exteriores	Otras Secretarías	Congreso de la Unión	CONAGO	Embajadas, Consulados y Representaciones Diplomáticas	Organismos Internacionales	Redes Internacionales
Aguascalientes	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Baja California	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Baja California Sur*	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Campeche	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Chiapas	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Chihuahua	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí
Coahuila	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Colima	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Ciudad de México	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Estado de México	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Guerrero	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No
Hidalgo*	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Jalisco	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Morelos	No	No	No	Sí	Sí	No	No
Nayarit	No	No	No	No	Sí	No	No
Nuevo León	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Puebla	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Querétaro	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Quintana Roo	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Tabasco	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Tamaulipas	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yucatán	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Zacatecas	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Total	90%	45%	26%	55%	90%	45%	16%

Notas: *Cuando no existe el dato en levantamiento 2017, se presenta la información del levantamiento de 2015; n.a. = no aplica; n.d. = no disponible.

Si bien las oficinas de internacionalización de los estados deben velar por los intereses públicos y contar con una buena coordinación política con otras entidades gubernamentales, es innegable que los actores de la sociedad civil representan cada día más parte importante de las relaciones internacionales del país y, por ende, de las comunidades que se encuentran dentro del territorio nacional. Ante esto, se ha vuelto cada vez más común que se establezcan relaciones estratégicas con estos actores. La Tabla 15 muestra algunos de estos actores, así como su vinculación con las oficinas de asuntos internacionales. De aquí observamos que el grupo al que más recurren los funcionarios de las oficinas de internacionalización son las universidades y los académicos (87%), mientras que los clubes y asociaciones de migrantes son el grupo civil, de entre los evaluados, con el que menor vinculación se tiene (52%). Las relaciones con los empresarios y organizaciones de la sociedad civil también son considerables, ya que en ambos casos el 77% de los estados establecen relaciones con ellos en el proceso de internacionalización.

A partir de los datos recabados, se puede entender que los estados fronterizos buscan tener una relación más estrecha con empresarios y universidades, mientras que en los estados del interior de la República se les da mayor prioridad a organizaciones de la sociedad civil y clubes o asociaciones de migrantes. Sin duda, estas decisiones se forman tomando en cuenta el contexto político, económico y social que caracteriza a cada región, por lo que impulsar una especialización técnica con cada uno de estos actores resulta crucial para realizar un trabajo más eficiente.

Tabla 15. Vinculación de la oficina con actores y grupos de la sociedad civil (2017)

Estado	Organizaciones de la Sociedad Civil	Empresarios	Universidades y académicos	Clubes o asociaciones de migrantes
Aguascalientes	No	No	Sí	No
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur*	Sí	Sí	Sí	Sí
Campeche	No	Sí	Sí	No
Chiapas	Sí	Sí	Sí	No
Chihuahua	No	Sí	Sí	No
Coahuila	No	Sí	Sí	No
Colima	Sí	Sí	Sí	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí
Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	No	No	Sí
Hidalgo*	No	No	No	No
Jalisco	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	No	Sí	No
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí
Nayarit	Sí	No	No	Sí
Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Sí	Sí	Sí	No
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	No
San Luis Potosí	No	No	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí
Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí
Tabasco	Sí	No	Sí	Sí
Tamaulipas	No	Sí	Sí	No
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	No
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yucatán	Sí	Sí	Sí	No
Zacatecas	Sí	Sí	No	No
Total	77%	77%	87%	52%

Notas: *Cuando no existe el dato en levantamiento 2017, se presenta la información del levantamiento de 2015; n.a. = no aplica; n.d. = no disponible.

Ahora bien, las oficinas de asuntos internacionales de los estados, para poder llevar a cabo una labor más completa y ambiciosa que permita el desarrollo social y económico en múltiples ámbitos, regularmente trabajan en conjunto con otras oficinas o dependencias para poder identificar de manera más eficiente las diferentes áreas de oportunidad, o para supervisar los trabajos en donde se cuente con un compromiso internacional. En ocasiones, debido a las diversas prioridades de las diferentes ramas gubernamentales, el trabajo coordinado no siempre resulta una tarea sencilla.

A continuación, se presentan las perspectivas, por parte de las oficinas de asuntos internacionales, a cerca de los esquemas de trabajo que mantiene el gobierno estatal. Vemos que, en total, casi todas las oficinas consideran que el mecanismo actual es eficiente o parcialmente eficiente para llevar a cabo sus operaciones, con la excepción de Michoacán, Morelos, Nayarit y Querétaro.

En esta misma Tabla 16 se pregunta a los estados sobre su capacidad para planear de manera estratégica la operación de su oficina de internacionalización en el mediano y largo plazo. El 61% de los estados considera que sí ha logrado articular una planeación estratégica en el ámbito internacional hacia el futuro. Sin embargo, uno de los mayores problemas que se observa en la consolidación de la actividad internacional de los estados es la continuidad transversal de su proyección global entre gobiernos.

Tabla 16. Perspectivas relativas a los esquemas y planeación estratégica de trabajo por parte de las oficinas de internacionalización (2017)

Estado	Considera que el esquema del gobierno estatal facilita la operación de la oficina	Considera que la oficina ha logrado articular una planeación estratégica internacional en el mediano y largo plazo
Aguascalientes	Sí	Sí
Baja California	Sí	No
Baja California Sur*	Parcialmente	No
Campeche	Parcialmente	No
Chiapas	Parcialmente	No
Chihuahua	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí
Colima	Parcialmente	No
Ciudad de México	Parcialmente	Sí
Durango	Parcialmente	Sí
Estado de México	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí
Hidalgo*	Sí	No
Jalisco	Sí	Sí
Michoacán	No	Sí
Morelos*	No	Sí
Nayarit	No	No
Nuevo León	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí
Querétaro	No	No
Quintana Roo*	Sí	Sí
San Luis Potosí	Parcialmente	Sí
Sinaloa	Sí	No
Sonora	Sí	Sí
Tabasco	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí
Tlaxcala	Parcialmente	No
Veracruz	n.d.	n.d.
Yucatán	Sí	Sí
Zacatecas	Parcialmente	No
Total	n.a.	61%

Notas: *Cuando no existe el dato en levantamiento 2017, se presenta la información del levantamiento de 2015; n.a. = no aplica; n.d. = no disponible.

Finalmente analizamos los retos que las mismas oficinas de internacionalización identifican para llevar a cabo su labor en la Tabla 17. La más importante de éstas es el presupuesto insuficiente con el que las oficinas cuentan (74%). Este punto es crucial, ya que de él depende la contratación de personal, el desarrollo de proyectos económicos y sociales en el estado, así como una mayor conectividad con sus contrapartes extranjeros. Le siguen en importancia los recursos humanos insuficientes, con 61%, mientras que en tercer lugar está la falta de coordinación con otras dependencias y oficinas del gobierno estatal (48%), seguido de cerca de la falta de un marco jurídico adecuado (45%). Con menores niveles de intensidad, también se identifica la falta de capacitación y formación de los cuadros de las oficinas en temas internacionales (39%) y la falta de coordinación interinstitucional adecuada con las dependencias del gobierno federal (22%). Sólo el 16% de los estados considera como uno de sus principales retos la falta de planeación estratégica o de apoyo político. Es fundamental atender estos retos y generar bienestar y desarrollo a nivel local a través de la internacionalización, logrando así conseguir un nivel de federalismo más responsable a nivel de los estados.

Tabla 17. Identificación de principales retos a las actividades de la oficina de internacionalización (2017)

ESTADO	Falta de un marco jurídico adecuado	Presupuesto insuficiente	Recursos humanos insuficientes	Falta de capacitación y formación de cuadros locales en temas internacionales	Falta de una adecuada coordinación interinstitucional con las otras dependencias del gobierno estatal	Falta de una adecuada coordinación interinstitucional con las dependencias del gobierno federal	Falta de planeación estratégica	Falta de apoyo político
Aguascalientes	No	No	No	No	No	No	No	No
Baja California	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Baja California Sur*	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Chiapas	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Coahuila	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Colima	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ciudad de México	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Durango	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Estado de México	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Guanajuato	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Guerrero	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Hidalgo*	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Morelos	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No
Nayarit	No	No	No	No	No	No	No	No
Nuevo León	No	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Oaxaca	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No
Puebla	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Sonora	Sí	No	No	No	No	No	No	No
Tabasco	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Yucatán	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Zacatecas	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Total	45%	74%	61%	39%	48%	22%	16%	16%

Notas: *Cuando no existe el dato en levantamiento 2017, se presenta la información del levantamiento de 2015; n.a. = no aplica; n.d. = no disponible.

Conclusiones y recomendaciones de política pública

Dada la creciente interdependencia mundial y el incremento de la descentralización, democratización y liberalización de los sistemas político y económico nacionales, las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos seguirán aumentando, ya que son esenciales para promover el desarrollo, seguridad y bienestar a nivel local. A ello también contribuirán los continuos avances en las telecomunicaciones y el transporte, variables que han incentivado los viajes y el turismo internacionales, así como la integración económica. Es esencial que se actualice la legislación nacional, en particular en ámbitos como el de los All, así como en el establecimiento de líneas más claras de autoridad y autonomía en el federalismo mexicano, para que los gobiernos estatales puedan ejercer sus funciones de manera responsable en este marco. La existencia de leyes claras proporciona un marco jurídico que reduce al mínimo los conflictos, en particular en lo que respecta a la política exterior y relaciones internacionales de gobiernos locales. Si la internacionalización de los estados se enmarca en los límites establecidos por la política exterior de México y se convierte en una actividad complementaria de ésta, este fenómeno será útil para su mayor institucionalización y beneficioso para las sociedades locales y la nacional, generando un verdadero federalismo responsable en la materia. En este sentido, la internacionalización de los gobiernos estatales permitiría mejores esquemas de cooperación internacional a México y mayor y mejor desarrollo, seguridad y bienestar a nivel local.

Lo anterior supone un importante reto para la SRE, ya que debe funcionar como facilitador de la internacionalización de los estados mexicanos, además de ser responsable de ejecutar la política exterior. En un mercado globalizado, los estados mexicanos que más se beneficiarán de un crecimiento de sus actividades internacionales son aquellos que cuentan con marcos institucionales más eficientes, así como aquellos que promueven una mayor profesionalización y efectividad de sus estrategias globales. Los estados mexicanos también deben pensar en su identidad y marca mundial, por razones culturales y económicas, así como identificar sus perfiles, prioridades y necesidades locales, para definir quienes son los mejores socios internacionales para su avance y consecución.

Finalmente, a continuación, se presenta un decálogo de recomendaciones de política pública para mejorar la gobernanza de la internacionalización de los estados en México con base en el análisis previo, para fomentar la existencia de un verdadero federalismo responsable en la materia:

1. Es fundamental contar con la infraestructura institucional para poder conducir la internacionalización de los gobiernos estatales. Por ello, se recomienda crear una Oficina de Asuntos Internacionales (OAI) dentro de la Oficina del Gobernador de todos los estados mexicanos para coordinar las acciones de internacionalización de todas las secretarías y agencias de los gobiernos estatales.
2. Se recomienda establecer una Comisión de Asuntos Internacionales dentro de las legislaturas estatales para fomentar la internacionalización de los estados, legislar sobre ella y proporcionar presupuesto para dicha actividad.
3. Debe fortalecerse, con mayor personal y presupuesto, la Dirección General de Coordinación Política de la SRE para que pueda acompañar, apoyar y facilitar una mayor y mejor internacionalización de los gobiernos estatales mexicanos, así como promover la profesionalización de su personal.
4. Es necesario institucionalizar y fortalecer a las Oficinas de Asuntos Internacionales de los estados mexicanos, dotándolas de mayor presupuesto y personal, así como dándoles certeza jurídica. Además, deben mejorarse los mecanismos de coordinación de estas oficinas con las demás instancias de gobierno a nivel federal y estatal.
5. Es esencial sumar al sector privado (empresariado), académico y social (organizaciones de la sociedad civil) dentro del proceso de internacionalización, tanto en los procesos de planeación estratégica como de ejecución de la agenda internacional. Al ser beneficiarios de la internacionalización, estos actores se convierten en socios estratégicos que promueven la institucionalización y profundización de la acción internacional, permitiendo su permanencia en el tiempo ante cambio de administraciones políticas.

6. Se debe fomentar que las embajadas y los consulados de México incluyan dentro de sus actividades y responsabilidades la promoción de la internacionalización de estados mexicanos, acompañándolos en la promoción de sus exportaciones, atracción de IED y cooperación internacional, así como en las relaciones con la diáspora mexicana en el exterior.
7. Es fundamental fortalecer las capacidades de los funcionarios estatales en materia de asuntos internacionales mediante la capacitación en temas globales, idiomas, protocolo, análisis y elaboración de políticas públicas. Estos servicios pueden ser proporcionados por la SRE, la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la academia. Se recomienda particularmente el uso del *ABC de la Internacionalización de las ciudades mexicanas* y el curso creado a partir de éste por Instituto Matías Romero para este fin.
8. Se debe promover que el personal del Servicio Exterior Mexicano pueda ser comisionado para trabajar en las oficinas de asuntos internacionales de los estados mexicanos; asimismo, para fortalecer las relaciones con aliados estratégicos centrales a nivel global, especialmente en los Estados Unidos, es recomendable la apertura de oficinas de representación en el exterior, que trabajen con las representaciones diplomáticas y consulares del gobierno mexicano.
9. Es esencial fortalecer las asociaciones, foros y mecanismo de diálogo y concertación en materia internacional entre gobiernos estatales. En particular debe promoverse la afiliación de todos los estados a la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y fortalecer los lazos de ésta con la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Asimismo, deben generarse incentivos para aumentar la membresía y participación activa en asociaciones mundiales de gobiernos locales.
10. Finalmente, es fundamental asegurar que los estados mexicanos llevan a cabo sus acciones internacionales de manera transparente, promoviendo la rendición de cuentas, para garantizar que sea una política pública que promueva el desarrollo económico y el bienestar a nivel local, ganando de tal forma la aprobación y apoyo social para su realización.

En suma, para que la internacionalización de los gobiernos estatales en México sea una palanca para el desarrollo local, generando seguridad y bienestar para sus ciudadanos, reflejando así un federalismo responsable en la materia, es necesario no sólo que se incremente la actividad internacional de los estados, sino que ésta se institucionalice a través de la firma de Ali u otros mecanismos jurídicos, sumando además a los actores sociales relevantes (sectores privado, social y académico) en su diseño y ejecución, para promover su continuidad ante posibles cambios de gobierno. Asimismo, es fundamental que las Oficinas de Asuntos Internacionales de los estados (o instancias encargadas de la internacionalización) cuenten con los instrumentos jurídicos, financieros y de planeación estratégica para conducir sus actividades de manera óptima, profesionalizando a su personal y asumiendo la internacionalización como una inversión, no un gasto, para promover el desarrollo local. Como se sustento en las secciones previas, una mayor internacionalización, que esté institucionalizada, permite un mayor aprovechamiento de ésta para promover el desarrollo local, trayendo mayor IED y promoviendo más exportaciones, además de favorecer la cooperación internacional descentralizada. Así, una efectiva y eficiente internacionalización de los estados mexicanos promueve el federalismo responsable en esta área, generando seguridad, desarrollo y bienestar para sus ciudadanos a nivel local.

Referencias

- Criekmans, D. (2010). *Regional Sub-state Diplomacy Today*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Duchacek, I. (1990). "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations." en Michelmann, H y Soldatos P. (coord.) *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 1-33.
- Eisinger, P. (1988). *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the United States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Fry, E. (1998). *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*. New York: Council on Foreign Relations.
- _____. (2017). "The role of U.S. State Governments in International Relations, 1980-2015." *International Negotiation*, 22(2): pp. 205-38.
- Hermann, M., et al. (2001). "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals." *International Studies Review*, 3(2): pp. 83-131.
- Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London: St. Martin's Press.
- IMCO (2021). *Índice de Competitividad Estatal*. Disponible en <https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2021/>.
- INEGI (2021a). Banco de Información económica. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=110004500150>.
- INEGI (2021b). Exportaciones por entidad federativa. Disponible en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/exporta_ef/default.aspx.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Kincaid, J. (1999). "The International Competence of U.S. States and Their Local Governments." *Regional & Federal Studies*, 9 (1): pp. 111-33.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Nueva York: Routledge.
- McMillan, S. (2008). "Subnational Foreign Policy Actors: How and Why Governors Participate in U.S. Foreign Policy." *Foreign Policy Analysis*, 4(3): pp. 227-53.
- _____. (2012). *The Involvement of State Governments in U.S. Foreign Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- _____. y Schiavon, J. (2020). "The Future of U.S.-Mexico Relations: The Role of Sub-State Governments" en Payan, T., López de la Osa, A. y Velasco, J. (Eds.), *The Future of US-Mexico Relations: Strategic Foresight*. Houston: Arte Público Press-University of Houston, pp. 67-92.
- Méjico, Leyes. (2004). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Porrúa.
- _____. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- Nganje, F. (2013). "Paradiplomacy: A Comparative Analysis of the International Relations of South Africa's Gauteng, North West and Western Cape Provinces." Tesis de Doctorado, University of Johannesburg.
- Palacios Treviño, J. (2002). *Tratados. Legislación y Práctica en México*. Mexico: SRE.
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2005). *The Study of World Politics: Vol. 2: Globalization and Governance*. Nueva York: Routledge.
- Schiavon, J. (2006). *La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el Mundo*. México: Instituto Matías Romero-SRE.
- _____. (2010). "Sub-State Diplomacy in Mexico". *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (1-2), pp. 65-97.
- _____. (2015). "Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104 (May-Ago.), pp. 103-27.
- _____. (2019). *Comparative Paradiplomacy*. Nueva York: Routledge.
- _____. (2020). "La evolución de la paradiplomacia en México (1980-2020)", en *Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, v. 4, n. 1 (noviembre de 2020), pp. 22-35.
- _____. (2021). *La internacionalización de los Gobiernos Locales en México*, México, CIDE y KAS.
- _____. y Figueroa, B. (2019). "Los recursos y las capacidades de la política exterior de México (2012-2018)", *Foro Internacional*, v. LIX, n. 237-238, Jul.-Dic. 2019, pp. 609-642.
- Soldatos, P. (1990). "An Explanatory Framework for the Study of Federated." en Michelmann, H. y Soldatos P. (Eds.) *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 34-53.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2021). *El ABC de la Internacionalización de las Ciudades Mexicanas*. 2^a edición. México: SRE, IMR y KAS.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Nueva York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 8

Sistema penal acusatorio: Las rupturas del modelo límite y Federalismo

JAVIER CRUZ ANGULO

Resumen

El presente análisis se lleva a cabo, de manera principal, contrastando las premisas constitucionales que debían permear al modelo ideal de sistema acusatorio con los datos duros que dan cuenta de la realidad. Se toma como fuente el extensivo estudio denominado “Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, desplegado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fundación Friedrich Naumann y México Evalúa, alimentándose a su vez con distintos pilares de información, tales como: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES),¹ información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, así como otras fuentes. De igual manera, se toman datos que alimentaron el diverso documento “Hallazgos 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México”, realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

Introducción

El modelo límite de un sistema penal garantista recae sobre un pilar fundamental en la estructura del proceso, siendo este uno de corte acusatorio o adversarial.² En México, desde 2008 se diseñó este modelo límite. La aspiración que depositó el Constituyente en el sistema debía reposar en: mejorar el acceso a la justicia, reducir la impunidad, respetar las garantías de víctimas e imputados, racionalizar el uso de medidas cautelares y sanciones penales, generar certeza en los procesos, incrementar la eficiencia en el empleo de los recursos del sistema y recuperar la confianza pública.³ Esto también puede encontrar consonancia constitucional con los fines estabilizadores de la norma, la prevención general y la reinserción social que esquematizó el sistema de ejecución de sanciones penales.

La singular forma, que tenemos de entender el federalismo, ha dinamitado que el sistema acusatorio cobre vida en armonía en las distintas Entidades Federativas de nuestro país. Algunos modelos se apegan –en alguna medida– a las premisas del modelo constitucional, mientras que otros se alejan de manera desmesurada. La instrumentación del modelo constitucional se pensó normativamente bajo la emisión de un Código Nacional de Procedimientos Penales, que ha sido el asidero para que desde el año 2016, llegado la vacatio legis dada por la reforma constitucional, el sistema acusatorio se desarrollara en todas las Entidades Federativas. Los catalizadores son diversos, y se tratarán de desarrollar algunos de ellos a lo largo del capítulo.

¹ Véase en <https://mes.segob.gob.mx/>

² El modelo de Ferrajoli no exige más que la separación entre acusación y función judicial, empero alude a la carga de la prueba y derecho de defensa en sus 10 axiomas básicos: Cf. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, México, 2016.

³ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, “Desafíos organizacionales y buenas prácticas del Sistema de Justicia Penal”, en El Sistema de Justicia Penal en México ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?, Cuaderno de investigación No. 59, Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, septiembre de 2019, p. 18.

Herramientas de gestión del sistema

Un elemento esencial para poder estabilizar el modelo acusatorio consiste en fuertes herramientas de gestión del mismo. El modelo exige minar prácticas debilitantes adquiridas dentro de la *praxis jurídica* y contexto social de cada Estado, para así garantizar un mínimo de sostenibilidad en el sistema, y estar en condiciones de modificar esas inercias⁴ que afectan no solo la homogeneidad del sistema, sino su éxito y, por ende, las expectativas constitucionales. No se trata de las reminiscencias del sistema inquisitivo, sino de cómo y en qué contexto se desarrolla el nuevo modelo.

En efecto, durante el nacimiento del sistema, se ha modificado el régimen de supervisión y coordinación del mismo. El primer órgano encargado fue la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), quien lideró la implementación primigenia y los esfuerzos de coordinación y capacitación para introducir las instituciones constitucionales fabricadas en 2008. Luego, ante el cumplimiento de la SETEC de su mandato en 2016, tocó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cumplir con las labores de homologación y coordinación (SESNSP). En la actualidad, por mandato del acuerdo 06/XLV/19 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, es la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la encargada de tales premisas organizacionales.

Lo anterior no es menor, pues ha fungido como esqueleto toral de adopción Estatal. Los propios Estados han optado por algún modelo para ser capaces de coordinarse y homologar criterios en materia de justicia penal:

(a) Modelos de Implementación:⁵ Una vez cumplimentada la misión principal de la SETEC, que consistía en la implementación del sistema a nivel nacional, muchas entidades de la Federación optaron por un modelo similar fincando unidades o comisiones de implementación. Los modelos de implementación se concibieron, primigeniamente, como aparatos institucionales que necesitaban amplias facultades de articulación con los diferentes niveles de gobierno, así como de coordinación horizontal entre las instituciones propias del sistema de justicia penal,⁶ con miras a lograr la adecuada implementación de los postulados constitucionales. Por ejemplo: Chiapas, Coahuila, Colima, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Tabasco y Tamaulipas.

(b) Modelos de Consolidación:⁷ Otras entidades cambiaron el esquema ya no para implementación, sino para una consolidación y optimización de los avances ya adquiridos. Los recursos y funciones fueron enfocados a mejorar los sistemas digitales e instrumentalización del proceso, en lugar de difusión. Las capacitaciones también aumentaron de nivel y la coordinación transitó a preguntas de legalidad más complejas.

(c) Modelos que siguieron al Federal: El resto de los estados siguieron el modelo primigenio, y decidieron asignar el trabajo para la consolidación a los Secretariados Ejecutivos de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública, tales como: Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos y San Luis Potosí.

Los esquemas planteados diferían en sus composiciones orgánicas e institucionales, por ejemplo, Guerrero y San Luis Potosí que optaron por el modelo de adhesión a los sistemas de seguridad pública, cuentan con nulas facultades de coordinación y únicamente poseen operaciones de articulación con instancias Federales para la gestión de recursos presupuestales dados a través de los fondos de aportación.⁸ En contraste, con Querétaro que pertenece al modelo de consolidación y posee uno de los aparatos institucionales con mayor andamiaje de coordinación para lograr su misión de homologación del sistema, siendo el que mejor puntuación cuenta en con el Índice de Coordinación Técnica (ICTE), que contiene los

⁴ Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, desplegado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fundación Friedrich Naumann y México Evalúa, México, 2020, p.14.

⁵ *Ibidem*, p.15.

⁶ *Ibidem*, p.17.

⁷ *Ibidem*, p.15.

⁸ *Ibidem*, p.17.

siguientes rubros: i) Coordinación y articulación, ii) Planeación y presupuestación, iii) Facilitadores y iv) Normatividad.⁹

En el mismo grupo de modelos de consolidación se encuentran Estados como Baja California, Sonora o Tlaxcala, que poseen una evaluación por debajo de la media, o bien, instituciones coordinadoras bajo el modelo de implementación y que también cuentan con amplias facultades de coordinación como Jalisco, Coahuila y Chiapas, con una calificación por encima de la media nacional.

- Este es uno de los primeros tristes del federalismo penal. No basta con tener una codificación nacional, sino que la variedad de las herramientas de gestión y de coordinación también afectará cómo un Estado edifica su entendimiento y el éxito de su entramado procesal acusatorio.

⁹ "Si la ICTE cuenta con la característica se le asigna un valor de 1; en caso contrario, el valor es 0. La calificación de cada eje corresponde al promedio de la calificación obtenida en cada una de las variables que lo componen, de manera que ningún eje es más importante que otro. Así, el Índice ICTE se construye con el promedio de la calificación de la suma de los cuatro" Cf. *Ibidem*, p. 16.

De Procuradurías a Fiscalías

Para algunos expertos, otro gran problema que aqueja a la homologación y estabilidad del sistema penal acusatorio gravita en torno a la **investigación** que despliega el ministerio público, pues este es el corazón de la impunidad¹⁰ y desquebrajo de los postulados constitucionales.

Hasta 2019, 29 de los 32 Estados transitaron, cuando menos formalmente, hacia el modelo de una Fiscalía Autónoma, dejando de lado el modelo de procuradurías. Sin embargo, los estudios en el tema sobre la composición normativa de las leyes orgánicas estatales develan que existen los siguientes modelos:¹¹

- a) **Procuraduría:** Su matiz relevante implica sujeción o incorporación orgánica dentro del poder ejecutivo en el Estado, o en su versión más garantista autonomía técnica, pero algún nivel de sujeción al poder formal
- b) **Fiscalía autónoma:** la Constitución Política del Estado o la Ley Orgánica dotan a la institución de autonomía técnica, de gestión y financiera, lo que implica que no existe subordinación al Poder Ejecutivo.
- c) **Fiscalía con autonomía relativa:** Sólo prevé la autonomía técnica y de gestión.
- d) **Fiscalía sin autonomía:** No cuenta con las características de autonomía necesarias, por lo que su denominación solo representa un espacio de mera legalidad o “fachada”

Los datos muestran, por ejemplo, que en la Ciudad de México la transición sí ha alcanzado mejoras con respecto a su modelo de Procuraduría. La premisa, si bien no está completa al faltar mucha calibración de datos,¹² se hace en contraste con la Fiscalía General de la República.

En el rubro de autonomía política, el estudio muestra un avance notable, diríamos normativo, en cuanto a la fiscalía general de Justicia de la Ciudad de México, pues las reformas orgánicas, así como la emisión de la ley en la materia, garantizaron procesos con mecanismos de flujo de aspirantes mucho más confiable.¹³ En contraste, la FGR alcanzó menor puntuación en este rubro, debido a la investigación y manejo que realizó en casos de corte político.¹⁴

En el apartado de autonomía presupuestal, el capítulo dilucida cómo es que la FGR, a pesar de tener partida autónoma fuera del gobierno centralizado, lo cierto es que no puede acudir y solicitar sus fondos ante el legislativo, sino que es asignado por SHCP, lo que puede llevar algunos cabildeos que minan su autonomía. En contraste, la FJCDMX cuenta con métodos de asignación autónomos, pero su monto proyectó reducciones en 2.6% de 2020 a 2021.

El índice de impunidad de la Fiscalía de la Ciudad alcanzó un 97.7%: Entre sus principales determinaciones ministeriales se ubica el archivo temporal, mismo que es empleado en el 77.5% de los casos, mientras que siguen siendo bajos los porcentajes de casos vinculados a proceso (5.2%) y derivados a mecanismos alternativos (8.6%); mientras que FGR alcanzó un índice de Impunidad de 95.1%, ya que sólo el 4.9% de los casos conocidos en el ámbito federal recibieron alguna respuesta efectiva, ya sea en términos de judicialización con una sentencia, o bien, de una salida alterna o anticipada. El uso de archivo temporal es de 39%, así como un alto porcentaje de resoluciones por incompetencia (9%) y de resoluciones en las que el Ministerio Público se abstuvo de investigar (4%). Aun en estas condiciones, por ejemplo, el estudio afirma una mayor mejora en la fiscalía local en este rubro que respecto de la fiscalía general. Es decir, hay mucho más avance en el modelo de transición local.

¹⁰ Lecuona Zepeda, *op.cit.*, p. 18.

¹¹ Cf. Voigt, Stefan & Wulf, Alexander, "What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence", *Journal of Institutional Economics*, Cambridge University Press, 2017.

¹² México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *De procuradurías a fiscalías: observatorio de la transición 2020*, México, 2021, p. 16. En el estudio abordado se tocan premisas normativas, sin que se haya podido desarrollar aún una metodología certera que nos ponga en pantalla el éxito o fracaso de cambio de la transición de Procuradurías a Fiscalías. El estudio aquí esbozad únicamente puede vislumbrar indicios en cuanto a la Fiscalía General de la República, y la local que será nuestro parangón de comparación.

¹³ *Ibidem*, pp. 55-60 La terna se conformó, incluso, por quien fue la Procuradora, debido a una reforma al aparato de administración pública.

¹⁴ Rosario Robles, Emilio Austin o su neutralidad en el caso Cienfuegos. *Ídem*.

Índice delictivo y percepción de confianza

En 2019 se registraron en México 2,038,951 delitos en el fuero común: (i) el robo (37%); (ii) las lesiones (10%) y la violencia familiar (10%) y fraude (4%)¹⁵ (este dato puede ser contradictorio con el registrado por el INEGI o con otras bases de datos, pero nos arropamos de esta fuente por la legislación que soporta su competencia para emitir el dato). Esta constituye la cifra gruesa formal, sin considerar la llamada “ola negra”, de aquellos ilícitos no denunciados o en los que la Fiscalía no decidió iniciar el procedimiento penal. Aunado a esto, existe otro referente estadístico en cuanto a percepción ciudadana, que nos permite contrastar los datos recabados por las instituciones, como es la ENVIPE:¹⁶

1. Así, en 2018, de acuerdo con las cifras proporcionadas por el SESNSP, se registraron 1,918,352 delitos del fuero común, en comparación con ENVIPE que, durante el mismo periodo, arrojó 33,035,090 delitos del fuero común.
2. Respecto a la cifra negra, con base en la ENVIPE de 2019, ésta se estimó en 93.2%, lo que se traduce en que sólo en 6.8% de los delitos cometidos del fuero común reportados se inició una carpeta de investigación.
3. Esta cifra negra 63.2% de las víctimas en todo el país declararon no haber denunciado por causas atribuibles a la autoridad, es decir: (i) miedo a extorsiones; (ii) pérdida de tiempo o efectos nulos; trámites largos y difíciles; (iv) desconfianza en la autoridad; o (v) por actitud hostil de la autoridad.¹⁷
4. Hasta 2018, la entidad con mayor porcentaje de confianza ciudadana es Yucatán, mientras que la CDMX es aquella con menor percepción de seguridad, siendo los niveles de 11.1 y -27.8 puntos respectivamente.

¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

¹⁶ Hallazgos, *op. cit.*, p. 98, “La ENVIPE recopila información a partir de encuestas de victimización aplicadas en hogares, en tanto que el SESNSP recopila la información a partir de las investigaciones iniciadas por las procuradurías o fiscalías estatales”.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 98 y 99.

La relación de incidentes delictivos y su acercamiento al modelo constitucional

Las estadísticas sobre delitos locales tienen una composición en serie, y se han terminado o continuado conforme al diseño del Código Nacional, a saber:

1. Viene una denuncia o querella (incluso requisito equivalente en ciertos casos) que, en 2019, vino a representar un grueso de 1,779,140 (100%) hechas a nivel local.¹⁸
2. Se iniciaron 1,617,465 carpetas de investigación (100%), de las cuales: 1,410,263 (87.2%) son iniciadas sin detenido; y 207,202 (12.8%) en flagrancia o con detenido.
3. De las 1,617,465 carpetas de investigación iniciadas en el periodo se derivaron 1,937,564 procedimientos. Recordemos que el inicio de una carpeta puede bifurcar distintos procedimientos debido a las variadas figuras procesales que se presentan: concurso de delitos, multiplicidad de imputados, o figuras como el desglose que operan algunas Fiscalías (tiene soporte en su regulación interna), etc.
4. De esos procedimientos 1,937,564 (100%), se tiene que 866,296 (44.7%) no se sigue investigando o como se dice en la *praxis* “integrando” la carpeta, y se concluye en alguna de las siguientes opciones:
 - a. Archivo temporal: 569,731 (65.8%)
 - b. No ejercicio de la acción penal: 127,583 (14.7%)
 - c. Abstención de investigar: 61,083 (7.1%)
 - d. Incompetencia: 51,147 (5.9%)
 - e. Criterio de Oportunidad: 32,983 (3.8%)
 - f. Otra conclusión: 18,351 (2.1%)
 - g. Acumulación: 5,418 (0.6%)
5. El 7.3% de esos procedimientos se culminan en un Órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias (OMASC) ante el ministerio público.
6. El 44.5% (862,316) de procedimientos queda en proceso de investigación y
7. Solo en 65,216 casos (3.4%) se vinculó a proceso
 - a. Del total de asuntos vinculados a proceso, 14,011 (0.28%) se derivaron a procedimiento abreviado:
 - i. En trámite 2,021 (14.4%)
 - ii. Resueltos 11,990 (85.6%)
8. 44,207 (0.87%) soluciones alternas en sede judicial:
 - a. OEMASC En trámite 12,290 (27.8%)
 - b. OEMASC Resueltos 14,216 (32.2%)
 - c. Suspensión condicional 17,701 (40.0%)
9. Por último, 5,369 (0.11%) de los asuntos vinculados a proceso fueron derivados a juicio oral, de los cuales 64.9% se encontraron en trámite, mientras que el 35.1% se resolvieron al cierre del periodo.

Estos datos generales ayudan a entender cómo es que la operación e investigación de las fiscalías, viene a determinar incondicionalmente cómo y en qué medida se aplica el Código Nacional, por ende, el nivel de éxito y entendimiento que se da del sistema penal acusatorio, en otras palabras: su apego al modelo que diseñó el Constituyente.

¹⁸Ibidem, p. 101.

El archivo temporal

Como ya se ha apuntado, las fiscalías determinaron en el ámbito nacional el 44.7% de las investigaciones, en tanto que el 44.5% continúa en proceso de investigación. Las entidades federativas que presentaron el mayor porcentaje de determinaciones son Guanajuato, con el 73.2%; el Estado de México, con el 62.2%, y la Ciudad de México, con el 59.1%. Los estados con menor número de determinaciones fueron Sonora, con el 2.7%; Nuevo León, con el 7.4%, e Hidalgo, con el 9.8%.

¿Pero, entonces acaso el Estado de México, al tener un alto porcentaje de determinaciones, se apega al diseño pensado por la Constitución? La respuesta se intuye negativa. En efecto, del total de determinaciones de la Fiscalía del Estado de México (62.2%), poco más del 70% son relativas al archivo temporal, aproximadamente el 10% abstención de investigar, y aproximadamente el 15% no ejercicio de acción penal, siendo el 5%¹⁹ de otro tipo (criterios de oportunidad, acumulación, etc.).

En igual sentido, Aguascalientes, Sonora, Jalisco, Nayarit y Tabasco son Estado que en más del 70% de sus determinaciones se circunscriben al “archivo temporal” La Ciudad de México, Veracruz, Morelia y el mencionado Estado de México, en más del 60% de sus determinaciones recaen al archivo temporal. En contraste, Baja California Puebla y Guerrero son los Estados que menor porcentaje (con 6.6%, 7.1% y 28.9%, respectivamente) cuentan en archivo temporal de sus determinaciones.

El caso de Aguascalientes es alarmante, pues tuvo un porcentaje de procedimientos determinados de 47.7% y que, al mismo tiempo, representó a la entidad con el mayor uso de archivo temporal (84%), mientras que 43.8% de las investigaciones continúan en trámite. Estos datos hacen suponer que la figura del archivo temporal se usa con exceso para ocultar carencias en la labor investigativa.

El archivo temporal tiene como finalidad pausar provisionalmente una investigación, cuando se considera que no se tienen los datos de prueba suficientes, pero con miras a conseguirse o dejar la posibilidad para seguir investigando al solicitar su reapertura con Juez de Control,²⁰ así se pensó la premisa normativa.

Esto nos permite concluir que, en algunos Estados como Aguascalientes o Sonora, no es idóneo para que el sistema acusatorio florezca en su etapa de investigación inicial, pues aun cuando se logre obtener un número de Carpeta tras una denuncia o querella, lo cierto es que la investigación, en su mayoría permanecerá estática. Mientras que otros modelos, como Puebla, permiten utilizar otras figuras e imprimir un poco más de dinamismo en la actuación ministerial sin acumular sobremanera carpetas rezagadas.

La sola utilización de la figura de archivo temporal no es directamente una afrenta a la construcción del modelo acusatorio, pero los informes de evaluación indican que, si el uso de esta figura se acompaña con una tasa de congestión en las investigaciones, entonces se puede afirmar su uso para justificar el rezago e incapacidad de las fiscalías.²¹ Por ejemplo, Hidalgo es el Estado que mayor tasa de congestión en la investigación presenta, con una tasa del 83%, mientras que Guanajuato la menor, con 14.4%.²²

¹⁹ Con base en la gráfica elaborada a partir de información del MES (ene-sept 2019) disponible en *Ibidem*, p. 106.

²⁰ En la práctica, incluso, a veces se promueve directamente ante la Fiscalía vía derecho de petición.

²¹ *Ibidem*, p. 106.

²² *Ibidem*, p. 107.

Vinculación a proceso

Los Estados con porcentajes de vinculación a proceso más altos durante 2019 fueron Nayarit (32.4%), Sonora (16.9%) y Campeche (14.5%), mientras que los estados con el menor número de procedimientos vinculados a proceso fueron Hidalgo (0.6%), Tamaulipas (1%) y Jalisco (1%).

Si se toma en cuenta que Jalisco era uno de los Estados que mayor número de determinaciones en archivo temporal realizaba, así como Hidalgo aquél con mayor tasa de congestión en la investigación: es posible concluir que estos dos Estados constituyen un andamiaje sinuoso para el florecimiento del modelo procesal acusatorio, en su etapa de investigación inicial y complementaria (inicia desde formulación a imputación).

Medios alternos de solución de controversias

La justicia alternativa es uno de los mecanismos más usados para concluir una investigación, no sólo por su utilidad para descongestionar el sistema, sino con miras a alcanzar matices de justicia restaurativa, que es uno de los propósitos del modelo: reparar el daño a la víctima. Su uso a nivel nacional es irregular, aunque la mediación ha sido el camino más utilizado para llegar a un acuerdo reparatorio (81%), a la que le sigue la conciliación (12.5%) y la justicia restaurativa (6.4%).²³

Los estados que durante 2019 hicieron mayor uso de los mecanismos de justicia alternativa en sede ministerial fueron Tlaxcala, con 43.6%; Sonora, con 24.1%, y Nuevo León, con 22.1%. Los que menos la utilizaron fueron Sinaloa, con 0.1%; Ciudad de México, con 0.3%, y Campeche, con 0.5%.²⁴ Mientras que en sede judicial fueron Querétaro, Guanajuato y Sinaloa; y Yucatán, San Luis Potosí y Nuevo León fueron los que tuvieron la tasa de resolución más baja.

Dentro del repertorio y uso de los medios alternativos, se encuentran datos que podrían llegar a confundir sobre el éxito de esta parte del sistema, pues su utilización no siempre garantiza que en ese Estado existan las condiciones para alcanzar un acuerdo reparatorio. Así, Veracruz tuvo el porcentaje más alto de procedimientos en trámite con 96.5%, seguido de Morelos, con 94.2%, y el Estado de México, con 91.6%, pero estas tasas se produjeron sin alcanzar acuerdo alguno. En contraste, Campeche, Chiapas, Colima, Nayarit y Sinaloa presentan todos los procedimientos derivados a MASC con acuerdo reparatorio.²⁵

Terminación del proceso ante Juez de Control

Del porcentaje nacional de los asuntos que fueron vinculados a proceso, en el 10.4% se determinó suspensión condicional del mismo; el 15.6% se derivó a algún mecanismo alternativo de solución de controversias; el 61.1% se encuentra en trámite ante el juez de control; el 8.2% se fue a procedimiento abreviado y el 3.2% a juicio oral, mientras que sólo un 1.6% se ha sobreseído.

Así las cosas, dentro de las entidades federativas algunos de los modelos procesales se han construido con tendencia a acceder a una solución alterna o una forma anticipada del procedimiento, una vez hecha la vinculación a proceso, por ejemplo, la Ciudad de México resolvió el 74.7% de sus asuntos mediante suspensión condicional del procedimiento, luego detrás Campeche (43.4%) y Querétaro (36.6%). En cuanto al procedimiento abreviado, Sonora terminó el 61% de sus asuntos de esa manera, Aguascalientes lo hizo con el 50.5% y Querétaro con el 40%. Mientras que otros Estados hacen nulo el uso de estas figuras como Tamaulipas en la suspensión condicional (menos de 8%) o el Estado de México o Jalisco en el procedimiento abreviado (menos de 7%).

²³ *Ibidem*, p. 108.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 109.

Deficiencia en las investigaciones con y sin detenido

La norma procesal permite solicitar audiencia ante juez de control con detenido y sin detenido. Solo el 35.8% de las causas penales (investigaciones judicializadas) en el país iniciaron con detenido y los Estados que iniciaron más causas penales así fueron Coahuila (71.3%), Yucatán (71.1%), Durango (59.4%) y Tlaxcala (55.1%).

En conjunto con los datos anteriores, se tiene, por ejemplo, que en Coahuila iniciaron 38.2% de las investigaciones con detenido, mientras que la mayoría (61.8%) las iniciaron sin detenido. Pero de las investigaciones que se lograron judicializar, la gran mayoría fueron con detenido (71.3%), mientras que sólo 28.7% se judicializaron sin detenido, lo que parece ilustrar la poca eficiencia en la investigación de los delitos. Lo mismo sucede con Yucatán, en donde sólo iniciaron con detenido el 24.5%, mientras que las investigaciones judicializadas con detenido fueron el 71.1%.

Podemos notar deficiencias en estos modelos acusatorios, sobre todo en una parte procesal fundamental: la policía como órgano técnico de auxilio, así como una deficiencia ministerial para decretar acuerdos de flagrancia apegados a la legalidad y constitucionalidad.

Los subsistemas del proceso penal acusatorio

El diseño del Código Nacional de Procedimientos Penales, como norma límite y base del proceso penal acusatorio, encuentra sus contornos a través de la implementación que realizan las instituciones, ya sea a través de la facultad reglamentaria de las Fiscalías, o incluso, por medio de los alcances tecnológicos y los alcances culturales de cada Entidad. Un ejemplo de contraste es Querétaro y el Estado de México, ya que cada uno en el contexto de sus sistemas, generó alternativas de implementación en los actos que permite el CNPP, a saber:

- (i) Recepción de denuncias: En el Estado de México se hace por personal de la fiscalía, unidades móviles, aplicación digital para smartphones, y módulos exprés, mientras que en Querétaro se implementó el sistema tradicional en trato con Agentes del Ministerio Público y policías preventivos a través de la tableta electrónica, es decir, se trató de incorporar a la policía y los medios tecnológicos para alcanzar una mayor estabilidad del sistema. En CDMX es imposible pensar en un agente de la policía levantando la denuncia en una tableta electrónica.
- (ii) Inicio de carpeta de investigación: En el Estado de México se hace por parte de cualquier agente en la fiscalía, al igual que en CDMX, pero en Querétaro lo hace un fiscal orgánicamente encargado de esta función, llamado “fiscal revisor”, quien dictamina el inicio o no de una carpeta. Son modulaciones para hacer más efectiva la institución de recepción de denuncias y querellas.

Estos ejemplos nos brindan idea de cómo la cláusula de Federalismo irradia a la manera en que se implementará o no en mayor medida el sistema acusatorio pensado por el Constituyente.

La implementación y el presupuesto

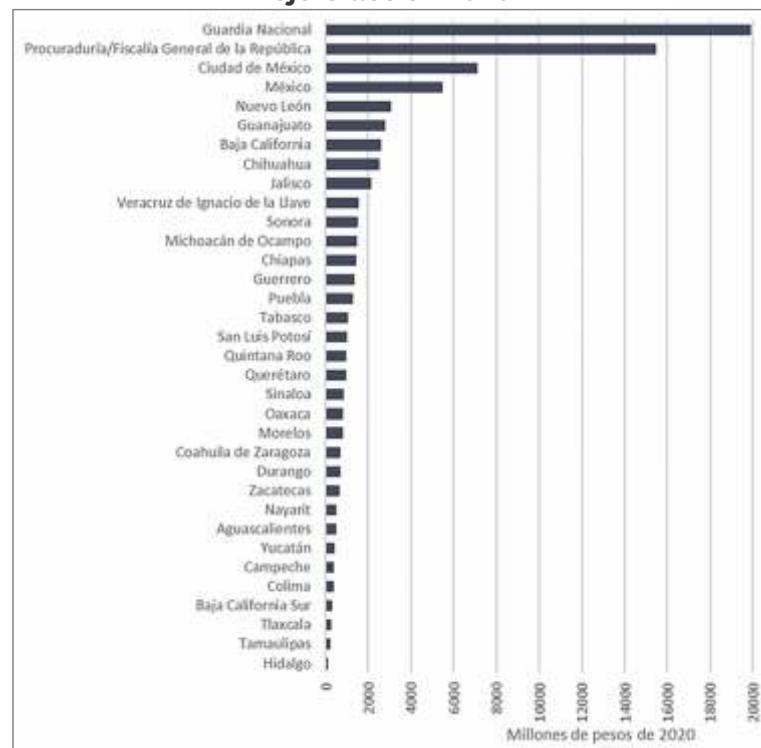
En México, el Sistema Acusatorio ha recibido importantes recursos desde el comienzo de la estrategia de implementación. Como se ha visto en las secciones anteriores han existido diferentes enfoques para la implementación de las reformas, sin embargo, mientras se implementaban o se trataban de implementar todas las reformas antes mencionadas se dejaba en el olvido a la parte operacional de las procuradurías o fiscalías.

De acuerdo con las estadísticas de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal, entre 2015 y 2019 en promedio se destinaron 54,750 millones de pesos para las procuradurías o fiscalías estatales y la Fiscalía General de la República.²⁶ En 2020 la Procuraduría estatal con el menor presupuesto asignado fue Hidalgo, con 111 millones de pesos reportados, mientras que la procuraduría con mayor presupuesto asignado fue la Ciudad de México con 7,116 millones de pesos en 2020. El presupuesto de la Ciudad de México es menos de la mitad del presupuesto de la Fiscalía General de la Repùblica.

Existen enormes diferencias en los presupuestos estatales. En 2020 el presupuesto ejercido por las procuradurías o fiscalías de los estados de Chihuahua, Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Estado de México y la Ciudad de México fue superior al presupuesto ejercido por las otras 26 entidades en el mismo periodo.²⁷ En términos poblacionales, las entidades mencionadas concentran el 35.74% de la población del país, sin embargo, concentran más del 51% del presupuesto asignado a las procuradurías estatales (sin tomar en cuenta a la FGR y la GN).

La siguiente gráfica muestra los presupuestos de las procuradurías estatales ejercidos en 2020. La gráfica incluye a la Guardia Nacional, la cual, “no” es una institución de procuración de justicia, sin embargo, nos ilustra cómo una institución de seguridad pública (cuestión cercana a la procuración de justicia) puede consumir recursos.

Gráfica 1. Presupuestos de las procuradurías estatales y de la Guardia Nacional ejercidos en 2020



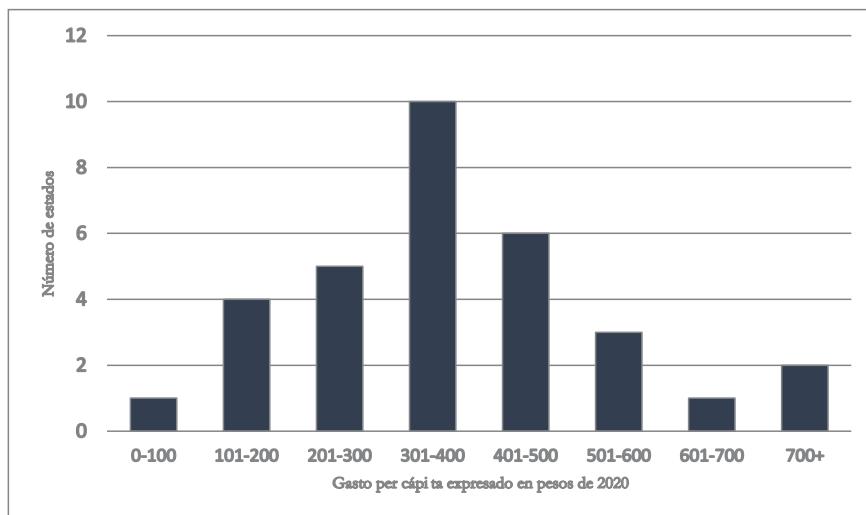
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2020. Transparencia Presupuestaria. Cuenta Pública 2014-2020. Incluye a la Fiscalía General de la Repùblica y la Guardia Nacional a partir de 2019.

²⁶ INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2020. Transparencia Presupuestaria. Cuenta Pública 2014-2020. Incluye a la Fiscalía General de la Repùblica y la Guardia Nacional a partir de 2019.

²⁷ La suma del presupuesto de los estados de Chihuahua, Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Estado de México y la Ciudad de México es de 23,563.9 mdp, mientras que la suma del presupuesto de las otras 27 entidades es de 22,451.23 mdp.

Las diferencias en los presupuestos ejercidos son enormes, sin embargo, es necesario tomar en cuenta la basta heterogeneidad de las características sociodemográficas de cada uno de los estados. Con el fin de analizar el gasto, controlando la variable de población, se ha estimado el gasto per cápita en cada una de las procuradurías estatales. Las diferencias se acentúan aun más con este análisis. En 2020 Hidalgo mantiene el último lugar asignando únicamente 58.38 pesos por habitante, le sigue Veracruz con 181.78 pesos y Yucatán con 190.73. En los primeros lugares la Ciudad de México destina 789.07 pesos por habitante, Baja California con 713.43 y Chihuahua con 660.33 pesos por habitante. La siguiente gráfica muestra el histograma del gasto per cápita de las procuradurías estatales.

Gráfica 2. Número de procuradurías por categoría de gasto per cápita



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2020. Transparencia Presupuestaria. Cuenta Pública 2014-2020. Incluye a la Fiscalía General de la República y la Guardia Nacional a partir de 2019.

Podemos observar la amplia diferencia entre el gasto per cápita por estado. Un tercio de las procuradurías se encuentran en la categoría donde se encuentra el promedio nacional, sin embargo, existen otras que se sitúan muy lejos de la media. Existen 5 estados con un presupuesto per cápita menor a los 200 pesos y 12 estados en donde el presupuesto per cápita es más del doble (400+). La implementación de un sistema acusatorio nacional con criterios dictados desde la Constitución debería de crear una distribución con menor varianza y agrupar a los estados en menor rango. La variabilidad en el gasto per cápita muestra que el sistema se ha implementado con amplias diferencias. Esto se refleja en los resultados que cada estado ha obtenido en el combate al delito.

Evolución del presupuesto

El modelo ideal de justicia penal que esgrimió el Constituyente requiere recursos para capacitación, tecnología e infraestructura. Se esperaría que el gasto creciera de manera sostenida pues el país aun se encuentra lejos de llegar al objetivo del Sistema Penal estructurado en nuestras leyes. La realidad es diferente. Se han analizado los presupuestos de las 32 procuradurías estatales, la Fiscalía General de la República y la Guardia Nacional para los ejercicios 2014 a 2020. Los resultados sorprenden, si bien no se esperaban grandes aumentos en los presupuestos es inesperado que encontrar reducciones nominales y reales. La siguiente tabla muestra el número de estados que presentaron tasas positivas o negativas de crecimiento en sus presupuestos.

Tabla 1. Número de estados con tasas nominales positivas o negativas de crecimiento en sus presupuestos

Tipo de cambio nominal	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Positivo	23	19	26	23	23	26
Negativo	10	14	7	9	9	8
No disponible ²⁸	1	1	1	2	2	0

Fuente: elaboración propia con información de INEGI.

De 2014 a 2015 de los 32 estados y la FGR, 10 presentan decrecimientos en su presupuesto anual. En 2015 destaca Morelos con una reducción presupuestal de 80% respecto al presupuesto ejercido en 2014, Hidalgo con una reducción de 57%, Veracruz 28% y Querétaro con 26%. En 2016 los estados que destacan son Quintana Roo con una reducción de 57% en el presupuesto ejercido respecto al año anterior, Querétaro y Morelos repiten a pesar de que ya habían presentado una disminución frente el año anterior con reducciones de 32% y 25% respectivamente, Sinaloa con 27% y Baja California con una disminución del 29%. Para 2017, los 3 estados con mayores reducciones fueron Hidalgo (-26.9%), Yucatán (-12.4%) y la FGR (-3.5%). En 2018, Tlaxcala (-17.7%), Coahuila (-17.6%) y Morelos (-13.7%). Para 2019, Jalisco (-67.5%), Tamaulipas (-38.98%) y Campeche (-17.7%). Por último, en 2020, Chihuahua (-30%), Hidalgo (-29.4%) y San Luis Potosí (-16.8%).

Los datos muestran un fenómeno preocupante, existe una alta variabilidad en los presupuestos que las procuradurías ejercen año con año. Esta variabilidad puede provocar cambios en los procesos, baja disponibilidad de recursos para resolver las carpetas de investigación, o un fenómeno que se analizará en una sección más adelante, escasez de recursos humanos dedicados a la investigación de los delitos.

Los datos presentados anteriormente corresponden a crecimientos nominales en los presupuestos, sin embargo, cuando el crecimiento nominal es ajustado por inflación, la situación se vuelve más grave. Por ejemplo, la FGR presenta 4 tasas positivas de crecimiento, específicamente su presupuesto creció con respecto al año anterior en 2015, 2016, 2018 y 2020. Cuando el crecimiento se ajusta por inflación la FGR únicamente muestra incrementos en términos reales en 2015.

Tabla 2. Tasa de crecimiento en el presupuesto de la FGR

Tipo de crecimiento	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nominal	4.14%	2.42%	-3.49%	5.06%	-10.73%	2.86%
Real	1.04%	-0.19%	-7.84%	-0.46%	-14.46%	-0.36%

Fuente: Transparencia Presupuestaria. Cuenta Pública 2014-2020.

Cuando las tasas son medidas en términos reales encontramos más crecimientos negativos, es decir, cada año encontramos estados que presentaban crecimientos negativos en sus presupuestos o que el crecimiento es menor al nivel de inflación. Por ejemplo, en términos nominales la Ciudad de México siempre ha presentado tasas positivas con un promedio de crecimiento de 5.45%, sin embargo, cuando se ajustan por inflación, encontramos crecimientos negativos en el 50% de las tasas analizadas (tasa negativa en

²⁸Los datos que no se encuentran disponibles son los que corresponden a la Guardia Nacional para todos los años. Adicionalmente no se cuenta con el presupuesto ejercido por la Fiscalía de Nuevo León para el año 2018, por lo tanto, no se puede calcular la tasa de los años 2017-2018 y 2018-2019.

2016, 2019 y 2020). De 2018 a 2019 el presupuesto de la FGJCDMX aumentó en 7.47 millones de pesos, sin embargo, tuvo una disminución, en términos reales de 4.08%.

Tabla 3. Número de estados con tasas reales positivas o negativas de crecimiento en sus presupuestos

Tipo de cambio nominal	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Positivo	19	14	23	18	17	21
Negativo	14	19	10	15	15	13
No disponible ²⁹	1	1	1	1	2	0

Fuente: elaboración propia con información de INEGI.

No es posible afirmar que el éxito del sistema acusatorio depende directamente de los recursos destinados para su implementación, para la capacitación inicial o para el desarrollo operativo del mismo, sin embargo, la estabilidad en el presupuesto permite planear, contratar recursos humanos, mejorar los sistemas tecnológicos, destinar personal a tareas de investigación y a mejorar los procesos.

²⁹Ibidem.

Recursos humanos destinados a la investigación

Mientras se implementaban o se trataban de implementar todas las reformas antes mencionadas se dejaba en el olvido a las policías. La capacidad de investigación del delito de las entidades federativas es un tema enterrado o el gran elefante en el comedor, pues mientras estamos discutiendo y midiendo miles de cuestiones, las policías están debilitadas y no están en el debate público como órganos de investigación.

En este nuevo esquema de enjuiciamiento se reducían los espacios para que las policías realizarán actos de tortura (mismos que ya no se podían validar a través del ministerio público), se empezó a sancionar estas prácticas y los criterios de la Primera Sala de la Corte³⁰ ya condenaban este supuesto método de esclarecer el problema delictivo. Es cierto que la implementación del proceso penal acusatorio mejoró la calidad de la justicia penal, redujo el trágico fenómeno de la tortura con las garantías que le da al acusado, pero no disminuye la comisión de delitos pues no existe una policía que los investigue, lo cual hace que la mayoría de las personas que están a disposición de un juez penal sea porque fueron capturadas en flagrancia.

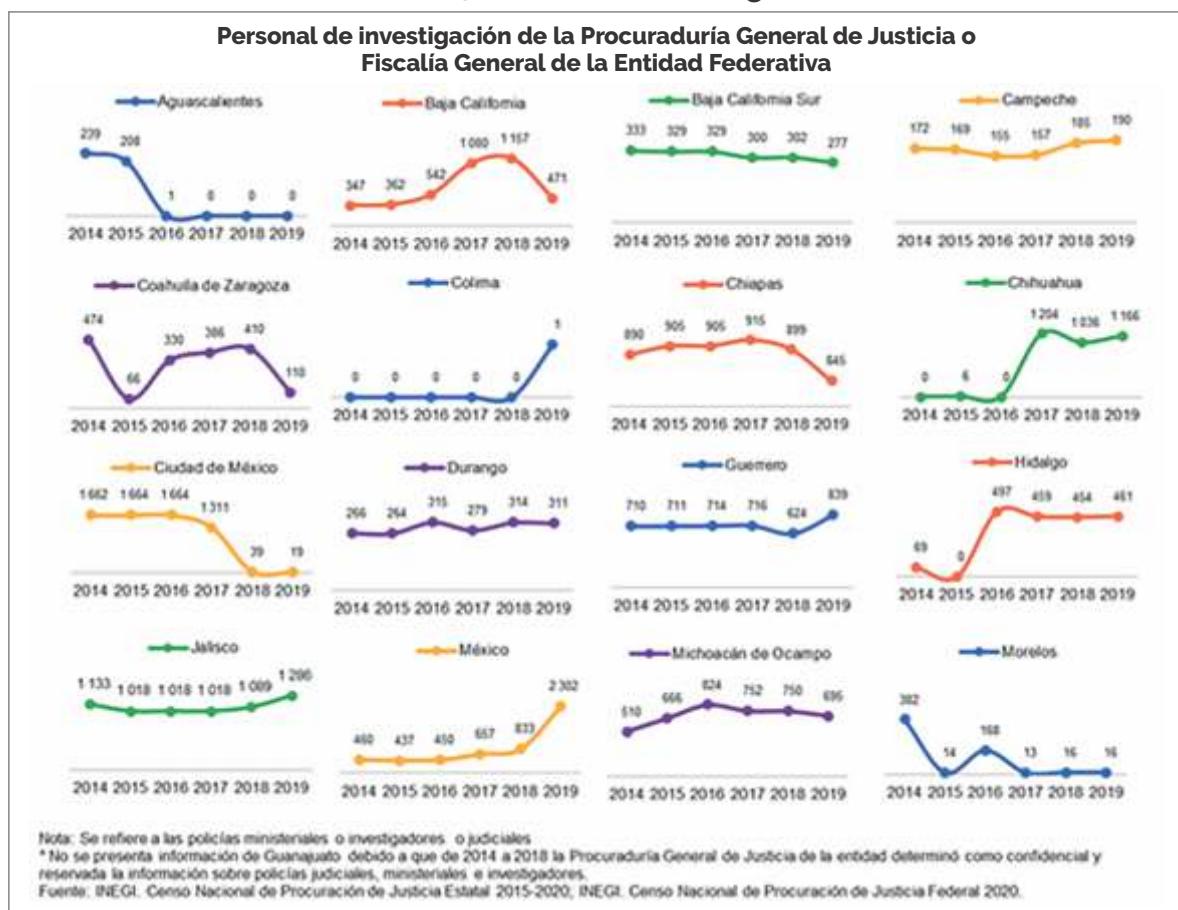
Como hemos visto en otras secciones las diferencias a lo largo del país son sustanciales. La implementación de la reforma a seguido diferentes caminos con diferentes resultados y el presupuesto varía año con año sin mucha certeza de lo que vendrá. La situación con los recursos humanos que reportan las procuradurías y fiscalías de los estados se encuentra en la misma situación.

Existen datos acerca de la cantidad de personal involucrado en tareas de investigación. La información acerca de este personal se obtiene a través del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE). El CNPJE es un programa del INEGI que tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada entidad federativa, con la finalidad de que dicha información, se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional. La información se obtiene mediante cuestionarios que los funcionarios de cada estado llenan. Los formularios tienen cuatro módulos: Módulo 1: Estructura organizacional y recursos, Módulo 2: Procuración de Justicia, Módulo 3: Justicia para Adolescentes y Módulo 4: Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal.

³⁰Registro digital: 165900 Instancia: Primera Sala, Tesis: 1a. CXCII/2009, Tesis Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 416, Materia(s): Penal, Constitucional Tipo: Aislada TORTURA. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO PARA PREVENIR SU PRÁCTICA.

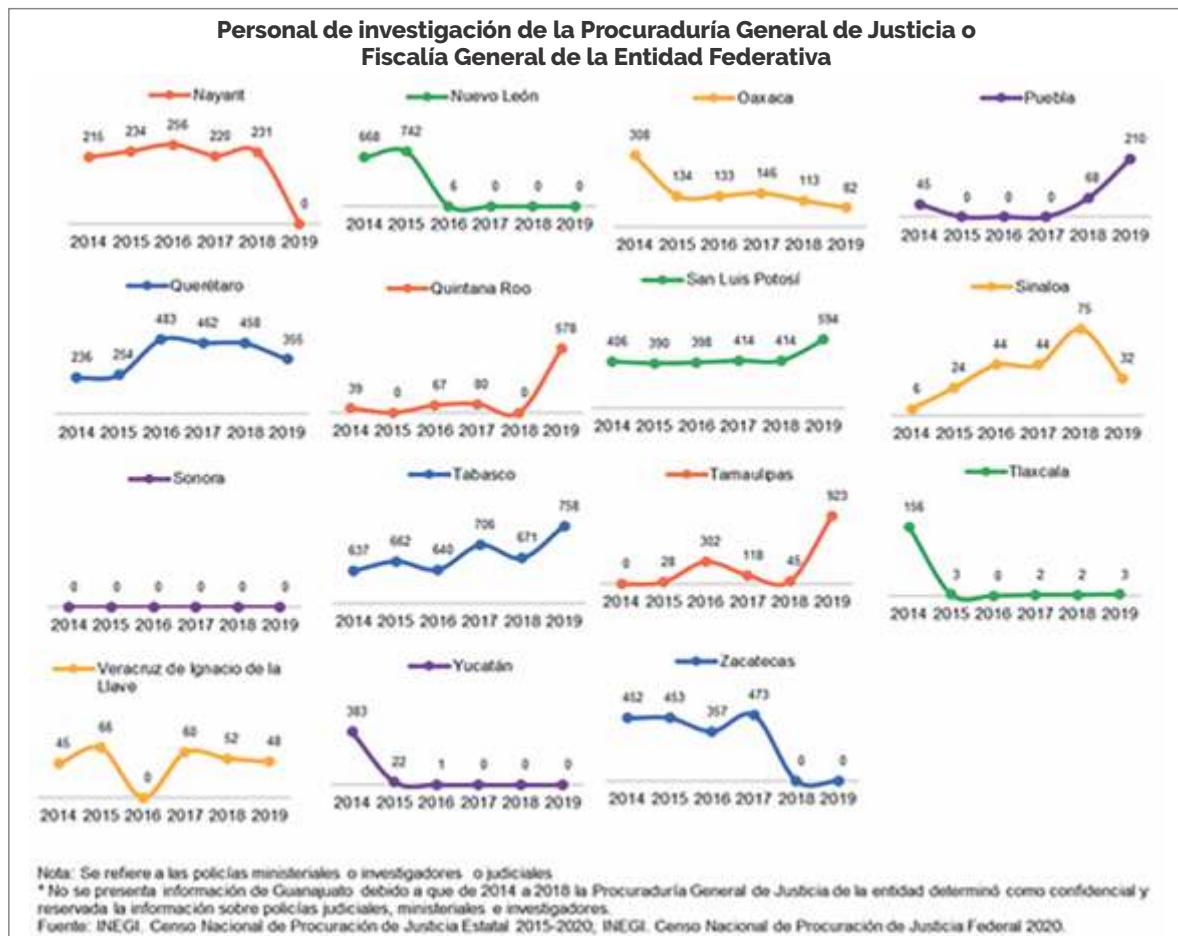
Los resultados de estos censos se muestran en las siguientes gráficas:

Gráfica 3: Personal de investigación



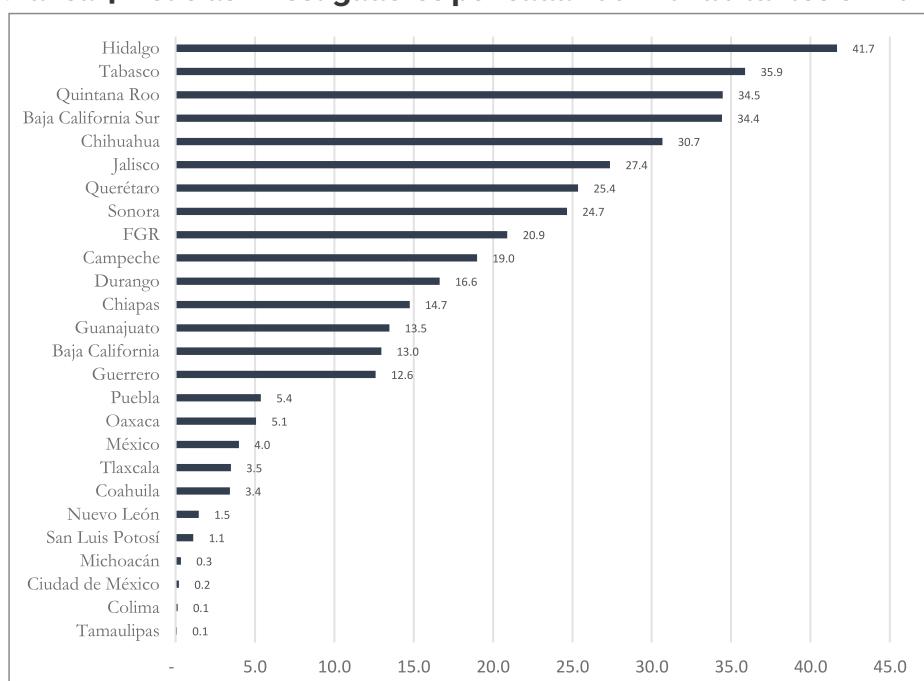
A diferencia de las estadísticas revisadas en otras secciones la fiabilidad de la información acerca del personal encargado de tareas de investigación tiene problemas. La investigación de los delitos carece de normatividad orgánica, ordenamientos y manuales generales orgánicos. Esto se hace presente en el reporte de la información y en la carencia de datos en algunos de los reportes realizados por las procuradurías o fiscalías. Por ejemplo, el estado de Aguascalientes reporta, a partir de 2016, prácticamente cero policías ministeriales o investigadores o judiciales. En el mismo sentido, Morelos reporta 16 policías ministeriales o investigadores o judiciales (policías investigadores). Por otro lado, Chihuahua, una de las procuradurías o fiscalías con mayor presupuesto, cuenta con 1,166 policías investigadores.

Gráfica 3: Personal de investigación (continuación)



Es necesario analizar esta información a la luz de la población que confirma cada una de estas entidades. La siguiente gráfica muestra el número de investigadores por cada 100 mil personas.

Gráfica 4. Policias investigadores por cada 100 mil habitantes en 2020



La gráfica muestra el número de policías investigadores por fiscalía o procuraduría estatal. El estado de Hidalgo, a pesar de ser una de las fiscalías con menor presupuesto absoluto y per cápita, tiene un alto número de policías investigadores de acuerdo con su población. Por el contrario, el Estado de México, a pesar de ser una de las fiscalías con mayor presupuesto, tiene una de las menores tasas de policías investigadores por cada 100 mil mexiquenses.

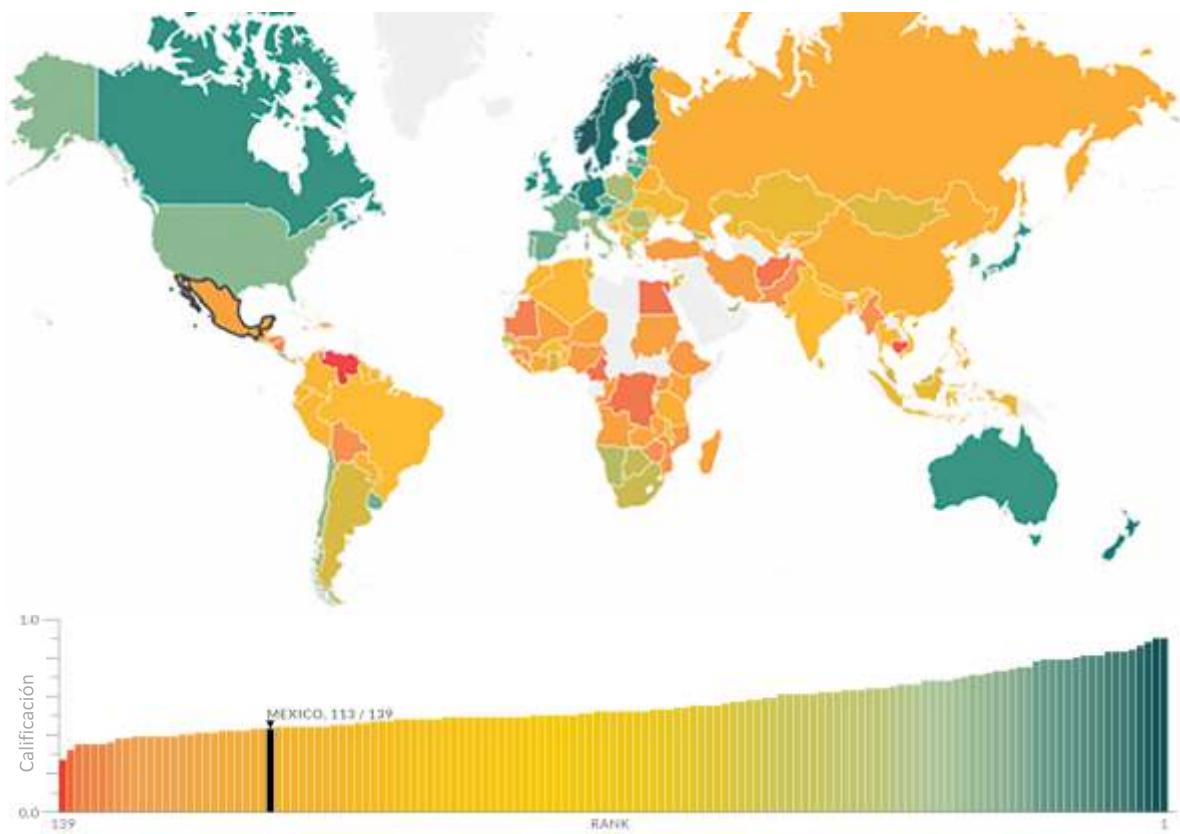
Es posible que esta tarea la lleven a cabo el personal del ministerio público, sin embargo, un tema que estuvo a debate por el constituyente del 2008, por la academia y que hoy en día sigue a discusión es la capacidad de investigación del ministerio público, lo cual ya no debería de estar a debate pues estos no son investigadores. La investigación del fenómeno delictivo se debe de considerar como una rama del pensamiento humano que necesita grados escolares, títulos, certificaciones y especialidades, sin embargo, el eslabón más olvidado de todo el sistema de justicia procesal penal son las policías, aún y cuando, los ministerios públicos son más visibles y sujetos a crítica, no es viable pensar que un abogado con conocimientos de derecho penal y procesal penal, además sea el encargado de saber cómo, cuándo y qué se investiga, pues esto debería ser una preocupación que recayera sobre especialistas en el tema, un verdadero policía y según su orden de gobierno y su responsabilidad necesitaría de certificaciones y capacitación, cuestiones que ya están en ciertos ordenamientos o manuales pero que no suceden en la práctica, pues nuestro sistema de regulación de policías no está articulado, ni siquiera, a nivel normativo, ni tampoco en datos como se puede verificar en la ausencia o el mínimo de datos sobre policías de investigación en el INEGI.

Procuración de justicia

En este capítulo hemos revisado los diferentes caminos procesales que puede tomar una investigación, el presupuesto asignado a cada una de las fiscalías y los recursos humanos asignados a la investigación de los delitos. Esto nos lleva, inevitablemente, al análisis de los resultados de la procuración de justicia.

La procuración de justicia se entiende como la actividad que realiza el estado para garantizar el cumplimiento del marco legal y el respeto a los derechos de los ciudadanos mediante la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal. Como demostramos en la siguiente sección, la población tiene una percepción pobre acerca de la confianza que sienten hacia las autoridades. La carencia de certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley es una de las características del sistema de procuración de justicia que empobrece la percepción que los ciudadanos poseen de las instituciones y sus funcionarios.

Mapa 1: Rule of Law Index



Fuente: WJP Rule of Law Index. Disponible en <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Mexico>.

El World Justice Project año con año calcula el Rule of Law Index. Este índice mide variables de 139 países autogeneradas mediante encuestas, bases de datos, y la opinión de los expertos con el fin de conocer el estado y la percepción de la procuración de justicia en cada uno de los países. En 2015 México se encontraba en la posición 79 de 102 países evaluados, sin embargo, en el último reporte publicado en 2021, México se encuentra en la posición 113 de 139 países evaluados, por debajo de países con igual o menor ingreso per cápita como Kenia, Belice, Paraguay, Colombia, Nigeria, o Perú. En Latinoamérica, México se encuentra en el lugar 27 de 32 países evaluados, solo mejor que Venezuela, Nicaragua, Haití, Bolivia u Honduras.

El ranking mide diferentes módulos de información, entre ellos, límites a los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, aplicación de las regulaciones, justicia civil y justicia criminal. Como es de esperarse, México tiene sus peores calificaciones en los rubros de ausencia de corrupción (lugar 135 de 139 en el mundo) justicia civil (131/139) y justicia criminal (129/139).

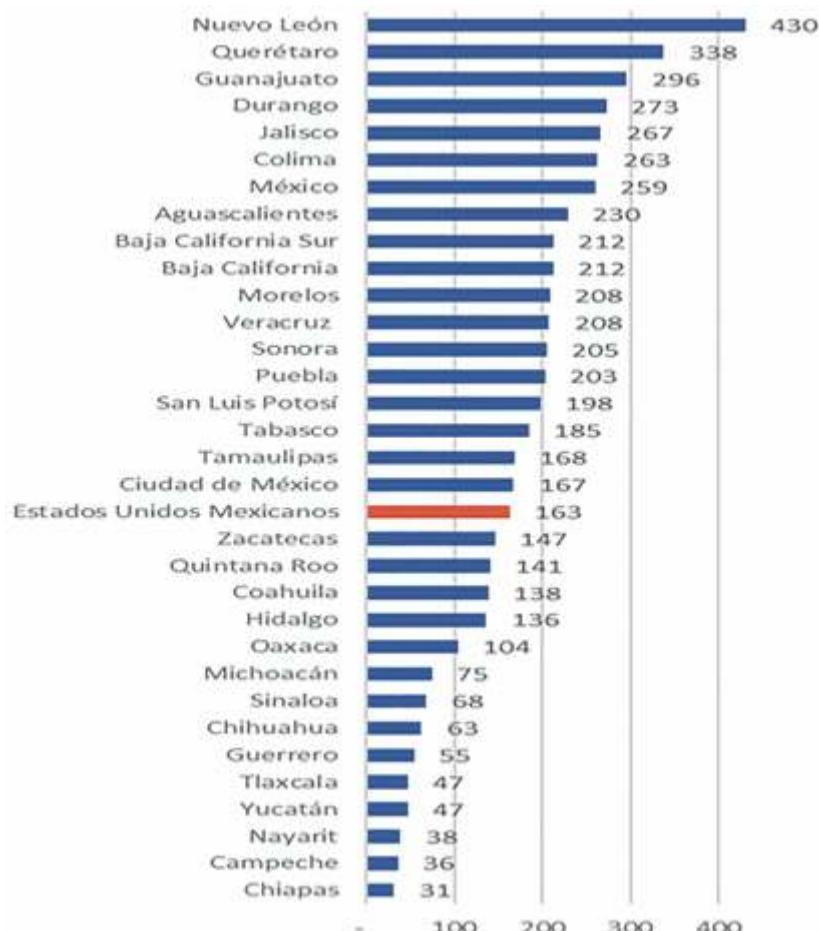
En el rubro de justicia civil, la medición más baja la encontramos cuando se mide que los procesos judiciales no tengan un atraso fuera de lo razonable, la segunda peor calificación se encuentra en la no discriminación seguida de la no corrupción. Por el lado de justicia criminal, la variable peor calificada fue la que mide las investigaciones efectivas, seguida de un sistema correccional efectivo y aparecen nuevamente la no corrupción y no discriminación.

En México, la organización Impunidad Cero realiza un análisis similar al que realiza el World Justice Project pero calcula un índice a nivel subnacional analizando, específicamente, el papel de las fiscalías y procuradurías estatales en el sistema de impartición de justicia. El nombre de este índice es Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías (IEDPF 2019) que utiliza, en su mayoría, los datos disponibles para 2018.

El índice se compone de nueve indicadores agrupados en 4 temáticas: estructura, operación, resultados y política criminal. La novedad para el año 2019 es que la efectividad en procuración de justicia considera únicamente información del sistema penal acusatorio. Para la temática de estructura el índice toma en cuenta algunas de las variables analizadas en este capítulo, por ejemplo, los recursos humanos por cada 100 mil habitantes y el presupuesto per cápita en la procuración de justicia. En la temática de operación se mide la carga de trabajo promedio por ministerio público y el tiempo promedio de espera para denunciar un delito. En cuanto a la temática de resultado se mide la confianza en el MP local, la efectividad en la procuración y la efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión. Por último, en la temática de política criminal se mide: la impunidad en el homicidio doloso y las sentencias menores a tres años.

En este capítulo nos detendremos a analizar algunas de las métricas relativas a las temáticas de operación y resultados, pues las otras temáticas ya han sido revisadas en otras secciones de este capítulo. En cuanto a la operación el último reporte del IEDPF utiliza los datos de 2018, sin embargo, en este trabajo se analizarán los datos para el año 2019 pues es el último año con datos prepandemia. En cuanto a la temática de operación se analizarán los indicadores relativos a la carga de trabajo promedio por ministerio público y el tiempo promedio, medido en minutos que un ciudadano invierte en realizar una denuncia.

Gráfica 5. Número de carpetas de investigación por ministerio público



Fuente: Elaboración propia con la metodología del IEDPF y datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 del INEGI.

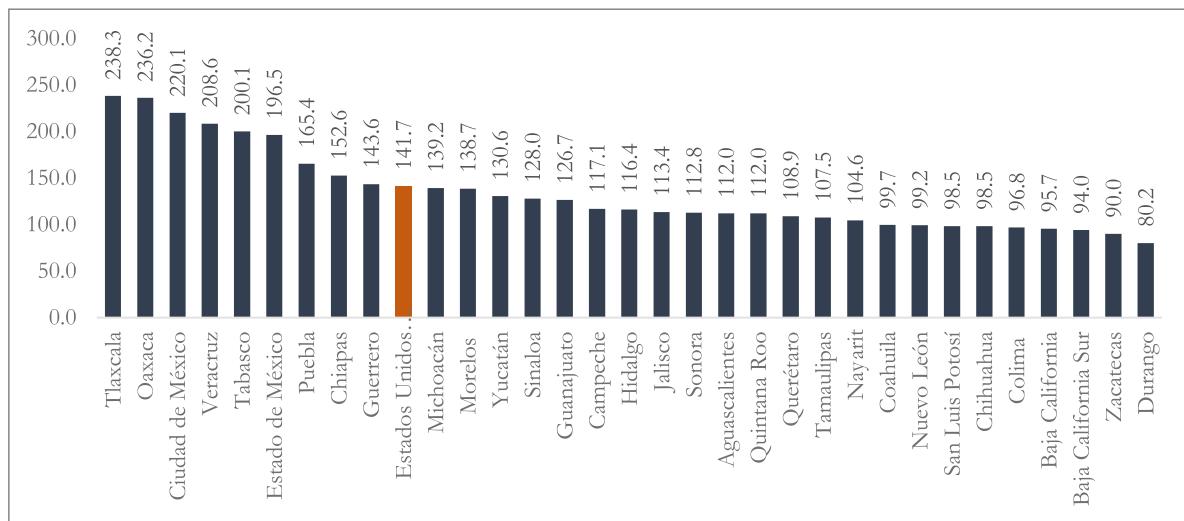
La entidad con mayor número de carpetas por Ministerio público es Nuevo Leon con 430. Esto quiere

decir que cada MP tendría que atender casi 1.2 carpetas por día. Después de Nuevo Leon, encontramos 15 estados de la República que tienen que atender, por lo menos, 1 carpeta cada 2 días. Todos estos estados se encuentran por encima de la media nacional que se sitúa en 163 carpetas de investigación por año o 1 asunto cada 2.24 días.

Como se puede ver, los fiscales y agentes del ministerio público tienen una carga de trabajo importante que solo puede hacerse más liviana con la incorporación de más personal dedicado la investigación de los delitos en todo el territorio nacional.

La segunda métrica es el tiempo que espera una persona para poder denunciar un delito en la Fiscalía estatal. En el país, la mediana de este indicador es de 2 horas y 21 minutos, existen estados donde esto se agrava. Por ejemplo, Tlaxcala, Veracruz, Ciudad de México y Oaxaca.

Gráfica 6. Mediana de tiempo para denunciar un delito (en minutos)



uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf

Tabla 4. Efectividad del IEDFP (2019)

Estado	Efectividad del IEDFP 2019
Aguascalientes	8.9%
Baja California	31.2%
Baja California Sur	10.4%
Campeche	27.3%
Coahuila	9.1%
Colima	22.7%
Chiapas	21.0%
Chihuahua	29.5%
Ciudad de México	13.3%
Durango	12.6%
Guanajuato	37.3%
Guerrero	6.3%
Hidalgo	24.9%
Jalisco	7.8%
México	20.4%
Michoacán	20.0%
Morelos	17.3%
Nayarit	40.0%
Nuevo León	31.7%
Oaxaca	16.1%
Puebla	13.8%
Querétaro	33.1%
Quintana Roo	7.8%
San Luis Potosí	11.8%
Sinaloa	22.7%
Sonora	17.8%
Tabasco	11.1%
Tamaulipas	11.7%
Tlaxcala	19.7%
Veracruz	16.9%
Yucatán	15.3%
Zacatecas	30.0%

En cuanto a la temática de resultados, nos enfocaremos en la efectividad en la procuración. El IEDFP

2019 mide la efectividad en la procuración de los asuntos que hayan tenido las siguientes determinaciones: no ejercicio de la acción penal, abstención de investigar, criterios de oportunidad del MP, incompetencia, acumulación, sobreseimiento, otras causas o decisiones de terminación, carpetas vinculadas a procesos y casos resueltos por justicia alternativa. La siguiente tabla muestra los resultados de efectividad reportados en el IEDFP 2019.

La media nacional se ubica en 19.4% de efectividad, es decir, solo 1 de cada 5 casos cumplen el objetivo de la etapa de investigación que es definir si hubo no delito que perseguir y, en segundo lugar, si hay o no probable responsable. Dado esto, el enviar una carpeta al archivo temporal no se considera como efectiva pues no se han cumplido los objetivos planteados en este párrafo.

Las variables analizadas anteriormente, además de las otras que se mencionaron en la metodología de este índice, arrojan un ranking en donde destacan Chihuahua, Yucatán, Querétaro, Zacatecas y Coahuila en los primeros 5 lugares y Tamaulipas, Guerrero, Chiapas, Veracruz y Tlaxcala en los últimos 5 lugares. El ranking completo se puede consultar en el Anexo 4 de este trabajo.

Recomendaciones

Cada una de las secciones que hemos revisado en este capítulo nos muestra una arista diferente en la procuración de justicia en nuestro país. Encontramos enormes diferencias entre los estados en materia presupuestal, de recursos humanos y de efectividad en la procuración de la justicia.

En materia de presupuesto no existe estabilidad en la asignación año con año. Esto disminuye la capacidad de planeación de los procuradores y fiscales y evita que exista una estrategia de largo plazo para la implementación de planes de capacitación, servicio profesional de carrera, mejoramiento tecnológico y de infraestructura y profesionalización de la investigación.

La falta de estabilidad presupuestal también puede provocar falta de autonomía en las fiscalías pues se condiciona el actuar de la actividad judicial a las condiciones que imponga el legislativo en materia presupuestal. En este sentido lo más recomendable es hacer un análisis de los requerimientos de recursos presupuestales para cada una de las fiscalías y realizar la asignación de presupuesto con base en criterios técnicos objetivos que no estén sujetos a la voluntad legislativa.

La segunda área crítica es aumentar la efectividad de la investigación en las carpetas que se abren. Es imposible realizar esta tarea si no se aligera la carga de trabajo sobre los fiscales y agentes de los ministerios públicos. Como vimos en secciones anteriores, la carga de trabajo que presentan es sumamente elevada y con grandes diferencias por estado de la República. Los ministerios públicos son abogados que no están (necesariamente) entrenados o familiarizados con técnicas de investigación, esto debe recaer sobre la policía en los diversos órdenes de gobierno y en los recursos financieros, humanos y en las garantías institucionales que se les brinden a estos.

Tenemos miles de policías que podrían estar llevando actividades reales contra el delito y no lo están haciendo. Mientras nuestro sistema procesal penal es altamente técnico, sofisticado, nuestra preocupación por los jueces y ministerios públicos siempre está debate, los policías de investigación están lejos de cumplir los requerimientos que exigen las condiciones actuales, pero es menester trabajar en su profesionalización para poder aumentar la efectividad de las investigaciones.

El mejoramiento de estos aspectos debería tener como consecuencia una mejor percepción por parte de los ciudadanos del sistema de procuración de justicia, disminuir el número de delitos que no son denunciados y recortar los tiempos de atención a los usuarios.

Referencias bibliográficas

- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, México, 2016.
- Hallazgos 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Fundación Friedrich Naumann 2016.
- Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, desplegado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fundación Friedrich Naumann y México Evalúa, México, 2020.
- <https://mes.segob.gob.mx/>.
- INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2020. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2020/>.
- INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2020/>.
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *De procuradurías a fiscalías: observatorio de la transición 2020*, México, 2021.
- WJP, *Rule of Law Index 2021*, World Justice Project, 2021.
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Jimenez Rodríguez, Paola Guadalupe, *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019*, Impunidad Cero, Septiembre 2019. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=123&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2019>.
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, “Desafíos organizacionales y buenas prácticas del Sistema de Justicia Penal”, en El Sistema de Justicia Penal en México ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?, Cuaderno de investigación No. 59, Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, septiembre de 2019.

Anexos

ANEXO 1. Tasas nominales de crecimiento de los presupuestos de las procuradurías estatales, la FGR y la Guardia Nacional

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procuraduría/FGR	4.14%	2.42%	-3.49%	5.06%	-10.73%	2.86%
Guardia Nacional	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2210.29%
Aguascalientes	10.01%	-6.27%	8.60%	18.12%	7.62%	-0.04%
Baja California	2.15%	-29.02%	52.39%	0.82%	1.41%	66.43%
Baja California Sur	1.85%	1.68%	12.32%	9.46%	8.16%	5.12%
Campeche	30.99%	15.52%	10.56%	-6.47%	-17.71%	-1.22%
Coahuila de Zaragoza	-0.71%	9.55%	23.48%	-17.62%	-0.13%	0.45%
Colima	33.66%	15.40%	13.40%	13.29%	-4.18%	2.55%
Chiapas	23.79%	-13.85%	-1.00%	15.77%	8.76%	-2.05%
Chihuahua	9.37%	-23.83%	0.95%	6.40%	9.16%	-30.04%
Ciudad de México	9.00%	1.51%	8.80%	10.17%	0.11%	3.13%
Durango	14.96%	-0.20%	3.43%	-1.57%	8.68%	11.07%
Guanajuato	4.97%	3.57%	10.19%	13.90%	21.06%	-5.23%
Guerrero	160.89%	-8.05%	32.44%	7.41%	404.00%	19.36%
Hidalgo	-57.01%	343.13%	-26.89%	20.95%	37.12%	-29.44%
Jalisco	2.51%	-8.60%	19.13%	-1.56%	-67.53%	4.31%
Méjico	5.01%	3.21%	16.82%	32.32%	11.42%	24.30%
Michoacán	51.73%	14.21%	-0.61%	-1.77%	-17.18%	65.01%
Morelos	-80.80%	-25.26%	58.28%	-13.67%	85.86%	1.78%
Nayarit	27.64%	2.44%	8.60%	15.29%	4.50%	4.05%
Nuevo León	10.17%	-5.68%	4.57%	0.00%	0.00%	7.66%
Oaxaca	-22.92%	7.79%	-1.12%	6.22%	2.41%	3.52%
Puebla	-14.05%	5.01%	19.25%	12.49%	25.31%	12.66%
Querétaro	-26.26%	-32.10%	61.72%	17.40%	7.55%	6.69%
Quintana Roo	-0.07%	-57.82%	194.16%	1.63%	32.00%	8.03%
San Luis Potosí	5.41%	10.00%	19.84%	-3.13%	25.60%	-16.80%
Sinaloa	-2.42%	-27.05%	425.90%	44.92%	272.83%	52.82%
Sonora	2.25%	16.12%	8.66%	18.10%	3.46%	4.37%
Tabasco	14.51%	-1.82%	29.05%	-0.96%	-3.39%	5.66%
Tamaulipas	48.29%	1.75%	46.25%	28.74%	-38.98%	11.71%
Tlaxcala	13.16%	5.67%	-4.49%	-17.70%	27.99%	56.11%
Veracruz	-28.93%	31.66%	20.18%	4.24%	-5.18%	25.63%
Yucatán	-5.07%	-6.84%	-12.36%	14.43%	3.60%	-9.72%
Zacatecas	11.09%	16.05%	15.08%	3.24%	3.67%	4.93%

ANEXO 2 Tasas nominales de crecimiento de los presupuestos de las procuradurías estatales, la FGR y la Guardia Nacional

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procuraduría/FGR	1.04%	-0.19%	-7.84%	-0.46%	-14.46%	-0.36%
Guardia Nacional	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2137.83%
Aguascalientes	6.74%	-8.66%	3.71%	11.91%	3.12%	-3.18%
Baja California	-0.89%	-30.83%	45.53%	-4.47%	-2.83%	61.21%
Baja California Sur	-1.18%	-0.91%	7.26%	3.71%	3.63%	1.82%
Campeche	27.09%	12.58%	5.58%	-11.38%	-21.15%	-4.32%
Coahuila de Zaragoza	-3.66%	6.76%	17.92%	-21.95%	-4.31%	-2.70%
Colima	29.69%	12.46%	8.29%	7.33%	-8.18%	-0.67%
Chiapas	20.11%	-16.04%	-5.46%	9.69%	4.22%	-5.12%
Chihuahua	6.12%	-25.77%	-3.59%	0.81%	4.60%	-32.23%
Ciudad de México	5.76%	-1.07%	3.90%	4.38%	-4.08%	-0.11%
Durango	11.54%	-2.74%	-1.23%	-6.74%	4.14%	7.58%
Guanajuato	1.85%	0.93%	5.23%	7.92%	15.99%	-8.20%
Guerrero	153.13%	-10.40%	26.47%	1.77%	382.92%	15.62%
Hidalgo	-58.29%	331.85%	-30.18%	14.59%	31.38%	-31.66%
Jalisco	-0.54%	-10.93%	13.76%	-6.73%	-68.89%	1.04%
Méjico	1.89%	0.58%	11.56%	25.36%	6.76%	20.40%
Michoacán	47.22%	11.31%	-5.09%	-6.93%	-20.65%	59.83%
Morelos	-81.38%	-27.17%	51.15%	-18.21%	78.09%	-1.42%
Nayarit	23.85%	-0.17%	3.71%	9.23%	0.13%	0.79%
Nuevo León	6.89%	-8.08%	-0.14%	0.00%	0.00%	4.28%
Oaxaca	-25.21%	5.04%	-5.57%	0.64%	-1.88%	0.27%
Puebla	-16.61%	2.34%	13.88%	6.58%	20.07%	9.13%
Querétaro	-28.45%	-33.83%	54.43%	11.23%	3.05%	3.34%
Quintana Roo	-3.05%	-58.90%	180.90%	-3.71%	26.48%	4.64%
San Luis Potosí	2.27%	7.20%	14.44%	-8.22%	20.35%	-19.41%
Sinaloa	-5.32%	-28.90%	402.20%	37.30%	257.23%	48.03%
Sonora	-0.79%	13.17%	3.76%	11.90%	-0.86%	1.10%
Tabasco	11.10%	-4.32%	23.24%	-6.17%	-7.43%	2.35%
Tamaulipas	43.88%	-0.84%	39.66%	21.97%	-41.53%	8.20%
Tlaxcala	9.79%	2.98%	-8.80%	-22.02%	22.64%	51.21%
Veracruz	-31.05%	28.31%	14.77%	-1.24%	-9.15%	21.69%
Yucatán	-7.89%	-9.21%	-16.31%	8.42%	-0.73%	-12.55%
Zacatecas	7.78%	13.09%	9.90%	-2.19%	-0.67%	1.64%

ANEXO 3 Presupuesto per cápita por procuraduría o fiscalía

Estado	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aguascalientes	294.37	271.12	290.06	337.70	358.40	353.46
Baja California	419.56	293.83	440.08	436.35	435.42	713.43
Baja California Sur	304.13	302.05	331.50	354.84	375.60	386.70
Campeche	454.94	516.21	560.49	515.10	416.67	404.77
Coahuila	212.75	229.82	279.66	227.14	223.73	221.74
Colima	376.66	426.98	475.81	530.01	499.66	504.37
Chiapas	260.18	220.57	214.95	245.07	262.60	253.51
Chihuahua	1,110.79	838.44	837.26	881.64	952.87	660.33
Ciudad de México	625.37	635.17	691.42	762.39	764.07	789.07
Durango	314.40	310.22	317.75	309.89	333.79	367.55
Guanajuato	316.33	323.96	353.37	398.65	478.17	449.21
Guerrero	47.92	43.81	57.74	61.76	310.05	368.76
Hidalgo	10.10	44.15	31.86	38.06	51.57	35.96
Jalisco	743.03	671.28	790.53	769.71	247.31	255.40
México	150.72	153.64	177.33	231.94	255.60	314.39
Michoacán	208.41	235.99	232.71	226.88	186.54	305.67
Morelos	213.53	157.61	246.54	210.44	386.86	389.59
Nayarit	304.94	307.46	328.74	373.38	384.56	394.58
Nuevo León	428.66	397.55	409.44	-	514.91	546.73
Oaxaca	166.08	177.81	174.70	184.46	187.81	193.34
Puebla	101.82	105.72	124.75	138.91	172.36	192.36
Querétaro	316.63	210.50	333.72	384.34	405.74	425.18
Quintana Roo	355.86	146.25	419.38	415.90	536.17	566.20
San Luis Potosí	271.76	296.45	352.44	338.81	422.44	348.99
Sinaloa	8.86	6.39	33.32	47.86	176.95	268.21
Sonora	328.52	376.54	403.73	470.73	481.00	495.98
Tabasco	336.69	326.36	416.17	407.41	389.21	406.78
Tamaulipas	46.70	47.08	68.24	87.08	52.69	58.38
Tlaxcala	131.39	136.81	129.00	104.86	132.62	204.66
Veracruz	95.87	125.08	149.24	154.51	145.57	181.78
Yucatán	231.62	213.06	184.48	208.62	213.65	190.73
Zacatecas	282.15	324.39	370.31	379.36	390.36	406.70

ANEXO 4. Índice de desempeño de las Fiscalías y Procuradurías estatales 2019

Rank	Estado	Índice de desempeño
		2019
1	Chihuahua	71.89
2	Yucatán	64.7
3	Querétaro	61.64
4	Zacatecas	61.07
5	Coahuila	59.03
6	Guanajuato	58.19
7	Hidalgo	57.65
8	Nuevo León	57.63
9	Nayarit	55.6
10	Ciudad de México	52.89
11	Colima	51.89
12	Sinaloa	51.57
13	Durango	51.51
14	Campeche	50.63
15	Quintana Roo	50.45
16	Sonora	49.98
17	Baja California	48.74
18	Michoacán	48.32
19	Baja California Sur	47.27
19	Morelos	45.89
20	Aguascalientes	44.4
21	San Luis Potosí	43.95
23	Jalisco	43.34
24	Tabasco	43.32
25	México	42.7
26	Oaxaca	41.19
27	Puebla	39.14
28	Tamaulipas	38.2
29	Guerrero	37.91
30	Chiapas	37.3
31	Veracruz	37.01
32	Tlaxcala	36.96

CAPÍTULO 9

El avance de la transparencia en México desde una óptica federalista

MARÍA JOSÉ MONTIEL CUATLAYOL

Introducción

"Si se trata de un derecho fundamental, no debería existir en principio ninguna razón para que el origen o la residencia de los ciudadanos determinen qué tipo de información pública tendrán a su alcance." (Merino, 2006)

En México se ha consolidado un marco jurídico e institucional en materia de acceso a la información y transparencia acorde con los mejores estándares internacionales. De acuerdo con la “Calificación global de acceso a la información” (*Global Right to Information Rating*, en inglés) desarrollada por las organizaciones “Access Info” de Europa y el Centro de Derecho y Democracia (*Access Info and Center for Law and Democracy*) y cuya metodología es una de las más completas y comprehensivas en este tipo de estudios (García, 2016), el marco normativo mexicano se posiciona dentro de las 10 mejores leyes en la materia a nivel global con 138 de 150 puntos, esto según la última medición disponible (2020).¹ Esta calificación es el resultado de siete atributos² que permiten inferir qué tanto el marco normativo permite o facilita el ejercicio del derecho a la información pública.

Alcanzar este estadio normativo ha implicado una serie de reformas y demandas de diversos colectivos ciudadanos, al ser la reforma constitucional de 2014 y la consecuente publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 uno de los avances recientes más significativos. De entonces a la fecha, tanto a nivel federal como al interior del país, la apuesta por la transparencia ha implicado cambios legales, institucionales, organizacionales y diversas maneras de entender el marco normativo para llevarlo al ámbito de la gestión pública.

En ese sentido, trascender al calificativo de los instrumentos comparados que definen si una ley es completa, comprehensiva o de avanzada resulta insuficiente para entender si, en efecto, el derecho de acceso a la información se ejerce plenamente en el territorio nacional: mejores leyes de transparencia no necesariamente se reflejan en el mejor ejercicio de los derechos. (Lidberg, 2006) En contraste, se hace necesario entender los cambios del andamiaje normativo e institucional en México y revisar el estado actual de la transparencia para comprender las implicaciones de estas reformas en el quehacer cotidiano de las unidades administrativas gubernamentales y del ejercicio de la ciudadanía a lo largo del país. Ello permitirá darnos una mejor idea sobre si las reformas han logrado establecer un contexto institucional más uniforme que pueda ayudar a dilucidar si en México existe un federalismo responsable en materia de transparencia.

¿Qué se entiende por federalismo responsable en materia de transparencia?

En la medida en que cualquier demanda de información pueda ser cubierta efectivamente, sin importar en qué entidad federativa se ejerza el derecho de acceso a la información (DAI, en adelante), es que podrá considerarse un federalismo responsable en materia de transparencia. Esta es la pregunta e hipótesis de investigación que intentaré resolver a lo largo del capítulo. Esto supone que, independientemente de las prácticas organizacionales en materia de transparencia, y al existir un marco normativo uniforme, contenido

¹ De acuerdo con la medición más reciente (2020), los países mejor evaluados en función de su marco normativo en materia de acceso a la información son: 1) Afganistán (139 pt.); 2) México (136 pt.); 3) Serbia (135 pt.); 4 Sri Lanka (131 pt.); 5) Eslovenia (129 pt.); 6) Albania (127 pt.); 7) India (127 pt.); 8) Croacia (126 pt.); 9) Liberia (124 pt.) y 10) El Salvador (122 pt.). Para conocer más detalles de la medición se pueden consultar los resultados y metodología en: <https://www.rti-rating.org/>.

² Las siete áreas temáticas que considera la medición son: 1) el derecho de acceso, 2) alcance, 3) procedimientos para presentar solicitudes 4) excepciones y denegaciones, 5) apelaciones, 6) sanciones y protecciones y 7) medidas promocionales o de apremio.

tanto en la Constitución como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, LGTAIP), y sus referentes estatales, la experiencia de la ciudadanía al acceder a la información debería derivar en un resultado similar provenga del estado que sea.

La apuesta del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT en adelante) fue el establecimiento de un Consejo Nacional que guiará este proceso de uniformidad y estandarización.³ La atribución central de este Consejo es establecer un piso mínimo mediante la emisión de lineamientos para la coordinación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales.

Sería ingenuo esperar resultados perfectamente homogéneos en esta agenda. El trayecto de la transparencia en las entidades federativas ha sido afectado no únicamente por el contexto institucional en el que se enclavan las unidades encargadas de hacer valer el derecho de acceso a la información y de transparentar la información pública gubernamental, son diversos factores los que pueden explicar la variación y heterogeneidad entre las instituciones públicas (Ríos, 2015). Más aún, importa también la demanda de la información y la utilidad que se le dé a la misma.

Por lo que, pensar en una lógica federalista, no significa que deban instrumentarse las mismas políticas de transparencia para asegurar el derecho de acceso a la información. Si bien el derecho debe ser universal para la ciudadanía, el ciclo de la política pública de transparencia supone, como lo explica (Merino, 2006), “un proceso de adaptación diferenciado entre los gobiernos que componen la federación, dadas las condiciones organizacionales propias de cada uno”. Es así como, garantizar el efectivo acceso a la información y revertir las asimetrías de información es parte de la misión que persigue el propio SNT desde su diseño institucional con la confluencia de las representaciones estatales. Allí es donde deberían cerrarse las brechas y la heterogeneidad.

De esta manera, el presente se estructura en tres apartados. En el primero, describe de modo general las últimas reformas que han configurado el marco normativo vigente y el actual sistema institucional de transparencia. Así se hace un repaso de las reformas constitucionales del Artículo 6° y la garantía del derecho a saber; la reforma de 2014, la publicación de la LGTAIP, la configuración del Sistema Nacional de Transparencia y el diseño de un Sistema Nacional de Archivos.

El segundo apartado ofrece un panorama general del estado de la transparencia en el país desde una óptica estatal. Para esta segunda parte se toman en cuenta tres dimensiones o alcances de la transparencia: 1) **la transparencia activa y reactiva**; es decir aquella que proviene de alguna obligación descrita en la norma o se deriva de una solicitud de acceso a la información; 2) **la transparencia proactiva**, en la que se categoriza toda la información que los entes públicos o sujetos obligados publicitan más allá de sus obligaciones de transparencia, y 3) **el sustento de la transparencia**, entendido como la plataforma de gestión documental y archivos sobre la cual se basa el quehacer gubernamental en esta materia. Asimismo, este análisis se desarrolla a partir de las siguientes perspectivas: 1) la oferta de la información y 2) la demanda o experiencia de las personas al acceder a la información y/o interactuar con sus gobiernos. Para el sustento de la transparencia, el análisis se realiza a partir de la oferta y la capacidad en la gestión documental dadas las restricciones de información para el caso de la demanda.

Hacia la última parte se hace una reflexión sobre las implicaciones y hallazgos presentados, en un apartado de recomendaciones generales para mejorar las condiciones de transparencia a nivel estatal.

Advertencia para quienes leen este capítulo

El presente no aborda el trayecto en materia de protección de datos personales, que como particularidad en México ha ido aparejado con las reformas en materia de transparencia, mientras que en otros países se las ha considerado como temáticas separadas. Tras las reformas constitucionales, desde 2007 junto con el derecho de acceso a la información se ha incorporado el derecho a la privacidad y a la libre determinación informativa de las personas (Diario Oficial de la Federación, 2010), esto es, la información asociada con los datos personales tiene claras limitaciones, y va en contrasentido de la divulgación y publicidad de la información pública (García Ricci, 2013). En efecto, uno de los debates vigentes es la ponderación entre ambos derechos y los límites en la accesibilidad de la información por cuestiones de privacidad. Sin embargo, para efectos del presente no profundizare en este tema.

El interés, en cambio, deviene de poder entender si en los últimos años en México se ha podido configurar un piso mínimo que supone que el ejercicio del derecho de acceso a la información esté garantizado, con lo que se cumple con una condición necesaria de la transparencia. Esta perspectiva de “mínimos” no se contrapone con la existencia de agendas más ambiciosas en materia de transparencia. El supuesto es que,

³ El Consejo Nacional del SNT está integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, como cabeza de este organismo, los organismos garantes estatales, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

si el DAI, se ejerce efectivamente en las entidades federativas en México, el principio de transparencia está implícito en las políticas, programas y acciones de las entidades públicas. Más aún, si el DAI se garantiza, es esperable que los gobiernos estén instrumentando iniciativas de transparencia más sofisticadas como políticas y prácticas de transparencia proactiva, mecanismos de participación para la transparencia, ejercicios de gobierno abierto y políticas de gestión documental.

A este respecto, es pertinente señalar brevemente las diferencias que existen entre el acceso a la información y la transparencia. El acceso a la información es un derecho consagrado en el Artículo 6° Constitucional que refiere a que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública” (CPEUM, Artículo 6°). En tal sentido, el DAI se entiende de como una condición necesaria de la transparencia pues “sin derecho a la información no hay transparencia”; pero esta es solo un aspecto que la define.

La transparencia, en cambio, es una cualidad de las organizaciones y se refiere, en un sentido más amplio, al entramado de procesos de “creación y gestión de información; los criterios de clasificación de la información; y los procedimientos de acceso a la misma que crean e implementan las organizaciones públicas o gubernamentales” (Cejudo, López Ayllón, & Ríos Cázares, 2012). Esta precondición enmarcada en el ejercicio del DAI es la puerta para hacer de la transparencia un bien público y que impacte en beneficios democráticos y sociales más amplios. (Fierro Ferráez, 2018) Al acceder a la información que está en posesión de las instituciones, la ciudadanía puede conocer sus derechos, resolver problemas cotidianos, reconocer y evaluar el quehacer público y, en un sentido amplio, propiciar esquemas de rendición de cuentas. A su vez, el DAI y el avance en transparencia abren otros espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y el involucramiento en la resolución de los problemas de manera colaborativa entre la sociedad y su gobierno (INAI -SNT, 2016).

El conjunto de normas, procedimientos y capacidades institucionales en transparencia tienen el potencial de facilitar el actuar gubernamental, así como de resolver las necesidades de información de la ciudadanía. Pero es innegable que el primer peldaño del DAI debe estar asegurado; más aún, cualquier política de transparencia para ser exitosa tendría que considerar en su *núcleo duro* la garantía del derecho a saber.

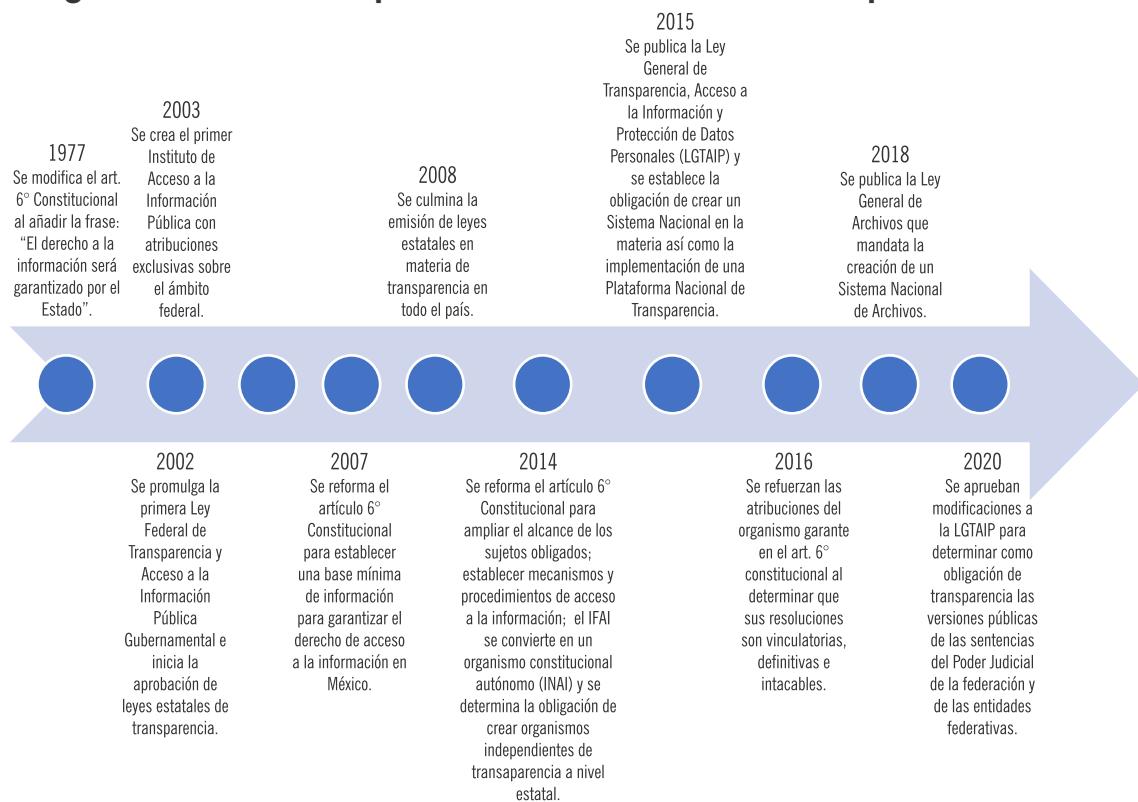
La aproximación para entender si en México existe un federalismo responsable en materia de transparencia y del derecho de acceso a la información se hará a partir del análisis de información estadística y pública proveniente de fuentes de información oficial y algunos índices e información terciaria que permita entender el panorama de la transparencia en México. Los avances, coincidencias y divergencias entre entidades federativas darán más elementos para responder a la pregunta central que motiva este capítulo.

Primera parte: las reformas normativas y el marco institucional vigente

1. Las primeras reformas

El recorrido de reformas asociadas al DAI y la transparencia en México se puede identificar desde 1977 cuando se hace explícito que el Estado es el garante del derecho a la información.⁴ Sin embargo, en las últimas décadas del siglo XX, la garantía del derecho no se correspondía claramente con un entramado institucional ni normativo que permitiera hacerlo exigible, y tampoco se habían formulado leyes reglamentarias que permitieran cumplir con lo establecido en la Constitución. Es hasta la emisión de la primera Ley federal de transparencia en 2002, que derivó en la creación en 2003 del primer Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para el ámbito federal, que se puede identificar una etapa más progresista en materia de reformas de la transparencia en el país.

Diagrama 1. Línea de tiempo: las reformas en materia de transparencia en México



Fuente: elaboración propia con base en (García, 2016); (INAI, 2018).

Otra de las reformas clave se registra el 20 de julio de 2007 que modificó el Artículo 6º constitucional para considerar que toda la información en posesión de las autoridades es pública salvo que exista alguna clara excepción. Este cambio además fue significativo porque desde entonces cualquier persona puede realizar una solicitud –gratuita– de acceso a la información sin necesidad de probar su estatus jurídico ni ofrecer explicación sobre el propósito de su petición.

Pero sin duda, el mayor avance suscitado al momento fue la reforma constitucional de 2014. Este cambio permitió incluir el principio de *máxima publicidad* y amplió el alcance de la obligatoriedad de otorgar información a cargo de diferentes entidades públicas en diversos ámbitos y los tres órdenes de gobierno; la clave es que a partir de entonces todas aquellas instancias que utilizan recursos públicos están sujetas al cumplimiento y garantía del DAI.

⁴ Aunque cabe decir que solo era una garantía exigible por los partidos políticos. (Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, sexta parte).

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de **máxima publicidad**” (CPEUM, Artículo 6°).

Finalmente, destaca la previsión de que “los sujetos obligados deberán **documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones**, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información” (CPEUM, Artículo 6°). Este ajuste normativo, como se analizará más adelante, tiene implicaciones concretas en la emisión de lineamientos en materia de archivos y gestión documental.

Previo a esta reforma, la garantía del DAI recaía en un mosaico muy heterogéneo a nivel local. Las primeras leyes emitidas en la materia datan de 2002, paulatinamente en los estados se fue legislando hasta que en 2008 en todo el territorio nacional se habían emitido leyes en esta materia.

Tabla 1. Emisión de las primeras leyes estatales de transparencia en México

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Entidades federativas	1. Aguascalientes 2. Jalisco 3. Querétaro 4. Sinaloa 5. Ley Federal de Acceso a la Información Pública	6. Colima 7. Ciudad de México 8. Durango 9. Guanajuato 10. Morelos 11. San Luis Potosí	12. Estado de México 13. Puebla 14. Quintana Roo 15. Yucatán	17. Baja California 18. Baja California Sur 19. Campeche 20. Chihuahua 21. Guerrero 22. Sonora	23. Chiapas 24. Hidalgo 25. Oaxaca	26. Nayarit 27. Tabasco 28. Tamaulipas 29. Tlaxcala 30. Veracruz	31. Coahuila 32. Michoacán 33. Nuevo León

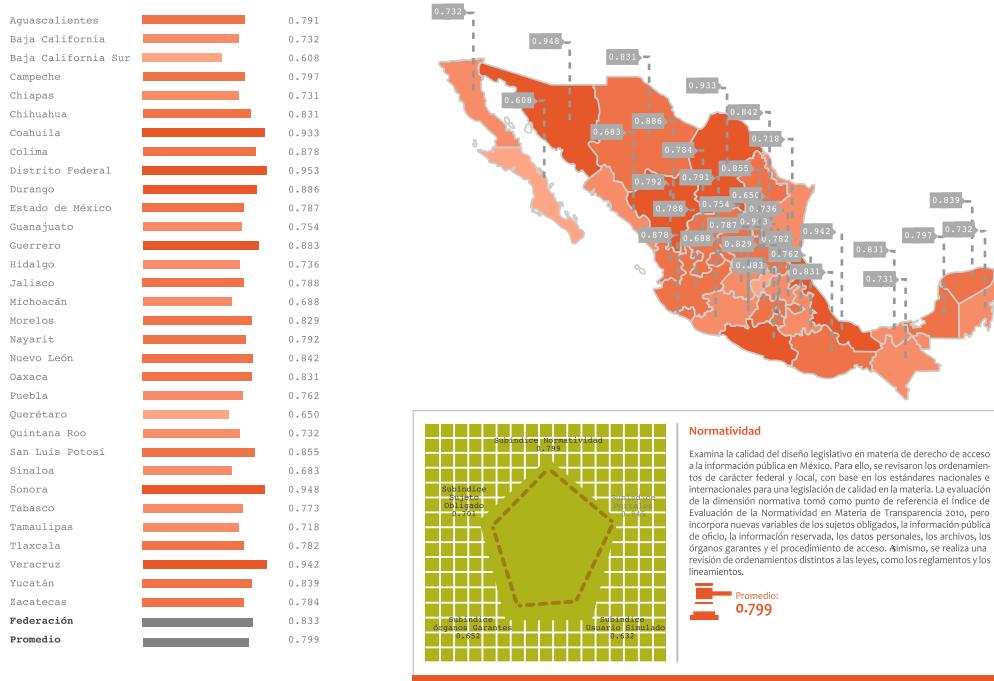
Fuente: Elaboración propia con base en López Ayllón, 2012.

En efecto, desde la academia como desde las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la agenda de transparencia,⁵ una de las variables desde la que se evaluaba el avance de la transparencia a nivel estatal era la calidad del marco normativo. Para ilustrarlo, a continuación, se presenta un mapa que distingue las diferencias en el diseño jurídico y la calidad normativa en transparencia entre las entidades federativas hacia el 2014, año de la citada reforma constitucional. Para entonces, según la Métrica de Transparencia del CIDE, destacaban las leyes de Coahuila, Distrito Federal, Sonora y Veracruz. En el extremo opuesto, las leyes con una evaluación más baja fueron las de Querétaro, Baja California Sur, Sinaloa.

⁵ Las organizaciones de la sociedad civil FUNDAR, centro de análisis e investigación y Artículo 19, durante varias ediciones elaboraron el “Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)” entre cuyas dimensiones se incluía el aspecto jurídico del DAI a través de la revisión de las diferentes leyes estatales. Ver boletín en: <https://fundar.org.mx/derecho-la-informacion-la-mitad-de-las-legislaciones-estatales-reprobadas/>

Mapa 1. Calificación de la dimensión de normatividad a nivel estatal en México, 2014

Dimensión normatividad



Fuente: (CIDE, 2014) Mapa obtenido de: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Mapas>.

Merece una mención especial el contexto en el que se instrumentó la reforma de 2014. Este proceso legislativo fue paradigmático ya que por primera vez un amplio grupo de personas expertas y especialistas incidieron de forma puntual en el proceso y resultado legislativo, lo que actualmente podemos denominar como el despliegue de procesos de “Parlamento Abierto” (APA, 2015). De esta manera, de parte de diversas organizaciones de la sociedad civil se promovió junto con el Congreso de la Unión, la discusión y redacción, tanto de las reformas a la Constitución como la emisión de una Ley general en la materia. Estos grupos fueron el Colectivo por la Transparencia⁶ y la Red por la Rendición de cuentas.⁷

Producto de esta reforma, en México se aprobó un marco jurídico que desde entonces se ha reconocido a nivel internacional; la LGTAIP empató desde su primera versión con los criterios de la Red de Transparencia y Acceso a la Información⁸ y la Ley Modelo de la OEA.⁹ Con este paso, no solo se amplió el 6° Constitucional sino que mandató la configuración de un sistema institucional en materia de transparencia; el establecimiento de información mínima que debe publicarse “de oficio”, y la conformación de un organismo constitucionalmente autónomo encargado de hacer valer el DAI con sus entidades homólogas a nivel estatal.

No obstante, entre los argumentos que no lograron incorporarse en el cuerpo de la Ley está la restricción de información en otras previsiones legales, como el caso de los temas de seguridad nacional. En opinión de algunas organizaciones de la sociedad civil, se dejó abierta la posibilidad de crear normatividades alternas a la propia ley especial de transparencia y acceso a la información para regular el cuidado y salvaguarda que deban tener los sujetos obligados de información clasificada, con lo que diferentes ordenamientos a la LGTAIP pudieran ir en contra de los principios constitucionales. (Article 19 - Colectivo por la Transparencia, 2014).¹⁰

⁶ Este colectivo se conformó por las siguientes organizaciones: Alianza Cívica (www.alianzacicvica.org.mx), Article 19 (www.article19.org), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (www.cemda.org.mx), Ciudadanos en Medios: democracia e información (www.ciudadanosenmedios.org.mx), Cultura Ecológica (www.culturaecologica.org.mx), DECA Equipo Pueblo (www.equipopueblo.org.mx), Fundar: Centro de análisis e investigación (www.fundar.org.mx), GESOC: Gestión social y participación (www.gesoc.org.mx), ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas (www.contraloriaciudadana.org.mx), Presencia Ciudadana Mexicana (www.presenciaciudadana.org.mx) y Sonora Ciudadana A.C. (www.sonoraciudadana.org.mx).

⁷ Esta Red en su momento se conformó de organizaciones, universidades agencias gubernamentales y centros de investigación: Para ver más sobre la Red, véase: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/que-es-la-red-por-la-rendicion-de-cuentas/>

⁸ Esta Red es financiada por el Programa EUROsocial+ para el desarrollo de un modelo que permita medir los avances y deficiencias en el derecho de acceso a la información en América Latina. Puede consultar más información en: <https://redrita.org/modelo-indicadores-rta-2/>

⁹ La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la información Pública fue aprobada el 8 de junio de 2010 y está disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf

¹⁰ Una de las agendas más controversiales en materia de transparencia es cómo frenar el (ab)uso en la figura de información reservada por motivos de seguridad nacional. Un caso reciente es la exigencia de organizaciones de la sociedad civil que han

2. Beneficios de la reforma constitucional y el nuevo régimen de transparencia

Esta reforma de transparencia ha sido la más significativa por la amplitud en la autonomía de los organismos garantes y su alcance a nivel nacional. Para resumir los logros significativos de la reforma, a continuación, subrayo algunos aspectos que han facilitado un contexto más homogéneo en el ámbito estatal: i) un solo marco normativo de referencia; ii) universo amplio de sujetos obligados; iii) emisión de un catálogo de obligaciones de transparencia comunes; iv) procedimientos estandarizados de acceso a la información, y v) una plataforma única de transparencia.

En principio, uno de los beneficios más claros fue la apuesta por uniformar un marco normativo que permitiera establecer un piso mínimo de definiciones y enfoques. Como se explicó líneas arriba, previo a la reforma, la regulación en materia de transparencia no era de carácter general y muchos sujetos obligados se regían por lineamientos y criterios propios, aunque en muchos casos, también emulaban la normatividad federal en la materia.

Esto impactó de manera muy clara en el ámbito estatal. Hasta entonces, las legislaturas locales habían afrontado la transparencia de modos muy diversos por lo que uno de los avances de esta reforma fue la armonización de leyes en clara referencia a la Ley general.

A la luz de la reforma constitucional del 2014 y la emisión de la LGTAIP se dio un proceso de armonización de las leyes a nivel local. En este proceso el INAI identificó algunos casos en los que la norma era contraria a lo dispuesto por el marco de referencia en la nueva ley secundaria, –hecho que revela la importancia de la autonomía del organismo garante nacional– así emprendió acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia por considerar que las leyes de Ciudad de México, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, eran violatorias de la Constitución, en función de que se oponían y limitaban la transparencia y el acceso a la información, o bien, constituyan una omisión Legislativa (INAI, 2016-2017). Para 2018, en todo el territorio nacional se había completado el proceso de armonización en materia de transparencia.

Otro resultado fue una mayor claridad respecto de **quiénes deben considerarse como sujetos obligados de la Ley**. Tras la publicación de la LGTAIP se hizo la distinción de los denominados “OSOS: Otros sujetos obligados” o “nuevos sujetos obligados” para aludir a las instituciones que por primera vez fueron incluidas en las prescripciones de transparencia, tales como los partidos políticos; universidades públicas; sindicatos, fideicomisos con recursos públicos o entidades autónomas. A la fecha, al menos de jure es claro el mandato para todas las instancias que utilizan recursos públicos sobre cumplir con la garantía del DAI y las obligaciones de transparencia de la información pública.

En tercer lugar, actualmente existe un **catálogo de información estandarizado** al que deben apegarse los sujetos obligados. La emisión de la Ley general y la armonización de las leyes estatales han permitido definir 48 temas que deben publicarse de manera obligatoria (conforme al artículo 70 de la LGTAIP), sin necesidad de que medie una solicitud de acceso a la información. Esta previsión conocida como “obligaciones de transparencia” establece el estándar de la información que cualquier sujeto obligado –sea, por ejemplo, la Secretaría de Bienestar en Chiapas, el Tribunal electoral del estado de Morelos o el Ayuntamiento de Tehuacán en Puebla– deban publicar de manera regular.

En relación con los dos puntos anteriores, desde la norma se ha intentado resolver la pregunta sobre quiénes son sujetos de la Ley. Casos como los fideicomisos con recursos públicos, organismos descentralizados o incluso organizaciones beneficiarias y ejecutoras de recursos públicos también se deben sujetar a la normatividad de transparencia. Una de las salidas que se han utilizado para la definición del universo total de sujetos obligados, no sólo a nivel federal sino también en los estados, es la identificación de los padrones de sujetos obligados y la emisión de tablas de aplicabilidad. Estas tablas definen qué entidades, dependencias u organismos que ejecutan recursos públicos, deben cumplir con qué obligaciones de transparencia comunes y para ello deben publicarse en los sitios web de los organismos garantes. Lo que es un hecho, es que, si bien la Ley ha mitigado los espacios vacíos sobre quiénes deben de cumplir con la Ley, en la práctica, y como se ha documentado desde la Métrica de Gobierno Abierto, el número preciso del universo de sujetos obligados (SO en adelante) es variable, no necesariamente se cuenta con un padrón a nivel nacional y existen discrepancias entre las listas de SO de los organismos garantes y de los SO registrados en la PNT (CIDE-INAI, 2019).

En cuarto lugar, la norma se ha traducido en **procesos definidos para acceder a la información pública**. Destaca el estándar de la Ley general con el plazo máximo de 20 días hábiles para dar respuestas a

documentado y visibilizado los casos de vigilancia ilegal a cargo de entidades gubernamentales en México, tras el episodio denominado “Pegasus”- en la administración federal de E. Peña Nieto- mediante el que se denunció la contratación de este malware para propósito de hostigamiento de particulares y activistas. Este caso se ha hecho extensivo a la administración federal de A. López Obrador, sin que se haya podido acceder a información precisa sobre este tipo de contrataciones y adquisiciones, con el argumento de que su publicidad puede afectar la seguridad nacional. Para ver más sobre este tema véase: (R3D - Red en defensa de los derechos digitales, 2021)

las solicitudes de acceso a la información; la existencia de recursos para que la ciudadanía manifieste si se ha satisfecho su demanda de información (recursos de revisión); el anonimato para presentar solicitudes de acceso y la disposición de la información mediante mecanismos electrónicos.

En términos de gestión pública, la LGTAIP determinó que dentro de cada sujeto obligado debía instituirse una Unidad de Transparencia (UT). Este cambio implicó un menor impacto en las entidades y dependencias de los poderes ejecutivos, que desde 2002 han adaptado procesos internos de acceso a la información. Para aquellas entidades públicas que se sumaron a partir de 2014, cierto es que ha implicado procesos de ajuste institucional y nuevos arreglos organizacionales, pero en el balance “la existencia de una U[nidad de transparencia]T como ente clave de la transparencia institucional se ha normalizado, de tal suerte que, a la fecha, muy pocas organizaciones de la administración pública federal y nacional son ajenas a la obligación de contar con esta unidad” (Ríos Cázares, Castañeda, & García, 2017).

Por último, entre los mayores cambios, y que han derivado en un amplio proceso de adaptación en los últimos seis años, está la necesidad de integrar la información relativa a las obligaciones de transparencia en un **único repositorio de información**. Desde la Ley se previó la implementación de una Plataforma Nacional de Transparecia (PNT). Esta plataforma digital se ha venido alimentando por la información que las propias entidades federativas, bajo el liderazgo de sus organismos garantes estatales, han compartido a partir de los denominados “Sistemas Infomex”. La única excepción ha sido el caso del Estado de México, que ha desarrollado una plataforma propia.¹¹

Sin importar si en las entidades federativas los sujetos obligados hacen uso de plataformas electrónicas propias, por Ley es la PNT es el repositorio de información obligatoria de transparencia nacional.¹² En esta plataforma se incluye el también denominado “SIPOT” –sistema de información de portal de obligaciones de transparencia– mediante el cual los sujetos obligados ponen a disposición de la ciudadanía la información relativa a las obligaciones que se establecen tanto en la LGTAIP como en los ordenamientos locales, según les corresponda. Al acceder al sitio de la Plataforma además de conocer las obligaciones por sujeto obligado en cada entidad federativa (Módulo SIPOT), es posible realizar solicitudes de acceso a la información y presentar quejas en caso de no haber recibido la respuesta solicitada (Plataforma Nacional de Transparencia–SNT, 2021).

Recientemente, el 13 de septiembre de 2021,
dentro de la PNT se inició la implementación del nuevo
“Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información” (SISAI) 2.0.
En el SISAI 2.0 se pueden realizar solicitudes y, en dado caso, recursos de revisión,
en donde se vincula toda la información de las
anteriores solicitudes de Infomex en la federación y los estados.
(INAI, 2021)

3. La adaptación a las reformas: un nuevo diseño institucional

Además de permitir un marco de referencia similar, el nuevo régimen de transparencia en México derivó en el diseño institucional de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT). Este arreglo tiene un fundamento de corte federalista al permitir la participación y representación del organismo constitucional autónomo federal –INAI– junto con los 32 organismos garantes estatales, el INEGI, la ASF y el AGN en la toma de decisiones colegiada.

Según se explica en su sitio web institucional, el SNT es:

“una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable”.

Para su operación, cuenta con un Consejo Nacional integrado por las instancias arriba enlistadas y se distribuye en 11 comisiones temáticas y cinco coordinaciones regionales:

¹¹ Para la gestión de solicitudes de acceso a la información, el organismo garante de transparencia en el Estado de México (INFOEM) cuenta con el SAIMEX – Sistema de Acceso a la Información Mexiquense. Para el caso de las Obligaciones de Transparencia tiene un apartado denominado “IPOMEX” en el que se despliega Información Pública de Oficio de los Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. Disponibles en: <https://www.saimex.org.mx/saimex/ciudadano/login.page> y <http://www.ipomex.org.mx/portal.htm>, respectivamente.

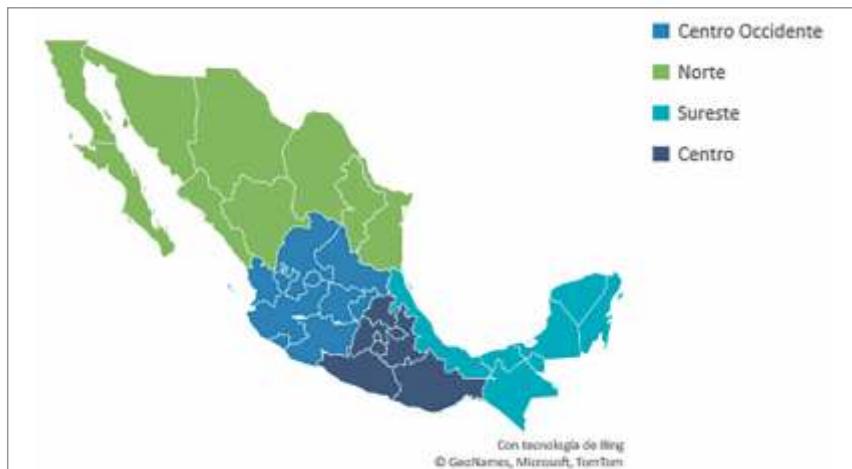
¹² De conformidad con lo previsto en los artículos 49, 50, fracción 11y 95, segundo párrafo de la Ley General; 91 de la Ley Federal; en relación con los numerales Quinto, Séptimo, Centésimo décimo y Centésimo quinto de los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia.

1. Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones
2. Comisión de Protección de Datos Personales
3. Comisión de Capacitación, Educación y Cultura
4. Comisión de Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social
5. Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia
6. Comisión de Archivos y Gestión Documental
7. Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva
8. Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios
9. Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación
10. Comisión de Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social
11. Comisión de Rendición de Cuentas

A nivel regional, las entidades federativas se distribuyen de la siguiente manera:

1. Coordinación Región Centro
2. Coordinación Región Centro-Occidente
3. Coordinación Región Norte
4. Coordinación Región Sureste
5. Coordinación de Organismos Garantes

Mapa 2. Regiones del SNT



Fuente. Elaboración propia con información del SNT.

El rol del SNT es el establecimiento de los parámetros regulatorios y lineamientos base para implementar el marco normativo en todos los sujetos obligados del país. Esta articulación interinstitucional busca, justamente, cerrar las brechas en la interpretación de la Ley en diferentes temáticas conforme a las comisiones que conforman el sistema; dar elementos para la operación de los procedimientos de acceso a la información y normar criterios sobre el quehacer de los organismos garantes en el marco de sus atribuciones, tanto en términos de transparencia como en materia de protección de datos personales.

Por su parte, el abordaje de la transparencia necesariamente debe incluir la administración y gestión de la información pública, este debe ser su sustento. A este respecto, el nuevo diseño institucional del SNT fue precedente para la configuración de un sistema similar en materia de archivos. Es preciso destacar que las reformas asociadas a la gestión documental –al menos con la mirada puesta en el DAI– se discutieron de manera subsecuente a los cambios legislativos de transparencia. La materia de archivos, cierto es que contaba con un marco jurídico existente desde mucho tiempo antes a las reformas de transparencia, no obstante, hasta hace apenas un par de décadas se le había visto como un tema vinculado al acceso a la información y a propia la propia gestión pública. Esta disociación, explica, en parte, el incipiente desarrollo de la gestión documental en la agenda de transparencia. Como explica J. Nacif, “una de las causas para que el derecho a la información pública no se cumpla es que la administración pública ha descuidado la verdadera administración de documentos” (Nacif Mina, 2008).

Desde la LGTAIP, ya el artículo 129 refuerza lo previsto a nivel constitucional sobre la importancia de documentar el quehacer gubernamental:

"Los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los Documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato en que el solicitante manifieste, de entre aquellos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita. En el caso de que la información solicitada consista en bases de datos se deberá privilegiar la entrega de la misma en Formatos Abiertos" [énfasis añadido]. (Diario Oficial de la Federación, 2021)".

Con ello, a diferencia de un SNT medianamente institucionalizado y con cinco años de operación, es hasta el 15 de junio de 2018 que se emite la Ley General de Archivos y su mandato para la consecuente creación de un Sistema Nacional en la materia. El caso de los archivos se podría identificar como una reforma de última generación que viene a complementar el marco de transparencia. En este trayecto tanto el INAI como el SNT han fungido como instancias clave para la emisión de lineamientos específicos con el liderazgo del Archivo General de la Nación (AGN).

De este modo, el Sistema Nacional de Archivos está encabezado por el Consejo General de Archivos (CONARCH), instalado el 13 de septiembre de 2019 y que en el que confluyen las siguientes instancias:

- I. Titular AGN
- II. Titular SEGOB
- III. Titular SFP
- IV. Representante Cámara DIPUTADOS
- V. Representante C. SENADORES
- VI. Representante del PJF
- VII. Comisionado INAI
- VIII. Integrante de la junta de gobierno del INEGI
- IX. Titular de Auditoría Superior de la Federación
- X. Titular del Banco de México
- XI. El presidente de cada uno de los Consejos locales (estatales)
- XII. Representante Archivos Privados
- XIII. Representante Consejo Técnico y Científico Archivístico

A su vez, el plazo para la armonización legislativa en esta materia, conforme a los transitorios de la Ley, venció el 14 de junio de 2020. Hasta el 3 de agosto de 2021, y en el proceso en que se elabora el presente capítulo, el INAI junto con el AGN han realizado acciones de apoyo técnico para la adecuación o elaboración de las leyes estatales de archivos. Sin embargo, de las 28 iniciativas revisadas, el INAI ha presentado acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de Colima, Nuevo León, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, Chiapas, Sonora, Tlaxcala, Estado de México, Chihuahua, Nayarit, Aguascalientes y Zacatecas. (INAI, 2021).

4. Las últimas reformas: autonomía y la agenda de apertura institucional

En los últimos años los cambios que se han venido suscitando en materia de transparencia se han dado de manera incremental; es decir que hay un relativo consenso sobre el marco instituido. No puede soslayarse, sin embargo, la discusión sobre la autonomía constitucional de los organismos garantes. Los debates subsecuentes han girado en torno a dicha autonomía –*de facto*– y a los procesos de designación imparcial de quienes están a la cabeza de tales organismos. En ese sentido, las luchas colectivas han cambiado de frente, desde uno más jurídico –*mejorar las leyes de acceso a la información y transparencia*– hacia un más anclado en la función pública y la implementación de políticas públicas –*asegurar el cumplimiento de ese marco normativo*–.

Sobre este aspecto, destaca la labor de las organizaciones de la sociedad civil de que han seguido de cerca los procesos de designación pública “abierta” para diferentes instancias y consejos a nivel nacional, entre los que se incluyen los organismos garantes de la transparencia en los estados. Resalta el Observatorio de “Designaciones Públicas” coordinado por FUNDAR y Article 19 mediante el cual se hace un seguimiento puntual de los aspirantes a la titularidad de estos organismos con el objetivo de “promover la transparencia y contribuir al ejercicio del derecho a la información generando un espacio de deliberación pública sobre estos procesos y la idoneidad de los candidatos” (FUNDAR- Artículo 19, 2021)

Con respecto a la autonomía, en 2016 se reformó el Artículo 6º. constitucional para dotar de mayor autonomía al INAI en su carácter de organismo garante nacional (CPEUM, Artículo 6º). Esta reforma permitió que el INAI pueda conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de organismos autónomos de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información. La reforma también contempló el carácter definitorio, vinculante e inatacable de sus resoluciones para los sujetos obligados.

En efecto, el arreglo institucional actual ha dotado de mayor margen de acción tanto al INAI como a los organismos garantes para posicionarse como efectivos contrapesos, lo que sin duda ha modificado el mapa de transparencia en el país. En la siguiente sección se revisará con mayor detalle si esta premisa, dispuesta en la Ley, tiene un correlato en la gestión y actuación de estos organismos.

Por otra parte, vale la pena señalar que el actual régimen de transparencia y el marco normativo es innovador no únicamente por el proceso colaborativo y de participación ciudadana en el que se reformó, sino también por un espíritu más progresista. En 2014, por primera vez se legisló en materia de gobierno abierto¹³ y se establecieron disposiciones en materia de transparencia proactiva,¹⁴ esto es, entender que la información que la ciudadanía puede consultar, y que le puede generar interés y utilidad, va más allá de aquella que la propia norma obliga.

A ese respecto, en los últimos años se han emitido lineamientos y pautas para diseñar políticas de transparencia con una mirada mucho más amplia,¹⁵ que incorpora a la ecuación la participación ciudadana, la colaboración, la innovación social y la rendición de cuentas. Al ser México uno de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y a la par de las reformas que se han narrado en este capítulo, desde el propio INAI en coordinación con el SNT y con un grupo de OSC se ha promovido una lógica de apertura institucional, esto es, no sólo apostar porque el mandato de Ley se cumpla sino que la información que se publique y se ponga a disposición de la ciudadanía sea útil, agregue valor, disminuya asimetrías de información y, en última instancia, resuelva problemas públicos.

En este sentido, se han impulsado diversas iniciativas que van desde el ámbito federal, como la elaboración de los planes de gobierno abierto en el marco de la AGA (Alianza para el Gobierno Abierto en México, 2021) así como la adopción de este esquema en 30 entidades federativas.¹⁶ La premisa de estas iniciativas es que al definir una agenda conjunta de prioridades entre el gobierno y la sociedad civil, se pueden establecer compromisos que permitan aprovechar el acceso a la información pública y la transparencia proactiva sobre sectores y temáticas prioritarias para la ciudadanía, así como la articulación de esquemas de participación para el diseño de estas agendas de política pública, el uso de la tecnología y la evaluación del cumplimiento de estos compromisos.

Desde esta aproximación, las últimas reformas a la Ley se han gestado a partir de la exigencia ciudadana por una transparencia más proactiva. Así, se identifica el cambio más reciente a la LGTAIP el 13 de agosto de 2020 que establece la obligatoriedad para que todas las sentencias del poder judicial se publiquen. De nuevo esto ha sido resultado de la insistencia de organizaciones de la sociedad civil¹⁷ que han acompañado y pugnado por estos cambios legislativos. En 2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que todas las sentencias deben ser puestas a disposición en sus versiones públicas al considerar que todas son de interés público puesto que:

- 1) Contienen información relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, pues la divulgación de las sentencias resulta fundamental para conocer cómo la legislación es entendida por los jueces y concretizada en los casos puestos a su jurisdicción, y
- 2) Su divulgación es útil para que el público comprenda las actividades llevadas a cabo por el poder judicial local y federal, así como para fiscalizar y dar seguimiento al desempeño que tienen los servidores públicos a quienes se les ha depositado la alta responsabilidad de administrar justicia." (SCJN, 2021)

En este sentido, se observa que el tránsito de la transparencia ya no solo es descentralizado en términos de órdenes públicos, si no que más allá de los poderes Ejecutivos, sea el federal o en los estados de la república, en este caso específico en torno al Poder Judicial, se está gestando un movimiento en reclamo por más transparencia.¹⁸

¹³ Artículo 59 de la LGTAIP.

¹⁴ Artículos 56, 57 y 58 de la LGTAIP.

¹⁵ Por ejemplo, los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de Transparencia Proactiva y las Políticas Nacionales de Gobierno Abierto y Transparencia proactiva. Disponibles en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469086/Lineamientos__catalogos_y_publicacion_de_informacion.pdf y https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Pol%C3%ADticas-de-Gobierno-Abierto-y-Transparencia-Proactiva-Consejo-Nacional.pdf#new_tab.

¹⁶ La iniciativa promovida por el INAI y el SNT "Gobierno Abierto, cocreación desde lo local" cuenta con espacios de participación y transparencia en todos los estados salvo Puebla y Tamaulipas, en los que intervienen autoridades, organismos garantes y sociedad civil. Para conocer más véase: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877.

¹⁷ El colectivo "Lo justo es que sepas" integrado por EQUIS Justicia para la Mujeres (EQUIS), México Evalúa, Borde Político, Artículo 19, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), Controla tu Gobierno y Fundar Centro de Análisis e Investigación, presentó varios posicionamientos respecto de la necesidad de publicar todas las sentencias en razón de su contribución al interés público. Para ver más sobre este posicionamiento consulte: <https://fundar.org.mx/lo-justo-es-que-sepasia/>.

¹⁸ Organizaciones de la sociedad civil como Equis Justicia para las Mujeres, México Evalúa y el World Justice Project en México han visibilizado la importancia que tiene la apertura de la información relativa al quehacer jurisdiccional de las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia, así como el establecimiento de esquemas de participación y rendición de cuentas con una mirada anclada en el Gobierno Abierto.

Segunda parte: caracterización de la transparencia desde una el ámbito estatal

1. Consideraciones metodológicas

El desarrollo de esta segunda parte del documento toma como base el marco metodológico que se ha utilizado para algunas mediciones especializadas en materia de transparencia, a saber: la “Métrica de Transparencia” (CIDE, 2014); el Diagnóstico de los Sujetos obligados en el ámbito federal (Ríos, 2015) y la “Métrica de Gobierno Abierto” (CIDE- INAI, 2019). Para poder caracterizar las condiciones actuales de la transparencia a nivel estatal en México, y al adaptar el marco de análisis de los referidos estudios, es preciso identificar tres dimensiones de la transparencia, según su grado de alcance:

1) Transparencia reactiva y activa. Esta dimensión se refiere al conjunto de variables asociadas a las solicitudes de acceso a la información (transparencia reactiva) de modo que los Sujetos Obligados (SO en adelante) reaccionan a las peticiones de la ciudadanía; esta podría denominarse una primera generación de transparencia. Esta primera categoría también involucra la publicación de las obligaciones de transparencia dispuestas en los diferentes ordenamientos estatales (transparencia activa). Esto es, poder identificar si los SO cumplen con las obligaciones que les ha asignado la ley y si están debidamente actualizadas.

2) Transparencia proactiva: En esta dimensión se incluye el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley general, que –como establece el propio marco normativo– permite la generación de conocimiento público útil, con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables. (Diario Oficial de la Federación, 2016) En esta misma dimensión también se valorarán algunos aspectos relacionados con el gobierno abierto.

Para ello, se toma como referencia la definición aprobada por el SNT: “Gobierno abierto es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.” (SNT, 2015). Por lo que indicadores que capturen la interacción entre las instituciones públicas y ciudadanía conforme a los pilares de gobierno abierto –transparencia, participación, rendición de cuentas, colaboración e innovación– a nivel estatal se clasifican dentro de esta dimensión.

3) Sustento de la transparencia: Esta es una dimensión transversal y se refiere al conjunto de procedimientos, acciones y decisiones enfocadas a la gestión de los documentos dentro de las instituciones públicas y SO.

Por otra parte, además de hacer un análisis de estas dimensiones, para mostrar el estado de la transparencia a nivel estatal se analizará desde las siguientes perspectivas:

- **Oferta:** esta perspectiva podría denominarse como “la perspectiva gubernamental de la transparencia”, en referencia a los recursos humanos, financieros y otras capacidades institucionales con las que cuentan tanto los SO como los organismos garantes (OG en adelante) para cumplir con el marco normativo del DAI y transparencia.
- **Demandas:** también podría considerarse como “la perspectiva ciudadana de la transparencia”. Desde esta perspectiva se muestran algunos indicadores que sirven como proxy sobre la experiencia de la ciudadanía al interactuar con sus gobiernos y ejercer su DAI, así como el conocimiento que tienen las personas sobre este derecho.
- Para el caso del sustento de la transparencia, los datos se abordan principalmente desde la perspectiva de la oferta, dada la disponibilidad de información sobre el tema.

Sobre las fuentes de información es importante aclarar que se ha tomado información de las encuestas y censos de transparencia del INEGI,¹⁹ así como de la Métrica de Gobierno Abierto. De este modo, a continuación, se presentan datos asociados al desempeño de los sujetos obligados (Censos de gobierno y

¹⁹ A partir de la información disponible más actualizada hasta agosto de 2021. El 28 de septiembre de 2021 se dieron a conocer

Métrica de Gobierno Abierto), así como información provista por los organismos garantes (Censos de transparencia). En menor proporción, se presenta información sobre la percepción de la ciudadanía respecto de su DAI y transparencia (encuestas y Métrica de Gobierno Abierto – que arroja información obtenida a través de ejercicios de usuario simulado).

2. Transparencia reactiva y activa

2.1 Oferta

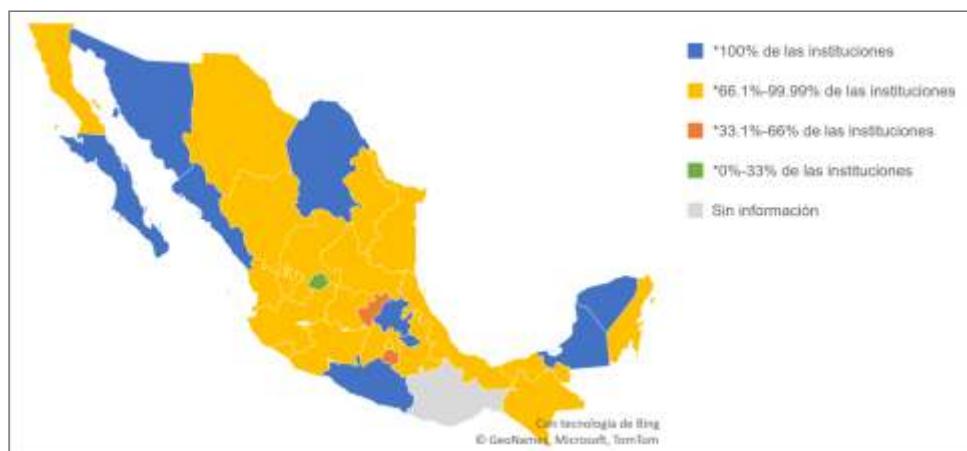
2.1.1 Las capacidades de los sujetos obligados a nivel estatal

En este apartado se analiza la organización interna, los procesos y recursos con que cuentan las instituciones públicas estatales. La mayoría de los indicadores que se presentan en esta sección son resultado del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 (INEGI, 2020) que toma como unidad de medida a las instituciones públicas.²⁰

Normatividad

En 2019, se registró un total de 2,090 instituciones en la Administración Pública estatal (en adelante, AP estatal) (INEGI, 2020). De estas, la mayoría (87%) reportó contar con normatividad interna para regular el acceso a la información. Esto significa que, salvo casos como Aguascalientes, Morelos o Querétaro, en el resto de las entidades federativas más de 85% de las instituciones cuentan con lineamientos y normas internas para hacer operable el mandato de transparencia, así como contar con regulaciones institucionales para garantizar el DAI (mapa 3).

Mapa 3. Instituciones con normatividad en materia de Acceso a la Información (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

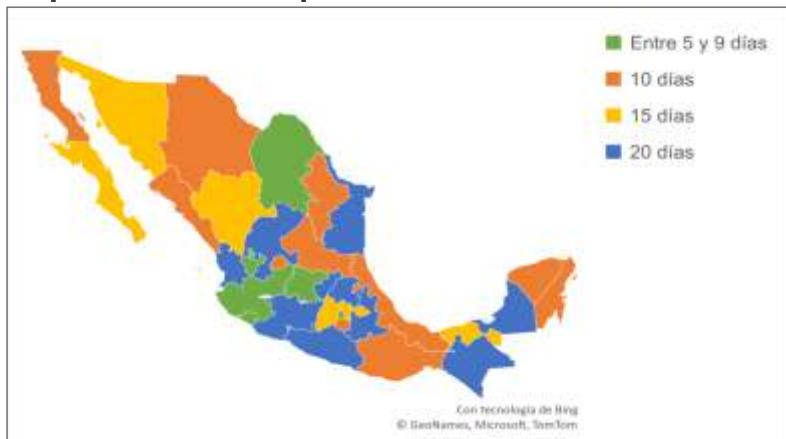
*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

Al hacer una revisión de las leyes estatales de transparencia y acceso a la información, se observa que, en promedio, los SO tienen 14 días para responder a las solicitudes, por debajo del estándar de 20 días dispuesto en la LGTAIP, y pueden ampliar los plazos hasta por 8 días (mapa 4 y gráfico 1).

los resultados generales del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2021. En esta publicación se han incluido algunos datos actualizados a partir del reporte general dado que a la fecha de elaboración aún no se encontraban disponibles los tabulados específicos.

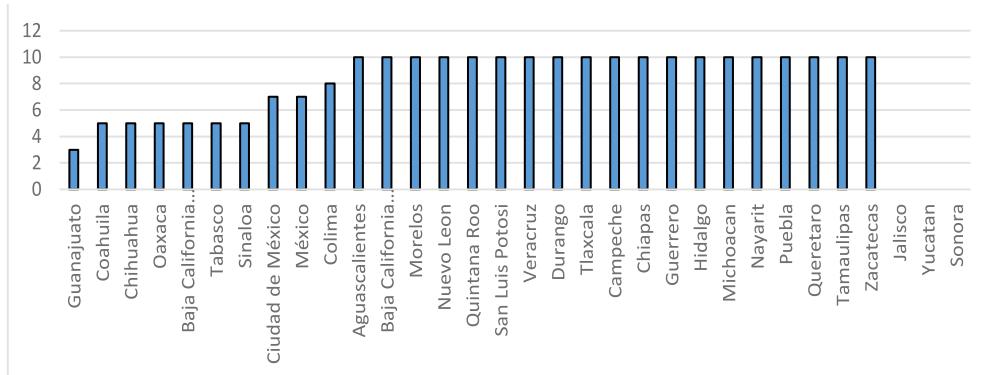
²⁰ Entendidas como las organizaciones de carácter público que forman parte, en su respectivo ámbito de gobierno, del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y/o Poder Judicial, y que están previstas en sus respectivas normativas orgánicas para el ejercicio de atribuciones específicas. En esta definición también habrán de considerarse los órganos constitucionales autónomos.

Mapa 4. Plazos de respuesta a solicitudes de información



Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información

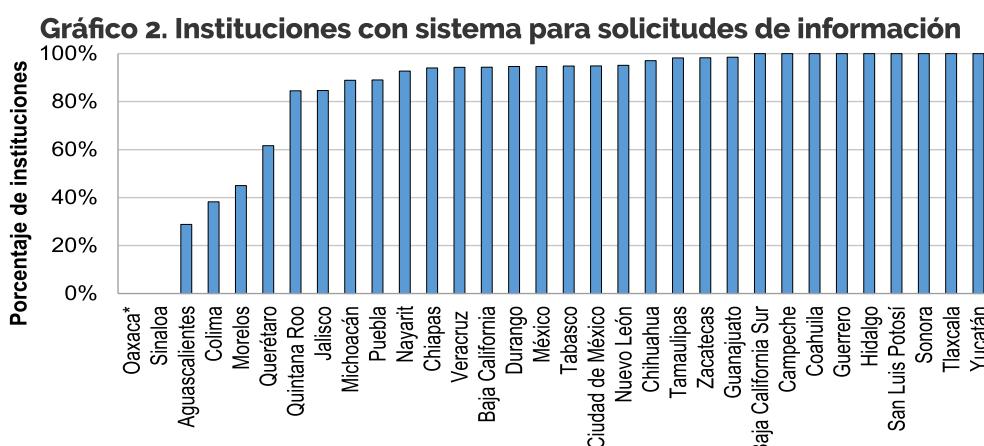
Gráfico 1. Plazos de prórroga a solicitudes de información



Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información
Nota: No se menciona de manera explícita en la ley los plazos de prórroga para Jalisco, Yucatán y Sonora.

I. Sistemas para solicitudes de información

En términos de la capacidad instalada para responder a las solicitudes de acceso, para 2019, de las 699 instituciones en la Administración Pública estatal, sólo 33% tenían sistemas para recepción y atención de solicitudes de acceso a la información. Como se observa en el gráfico (2) la mayoría de las entidades registran más de 85% de instituciones que cuentan con sistemas para responder solicitudes. Además de Oaxaca, que no reportó información a este respecto, llaman la atención los casos de Sinaloa (0%), Aguascalientes (29%), Colima (38%), Morelos (45%) y Querétaro (62%) que muestran rezagos en este sentido, pese a que actualmente es posible gestionar solicitudes mediante el módulo respectivo en la PNT.



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020

*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

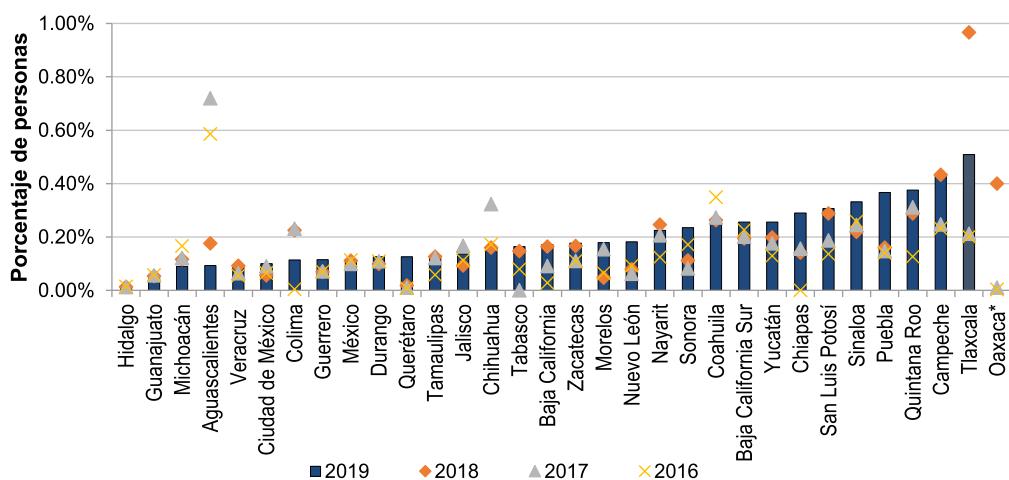
II. Personal en unidades administrativas encargadas de la transparencia

Unidades de Transparencia (UT)

Para 2019, el Censo de Gobierno registró que 2 millones 570 mil 443 personas trabajaron en las AP estatales. De éstas, sólo 0.15% trabajaban en las UT. Tlaxcala es el estado con más personal en la UT como porcentaje del empleo público en el estado (0.51%), mientras que Hidalgo es el que tiene menos (0.01%). En principio, esto muestra que, pese a ser una función transversal, la gestión de la transparencia y asuntos asociados con el DAI se realiza con muy poco personal.

Por otro lado, al comparar este dato en los últimos años, se podría esperar que la tendencia en el tamaño del personal de estas UT fuese ascendente, en función del aumento de la demanda (solicitudes de información) o por la carga extra de las diversas obligaciones de transparencia. Sin embargo, como se observa en el gráfico 3, en Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila y Guanajuato el personal de las UT disminuyó entre 2019, 2018 y 2017. En contraste, en Querétaro, Nuevo León, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Yucatán, Chiapas, Sinaloa, Puebla, Veracruz y Quintana Roo aumentó el personal de las UT entre 2016 y 2019. En el caso de Veracruz y Baja California es poco perceptible, aunque también aumentaron en este rubro. Resulta interesante, además, el caso de Tlaxcala, que entre 2018 y 2019 perdió 142 personas de las UT. Finalmente, en promedio, en 2019, cada institución de la AP estatal tenía menos de 2 personas en cada UT.

Gráfico 3. Personal de la UT como porcentaje del empleo público

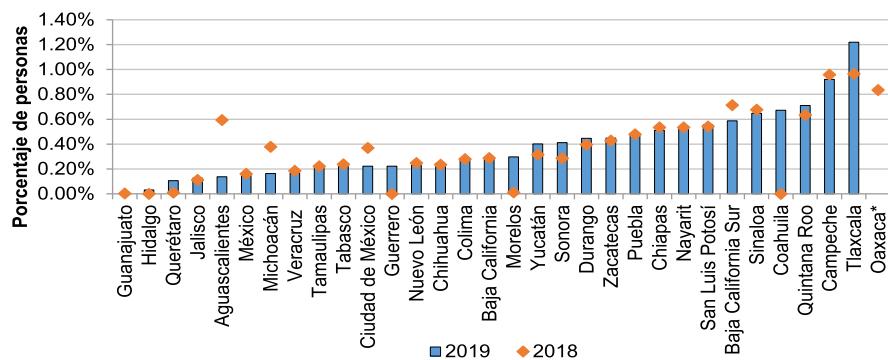


Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017

*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

En el caso de los Comités de Transparencia (CT) la tendencia es similar. Del total del empleo público en las AP estatales en 2019, sólo 0.26% trabajaba en los CT. Este porcentaje era ligeramente mayor en 2018 (0.28%). En 11 estados (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas Ciudad de México, Colima, México, Michoacán, Nuevo León, Tabasco y Veracruz) el personal que trabaja en los CT disminuyó entre 2018 y 2019. En promedio, en 2019, cada institución de la AP estatal tenía 3 personas en los CT (gráfico 4).

Gráfico 4. Personal en los CT como porcentaje del empleo público



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 y 2019.

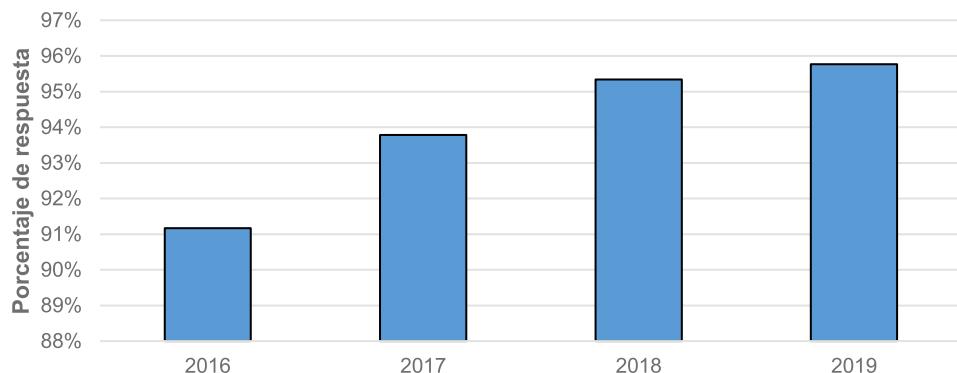
*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

A continuación, se presentan los datos que permiten entender cómo desde la oferta gubernamental se cumple con la **transparencia reactiva** (respuesta a las solicitudes de información) y **transparencia activa** (publicación de las obligaciones de transparencia). Para la primera parte, los datos del Censo de Gobierno son la base para ilustrar las diferencias entre estados.

III. Solicitudes de información: respuesta

Entre 2016 y 2019 los sujetos obligados del ámbito estatal han mejorado en la respuesta a las solicitudes. Mientras que, en 2016, 9% de las solicitudes se quedaban en trámite, en 2019 ese porcentaje es solo 4%. Esto da una buena muestra de la evolución del quehacer institucional y la adaptación tras los cambios en el nuevo marco normativo (gráfico 5).

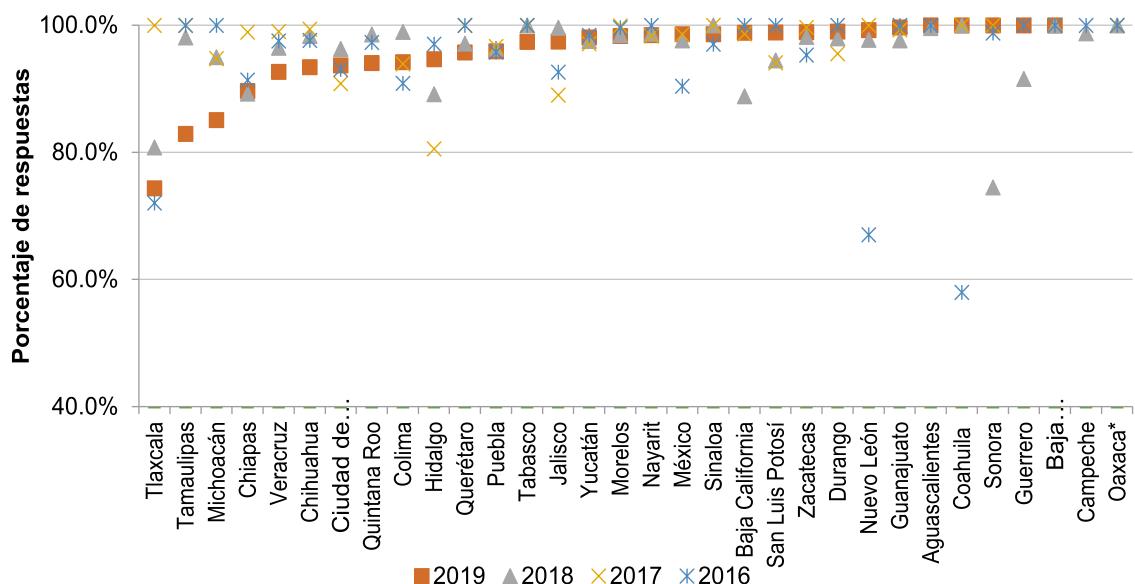
Gráfico 5. Porcentaje de respuesta a solicitudes de información recibidas por sujetos obligados estatales



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017.

No obstante, al hacer un análisis por estado se observa que no todos los estados mejoraron su porcentaje de respuesta, este es el caso de Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas y Veracruz. Es importante mencionar que, a diferencia del Censo de Transparencia que contiene información sobre el tipo de respuesta emitida por los O.G. a las solicitudes de información, el Censo de Gobierno no permite conocer la manera en que los S. O. respondieron, es decir, diferenciar por tipo de respuesta, plazos, etc.) (gráfico 6).

Gráfico 6. Solicitudes respondidas (%) por sujetos obligados



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017

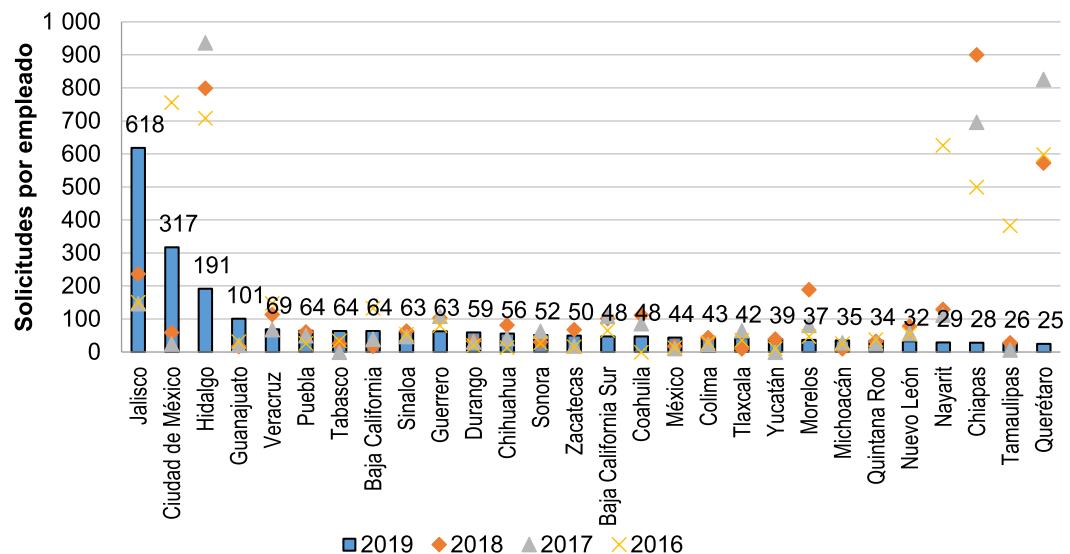
*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

IV. Relación entre personal de la UT y solicitudes

Para identificar si el personal que hay en las UT es suficiente, o no, para hacer frente a la demanda de información, es importante analizar la carga de trabajo y la cantidad de personas disponibles para solventar estas tareas. Por ejemplo, la relación entre el número de solicitudes de recibidas y el personal de las UT puede mostrar casos de posible insuficiencia o excedentes de personal.

En promedio, en 2019, cada empleado de las UT estatales tenía que responder a 90 solicitudes al año. Este número ha ido a la baja desde 2016, cuando tenían que responder 102 solicitudes. Jalisco es el estado en el que el personal de las UT tiene la mayor carga de trabajo, en 2019 cada empleado de dicha entidad tenía que responder más de 600 solicitudes al año. En este caso, como en muchos otros, aunque el personal ha ido aumentando, las solicitudes de información también han incrementado a mayor velocidad (gráfico 7).

Gráfico 7. Solicitudes recibidas al año por empleado de la UT de los sujetos obligados



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017.

Esto además de revelar que la demanda por información pública es más intensiva en algunos estados que en otros (más adelante se desarrollará más sobre este aspecto), es indicativo de que las instituciones públicas deben repensar la manera en la que están distribuyendo tanto las cargas de trabajo como el personal adscrito a las UT. Especialmente, porque la tendencia marca que habrá mayor crecimiento, o en el escenario más conservador, se mantendrá al mismo nivel. Así también, de diseñarse estrategias para aprovechar mejor las solicitudes de información mediante acciones o políticas que sistematicen las preguntas recurrentes de la ciudadanía, y otorguen información más apegada sus necesidades (políticas de transparencia proactiva), estas tareas requerirán de menos recursos y desgaste institucional.

V. Transparencia activa desde la oferta gubernamental

A fin de conocer un poco más sobre si los SO están cumpliendo con sus obligaciones de transparencia establecidas en la Ley (Transparencia activa), y en ausencia de información derivada de los Censos de INEGI sobre este aspecto, para esta sección se tomaron los datos de la Métrica de Gobierno Abierto, 2019 (Métrica, en adelante).²¹ El componente de transparencia activa de la Métrica evalúa la medida en la que una muestra de sujetos obligados²² cumple con la obligación de transparentar cierta información. Para su construcción, se revisaron los datos disponibles en el SIPOT, se evaluó la existencia de la información

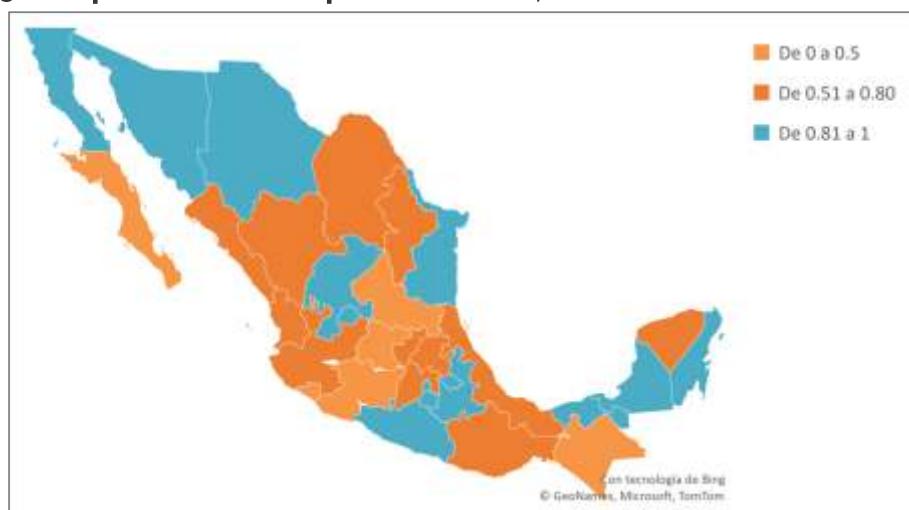
²¹ La Métrica de Gobierno Abierto es una investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el INAI y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) para monitorear el nivel de apertura institucional de algunos sujetos obligados de la Ley General de Transparencia en los tres órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal). La Métrica aporta diferentes elementos de análisis en materia de apertura, con base en los ejes de transparencia y participación ciudadana, así como la oferta de mecanismos gubernamentales y la demanda de instrumentos por parte de la ciudadanía. La Métrica analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión. (CIDE- INAI, 2019)

²² Para la Métrica 2019 la muestra de sujetos obligados fue de 1,243, con lo que se cubre alrededor de 15% del total de sujetos obligados del país.

prevista en las primeras 13 fracciones del artículo 70 de la LGTAIP y sus equivalentes en las leyes locales, a saber: declaraciones patrimoniales; directorio de los servidores públicos; estructura orgánica; facultades; gastos en representación y viáticos; indicadores de interés público; indicadores que permitan la rendición de cuentas; información sobre su unidad de transparencia; marco normativo; contratos por honorarios; plazas vacantes; objetivos y remuneraciones de sus servidores públicos.

La medición se basa en una escala de 0 a 1, donde el valor más cercano a 1 indica un mayor nivel de cumplimiento. El valor promedio de este componente para todos los estados del país es de 0.72 y existe poca variación en el cumplimiento de las diferentes obligaciones. El análisis de este componente por estado (mapa 5), muestra que Tabasco (0.97) y Quintana Roo (0.96) son las entidades que, en promedio, publican en el SIPOT la información prevista en prácticamente todas las fracciones consideradas en el análisis. En contraste, Guanajuato (0.16), Michoacán (0.25) y Colima (0.30) son las entidades que durante 2018²³ publicaron menos información respecto de las fracciones consideradas.

Mapa 5. Componente de transparencia activa, Métrica de Gobierno Abierto 2019



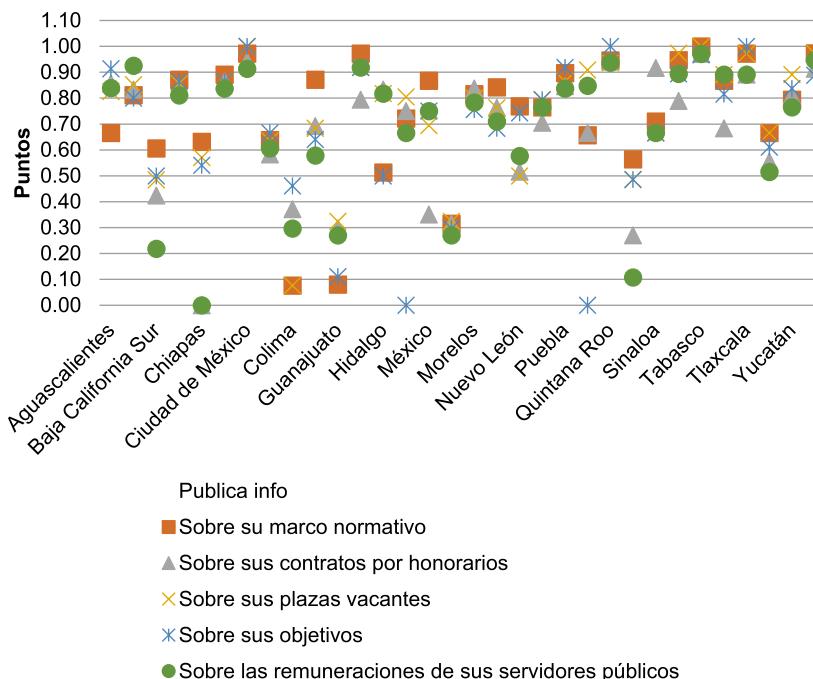
Fuente: Elaboración propia con base en el Métrica de Gobierno Abierto, 2019.

De acuerdo con la Métrica en 2019, en promedio, las mejores calificaciones se encuentran en la publicación de información sobre el marco normativo y las plazas vacantes. Como se observa en el gráfico 8, los resultados no muestran una tendencia hacia la publicación de alguna fracción en específico, y las variaciones entre distintos SO al interior de las entidades federativas muestran resultados dispersos y heterogéneos. Esto en principio indica que, pese a existir un catálogo puntual de obligaciones en la norma, de facto no se están cumpliendo a cabalidad con ellas. Aquí de nuevo surge la diferenciación entre estados dada por la existencia de las denominadas “tablas de aplicabilidad” esto es, como se expuso en la primera parte del capítulo, excepciones para la publicación de algunas fracciones a cargo de ciertos SO. No obstante, en la práctica este fenómeno se muestra como una restricción de información para la ciudadanía interesada en conocer alguna de estas obligaciones, dado que tendría que verificar si el SO del cual requiere información está efectivamente sujeto a todas las fracciones dispuestas en la Ley.

Finalmente, de los resultados mostrados en el gráfico 8, llama la atención el caso de Chiapas que no publicó información sobre las remuneraciones de los servidores públicos y destacan Zacatecas y Ciudad de México al cumplir 90% con las obligaciones consideradas en el análisis.

²³ Si bien el año de publicación de la Métrica, la medición se hizo conforme a la publicación del SIPOT durante 2018.

Gráfico 8. Información que publican los sujetos obligados (fracciones seleccionadas)



Fuente: elaboración propia con base en el Métrica de Gobierno Abierto, 2019

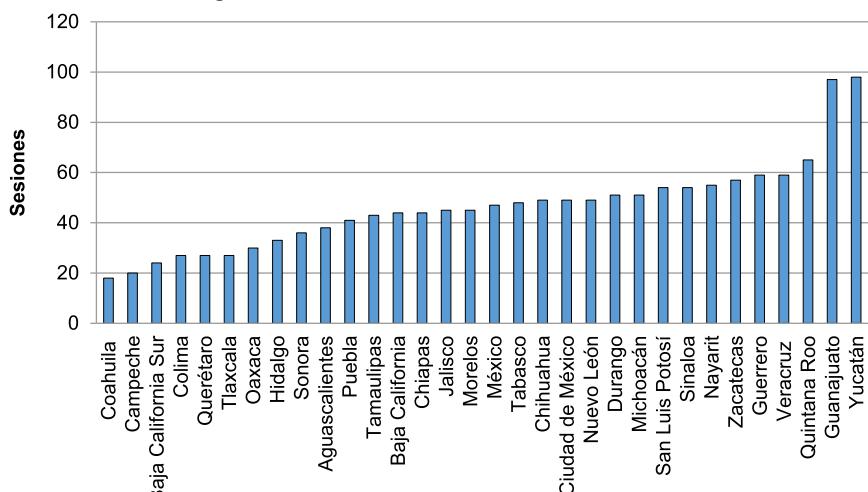
2.1.2 Las capacidades de los organismos garantes de la transparencia

En esta sección se presentan algunos datos de la oferta de los organismos garantes, así como los recursos con los que cuentan para hacer frente a las atribuciones que les han sido conferidas desde la Ley y los diferentes ordenamientos estatales. Esta sección toma como fuente principal el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020 (INEGI, 2020).

I. El Pleno

Con excepción de seis estados que registraron cinco comisionados en el Pleno de su OG (Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, México y Nuevo León) todos los OG tienen un pleno conformado por tres comisionados. Asimismo, en los 32 estados se efectuaron todas las sesiones que fueran convocadas durante 2019. En promedio, en 2019 cada OG convocó a 46 reuniones. Sin embargo, existe una variación importante entre estados. Mientras que en Coahuila se convocaron 18 sesiones, en Yucatán y Guanajuato fueron más de 90 (Gráfico 9).

Gráfico 9. Sesiones convocadas del Pleno del OG



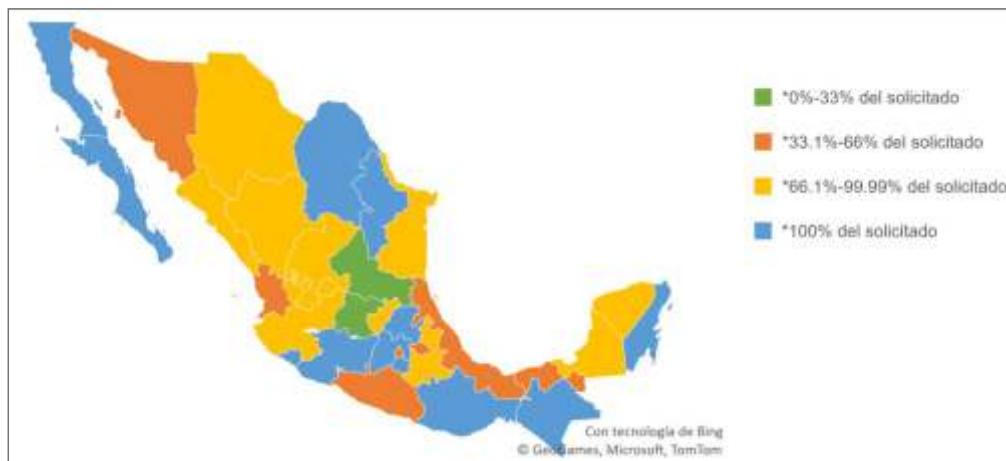
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Asimismo, con excepción de 10 estados (Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo y San Luis Potosí), en 2019, todos los OG grabaron o trasmitieron, por lo menos, 28% de sus sesiones. Este indicador, no obstante, sigue siendo muy bajo a nivel nacional y hay un margen de mejora en términos de la publicidad en la toma de decisiones.

II. Presupuesto

En promedio, en 2019, los OG solicitaron más de 49 millones de pesos (mdp) y, en promedio los congresos locales les autorizaron 74%. Sólo a 13 OG les fue autorizado 100%, o más, del presupuesto solicitado (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Quintana Roo) (Mapa 6).

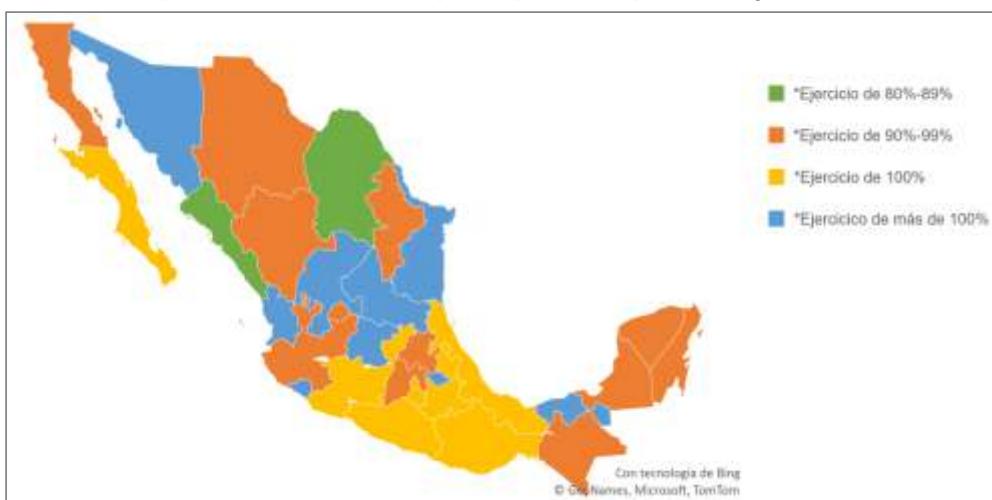
Mapa 6. Porcentaje del presupuesto solicitado que fue autorizado al OG



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

En términos del ejercicio del gasto, y como se muestra en el mapa 7, 13 OG (Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas) ejercieron más del presupuesto que les fue aprobado y cinco OG ejercieron 100% de su presupuesto (Baja California Sur, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz). Los 14 restantes tuvieron subejercicio de entre 0.5% y 14% de su presupuesto aprobado (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán). Aunque este rango es amplio, da cuenta de la necesidad de mejorar la planeación y ejecución de los recursos frente a las diversas tareas que tienen los OG para cumplir con sus mandatos y objetivos institucionales.

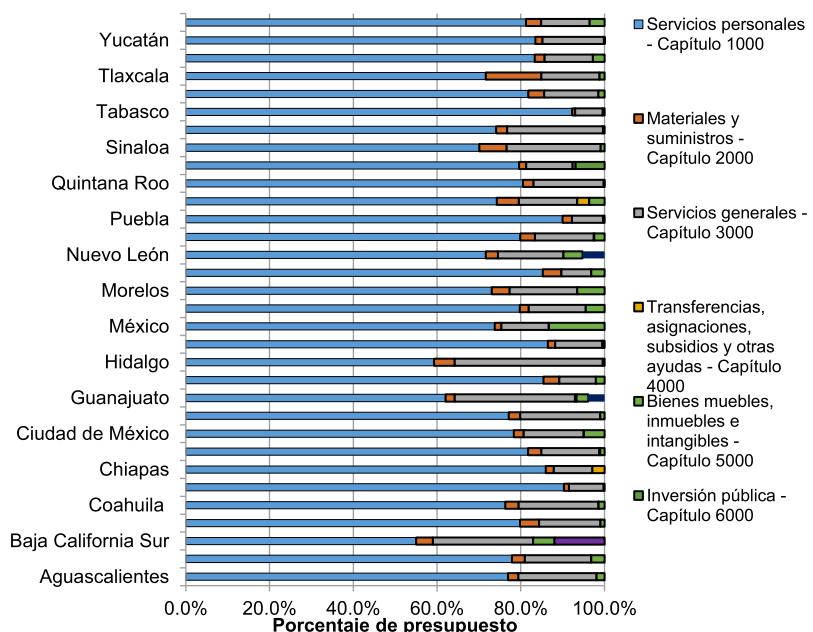
Mapa 7. Relación entre presupuesto aprobado y ejercido



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

En 2019, los OG ejercieron más de 1,151 millones de pesos (INEGI, 2020). De este monto total, 77% estuvo destinado a servicios personales (Capítulo 1000), 14% a servicios generales (Capítulo 3000) y el resto se divide entre los demás capítulos del gasto (gráfico 10).

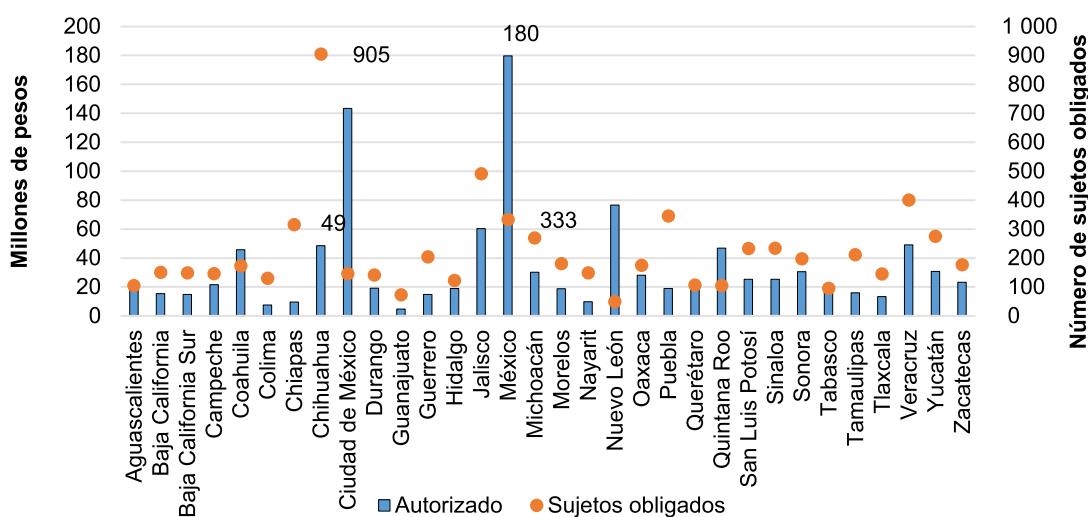
Gráfico 10. Porcentaje de presupuesto ejercido por capítulo



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Al contrastar el número de SO con los datos de presupuesto (gráfico 11), el cruce muestra que no hay una clara relación entre el presupuesto y la carga de trabajo, medida mediante la cantidad de sujetos obligados. Mientras que estados como Chihuahua reportan tener 905 SO y operar con 49 mdp, en el extremo se observa a entidades como el Estado de México que cuenta con 180 mdp para un registro de 333 SO. Aun así, solo como referencia, y con las debidas advertencias de la comparación, el presupuesto destinado al INAI para 2021 fue de alrededor de 918 mmdp (Diario Oficial de la Federación, 2021) para la atención de 855 SO (INAI, 2021).

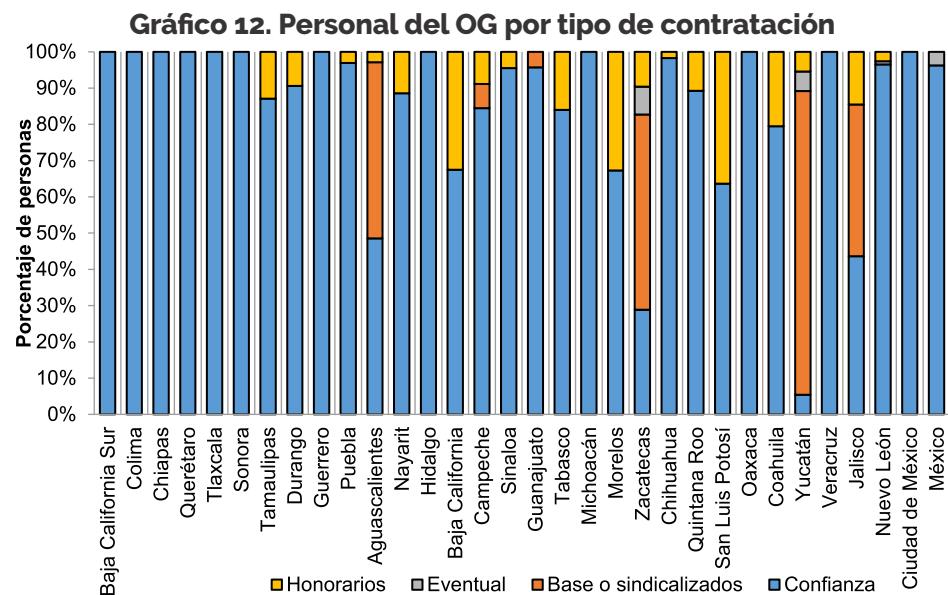
Gráfico 11. Relación entre presupuesto aprobado y total de sujetos obligados



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

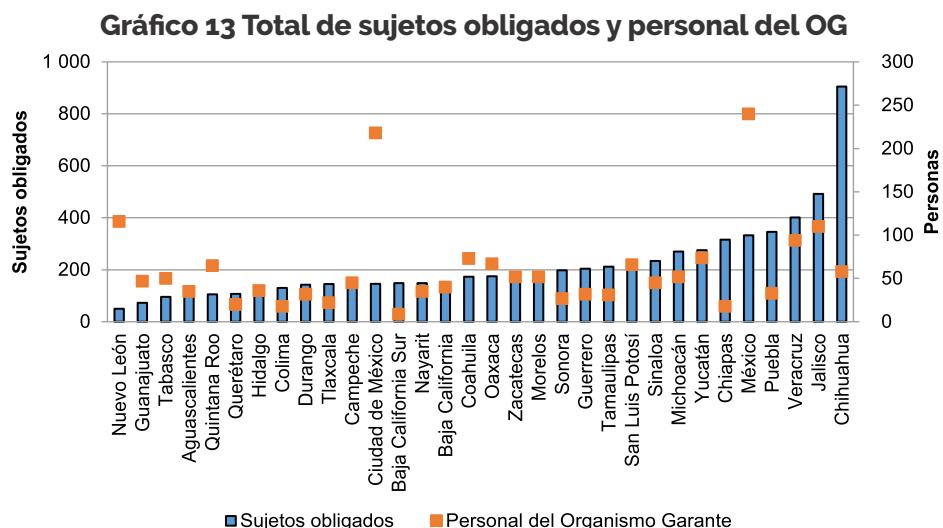
III. Personal del OG

Para hacer frente a los retos en el ejercicio del DAI y verificar que los SO cumplan con sus obligaciones, entre otras atribuciones, en promedio, en 2019, se registraron 60 personas trabajando en cada OG. El OG más pequeño es el de Baja California (nueve empleados) y el más grande es el del Estado de México (240 empleados). Como se observa en el gráfico 12, con excepción de Aguascalientes, Zacatecas, Yucatán y Jalisco, en el resto de los estados, la mayor parte del personal de los OG son personal de confianza. Esto es relevante porque implica que puede haber mayor proclividad hacia una alta rotación de personal y, por lo tanto, una baja profesionalización.



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Por su parte, si se compara el tamaño del personal del OG con el número de sujetos obligados se puede inferir sobre la relación entre la carga de trabajo y las personas con las que se puede hacer frente a esta. En promedio, en 2019, en cada estado había 217 sujetos obligados. En términos de las capacidades de personal desde los OG, los datos revelan que, en la mayoría de los estados no existe una relación clara entre el personal disponible y la potencial carga de trabajo. Las entidades que muestran una brecha más amplia a este respecto son la Ciudad de México y el Estado de México. Mientras que, casos como Chiapas, Puebla o Chihuahua, operan con una proporción muy baja de personal respecto del número de SO en sus respectivas entidades (Gráfico 13).



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

IV. Plan o programa estratégico

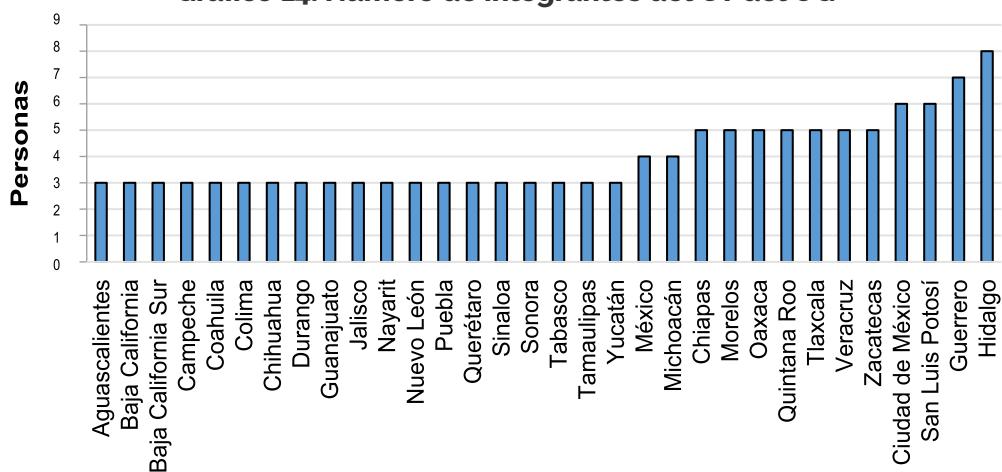
Sí tienen	En desarrollo	No tienen	
<ul style="list-style-type: none"> Aguascalientes Baja California Baja California Sur Coahuila Chiapas Chihuahua Ciudad de México Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco Méjico 	<ul style="list-style-type: none"> Michoacán Morelos Nayarit Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Veracruz Yucatán Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> Tabasco 	<ul style="list-style-type: none"> Campeche Colima Nuevo León Tamaulipas Tlaxcala

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020

V. Las Unidades de Transparencia y Comités de Transparencia de los OG

Los OG registran, en promedio, a dos personas para sus UT. Las más grandes son la Ciudad de México, con siete personas, y las del Estado de México y Nuevo León con cinco personas cada una. En cuanto a los CT, éstos se componen, en promedio por cuatro personas, al ser los OG de Ciudad de México (6), SLP (6), Guerrero (7) e Hidalgo (8) los que más integrantes registran (Gráfico 14).

Gráfico 14. Número de integrantes del CT del OG

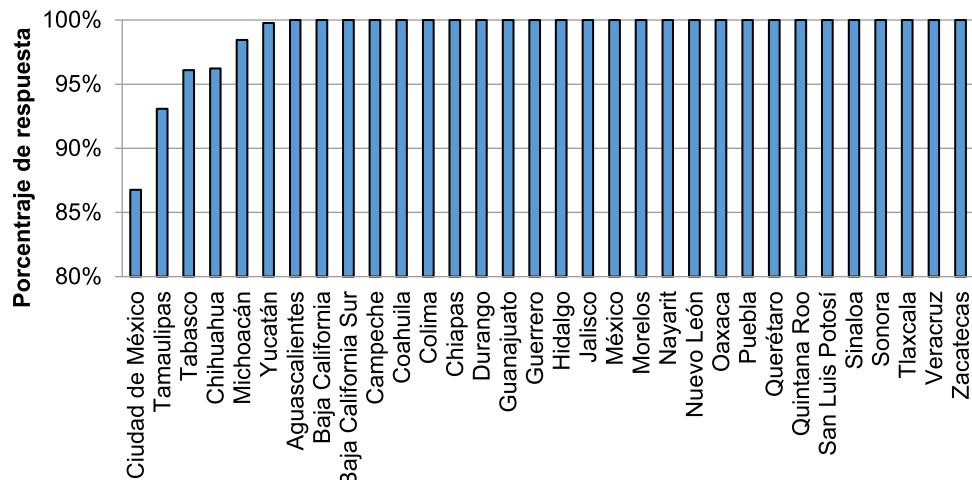


Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

VI. Solicitudes de información: respuestas

De las 101,767 solicitudes recibidas por los OG en 2019, en promedio, 99% fueron respondidas. Destaca la Ciudad de México con el porcentaje de respuesta más bajo (87%). Este dato revela que, además de ser garantes de la transparencia respecto de otros SO, los OG tienen en su interior retos por cumplir con la atención a las solicitudes, como el principal eslabón del DAI (gráfico 15).

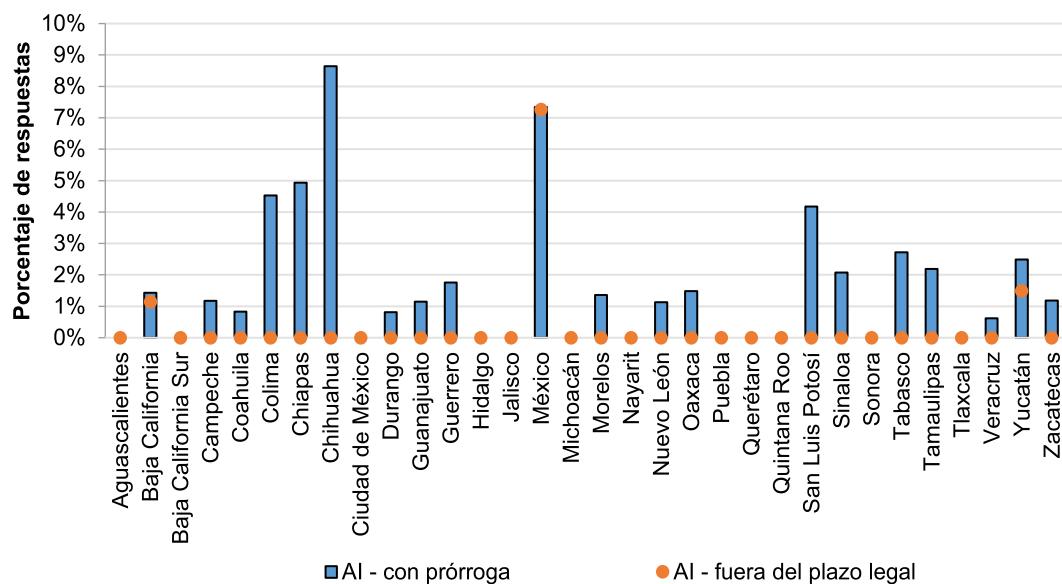
Gráfico 15. Porcentaje de respuesta a solicitudes de información recibidas por los OG



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

En términos de los plazos de respuesta, los OG respondieron dentro del plazo, en promedio, 98% de las solicitudes sobre acceso a la información. Resalta el caso del OG del Estado de México que respondió más solicitudes con prórroga o fuera del plazo legal en 15.7% de las solicitudes respondidas (gráfico 16).

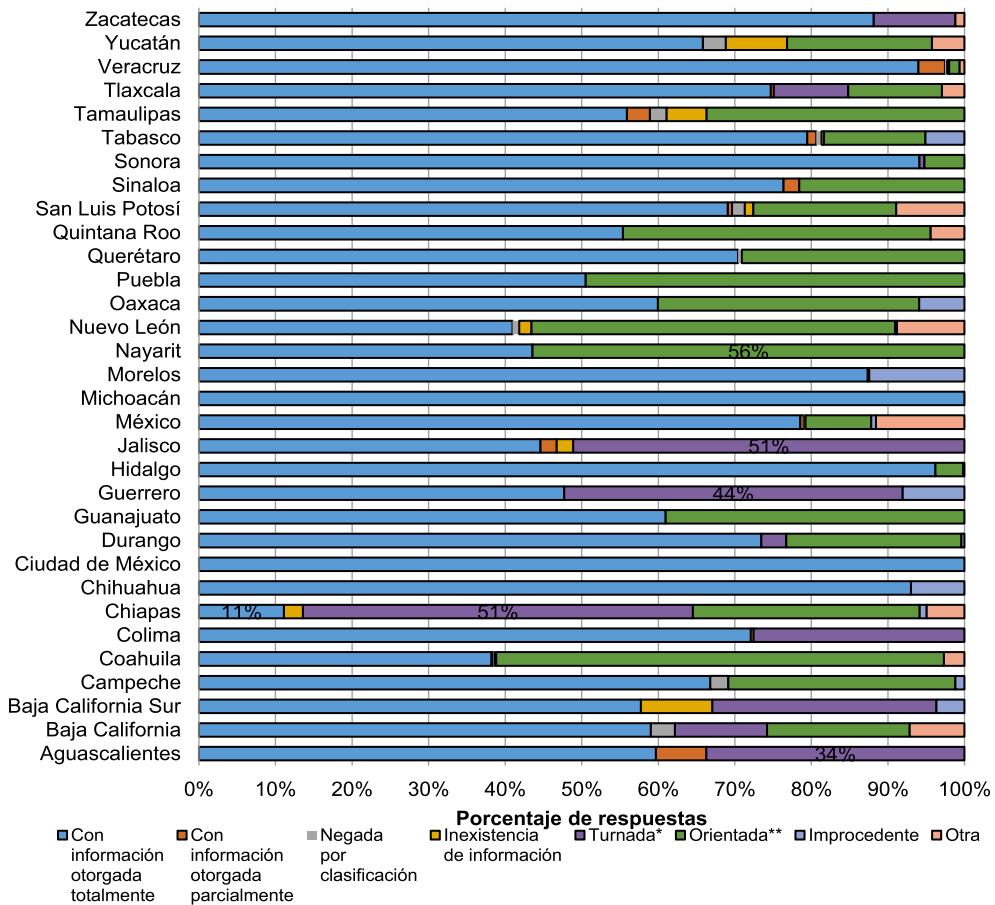
Gráfico 16. Respuesta a solicitudes recibidas por los OG - plazo de respuesta



Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información.

Sobre el tipo de respuesta otorgada por los OG, en promedio, 68% de las respuestas contenían información completa. El gráfico 17 muestra los diferentes tipos de respuesta por entidad federativa. Es de subrayar el caso de Chiapas, que reporta 11% de las solicitudes con información otorgada totalmente, mientras que 50% fueron turnadas a otras instituciones por considerarse fuera de su competencia. Este último caso es similar para Guerrero (44%) y Jalisco (51%). La explicación podría obedecer a la falta de orientación del propio OG a las personas solicitantes ante el desconocimiento de las mismas sobre a quién dirigir sus peticiones de información. Otro dato que llama la atención es que 51% de las solicitudes respondidas por el OG de Nayarit se mostraron como "improcedentes". Lo que está detrás de esta estadística es la necesidad de mejorar tanto la asesoría y orientación de los OG a las personas al momento de plantear sus solicitudes, así como la revisión de dichos casos para entender qué información está pidiendo la ciudadanía y diseñar rutas de trabajo con los SO para hacer frente a esta demanda.

Gráfico 17. Tipo de respuesta



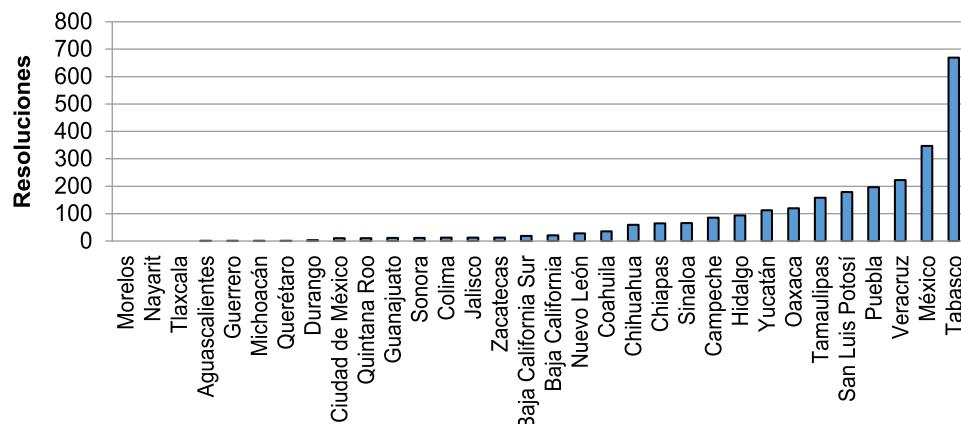
Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información.

*Enviada a otra autoridad por ser de su competencia.

**Asesorando al solicitante a que la presente ante la autoridad competente.

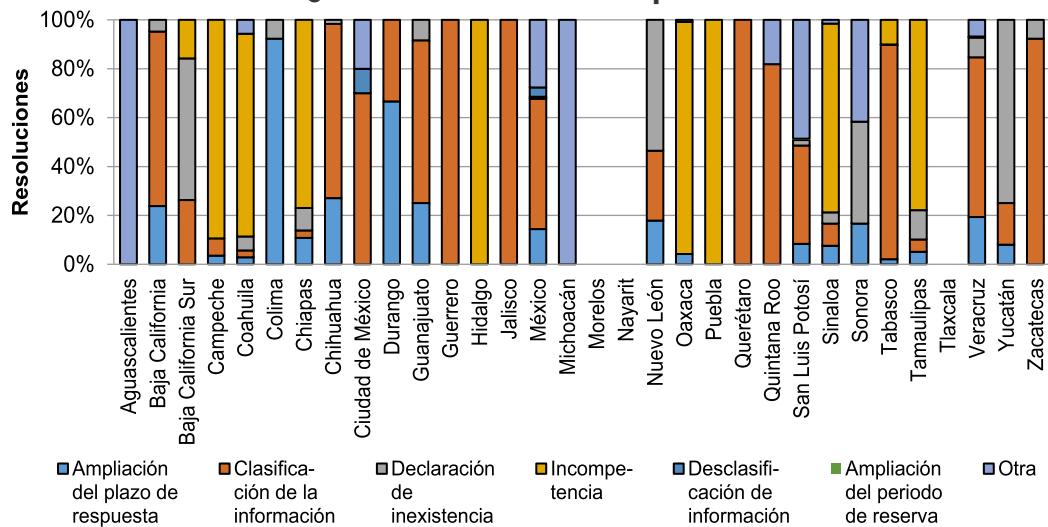
Del total de 101,767 solicitudes de información que recibieron los OG, sólo 3% requirió que el CT emitiera alguna resolución, al ser el OG de Tabasco el más intensivo en términos de la emisión de este tipo de resoluciones y registrar 669 (gráfico 18). Como se observa en el gráfico 19, 45% de todas las resoluciones fueron sobre clasificación de la información y 31% sobre incompetencia. Esto puede ser indicativo, de nuevo, de que las personas solicitantes no tienen claro qué tipo de información pueden solicitar y a quién. No obstante, hay un espacio para el diseño de estrategias y políticas que orienten de manera más focalizada y assertiva a las personas solicitantes.

Gráfico 18. Total de resoluciones del CT del OG



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Gráfico 19. Resoluciones emitidas por el CT del OG



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

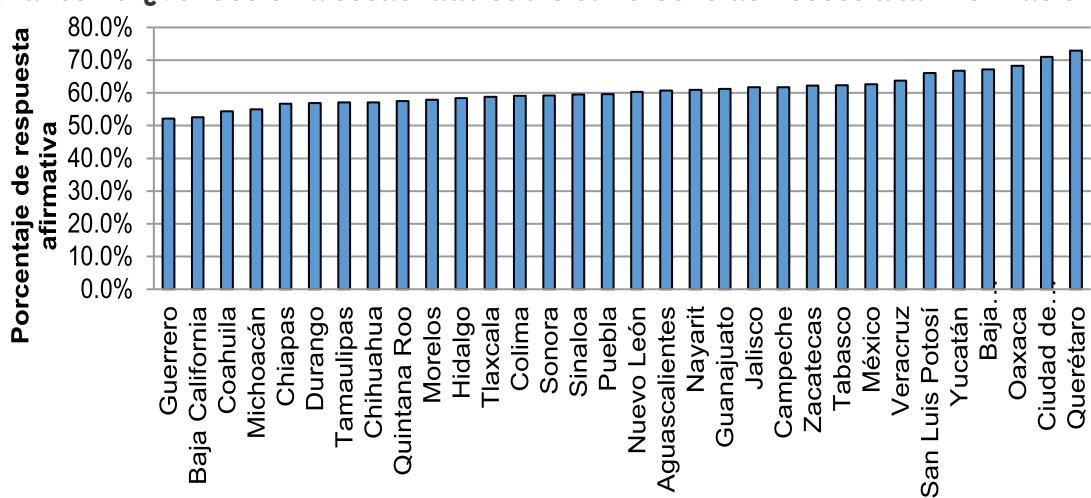
2.2 Demanda

Si bien es necesario revisar cuáles son los recursos institucionales con los que hoy se afrontan los retos de la transparencia desde la función pública, limitar el análisis de la transparencia únicamente a cuestiones normativas o institucionales, impediría entender cuál es la perspectiva que tienen las personas usuarias y consumidoras de la información pública (Ríos Cázares, Alejandra, 2011) tanto en el ejercicio del DAI como en su interacción con el gobierno. Esta sección muestra información sobre la opinión o experiencia de las personas tanto al acceder a la información mediante las solicitudes de información, así como consultar la información que por ley deben publicar los SO, así como alguna otra consulta sobre información pública o gubernamental.

I. Conocimientos sobre la transparencia

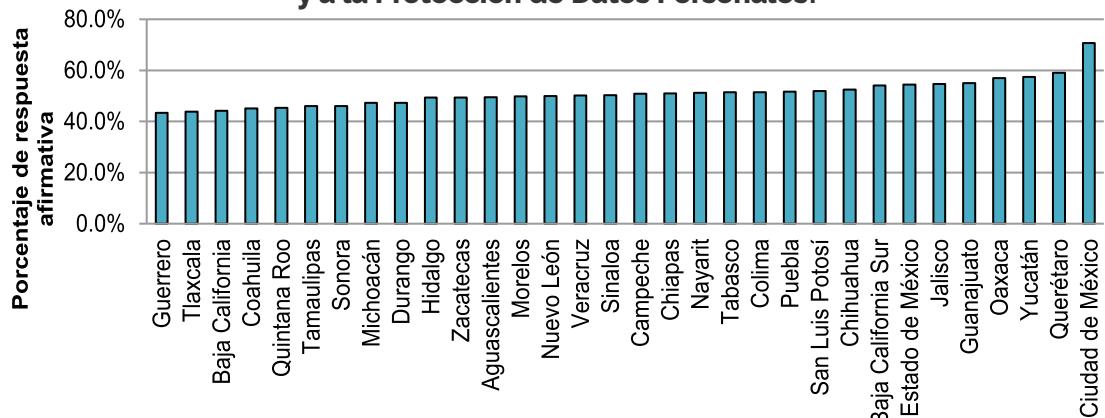
Según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) (INEGI, 2019) en promedio, en 2018, 60% de la población conocía o había escuchado sobre el DAI. Los estados con menor conocimiento por parte de las personas encuestadas fueron Coahuila, Baja California y Guerrero. Los estados que registraron personas con mayor conocimiento fueron Oaxaca, Ciudad de Méjico y Querétaro (gráfico 20). Asimismo, en promedio sólo 51% de la población sabe de la existencia de los OG (gráfico 21).

Gráfico 20. ¿Conoce o ha escuchado sobre el Derecho de Acceso a la Información?



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2019.

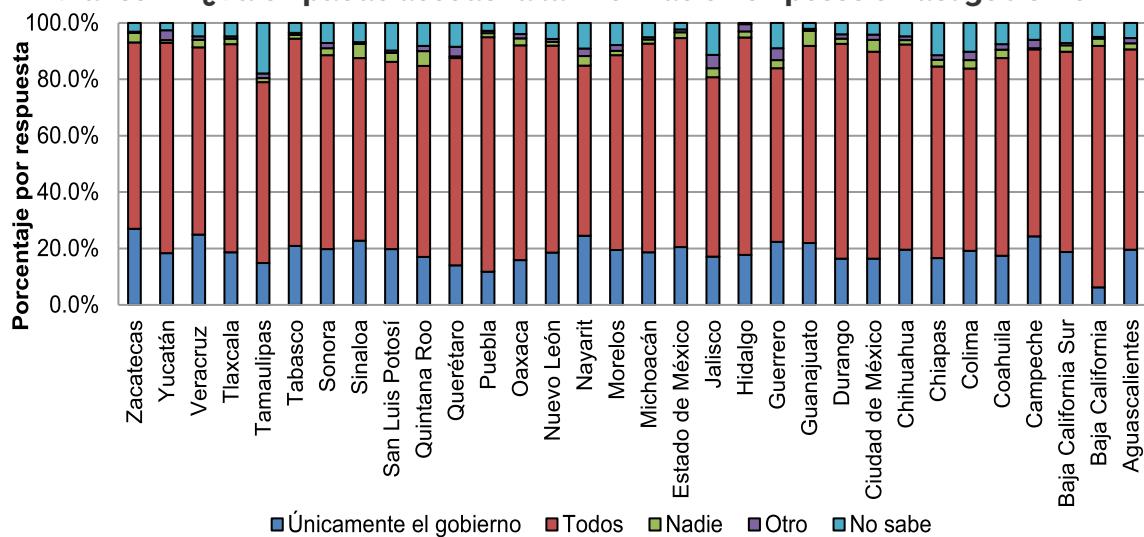
Gráfico 21. ¿Conoce o ha escuchado sobre la existencia de una institución de gobierno que garantice el Derecho de Acceso a la Información y a la Protección de Datos Personales?



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019.

Por su parte, un dato revelador del desconocimiento de la función de transparencia es que 19% de las personas –promedio entre todas las entidades federativas– considera que solamente el gobierno puede acceder a la información en su posesión. Esto sin lugar a duda denota un amplio margen para avanzar en la orientación y sensibilización que tienen los propios OG y los SO para ampliar información sobre el ejercicio del DAL y, a su vez, poner a disposición de la ciudadanía información que le resulte más cercana y útil a propósitos cotidianos y que no necesariamente responda a una lógica gubernamental (gráfico 22).

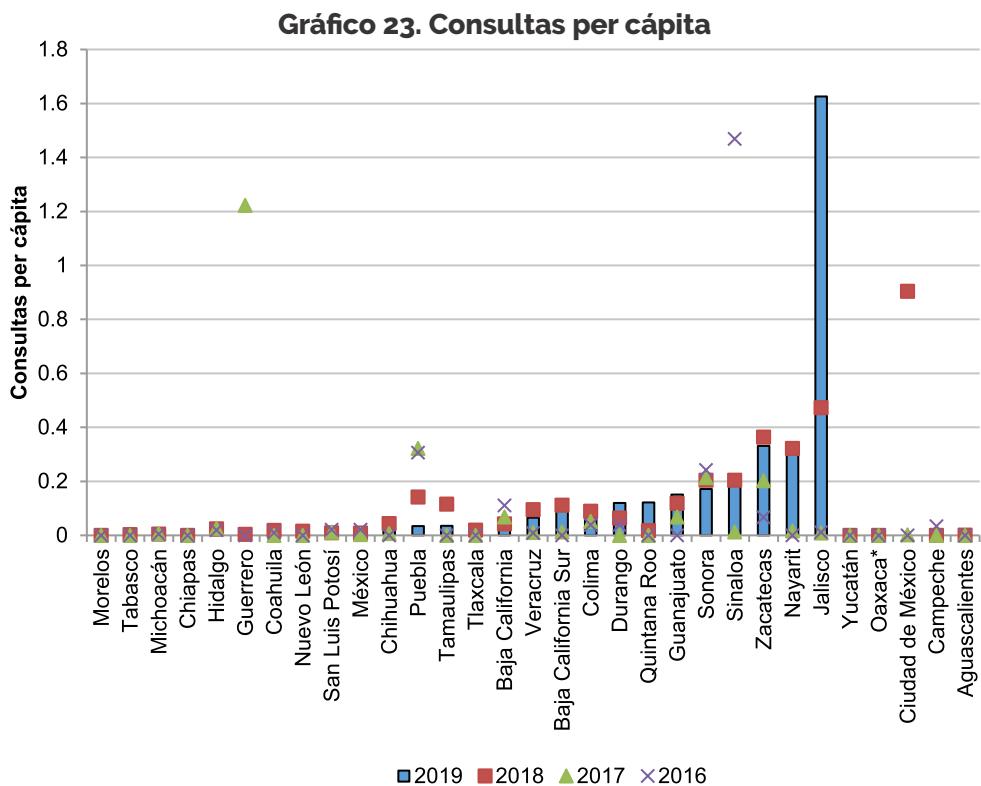
Gráfico 22. ¿Quién puede acceder a la información en posesión del gobierno?



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019.

II. Consultas al portal de transparencia

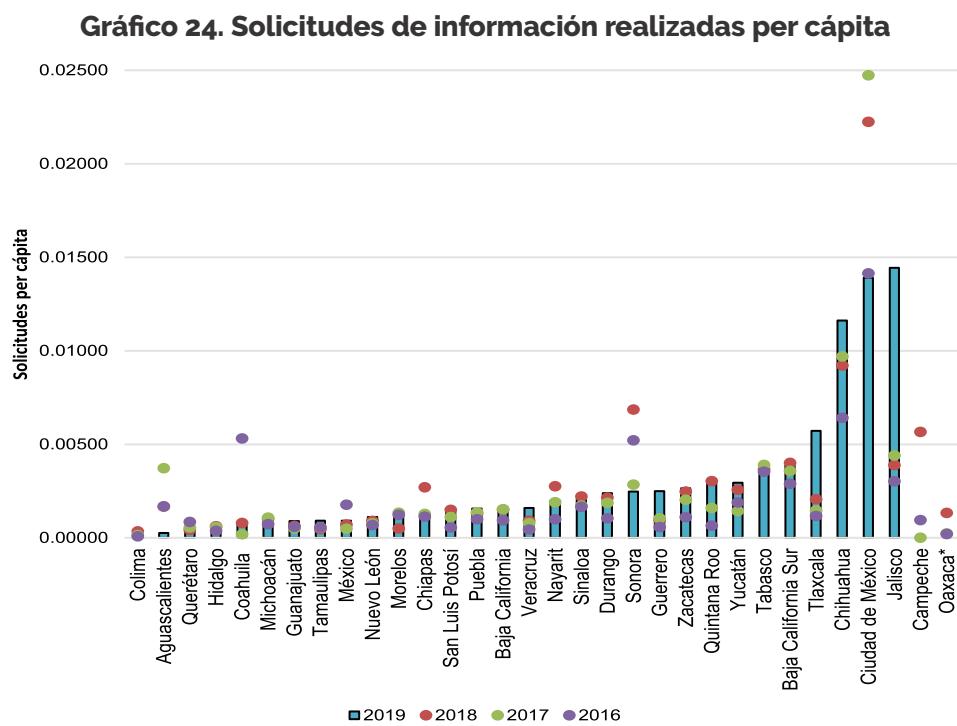
En 2019, la ciudadanía realizó 19,560,536 consultas a los portales de transparencia de las instituciones de las AP estatales. Según datos de 2019 y 2018, las personas usuarias en Jalisco, Nayarit y Zacatecas fueron las que más consultas per cápita realizaron a los portales de transparencia (gráfico 23).



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017.

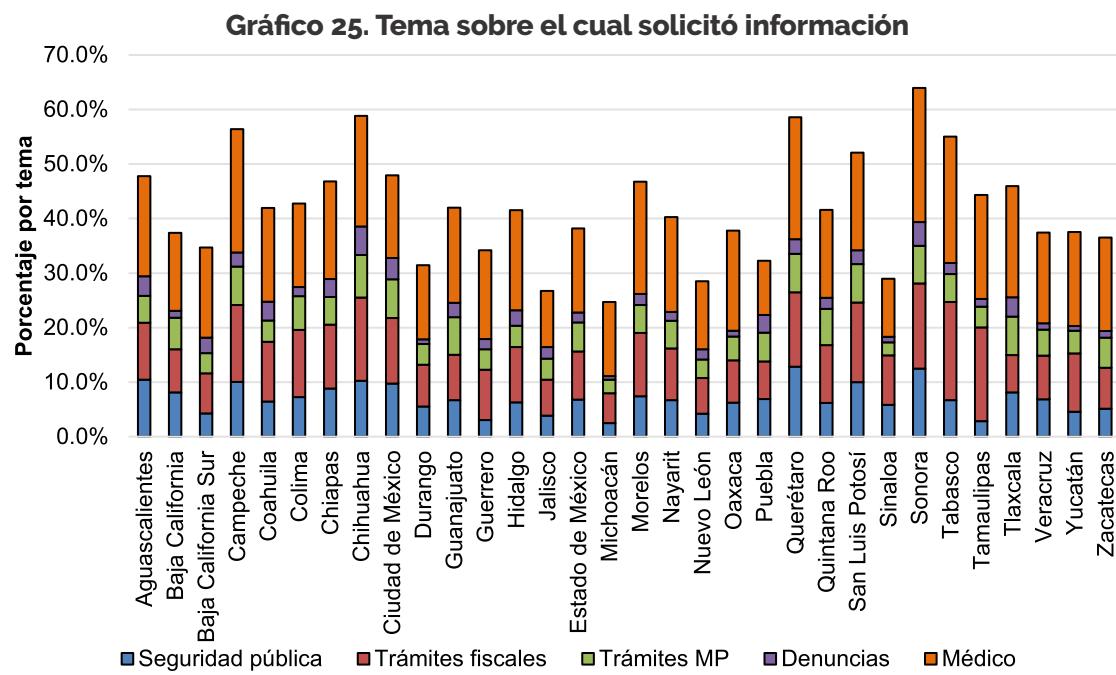
III. Solicitudes de información

Los datos muestran que hay estados con población más activa en cuanto al acceso a la información. Por ejemplo, en Chihuahua, Ciudad de México y Jalisco, la población realiza más solicitudes de información per cápita que en el resto de los estados. (gráfico 24) Sin embargo, a nivel nacional, los datos muestran que el porcentaje de la población que ha realizado solicitudes de información es muy bajo: apenas 4% de la población nacional.



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017.

Como se observa en el gráfico 25, entre los temas sobre los cuales se solicita o consulta más información es acerca de cuestiones médicas o de salud, ello considerando que son datos previos a la contingencia sanitaria iniciada en 2020, seguido por trámites fiscales y seguridad pública (gráfico 25).

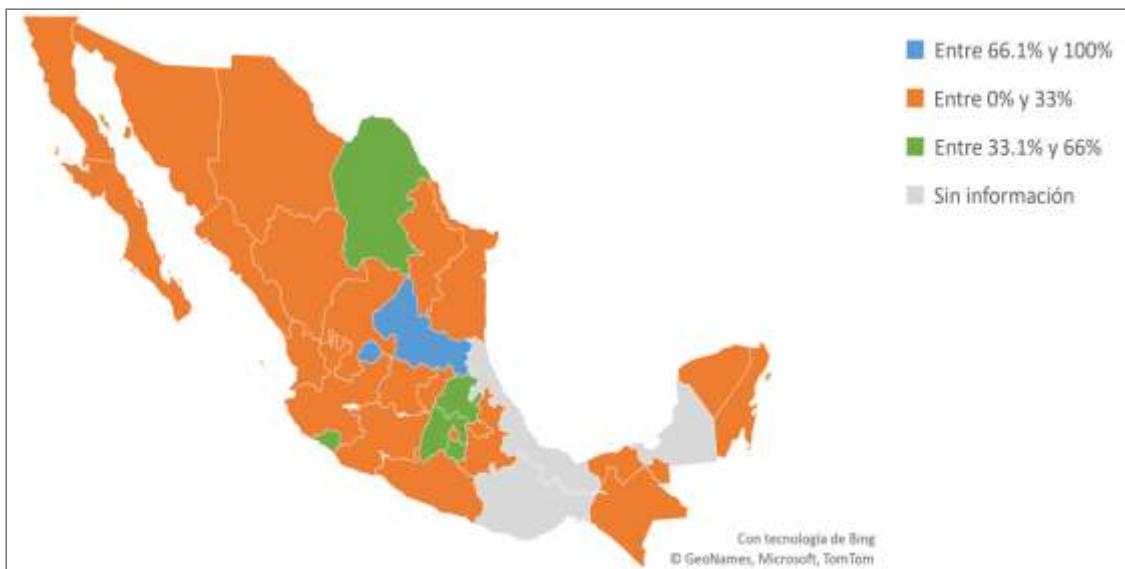


Fuente: Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2019.

IV. Recursos de revisión

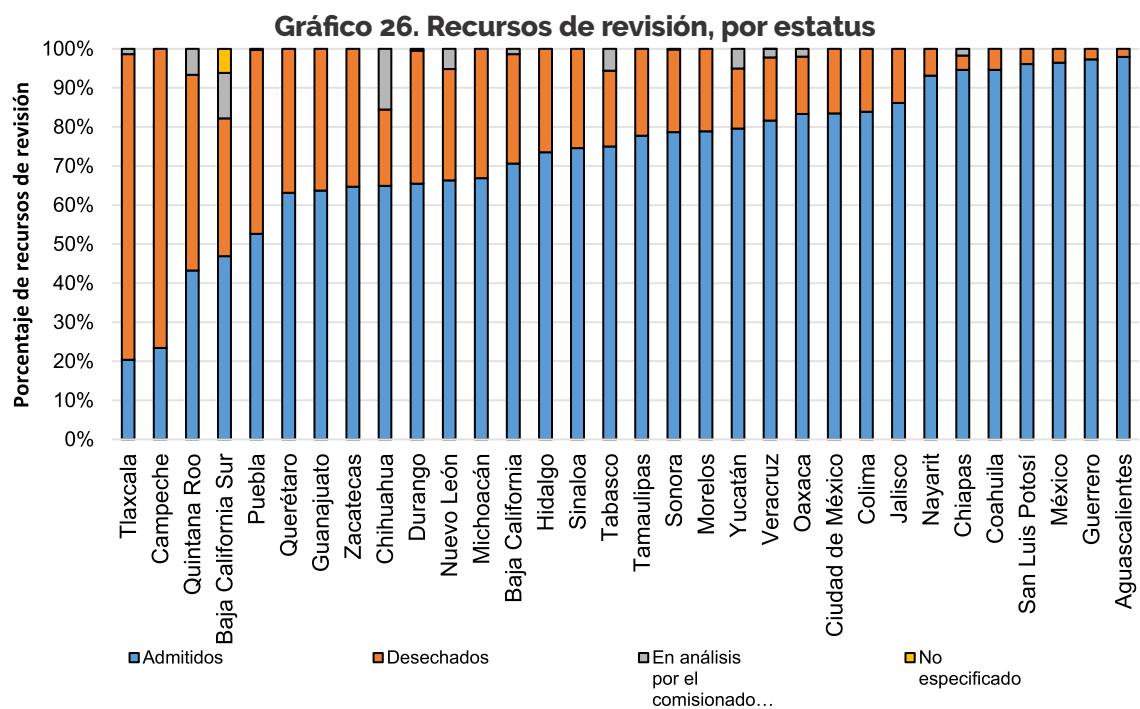
De las 353,624 solicitudes de información realizadas por las personas usuarias en 2019, 21% fueron enviadas como recursos de revisión a los OG. Los estados con mayor porcentaje de recursos de revisión, que puede ser una medida de la insatisfacción de las personas solicitantes con las respuestas recibidas a sus solicitudes de información, son San Luis Potosí y Aguascalientes (mapa 8).

Mapa 8. Recursos de revisión como porcentaje de las solicitudes recibidas



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 y Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020

Con excepción de Tlaxcala, Campeche, Quintana Roo y Baja California Sur, los OG admiten más de 50% de los recursos de revisión que reciben (gráfico 26).



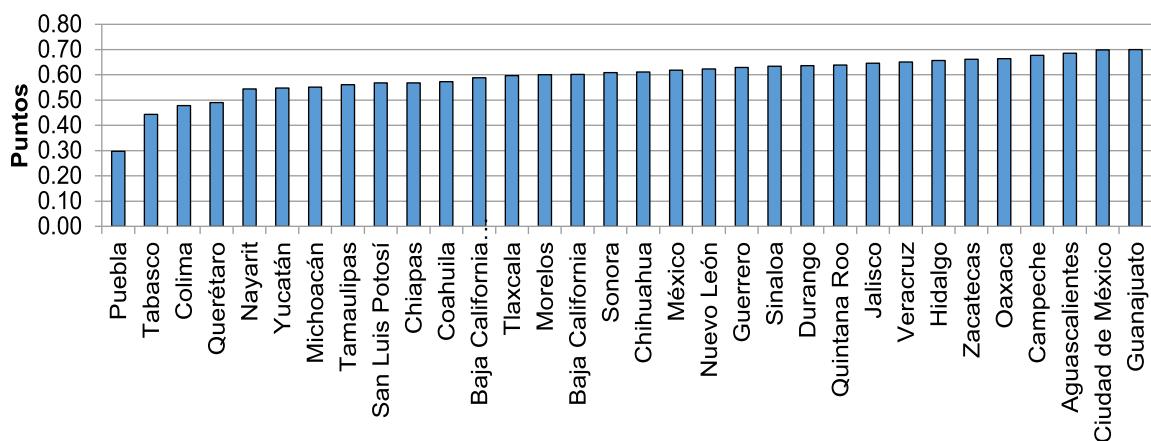
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

V. Transparencia reactiva desde la perspectiva ciudadana

Para hacer un proxy de la satisfacción y facilidad con la que la ciudadanía recibe información del SO, se muestran los datos del subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana de la Métrica de Gobierno Abierto . El componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana de la Métrica está compuesto por tres variables: completitud, claridad y celeridad.

En conjunto, estas variables miden la calidad de la respuesta que obtiene una persona al solicitar información de los sujetos obligados y la rapidez con la que obtiene la misma. Los datos muestran (gráfico 27), en el extremo inferior a Puebla que, en una escala de 0 a 1, donde 1 es el nivel con mayor nivel de satisfacción, obtuvo una calificación de 0.30 y, con mejores resultados, Guanajuato y la Ciudad de México ambos con una calificación de 0.70.

Gráfico 27. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2019.

3. Transparencia proactiva

3.1 Oferta

I. Política de transparencia proactiva

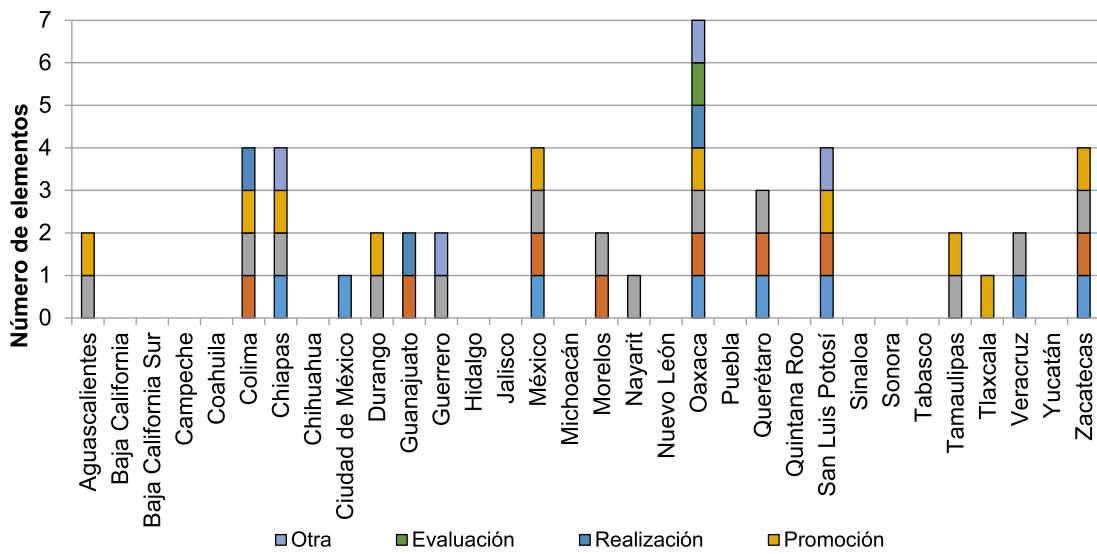
Según los resultados del Censo de Transparencia, 53% de los OG tienen una política de transparencia proactiva. Sin embargo, es de subrayar que únicamente el OG de Oaxaca cumple con los 7 elementos que se consideran a partir de los Lineamientos en la materia .

Tabla 3. Existencia de política de transparencia proactiva

Sí tienen política de transparencia proactiva	No tienen política de transparencia proactiva
<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Colima • Chiapas • Ciudad de México • Durango • Guanajuato • Guerrero • México • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Querétaro • San Luis Potosí • Tamaulipas • Tlaxcala • Veracruz • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Baja California Sur • Campeche • Coahuila • Chihuahua • Hidalgo • Jalisco • Michoacán • Nuevo León • Puebla • Quintana Roo • Sinaloa • Tabasco • Yucatán

Fuente: Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020

Gráfico 28. Elementos de la política de transparencia proactiva

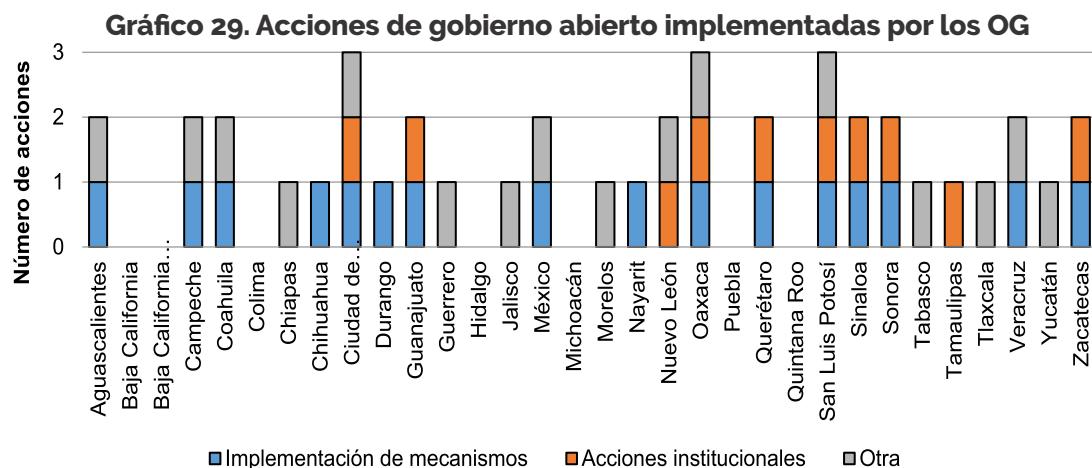


Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

II. Gobierno abierto

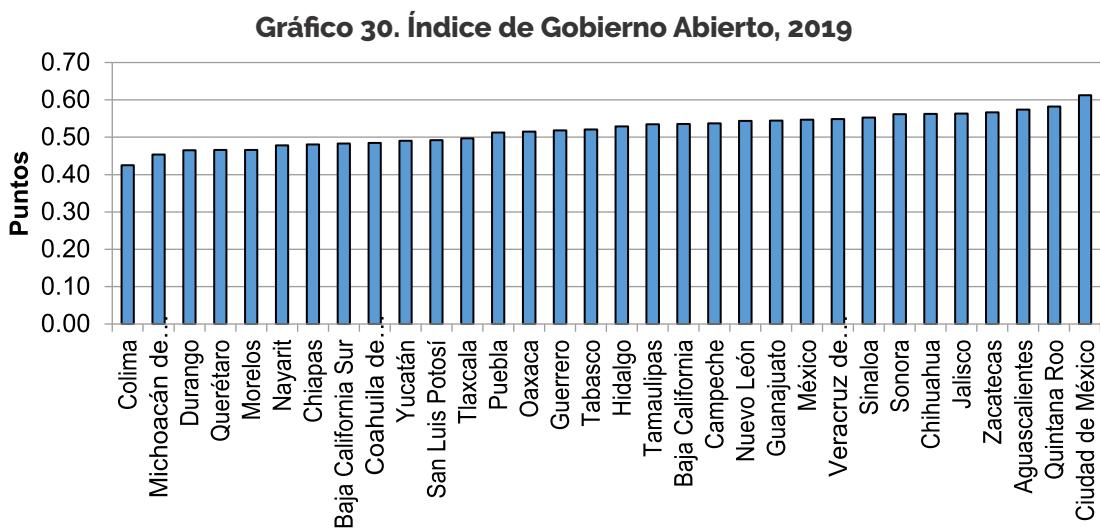
Según datos del Censo de Transparencia (INEGI, 2020) 50% de los OG implementaron mecanismos de consulta y/o participación ciudadana con objetivos de gobierno abierto, siendo ese porcentaje menor (31% en promedio) para la implementación de acciones institucionales sobre datos abiertos (gráfico 29). Pese a contar con esta información, es difícil tener un mayor detalle sobre el tipo de resultados que se han gene-

rado como parte de estas acciones o mayores características sobre los procesos de colaboración, participación y co-creación entre la ciudadanía y sus gobiernos; actividades alineadas al paradigma de Gobierno Abierto.



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Por otra parte, y de acuerdo con la Métrica (CIDE-INAI, 2019) el Índice de Gobierno Abierto en México en 2019 fue de 0.52 (medido en una escala de 0 a 1 donde 1 denota mayor apertura institucional). Este índice mide –con base en los principios de transparencia y participación ciudadana– la oferta de mecanismos gubernamentales y la demanda de instrumentos con los que cuenta la ciudadanía. Esta medición combina, por tanto, el acceso a la información que tiene la ciudadanía para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión, es decir se basa en un enfoque de la transparencia mucho más amplio que la sola evaluación del ejercicio del DAI. La calificación para 2019 representó un incremento de 13 décimas desde la medición previa (2017) aunque en términos agregados el país está en un nivel medio en esta agenda. A nivel estatal, la Ciudad de México obtuvo la mejor calificación (0.61) mientras que Colima fue la entidad peor calificada (0.42) (gráfico 30).



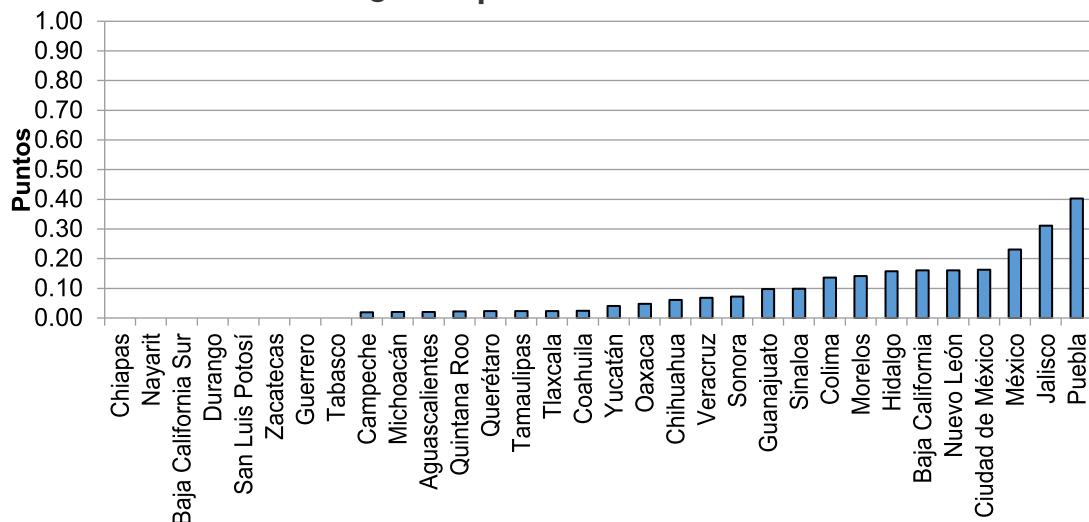
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto, 2019

Otro indicador por destacar es el componente de datos abiertos. Según la LGTAIP²⁴ la información debe presentarse en formatos que sean digitales de carácter público accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado; así como deben contar con las siguientes características: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso. Como se observa en el gráfico 30, el avance de las entidades

²⁴ Artículo 3, fracción VI.

federativas a este respecto es incipiente. Las entidades mejor evaluadas fueron Puebla con una calificación de 0.40; seguido de Jalisco con 0.31 y Estado de México con una calificación de 0.23 (gráfico 31).

Gráfico 31. Componente de datos abiertos



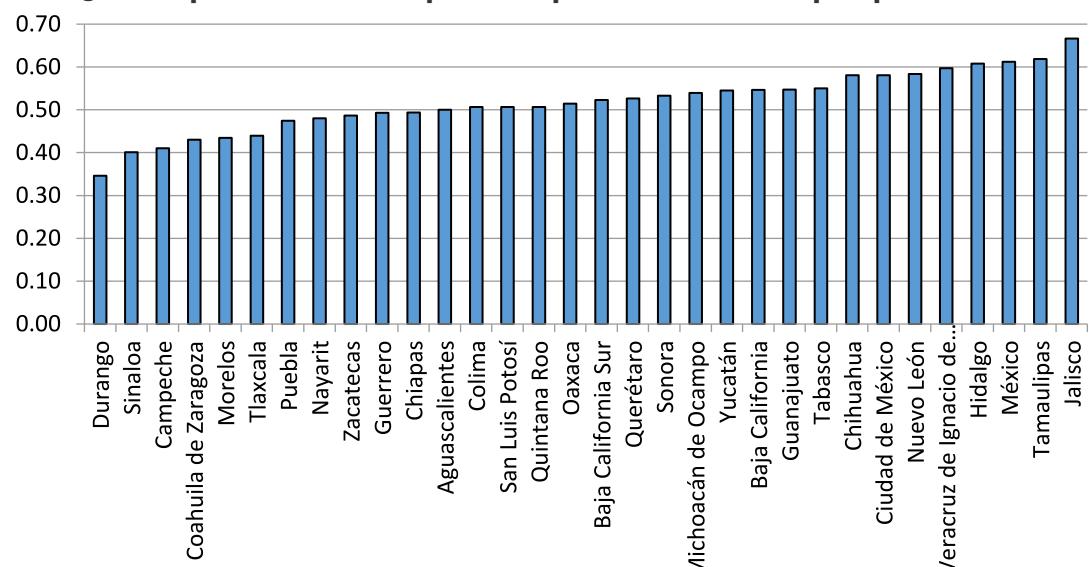
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto, 2019.

3.1 Demanda

Como se ha explicado a lo largo del texto, la transparencia proactiva es una condición de la transparencia que implica publicar información más allá de la que manda la Ley. En contraste con el enfoque de la oferta, desde el punto de vista de la demanda no hay suficiente información para evaluar esta característica. Uno de los pocos datos al respecto, se obtienen del componente de **transparencia proactiva** desde perspectiva ciudadana de la Métrica; como un proxy sobre la facilidad con la que las personas pueden encontrar información relevante para su vida cotidiana mediante métodos comunes de búsqueda, sean buscadores externos o los propios de las instituciones públicas.

Los resultados de este componente revelan que no existe gran variación entre las entidades federativas, pues la mayoría se ubicaron en un rango entre 0.40 y 0.67, y únicamente Durango estuvo por debajo de esos valores (0.35) (gráfico 32). Ello demuestra el esfuerzo que tienen ante sí los SO para publicar información más útil para las personas usuarias y en formatos más comprensibles.

Gráfico 32. Componente de Transparencia proactiva desde la perspectiva ciudadana



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto, 2019.

4. Sustento de la transparencia

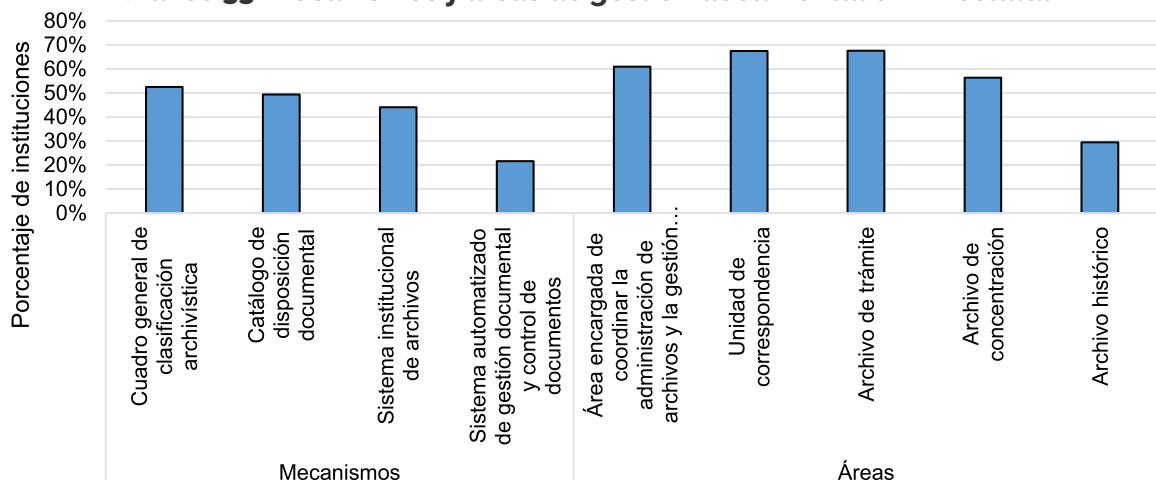
4.1 Oferta

Pese a que los archivos y la gestión documental son elementos clave para hacer posible que la ciudadanía tenga acceso a la información, la evidencia muestra que en las entidades federativas este tipo de actividades y funciones siguen siendo un área rezagada dentro de las AP estatales. Asimismo, tampoco hay suficiente información que nos permita entender o evaluar el avance de los SO a este respecto. Por lo tanto, esta sección se limita a presentar un análisis general sobre la oferta institucional en la materia, a través de la revisión de tres aspectos: áreas y mecanismos; personal para la gestión documental y presupuesto.

I. Áreas y mecanismos

La gestión documental se encuentra poco desarrollada a nivel estatal. En las 2,173 instituciones registradas en 2019 en las AP estatales, apenas la mitad contaba con un cuadro general de clasificación archivística y sólo 22% tenía un sistema automatizado de gestión documental y control de documentos. Así, aunque más de la mitad de las instituciones reportó tener un área encargada de coordinar la administración de archivos y la gestión documental; unidad de correspondencia; archivo de trámite, y archivo de concentración, sólo 29% reportó tener archivo histórico (gráfico 33).

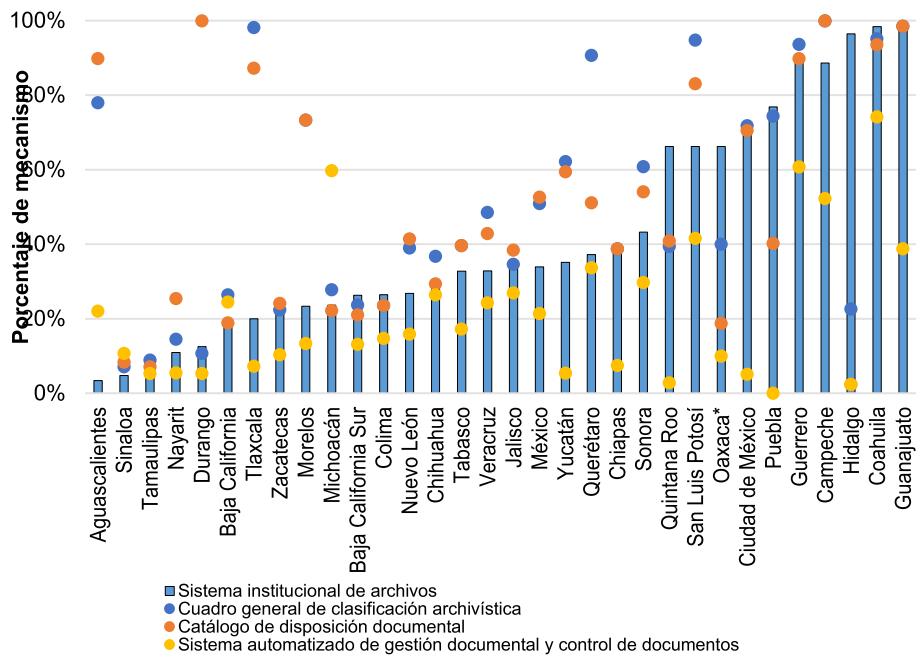
Gráfico 33. Mecanismos y áreas de gestión documental en AP estatal



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

En términos de las unidades administrativas dedicadas a estas tareas, hay una variación importante en cuanto a los mecanismos y áreas que llevan a cabo la administración de archivos y gestión documental. Como se observa en el gráfico 33, destacan Coahuila y Guerrero como las entidades más desarrolladas en este aspecto, debido a que más de la mitad de sus instituciones contaba con los diversos mecanismos de gestión documental. En contraste, se muestra (gráfico 34) que hay mucha disparidad sobre el tipo de mecanismos con los que cuentan los SO. Llama la atención el caso de Hidalgo ya que mientras reportó que 96% de sus instituciones contaban con un sistema institucional de archivos; sólo 2% tenía un Catálogo de disposición documental o un sistema automatizado de gestión documental y control de documentos.

Gráfico 34. Mecanismos de gestión documental en AP estatal

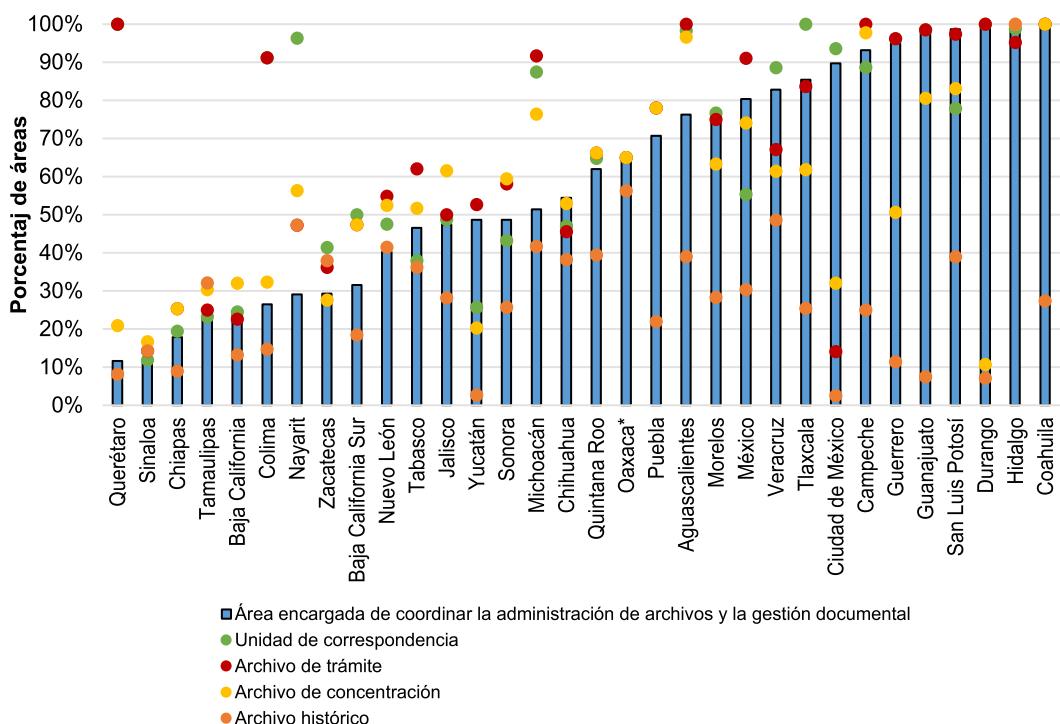


FUENTE: CENSO NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y SISTEMA PENITENCIARIO ESTATALES 2020

*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

En términos de planeación, sólo Durango, Hidalgo y Coahuila reportan que todas sus instituciones cuentan con un área encargada de coordinar la administración de archivos y la gestión documental. Asimismo, Hidalgo es la única entidad en la que todas las instituciones de la AP tienen Archivo Histórico. En contraste, Sinaloa y Chiapas son los estados que se encuentran más atrasados en la materia, menos de un cuarto de sus instituciones cuenta con alguna de las áreas relacionadas con archivos y gestión documental (gráfico 35).

Gráfico 35. Áreas de gestión documental en AP estatal, por estado

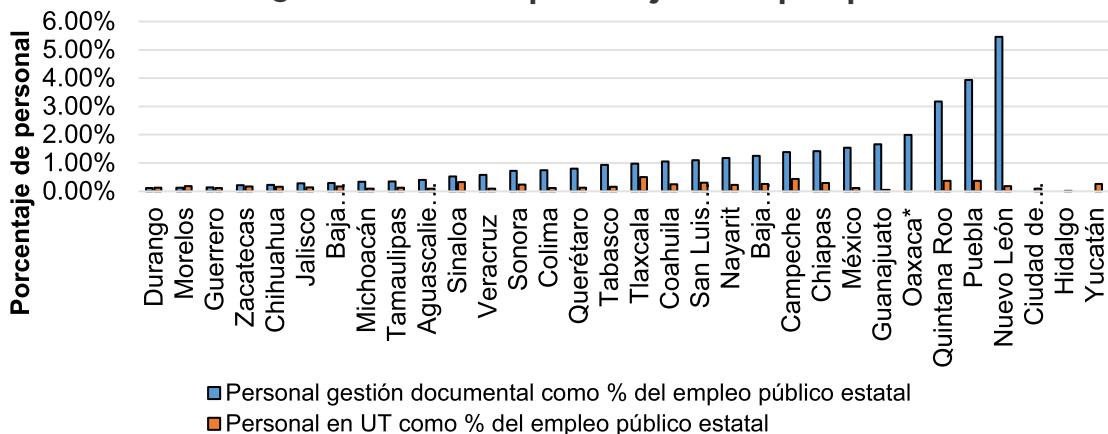


Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

II. Personal para gestión documental

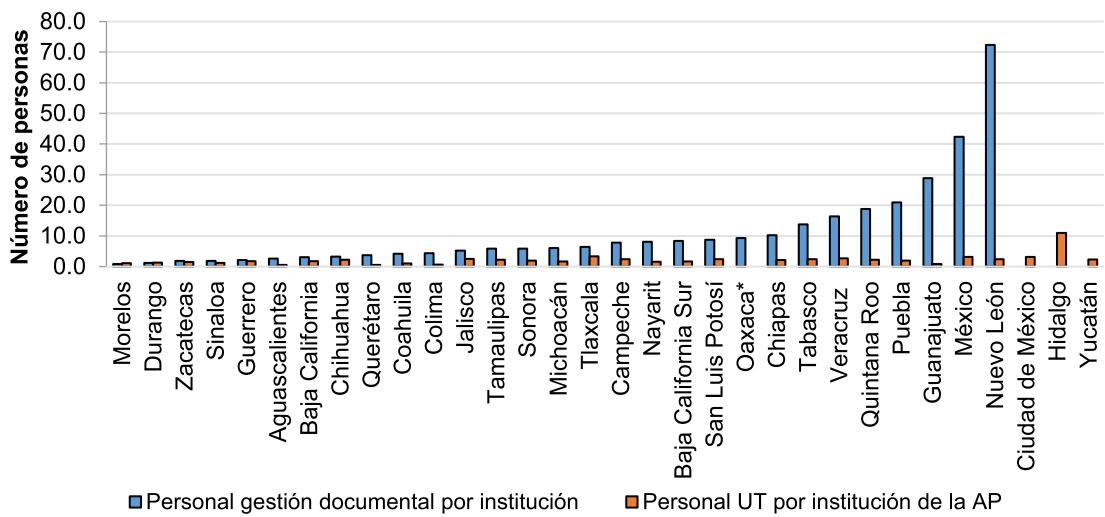
Del total de personas trabajando en las instituciones de las AP estatales, 0.96% es personal destinado a atender la administración de archivos y gestión documental. En promedio, hay 11 personas en cada institución realizando estas labores. Resulta interesante que, aunque la gestión documental se encuentra poco desarrollada, en varios estados hay más personal destinado a estas labores que a las de transparencia. Esto se puede observar tanto al comparar al personal como porcentaje del empleo público (gráfico 36) como por institución de la AP estatal (gráfico 37).

Gráfico 36. Personal como porcentaje del empleo público



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

Gráfico 37. Personal por institución de la AP estatal

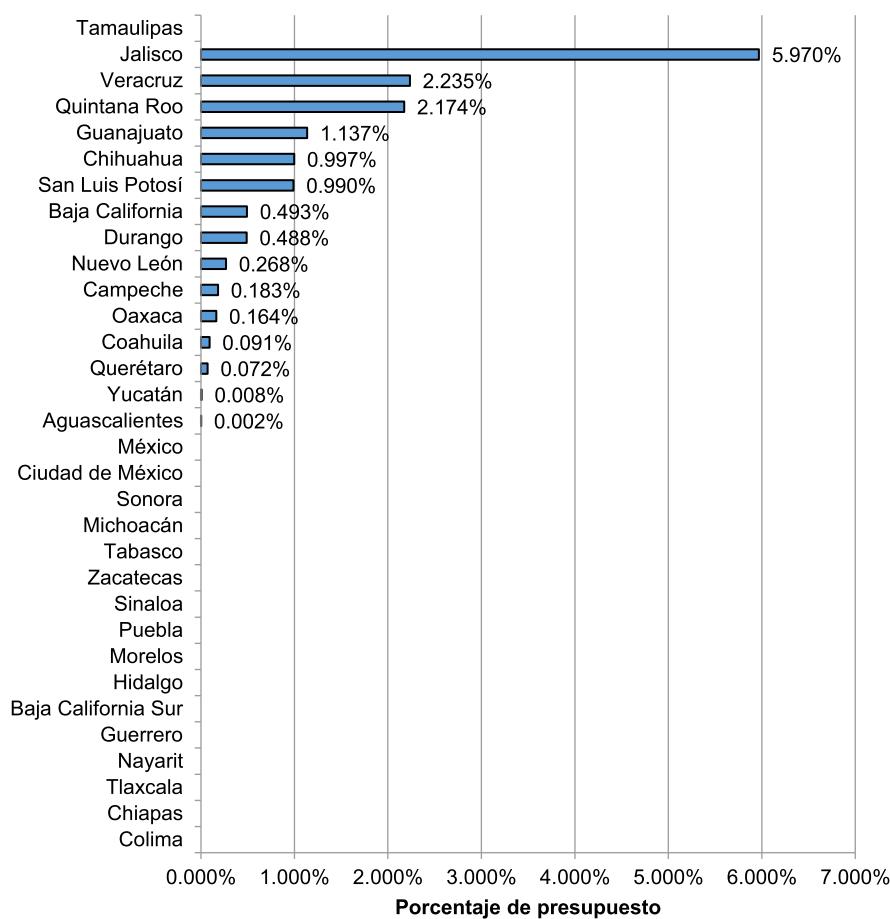


Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

III. Presupuesto

Con la información disponible del Censo de Gobierno se observa que, en promedio, en los OG gastaron 1% del presupuesto ejercido a las labores de archivo y gestión documental. No obstante, vale la pena señalar que 16 OG reportaron no tener presupuesto para estas labores (Colima, Chiapas, Tlaxcala, Nayarit, Guerrero, Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Puebla, Sinaloa, Zacatecas, Tabasco, Michoacán, Sonora, Ciudad de México y Estado de México). Los datos revelan la poca importancia que representan estas actividades sustantivas al interior de los OG (gráfico 38).

Gráfico 38. Presupuesto ejercido destinado a actividades de administración de archivos y gestión documental como porcentaje del presupuesto ejercido



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

Como se observa, la información recopilada mediante los censos es aún insuficiente para evaluar el estado de la gestión documental en México. En términos del personal, por ejemplo, no es posible identificar el tipo de perfil que tienen quienes ocupan estas áreas y tampoco es posible conocer las capacitaciones que han recibido. Asimismo, no hay información disponible sobre el presupuesto que destinan las instituciones de las AP estatales a las labores de archivo y gestión documental. Como se detalló, sólo se cuenta con esta información para los OG.

No obstante, estas restricciones de información, con la información disponible es claro reconocer que las entidades federativas se encuentran en un nivel inicial. No solo desde el punto de vista normativo, sino también desde el ámbito de la gestión pública, el contexto de las entidades federativas refuerza el argumento de que la gestión documental es parte de una nueva generación de reformas asociadas a la transparencia, que en los hechos apenas está en un punto de arranque. La evidencia, como sugiere (Ríos, 2015), es que sigue habiendo un “desdén institucional a esta tarea especializada y clave”.

Conclusiones

Asiete años de que se haya instituido un nuevo régimen de transparencia y gestión documental en el país, la reflexión latente es si la adopción de este entramado jurídico-institucional ha sido eficiente para garantizar el DAI y valorar a la transparencia como un principio transversal de la función pública a lo largo del territorio nacional. Los hallazgos presentados en este capítulo sugieren que en México se ha logrado construir un basamento normativo comprehensivo a todas las instituciones del Estado.

No hay duda de que el quehacer institucional en el país está orientado por un marco jurídico progresista en materia de transparencia; que cuenta con obligaciones claras y con procedimientos puntuales para el ejercicio del DAI. Las leyes en México, y la normatividad que de ella deriva, parten del reconocimiento de este derecho, así como de su importancia tanto para la ciudadanía como para el quehacer gubernamental. En la implementación de una política de transparencia efectiva y plenamente federalista, como nos muestra la evidencia, sigue habiendo brechas por cerrar.

La misma disponibilidad de la información demuestra que, en términos generales la primera generación de reformas está asentada. La transparencia activa y reactiva se corresponden con rutinas y pautas organizacionales mayormente institucionalizadas que aquellos procesos relacionados con agendas de última generación como lo son los ejercicios de gobierno abierto, la transparencia proactiva o una articulada gestión documental. La evidencia mostrada coincide con los hallazgos documentados por la Métrica de Gobierno Abierto: dada la evolución en la agenda de transparencia en México, el SNT se enfrenta a lógicas muy diversas y por tanto debe delinejar estrategias ad hoc para “tratar simultáneamente asuntos de vanguardia (como la transparencia proactiva, los datos abiertos (...), a la par de una agenda básica de construcción de capacidades para la transparencia” (CIDE - INAI, 2017, pág. 11).

Sirvan las siguientes líneas para decantar una serie de advertencias para las personas que toman decisiones en la agenda de transparencia, sea desde la función pública estatal o desde los organismos garantes de la transparencia en los estados y el Sistema Nacional de Transparencia. Estas reflexiones también brindan elementos para la deliberación y la promoción sobre cómo avanzar en diferentes agendas de la transparencia en los estados para personas interesadas de la sociedad civil y la academia.

- a. **La exención de obligaciones de transparencia.** Uno de los supuestos para la creación del SNT fue la necesidad de estandarizar conceptos, así como definir el universo claro de SO. En la práctica, dada la prerrogativa para que los SO señalen al OG aquellas fracciones que **no son de su competencia** mediante las tablas de aplicabilidad se han dado diversos contextos de excepción. Si bien este es un elemento del que se han valido varios SO para apegarse al marco normativo, el impacto en el DAI es directo. La ciudadanía está ajena a la distinción de estas exenciones por lo que este recurso debería ser tomado justamente como una excepción y no una regla. En el marco del SNT, se recomienda que los OG estandaricen la información de estas tablas de aplicabilidad, se les de difusión y tengan una sección específica y de fácil acceso dentro de la PNT.
- b. **Redistribución de las funciones para la transparencia y la gestión documental.** La capacidad operativa de algunos de los SO del país ha implicado que no reporten en tiempo y forma sus obligaciones de transparencia o que respondan de manera muy limitada y poco comprensible las solicitudes que la ciudadanía realiza, ello significa que aún no se cumple a cabalidad con el principio de máxima publicidad. La falta de recursos humanos, la inexistencia de normatividad interna; insuficientes sistemas internos de gestión documental o el abuso de la figura de la “incompetencia” para la respuesta de algunas solicitudes de información, son algunos ejemplos de las restricciones que impactan directamente en el ejercicio del DAI. Los SO deben repensar la distribución de funciones desde una mirada transversal de la transparencia y la gestión documental para ampliar el presupuesto y las áreas que atienden estas funciones.
- c. **El rol de los organismos garantes y su profesionalización.** Si bien hoy día existe una instancia de coordinación interinstitucional sobre la cual descansa el quehacer normativo y la armonización de criterios (el SNT), es un hecho que en la práctica se identifican diferentes maneras de entender y gestionar a la transparencia. Esta tarea requiere de OG más activos y eficientes. En efecto, los OG enfrentan retos internos como la debilidad presupuestal y el tamaño de sus organizaciones. No obstante, la evidencia también sugiere que no necesariamente están ejerciendo los recursos que se les

asigna, tienen lineamientos pendientes por emitir, no hay pautas claras sobre sus recursos y sus resultados, y no es claro que hayan invertido en la profesionalización de cuadros con especialidad técnica que les asegure un mejor desempeño. El intercambio de buenas prácticas de la gestión y la diseminación de talleres de capacidades técnicas entre OG, son acaso elementos que pueden disminuir estas carencias institucionales.

- d. **Diseño de políticas que consideren la demanda de la transparencia.** Las obligaciones que se establecieron en la reforma del 2014 han quedado rebasadas. Este capítulo ha puesto de manifiesto que una visión más proactiva de la información es necesaria para garantizar el DAI. No obstante, los resultados muestran que es crucial que los SO hagan una mejor identificación sobre la información que publican, con el acompañamiento y orientación de parte de los OG. La información de la ENAID es un buen punto de entrada para reflexionar sobre quiénes utilizan la información; cuáles son sus temas de interés; cómo consulta la ciudadanía la información y qué valor le da. También la carga de las solicitudes que deben responder es un buen indicio para que los SO formulen estrategias más allá del solo cumplimiento de la Ley. El flujo de la información y la interacción de la ciudadanía con sus autoridades son elementos dinámicos que requieren de la actualización constante para el diseño de políticas en esta materia.
- e. **La construcción de capacidades para la transparencia y la apertura institucional.** Así como los OG han apostado por incrementar sus jornadas de capacitación hacia los SO, es clara la necesidad de reforzar la difusión de su quehacer y la importancia del DAI frente a la ciudadanía. Esta tarea deberá de partir desde diferentes puntos de arranque, mientras que un porcentaje significativo de la sociedad sigue considerando que el acceso a la información solo es prerrogativa de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil más profesionalizadas y periodistas hacen uso de la información pública para motivar cambios políticos y normativos. Cerrar las brechas entre estas dos visiones impone a los SO y a los OG una labor más intensiva para reconocer que cualquier persona tiene el derecho a saber y acercarse a la información de sus gobiernos, así como de incidir en sus decisiones.
- f. **Una visión articuladora de la gestión documental.** Los datos revelan que el quehacer sustantivo de la gestión documental no es considerado como una función estratégica ni transversal. El primer paso para un sistema eficiente de transparencia debería partir por una adecuada organización de los archivos, que evite la producción irracional de documentos y que simplifique las tareas administrativas asociadas a esta función. El diseño de políticas de gestión documental deberá considerar en su centro las implicaciones de no atender las solicitudes de la ciudadanía por cuestiones de “inexistencia documental” así como la inefficiencia que significa que el gobierno pierda información. Esta tarea requiere de un compromiso al más alto nivel dentro los SO y de los OG que emane de la propia planeación institucional. El SNT y el CONARCH deberán ampliar sus marcos de incidencia a la luz de los datos que arrojan las encuestas y los censos aquí referidos.
- g. **El DAI como garante o llave para otros derechos.** A partir del principio de interdependencia y al ser el DAI un derecho humano, se encuentra ligado a otros derechos. El reconocimiento de este derecho puede potenciar el ejercicio de otros como el derecho a la salud, derecho a la educación o a la justicia. Los datos de la ENAID son clara muestra del para qué utiliza la ciudadanía la información que consume del gobierno. El DAI y transparencia deben de verse como un medio para otros fines, como la resolución de problemas públicos, la orientación sobre el quehacer del gobierno, una herramienta útil para la consecución de trámites y la puerta de entrada para acceder a otros derechos; y en planos de exigencia ciudadana, es el catalizador para la operación de mecanismos de rendición de cuentas. Las entidades federativas se encuentran en un contexto institucional que les exige transitar hacia esta concepción más amplia de la transparencia

Referencias bibliográficas

- Access Info and Center for Law and Democracy. (s.f.). 2020. Recuperado el 17 de julio de 2021, de <https://www.rti-rating.org/historical/>.
- Alianza para el Gobierno Abierto en México. (2021). Obtenido de <https://gobabiertomx.org/quienes-somos/>.
- APA. (2015). *Principios de Parlamento Abierto*. Ciudad de México. Recuperado el 28 de julio de 2021, de <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>.
- Article 19 - Colectivo por la Transparencia. (2014). *Iniciativa de Ley General de Transparencia debe garantizar objetivos de reforma constitucional*. conferencia de prensa, Ciudad de México. Recuperado el 2 de agosto de 2021, de <https://articulo19.org/la-iniciativa-de-ley-general-de-transparencia-debe-garantizar-los-objetivos-de-la-reforma-constitucional/>.
- Cejudo, G., López Ayllón, S., & Ríos Cázares, A. (2012). *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CIDE - INAI. (2017). Métrica de Gobierno Abierto 2017 - *Informe de resultados*. Obtenido de <https://www.rendicionde cuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>.
- CIDE. (2014). *Métrica de la transparencia*. División de Administración Pública. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CIDE- INAI. (2019). *Métrica de Gobierno Abierto 2019 - Informe de Resultados*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado el 11 de junio de 2021, de <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf>.
- CPEUM, Artículo 6°. (s.f.). Recuperado el 12 de julio de 2021, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/6.pdf>.
- DGPE, OEA. (2013). El acceso a la información, un derecho para ejercer otros derechos. 41.
- Diario Oficial de la Federación. (2010). Artículo 1° *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*. Ciudad de México. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación. (15 de abril de 2016). *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*. Obtenido de <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5433279>.
- Diario Oficial de la Federación. (2021). *Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*.
- Diario Oficial de la Federación. (2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Recuperado el 20 de agosto de 2021, de <https://www.transpareciapresupuestaria.gob.mx/>.
- Fierro Ferráez, A. E. (julio-diciembre de 2018). Derecho de acceso a la información. Entre la constitucionalidad y la práctica. (B. J. UNAM, Ed.) *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (39), 65-87. Recuperado el 24 de julio de 2021, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/12649>.
- FUNDAR- Artículo 19. (24 de agosto de 2021). *Designaciones Públicas. Observatorio ciudadano de los procesos de designación de los servidores públicos*. Obtenido de <https://designaciones.org/federales/#/principal>.
- García Ricci, D. (2013). *Artículo 16 constitucional, derecho a la privacidad*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer. Recuperado el 4 de agosto de 2021, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/39.pdf>.
- García, G. A. (Diciembre de 2016). *Transparency in Mexico: An overview of access to information regulations and their effectiveness at the Federal and State level*.
- INAI - SNT. (18 de marzo de 2016). *Modelo de Gobierno Abierto*. Documento teórico. Ciudad de México.
- INAI. (2016-2017). *Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales*. Ciudad de México. Recuperado el 13 de agosto de 2021, de https://home.inai.org.mx/?page_id=1638.
- INAI. (2018). *Transparencia proactiva y gobierno abierto*. Ciudad de México.
- INAI. (2021). *Actualización del padrón de sujetos obligados del ámbito federal en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- INAI. (2021). INAI ha presentado acciones de inconstitucionalidad en contra de 17 leyes estatales de archivos. Comunicado, Dirección General de Comunicación Social, Ciudad de México. Recuperado el 13 de agosto de 2021, de <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-268-21.pdf>.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Recuperado el 10 de agosto de 2021, de <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>.
- INEGI. (2020). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020*. Recuperado en junio de 2021, de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspsp/2020/>.
- INEGI. (2020). *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaippdf/2020/>.
- Lidberg, J. (2006). *Keeping the Bastard Honest"- The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation*. Murdoch University, Australia.
- López Ayllón, S. (2012). El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información. En G. M. Cejudo, S. López Ayllón, & A. Ríos Cázares, *La Política de Transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos* (págs. 27-86). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En S. López Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario* (págs. 127-155). Ciudad de México: UNAM-IFAI.
- Nacif Mina, J. (enero / abril de 2008). El Archivo General de la Nación en la era de la apertura de la información pública en México. *Desacatos* (26), 11-24. Recuperado el 24 de agosto de 2021, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n26/n26a2.pdf>.
- Plataforma Nacional de Transparencia - SNT. (2021). *Plataforma Nacional de Transparencia*. Obtenido de <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>.
- R3D - Red en defensa de los derechos digitales. (23 de julio de 2021). *Lo que sabemos de las autoridades que adquirieron Pegasus en México*. Recuperado el 20 de agosto de 2021, de <https://r3d.mx/2021/07/23/autoridades-pegaus-mexico/>.
- Ríos Cázares, A., Castañeda, C., & García, A. (2017). *Transparencia. Diagnóstico Institucional 2016*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)- Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI).
- Ríos Cázares, Alejandra. (2011). Transparencia Gubernamental. En E. y. Cabrero, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI, 2009* (Vol. Coyuntura y Ensayo, págs. 297-359). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ríos, C. A. (2015). *Gestión documental, archivos documentales y transparencia en México*. Estado, Gobierno y Gestión Pública, 97-136.
- SCJN. (5 de febrero de 2021). Amparo en revisión 271/2020. Ponente Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Sesión de 3 de febrero de 2021. Recuperado el 13 de agosto de 2021, de Suprema Corte de Justicia de la Nación - Comunicados de prensa: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6339>.
- Semanario Judicial de la Federación. (Séptima época, sexta parte). 145-150, 226 y 227.
- SNT. (2015). *Modelo Teórico de Gobierno Abierto*. CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05, (pág. 22). Recuperado el 25 de agosto de 2021, de http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf.

Siglas y acrónimos:

- AGN – Archivo General de la Nación
- AP- Administración pública
- ASF-Auditoría Superior de la Federación
- CONARCH-Consejo Nacional de Archivos
- CT-Comité de Transparencia
- DAI- Derecho de Acceso a la Información
- INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- LGTAIP – Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- OG-Organismo garante
- SNT – Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- SO-Sujetos obligados
- UT-Unidad de Transparencia

Sobre los autores

DAVID ARELLANO GAULT

Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado (EE.UU.), profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE. Nivel III del SNI.

ARMANDO ARREDONDO LÓPEZ

Investigador en Ciencias Médicas en el Centro de Investigación en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.

CLAUDIA BARRANCO

Actualmente es Asistente de Investigación en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

Profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE. Asimismo, fue director general del Conacyt de 2013 a 2018; y director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de 2004 a 2012.

CARMEN ELENA CASTAÑEDA FARRILL

(Asistente de investigación) es licenciada en Ciencia Política por el CIDE y con experiencia de investigación en temas de transparencia, igualdad de género y estudios legislativos.

JAVIER CRUZ ANGULO

Director de la Clínica de Interés Público del CIDE. Profesor asociado en la División de Estudios Jurídicos del CIDE donde imparte las clases de derecho procesal constitucional y nuevo proceso penal.

PABLO DE LOS COBOS

Es maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE.

GABRIEL FARFÁN MARES

Director General de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública, Ciudad de México y ex Director General Adjunto en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda. g.farfán.mares@comunidadmexicana.org.mx, Consultor Senior.

CRISTINA GALÍNDEZ

Coordinadora Ejecutiva del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE. Fue Coordinadora Ejecutiva del Centro CLEAR para América Latina. Se especializa en la mejora del desempeño y el marco legal de organizaciones sin fines de lucro, planeación estratégica, evaluación de programas, monitoreo de donativos y diseño de procesos administrativos.

LUIS GARCÍA DÁMAZO

Actualmente es Asistente de Investigación en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE.

ISABEL MAYA

Actualmente es Asistente de Investigación en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE.

MARÍA JOSÉ MONTIEL CUATLAYOL

Es maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE, licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas-Puebla, actualmente es investigadora en temas de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción en The World Justice Project en México

JORGE EGREN MORENO

Profesor en la Escuela de Gobierno y Economía de la Universidad Panamericana, fue Coordinador de Asesores de Consejero Electoral en el INE y es especialista en temas político-electorales.

BENITO NACIF

Es director de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y desempeñó el cargo de Consejero Electoral del IFE (2008-2014) y del INE (2014-2020).

EMANUEL OROZCO NÚÑEZ

Investigador en Ciencias Médicas en el Centro de Investigación en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.

JOSÉ ARMANDO PERUSQUIA LARA

Consultor. arperlar@hotmail.com.

HORTENSIA REYES MORALES

Investigador en Ciencias Médicas en el Centro de Investigación en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.

GABRIEL ROJAS SALAZAR

Profesor asociado de la División de Administración Pública en el CIDE.

MARIO SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ

Investigador en Ciencias Médicas en el Centro de Investigación en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.

JORGE A. SCHIAVON

Es profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

HEIDI JANE SMITH

Coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas, Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana, heidi.smith@ibero.mx; profesora de tiempo completo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II

CHRISTIAN TORRES DE LA ROSA

Investigador en Ciencias Médicas en el Centro de Investigación en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.

Federalismo Responsable en México. Editado por la Fundación Konrad Adenauer México (KAS-MÉXICO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Se terminó de imprimir el 10 de enero de 2022 en los talleres de BGB Producciones Gráficas/ Bernardo García Bravo, ubicados en Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. El tiraje consta de 500 ejemplares impresos en Offset en papel Cultural de 90 grs. y Forros impresos en Cartulina Sulfatada de 12 puntos con plastificado mate. En su composición se usó el tipo Franklin Gothic Book y Franklin Gothic Demi en 10.7 puntos y Raleway Medium de 12, 16 y 18 puntos. El cuidado editorial estuvo a cargo de la División de Estudios Internacionales del CIDE.



FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO

Este libro busca explicar por qué algunos gobiernos estatales en México son más efectivos y eficientes, es decir exitosos, para proveer mejores políticas públicas que generen seguridad, crecimiento, desarrollo económico y bienestar para sus ciudadanos, mientras que otros no lo han logrado. A través de un análisis a profundidad del federalismo mexicano, esta obra presenta un diagnóstico general de su evolución en los últimos veinte años, para evaluar su funcionamiento en ocho áreas de política pública: capacidades fiscales y desarrollo económico, profesionalización y modernización de función pública, salud pública y COVID-19, administración electoral y democracia, ciencia e innovación, internacionalización, sistema penal y estado de derecho, así como transparencia y rendición de cuentas. Cada capítulo estudia de manera comparada el desempeño de los 32 estados mexicanos para analizar si consiguen el objetivo de generar mejores condiciones de vida para sus ciudadanos en estas áreas, es decir, si practican el federalismo responsable. Con base en estos análisis, presentan propuestas y recomendaciones de política pública para promover y fortalecer el federalismo responsable en México, uno que promueva la seguridad, estabilidad, estado de derecho, crecimiento, desarrollo y bienestar de México y los mexicanos.