



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUSTERIDAD DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA EN LA TRANSICIÓN
DEMOCRÁTICA 2018. UNA VISIÓN DE ESTADO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

SANTOS ANTONIO GONZÁLEZ HUERTA



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO.

ASUNTO: OFICIO
APROBATORIO DE TESIS.

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO.
P R E S E N T E:

El alumno de esta Facultad González Huerta Santos Antonio, con número de cuenta 413036140, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del suscrito, la tesis titulada:

“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUSTERIDAD DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA 2018. UNA VISIÓN DE ESTADO”.

La cual, a mi consideración, cumple con los requisitos reglamentarios respectivos para ser presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior, y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a Usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Atentamente
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, CDMX, a 10 de febrero de 2020.


DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad, y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

C.o.p. Secretaría de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho.
C.o.p. Alumno. Se autoriza la impresión de la tesis.
C.o.p. Seminario.

A mi padre
Santos Antonio González Esparza (†)
Sigo tu legado con orgullo.

Mi madre
Juana Lorena Huerta
Eres mi inspiración y motor.

Mi mentor
RMA
Gracias por tantas enseñanzas.

Zacatecas
Mi tierra, mi corazón, mi sueño y mi lucha.

ÍNDICE

| | Pág. |
|---|-------------|
| INTRODUCCIÓN | 2 |
| CAPÍTULO I | |
| EL ESTADO Y SUS FUNCIONES | 8 |
| 1.1 Breve aproximación al concepto de Estado | 8 |
| 1.2 La división de los poderes | 15 |
| 1.3 Las funciones del Estado | 19 |
| 1.4 Características de las funciones del Estado | 21 |
| 1.5 La función jurisdiccional | 22 |
| 1.6 La función legislativa | 24 |
| 1.7 La función administrativa | 26 |
| 1.8 Las funciones económicas y sociales del Estado | 27 |
| CAPÍTULO II | |
| FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO MEXICANO | 30 |
| 2.1 Historia del Congreso Mexicano | 32 |
| 2.1.1 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 | 32 |
| 2.1.2 Siete Leyes Constitucionales de 1836 | 33 |
| 2.1.3 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 | 34 |
| 2.1.4 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 | 35 |
| 2.1.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 | 36 |
| 2.1.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 | 37 |
| 2.2 Conformación del Congreso de la Unión de 1917 a la actualidad | 38 |
| 2.2.1 Evolución de la integración de la Cámara de Diputados | 38 |
| 2.2.2 Evolución de la Integración de la Cámara de Senadores | 41 |
| 2.3 El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en la actualidad | 44 |
| 2.3.1 Cámara de Diputados | 44 |
| 2.3.1.1 Integración de la LXIV Legislatura | 46 |
| 2.3.1.2 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados | 47 |
| 2.3.1.3 Principales órganos | 48 |
| 2.3.2 Cámara de Senadores | 53 |
| 2.3.2.1 Integración de la LXIV Legislatura | 54 |
| 2.3.2.2 Facultades Exclusivas | 55 |
| 2.3.2.3 Principales órganos | 56 |
| CAPÍTULO 3. | |
| LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUSTRERIDAD | 60 |
| 3.1 Políticas públicas | 61 |
| 3.2 Austeridad | 64 |
| 3.3 Política pública de austeridad | 67 |
| 3.4 Fundamento constitucional | 69 |
| 3.5 Estudio comparado de países que aplican políticas de austeridad | 71 |
| 3.5.1 América Latina. | 71 |
| 3.5.1.1 Argentina | 71 |
| 3.5.1.2 Ecuador | 72 |

| | | |
|---------|---|----|
| 3.5.2 | Europa | 73 |
| 3.5.2.1 | Portugal | 74 |
| 3.5.2.2 | Irlanda | 75 |
| 3.5.2.3 | Italia | 74 |
| 3.5.2.4 | Suecia | 76 |
| 3.6 | Políticas de austeridad. El caso mexicano. | 76 |
| 3.6.1 | Antecedentes en el Siglo XX | 77 |
| 3.6.1.1 | Adolfo Ruiz Cortines | 77 |
| 3.6.1.2 | Miguel de la Madrid | 77 |
| 3.6.2 | Austeridad mexicana en el Siglo XXI | 78 |
| 3.6.2.1 | Vicente Fox | 78 |
| 3.6.2.2 | Felipe Calderón | 78 |
| 3.6.2.3 | Enrique Peña Nieto | 79 |
| 3.6.3 | Austeridad en la primer transición democrática de izquierda | 80 |
| 3.6.4 | Las cifras presupuestales del Siglo XXI | 85 |
| 3.6.5 | Remuneraciones de Servidores Públicos | 90 |
| 3.6.6 | Deuda pública | 94 |

CAPÍTULO 4.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUSTERIDAD EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

| | | |
|---------|--|-----|
| 4.1 | La nueva conformación del Senado | 96 |
| 4.2 | Instrumentos legislativos en materia de austeridad durante la LXIII y LXIV Legislativas en el Senado de la República | 103 |
| 4.2.1 | Iniciativas de ley | 103 |
| 4.2.1.1 | Iniciativas de la LXIII Legislatura (2015-2018) | 103 |
| 4.2.1.2 | Iniciativas de la LXIV Legislatura (2018-2021) | 104 |
| 4.2.2 | Proposiciones con Punto de Acuerdo | 109 |
| 4.2.2.1 | Puntos de acuerdo en la LXIII Legislatura | 109 |
| 4.2.2.2 | Puntos de Acuerdo de la LXIV Legislatura | 111 |
| 4.3 | La Ley Federal de Austeridad Republicana | 116 |
| 4.3.1 | Proceso Legislativo | 116 |
| 4.3.2 | Contenido | 119 |
| 4.4 | Acuerdos con los órganos de Gobierno | 121 |
| 4.5 | La austeridad en cifras. Resultados de las políticas aplicadas | 126 |

| | |
|---|------------|
| CONCLUSIONES | 131 |
| BIBLIOGRAFÍA | 137 |
| REVISTAS | 138 |
| CIBERGRAFÍA | 138 |
| ARTÍCULOS DE REVISTA Y PERIÓDICO | 140 |
| OTROS DOCUMENTOS | 141 |

INTRODUCCIÓN

México es un país que cuenta con gran riqueza, no solo cultural y social, sino también económica. Tan solo en el decenio que va de 2004 a 2014 el crecimiento económico del Producto Interno Bruto (PIB) presentó un promedio de 2.5% anual,¹ lo que se traduce en un paso de USD \$782.241 mil millones en 2004, a USD \$1.314 billones de en 2014,² mostrando con ello un importante crecimiento de la economía mexicana. Para 2017, el PIB presentó un crecimiento del 2%, lo que equivale a un monto de USD \$1.15 billones, frente a los USD \$1.077 billones del año 2016,³ ubicando al país en el lugar número 15 de 196,⁴ empoderándose como la cuarta economía del continente americano, superada únicamente por Estados Unidos, Brasil y Canadá.⁵

Para 2018, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó un aumento de 0.8% del PIB⁶ durante el tercer trimestre, lo cual coincide con la perspectiva económica con tendencia al alza pronosticada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el país, y demuestra la resiliencia del crecimiento económico mexicano.⁷

Lo anterior permite notar que, existen altas expectativas respecto al comportamiento económico de México, dada su condición económica emergente que ha conseguido el voto de confianza regional y mundial. Destacados estudios, como el

¹ Datos Abiertos del Gobierno de la República, Estructura económica, *Atlas de Complejidad Económica de México*, México, 2014. [En línea] <https://bit.ly/2RfoY8W> [24 de octubre de 2018]

² Banco Mundial, *International Comparison Program Database*, BIRF-AIF, 2018, [En línea] <https://bit.ly/3ajGGau> [octubre, 2018]

³ *Ídem*.

⁴ *PIB de México*, Expansión, 2017. [En línea] <https://bit.ly/36Upmqm> [octubre, 2018]

⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Las mayores economías en 2017 vía Banco Mundial*. [En línea] <https://bit.ly/36UumLE> [octubre, 2018]

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Comunicado de Prensa Núm. 599/18. [En línea] <https://bit.ly/2RjC3Vd> [diciembre, 2018]

⁷ OCDE. *Economic Outlook*, OCDE Publishing, t. I: versión preliminar, vol. 2018, pp. 191-193. [En línea] <https://bit.ly/2TnrL92> [octubre, 2018]

Monitor de Comercio e Integración⁸ realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), confirmaron que desde 2010, México presenta la única economía cuya competitividad ha aumentado.

Sin embargo, a pesar de contar con una economía robusta, que es atractiva para la inversión extranjera y con una riqueza cultural que hace del país uno de los más concurridos por el turismo, la mayor parte de la población no ve reflejados estos datos en su forma de vida, ya que la pobreza y la desigualdad están arraigadas en la base social de la nación.

Paradójicamente, la prosperidad económica no es coherente con el desarrollo social del país, debido a que existe un grave problema de concentración del ingreso en pocas manos y de pobreza que afecta a la mitad de la población (lo que ha aumentado la brecha entre ricos y pobres); y si a ello aunamos el fenómeno de la corrupción, la opulencia y derroche que han caracterizado a los gobiernos mexicanos, se tiene un panorama de gran injusticia para la mayoría de los mexicanos, por lo que el cambio es imprescindible.

Como resultado del contexto anterior, se hace evidente que la transformación del país es urgente, el gobierno debe comprometerse seria y decididamente a combatir la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo ser ejemplo de ello; por esta razón, no puede hacerlo desde la opulencia y el derroche, es indispensable que se implementen medidas de austeridad en todos los órganos de gobierno, que sean adecuadas para activar el desarrollo de la nación.

En México, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 43.6% de los habitantes, —esto es: 53.4 millones de

⁸ Glordano, Paolo, *Más allá de la recuperación: La competencia por los mercados en la era digital*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Monitor de comercio e integración, 2017, p. 36. [En línea] <https://bit.ly/2RdegNU> [diciembre, 2018]

personas— viven en situación de pobreza, y 7.6% —9.4 millones de personas— viven en extrema pobreza.⁹

Además, el país es considerado uno de los más desiguales en el mundo. Según datos del Banco Mundial, México cuenta con un índice de Gini (indicador de la desigualdad en los ingresos dentro de un país) de 0.43 al 2016, dato que se ha mantenido por diversos años pues en 2014, 2012 y 2010 fue de 0.45.¹⁰ Las cifras no dejan lugar a dudas: al 1% más rico es a quien le corresponde un mayor porcentaje del ingreso total (21%); en otros países, este porcentaje fluctúa en un promedio cercano al 10%.¹¹ Todo ello pone de relieve la distribución de la riqueza de México, también en el plano internacional.

Ambos factores, pobreza y desigualdad, dificultan el desarrollo social del país, de tal suerte que los contrastes son muy marcados, tal como lo ha expresado el Banco Interamericano de Desarrollo “un solo México, pero a distintas velocidades”.¹² A ello se agregaría: un solo México, pero con distintas oportunidades de acceso a la riqueza nacional, dando la apariencia de que estos sectores habitan, cada uno de ellos, un país diferente.

Esto se ve reflejado en la alta burocracia que en México vive otra realidad, llena de lujos, privilegios y prestaciones suntuarias que impiden la dignificación de la función pública y proyectan un distanciamiento entre el gobierno y el pueblo.

Aunado a lo anterior, la corrupción es un problema de largo alcance y penetración en el país, ya que de acuerdo con Transparencia Internacional,¹³ de los 180 países evaluados en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2017, México ocupa el lugar

⁹ CONEVAL, *Pobreza en México*, México, 2016 [En línea] <https://bit.ly/38aHqNf> [octubre, 2018]

¹⁰ Banco Mundial. *GINI Index*. [En línea] <https://bit.ly/2FNpCLS> [octubre, 2018]

¹¹ Esquivel Hernández, Gerardo, *Desigualdad Extrema en México*, México, OXFAM, 2015, p. 15, [En línea] <https://bit.ly/2wd1vVB> [octubre, 2018]

¹² BID. *Políticas para el crecimiento inclusivo y desarrollo de la economía nacional* [En línea] <https://bit.ly/3acK9Y2>

¹³ Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index 2017, SURVEYS*, 2018, [En línea] <https://bit.ly/2ToTXZ2> [octubre, 2018]

135, al obtener una calificación de 29 puntos, siendo 100 la máxima posibilidad. Con esta puntuación, la nación se posiciona al nivel de países como Honduras y Papúa Nueva Guinea.

En este contexto de corrupción, los altos funcionarios en el país se benefician de diversos privilegios que acentúan la desigualdad. La situación es insostenible, el sistema político requiere un cambio y este será llevado a cabo solo mediante voluntad política, misma que parece manifestarse en el actual gobierno federal, es decir, con la alternancia de un gobierno de izquierda.

Derivado de las cifras preocupantes de pobreza, desigualdad y corrupción que se han descrito brevemente, así como de los diversos casos de opulencia, excesos de la clase política, derroche de recursos en bienes suntuosos e indebido manejo de las finanzas públicas efectuados por diversas autoridades de distintos niveles, y la inaplicabilidad de los principios constitucionales rectores en la asignación y administración de los recursos, tales como la racionalidad, transparencia, eficiencia, eficacia y honradez, en las pasadas elecciones de julio 2018, el mandato popular se turnó a la izquierda.

El nuevo gobierno tiene el reto sobre la mesa: la reconstrucción de la institucionalidad republicana de México, prevista como forma de gobierno, mediante la austeridad y sobriedad. Dicha austeridad, debe ser interiorizada de manera horizontal por cada órgano del Estado para lograr una verdadera transformación democrática, así como por el Senado de la República.

Es en este sentido que se inserta la presente investigación, con el fin de estudiar las políticas públicas de austeridad del Senado de la República. Para ello, resulta indispensable analizar las disposiciones normativas en materia de austeridad dentro de su marco jurídico, teniendo en cuenta que el concepto mismo de austeridad debe integrar al menos tres grandes acepciones: como principio conductor de su administración; como

eje estratégico de su gasto público; y como principio de observancia obligatoria para todo servidor público que labora en dicha institución.

También es importante revisar los conceptos básicos en torno a las políticas de austeridad, expandiéndonos en los temas limítrofes que le incumben al concepto como el de política pública, así como su fundamento constitucional en el país y en otros que lo han regulado. Asimismo, es necesario analizar las políticas de austeridad que se implementaron en gobiernos anteriores y las que está efectuando el gobierno actual, resaltando principalmente que el objeto de estudio serán las políticas públicas de austeridad y las prácticas que se diseñan y aplican en el Senado de la República.

La austeridad debe ser el criterio rector en todos los órganos del Estado mexicano ante la delicada situación de pobreza y desigualdad que vive el país, no es posible continuar con este régimen de opulencia y corrupción. En este contexto se analizará al Senado porque es una institución representativa que puede marcar la pauta, generando buenos resultados y contribuyendo a cambiar la percepción pública de la institución.

Para realizar lo anterior, se ha estructurado la investigación en cuatro capítulos, el primero de ellos se refiere al análisis del Estado y de sus funciones, donde se revisa conceptualmente las tres funciones estatales: la jurisdiccional, la legislativa y la administrativa, asimismo su relación con las actividades económicas y sociales, fundamentales para el desarrollo del país.

En el segundo capítulo se estudia la función legislativa del Estado mexicano a cargo del Poder Legislativo Federal, examinando su historia constitucional en el México independiente, su estructura y las atribuciones de cada una de las Cámaras que lo conforman.

En el tercer capítulo, se examina de manera general la austeridad, en específico las políticas de austeridad, donde se definen a las políticas públicas, particularmente las

políticas públicas de austeridad y su fundamentación jurídica y se comparan en dos sentidos: con administraciones pasadas y con relación a otros países.

En el cuarto capítulo, medular para este trabajo, se analizan las políticas públicas de austeridad en el Senado de la República. En primer lugar se estudia la nueva conformación del Senado frente a las elecciones 2018 y cómo ello influyó en la adopción de políticas públicas en la materia. En segundo lugar, los instrumentos legislativos (iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo) que en esta materia se presentaron en la LXIII Legislatura y en lo que va de la LXIV Legislatura. En tercer lugar, se revisa la primera Ley de Austeridad Republicana, los acuerdos de órganos de gobierno que implementaron la austeridad en el funcionamiento del Senado, las cifras presupuestales y el impacto real de dichas políticas.

Uno de los propósitos fundamentales es el determinar si las políticas de austeridad que se han implementado tienen un impacto benéfico en la sociedad y cómo los ahorros presupuestales se han traducido en la implementación de otro tipo de políticas públicas en materia de bienestar social, y de esa manera distinguir si se está en el terreno discursivo o en el terreno de los resultados. Por último, vale la pena mencionar que, desde nuestra concepción, una vez iniciado el camino de la austeridad no hay marcha atrás: es una visión de Estado cuya aplicación y perfeccionamiento debe continuar.

Ciudad Universitaria, marzo de 2020

CAPÍTULO 1

EL ESTADO Y SUS FUNCIONES

El papel que ha desarrollado el Estado en el mundo actual es de vital importancia, principalmente para sus habitantes. Las directrices políticas que sigue en materia económica social, cultural e incluso moral, pueden abrir al pueblo las puertas del bienestar y la prosperidad o, en otro caso, sumirlo en la desesperación y la ruina. Son patentes los ejemplos que ofrece la historia política del siglo XX y vísperas del siglo XXI.

Y es que el Estado está vinculado íntimamente con la naturaleza social del hombre; entendido el primero como una comunidad cuya organización y fines ayudan a las personas al pleno desarrollo de su personalidad, creando un ambiente propicio para la cooperación, bajo un estatus de orden, paz, justicia y, particularmente, igualdad de oportunidades. Es necesario entonces, antes de avanzar, entender al Estado, haciendo una breve aproximación a su concepto, y observar algunas de las ideas que se han creado en torno a él.

1.1 Breve aproximación al concepto de Estado

La etimología del término Estado se encuentra en el latín *status*,¹⁴ que se traduce como permanencia u orden permanente, por lo que su significado está íntimamente ligado a la concepción de una organización de naturaleza política permanente.

Algunos historiadores sugieren que la aparición del concepto se dio en Francia en el siglo XIV, cuando se hacía referencia a los *États généraux* (Estados generales), es decir, las asambleas a las cuales citaba el rey en aquel momento y a las que acudían los representantes de los diferentes estamentos o grupos sociales. Sin embargo, fue hasta el año 1513, cuando el escritor florentino Nicolás Maquiavelo, a través de su obra *El Príncipe*, introdujo el término Estado refiriéndose con este a la unidad política moderna. El Estado se entendió entonces como una forma de poder político con organización.

¹⁴ Voz “Estado”, en *Diccionario de la Real Academia Española*. [En línea] <https://bit.ly/2NM20M8> [enero, 2020]

Una definición de Estado puede obtenerse del *Diccionario Oxford* que, en sus términos, lo postula como una “comunidad social con una organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios que es soberana e independiente políticamente de otras comunidades”.¹⁵

Para ahondar más sobre el origen del Estado, es necesario ir más allá de su comprensión semántica, por lo que es pertinente analizar algunas de las teorías sobre su esencia y génesis. En primer lugar, situaremos el origen del tratamiento del concepto “Estado” en el contexto del pensamiento político occidental. En este sentido, el término y realización del Estado aparece en el Renacimiento del siglo XVI, en Italia, donde se superan las estructuras medievales y se produce el asentamiento de la monarquía, oligarquías y nobleza; surge también por la necesidad de explicar la desigualdad desde las leyes y el gobierno.¹⁶

Bajo esta perspectiva, Nicolás Maquiavelo reconoce que: “*En la historia de Florencia, que en este sentido merece el nombre del primer Estado Moderno del mundo, se encuentran unidos los pensamientos políticos y formas de desarrollo humano, más elevadas del mundo*”.¹⁷ Cabe señalar que, si bien es cierto que a lo largo de su obra Maquiavelo no le interesó determinar los orígenes del poder ni el nacimiento del Estado, si abordó las formas de conservación y la realidad del poder.

La aportación de Maquiavelo a la teoría del Estado aparece en su descripción de las minorías, señalando que toda sociedad se encuentra estratificada en dos grandes divisiones: los grandes y el pueblo, siendo los primeros los pertenecientes a la esfera de los dirigentes y privilegiados como el alto clero, la nobleza, la burguesía y los aristócratas; y el pueblo el conjunto de la masa social “creadora” y productora pero incapaz de mantener el orden si no fuera por la clase dirigente.¹⁸ Teniendo lo anterior como base,

¹⁵ Voz “Estado”, en *Diccionario de Oxford*. [En línea] <https://bit.ly/2KjUHM8> [enero, 2019]

¹⁶ Cfr. Guardián Echandi, Marcela, “El concepto de Estado y los Aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado”, *Concepto*, año 2008, pp. 1-40.

¹⁷ Maquiavelo, Nicolás, *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, trad. Luis Navarro, Buenos Aires, El Ateo, 1952, p. 43.

¹⁸ Cfr. Guardián Echandi, Marcela. *Op. cit.*, p. 15.

define que el Estado es la unión de las virtudes individuales, dando como resultado una “virtud colectiva”, y cuyo fin es mantener el orden.¹⁹

Por su parte, el sociólogo alemán Max Webber tiene una concepción distinta del Estado “desde arriba”, como una asociación de dominación en la cual unos grupos controlan otros grupos dentro de un territorio determinado; es decir, que el Estado tiene un origen como instrumento de violencia y, por ende, monopoliza la acción coercitiva a través de instituciones políticas y sociales como el derecho.²⁰ El elemento más significativo del Estado es la violencia sistemática, y tiene como fin el control de los diferentes grupos sociales, sin una clase en particular, más que la que este “arriba”, es decir, la que detente el poder.²¹

Otro importante autor sobre este tema es Émile Durkheim, quien aportó su propia noción de Estado a partir del estudio *La División del trabajo social*.²² En esta obra, considera que el lazo de la unión que cohesiona al Estado y a sus miembros es el derecho; este último es asociado al indicador de solidaridad; por ejemplo, existe la solidaridad mecánica (entre iguales) y la solidaridad orgánica (entre diferentes, complementándose en funciones).²³ El Estado moderno puede ser ubicado en el contexto de las leyes de solidaridad orgánica, donde existen diferencias y desigualdades, pero cada uno de sus miembros e instituciones sociales, políticas y económicas trabajan y aportan en diferentes cantidades y dificultades, con el fin de alcanzar un nivel excepcional de bien común.²⁴

Una de las teorías del Estado más reciente es la establecida por Georg Jellinek, quien clasifica a los elementos pertenecientes a esta organización, en elementos subjetivos —que son las apreciaciones sociales de las instituciones políticas y jurídicas, vistas desde afuera y que van construyendo la realidad social y la cultura de una

¹⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 17.

²⁰ Cfr. Webber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 52-53.

²¹ Cfr. *Ibidem*, p. 54.

²² Durkheim, Émile, *La División del Trabajo Social*, 5ta ed., México, Colofón, 2004.

²³ Cfr. *Ibidem*, p. 15.

²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 139.

sociedad— y en elementos objetivos —clásicamente los elementos existentes, tales como el territorio, el gobierno y sus normas, la población y la soberanía—. ²⁵

Como ya hemos mencionado, el Estado tiene diferentes enfoques y acepciones, sin embargo, mantiene en los diferentes conceptos los siguientes elementos: ²⁶

- I. Es un ente político formado por instituciones jerarquizadas que obedecen a las necesidades sociales.
- II. Tiene como fin y justificación el mantenimiento del orden y el bien común.
- III. Monopoliza ciertas actividades, restringiendo la soberanía individual de los individuos, a través del uso de la fuerza pública.

El Estado es y ha sido una forma de vida social históricamente determinada y además una estructura política cuyos elementos esenciales son el poder, el territorio, la población y el derecho. Es importante recalcar que el presente trabajo se centrará primordialmente en tres elementos del mismo: la población, el poder y el derecho.

El Estado como forma de vida en sociedad es el esquema de organización política del mundo moderno. Este modelo se enfrenta en la actualidad a nuevos retos orientados a la integración supraestatales, regionales o mundiales.

La relevancia fundamental del Estado hoy en día estriba en encausar las fuerzas sociales, políticas, económicas y culturales hacia el objetivo de mejorar la calidad de vida de los integrantes de la sociedad, ante los grandes retos emergentes como el cambio climático, la desigualdad, la era digital, entre otros. Para ello, la gestión del Gobierno debe tener siempre como norte este principio sin discusión, equilibrando las acciones técnicas con aquellas de gestión humana.

²⁵ Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 159-161.

²⁶ Llanos Bechara, Zamir Abraham, "Aproximación teórica al concepto de Estado: distinciones en torno a Heller, Jellinek y Carré do Maiberio", *Revista Jurídica*, Cartagena, vol. VII, núm. 14 julio-diciembre de 2015, pp. 72-84.

De lo anterior se desprende la comprensión de que el Estado, como organización política y social, tiene fines. En principio es importante mencionar que aquellos fines que ha de priorizar la organización estatal varían en función de las coyunturas históricas y, dentro de ellas, de las ideologías y percepciones de los actores en curso atendiendo a la diversa estructuración de las fuerzas sociales. Sin embargo, en todo caso, el Estado ha de cumplir al menos con los siguientes fines:

- Conservar su propia existencia y reproducción como organización ya que, como todas las organizaciones, está amenazado por un proceso de degradación de poder debido a la irrupción de nuevos actores y a la atomización de las formas de organización.
- Garantizar la convivencia pacífica dentro de su territorio, lo que no supone la exclusión de los antagonismos sino su canalización por vías jurídicas.
- Asegurar su permanencia como entidad soberana dentro de la comunidad internacional.

Los anteriores son, entonces, los fines permanentes o consustanciales con la esencia y existencia del Estado, pero a los que cada época histórica o tendencia política añade los propios.

En la actualidad es posible ampliar dichos fines entendiendo que el Estado está obligado por lo menos a lo siguiente:

- Combate a la pobreza y desigualdad
- Erradicación de la corrupción y la impunidad
- Búsqueda de paz y colaboración mundial
- Conservación del medio ambiente (particularmente combate al cambio climático y desarrollo energías sustentables)
- Crecimiento económico

El Estado actúa siempre en aras de alcanzar sus fines, especialmente los actuales, ya que de no atenderse ponen en alto riesgo a la población y, con ello, a la subsistencia misma del Estado tal como es comprendido. Así, las actividades que

desarrolla con base en su poder y para el cumplimiento de sus propósitos, constituyen sus funciones.

Se puede entender que las funciones del Estado representan el ejercicio pleno del poder, de conformidad con las normas que lo regulan para satisfacer sus fines. Derecho y poder como dicotomías que deben coexistir. La pretensión de este trabajo es analizar las políticas públicas de austeridad en el Senado de la República durante la transición democrática, para lo cual es necesario comprender cómo es que el pueblo, depositando su soberanía en un gobierno, debe atenerse a directrices jurídicas para controlar sus acciones, entendiendo que los excesos atentan contra los fines primordiales de cualquier Estado.

Así, se concibe que el Estado actual debe ser democrático y constitucional para alcanzar de mejor manera sus fines, mediante diversas manifestaciones de actividad que se traducen en funciones públicas, indispensables dado que justifican su existencia.

De esta manera, el Estado tiene que llevar a cabo al menos tres actividades fundamentales. La primera de ellas consiste en formular las normas básicas que le darán forma política y estructura, regulando la organización y funcionamiento de sus órganos primarios, las relaciones de estos entre sí y con los ciudadanos, además de elaborar las normas que regulen las relaciones entre los particulares, y la forma en que se ha de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos. A todo esto se le denomina función legislativa. Una función que tiene su cimiento en la constitucionalización entendida como el *“proceso moderno por que los poderes del Estado son limitados (con el otorgamiento a los individuos de derechos inviolables por los mismos poderes) y articulados (con técnicas de división y/o separación de órganos y funciones)”*.²⁷ Por ende, no puede apartarse de esos principios básicos.

²⁷ Bovero, Michelangelo, *Prefacio “Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución*, en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*”, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 21.

La segunda de las funciones primordiales del Estado es la de tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la forma precisa en que ha de aplicarse en los casos concretos que se sometan a su consideración para resolver un conflicto o declarar una cuestión de derecho, esto se traduce en la función jurisdiccional, que vela en todo momento por la protección de la sociedad. Esta es de las más importantes pues se trata de mantener el orden constitucional que consagra los pesos y contrapesos entre los poderes del Estado.

Por último, el Estado realiza otra actividad que consiste en administrar los bienes y recursos con que cuenta para satisfacer las necesidades de los gobernados y procurar el bienestar y el desarrollo de la sociedad, a esto se le conoce como función administrativa o gubernamental. Este es uno de los temas torales de esta investigación pues, en el nuevo paradigma del Estado Constitucional de Derecho, los diversos órganos están obligados a utilizar los recursos públicos con estricta honradez, eficiencia, eficacia y racionalidad.

Esto resulta especialmente importante en un país como México que concentra tanta pobreza y desigualdad y, por ende, no puede soportar un gasto público excesivo, que no beneficie al cambio de clase social disminuyendo la desigualdad, los derroches y dispendios que son incongruentes con la realidad vivida por millones de mexicanos.

Es en el Estado Constitucional del Derecho donde la constitución, como norma fundamental, institucionaliza todo poder público, lo regula y limita (tanto en su parte orgánica como dogmática a través de los derechos fundamentales) para salvaguardar a sus habitantes; donde además se establecen principios claros para que el Estado alcance sus fines actuando con eficacia y evitando la arbitrariedad y el abuso, principios que, como veremos más adelante, no se han cumplido a cabalidad en el Estado mexicano del siglo XX y XXI.

Sin duda, uno de los mecanismos de limitación del poder a lo largo de la historia en los diversos Estados del mundo es la división de poderes, cuya evolución a lo largo de la historia ha sido amplia y cuya relevancia es fundamental en los Estados del siglo XXI.

1.2 La división de los poderes

La aparición de la división de poderes en los sistemas políticos se debe a la necesidad de descentralizar el poder absoluto. Históricamente fue una idea nacida del liberalismo político que se oponía al absolutismo político, en el que todo el poder político se concentraba en una institución única: la monarquía. La división de poderes tiene su origen a raíz de la aparición del Estado.²⁸

Desde la aparición del Estado dentro de la teoría política, existió la necesidad de dividir tareas y jerarquías en el quehacer público.²⁹ Con el contractualismo, el miedo a la naturaleza anterior al Estado era la justificación del poder autoritario del soberano. John Locke, en *Ensayo sobre el Gobierno Civil*,³⁰ da una teoría del Estado diferente a la que afirmaba que el miedo justificaba al poder político, afirmando que el estado natural no sería una guerra incesante entre hombres, sino que siempre buscarían ayudarse mutuamente para sobrevivir; de esta manera se instaura una interpretación diferente al derecho natural, incorporando a la libertad como el principal derecho natural: considerando a los hombres como iguales desde su nacimiento (no puede existir así uno por encima de los demás), dotando de derechos fundamentales a los hombres y oponiéndose a la aristocracia.

Locke menciona tres poderes en los que la soberanía ha de ejercerse por parte de la comunidad social:³¹

²⁸ Cfr. Montesquieu, Charles, *El Espíritu de las Leyes*, trad. Siro Preciados, García del Mazo, Madrid, 1906, p. 12.

²⁹ Cfr Sáenz Gutiérrez, Raúl, *Historia de las Doctrinas Filosóficas*, México, Esfinge, 1995, p. 49.

³⁰ Cfr. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, 2002, pp. 4-15 y capítulos XI y XII

³¹ Cfr. *Ibidem*, capítulos XI y XII.

1. El legislativo, que regula que las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y de sus miembros.
2. El ejecutivo, que asegura la ejecución de las leyes positivas en el interior.
3. El confederativo, que brinda seguridad al exterior a través de los tratados, la paz y la guerra.

En este mismo contexto, Montesquieu con su obra *El espíritu de las leyes*,³² mencionó la teoría de los gobiernos, mostrando cómo el gobierno ideal para el liberalismo sería el democrático, en el que la soberanía resida en el pueblo. Sin embargo, fue consciente de la posibilidad de concentración del poder y de la transformación en demagogia, autocracia o bien aristocracia, lo cual no es benéfico para los derechos de libertad. Teniendo esto en cuenta, propuso la división de esta soberanía, en tres poderes principales: el legislativo —que es la facultad de instituir leyes y derechos—, el ejecutivo —que es la capacidad de administrar el gobierno— y el judicial —que es la capacidad de dirimir controversias aplicando el derecho, con este sistema el poder nunca se concentra, se crean contrapesos y no se degenera la comunidad política en tiranía—. ³³

Finalmente, fue Rousseau quien reforzó la nueva teoría del Estado basándose en la libertad y trascendió al paradigma del poder absoluto con la obra *El contrato social*; en la que afirmó que el “*hombre ha nacido libre, y por todas partes se encuentra encadenado*”,³⁴ que el estado de naturaleza en realidad es opresión y no libertad, así que “*la obligación social tampoco está fundada en la autoridad natural del padre, ni en cualquier otra autoridad de un pretendido jefe natural y nacido para mandar*”.³⁵

Ello es el fundamento para declarar que el único dueño de su propia libertad es el hombre mismo, creando una sociedad contractual para proteger dicha autoridad, en la

³² Cfr. Montesquieu, Charles, *El Espíritu de las Leyes. Op. cit.*, p. 109.

³³ *Ibidem.* 104-110.

³⁴ Rousseau, Jean Jaques, *Contrato Social*, trad. Fernando, De los Ríos, Madrid, Austral, 2007, p. 37.

³⁵ *Ibidem*, p. 39.

que el hombre sujeto al contrato reconocerá al soberano que “tenga solo el interés general y una voluntad general”, esto es: la voluntad común del pueblo contratante.³⁶

Si en algún momento la libertad del individuo pelagra se debe convenir “*que el soberano sea el único juez*”, y que también este juez tenga la potestad de dictaminar las leyes. En la doctrina de Rousseau, el soberano, entendiéndose como el Estado, no es un individuo designado sino que “el Estado somos nosotros”, esto es, la comunidad política en general y común.³⁷ De esta forma el poder no puede estar en un individuo, sino dividido entre las funciones de legislar y de juzgar. Rousseau no afirmó una teoría de división tan clara como Montesquieu, pero es célebre por contener filosóficamente la unificación del pensamiento liberal.

Es la teoría clásica tripartita de división de poderes la que predomina en la actualidad en la mayoría de los Estados. Estos tres poderes necesitan estar separados, ser autónomos e independientes ya que, por ejemplo, cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona, entonces no puede constituirse la libertad, porque es de esperar que quien detente el poder ejecutivo implemente leyes tiránicas que él mismo podrá ejecutar en contra de quienes se opongan a cualquiera de sus decisiones.

Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador; y estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor.

En la actualidad, el neoconstitucionalismo se ha posicionado como la doctrina que mejor explica los límites que debe tener el poder público. Así, todo Estado que tiene *constitución* limita al poder mediante los derechos fundamentales y la división de funciones. En palabras de Bovero:

³⁶ *Ibidem*, p. 151.

³⁷ *Cfr. Ibidem*, p. 39.

*“Una constitución es el establecimiento de un acuerdo general, por un lado, sobre los valores primarios que constituyen el fundamento de la convivencia política y cuya garantía es, para los individuos, la condición de aceptabilidad de la obligación de obedecer al poder político y, por el otro, sobre las estructuras del poder político mismo, o sea, sobre las instituciones y sobre los procedimientos para lograr la formación de decisiones colectivas, esto es, políticas, siempre que estas decisiones sean compatibles con la garantía de los derechos, es decir, que no entren en contradicción con ellos sino que los promuevan”.*³⁸

Los derechos fundamentales son la guía en el nuevo paradigma constitucional del Estado democrático de derecho, apoyado en la división de poderes, que hace posible que el ejercicio del poder se deposite en órganos distintos, autónomos y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado.

En el caso del Estado mexicano, desde la constitución federal de 1824 se estableció un Poder Ejecutivo, integrado por un Presidente y un Vicepresidente; un Poder Legislativo, integrado en el orden federal por el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y en el orden local por las legislaturas de los estados; y un Poder Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia. Este modelo de división de poderes es el mismo que el estadounidense.³⁹

Sin embargo, conforme a la Constitución de 1836, la política en México giró hacia el centralismo, en el que los tres poderes del gobierno se vieron duramente afectados por el autoritarismo del Poder Ejecutivo y de un cuarto poder revisor: el Supremo Poder Conservador.

³⁸ Bovero, Michelangelo. *Op. cit.*, p. 23

³⁹ Cfr. Helú Sayes, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, 2013, pp. 66-73.

Con las Bases Orgánicas de 1843 persistía el carácter centralista, pero se eliminó al Supremo Poder Conservador, teniendo de nueva cuenta los tres poderes de la unión, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en todos los órdenes de gobierno. Se mantuvo de igual manera en la Constitución de 1857 hasta llegar a la actual Constitución de 1917, con la novedad de que en esta última se integró un nuevo orden de gobierno: el municipio libre.

En la actualidad, la división de poderes se encuentra consagrada en el artículo 49 constitucional, que señala:

“Artículo 49.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.⁴⁰

Es así como la Carta Magna garantiza el funcionamiento adecuado del Estado mexicano. En suma, la división de los poderes se traduce en una división de funciones que en lo esencial supone que quien hace las leyes no las ejecute ni juzgue; que quien las ejecute no las haga ni juzgue; que quien las juzgue no las haga ni las ejecute.

1.3 Las funciones del Estado

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar sus fines (mismos que ya fueron abordados con anterioridad). Sus funciones tienen un fundamento lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen los pasos

⁴⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Artículo 49. [En línea] <https://bit.ly/37fzl4p> [diciembre, 2019]

para alcanzar una meta, y gracias a esta se consagran los procedimientos de la legislación que se necesitan para su realización.

El cómo se realizará la distribución de funciones es algo que ha sido solucionado de diferente manera a través de la constitución de cada país pero, en general, la mayoría ha introducido el principio de la separación de los poderes tratando de seguir en lo fundamental a la triple premisa a la que dio lugar la teoría de Montesquieu: que las acciones ejecutivas, legislativas y judiciales no recaigan bajo el control de una misma persona. Ello, con la adición de los nuevos micropoderes que han surgido y que ejecutan funciones primordiales para la sociedad, sobre los cuales se ha exigido que estén separados de los órganos tradicionales, como en el caso de los órganos o poderes autónomos.

Bajo la doctrina tradicional surge, entonces, el germen de los conceptos de legislación, administración y justicia; o función legislativa, administrativa y jurisdiccional. Si se precisa el lenguaje, se habla más de “separación de funciones” que de separación de poderes, ya que el poder es uno solo; aunque, por tradición, se sigue llamando “poderes” a los órganos básicos del Estado: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.⁴¹

Es importante resaltar que la doctrina tradicional muy a menudo ha considerado que división de poderes significa que cada uno de los tres poderes sea “soberano en su esfera”, es decir, que cada poder legisle, administre y juzgue en lo relativo a su propia actividad. Tal concepción es completamente errada, pues, se reitera, lo esencial de la teoría analizada es la división de *funciones* y no solo la división en órganos, lo que permite que exista una relación de pesos y contrapesos, así como de colaboración entre los órganos.

⁴¹ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2014, t. II, p. 61.

La doctrina clásica reconoce tres actividades esenciales del Estado para lograr sus metas, que nacen del principio constitucional de la división de poderes: la actividad legislativa, judicial y administrativa. Los órganos que realizan las funciones legislativas son las cámaras que integran el Congreso de la cada nación; los órganos judiciales se caracterizan por ser *imparciales e independientes* (no sujetos a órdenes de ningún superior jerárquico acerca de cómo deben desempeñar su función específica) que dirimen las controversias entre particulares y órganos del Estado; los órganos administrativos se encargan de la ejecución de las leyes y de la implementación de las políticas de gobierno.

1.4 Características de las funciones del Estado

Las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional no están respectiva y exclusivamente a cargo de los órganos legislativos (Congreso), administrativos (órganos dependientes) y judiciales (órganos independientes), ya que cada uno de estos órganos, no está limitado únicamente a la función que esencialmente le corresponde. Cada órgano formalmente realiza una función, sin embargo, materialmente pueden ejecutar funciones de otro tipo en aras de los pesos y contrapesos que existen entre ellos.

A continuación, se enlistan cada una de estas funciones y las desarrollaremos en el apartado siguiente.

1) Función jurisdiccional. Formalmente corresponde al órgano judicial de cada país (en el caso de México a la Suprema Corte y a los tribunales de la nación) y materialmente puede desarrollarse por otros actores.

2) Función legislativa. Formalmente corresponde al órgano creador de leyes (en el caso mexicano al Congreso de la Unión en sus dos cámaras y los congresos de las entidades federativas) y materialmente puede desarrollarse por otras entidades del Estado.

3) Función administrativa. De manera formal corresponde principalmente al Poder Ejecutivo y a los demás órganos administrativos (en el caso de México al poder ejecutivo federal y al de las entidades federativas) y, materialmente, al igual que las demás funciones, puede ser realizada por los otros órganos del Estado.

1.5 La función jurisdiccional

La función jurisdiccional es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional y como garante de la constitución de cada país.

Emana de la soberanía del Estado para resolver, a través de sus instituciones, los problemas que se susciten entre las personas que habitan en él, y para vigilar la interacción entre estos y el Estado con el objetivo de garantizar el orden jurídico, pues cada persona ha renunciado a la posibilidad de hacer justicia por sí misma.

Uno de sus principales antecedentes teóricos surge con el contractualismo de Locke. Así, a través de la ficción de un estado de naturaleza original dominado por un enfrentamiento radical entre sus miembros, Locke comprendió que *“El estado de naturaleza, también es un estado de perfecta libertad, donde cada uno dispone de su ser, sus pertenencias sin ningún límite, ni los límites de otro hombre”*.⁴²

De forma muy resumida, se puede afirmar que, desde el punto de vista de Locke, el gobierno solo puede surgir del consentimiento de las personas a él sujetas, renunciando así al derecho natural de hacer justicia por su propia mano. El hombre se vale de la idea del contrato social pero, a diferencia del estado de naturaleza bélico, lo utiliza para garantizar la seguridad y la libertad de los asociados por medio de un soberano absoluto, lo emplea para mantener el gobierno legítimo que solo puede

⁴² Locke, John. *Op. cit.*, p. 10.

fundarse en el consentimiento de personas libres e iguales que parten del estado de naturaleza y son todas soberanas sobre sí mismas.⁴³

Se define entonces a la función jurisdiccional como la potestad de un órgano independiente de dictar resoluciones con fuerza de verdad legal ante controversias suscitadas entre partes, hechas de manera imparcial. Al respecto, Ramírez Agudelo afirma que: *“Se trata de una función que permite generar la protección o tutela de unos derechos en sede declarativa o ejecutiva. Esa potestad de resolución ha de realizarse indispensablemente con apoyo en el sistema de fuentes preexistentes, como lo impone el propio debido proceso”*.⁴⁴

En México, dicha función recae de manera formal en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un tribunal electoral y tribunales federales, de conformidad al artículo 94 de la Carta Magna, que dispone: *“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”*.⁴⁵

Es importante señalar que el Poder Judicial, además de ejercer formalmente la función jurisdiccional, realiza otros actos que no son propiamente de esa naturaleza; así, materialmente realiza funciones de tipo legislativo y administrativo, por ejemplo el nombramiento de su personal y la ejecución de su presupuesto, que son actos administrativos, o la creación de norma vía jurisprudencia o su derogación a través de las declaratorias de inconstitucionalidad.

⁴³ Cfr. Arcaya Godoy, Oscar, “Libertad y Consentimiento en el Pensamiento Político de John Locke”, *Revista de ciencia política*, vol. XXIV, núm. 2, Chile, 2004, pp. 159-182.

⁴⁴ Ramírez Agudelo, Martín, “Jurisdicción”, *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, Colombia, núm. 19, enero-junio 2007, p. 5.

⁴⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 94. [En línea] <https://bit.ly/37fz14p> [diciembre, 2019]

1.6 La función legislativa

La Teoría General del Estado encuadra la función legislativa dentro de los tres verbos rectores: crear, modificar y derogar la ley, esta triada de facultades se encuentra circunscrita en el Congreso o Parlamento de un Estado, y es a partir de ella que el órgano legislativo diseña y da a conocer normas de carácter general, abstracto e impersonal, es decir, las leyes.

En otras palabras, es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales; puede definirse como la serie de actos jurídicos que tienen como fin la creación, modificación, abrogación o derogación de las normas jurídicas generales.

La ley posee como características esenciales el ser imperativa, de carácter general, y por lo tanto destinada a una pluralidad de individuos y no a uno en particular. Para Kelsen,⁴⁶ la función legislativa del Congreso, a grandes rasgos, consistía en que este o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.

Dicho proceso está vinculado a la noción de democracia, sistema de gobierno característico de la mayoría de los Estados en la actualidad y que presupone que la población, como ostentador primigenio del poder, cede su soberanía al Estado para la creación de normas o reglas, legitimando así al órgano y por ello a la consecuente observancia de las mismas.

Una observación al respecto es la que Lorenzo Córdova hace al analizar las formas de gobierno planteadas por Kelsen: *“Un Estado democrático es aquel en el que se realiza de alguna manera el principio de autonomía, en la medida en que los*

⁴⁶ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16^{va} ed., trad. de Roberto J Vernengo, México, Porrúa, 2019, pp. 243-244.

destinatarios de los mandatos contenidos en las normas participan directa o indirectamente en el proceso de producción de las mismas".⁴⁷

Para Norberto Bobbio, la democracia se caracteriza por "*el conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*".⁴⁸ De esta manera, trasladándonos al Poder Legislativo, encontramos que este es el autorizado (vía elección popular) para la creación del ordenamiento que deberán observar los ciudadanos de un Estado.

Es por ello que la función legislativa es una de las más importantes del Estado, una auténtica representación de la soberanía popular depositada en el órgano que la ejerce y por ende la más cercana a la población en general. En México, dicha función recae en el Congreso de la Unión, de tipo bicameral, pues se compone de una Cámara de Diputados y de una Cámara de Senadores.

Así lo marca el artículo 50 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: Artículo 50. "*El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores*".

Siendo este de gran relevancia y de representación popular, por mandato constitucional la facultad legislativa no puede recaer en un solo individuo: "*Artículo 49. (...) No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo (...)*".⁴⁹

Por último, es importante recalcar que el Congreso de la Unión no solo realiza de manera formal la función legislativa sino que también tiene funciones de tipo

⁴⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder Kelsen y Schmitt frente a frente*. México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 45.

⁴⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3a. ed., trad. de José F. Fernández-Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 24.

⁴⁹ Énfasis añadido.

administrativo como el nombramiento de su personal o ejecución de su presupuesto, y de tipo jurisdiccional como es el caso del juicio político y la declaración de procedencia.⁵⁰

1.7 La función administrativa

La tercera de las funciones que se desarrollará en este capítulo es la administrativa, cuyo objetivo es el regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo un orden jurídico previamente establecido. Tiene a su cargo la ejecución de las leyes y la aplicación de la política pública del Estado.

Esta es la principal función que recae en el Poder Ejecutivo, que se encuentra a cargo en algunos países del presidente de la nación, y en otros del primer ministro, en ambos casos acompañados de su gabinete. Además, en la mayoría de los casos existen órdenes locales dentro de cada Estado y cada uno cuenta con su propio Poder Ejecutivo.

En el caso mexicano el Poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República, electo cada 6 años de conformidad con el artículo 80 que a la letra señala: Artículo 80. *“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”*.

México cuenta con un sistema de tipo presidencial, por ende la figura del Presidente adquiere especial relevancia. Esto sucedió particularmente durante el siglo xx, cuando su poder fue casi absoluto, ejerciendo incluso facultades metaconstitucionales. De ahí que el reto del siglo xxi sea equilibrar el ejercicio del poder y que el presidente se apegue a los mandados constitucionales y al estricto estado de derecho.

También se puede señalar que al Poder Ejecutivo, además de la función administrativa, le corresponden otras actividades, verbigracia lo referente a su facultad

⁵⁰ Véase el artículo 110 de la Constitución Política para el caso del juicio político y el artículo 111 para la declaratoria de procedencia.

materialmente legislativa de aumentar, disminuir o crear tarifas de importación y exportación de manera extraordinaria.⁵¹ Asimismo, le corresponden funciones materialmente jurisdiccionales como es el caso de la facultad de indulto prevista en el artículo 89, fracción XIV.

En resumen, la función judicial corresponde formalmente al Poder Judicial; la función legislativa es formalmente del Poder Legislativo; y la administrativa el Poder Ejecutivo. Sin embargo, cada órgano realiza de manera material las demás funciones, en función de los pesos y contrapesos entre poderes.

En seguida se analizarán dos funciones que, si bien no pertenecen a la doctrina tradicional, resultan vitales para el desarrollo de este trabajo de investigación pues forman parte de su eje rector. Lo que se busca es demostrar la importancia de las funciones económicas y sociales del Estado en el fortalecimiento, protección y desarrollo de su población, parte fundamental de esta institución.

1.8 Las funciones económicas y sociales del Estado

Una vez analizado el tema de las funciones del Estado y los órganos que las ejercen, es importante enfocarse en las relaciones que guardan estas con las funciones económicas y sociales, en virtud de que el objeto de esta investigación está íntimamente relacionado con estas actividades.

Dentro de las funciones económicas del Estado se destacan el manejo del gasto público, la regulación de la actividad económica, la financiación del gasto nacional y el manejo de la hacienda pública.

⁵¹ Artículo 11 de la CPEUM: *“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras (...)”*.

Como es evidente, un manejo responsable y transparente de las funciones económicas de Estado es garantía de prosperidad y de desarrollo para la nación, principalmente reflejado en bienestar para su población, por lo que esa función es primordial en un estudio de políticas públicas de austeridad y gasto eficiente, como es el presente trabajo.

Ahora bien, la principal función social del Estado es la protección de sus habitantes, garantizando la seguridad física y patrimonial, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el fomento al respeto y la tolerancia. Esta es, sin duda, la principal razón de existencia del Estado, y el gobierno tiene la obligación constitucional de velar por ellas, siempre anteponiendo el interés colectivo al particular.

Resulta pertinente preguntar qué relación existe entre las funciones tradicionales del Estado (legislativa, administrativa y jurisdiccional) y las funciones económicas y sociales, que son también ámbitos de ejecución del Estado. En realidad, estas últimas son *funciones* solo en sentido conceptual, es decir, constituyen distintos contenidos de actividades que el Estado realiza, pero que no se agrupan bajo un mismo régimen jurídico formal y por ello no se incluyen dentro de las funciones del Estado tal como se las ha venido considerando.

De esta manera, las funciones económicas y sociales se circunscriben dentro de todos los órganos del Estado, no siendo privativas de alguno de ellos; Así debe en todo momento orientar las funciones económicas y sociales para cumplir sus fines, dependiendo de la época.

Desde una particular visión de Estado, estas funciones son trascendentales para enfrentar los nuevos retos del siglo XXI. Por ello, se plantea que el gasto público debe ser transparente y eficaz, atendiendo a los sectores más vulnerables; esto frente al modelo mexicano del siglo XX e inicios del siglo XXI caracterizado por políticas corruptas, lascivas y generadoras de la enorme desigualdad que hoy se enfrenta.

La austeridad en el gasto resulta especialmente relevante para lograr esta meta. Un país con tanta pobreza y desigualdad no puede soportar un gobierno que se sirve a sí mismo con gastos excesivos, contradictorios a la realidad que viven millones de mexicanas y mexicanos.

CAPÍTULO 2

FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO MEXICANO

La función legislativa en el Estado mexicano está a cargo del Poder Legislativo. El artículo 50 de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que: “*el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores*”.⁵²

De esta manera, en nuestro país, el sistema legislativo es de orden bicameral. Es importante señalar que, desde la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en el Diario Oficial, el artículo en cita no ha tenido ninguna reforma.

Siguiendo este orden de ideas, la Cámara de Diputados es la representante de la Nación en su conjunto, de la ciudadanía mexicana,⁵³ y la Cámara de Senadores, es la representante de las entidades federativas, esto es, representante del pacto federal.⁵⁴ Ambas, en conjunto, representan de la forma más plural y total la voluntad democrática de la nación mexicana.

Es desde el Poder Legislativo donde se generan las leyes que regirán a la nación (normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstractas) por lo que su importancia es fundamental en todo Estado, principalmente en cuanto a su legitimidad, pues es el poder que debe contar con el mayor consenso y representación popular para que las leyes emanadas de él sean acatadas y respetadas como “propias”.

Es tan importante la función legislativa que Locke, uno de los teóricos del principio de la división de poderes más relevantes, dio al Poder Legislativo el carácter de supremo

⁵² Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, Artículo 50 [En línea] <https://bit.ly/37fz14p> [diciembre, 2019]

⁵³ Cfr. Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados, *et. al. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones*, Tomo III. México, Porrúa, 2012, p. 472. [En línea] <https://bit.ly/2Uoek7V>.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 492.

y hasta llegó a estimar que los “*poderes restantes guardaban con el primero una relación de subordinación*”.⁵⁵

Es importante señalar que el sistema parlamentario bicameral al que se hizo referencia tiene su origen en el Parlamento inglés, el cual estaba compuesto de dos Cámaras: la de los Comunes, que fue mejor conocida como Cámara Baja, y la de los Lores, que era la Cámara Alta y que estaba a favor de la nobleza y los grandes propietarios.

El sistema bicameral mexicano está influenciado por el de Estados Unidos de Norteamérica que, a su vez, retomó el modelo inglés pero con la diferencia de que en lugar de otorgar a grupos influyentes la representación del Parlamento, es la Cámara Baja —la de Representantes— quien encarna los intereses del pueblo, mientras que la Cámara Alta o Senado representa los intereses de las entidades federativas.

Así, el sistema bicameral garantiza un equilibrio entre los miembros del parlamento y a quienes representan. Al respecto, Khemvirg Puente Martínez, Doctor en ciencias sociales por el Colegio de México, menciona tres ventajas del sistema bicameral: “1) *la división plena de poderes al interior del Legislativo que garantiza que no se realicen cambios abruptamente; 2) una segunda opinión para la perfección de las leyes; y 3) una representación territorial que vela por la protección del sistema federal*”.⁵⁶

Este marco institucional permite los consensos necesarios para tratar los asuntos públicos y bajo esa vía las decisiones parlamentarias cuentan con legitimidad. Ahora, se analizará la historia constitucional del Congreso en México con el fin de comprender su transformación y actual composición.

⁵⁵ López Betancourt, Eduardo, *Derecho Constitucional*. Editorial IURE, México, 2017, p. 82.

⁵⁶ Puente Martínez, Khemvirg, *Bicameralismo en la Constitución Mexicana y en Perspectiva Comparada* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, p. 265. [En línea] <https://bit.ly/2RG4HS2> [octubre, 2019]

2.1 Historia del Congreso mexicano

Luego de la larga lucha por la independencia del país, México buscó generar una identidad propia que pudiera reflejar el anhelo y las esperanzas de cambio de la sociedad, una tarea nada sencilla pues después de 300 años de dominación española había que aprender a organizarse y gobernarse.

De esta manera el país optó por la república de tipo federal donde en el sistema de gobierno existiera una división tripartita de poderes; ello con el objetivo de que las decisiones no se tomaran por un solo individuo, sino a través de concesos entre diversos actores y que resultaran lo más legítimas posible.

Por ello, a partir del siglo XIX, se establecieron límites al poder, teniendo como referentes el modelo francés de 1789 a 1791, la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812. Estas influencias, sin duda alguna, tuvieron repercusión en la historia del constitucionalismo. Así, el actual artículo 49 de la Constitución Política de México, estipula que: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*.

Este apartado estará dedicado al análisis de la función legislativa en el Estado mexicano llevada a cabo por el Poder Legislativo. Se analizará el rumbo histórico que ha tenido dicho poder desde los albores del México independiente, para luego abordar cómo se conforma en la actualidad y sus principales funciones.

A continuación, bajo el contexto normativo constitucional, se expondrá una breve referencia a la historia del Poder Legislativo en el país.

2.1.1 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, es de gran relevancia en la historia normativa del país, pues fue la primera que tuvo el México independiente.

Estableció el novedoso sistema federal, además de que en ella se postularon los conceptos de soberanía nacional, federalismo, división de poderes y democracia representativa.

La constitución de 1824 depositó el Poder Legislativo en un Congreso General⁵⁷ y, de la misma forma e inspirada en la Constitución Norteamericana, estableció un sistema bicameral. Se dio entonces lugar a la Cámara de Diputados, la cual representa al pueblo, y a la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados se componía de representados electos cada dos años con base en la población, de esta manera se elegía uno “*por cada ochenta mil almas o fracción que pase de cuarenta mil*”.⁵⁸ Mientras que la Cámara de Senadores se componía de dos representantes por entidad federativa elegidos por las legislaturas de los estados y renovados por mitad cada dos años.⁵⁹

Esta Constitución estuvo en vigor desde el 4 de octubre de 1824 hasta el 29 de diciembre de 1836.

2.1.2 Siete Leyes Constitucionales de 1836

El sistema federal se vio interrumpido por un gobierno de tinte conservador y centralista, cuya base estaba sustentada por la aprobación de las Siete Leyes Constitucionales de 1836. En cuanto al Congreso, aunque se conservaron varios principios como el sistema bicameral, cambió su esencia.

La Tercera de las Leyes fue la encargada de la regulación del Poder Legislativo. La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por la población y se estableció que “*se elegirá un Diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por*

⁵⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, Las constituciones de México, Artículo 7, México, 1842. [En línea] <https://bit.ly/2OfcbZL> [octubre, 2019]

⁵⁸ *Ibidem*, Artículo 11.

⁵⁹ *Ibidem*, Artículo 25.

cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan este número, elegirán sin embargo un Diputado".⁶⁰

En cuanto al Senado, al ya no existir un sistema federal sino uno central, se estableció que se conformaría por 24 integrantes que serían electos, por partes iguales, a partir de una lista elaborada por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia; el Supremo Poder Conservador sería el encargado de calificar la elección.⁶¹

Con la caída del gobierno de Bustamante, en 1841, las Siete Leyes Constitucionales perdieron vigencia.

2.1.3 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Dos años después, en 1843, se expidieron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que, al igual que su predecesora, mantenía el sistema de división territorial en departamentos. En cuanto al Poder Legislativo, el artículo 25 conservó la base bicameral conformada por Diputados y Senadores.

La Cámara de Diputados se integraba por representantes electos por departamento, uno por cada 60 mil habitantes, garantizando que cada departamento contase con al menos uno.⁶² Por lo que respecta al Senado, este cuerpo contaba con 63 legisladores en total.⁶³

Resulta interesante la integración del Senado, pues dos terceras partes eran elegidas por las asambleas departamentales, mientras que la tercera parte restante de sus miembros era elegida por la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y

⁶⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Leyes Constitucionales de 1836*, Las constituciones de México, 3 era. Ley, Artículo 2, México, 1836. [En línea] <https://bit.ly/2vBcEiy> [octubre, 2019]

⁶¹ *Ibidem*. Artículo 8.

⁶² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843*, Las constituciones de México, Artículo 26, México, 1843. [En línea] <https://bit.ly/37CXTtA> [octubre, 2019]

⁶³ *Ibidem*. Artículo 31.

el presidente de la República, con la condición de que los seleccionados hubieran destacado en el campo eclesiástico, castrense y el campo civil; aunado a esto, también debían de haber ocupado los cargos de presidente o vicepresidente, secretario de despacho, gobernador, senador, diputado, general de división, obispo o ministro plenipotenciario; así surgió una idea de un Senado de tinte aristocrático.

Las Bases Orgánicas se mantuvieron vigentes hasta 1846.

2.1.4 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

A partir de la expedición del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se restableció la Constitución de 1824 de tinte federal y, además, se convocó a una Asamblea Constituyente. Es importante mencionar que los trabajos legislativos trascurrieron en medio de la guerra contra Estados Unidos. Asimismo, la centralización que se había establecido no ayudaba a agilizar la defensa del país. Ante tal escenario, resultaba imperante que se contara con una nueva Constitución.

Con el restablecimiento de la Constitución de 1824 se estipularon algunas modificaciones importantes al Poder Legislativo, las cuales se dieron principalmente en la estructura del Senado, ya que, además de contar con los Senadores electos por las legislaturas de los estados, un número de senadores (igual al número de entidades federativas) sería electo por el propio Senado, Diputados y la Suprema Corte.⁶⁴

Al restaurarse el sistema federal, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados recobraron su espíritu de representación estatal y popular. La vigencia del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 perduró hasta 1857. A partir del levantamiento militar iniciado en Ayutla, Guerrero, en 1855, Santa Anna y sus conservadores tuvieron que renunciar. De esa manera, Ignacio Comonfort y Juan Álvarez encabezaron el gobierno revolucionario, en el cual se encontraban los liberales y algunos conservadores.

⁶⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, Artículo 8o, 20 [En línea] <https://bit.ly/2RFPXCa> [octubre, 2019]

Derivado de lo anterior, a finales de 1856 convocaron a un nuevo Congreso Constituyente.

2.1.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Después de ocho meses de debates, el 5 de febrero de 1857 fue jurada la nueva Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Las ideas de orden liberal fueron plasmadas en ella y contiene cambios sustanciales, especialmente en lo respectivo al Poder Legislativo. Entre las modificaciones que se destacan se encuentra la supresión del Senado.

Una de las principales razones que el Constituyente de 1856 y 1857 presentó para tomar esa decisión fue que el Senado, en los regímenes centralistas, principalmente en las Bases Orgánicas de 1843, tenía un carácter de representación clasista y corporativista definido, que lo convirtió en un ente excluyente y aristocrático.

En los debates del constituyente se argumentaba que el Senado era un ente conservador y que se opondría a los cambios que la nación requería, por lo que era necesario deshacerse de los lastres y, a pesar de que grandes constituyentes como Olvera defendieron la institución, se optó por un sistema unicameral.

Es importante destacar que la Constitución del 57 trajo consigo discrepancias entre los grupos de liberales y conservadores, así como también con el sector del clero y el militar, los cuales promovieron levantamientos armados en rechazo a esa Constitución. De esa manera, se inició la Guerra de Reforma, cuyo periodo fue de 1858 a 1861; encabezada por el presidente interino Benito Juárez, de ideología liberal, contra el general conservador Félix Zuloaga y Miguel Miramón.

El ala liberal encabezada por Juárez resultó triunfante, sin embargo, el gobierno no pudo consolidarse por completo, dados los problemas de tipo económicos, administrativos y de amenaza militar europea por parte de España, Francia y Gran

Bretaña, misma que se concertaría en 1862 con la intervención francesa y la imposición de Maximiliano de Habsburgo como monarca en 1864.

Durante del gobierno de Maximiliano, el monarca expidió el Estatuto del Imperio, cuyo objetivo fue establecer las bases para la organización del gobierno y garantizar los derechos de propiedad, libertad, seguridad personal, igualdad, el ejercicio de su culto y la libertad de publicar opiniones. Por lo que se refiere al Poder Legislativo, el Estatuto solamente estipulaba en su artículo 6 que: “*El Emperador, además, oye al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, y sobre las consultas que estime conveniente dirigirle*”.⁶⁵

Cabe aclarar que el Estatuto solo tuvo validez en las zonas sometidas militarmente. Con el fusilamiento de Maximiliano, el 16 de junio de 1867, en el Cerro de las Campanas de Querétaro, Juárez ya como Presidente interino, pudo reinstalar su gobierno y de esa manera convocar a nuevas elecciones para la conformación de un Congreso con el objetivo de organizar al país.

Luego de la muerte de Benito Juárez en 1872, se eligió a Sebastián Lerdo de Tejada como Presidente, y en 1873 incorporó las Leyes de Reforma a la Constitución. En 1874, después de una reforma a la Constitución de 1857, se restableció el Senado,⁶⁶ otorgándole de nuevo la representación de las entidades federativas. Además, se retoma entonces el sistema bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y Senadores.

2.1.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Con las reformas y adiciones de 1874 que tuvo la Constitución de 1857, los constituyentes de 1916 y 1917 prácticamente retomaron su esencia para la formación de la nueva Constitución de 1917. Así, se sostuvo la organización bicameral a cargo de la

⁶⁵ De Habsburgo, Maximiliano, *Estatuto provisional para el Imperio Mexicano, 1865*. [En línea] <https://bit.ly/2EuJJO7> [octubre, 2019]

⁶⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, *et. al., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1990, p. 223.

Cámara de Senadores y Diputados, bajo el esquema de que el poder legislativo se deposita en un Congreso General.

2.2 Conformación del Congreso de la Unión de 1917 a la actualidad

Una vez que ha sido analizado el Congreso a través de su historia constitucional, es importante detallar brevemente la evolución de su integración a la luz de la constitución de 1917 que sigue vigente, para comprender los acontecimientos que generaron las diversas reformas y entender cómo funciona en la actualidad.

2.2.1 Evolución de la integración de la Cámara de Diputados

Conforme al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de febrero de 1917 que expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶⁷ la Cámara de Diputados se conformaba por un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, teniendo en cuenta los censos en cada estado y el Distrito Federal; cada diputado tuvo un suplente y se eligió de forma directa conforme a la ley electoral.

Esta fórmula continuó hasta la entrada en vigor del decreto publicado en el DOF de fecha 20 de agosto de 1928,⁶⁸ el cual modificó la integración de diputados por dos diputados por cada 100 mil habitantes o por una fracción de 50 mil, los estados con 400 mil habitantes debían tener mínimo siete diputados, nueve los que sobrepasaran esa cifra y once los que tuvieran 800 mil habitantes.

Los cambios siguientes fueron en la misma lógica de la anterior reforma, de manera que se actualizó la cifra de la población conforme el paso del tiempo, así, en el

⁶⁷ DOF. Decreto de fecha lunes 5 de febrero de 1917 que expide la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículos 52, 53 y 54. [En línea] <https://bit.ly/2NICZBI> [octubre, 2019]

⁶⁸ DOF. Decreto de fecha lunes 20 de agosto de 1928 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/3aueT7o> [octubre, 2019]

DOF el 30 de diciembre 1942,⁶⁹ la fracción mínima para tener dos diputados pasó a 75 mil habitantes por territorio. En el decreto publicado en el DOF de fecha 11 de junio de 1951,⁷⁰ se estableció que la cifra mínima de habitantes fuera de 80 mil; en el decreto publicado en el DOF de fecha 10 de diciembre de 1960,⁷¹ la cifra mínima se actualizó a 100 mil habitantes; en el decreto publicado en el DOF el 14 de diciembre de 1972,⁷² se estableció que la cifra referida fuera de 124 mil; en el decreto publicado en el DOF de fecha 8 de octubre de 1974,⁷³ se aumentó la cifra mínima a la de 125 habitantes para tener representación de dos diputados.

De esta manera, durante los primeros sesenta años de vigencia de la constitución, la integración de la Cámara se daba únicamente en razón del número de habitantes. No fue sino hasta la reforma de fecha 6 de diciembre de 1977⁷⁴ que apareció el sistema de división territorial en distritos electorales y se menciona que la Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados elegidos por mayoría relativa y hasta 100 por mayoría proporcional.

La elección de los diputados por el principio de representación proporcional es una modalidad del sistema electoral que se realiza mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales.⁷⁵

Para que un partido político pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, debe acreditar que ha registrado candidatos a

⁶⁹ DOF. Decreto de fecha 30 de diciembre de 1942 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/37bDn2S> [octubre, 2019]

⁷⁰ DOF. Decreto de fecha 11 de junio de 1951 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/367WcCZ> [octubre, 2019]

⁷¹ DOF. Decreto de fecha 20 de diciembre de 1960 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/30zQqIY> [octubre, 2019]

⁷² DOF. Decreto de fecha 14 de febrero de 1972 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/2v56rLv> [octubre, 2019]

⁷³ DOF. Decreto de fecha 8 de octubre de 1974 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/38mdRbp> [octubre, 2019]

⁷⁴ DOF. Decreto de fecha 6 de diciembre de 1977 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/2G82xUu> [octubre, 2019]

⁷⁵ Cfr. Almazán Solorio, Héctor, *La Representación Proporcional*, México, Tribunal Electoral, 2010, p. 21-26. [En línea] <https://bit.ly/2TUBtiW>

diputados por el principio de mayoría relativa. Si cumple con este requisito, el partido político puede proceder al registro de sus listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales.⁷⁶ Para que un partido tenga derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional debía, además, obtener por lo menos 2% del total de la votación emitida para esas elecciones.

La representación proporcional aumentó con la reforma de fecha 15 de diciembre de 1986,⁷⁷ en la que se estableció que la cifra de diputados elegidos por mayoría proporcional aumentaría hasta 200 diputados.

Dicho sistema de integración (300 de mayoría y 200 de representación proporcional) se ha mantenido hasta la actualidad. Una última reforma respecto al tema de la integración fue realizada el 6 de junio de 2019,⁷⁸ cuando se hace énfasis en la paridad de género al hablar de diputadas y diputados. Con este cambio en el lenguaje jurídico se hace uso de la inclusión⁷⁹ y se cumple una demanda como lo es evitar el “*lenguaje discriminatorio y dañino relacionado con la violencia de género*”,⁸⁰ incluyendo así en la integración de la Cámara de Diputados el espíritu de igualdad y justicia social de 1917 en la última reforma acontecida.

En cuanto a su duración, originalmente conforme al decreto de expedición de la Constitución publicado en el DOF el 5 de febrero de 1917,⁸¹ los diputados durarían dos años en su cargo; con el decreto publicado en el DOF de fecha 29 de abril de 1933,⁸²

⁷⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 26.

⁷⁷ DOF. Decreto de fecha lunes 15 de diciembre de 1986 que reforma diversas disposiciones la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/30M1X8t> [octubre, 2019]

⁷⁸ DOF. Decreto de fecha jueves 6 de junio de 2019 que reforma diversas disposiciones la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/2R7lgpi> [octubre, 2019]

⁷⁹ Al respecto, véase Rodríguez Álvarez, Ignacio, *Lenguaje inclusivo y derecho, Derecho y cambio social*, España, núm. 224, 2018, pp. 1-24.

⁸⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 2.

⁸¹ DOF. Decreto de fecha lunes 5 de febrero de 1917 que expide la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 56. [En línea] <https://bit.ly/2tzl9sr> [octubre, 2019]

⁸² DOF. Decreto de fecha 29 de abril de 1933 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 56. [En línea] <https://bit.ly/38r6XSt> [octubre, 2019]

aumentó la duración del cargo a tres años, con el fin de darle una mayor importancia al actuar político del órgano legislativo.

La duración que actualmente establece la Constitución es la que corresponde al decreto publicado en el DOF de fecha 15 de diciembre de 1986,⁸³ el cual establece un periodo de tres años y menciona que se aplicará esta duración de igual manera a los diputados suplentes; esto último es una novedad en dicha reforma, pues antes la constitución tenía una laguna respecto a los diputados suplentes y no se les mencionaba.

En este tenor de ideas, un aspecto ligado a la duración del cargo es la reelección legislativa, la cual ha generado una serie de debates, principalmente debido a que su prohibición fue una de las causas del movimiento revolucionario de 1910.⁸⁴

Aun reconociendo que el principio de no reelección tiene fuerte asidero en la forma de pensar del común de la población, se ha establecido la reelección como instrumento para dar continuidad y fluidez al funcionamiento del poder legislativo.⁸⁵ De esta manera, en el decreto publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014,⁸⁶ se establece la opción de reelección hasta por cuatro periodos consecutivos, siempre y cuando se postulen por el mismo partido o coalición que los hubiere propuesto.

2.2.2 Evolución de la Integración de la Cámara de Senadores

Originalmente, conforme al decreto de publicado en el DOF el 5 de febrero de 1917 que expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸⁷ se señalaba que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el

⁸³ DOF. Decreto de fecha 15 de diciembre de 1986 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 56. [En línea] <https://bit.ly/2v7EGID> [octubre, 2019]

⁸⁴ Cfr. Montejano Gamboa, Claudia, *Reelección de Legisladores, Servicios de Información y Análisis*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006, p. 22. [En línea] <https://bit.ly/2Qrcm58> [octubre, 2019]

⁸⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 25.

⁸⁶ DOF. Decreto de fecha 10 de febrero de 2014 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 55. [En línea] <https://bit.ly/2Ra8bf5> [octubre, 2019]

⁸⁷ DOF. Decreto de fecha 5 de febrero de 1917 que expide la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 56. [En línea] <https://bit.ly/2TAmCL3> [octubre, 2019]

Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada estado era quien declaraba electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos. Asimismo, por cada Senador propietario se elegía a un suplente.

En el decreto publicado en el DOF de fecha 29 de abril de 1993,⁸⁸ se aumentó el número de senadores a cuatro por cada estado y cuatro en el Distrito Federal, de los cuales tres eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, es decir, a la segunda fuerza.

Por último, en el decreto publicado en el DOF de fecha 22 de agosto de 1996 por el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸⁹ se señaló la integración de la Cámara por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría, mientras que los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional, mediante una lista nacional.

Conforme al decreto publicado en el DOF el 5 de febrero de 1917 que expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹⁰ el encargo de senador duraba cuatro años con renovación cada dos años. Posteriormente, el decreto publicado en el DOF de fecha 29 de abril de 1933 —por el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—⁹¹ introdujo una ampliación al periodo del encargo de los senadores que resultó en seis años, pero esto traería confusión con la renovación cada dos años. Ello tuvo solución con el decreto publicado

⁸⁸ DOF. Decreto de fecha 29 de abril de 1933 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 56. [En línea] <https://bit.ly/30Htqlb> [octubre, 2019]

⁸⁹ DOF. Decreto de fecha 22 de agosto de 1996 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 56. [En línea] <https://bit.ly/364T3nf> [octubre, 2019]

⁹⁰ DOF. Decreto de fecha 5 de febrero de 1917 que expide la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 58. [En línea] <https://bit.ly/2ubANvt> [octubre, 2019]

⁹¹ DOF. Decreto de fecha 29 de abril de 1933 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 58. [En línea] <https://bit.ly/30CCEFN> [octubre, 2019]

en el DOF de fecha 15 de diciembre de 1986, quedando así la duración en seis años y la renovación de Cámara por mitad de integrantes cada tres años.

La duración actual del cargo de senador se plasmó en el decreto publicado en el DOF de fecha 3 de septiembre de 1993⁹² la cual quedó establecida en seis años, y la renovación coincide con la del presidente de la república, lo cual es considerado como una mejora para la organización y administración de la Federación.

En cuanto al tema de la reelección, en un principio, en el decreto publicado en el DOF el 5 de febrero de 1917 no se mencionaba la reelección del cargo de Senador. Lo anterior por las mismas razones que no se mencionó la reelección para los diputados: por las complicaciones que tuvo la reelección en la historia de México, y específicamente, por ser uno de los motivos que llevó al estallido de la revolución.⁹³ Esto impedía ver a la reelección como un instrumento constructivo para la democracia, pero de la misma forma que sucedió con la cámara de diputados, esta idea evolucionó hasta convertirse en una herramienta útil para la mejora del Poder Legislativo.⁹⁴

Fue hasta 2014⁹⁵ que se estableció la opción de reelección hasta por dos periodos consecutivos, siempre y cuando se postulen por el mismo partido o coalición que hubiere propuesto a los candidatos.

Desde nuestro punto de vista, la posibilidad de la reelección inmediata fomenta la responsabilidad de los representantes populares al imponerles, si aspiran a ser reelectos en el cargo, el mantener el vínculo y contacto permanente con los ciudadanos; además de que permite la formación de legisladores más profesionales, las funciones y las

⁹² DOF. Decreto de fecha 3 de septiembre de 1993 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 60. [En línea] <https://bit.ly/2R8WrJL> [octubre, 2019]

⁹³ Cfr. Ciudad Torres, Iván, *Aspectos de la Revolución Mexicana (1910-1917) La Revolución Suriana*, Santiago, Universidad de Chile, 2005, p. 17. [En línea] <https://bit.ly/2wZ16pV>

⁹⁴ Cfr. Montejano Gamboa, Claudia, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁵ DOF. Decreto de fecha 10 de febrero de 2014 que reforma diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 59. [En línea] <https://bit.ly/2G6fTjT> [octubre, 2019]

prácticas parlamentarias adquieren mayor importancia y se reduce la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el cargo por primera vez.

2.3 El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en la actualidad

El Congreso de la Unión en México es uno de los pilares de la democracia. Como se ha advertido, es contrapeso efectivo en la toma de decisiones políticas en todas las materias en las que participa, además de que es el depositario de la soberanía popular para la legislación, lo cual a su vez es la cristalización de los derechos fundamentales y la articulación de los demás poderes del Estado.

Actualmente, la Cámara de Diputados se conforma por 500 diputados, 300 elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 elegidos por mayoría proporcional; duran en su encargo tres años con posibilidad de reelección hasta por cuatro periodos consecutivos.⁹⁶ En tanto que la Cámara de Senadores cuenta con 128 senadores, de los cuales se eligen tres por cada entidad federativa, dos por mayoría relativa, uno por primera minoría y 32 mediante lista nacional; duran en su encargo seis años con posibilidad de reelección por dos periodos consecutivos.⁹⁷

2.3.1 Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, conocida también como Cámara Baja, tiene como objetivo la creación y reformas de las leyes. La teoría constitucional señala que los Diputados son los representantes del pueblo, mientras que los Senadores son representantes de los estados de la República. Son electos bajo un sistema de 300 distritos electorales uninominales, ello con el fin de tener la mayor representatividad posible y expresar la pluralidad de la nación mexicana.

⁹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 56, 57 y 58. [En línea] <https://bit.ly/37fz14p> [diciembre, 2019]

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 59.

El artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.⁹⁸

De lo anterior se deduce que la Cámara de Diputados se integra por 300 diputados, los cuales son elegidos mediante votación en los estados de la república. Asimismo, se rige por el principio de mayoría relativa, el cual se basa en la premisa de que se elige a quien tenga el mayor número de votos. También se cuenta con un sistema de distritos electorales uninominales, mientras los otros 200 diputados se eligen por el principio de representación proporcional, de manera tal que resulta en un total de 500 diputados.

Por su parte, el artículo 59 de la Constitución estipula que: *“Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos”*.⁹⁹







De esa manera se establece la reelección legislativa inmediata federal, la cual será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018. A continuación, estudiaremos la Cámara de Diputados, su integración actual, sus facultades exclusivas y los órganos que la conforman.

⁹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 52. [En línea] <https://bit.ly/37fzl4p> [diciembre, 2019]

⁹⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 59. [En línea] <https://bit.ly/37fzl4p> [diciembre, 2019]

2.3.1.1 Integración de la LXIV Legislatura

Luego de las elecciones de 2018, el panorama legislativo en el país dio un giro: fue la primera vez que un partido de izquierda tuvo mayoría. A su vez, fenómenos como la paridad y la participación de las y los jóvenes se hacen presentes. A continuación, se detalla la conformación actual de la Cámara de Diputados:

| Partido político | Mayoría relativa | Representación proporcional | Total |
|---|------------------|-----------------------------|------------|
|  | 164 | 93 | 257 |
|  | 40 | 39 | 79 |
|  | 9 | 37 | 46 |
|  | 33 | 3 | 36 |
|  | 16 | 11 | 27 |
|  | 26 | 1 | 27 |
|  | 6 | 7 | 13 |
|  | 6 | 5 | 11 |
|  | 0 | 4 | 4 |
| Total | 300 | 200 | 500 |

Cuadro de elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados actualizados hasta el día 20 de febrero de 2020.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Cámara de Diputados. [En línea] <https://bit.ly/2FDCFPY>

2.3.1.2 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Una vez que se han analizado los rasgos generales y la conformación de la Cámara Baja, resulta importante comprender sus facultades. Es el artículo 74, fracciones de la I a la IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰¹ el que detalla las facultades exclusivas, de las cuales se detallan solo algunas:

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo.
- Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.
- Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda.
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a las que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
- Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución.

Como se puede observar la Cámara de Diputados concentra facultades exclusivas en materia hacendaria y una de las principales es la aprobación del Presupuesto de Egresos, así como todas las iniciativas de ley en materia presupuestaria deben ser discutidas en primera instancia por la Cámara Baja. A su vez, cuenta con facultades de control como la ratificación de nombramientos de Hacienda y de algunos organismos autónomos y la aprobación del plan nacional de desarrollo.

¹⁰¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 74. [En línea] <https://bit.ly/37fz14p> [diciembre, 2019]

2.3.1.3 Principales órganos

a) Mesa de decanos

La Mesa de Decanos tiene su sustento en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Es el órgano legislativo que se integra exclusivamente al inicio de una nueva legislatura, con el fin de dirigir los trabajos de la sesión de instalación de la legislatura (ello en virtud de que no ha sido electo aún el órgano encargado que es la “mesa directiva”).

Se integra por las y los legisladores que hayan desempeñado el cargo por más tiempo, es decir, que hayan participado como diputados federales o senadores durante más años.¹⁰² La Cámara de Diputados se conforma por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, elegidos en orden decreciente de antigüedad en su experiencia legislativa. Como atribuciones la Ley le confiere:

- Declarar la existencia de quórum para iniciar la sesión constitutiva de una legislatura.
- Rendir la protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos.
- Tomar la protesta constitucional de los diputados y senadores electos presentes.
- Conducir los trabajos de elección de la Mesa Directiva.
- Declarar la legal constitución de cada una de las cámaras.
- Emitir la convocatoria para la sesión del Congreso General.
- Designar las comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

Una vez electa la mesa directiva, se disuelve la mesa de decanos.

¹⁰² Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 15. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

b) Mesa Directiva

La Mesa Directiva tiene su base legal en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Es el órgano colegiado de gobierno de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.¹⁰³

Se elige en la sesión constitutiva por el Pleno y se integra con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar este último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión es quien detalla sus facultades, entre las cuales destacan:

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno.
- Realizar la interpretación de las normas de la Ley Orgánica del Congreso General y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones.
- Determinar durante las sesiones las formas que pueden adaptarse en los debates, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.
- Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.
- Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes.¹⁰⁴

Como se puede observar, la Mesa Directiva es la encargada de conducir las sesiones de la Cámara y es su representante legal y protocolaria. Es un órgano de gran importancia.

¹⁰³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 17. <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

¹⁰⁴ Para más detalle véase: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 20. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

c) Junta de Coordinación Política

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Cámara de Diputados debe contar con la Junta de Coordinación Política, la cual será el órgano colegiado de gobierno en donde se impulsan entendimientos y convergencias políticas con el fin de que los trabajos en la Cámara avancen de la mejor manera.¹⁰⁵

La misma ley es la que regula sus atribuciones, entre las que se destacan:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.
- Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.
- Proponer al Pleno la integración de las comisiones, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias.
- Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General.
- Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.¹⁰⁶

La Junta de Coordinación se integra por las y los coordinadores de grupos parlamentarios, por ello su tarea es esencialmente política. En ella se llegan a los acuerdos para avanzar con el trabajo legislativo, así como aquellos en materia de comisiones y presupuestales. Se considera que es de los órganos de mayor relevancia.

¹⁰⁵ *Ibidem*. Artículo 31.

¹⁰⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 34. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

d) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Este es un órgano exclusivo de la Cámara de Diputados pues no existe en la Cámara Alta. El artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos estipula que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política.¹⁰⁷ A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

Es la encargada de elaborar el programa legislativo de los periodos de sesiones y su calendario, la integración del orden del día y algunos nombramientos importantes de la Cámara como el del Secretario General y contralor.¹⁰⁸

e) Grupos Parlamentarios

Son la esencia de la Cámara. El artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que, constitucionalmente, un Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.¹⁰⁹

Cada Grupo Parlamentario se integra por lo menos de cinco diputados y solo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara. Cada grupo cuenta con un Coordinador, quien expresa la voluntad del Grupo Parlamentario, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

¹⁰⁷ *Ibidem*, Artículo 37. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

¹⁰⁸ Para más detalle véase: *ibidem*. Artículo 38.

¹⁰⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 26. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

f) Centros de Investigación

La Cámara de Diputados cuenta con centros dedicados a la investigación y capacitación. De conformidad con el artículo 35 del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, los Centros de Estudio tienen por objeto:

*“Prestar en forma objetiva, apartidista, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna. Integrado por funcionarios del Servicio de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria”.*¹¹⁰

Derivado de lo anterior, y con base en el artículo 49, se estipula que la Cámara de Diputados contará con cinco centros de estudios:

1. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
2. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
3. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
4. Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.
5. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.¹¹¹

¹¹⁰ CEPP, *Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, Artículo 35, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2U5HTLa> [diciembre, 2019]

¹¹¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 49, numeral 3. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

Dichos centros están encargados de generar información que facilite el funcionamiento y los trabajos legislativos, de crear materiales editoriales, conferencias y capacitaciones, entre otros.

Analizado ya de manera somera el funcionamiento de la Cámara de Diputados, pasaremos a la colegisladora: la Cámara de Senadores.

2.3.2 Cámara de Senadores

El Senado de la República tiene, al igual que la colegisladora, la importante misión de legislar a nivel federal para el beneficio del país. También conocida como Cámara Alta, en esencia representa a los estados que integran el pacto federal.

El artículo 56 de la Constitución Política de México, establece que:

“La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. (...)

Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (...).”¹¹²

El Senado cuenta con menos integrantes que la Cámara de Diputados y se renueva cada seis años de manera coincidente con el Presidente de la República. La Cámara Alta es pilar para esta investigación. Desarrollaremos de manera breve su integración actual, facultades y funcionamiento interno; considerando que en los siguientes capítulos se estudiará más en profundidad.

¹¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 56. [En línea] <https://bit.ly/37fzl4p> [diciembre, 2019]

2.3.2.1 Integración de la LXIV Legislatura

Al igual que para la Cámara de Diputados, las elecciones 2018 cambiaron el rumbo de la Cámara de Senadores. Se dio una integración nueva encabezada por la izquierda y, como se analizará más adelante, también es una Cámara integrada paritariamente por primera vez en la historia del México reciente.

| Partido político | Senadoras | Senadores | Legisladores |
|--|-----------|-----------|--------------|
|  morena | 28 | 32 | 60 |
|  PAN | 13 | 11 | 24 |
|  PRI | 7 | 7 | 14 |
|  PT | 4 | 2 | 6 |
|  MOVIMIENTO CIUDADANO | 3 | 6 | 9 |
|  encuentro social | 4 | 0 | 4 |
|  VERDE | 4 | 3 | 7 |
|  PRD | 0 | 3 | 3 |
|  Sin Partido | 0 | 1 | 1 |
| Total | 63 | 65 | 128 |

Cuadro de elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores actualizados hasta el día 3 de diciembre de 2019.¹¹³

¹¹³ Cámara de Senadores. [En línea] <https://bit.ly/2Tnlvgg>

2.3.2.2 Facultades Exclusivas

El artículo 76 de la constitución estipula las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores entre las cuales destacan las siguientes:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado.
- Autorizar la salida de tropas fuera del país.
- Analizar y aprobar el informe anual de la Guardia Nacional.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa.
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa.
- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político.
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República y nombrar a dicho servidor público.¹¹⁴

Como se puede observar, la Cámara Alta ejerce las facultades por su naturaleza de representante del pacto federal, es la encargada de la política exterior y de los conflictos entre las entidades federativas. A su vez, tiene a su cargo el nombramiento de importantes funcionarios como las y los ministros de la corte y el o la fiscal general de la república.

¹¹⁴ Para más detalle véase: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 76, [En línea] <https://bit.ly/37fzI4p> [diciembre, 2019]

2.3.2.1 Principales órganos

a) Mesa de decanos

El artículo 60 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos estipula que la Mesa de Decanos se conforma exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara de Senadores.¹¹⁵

Se integra por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios, tiene las mismas funciones que en la colegisladora (tomar protesta a las y los senadores, conducir la sesión y llevar a cabo la elección de mesa directiva). Una vez que se elige a la Mesa Directiva se disuelve la mesa de decanos.

b) Mesa Directiva

Es el órgano colegiado encargado de la representación y conducción del Senado de la República. El artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso establece que la Mesa Directiva de la Cámara Alta estará integrada por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, que son electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.¹¹⁶

La Mesa tendrá una duración en su ejercicio de un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. Entre sus facultades se destacan:

- Presidir los debates y votaciones del Pleno.
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones.
- Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial.

¹¹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 60. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

¹¹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 62. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

- Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión y los Poderes de las entidades federativas; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.
- Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera.
- Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley.

c) Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado de gobierno del Senado, cuya principal función es formar acuerdos y consensos políticos con los diversos grupos parlamentarios para que el Pleno de la Cámara acoja las mejores decisiones y se desarrollen de manera ágil los trabajos de la Cámara.

En cuanto a su integración, el artículo 81 de la Ley Orgánica del Congreso establece que la Junta se compone por los coordinadores de los grupos parlamentarios; adicionalmente participan dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituye la primera minoría.¹¹⁷

En cuanto a sus facultades, estas son definidas por el artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso y entre ellas resaltan las siguientes:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno.
- Presentar al Pleno, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma.
- Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones.

¹¹⁷ *Ibidem*. Artículo 81.

- Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.
- Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.¹¹⁸

La junta de coordinación como órgano político es de suma importancia en la vida interna del Senado de la República y más adelante analizaremos su papel en la implementación de las medidas de austeridad.

d) Grupos Parlamentarios

En cuanto a los grupos parlamentarios, son una forma de organización entre senadores con una misma afiliación de partido. Los grupos parlamentarios se conforman por un mínimo de cinco senadores. Solo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.¹¹⁹

e) Centros de Investigación

El Senado cuenta con dos instituciones de investigación jurídica y legislativa: el Instituto Belisario Domínguez y el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques.

El Instituto Belisario Domínguez, es el encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional y aquellas necesarias para el desarrollo del trabajo legislativo, así como la creación de contenido editorial.

El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, es un instituto de gran relevancia pues se encarga de elaborar estudios e investigaciones sobre política internacional y política exterior de México, presta asesorías a las senadoras y senadores

¹¹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 86. [En línea] <https://bit.ly/36KKLBf> [enero, 2020]

¹¹⁹ *Ibidem*. Artículo 72.

y a las comisiones en materia exterior. Además, se encarga de temas de diplomacia parlamentaria.

Una vez que se ha analizado brevemente la historia y el funcionamiento del Poder Legislativo pasaremos a analizar los temas de fondo del trabajo de investigación: en primer lugar entender la austeridad como política pública, para después pasar al tema total que es su aplicación en el Senado de la República.

CAPÍTULO 3

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUSTERIDAD

México actualmente atraviesa por una etapa sin precedentes. Durante muchos años el sistema económico adoptado fue el neoliberalismo, el cual fue acompañado de prácticas y políticas de opacidad y corrupción, teniendo como consecuencia una profunda desigualdad, una población azotada por la pobreza, la inseguridad y la falta de oportunidades.

Durante más de 70 años el país fue gobernado por un partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), donde todo comenzó. El siglo XXI parecía traer un haz de cambio, la transición democrática del 2000 vislumbraba un rumbo distinto, sin embargo, no fue así. Durante varios años el país se ha mantenido con un índice de Gini (indicador de la desigualdad en los ingresos dentro de una nación) de 0.43-0.45.¹²⁰ Lo que refleja que es “un solo México, pero a distintas velocidades”.¹²¹

Es aquí donde toman especial relevancia las políticas públicas que se han aplicado para aminorar los problemas de la nación mexicana; la cual no puede permitirse hacer mal uso del gasto público, ni a su vez tolerar un aparato gubernamental excesivo y con prerrogativas fuera de lo común.

En la investigación, la respuesta estriba en “*políticas públicas de austeridad*”, orientadas a racionalizar y reducir el gasto público y a eliminar las erogaciones suntuarias e innecesarias que han cimentado una burocracia costosa para el Estado, en perjuicio de millones de mexicanos. Se trata de ser austeros en el gobierno para que los ahorros puedan ser destinados a otras causas como programas sociales, creación de empleos, innovación e investigación y cuidado del medio ambiente.

¹²⁰ Banco Mundial, *GINI index (World Bank estimate)*, The World Bank Group, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2Ryg71N> [octubre, 2018]

¹²¹ BID. *Políticas para el crecimiento inclusivo y desarrollo de la economía nacional*. [En línea] <https://bit.ly/3aqGHcz> [octubre, 2018]

El presente apartado tiene como finalidad analizar los conceptos básicos que trae consigo el término de “*políticas públicas de austeridad*”, así, en primera instancia se desarrolla el concepto de política pública y luego el de austeridad y para poder reunirlos; terminando el apartado con una visión comparada de políticas públicas de austeridad en el mundo y el caso mexicano en particular.

La finalidad de este capítulo es tener un panorama general de cómo la austeridad puede convivir con las políticas públicas de un gobierno en determinado momento y poder luego analizar el caso concreto de políticas aplicadas desde el Senado de la República, su impacto, retos y perspectivas.

3.1 Políticas públicas

Generalmente por políticas públicas se ha entendido cualquier programa que un gobierno, cualquiera sea, desarrolla en función de un problema o situación determinada.

Las políticas públicas son las acciones de gobierno, es la actividad emitida por este, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad en un determinado momento y se puede entender como uso estratégico de los recursos y medios para la atención y prevención de problemas nacionales.

El concepto de política pública proviene del enfoque conocido como “policy analysis”, el cual “*entiende a las políticas públicas como acción o inacción, por parte de un gobierno ante el problema*”.¹²²

Para los investigadores David Arellano Gault y Felipe Blanco, las políticas públicas “*son antes que nada una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, pero no la única posible. Dichas decisiones y su puesta en marcha varían de país en país*”

¹²² Zeller, Norberto, *Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2007, p. 20. [En línea] <https://bit.ly/33NoZfJ> [noviembre, 2019]

*dependiendo principalmente del sistema político de cada nación, pero también de la tradición y cultura locales, y el asunto a tratar, entre otros factores”.*¹²³

De los conceptos anteriores se puede destacar que las políticas públicas se vinculan directamente con el Estado y la sociedad. Bajo esta premisa, es importante recalcar que el Estado se encarga de formular las políticas públicas, las cuales tienen el objetivo de impactar en la sociedad; y a la administración pública le corresponde, dentro de las funciones otorgadas en el marco legal, implementar las acciones de las políticas públicas y programas gubernamentales.

Para el estudio de las políticas públicas, como lo traza Pallares,¹²⁴ deben plantearse tres cuestiones: “*Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian*”. “*Analizar Qué hacen los gobiernos, Cómo y Por qué lo hacen y Qué efecto produce*”.

De esta manera la importancia de las políticas públicas recae en el hecho de que con ellas se pueden revertir, potenciar o inhibir mecanismos que permiten alcanzar el bienestar individual y colectivo. Su correcto estudio y aplicación reflejarán el beneficio o perjuicio, por ello la formulación de ellas es una etapa fundamental que requiere ser tomada con responsabilidad.

La formulación de toda política pública puede resumirse en cinco etapas, como lo ha planteado Ruiz López:

- A. Establecimiento de la agenda política.
- B. La definición de los problemas.
- C. La previsión.

¹²³ Arellano Gault, David y Blanco, Felipe, *Políticas Públicas y democracia*, 2da ed., México, Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 35. [En línea] <https://bit.ly/39ZbmNx>

¹²⁴ Pallares, Francesc, “Las políticas públicas: el sistema político en acción”, *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 62, octubre-diciembre 1988, p. 142.

D. Establecimiento de objetivos.

E. La selección de la opción.¹²⁵

El primero de los pasos es establecer la Agenda Política, que significa plantear las prioridades, intereses, demandas, necesidades, valores y objetivos. Cada actor tiene su agenda propia por lo que debe buscar el generarla, escuchando y coincidiendo con todas y todos los involucrados.

Los acuerdos y consensos son fundamentales en toda sociedad democrática y saber involucrar actores muestra apertura y tolerancia, cualidades necesarias para seguir consolidando a una nación.

La segunda etapa es la definición de los problemas. Consistente en identificar, delimitar y conocerlos a fondo. Es decir, recopilar información, estudios, a fin de ir concretando cada vez más el tema en el cual nos vamos a enfocar.

El tercer paso es la previsión, sin duda uno de los más importantes, y se traduce en medir el impacto que podría tener la política pública al momento de su implementación, las reacciones y los sectores que podrían manifestarse a favor o en contra, etcétera. Para lograr o intuir los posibles escenarios se requiere una gran visión y preparación, reiterando la enorme responsabilidad que ello implica. La previsión nos dará un mayor índice de seguridad, así como el aumento en las probabilidades de éxito de la política que se quiere impulsar.

La cuarta etapa es el establecimiento de objetivos, es decir, las metas, el futuro deseado en un ámbito determinado. Es importante que estas pueden evaluarse periódicamente para analizar su impacto y avance.

¹²⁵ Ruiz López, Domingo y Cárdenas Ayala, Carlos, “¿Qué es una política pública?”, *Revista Jurídica IUS*, México, Universidad Latina de América.

El último de los pasos es la elección de opción. Usando toda la información recopilada en las etapas anteriores, se selecciona la opción concreta y viable. Comprendido este concepto, pasaremos al de austeridad.

3.2 Austeridad

“las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree”.

*John Maynard Keynes*¹²⁶

La austeridad es el concepto clave de este trabajo de investigación. Proviene del latín *austērus*, y este del griego *αύστηρός*, *austērós*.

De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*,¹²⁷ la palabra austeridad se define como la cualidad de austero. Por otro lado, la palabra austero se define como sobrio, morigerado, sin excesos.

La profesora en educación y economía, Myra H. Strober, explica que la austeridad económica se define como una disminución en el gasto del gobierno para reducir los déficits públicos.¹²⁸

Por su parte, Alain Parguez, profesor emérito de la Universidad de Besacon, Francia, menciona que la austeridad es una política permanente, a través de la cual un gobierno intenta recortar el gasto doméstico agregado lo suficiente, a fin de ajustar la economía a las llamadas leyes del mercado.¹²⁹

¹²⁶ Novelo, Federico, *La pertinencia actual de la Teoría General de Keynes*, México, Economía, UNAM, vol. 18, núm 38, 2016, p. 46. [En línea] <https://bit.ly/2nZwTTH> [octubre, 2019]

¹²⁷ *Diccionario de la lengua española*. Página oficial: <http://www.rae.es/>

¹²⁸ Strober, Myra, *Austeridad*, Revista Ola Financiera, México, UNAM, vol. 8, núm 22, 2015, p. 135. [En línea] <https://bit.ly/2Mauddj> [octubre, 2019]

¹²⁹ Parguez, Alain, “La era de la austeridad”, México, clásico núm 15, mayo-agosto de 2013, p. 158. [En línea] <https://bit.ly/31KHDnu> [octubre, 2019]

Para Mark Blyth, profesor de economía política en la Universidad Brown, la austeridad es *“una forma de deflación voluntaria por la cual la economía entra en un proceso de ajuste basado en la reducción de los salarios, el descenso de los precios y un menor gasto público —todo enfocado a una meta: la de lograr la recuperación de los índices de competitividad, algo cuya mejor y más pronta consecución exige (supuestamente) el recorte de los presupuestos del estado y la disminución de la deuda y el déficit—”*.¹³⁰

Como se puede apreciar, la palabra austeridad enfoca un significado de disminución, de eliminar excesos y lujos, evitar la ostentación, en este caso en materia del presupuesto público.

El especialista en economía mundial del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Óscar Ugarteche, señala que la política de austeridad tiene su origen en Austria. Asimismo, destaca que si esta política es aplicada correctamente habrá condiciones de bienestar para las personas. Las condiciones para que su aplicación dé buenos resultados son:

“a) Tener un superávit fiscal.

b) Gastar menos de lo que recauda.

De esta manera, el sector privado tendría mayor participación y por ende sería más eficiente, sin necesidad de dejarle al gobierno toda la carga económica”.¹³¹

El término austeridad aplicado al Estado se refiere concretamente a la reducción del gasto de gobierno con el objetivo de reducir el déficit presupuestario. Se trata entonces de tener un aparato gubernamental eficaz y transparente que no cueste mucho,

¹³⁰ Blyth, Mark, *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, Barcelona, Crítica, 2014, p. 31. [En línea] <https://bit.ly/34KeLwM> [octubre, 2019]

¹³¹ Martínez, Paris, “Tres décadas de austeridad”, *Este País*, México, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2APq9uf> [octubre, 2019]

así como remuneraciones a los servidores que vayan acorde al estado económico del país.

También existen otros conceptos no técnicos de austeridad gubernamental, como el que se contempla en la Ley Federal de Austeridad Republicana, la cual es de reciente creación en el país y que involucra muchos aspectos interesantes. Define austeridad como:

*“Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados;”*¹³²

Esta última definición contiene tiene tintes de carácter moral más que técnicos jurídicos, sin embargo resulta pertinente y permite advertir algunos elementos importantes que están intrínsecamente relacionados con el concepto de austeridad, como el interés general de una comunidad, un aspecto republicano y elementos como el uso eficiente y transparente del recurso público, al margen de valores constitucionales como la justicia social y la democracia.

En ocasiones, las medidas de austeridad han sido bastante impopulares debido a que suelen venir acompañadas de una disminución de servicios, tanto en cantidad como en calidad. Sin embargo, en el caso mexicano viene a plantearse como una solución ante la profunda crisis de desigualdad y corrupción que se vive cotidianamente.

¹³² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de Austeridad Republicana*, Artículo 4. [En línea] <https://bit.ly/3awEzPn> [Enero 2020]

3.3 Política pública de austeridad

Analizados los conceptos de política pública y de austeridad, es momento de señalar lo que significa una política pública de austeridad. Para entender esta figura administrativa hay que tomar en cuenta el concepto de presupuesto ya que de ahí habrá de entenderse si es posible trazar un objetivo económico del Estado.

El presupuesto en materia gubernamental se refiere a la erogación de recursos con el fin de alcanzar fines y objetivos del Estado. Su desarrollo implica tres funciones muy definidas: planeación, ejecución y control, que están presentes aun en el más elemental de los sistemas presupuestales.

El presupuesto público es el instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, que es formulado y sancionado de acuerdo con la legislación aplicable, y que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que este entraña, la descripción de sus metas y objetivos y la determinación de su costo.

Ahora bien, como se analizó anteriormente, la política pública es la puesta en acción del gobierno de medidas para afrontar o prevenir problemas o crear nuevas situaciones sociales. Dichas políticas llevadas a cabo por los actores políticos de un país en un determinado momento deberán estar en armonía con el presupuesto económico con que cuenta un Estado, las circunstancias jurídicas y los límites que su derecho le impone, ya que este le permitirá la libertad de crear una estructura mejor equipada, preparada y actualizada, para cumplir con el objetivo de la política implementada.

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el Estado moderno son las recesiones económicas, las cuales ponen en marcha el aparato gubernamental vía implementación de políticas. Así, por ejemplo, la recesión económica global del 2008 provocó que desde comienzos de 2009 numerosos países se vieran obligados a ejercer políticas de austeridad.

La política pública de austeridad se refiere a las medidas que toma el Estado en materia económica para reducir el gasto y mejorar así su estatus financiero. Cuenta con dos vertientes principales: la primera mediante recortes al presupuesto que permitan al Estado hacer frente a crisis económicas y solventar la deuda pública (la cual generalmente es impopular y riesgosa pues son los sectores sociales los que recienten más la falta de recursos); y la segunda (eje de este trabajo) relativa a recortes en áreas que no son indispensables para el gobierno, ya que representan privilegios por encima de la población en general (dirigida a erradicar los lujos y privilegios del gobierno y que son innecesarios para su actuar con eficiencia).

La primer vertiente ha tenido resultados ambivalentes, en tanto que ha tenido un impacto positivo en términos de generación de ahorro y prevención de recesiones económicas pero, por otro lado, ha tenido también un impacto no favorable en cuestiones de generación de empleo, pues al reducir el gasto público se han reducido también ingresos privados reflejados en las contrataciones de bienes y servicios por parte del gobierno. Thomas Piketty,¹³³ ha señalado, en su obra *El Capital en el siglo XXI*, que enfrentar recesiones con medidas de austeridad solo agrava la tendencia negativa del Estado correspondiente.

Mientras que la segunda vertiente (en la que nos enfocaremos en este trabajo) suele generar más impactos y percepción positiva. Desde nuestro particular punto de vista, estas políticas son bien recibidas por la población, pues más allá de hablar de “recortes” se habla de redistribución, por lo que el gasto no disminuye sino que se redirige a áreas estratégicas que impulsan la economía, el desarrollo y bienestar poblacional. Básicamente se trata de eliminar la clase política de élite, reivindicar el servicio público e inyectar los ahorros a programas sociales, de empleo y crecimiento económico.

¹³³ Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, 2a. ed., trad. de Eliane Cazenave-Tapie Isoard, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

3.4 Fundamento constitucional

Conforme al orden jurídico mexicano, la preparación de los proyectos de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos corresponde al Poder Ejecutivo, porque a este incumbe la planeación del desarrollo nacional, así como su coordinación y ejecución. El Ejecutivo luego envía los proyectos al Congreso de la Unión para su discusión y, en su caso, aprobación. La Ley de Ingresos compete a ambas cámaras, pero en el caso del Presupuesto de Egresos es facultad exclusiva de Cámara de Diputados.

Ambos instrumentos de materia económica marcan las políticas que se llevarán a cabo. Dichos proyectos deben estar enfocados al bienestar poblacional, y regidos por una serie de principios. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, primer párrafo, dispone que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán administrarse con:

- A. Eficiencia
- B. Eficacia
- C. Economía
- D. Transparencia
- E. Honradez¹³⁴

Ahí subyace la génesis principal del gasto público, el cual debe satisfacer los intereses de la población en su conjunto y dejar a un lado intereses privados de unos cuantos. Cabe señalar que, desde nuestro punto de vista, valdría la pena reformar el artículo para añadir el principio de austeridad republicana; buscando así evitar dispendios innecesarios y destinar los recursos a la población.

¹³⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 134. [En línea] <https://bit.ly/37fz14p> [diciembre, 2019]

La planeación y administración del gasto público federal está regulada además por seis ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y la Ley General de Deuda Pública; todas ellas sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al aparato gubernamental, el artículo 127 constitucional señala que todo servidor público deberá percibir una remuneración por el desempeño de su encargo que sea proporcional a sus responsabilidades; señala además que dicha percepción será anual y establece una serie de bases para formularla, entre las que se destaca la segunda fracción que menciona: *“(..). II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente”*.

Con dicha disposición se pone límite a las remuneraciones que perciban los servidores públicos, y de ella se desprende la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de reciente aprobación y que ha generado gran polémica por su fin principal de austeridad.

Muchos servidores públicos han generado una oleada de amparos por la disminución que han visto en sus salarios con la entrada del nuevo gobierno 2018-2024, principalmente miembros del poder judicial que durante muchos años han recibido sueldos y percepciones por encima de la realidad económica que vive este país.

Desde nuestro punto de vista, dicha ley vino a reivindicar el servicio público como una vocación y no como una forma de crecer las arcas personales. Durante muchos años el oficio del político se vio desprestigiado por la corrupción y la impunidad, se creó una élite que solo servía a los intereses económicos, fuera del contacto con la sociedad que

les dio el poder. Por ello quien quiera ser servidor público debe hacerlo pensando en servir y no servirse a sí mismo.

3.5 Estudio comparado de países que aplican políticas de austeridad

La austeridad como política pública ha sido aplicada en diversas partes del mundo en diferentes momentos de la historia, si bien no es un fenómeno nuevo, sí ha tomado especial relevancia en el siglo XXI ante el fenómeno de concentración del ingreso en pocas manos, la amplia brecha de desigualdad y el sistema neoliberal.

Es relevante para este estudio analizar la experiencia que han tenido otros países al aplicar la austeridad, iniciando por América Latina y continuando después con Europa, para luego enfocarnos en el caso concreto mexicano.

3.5.1 América Latina

América Latina es una región que en la historia reciente ha sufrido problemas económicos y políticos, con un sistema democrático muy joven, aunado a que ha padecido la implementación de políticas que no son encausadas necesariamente hacia los intereses de la población, pues se han enmarcado en proyectos neoliberales. Por ello, en muchas ocasiones ha sido necesario implementar medidas de austeridad, con el objetivo de dar soluciones a los problemas antes referidos.

3.5.1.1 Argentina

En los últimos años el país se ha visto envuelto en una crisis económica. A escasos tres meses de aprobar un rescate financiero por 50 mil millones de dólares, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el 26 de septiembre de 2018, concedió a Argentina otros 7 mil millones de dólares, debido a que el presidente Mauricio Macri pidió auxilio a este

organismo, provocado por la desconfianza que manifestaban los mercados hacia su capacidad de repago.¹³⁵

La enorme deuda pública que acarrea el país tuvo como consecuencia que se previera un presupuesto austero para 2019, con una enorme reducción del gasto público y aumento a los impuestos, en aras de encontrar un equilibrio fiscal. Sin embargo, la sociedad argentina cuestionó severamente los recortes en sectores como educación y salud.¹³⁶

El descontento fue tal que el 27 de octubre de 2019 en las elecciones en Argentina, la población dio voto de castigo y resultó ganador Alberto Fernández. Días después, expresó su opinión sobre el tema de la austeridad, diciendo lo siguiente “más austeridad en Argentina no puede haber, Argentina ha sufrido un ajuste increíble”.¹³⁷

Este caso refleja la austeridad como medida para contrarrestar crisis económicas y hacer frente a déficits como la deuda pública. En estos casos, en la mayoría de las ocasiones la austeridad resulta muy impopular pues impacta en la calidad de vida y en los servicios que reciben los habitantes de un país.

3.5.1.2 Ecuador

Ecuador es otro país que a consecuencia de una crisis económica utiliza las medidas de austeridad como solución a sus problemas.

Durante la presidencia de Rafael Correa, Ecuador sufrió un aumento en el precio de las materias primas, con lo que se alcanzó un periodo de estabilidad económica en

¹³⁵ Rivas Molina, Federico, “El FMI suma 7.000 millones de dólares a los 50.000 concedidos en junio como rescate a Argentina”, *El País*, Buenos Aires. [En línea] <https://bit.ly/2KayMor> [noviembre, 2019]

¹³⁶ Reuters, “Senado argentino aprueba ley de presupuesto austero”, en *La Jornada*, Buenos Aires, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2NFndYp> [noviembre, 2019]

¹³⁷ “Alberto Fernández habla sobre austeridad en Argentina”, *El País*, Youtube, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2Ka80w8> [noviembre, 2019]

ese país, provocando con ello un crecimiento económico, así como un alza del gasto público, pasando de 25% del PIB a 44% entre 2007 y 2014.

Derivado de lo anterior, se generó un crecimiento en la deuda pública, asimismo se utilizó al Banco Central como prestamista del gobierno, pese a tratarse de una economía dolarizada. Como consecuencia de estas acciones, en la actualidad ese país tiene un déficit público de 3,7% del PIB.

Con el objetivo de dar solución a la crisis política y económica que actualmente enfrenta Ecuador, la presidencia ejercida por Moreno ha decidido contraer un acuerdo con el FMI, el cual exige al gobierno estimular el crecimiento económico y reducir la desigualdad, bajando la pobreza 38% y la extrema pobreza 47%.

Así, el 1 de octubre de 2019, el presidente Moreno presentó un plan de ajuste, en el cual se estipulan la eliminación de los subsidios a los combustibles, así como una serie de medidas tributarias y laborales, entre las que se destacan: baja salarial de hasta 20% en contratos temporales en el sector público; reducción de las vacaciones de 30 a 15 días para empleados públicos; aporte de un día de salario mensual de los empleados públicos al fisco, entre otras.

Con ello, el gobierno ecuatoriano está convencido de que se reducirá el déficit fiscal y se impulsará la productividad de la economía.¹³⁸

Las medidas implementadas afectan de manera directa a la población, por lo que, una vez más, la austeridad se vuelve impopular.

3.5.2 Europa

¹³⁸ Barria, Cecilia, "Crisis en Ecuador: 4 razones que explican la crisis que llevó a Lenín Moreno a decretar el 'paquetazo' que desató las protestas", *BBC News Mundo*, 2019. [En línea] <https://bbc.in/33KzoZt> [noviembre, 2019]

Debido a la crisis financiera de 2008, Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España implementaron un conjunto de medidas de austeridad, para contrarrestar la caída en la producción y venta de bienes y servicios, combatir la poca creación de empleos y bajos salarios, así como fomentar una mejor recaudación tributaria.

3.5.2.1 Portugal

En los últimos años Portugal ha registrado un buen desempeño económico y financiero gracias a la implementación de medidas de control presupuestario. Aunado a lo anterior, y en beneficio de la ciudadanía, se subió el salario mínimo de manera escalonada y pactada con los agentes sociales, se revalorizaron las pensiones, se descongelaron las carreras de los funcionarios y se redujeron los impuestos a las rentas más bajas.

En cuanto a la relación con ámbito extranjero, se activó un plan para promocionar la inversión extranjera directa en el país a cambio de desgravaciones fiscales para profesionales y jubilados y residencia a extranjeros a cambio de invertir en el país.¹³⁹

Ello se ha traducido en aumento en el PIB, baja en la tasa de desempleo y altas expectativas de crecimiento económico.

3.5.2.2 Irlanda

En 2011, Irlanda sufrió una de las mayores crisis económicas, lo que provocó una caída en los ingresos del Estado, por lo que el gobierno presentó un plan de austeridad para reducir su gasto público en 1.400 millones en 2012. Entre los sectores que fueron afectados por los recortes se destacan la sanidad, la educación y la protección social, cuyos presupuestos, en conjunto, fueron reducidos en mil millones de euros.¹⁴⁰

¹³⁹ Cuesta, María y Chacón, Francisco, *“Portugal: el milagro económico que no olvidó la austeridad”*, Madrid, ABC economía, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2TRHFIG>

¹⁴⁰ “Irlanda presenta un plan de austeridad para reducir su gasto público en 1.400 millones en 2012”, *20 minutos, Economía*, 2011. [En línea] <https://bit.ly/2O7XuXG> [noviembre, 2019]

Al día de hoy Irlanda tiene uno de los ingresos por habitante más elevados del mundo. Además, se han reducido los niveles de apalancamiento del sector público, de los bancos y de los hogares.

Por otra parte, el saneamiento ha permitido que a partir de 2014 la economía recupere su dinamismo, dando como resultado altas tasas de crecimiento. Es importante señalar que Irlanda tiene que reducir todavía más el endeudamiento público y fortalecer los balances de los bancos.¹⁴¹

3.5.2.3 Italia

En 2011, el Ministerio de Finanzas de Italia anunció un plan de austeridad a tres años, con el cual se buscó ahorrar 68 billones de dólares con el fin de evitar la crisis económica y los problemas de gasto público. Entre las medidas que se anunciaron se suspendió de contratación de funcionarios públicos, se aumentó la edad de retiro, se redujeron los gastos del Gobierno central y de las administraciones locales.¹⁴²

Sin embargo, las políticas no tuvieron eco y fueron desaprobadas por la población; así, el 5 de octubre de 2019 ciudadanos y trabajadores italianos se movilizaron por las calles de Roma para rechazar las políticas implementadas. La manifestación expresaba la falta de oportunidades en el sector laboral. Asimismo, se pidió que la población no siga siendo “exprimida” con impuestos y políticas de austeridad para pagar la deuda pública que arrastra el país por una mala gestión de los gobiernos de los últimos años.¹⁴³

Este ejemplo resulta relevante pues muestra una de las facetas de la aplicación de políticas de austeridad: cuando son aplicadas para resolver crisis económicas y se

¹⁴¹ Sánchez González, Manuel, “El resurgimiento económico de Irlanda”, *El Financiero*, 2019 [En línea] <https://bit.ly/2Xbf5C6> [noviembre, 2019]

¹⁴² “Italia anuncia plan de austeridad”, *Dinero*, 2011. [En línea] <https://bit.ly/34XFmXi> [noviembre, 2019]

¹⁴³ Díaz, Carlos, “Sindicatos italianos rechazan políticas de austeridad de Gobierno”, Roma, *HispanTV Nexo Latino*, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2O5gTIN> [noviembre, 2019]

traducen en menos inversión en sectores prioritarios generan un descontento y más aún si sus resultados no son evidentes con el transcurso de los años.

3.5.2.4 Suecia

Suecia es un país donde la austeridad es una forma de vida para las y los funcionarios públicos. Desde los despachos, que tienen que ser limitados a siete metros cuadrados y apartamentos pequeños, hasta los límites establecidos para utilizar los recursos de contribuyentes de manera adecuada.

En septiembre de 2018 en Suecia fueron elegidos los diputados del nuevo Parlamento y, desde la toma de su encargo, se han implementado nuevas políticas como eliminar el presupuesto para fletar aviones, así como los fondos para el alquiler, reducción de “dietas” y de contratación de asesores. Además, vale la pena mencionar que el primer ministro es el único político que puede usar un auto permanente, el cual pertenece a la Säpo, que es la policía secreta sueca.¹⁴⁴

Dichas medidas son aceptadas y reconocidas por la población pues no se trata de una austeridad debido a una crisis sino de una austeridad de privilegios y eliminación de lujos y excesos con el fin de redistribuir ese gasto en sectores más estratégicos y en beneficio de la población en general.

Analizadas las diversas facetas de políticas de austeridad en el mundo, se abordará a continuación el caso mexicano.

3.6 Políticas de austeridad. El caso mexicano

Una vez que se ha realizado un recorrido por algunas de las políticas de austeridad que se han llevado a cabo en diversas latitudes del mundo, se considera importante centrarse

¹⁴⁴ “Suecia: país donde los diputados están acostumbrados a la austeridad”, *Televisa News*, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2NGhWzD> [noviembre, 2019]

en la experiencia que ha tenido México para la aplicación de dichas políticas. Así, se analizarán brevemente las políticas del siglo xx como parte de los antecedentes y luego con mayor detalle en el siglo xxi.

3.6.1 Antecedentes en el siglo xx

3.6.1.1 Adolfo Ruiz Cortines

En nuestro país, quizá los primeros antecedentes de austeridad en la historia moderna pueden ser encontrados bajo la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, la cual se ejerció desde 1952 a 1958. Durante ese periodo, el mandatario buscó ser un buen administrador. Su objetivo fue manejar con honestidad y austeridad el gasto público con el fin de enfrentar la pobreza, el analfabetismo que afectaba al 42% de la población mexicana y el 60% de la población que percibía solo la quinta parte del ingreso nacional.¹⁴⁵

Pese a los esfuerzos que se llevaron a cabo, su administración concluyó con algunas dificultades. Sin embargo, la austeridad y la buena administración que el presidente implementó, permitieron dejar al país encaminado hacia una etapa de desarrollo y estabilidad.

3.6.1.2 Miguel de la Madrid

Años después, en 1982, el naciente gobierno de Miguel de la Madrid enfrentó una crisis económica estimulada por la deuda externa. Sin otra salida, se renegoció la deuda externa y se empezaron a tomar medidas de austeridad en el gasto público. Asimismo, se emprendieron acciones de anticorrupción en cargos públicos.

Una de las medidas implementadas consistió en dar estabilidad a las finanzas públicas y para ello se estimuló el comercio exterior; derivado de esta acción, nuestro

¹⁴⁵ Krauze, Enrique, *El sexenio de Ruiz Cortines*, México, Clío, 1999, pp. 46-47.

país entró al GATT —Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio—. Al final del sexenio, a pesar de los ajustes económicos y de los cambios estructurales, el país se vio envuelto en un deterioro en la distribución del ingreso, abatimiento de los salarios reales y falta de fomento al empleo.

3.6.2 Austeridad mexicana en el siglo XXI

3.6.2.1 Vicente Fox

Luego de más de 70 años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, se dio la primera transición democrática en la presidencia de la república encabezada por Vicente Fox. A inicios su sexenio, presentó un Plan de austeridad y ahorro entre 2001 y 2003, que derivó en la eliminación, en los tres primeros años de gobierno, de 150 mil plazas, así como en la reducción del gasto corriente a través de la disminución del gasto en telefonía celular. Posteriormente, a inicios de 2004, el mandatario, aunado al Plan, eliminó 50 mil plazas en la estructura del gobierno federal. El objetivo de este Plan fue aumentar el presupuesto y canalizarlo para el desarrollo humano, la salud, el combate a la pobreza y el fomento a la educación.¹⁴⁶

3.6.2.2 Felipe Calderón

El 3 de diciembre de 2006, al inicio de su administración, Felipe Calderón firmó un Decreto en el que se establecieron diferentes medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal.¹⁴⁷

Estas medidas tenían como objetivo destinar mayores recursos públicos para satisfacer las necesidades de la población y también reducir los sueldos y salarios netos del Presidente de la República, así como de los secretarios y subsecretarios de Estado,

¹⁴⁶ Venegas, Juan Manuel, “Anuncia Fox la eliminación de 50 mil plazas de burócratas para este año”, *La Jornada*, México, 2004. [En línea] <https://bit.ly/35jLgD9> [octubre, 2019]

¹⁴⁷ Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal. [En línea] <https://bit.ly/378SRVn> [noviembre, 2019]

oficiales mayores, titulares de Unidad y los de los puestos equivalentes en las dependencias y entidades paraestatales. Con estas medidas de austeridad se pretendió lograr un ahorro de 25,500 millones de pesos para mantener, perfeccionar e intensificar los programas sociales de combate a la pobreza.

Sin embargo, es importante señalar que, en el último año de gobierno de Calderón, la presidencia gastó 3 mil 5 millones de pesos, lo que equivale mil 140 millones más que lo autorizado por los legisladores, lo anterior de conformidad con el informe de la Cuenta Pública 2012 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).¹⁴⁸

3.6.2.3 Enrique Peña Nieto

Enrique Peña Nieto, al comienzo de su sexenio, también decretó medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como también decretó acciones para la modernización de la Administración Pública Federal¹⁴⁹. Ello con el objetivo de que el gobierno administrase de manera óptima los recursos y pudiera rendir cuenta de los resultados.

Pese a los esfuerzos que se registraron en materia de austeridad en la administración peñista, en el año 2016 se reportó un sobregasto del 12%: el gobierno gastó 5.4 billones de pesos cuando lo autorizado era 4.8 billones.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Garduño, R., y Méndez, E., "Presidencia gastó de más en el sexenio de Felipe Calderón: ASF", *La Jornada*, 2014. [En línea] <https://bit.ly/375r8Fb> [noviembre, 2019]

¹⁴⁹ Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal. [En línea] <https://bit.ly/2v5eHuZ> [noviembre, 2019]

¹⁵⁰ Cano, Jorge. "Excedió EPN gasto en 2 billones de pesos", *Reforma*. [En línea] <https://bit.ly/2p4Zurc> [noviembre, 2019]

Aunado a ello, el gobierno del priísta Peña se vio envuelto en diversos escándalos de corrupción e impunidad, destacándose la famosa “Casa Blanca” cuyo costo se calculaba en 54 millones de pesos.¹⁵¹

La creciente desconfianza hacia las instituciones del Estado, el país inmerso en la violencia y el derroche económico dejaron en entredicho cuáles fueron, en verdad, las políticas que permitirían la austeridad en México.

3.6.3 Austeridad en la primer transición democrática de izquierda

El 21 marzo 2017 el Lic. Andrés Manuel López Obrador como dirigente nacional del partido de izquierda Morena, durante un acto de conmemoración del natalicio de Benito Juárez, pidió recuperar el régimen de austeridad promovido por el expresidente, durante el siglo XIX.

De esa manera, en el evento, recordó la frase célebre de Juárez: *“el funcionario tiene que aprender a vivir en la justa medianía”*, y enfatizó el tabasqueño que *“no puede haber Gobierno rico con pueblo pobre, la austeridad es un principio que se debe de aplicar en nuestro país”*.¹⁵²

Como hemos mencionado con anterioridad, durante la vida del México contemporáneo, las y los mexicanos han tenido constancia, en innumerables ocasiones, del el derroche y la mala administración de los recursos públicos, generándose un malestar social sin precedentes.

Como consecuencia de lo anterior y consciente del grave problema de corrupción, impunidad, excesos y derroches en el presupuesto y gasto público en la administración pública, el tabasqueño, en 2018 —ya como candidato a la presidencia de la República—

¹⁵¹ Martínez, Andrade Virgilio, *“Resultados sobre la Investigación del Posible Conflicto de Interés”*, México, Gobierno de México, Secretaría de la Función Pública, 2015. [En línea] <http://bit.ly/2N6ox5Q>

¹⁵² Gutiérrez, Héctor, “Destaca AMLO austeridad de Juárez”, *Reforma*, México, 2017. [En línea] <https://bit.ly/2m5qLZO> [noviembre, 2019]

llevó el tema y propuesta de la austeridad gubernamental como un eje central en su campaña para la administración federal. Asimismo, planteó que gobernaría con el ejemplo de austeridad republicana:

*“Voy a gobernar con el ejemplo y con austeridad, voy a obtener la mitad del sueldo de lo que recibe actualmente el presidente de la República, voy a seguir viviendo en mi domicilio no voy a vivir en Los Pinos, Los Pinos se va a convertir en un espacio abierto en el Bosque de Chapultepec, para las artes y la cultura. No voy a utilizar los servicios del Estado Mayor Presidencial, no voy a andar rodeado de guardaespaldas, el que lucha por la justicia no tiene nada que temer”.*¹⁵³

En un hecho inédito, las elecciones de 2018 registraron una enorme participación ciudadana y resultó electo el Lic. Andrés Manuel López Obrador con más de 30 millones de votos, siendo así el presidente con mayor legitimidad en los últimos años.¹⁵⁴

De esta manera, el 15 de julio de 2018, a pocos días después de haber ganado las elecciones presidenciales, el Lic. Andrés Manuel López Obrador presentó, en su casa campaña, 50 medidas de austeridad y contra la corrupción,¹⁵⁵ las cuales se implementarían a partir del comienzo de sus funciones como presidente. De estas medidas se destacan las siguientes:

1. Se suspenderán por completo fueros y privilegios para funcionarios públicos.
2. Se reformará la ley para considerar delitos graves el tráfico de influencia, la corrupción, la asociación entre funcionarios y particulares para cometer fraudes a la Hacienda pública, el robo de combustibles y el fraude electoral.
3. Todo funcionario deberá presentar su declaración de bienes patrimoniales; así como la de sus familiares cercanos y será pública y transparente.

¹⁵³ twitter.com/lopezobrador, 31 de marzo de 2018. [En línea] <https://bit.ly/2GnDhfk> [noviembre, 2019]

¹⁵⁴ “Da a conocer el INE resultados del cómputo de la elección Presidencial 2018”, Central Electoral, 2018. [En línea] <http://bit.ly/2QTSlnq> [octubre, 2019]

¹⁵⁵ “50% menos gasto en publicidad oficial, bajarse el sueldo y fiscalías libres: AMLO da 50 puntos de austeridad y anticorrupción”, *Animal Político*, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2NYH4AC> [septiembre, 2019]

4. El Presidente de la República ganará menos de la mitad de lo que recibe el presidente Enrique Peña Nieto, sin ningún tipo de compensaciones.
5. No se comprarán vehículos nuevos para funcionarios.
6. No habrá bonos.
7. Se limitarán los viáticos al mínimo.
8. No habrá partida para gastos médicos privados.
9. No se viajará al extranjero sin autorización del secretario y la partida se reducirá al mínimo.
10. Se cancelarán fideicomisos o cualquier otro mecanismo utilizado para ocultar fondos públicos y evadir la legalidad y la transparencia.
11. Nadie tendrá guardaespaldas.
12. Se reduce toda la estructura de confianza en un 70% de personal y del gasto de operación.
13. Se bajan los sueldos de los altos funcionarios públicos a la mitad de quienes ganan más de un millón de pesos anuales, de manera progresiva; pero lo ahorrado debe significar el 50% del gasto actual.
14. Nadie podrá utilizar aviones o helicópteros privados. Se venderá la flotilla de aviones y helicópteros.
15. Se cancelarán las pensiones a los expresidentes de la República.
16. Se reducirá en 50% el gasto de publicidad del gobierno.
17. No se remodelarán oficinas, ni se comprará mobiliario de lujo.
18. Solo tendrán apoyo de choferes los secretarios y subsecretarios.
19. Desaparecerán las partidas para vestuario o cualquier gasto de protocolo y ceremonial dedicado al Presidente, a sus colaboradores cercanos y a familiares.
20. No habrá partidas en el presupuesto a disposición de diputados o senadores. Se acabará la vergonzosa práctica del soborno o de los llamados *moches*.¹⁵⁶

¹⁵⁶ *Ídem*.

Más allá de austeridad con el fin de aminorar crisis económicas, la planteada por el actual presidente se basa en eliminar los excesos que caracterizaban al gobierno, manteniendo un salario digno para los funcionarios y reivindicando que el servidor público trabaja para la población mexicana y no para sí mismo. Aunado a ello, los ahorros no se quedan en el Estado, pues lo recaudado por la austeridad cubrirá todos los compromisos de campaña, específicamente la aplicación de una amplia política de bienestar.

Unos meses después, el 3 de mayo de 2019,¹⁵⁷ por medio de un memorándum, se dieron a conocer nuevas medidas de austeridad adicionales, promovidas por el gobierno federal, con el objetivo de liberar mayores recursos. Estas medidas son para aplicar en las más de 300 instituciones de la Administración Pública Federal. Entre ellas se destacan:

- No se contará con asesores en la Administración Pública Federal (APF) y los gabinetes de apoyo se reducirán en 30%.
- No habrá personal de confianza ni altos mandos en las delegaciones federales de las Dependencias y Entidades. Aunado a ello, se ajustarán las plazas de las oficinas de representación en el extranjero.
- Se reducirá en un 30% el monto aprobado para 2019 en materiales, combustibles, viáticos y pasajes aéreos nacionales, así como en estudios e investigaciones.
- Habrá una reducción del 30% en servicios de monitoreo, difusión de mensajes y actividades gubernamentales y de mensajes comerciales para promover la venta de productos o servicios.¹⁵⁸

Otros de los puntos que vale la pena destacar, es que por primera vez la austeridad se implementó como eje rector en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el día 12 de julio de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*, en el que se expone la

¹⁵⁷ Función Pública y SHCP dan a conocer medidas adicionales de austeridad republicana. [En línea] <https://bit.ly/2mFC626> [septiembre, 2019]

¹⁵⁸ *Ídem*.

justificación de llevar a cabo una administración austera e implementarla como política de gobierno:

“(...) No al gobierno rico con pueblo pobre

Los robos monumentales de recursos públicos fueron acompañados por el dispendio, la suntuosidad y la frivolidad a expensas del erario y los gobernantes enriquecidos han sido la insultante contraparte de la pobreza de millones. El saqueo del presupuesto y los lujos faraónicos de los altos funcionarios consumieron los recursos que debieron emplearse en el cumplimiento de las obligaciones del Estado para con la población, particularmente con los más desposeídos, y en poner fin a los dispendios con una política de austeridad republicana.

(...)

Economía para el bienestar

El objetivo de la política económica no es producir cifras y estadísticas armoniosas sino generar bienestar para la población. Los macroindicadores son un instrumento de medición, no un fin en sí. Retomaremos el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación”.¹⁵⁹

Todas las medidas antes mencionadas fueron enfocadas a atender a sectores vulnerables de la población. Así, se crearon programas para madres solteras, adultos mayores, pueblos indígenas y jóvenes. Por primera vez el discurso se transformó en hechos, pues el 1 de septiembre de 2019 el presidente de la república, en el marco de su primer informe de gobierno, anunció que de enero a junio de 2019 se obtuvo un ahorro de \$969,280,641, pesos.

¹⁵⁹ Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2WUWIB8>

AHORROS OBTENIDOS POR LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA, ENERO-JUNIO, 2019 (Pesos)

| Concepto | Ahorro |
|--------------------------------|-------------|
| Total | 969,280,641 |
| Administración Pública Federal | 198,288,610 |
| Propios | 198,288,610 |
| Servicios Personales | 198,288,610 |
| Gasto de Operación | |
| Gasto de Inversión | |
| Poderes y Entes Autónomos | 770,992,031 |
| Servicios Personales | 463,523,836 |
| Gasto de Operación | 306,426,056 |
| Gasto de Inversión | 1,042,139 |

Fuente: Primer Informe de Gobierno. [En línea] <https://bit.ly/34MWHCf>

3.6.4 Las cifras presupuestales del siglo XXI

Resulta pertinente vislumbrar si las políticas llevadas a cabo en los diversos sexenios se han materializado en verdaderas disminuciones presupuestales o se trataron de mera simulación discursiva, por ello es que analizaremos a continuación el presupuesto que ha sido asignado a cada uno de los tres poderes, desde año 2000 a la fecha, incluyendo el proyecto que está actualmente en discusión para el año 2020.

PRESUPUESTO

| PODER LEGISLATIVO | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2000 | 2006 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | (Proyecto) |
| | 160 | 161 | 162 | 163 | 164 | 165 | 166 | 167 | 168 | 169 | |
| | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ |
| H. Cámara de Senadores | 1,166,113,500 | 1,924,172,135 | 3,556,947,913 | 3,756,977,222 | 3,722,428,466 | 4,019,177,269 | 4,421,972,587 | 4,541,972,587 | 4,905,020,157 | 3,940,000,000 | 4,085,778,000 |
| H. Cámara de Diputados | 2,208,318,000 | 4,268,728,117 | 5,944,198,699 | 6,529,590,684 | 6,795,524,255 | 7,339,166,195 | 7,559,432,185 | 7,629,432,185 | 8,439,435,153 | 6,758,000,000 | 7,076,000,000 |
| Auditoría Superior de la Federación | 415,925,974 | 721,876,399 | 1,486,084,995 | 1,661,443,776 | 1,863,735,580 | 2,039,994,377 | 2,120,194,279 | 2,275,766,700 | 2,230,116,964 | 2,304,444,027 | 2,378,405,960 |

* 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170

En el caso del Poder Legislativo se puede notar que la tendencia es el aumento progresivo de los recursos asignados. Del 2000 al 2006 se aprecia que casi se duplicó el presupuesto asignado a ambas Cámaras y a la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁶⁰ DOF. DECRETO, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000*. 31/12/1999, pp. 55-56. [En línea] <http://bit.ly/2Q7wJVR> [noviembre, 2019]

¹⁶¹ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006*, México, 2006, pp. 86 y 87. [En línea] <http://bit.ly/2X2pkse> [noviembre, 2019]

¹⁶² Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, México, 2011, pp. 85 y 86. [En línea] <http://bit.ly/2qGzRxm> [noviembre, 2019]

¹⁶³ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, México, 2013, pp. 43 y 44. [En línea] <http://bit.ly/36QxBUF> [noviembre, 2019]

¹⁶⁴ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, México, 2014, pp. 48 y 49. [En línea] <http://bit.ly/2NAYowM> [noviembre, 2019]

¹⁶⁵ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, México, 2015, p. 49. [En línea] <http://bit.ly/2Kb8r9s> [noviembre, 2019]

¹⁶⁶ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, México, 2016, pp. 38 y 39. [En línea] <http://bit.ly/2q6dscP> [noviembre, 2019]

¹⁶⁷ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, México, 2017, pp. 48 y 49. [En línea] <http://bit.ly/2Q5dHzr> [noviembre, 2019]

¹⁶⁸ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*, México, 2018, pp. 47 y 48. [En línea] <http://bit.ly/2q16q92> [noviembre, 2019]

¹⁶⁹ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*, México, 2019, p. 55. [En línea] <http://bit.ly/2qQS23a> [noviembre, 2019]

¹⁷⁰ Presidencia de la República, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*, Hacienda, 2019, p. 57. [En línea] <http://bit.ly/3527PLk> [noviembre, 2019]

De 2006 a 2012 casi se duplicó el presupuesto de la Cámara de Senadores y la Auditoría Superior, y el de la Cámara de Diputados aumentó casi 40%. Así, de 2012 en adelante fue aumentando el presupuesto hasta que llegamos al año 2019, es ahí donde se aprecia la primera disminución presupuestaria. Cabe resaltar que el presupuesto 2019 es el primero aprobado y ejercido por el gobierno del actual presidente Lic. Andrés Manuel López Obrador.

El presupuesto 2019 asignado a la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados es equiparable al asignado en 2014, es decir 5 años antes, por lo que la tendencia de crecimiento se rompe, ello en aras del plan de austeridad implementado. Con el ahorro de dicho presupuesto se ha podido incrementar el monto asignado a programas sociales, como se verá más adelante. Es importante señalar que para 2020 el proyecto de presupuesto solo tiene un ligero incremento por la inflación, fenómeno normal en toda economía.

| PODER JUDICIAL | | | | | | | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| | 2000 171 \$ | 2006 172 \$ | 2012 173 \$ | 2013 174 \$ | 2014 175 \$ | 2015 176 \$ | 2016 177 \$ | 2017 178 \$ | 2018 179 \$ | 2019 180 \$ | (proyecto) \$ |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | 1,196,717,335 | 2,939,116,874 | 4,656,440,517 | 4,664,040,517 | 4,553,898,691 | 4,654,922,804 | 5,087,491,930 | 5,488,046,962 | 5,635,107,441 | 4,782,325,000 | 5,022,495,000 |
| Consejo de la Judicatura Federal | 5,526,633,368 | 19,403,761,708 | 35,557,372,822 | 39,663,043,446 | 43,199,052,003 | 44,052,127,906 | 55,872,115,835 | 60,863,904,601 | 61,838,081,896 | 57,968,000,000 | 60,872,172,938 |
| Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación | 1,352,415,335 | 1,046,434,351 | 2,368,962,800 | 2,152,408,000 | 2,488,615,478 | 3,062,018,000 | 2,656,708,800 | 3,125,280,000 | 3,893,200,000 | 2,606,400,000 | 2,737,800,000 |

* 2000¹⁷¹ 2006¹⁷² 2012¹⁷³ 2013¹⁷⁴ 2014¹⁷⁵ 2015¹⁷⁶ 2016¹⁷⁷ 2017¹⁷⁸ 2018¹⁷⁹ 2019¹⁸⁰ Proyecto 2020¹⁸¹

En el caso del Poder Judicial, la tendencia siempre ha sido el aumento del presupuesto. De 2000 a 2006 el presupuesto de la SCJN se triplicó, mientras que el del

¹⁷¹ DOF. Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000. 31/12/1999, op. cit., pp. 55-56.

¹⁷² Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, op. cit., pp. 86-87.

¹⁷³ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, op. cit., pp. 85-86.

¹⁷⁴ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, op. cit. pp. 43-44.

¹⁷⁵ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, op. cit. pp. 48-49.

¹⁷⁶ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, op. cit., p. 49.

¹⁷⁷ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, op. cit. pp. 38-39.

¹⁷⁸ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, op. cit. pp. 48-49.

¹⁷⁹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, op. cit. pp. 47-48.

¹⁸⁰ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, op. cit., p. 55.

¹⁸¹ Presidencia de la República, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, op.cit., p. 57.

CJF casi se cuadriplica. De 2006 a 2012 observamos que en los órganos del Poder Judicial se duplica el presupuesto y ha aumentado progresivamente año con año.

En los últimos años el Poder Judicial se ha visto envuelto en una crisis de pérdida de confianza, los jueces perciben altos salarios y prestaciones, se han alejado de la población en general, con ello se ha creado una élite de favoritismo e impunidad. Vale la pena resaltar que este poder fue uno de los principales opositores de las medidas de austeridad, específicamente a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, causando mayor inconformidad en la población. Más adelante se analizarán las remuneraciones de los servidores públicos del Poder Judicial.

Ante la presión, el Poder Judicial aceptó una ligera reducción presupuestal en 2019; sin embargo, se considera que sigue siendo insuficiente dada la enorme relevancia y el rol que juega este poder respecto a la ciudadanía. Se debe reconfigurar la percepción poblacional actual y para ello hacen falta acciones; incluso se comienza a hablar sobre una reforma integral al Poder Judicial, que pueda brindarle una nueva imagen y mayor cercanía con la población.

Por último, se analizará el presupuesto otorgado al Poder Ejecutivo. Al ser México un país de sistema presidencialista, el rol de este poder tiene especial relevancia, pues, durante muchos años, fue considerado el poder de los poderes, actuando incluso con facultades fuera de la constitución misma. En temas presupuestales es muy variado el recurso otorgado tanto a la Oficina de la Presidencia como a la Secretaría de Gobernación; en algunos años ha aumentado y en otros ha disminuido.

Desde esa óptica, uno de los cambios más significativos ha sido el de finales del sexenio de Enrique Peña Nieto e inicios del de Andrés Manuel López Obrador: de 2018 a 2019 existe una clara disminución de lo asignado a SEGOB y a Oficina de la Presidencia; sin embargo, el presupuesto asignado a todo el Poder Ejecutivo no disminuye, debido a la reorientación del gasto; el presupuesto asignado a Educación crece y también lo hace el asignado a Desarrollo Social, hoy llamado Bienestar.

| PODER EJECUTIVO | | | | | | | | | | | |
|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 2000 182 \$ | 2006 183 \$ | 2012 184 \$ | 2013 185 \$ | 2014 186 \$ | 2015 187 \$ | 2016 188 \$ | 2017 189 \$ | 2018 190 \$ | 2019 191 \$ | (proyecto) 192 |
| Oficina de Presidencia | 1,555,760,000.00 | 1,621,913,200 | 1,986,602,542 | 2,104,542,836 | 2,200,521,844 | 2,296,227,033 | 1,922,652,864 | 1,819,588,182 | 1,797,418,247 | 1,569,844,550 | 918,577,842 |
| Gobernación | 9,363,870,000.00 | 4,737,913,800 | 23,637,497,098 | 21,041,214,804 | 75,003,300,371 | 77,066,321,870 | 67,472,539,816 | 58,187,060,971 | 64,288,166,419 | 60,697,282,583 | 5,804,530,229 |
| Educación Pública | 82,636,211,000.00 | 137,590,432,701 | 251,764,577,932 | 260,277,219,671 | 292,548,777,245 | 305,057,143,549 | 302,986,555,681 | 267,655,185,221 | 280,969,302,366 | 300,140,210,059 | 324,712,616,298 |
| Desarrollo/ Bienestar | 13,728,650,100.00 | 26,572,781,800 | 84,859,857,194 | 95,251,838,395 | 111,211,236,932 | 114,504,009,056 | 109,371,909,018 | 105,339,637,578 | 106,645,504,028 | 148,491,066,592 | 173,091,702,096 |

* 2000¹⁸² 2006¹⁸³ 2012¹⁸⁴ 2013¹⁸⁵ 2014¹⁸⁶ 2015¹⁸⁷ 2016¹⁸⁸ 2017¹⁸⁹ 2018¹⁹⁰ 2019¹⁹¹ Proyecto 2020¹⁹²

Los ahorros generados de 2019 a la fecha se han reorientado a políticas sociales, por ello este tipo de práctica de austeridad no implica recortes para pago de deudas, sino que implica bajar el presupuesto de la alta burocracia para poder invertirlo en los sectores más vulnerables del país. Así, el proyecto planteado para 2020 aumenta lo asignado para Educación y Bienestar y disminuye nuevamente lo asignado a SEGOB y a Presidencia.

¹⁸² DOF. Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, op. cit., pp. 55 y 56.

¹⁸³ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, op. cit., pp. 86-87.

¹⁸⁴ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, op. cit., pp. 85-86.

¹⁸⁵ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, op. cit., pp. 43-44.

¹⁸⁶ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, op. cit., pp. 48-49.

¹⁸⁷ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, op. cit., p. 49.

¹⁸⁸ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, op. cit., pp. 38-39.

¹⁸⁹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, op. cit., pp. 48-49.

¹⁹⁰ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, op. cit., pp. 47-48. Fecha de

¹⁹¹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, op. cit., p. 55.

¹⁹² Presidencia de la República, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, op. cit., p. 57.

3.6.5 Remuneración de Servidores Públicos

La remuneración que percibe el servidor público es decisiva para el desarrollo de sus funciones y pieza clave en esta investigación. Como se ha mencionado anteriormente, el servicio público, desde nuestra óptica, debe ser una vocación y estar cercano a la población y a sus necesidades; sin embargo, en los últimos años el servidor público se caracterizó por sus altos sueldos e innumerables privilegios, desprestigiándose así el oficio de la política. Por ello, resulta pertinente realizar un estudio sobre la evolución en el pago a los diversos servidores, específicamente en los primeros 20 años de este nuevo siglo. Las siguientes tablas nos ilustrarán más al respecto:

| Apartado: Poder Ejecutivo | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Num. | Cargo | 2000 ¹⁹³ \$ | 2006 ¹⁹⁴ \$ | 2012 ¹⁹⁵ \$ | 2013 ¹⁹⁶ \$ | 2014 ¹⁹⁷ \$ | 2015 ¹⁹⁸ \$ | 2016 ¹⁹⁹ \$ | 2017 ²⁰⁰ \$ | 2018 ²⁰¹ \$ | 2019 ²⁰² \$ |
| 1 | Presidente de la República <small>(previsiones salariales y económicas de Presidencia de la República)</small> | 68,460,000 | 2,007,060 Sueldo neto | 4,207,644 | 4,210,186 | 4,216,615 | 4,294,656 | 4,300,854 | 4,314,698 | 4,452,601 | 2,322,171 |
| 2 | Secretario de Estado <small>Se estipulan diversos presupuestos para cada Secretaría</small> | | 1,974,876 Sueldo neto | 2,375,592 | 2,378,232 | 2,383,344 | 2,302,344 | 2,311,380 | 2,320,248 | 2,394,396 | 1,625,856 |

* 2000¹⁹³ 2006¹⁹⁴ 2012¹⁹⁵ 2013¹⁹⁶ 2014¹⁹⁷ 2015¹⁹⁸ 2016¹⁹⁹ 2017²⁰⁰ 2018²⁰¹ 2019²⁰²

¹⁹³ DOF. Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000. op. cit., p. 21.

¹⁹⁴ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, op. cit., p. 101.

¹⁹⁵ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, op. cit., p. 108.

¹⁹⁶ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, op. cit., p. 69.

¹⁹⁷ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, op. cit., p. 142.

¹⁹⁸ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, op. cit., p. 168.

¹⁹⁹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, op. cit., p. 115.

²⁰⁰ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, op. cit., p. 158.

²⁰¹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, op. cit., p. 123.

²⁰² Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, op. cit., p. 72.

El primero de los rubros a analizar es el relativo al Poder Ejecutivo, dentro del cual se tomó como referencia la previsión salarial del Presidente de la República y el de un Secretario de Estado (el cual es variable pero tomamos la media). Así podemos observar que el Presidente ha tendido a aumentar su salario, de 2006 a 2012 se duplicó el salario, y de 2012 en adelante fue aumentando en menor escala. Aunado a ello se debe considerar que el Presidente siempre estuvo acompañado de otros beneficios, tales como el cuidado por parte del Estado Mayor, chóferes y asistentes, avión privado, entre otros más, y al final de su periodo cada presidente se retiraba con una pensión mensual. De igual manera, el salario de los Secretarios de Estado ha ido aumentando (aunque no en la misma proporción que el presidente) y de igual manera contaban con diversas prestaciones.

Fue hasta 2019 que se puede observar el primero de los cambios: el sueldo del secretario de Estado se reduce casi a la mitad, aunado a que se eliminan prestaciones extraordinarias como aeronaves privadas y haberes de retiro, entre otras.

Sin duda, el mayor de los cambios es el relativo al Presidente de la República: se reduce su salario a la mitad, se elimina la transportación privada, la seguridad privada otorgada por el Estado Mayor, el uso de la residencia “Los Pinos” y se pone fin a las pensiones a los expresidentes. Aunado a ello, con la nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se establece que ningún funcionario podrá ganar más que el Presidente de la República. Estas acciones han generado controversias, pero consideramos que son adecuadas, pues no afectan al funcionamiento del órgano, únicamente eliminan lo superfluo del gobierno.

| Apartado: Poder Legislativo | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|------------|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Cargo | 2000 \$ | 2006 \$ | 2012 ²⁰³ \$ | 2013 ²⁰⁴ \$ | 2014 ²⁰⁵ \$ | 2015 ²⁰⁶ \$ | 2016 ²⁰⁷ \$ | 2017 ²⁰⁸ \$ | 2018 ²⁰⁹ \$ | 2019 ²¹⁰ \$ |
| Senador | | 1,490,160 ²¹¹ sueldo neto | 2,709,051 | 2,727,509 | 2,713,356 | 2,729,099 | 2,732,962 | 2,735,095 | 2,796,810 | 2,170,584 |
| Diputado | | 878,448 ²¹² sueldo neto | 1,918,840 | 1,904,848 | 1,891,059 | 1,929,999 | 1,916,122 | 1,942,911 | 1,918,120 | 1,554,598 |

* 2012²⁰³ 2013²⁰⁴ 2014²⁰⁵ 2015²⁰⁶ 2016²⁰⁷ 2017²⁰⁸ 2018²⁰⁹ 2019²¹⁰ 2006-Senador²¹¹ 2006-Diputado²¹²

| Apartado: Autonomía técnica y de gestión | | | | | | | | | | |
|--|------------|------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Cargo | 2000 \$ | 2006 \$ | 2012 ²¹³ \$ | 2013 ²¹⁴ \$ | 2014 ²¹⁵ \$ | 2015 ²¹⁶ \$ | 2016 ²¹⁷ \$ | 2017 ²¹⁸ \$ | 2018 ²¹⁹ \$ | 2019 ²²⁰ \$ |
| Auditor Superior de la Federación | | | 4,174,225 | 4,174,373 | 4,182,519 | 4,246,810 | 4,252,202 | 4,264,769 | 4,268,060 | 2,273,974 |

* 2012²¹³ 2013²¹⁴ 2014²¹⁵ 2015²¹⁶ 2016²¹⁷ 2017²¹⁸ 2018²¹⁹ 2019²²⁰

Pasando en segunda instancia al Poder Legislativo, se puede observar que cada senador/a o diputado/a ha mantenido estable su salario a través de los años. Ello sin considerar que es una realidad que junto a su salario perciben otro tipo de prestaciones (que se analizarán en el último capítulo) como choferes, vales de gasolina, viajes al

²⁰³ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, op. cit., pp. 109-112.

²⁰⁴ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, op. cit., pp. 72-74.

²⁰⁵ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, op. cit., pp. 144-147.

²⁰⁶ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, op. cit., pp. 169-172.

²⁰⁷ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, op. cit., pp. 117-120.

²⁰⁸ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, op. cit., pp. 160-163.

²⁰⁹ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*, op. cit., pp. 125-128.

²¹⁰ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*, op. cit., pp. 73-76.

²¹¹ DOF. Poder Legislativo, Cámara de Senadores, *Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la Cámara de Senadores*. 30/05/06, p. 5. [En línea] <http://bit.ly/2KbdqgS> [agosto, 2019]

²¹² DOF. Poder Legislativo, Cámara de Diputados. *Sobre las percepciones de los diputados federales y servidores públicos que prestan sus servicios para la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. 28/02/2006, [en línea] <http://bit.ly/2zqy3gp> [abril, 2020]

²¹³ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, op. cit., p. 116.

²¹⁴ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, op. cit., p. 77.

²¹⁵ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, op. cit., p. 150.

²¹⁶ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, op. cit., p. 176.

²¹⁷ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, op. cit., p. 123.

²¹⁸ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, op. cit., p. 167.

²¹⁹ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*, op. cit., p. 132.

²²⁰ Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*, op. cit., p. 79.

extranjero, pago de telefonía, complementos de aguinaldo, seguros de gastos médicos y de vida. Vale la pena mencionar que la única reducción se observa en 2019, pues al no poder ningún servidor ganar más que el presidente, las y los diputados y senadores se bajaron el suelo. Sumado a esto, a partir de la segunda mitad de 2018 y lo que va de 2019 ambas Cámaras han aplicado un plan de austeridad, eliminando estas prestaciones extraordinarias. Nos detendremos a analizar esto más adelante. Lo mismo sucede con el Auditor Superior de la Federación, quien redujo su sueldo a la mitad en 2019.

| Apartado: Poder Judicial | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|---|--|--------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---|
| Núm. | Cargo | 2000 | 200 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 |
| | | \$ | 6 ²²¹ | 2 ²²² | 3 ²²³ | 4 ²²⁴ | 5 ²²⁵ | 6 ²²⁶ | 7 ²²⁷ | 8 ²²⁸ | 9 ²²⁹ |
| | | | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ |
| 1 | Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Banco transitorio, año 2009) | (Remuneración total anual de los Ministros) | 2,107,920 Sueldo neto | 3,999,413 | 4,200,000 | 4,209,600 | 4,215,615 | 4,303,897 | 4,303,848 | 4,345,942 | 4,169,956 Remuneración nominal anual neta del Ministro Presidente y Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (3ro transitorio) |
| | | (Remuneración nominal anual de los Ministros en activo [3ro transitorio]) | | 5,892,778 | 6,118,837 | 6,343,460 | 6,760,998 | 6,766,428 | 6,938,234 | 6,938,234 | 4,451,601 Remuneración bruta total anual de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que entraron en funciones desde el año 2010 hasta 2018. |
| 2 | Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral (Banco transitorio, año 2009) | (Remuneración total anual de los Magistrados) | 1,950,960 Sueldo neto | 3,999,413 | 4,200,000 | 4,206,000 | 4,215,615 | 4,303,897 | 4,303,897 | 4,345,492 | 4,451,601 |
| | | (Remuneración nominal anual de los Magistrados de Sala Superior [3ro transitorio]) | | 5,892,778 | 6,118,837 | 6,343,460 | 6,760,998 | 6,766,428 | 6,766,428 | 6,938,234 | |

* 2006²²¹ 2012²²² 2013²²³ 2014²²⁴ 2015²²⁵ 2016²²⁶ 2017²²⁷ 2018²²⁸ 2019²²⁹

²²¹ Tabulador de percepciones ordinarias del Poder Judicial, Diciembre, 2016, [En línea] <http://bit.ly/2Qcj1kv> [agosto, 2019]

²²² Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, México, 2011. [En línea] <http://bit.ly/2qGzRxm> [agosto, 2019]

²²³ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, México, 2013. [En línea] <http://bit.ly/36QxBUF> [agosto, 2019]

²²⁴ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, México, 2014. [En línea] <http://bit.ly/2NAYowM> [agosto, 2019]

²²⁵ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, [En línea] <http://bit.ly/2Kb8r9s> [agosto, 2019]

²²⁶ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, [En línea] <http://bit.ly/2q6dscP> [agosto, 2019]

²²⁷ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, México, 2017. [En línea] <http://bit.ly/2Q5dHzr> [agosto, 2019]

²²⁸ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, México, 2018, [En línea] <http://bit.ly/2q16q92> [agosto, 2019]

²²⁹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, [En línea] <http://bit.ly/2O0Td8r> [agosto, 2019]

| Apartado: Poder Judicial | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|---|---|------------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Núm. | Cargo | 2000 | 200 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 |
| | | \$ | 6 ²²¹ | 2 ²²² | 3 ²²³ | 4 ²²⁴ | 5 ²²⁵ | 6 ²²⁶ | 7 ²²⁷ | 8 ²²⁸ | 9 ²²⁹ |
| | | | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ |
| 3 | Consejeros de la Judicatura Federal (tercer periodo transitorio, año 2009) | (Remuneración total anual de los Consejeros de la Judicatura Federal) | | | 3,999,413 | 4,200,000 | 4,209,600 | 4,215,615 | 4,303,897 | 4,303,897 | 4,313,698 |
| | | (Remuneración nominal anual de los consejeros de la Judicatura Federal [3ro transitorio]) | | 2,613,924 Sueldo neto | 5,892,778 | 6,118,837 | 6,343,460 | 6,760,998 | 6,766,428 | 6,938,234 | 6,938,234 |

El Poder Judicial es quien se ha caracterizado por contar con las mejores remuneraciones para sus servidores públicos. Se puede observar como cada ministro de la Suprema Corte, magistrado de Sala Superior del Tribunal Electoral y consejero del Consejo de la Judicatura ha aumentado su salario a través de los años. De 2006 a 2012 se duplicó, y de 2012 a 2018 no ha hecho más que aumentar progresivamente. Aunado a ello cuentan con prestaciones extraordinarias que no se contabilizan en esta tabla, pero son desproporcionadas. En la actualidad, cada ministro, magistrado o consejero gana casi cuatro veces más que el Presidente de la República.

3.6.6 Deuda pública.

| 2000 ²³⁰ | 2006 ²³¹ | 2012 ²³² | 2015 ²³³ | 2018 ²³⁴ | 2019 ²³⁵ | 2020 (Proyecto) ²³⁶ |
|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------------------|
| \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ | \$ |
| 135,578,000,000.00 | 182,042,629,500 | 257,799,859,679 | 322,038,550,278 | 473,126,225,003 | 542,962,336,884 | 543,349,271,737 |

* 2000²³⁰ 2006²³¹ 2012²³² 2015²³³ 2018²³⁴ 2019²³⁵ 2020-Proyecto²³⁶

²³⁰ DOF. Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, op. cit., p.57

²³¹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, op. cit., p. 87.

²³² Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, op. cit., p. 86.

²³³ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, op. cit., p. 49.

²³⁴ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, op. cit., pp. 47-48.

²³⁵ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, op. cit., p. 55.

²³⁶ Presidencia de la República, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, op. cit., p. 57.

Por último, se revisará el tema de la Deuda Pública que tiene el país. Durante muchos años se contrató deuda para hacer frente a diversas problemáticas y disponer de mayores recursos. Así podemos observar que de 2000 a 2018 el monto de deuda fue aumentando, casi duplicándose cada sexenio. El nuevo gobierno de izquierda se ha manifestado en contra de contratar más deuda pública, por ello es que en 2019 y 2020 puede notarse un ligero aumento por inflación e intereses. Consideramos una medida oportuna, pues al realizarse ahorros en otras áreas se han obtenido nuevos recursos y no es entonces necesario contratar más deuda.

Se puede entonces concluir, al analizar los montos presupuestales asignados a cada poder, las remuneraciones que perciben los servidores públicos y la deuda pública, que es en estos años cuando realmente se ve una disminución en el gasto. La austeridad como política se ve reflejada, pero no para hacer frente a una crisis económica, sino para redistribuir el presupuesto: menos recursos para los lujos del gobierno y más para los programas y políticas sociales. Se estima oportuno el esfuerzo por inyectar flujo económico en las clases más bajas del país, en aras de combatir los graves problemas de pobreza y desigualdad que se han acarreado por años.

Una vez que se tiene claro lo que es una política de austeridad y que se ha analizado cómo ellas se aplicaron en el país durante la segunda mitad del siglo xx y lo que va del siglo xxi es que se puede comprender cómo han evolucionado y medir si se trata de mera retórica o si se han traducido en verdaderos resultados. Con ello como faro se pasará al último capítulo que es total en esta investigación y que es relativo a la aplicación de políticas públicas de austeridad en uno de los órganos del Poder Legislativo: la Cámara de Senadores. En él se analizarán qué instrumentos legislativos se han desarrollado, qué políticas se han aplicado y cómo se han traducido en mejoras, con el fin de mostrar la austeridad como una visión de Estado necesaria y benéfica para el desarrollo del país.

CAPÍTULO 4

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUSTRERIDAD EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

4.1 La nueva conformación del Senado

El proceso electoral 2018 marcó un hito en la historia de México: se dio una participación sin precedentes: 56,611,027 ciudadanos votaron, lo que representa el 63,42% del padrón electoral; además, fue una votación en la que las y los jóvenes marcaron la diferencia.






Como resultado de dicho proceso resultó electo el candidato Lic. Andrés Manuel López Obrador, por más de 30 millones de votos, lo que representa el 53,19% convirtiéndose así en el presidente con mayor legitimidad de los últimos años de la historia moderna del país.²³⁷

En el caso del poder legislativo, la ola del partido Morena fue arrasadora: por primera vez las dos Cámaras se conformaron mayoritariamente por un partido de izquierda, y si contamos a los aliados de Morena (PES y PT) nos encontramos que por sí mismos tienen mayoría simple muy cercana a la mayoría calificada, por lo que no tendrían ningún inconveniente para llevar a cabo las reformas planteadas como promesa de campaña.

En el caso del Senado de la República, más de 21 millones de personas votaron por Morena, mientras que el rival más cercano, el PAN, se llevó 9 millones de votos. Los resultados de las votaciones para el Senado pueden observarse en el siguiente cuadro:

²³⁷ *Cómputos Distritales 2018, Elecciones Federales*, Instituto Nacional Electoral, México, 2018. [En línea] <http://bit.ly/2P2wryC> [diciembre, 2019]

LXIV Legislatura. Votación 2018 para el Senado de la República.²³⁸ Genérico por partido²³⁹

| PARTIDO POLÍTICO | VOTOS EN MÉXICO | VOTOS EN EL EXTRANJERO | TOTAL DE VOTOS | PORCENTAJE |
|---|-------------------|------------------------|-------------------|------------------|
|  | 9,949,921 | 21,883 | 9,971,804 | 17.5894% |
|  | 9,009,058 | 4,600 | 9,013,658 | 15.8993% |
|  | 2,982,453 | 2,408 | 2,984,861 | 05.2650% |
|  | 2,527,023 | 1,152 | 2,984,861 | 05.2650% |
|  | 2,160,082 | 4,360 | 2,164,442 | 03.8179% |
|  | 2,650,878 | 3,574 | 2,654,452 | 04.6822% |
|  | 1,306,356 | 659 | 1,307,015 | 02.3054% |
| morena | 21,208,574 | 53,003 | 21,261,577 | 37.5037% |
|  | 1,318,046 | 2,513 | 1,320,559 | 02.3293% |
|  | 1,106,024 | 3,125 | 1,109,149 | 01.9564% |
| Candidaturas no registradas | 31,648 | 172 | 31,820 | 00.0561% |
| Votos nulos | 2,343,064 | 1,293 | 2,344,357 | 04.1352% |
| TOTAL | 56,593,127 | 98,742 | 56,691,869 | 100.0000% |

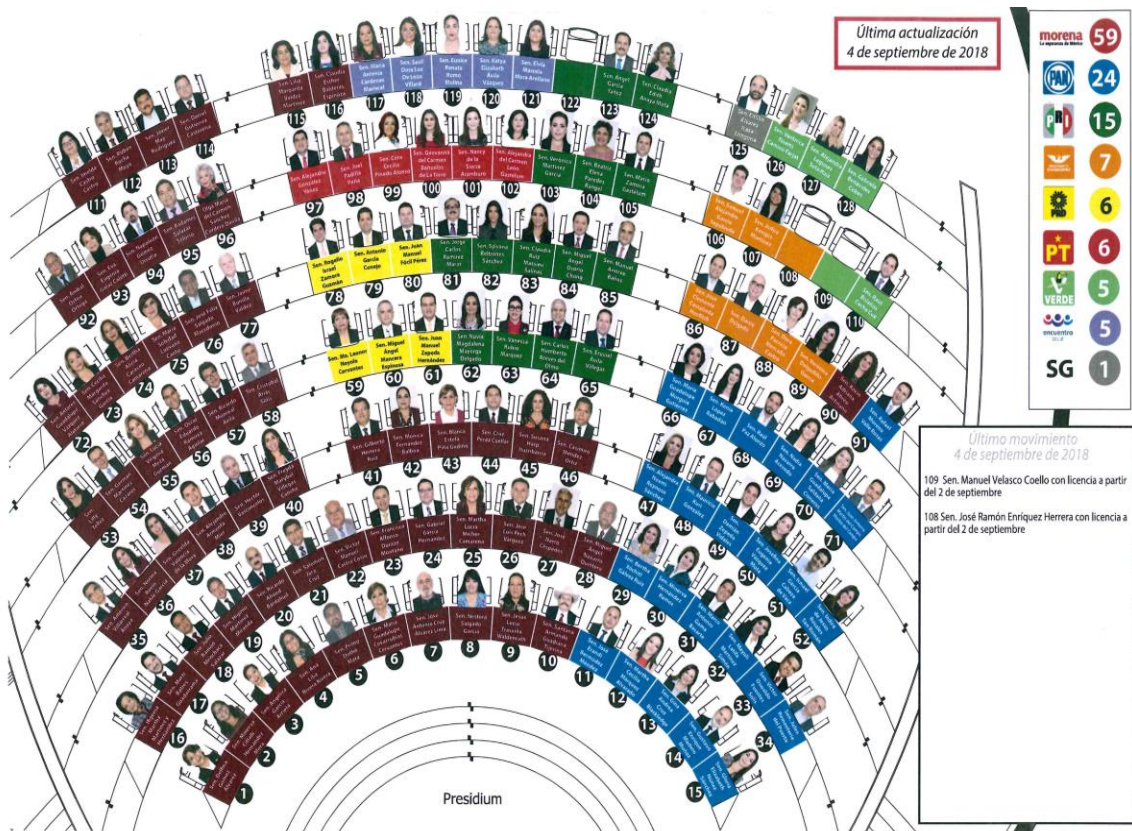
²³⁸ Cómputos Distritales 2018, Elecciones Federales, Senadurías, Instituto Nacional Electoral, [En línea] <http://bit.ly/2PgFyZ5> [diciembre, 2019]

Cantidad y porcentaje de votos computados a nivel nacional, con base en la lista nominal de las actas de escrutinio y cómputo al último corte. Por presentación, los decimales de los porcentajes solo muestran cuatro dígitos, no obstante, al considerar todos suman 100%. El total de votos mostrados a nivel nacional representa la suma del voto emitido en territorio nacional y desde el extranjero.

²³⁹ La tabla considera la cantidad de votos asentada en las actas de escrutinio y cómputo de casilla especial y representación proporcional.

El Senado de la República está constituido por 128 escaños, de los cuales 64 se conforman de mayoría relativa, es decir, dos por entidad federativa a la primera fuerza, en la que la coalición de Morena, PES y PT se llevó la mayoría de las entidades; 32 por segunda fuerza en la que el PAN y Morena se llevaron casi todos, y 32 de lista nacional (comúnmente conocidos como plurinominales), y sorpresivamente ahí también Morena se llevó varios espacios.

Así, Morena se llevó 59 escaños, el PES 5 y el PT 6. Sumados la coalición de izquierda, cuenta con 70 de 128 escaños, una mayoría absoluta indudable y cercana a los 86 que se requieren como mayoría calificada. La conformación inicial del Senado puede apreciarse en el siguiente plano y tabla:

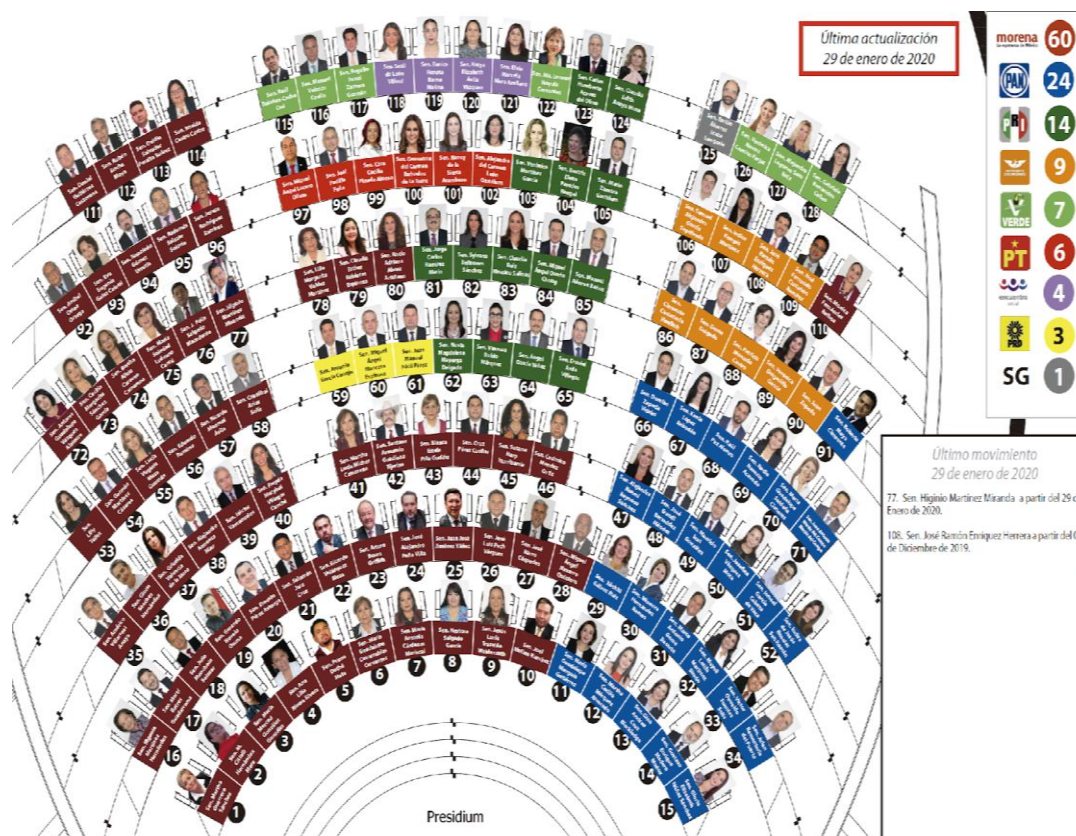


Conformación inicial del Senado (Septiembre 2018). División por partido, mayoría, lista nacional y género

| LXIV LEGISLATURA | | | | | | |
|--|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|--------------|----------------|----------------|
| Partido | Senadores Mayoría relativa | Senadores Primera minoría | Senadores Rep. Proporcional | Total | Mujeres | Hombres |
|  Partido Acción Nacional | 7 | 11 | 6 | 24 | 13 | 11 |
|  Partido Revolucionario Institucional | 1 | 8 | 6 | 15 | 7 | 8 |
|  Partido de la Revolución Democrática | 2 | 2 | 2 | 6 | 1 | 5 |
|  Partido del Trabajo | 5 | 0 | 1 | 6 | 4 | 2 |
|  Partido Verde Ecologista de México | 1 | 2 | 2 | 5 | 3 | 2 |
|  Movimiento Ciudadano | 4 | 1 | 2 | 7 | 3 | 4 |
|  Movimiento de Regeneración Nacional | 44 | 5 | 10 | 59 | 27 | 32 |
|  Partido Encuentro Social | 1 | 1 | 3 | 5 | 5 | 0 |
|  Sin partido | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Total | 6 | 32 | 33 | 128 | 63 | 65 |

Senado de la República Sesión del 4 de septiembre, 2018.
Sesión constitutiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República. 29 de agosto de 2019. [En línea] <http://bit.ly/34R6Zlc> [diciembre, 2019]



***Actualización a 2020:**



Puede observarse que por primera vez el Senado se conformó con una bancada mayoritariamente de izquierda, con lo cual la aprobación de reformas se vuelve sencilla. Así fueron aprobados desde el primer día varios proyectos como la austeridad en la institución y diversos instrumentos legislativos necesarios para llevar a cabo la “transformación profunda” que se planteó desde el gobierno federal.

No cabe duda que la conformación de la Cámara Alta es totalmente distinta a lo que se estaba acostumbrado; además, vale la pena resaltar un punto fundamental: por primera vez en la historia del país la Cámara de Senadores se compone paritariamente por hombres y mujeres. Ello puede analizarse en la siguiente tabla:

Integrantes del Congreso de la Unión, Septiembre 2012-Septiembre 2018.

| Partido | Septiembre 2012 LXII LEGISLATURA | | | | Septiembre 2018 LXIV LEGISLATURA | | | |
|---|----------------------------------|--------------|-----------------------------|--------------|----------------------------------|---------------|-----------------------------|---------------|
| | C. Diputados ²⁴⁰ | | C. Senadores ²⁴¹ | | C. Diputados ²⁴² | | C. Senadores ²⁴³ | |
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
|  Partido Acción Nacional | 41 | 72 | 10 | 27 | 33 | 45 | 13 | 11 |
|  Partido Revolucionario Institucional | 98 | 116 | 20 | 34 | 22 | 25 | 7 | 8 |
|  Partido de la Revolución Democrática | 37 | 62 | 5 | 12 | 8 | 3 | 1 | 5 |
|  Partido del Trabajo | 5 | 6 | 2 | 3 | 17 | 17 | 4 | 2 |
|  Partido Verde Ecologista de México | 11 | 16 | 3 | 6 | 4 | 9 | 3 | 2 |
|  Movimiento Ciudadano | 6 | 6 | 1 | 0 | 15 | 13 | 3 | 4 |
|  Movimiento de Regeneración Nacional | 4 | 8 | 0 | 3 | 128 | 131 | 27 | 32 |
|  Partido Encuentro Social | -- | -- | 0 | 0 | 13 | 13 | 5 | 0 |
|  Nueva Alianza | 5 | 5 | 1 | 0 | -- | -- | -- | -- |
|  Sin partido | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 |
| Total | 207 | 293 | 42 | 86 | 241 | 259 | 63 | 65 |
| Porcentaje | 41.4% | 58.6% | 32.8% | 67.2% | 48.20% | 51.80% | 49.22% | 50.78% |

* 240 241 242 243

²⁴⁰ Cámara de Diputados, Integración por género y grupo parlamentario LXII Legislatura. [En línea] <http://bit.ly/3503WqH> [diciembre, 2019]

²⁴¹ Senado de la República, Información de Legislaturas Anteriores. [En línea] <http://bit.ly/2YptYkH> [diciembre, 2019]

²⁴² Cámara de Diputados, Integración por género y grupo parlamentario LXIV Legislatura. [En línea] <http://bit.ly/2LtmIVc> [diciembre, 2019]

²⁴³ *Cómputas Distritales 2018, Elecciones Federales, Senadurías*, Instituto Nacional Electoral [En línea] <http://bit.ly/2PqFyZ5> [diciembre, 2019]

La paridad entre mujeres y hombres y su ejercicio efectivo en los espacios de representación y decisión era una deuda histórica del Estado mexicano y por fin comienza a materializarse. Se ha dado uno de los primeros pasos para lograr la paridad, y por primera vez se han impulsado esfuerzos para aprobar una legislación más incluyente y paritaria. Así, en el primer semestre de 2019 se aprobó una reforma integral en materia de paridad de género que incluye los espacios de representación en todos los niveles de gobierno.

Otro dato que vale la pena resaltar es que en 2019 la presidencia del Senado recayó en una mujer: la senadora Mónica Fernández Balboa. Ello solo ha ocurrido en tres ocasiones en la historia del Senado: en 1965, con María Lavalle Urbina; 1974, con María Guadalupe López Bretón; y en 1997 y 1999, con María de los Ángeles Moreno Uriegas.

Es en este nuevo Senado, dirigido por una mayoría de izquierda, con una legitimidad de votos amplia, con integración paritaria, donde se comienzan a llevar a cabo grandes cambios que, desde nuestro punto de vista, son impostergables. Uno de ellos es la austeridad republicana, pues era una urgencia eliminar el dispendio y los privilegios que tenía la institución, cuyos salarios eran de los más altos y con bonos extraordinarios por cualquier actividad.

Es en la nueva legislatura donde la austeridad cobra relevancia tanto en la aplicación de políticas públicas como en función de principio rector de diversas leyes. Todo ello lo analizaremos en los siguientes apartados, demostrando la importancia fundamental que tiene y tendrá la austeridad desde el pasado 2018, y conociendo además los resultados que se han obtenido por su aplicación mediante diversas políticas.

4.2 Instrumentos legislativos en materia de austeridad durante la LXIII y LXIV Legislaturas en el Senado de la República

4.2.1 Iniciativas de ley

| Iniciativas | LXIII Legislatura | LXIV Legislatura |
|---|----------------------|---------------------|
| Pendientes en Comisiones | 0 | 8 |
| Aprobadas en sentido negativo | 1 | 0 |
| Concluidas por Acuerdo de la Mesa Directiva | 1 | 0 |
| Total | 2 | 8 |

4.2.1.1 Iniciativas de la LXIII Legislatura (2015-2018)

Durante el trienio 2015-2018 solo se presentaron dos iniciativas en materia de austeridad que resumiremos a continuación:

- I. **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento del Senado de la República, en lo referente a la presentación y difusión de informes de viajes y visitas de las y los senadores.**

Presentada por el entonces Senador Rabindranath Salazar Solorio, el 13 de diciembre de 2016, en aquel tiempo como integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.²⁴⁴ La iniciativa se refería a los viajes internacionales y proponía que cada senador informara sobre todos los viajes fuera del territorio nacional que realizara, así como las actividades llevadas a cabo en cada lugar, con el fin de conocer el costo-beneficio de ellos. Además, buscaba que el presupuesto del Senado destinado a viajes internacionales se rigiera bajo el principio de austeridad.

²⁴⁴ Senado de la República, Iniciativas, LXIII/2PPO-69/68138, Gaceta del Senado de la República, México, 2016. [En línea] <https://bit.ly/3aq10XI> [enero, 2020]

Dicha iniciativa fue desechada por las comisiones de unidas de reglamentos y prácticas parlamentarias y estudios legislativos, y aprobado su rechazo en el pleno el 5 de abril de 2018.²⁴⁵

II. Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria del artículo 127 constitucional, y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Presentada por el entonces Senador Mario Delgado Carrillo el 24 de abril de 2016, en ese tiempo como integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y turnada a las comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda.²⁴⁶

Esta iniciativa tiene especial relevancia, pues proponía expedir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. En ella se estipulaba que toda remuneración a servidor público debía sustentarse en bases de austeridad, aunado a la supresión de cualquier otro bono y prestaciones extraordinarias. Sin embargo, nunca pudo ser dictaminada por las comisiones correspondientes.

Ante la inactividad de las comisiones se dio por concluida por Acuerdo de la Mesa Directiva y en la sesión del 20 de abril de 2018 se votó en positivo dicho acuerdo.²⁴⁷

4.2.1.2 Iniciativas de la LXIV Legislatura (2018-2021)

I. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 25; se adiciona un párrafo segundo a la fracción XXIX-

²⁴⁵ Senado de la República, Dictámenes a Discusión y Votación, LXIII/3SPO-109/79952, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/38xYflx> [enero, 2020]

²⁴⁶ Senado de la República, Iniciativas, LXIII/1SPO-132/62445, Gaceta del Senado de la República, México, 2016. [En línea] <https://bit.ly/2RAVZTB> [enero, 2020]

²⁴⁷ Senado de la República, Acuerdos de la Mesa Directiva, LXIII/3SPO-126/80917, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2tyyBOy> [enero, 2020]

W del artículo 73; y se adiciona un párrafo segundo al artículo 134, recorriendo los actuales en su orden, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa es de las primeras en presentarse, el 11 de septiembre de 2018,²⁴⁸ justo a pocos días de iniciar la nueva legislatura y, por ende, tiene una relevancia especial. Los autores son los senadores Imelda Castro Castro, María Antonia Cárdenas Mariscal, Bertha Alicia Caraveo Camarena, Javier May Rodríguez, Rubén Rocha Moya, Cecilia Margarita Sánchez y Griselda Valencia de la Mora, todos del Grupo Parlamentario de Morena.

Su relevancia reside en que propone insertar el principio de austeridad a nivel constitucional, específicamente en el artículo 134 de nuestra carta magna, así el gasto gubernamental debe guiarse bajo dicho principio. Fue turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales, Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera y se encuentra pendiente de dictaminar.

II. Iniciativa con proyecto de decreto para elevar a rango constitucional el principio de Austeridad Republicana, eje medular de la Cuarta Transformación de la vida política del país. (Adiciona el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Presentada el 29 de abril de 2019 por la Senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo,²⁴⁹ a meses de iniciada la nueva legislatura.

En el mismo sentido que la anterior, esta iniciativa plantea elevar los principios de austeridad y de rendición de cuentas a rango constitucional en el artículo 134. Turnada

²⁴⁸ Senado de la República, Iniciativas, LXIV/1PPO-5/83282, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [en línea] <https://bit.ly/3aq1nBA> [enero, 2020]

²⁴⁹ Senado de la República, Iniciativas, LXIV/1SPO-130/95045, Gaceta del Senado de la República, México, 2019, <https://bit.ly/2RajOmi> [enero, 2020]

a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, está pendiente de dictaminación.

III. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Presupuesto General de la Nación, Eficiencia en el Gasto Público y Austeridad Republicana.

Dicha iniciativa fue presentada por la senadora Minerva Hernández Ramos y el entonces senador Rafael Moreno Valle del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 13 de diciembre de 2018.²⁵⁰

Plantea expedir una nueva ley que fortalezca el sistema presupuestal mexicano a través de la apertura y transparencia de recursos, el equilibrio presupuestario y el establecimiento de lineamientos para autorizar recursos y determinar qué hacer con excedentes y subejercicio. Se turnó a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos y se encuentra pendiente de dictaminación.

IV. Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Austeridad y Eficiencia Gubernamental.

Presentada el 12 de junio de 2019 por la Senadora Beatriz Paredes Rangel del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.²⁵¹

Propone la creación de un nuevo ordenamiento que regule la operación eficiente de las entidades públicas con racionalidad y disciplina presupuestaria. Busca que el aparato gubernamental sea austero pero sin dificultar su eficiencia y buen funcionamiento. Turnada a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Segunda.

²⁵⁰ Senado de la República, Iniciativas, LXIV/1PPO-68/87880, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/3656dk9> [enero, 2020]

²⁵¹ Senado de la República, Iniciativas, LXIV/1SPR-13/96477, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/369rj0X> [enero, 2020]

Dicha iniciativa, al igual que la anterior, ha quedado superada con la aprobación de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

V. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada por el Senador Alejandro Armenta Mier del Grupo Parlamentario de Morena el 26 de febrero de 2019.²⁵² Esta iniciativa tiene relevancia especial por tratar el tema del financiamiento los partidos políticos.

Propone que el financiamiento de actividades ordinarias de cada partido político se reduzca en un 50%, incluirlos en el plan de austeridad y con ello poder obtener recursos para el desarrollo social. Este es uno de los temas que más ha generado debate recientemente pues si bien es cierto que los partidos tienen excesos, la disminución pudiese fomentar el financiamiento de tipo ilícito.

Fue turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera y se encuentra pendiente de dictamen.

VI. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada por la Senadora Gabriela Benavides Cobos a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, el 04 de septiembre de 2018.²⁵³

Dicho instrumento propone implementar los principios de austeridad y participación públicas como ejes del Poder Legislativo Federal, elevándolos a rango constitucional en el artículo 50. Turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales,

²⁵² Senado de la República, Iniciativas, LXIV/1SPO-90/89891, Senado de la República, México, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2NC5OiX> [enero, 2020]

²⁵³ Senado de la República, Iniciativas, LXIV/1PPO-1/83157, Senado de la República, México, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2TCaxEW> [enero, 2020]

Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, se encuentra pendiente de dictaminación.

VII. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 33, la fracción II del sexto párrafo del artículo 61, el artículo 62, la fracción II del artículo 63, la fracción V del artículo 65 y adiciona una fracción XIII al artículo 65 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Fue presentada por el Senador José Clemente Castañeda Hoeflich a nombre del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, el 04 de septiembre de 2018.²⁵⁴

Tiene la finalidad de establecer el principio de austeridad republicana en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, esto con el propósito de eliminar los privilegios con los que cuentan los funcionarios del gobierno federal. Fue turnada a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Primera y está pendiente de ser dictaminada.

VIII. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Fue presentada por la Senadora Minerva Hernández Ramos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 06 de septiembre de 2018.²⁵⁵

El instrumento plantea crear la ley reglamentaria de los artículos 74, 75, 126, 127 y 134 de nuestra carta magna, relativa al presupuesto y responsabilidad hacendaria. Dicha iniciativa establece una serie de criterios que se deben observar en la

²⁵⁴ Senado de la República, Iniciativas, LXIV/1PPO-1/83123, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/368q3uU> [enero, 2020]

²⁵⁵ Senado de la República, Iniciativas, LXIV/1PPO-3/83231, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/37m9hd2> [enero, 2020]

administración de los recursos públicos federales entre los que destacan la honestidad, eficacia, eficiencia, transparencia y la austeridad.

Fue turnada a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Segunda y se encuentra pendiente de dictamen.

4.2.2 Proposiciones con Punto de Acuerdo

| Proposiciones | LXIII Legislatura | LXIV Legislatura |
|----------------------------------|----------------------|---------------------|
| Pendientes en Comisiones | 0 | 7 |
| Aprobados | 1 | 4 |
| Aprobados en sentido negativo | 0 | 0 |
| En poder de la Mesa Directiva | 0 | 1 |
| Turnado a la Cámara de Diputados | 1 | 0 |
| Concluidas por Acuerdo MD | 3 | 0 |
| Total | 5 | 12 |

4.2.2.1 Puntos de acuerdo en la LXIII Legislatura

- I. **Proposición con punto de acuerdo que exhorta a la Cámara de Diputados a establecer un auténtico programa de austeridad y disciplina en el gasto de los Poderes de la Unión para el ejercicio fiscal 2016.**

Presentado el 10 de noviembre de 2015 por los entonces Senadores Mario Delgado Carrillo, David Monreal Ávila y Carlos Manuel Merino Campos del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y turnado directamente a Cámara de Diputados.²⁵⁶

²⁵⁶ Senado de la República, Proposiciones, LXIII/1PPO-49/59049, Gaceta del Senado de la República, México, 2015. [En línea] <https://bit.ly/38IMj61> [enero, 2020]

El punto de acuerdo hace una crítica al gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto por la aprobación, en diversas ocasiones, de recursos adicionales para el aparato gubernamental, contratación de deuda y mal uso del presupuesto, por ello, hacen un llamado a la legisladora para aprobar el presupuesto bajo los principios de racionalidad y austeridad del gasto.

II. Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal a establecer medidas cuantificables de austeridad en todas las Secretarías y Dependencias de la Administración Pública Federal.

Presentado el 27 de enero de 2016 por la entonces Senadora Luisa María Calderón del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y turnado a la comisión de Hacienda y Crédito Público.²⁵⁷

El instrumento refiere que ante la desaceleración económica y la caída en los precios del petróleo, México no puede continuar contrayendo deuda y menos si no la invierte en desarrollo, por ello se pide que se realicen recortes en el aparato gubernamental que permitan sobrellevar el poco crecimiento en materia económica.

Ante la inactividad de las comisiones se dio por concluido por acuerdo de Mesa Directiva el 5 de octubre de 2016.

III. Proposición con punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a asumir un compromiso pleno con la transparencia y austeridad, implementando lineamientos de racionalidad presupuestal para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos en las giras internacionales.

²⁵⁷ Senado de la República, Propositiones, LXIII/1PPR-5/60333, Gaceta del Senado de la República, México, 2016. [En línea] <https://bit.ly/3auwMmy> [enero, 2020]

Presentado el 9 de febrero de 2016 por la entonces Senadora Martha Angélica Tagle, sin Grupo Parlamentario y turnada a la comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana.²⁵⁸

El instrumento hace una crítica por los montos erogados por el gobierno federal para giras internacionales del presidente, los cuales son excesivos y representan un despilfarro frente a las problemáticas del país.

Ante la inactividad de las comisiones se dio por concluido por acuerdo de Mesa Directiva el 5 de octubre de 2016.

4.2.2.2 Puntos de Acuerdo de la LXIV Legislatura

I. Proposición con punto de acuerdo que exhorta al Poder Judicial de la Federación a aplicar medidas de austeridad republicana en el ejercicio de su presupuesto.

Presentado por los Senadores Ricardo Monreal Ávila y Cristóbal Arias Solís del Grupo Parlamentario de Morena el 18 de septiembre de 2018 y turnado a la comisión de Justicia.²⁵⁹

El instrumento es presentado a las pocas semanas de iniciar la legislatura y en la etapa de transición entre el gobierno de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, etapa donde se anunciaron diversas medidas de austeridad en todos los niveles. Ante ello, el Poder Judicial mantuvo una postura en contra, argumentando intromisión de otros poderes.

²⁵⁸ Senado de la República, Propositiones, LXIII/1SPO-80/60491, Gaceta del Senado de la República, México, 2016. [En línea] <https://bit.ly/2TGQ4yS> [enero, 2020]

²⁵⁹ Senado de la República, Propositiones, LXIV/1PPO-9/83423, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2ujgzj6> [enero, 2020]

De esta manera el punto de acuerdo refleja el enorme presupuesto y altos salarios que se manejan en el Poder Judicial discordantes con la realidad que atraviesa el país. Por ello, con respeto a la autonomía entre poderes se exhorta a que realicen un plan de austeridad que permita reorientar el gasto.

El instrumento sigue pendiente en comisiones.

II. Proposición con punto de acuerdo que exhorta a los congresos de las entidades federativas a realizar programas de austeridad y a mejorar la eficiencia del uso de los recursos públicos asignados para sus funciones legales.

Presentado por el Senador Mario Zamora y las senadoras Sylvana Beltrones y Verónica Martínez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 18 de septiembre de 2019 y turnado a la comisión de Gobernación.²⁶⁰

De igual manera, este instrumento fue presentado a los pocos días de iniciada la nueva legislatura; menciona que en las legislaturas estatales predominan los altos salarios a legisladores y la asignación de diversos recursos extraordinarios. También se refiere a la necesidad de profesionalizar a las y los trabajadores sin que ello signifique aumentar nóminas o salarios.

Por ende, hace un llamado a las legislaturas locales a implementar un plan de austeridad que haga más eficiente y transparente el gasto. Está pendiente de dictaminar en comisiones.

III. Proposición con punto de acuerdo que exhorta a las legislaturas de los estados a desarrollar y aprobar criterios por los que se establezcan medidas de austeridad republicana, así como a cumplir con lo dispuesto

²⁶⁰ Senado de la República, Propositiones, LXIV/1PPO-9/83457, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2TGQeX0> [enero, 2020]

en los artículos 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de remuneraciones a servidores públicos.

Presentado por los Senadores Ricardo Monreal Ávila y Daniel Gutiérrez Castorena del Grupo Parlamentario de Morena el 25 de septiembre de 2018 y turnado a la comisión de Gobernación.²⁶¹

El instrumento refiere que desde el día uno de labores en el Senado de la República se implementó un programa de austeridad para reducir el gasto y estar acordes con el nuevo cambio de régimen que inicia con el gobierno entrante. Por ello, hace un llamado a las legislaturas locales y a los organismos autónomos estatales a elaborar un plan de racionalización sobre el presupuesto 2018 y para que en los subsecuentes presupuestos se apliquen reducciones y medidas de austeridad, en aras de que los ahorros puedan ser utilizados para el bienestar social.

Está pendiente de dictaminación en la comisión.

- IV. Proposición con punto de acuerdo para solicitar al Gobierno Federal informe a esta Soberanía, a partir de las políticas de austeridad republicana, cuántos trabajadores del sector público han perdido sus empleos y el Estado que guardan sus indemnizaciones, así como el impacto que esta situación ha tenido en la tasa de desempleo en el país, la reducción en el costo de la Administración Pública Federal y el beneficio logrado a favor de la sociedad.**

²⁶¹ Senado de la República, Propositiones, LXIV/1PPO-13/83649, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2ubUzXI> [enero, 2020]

El punto de acuerdo fue presentado el 29 de abril de 2019 por varias senadoras y senadores integrantes de diversos Grupos Parlamentarios y fue turnado a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.²⁶²

El instrumento realiza una crítica a las medidas de austeridad implementadas por el Presidente Lic. Andrés Manuel López Obrador, argumentando que ha existido una gran pérdida de empleos por recortes lo cual impacta enormemente en la economía del país. Aunado a ello, menciona que no hay conocimiento de los resultados obtenidos por la austeridad gubernamental.

El punto sigue pendiente en comisiones.

V. Proposición con punto de acuerdo que exhorta a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República a crear una comisión especial para dar seguimiento al ejercicio de los ingresos del Gobierno Federal provenientes de los recortes presupuestales y medidas de austeridad.

Presentado por la Senadora Martha Cecilia Márquez Alvarado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 18 de septiembre de 2018 y turnado a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República.²⁶³

El instrumento hace referencia a las políticas de austeridad que se han comenzado a implementar con la entrada del nuevo gobierno, mencionando además la importancia de dar especial seguimiento al destino de los recursos que han sido obtenidos por los ahorros, en aras de eficiencia y transparencia. Por ello, solicita a la Junta de Coordinación Política la creación de una comisión especial que sea la encargada de vigilar dichos recursos.

²⁶² Senado de la República, Propositiones, LXIV/1SPO-130/95018, Gaceta del Senado de la República, México, 2019.[En línea] <https://bit.ly/2R75yur> [enero, 2020]

²⁶³ Senado de la República, Propositiones, LXIV/1PPO-9/83451, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2G7Vrz2> [enero, 2020]

Ello suena un poco paradigmático, pues la creación de una comisión especial implica la erogación de recursos y va contra la austeridad. La Junta de Coordinación aprobó el punto de acuerdo²⁶⁴ pero no creó una comisión especial, sino que únicamente formó un grupo de trabajo.

VI. Proposición con punto de acuerdo que exhorta a organismos, entidades y entes públicos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, a aplicar medidas de austeridad republicana en el ejercicio del gasto público presupuestado para el ejercicio fiscal 2018 y en los subsiguientes, así como a establecer los tabuladores de remuneraciones de sus servidores públicos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 127 constitucional.

Presentado por el Senador Ricardo Monreal Ávila y la Senadora Mónica Fernández Balboa del Grupo Parlamentario de Morena el 27 de septiembre de 2018.²⁶⁵

El instrumento hace referencia a las diversas medidas de austeridad y políticas aplicadas desde el Poder Legislativo y el Ejecutivo, con el fin de disminuir los excesos y privilegios; considera además que ello debe ser ejemplo para los demás poderes, específicamente para los organismos constitucionales autónomos.

Relata los presupuestos asignados a cada uno, así como diversas remuneraciones que perciben sus titulares y funcionarios y estima pertinente una reducción en los recursos de 2018, así como también plantear que en 2019 sean acordes a la austeridad, buscando en todo momento generar más recursos que se puedan destinar a diversos programas sociales.

²⁶⁴ Senado de la República, Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, LXIV/1PPO-13/83672, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/30BNZ8L> [enero, 2020]

²⁶⁵ Senado de la República, Proposiciones, LXIV/1PPO-15/83718, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2G8fpK1> [enero, 2020]

Dicho punto de acuerdo se turnó a la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, aprobado en ella y el día 4 de diciembre de 2018²⁶⁶ fue aprobado por el pleno de la Cámara Alta.

4.3 La Ley Federal de Austeridad Republicana

La Ley Federal de Austeridad Republicana fue aprobada en los inicios de la LXIV Legislatura del Congreso del Unión y se trata de un instrumento innovador que busca regular y normar las medidas de austeridad que tienen que ser observadas en el gasto público federal por todo el aparato de manera horizontal, así como coadyuvar a que los recursos económicos de que se disponga se administren bajo los principios constitucionales para el gasto público, esto es, de acuerdo a su eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, en términos del artículo 134 constitucional.

La ley es aplicable a todas las dependencias, entidades, organismos y demás integrantes de la Administración Pública Federal, así como a los Poderes Legislativo y Judicial y órganos constitucionales autónomos. Sin duda, ha generado mucho debate y los resultados de su aplicación están pendientes, pues es de recién aprobación. Abordaremos su proceso legislativo, para luego detallar el papel que fungió el Senado en la ley.

4.3.1 Proceso Legislativo

Es importante conocer el proceso de aprobación de la Ley de Austeridad Republicana. Se trata de uno de los instrumentos legislativos más relevantes de estos años en materia de austeridad y, principalmente, es trascendental saber cuál fue el papel desde el Senado de la República en su aprobación, reconociendo que muchos sectores al verse afectados manifestaron una férrea oposición.

²⁶⁶ Senado de la República, Dictámenes a Discusión y Votación, LXIV/1PPO-61/87015, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/37aTwpw> [enero, 2020]

El procedimiento legislativo en torno a esta Ley fue iniciado en la Cámara de Diputados, en los albores de la LXIV Legislatura. Son dos las iniciativas que dieron origen a la posterior dictaminación:

- a)** Iniciativa del Diputado Manuel Rodríguez González (Grupo Parlamentario Morena), presentada el 11 de septiembre de 2018.²⁶⁷

- b)** Iniciativa del Diputado Benjamín Saúl Huerta Corona (Grupo Parlamentario Morena), presentada el 22 de noviembre de 2018.²⁶⁸

Ambas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública. En dichas comisiones se preparó el dictamen y en sesión ordinaria del 30 de abril de 2019 se aprobó el proyecto de decreto, aprobado en lo general por 387 votos a favor y con 33 abstenciones, y en lo particular por 361 votos a favor, 45 en contra y 2 abstenciones, por lo que se ordenó remitir a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.²⁶⁹

La minuta fue recibida en la Cámara de Senadores en periodo extraordinario el 18 de junio de 2019 y se turnó a las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Segunda. En comisiones, se abrió un amplio proceso de debate por parte de todos los grupos parlamentarios, quienes consideraban algunos aspectos de la ley como excesivos, nos detendremos un poco en ellos.

- 1.** Los servidores públicos que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información en el ejercicio de su cargo público.

²⁶⁷ La iniciativa puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3agrybq>

²⁶⁸ La iniciativa puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://bit.ly/2R981od>

²⁶⁹ Para más detalle véase el trámite en el Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <https://bit.ly/2G7Jjhw>

Durante décadas se mostraba una constante en el gobierno: las y los servidores públicos ejercían amiguismo, favoreciendo a grupos de empresarios para la obtención de obras o diversas licitaciones, con la finalidad de que al terminar el cargo, tuvieran segura una plaza como consejeros en dichas empresas.

Por ello es que la Ley Federal de Austeridad en un inicio fue muy rigurosa al respecto, buscando que ningún servidor público con información importante sobre una empresa pudiera luego irse a laborar en ella, la finalidad era terminar con el tráfico de influencias. Muchos fueron los partidos en contra de dicha disposición (PAN, PRI, PRD) pues la consideraban excesiva.

Por ello, en el Senado luego de mesas de diálogo y negociación se logró establecer un límite a dicha disposición, consistente en diez años. Así, ningún servidor puede comenzar a laborar en una empresa que supervise en ese periodo, considerando que se mantiene la independencia e imparcialidad en el servicio público.

La modificación se aprobó mediante reserva presentada por el Senador Félix Salgado al artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana el 1 de julio de 2019.²⁷⁰

2. La prohibición a cualquier persona física o moral del uso de su personalidad jurídica para eludir el cumplimiento de obligaciones y perjudicar intereses públicos o privados. El llamado “velo corporativo”.

Esta es una de las disposiciones que más generó revuelo en el Senado de la República, pues significa que se aplicarán acciones fiscalizadoras y de transparencia a los actores privados, lo cual va en contra del llamado velo corporativo; sin embargo, se estipuló que ello solo aplicaría cuando participen de recursos públicos, por lo que los intentos por eliminar dicha disposición no prosperaron.

²⁷⁰ Salgado Macedonio, Félix J., *Oficio 242/JFSM/2019*, Senado de la República, México, 2019. [En línea] <https://bit.ly/3agrusc> [enero, 2020]

3. Fideicomisos

La Ley Federal de Austeridad Republicana en su artículo 17 estipula una serie de materias en las que no podrán constituirse fideicomisos públicos. Sin embargo, mediante reserva presentada por la Senadora Geovanna Bañuelos del Grupo Parlamentario del PT,²⁷¹ se introdujo que en las demás materias la constitución de fideicomisos debe ir acompañada de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El dictamen de las comisiones se sometió a discusión en sesión extraordinaria del 1 de julio de 2019 y el proyecto de decreto fue aprobado en lo general, y en lo particular los artículos no reservados por 109 votos a favor. Luego de aprobadas las reservas se aprobó en lo general y en lo particular y se ordenó devolver a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la Cámara de Diputados fue recibida el 11 de julio de 2019 y turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto Cuenta Pública. Fue aprobada en sesión el 8 de octubre de 2019 y turnada al Ejecutivo para su Promulgación.

4.3.2 Contenido

Se trata de una legislación nueva en el país en materia de austeridad, integrada por 30 artículos y 10 transitorios de los cuales se puede destacar lo siguiente:

- Se establece la austeridad republicana como un valor fundamental y un principio orientador del servicio público mexicano.
- Se establecen medidas que permitan generar ahorros en el gasto público para orientar recursos a la satisfacción de necesidades prioritarias.

²⁷¹ Bañuelos de la Torre, Geovonna del Carmen, Dictamen las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Segunda, correspondiente a la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana, y se adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2Ryg6C1> [enero, 2020]

- Se prohíbe la compra o venta de vehículos de lujo para el transporte y traslado de los servidores públicos.
- Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro, con recursos del Estado, para servidores públicos.
- Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo federal serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea y protección civil, así como al traslado de personas enfermas.
- Las y los servidores públicos se sujetarán a la remuneración adecuada y proporcional que conforme a sus responsabilidades se determinen en los presupuestos de egresos.
- Por ningún motivo se autorizarán pensiones de retiro al titular del Ejecutivo federal, adicionales a la provista por el ISSSTE.
- No se podrán utilizar recursos humanos, materiales o financieros institucionales para fines distintos de los relacionados con sus funciones, y deberá existir una separación categórica entre la función pública y los intereses particulares.
- Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en alguna instancia pública, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades.
- Aquellos servidores públicos que se separen de su cargo no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o de las que hayan tenido información en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido diez años.
- Se aplicarán acciones fiscalizadoras y políticas de transparencia en el sector privado cuando este participe de recursos públicos y cuando tenga por finalidad eludir el cumplimiento de obligaciones y perjudicar intereses públicos y privados.
- Se formará un Comité de Evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana, el cual deberá entregar informes de evaluación, de manera anual, a la Cámara de Diputados.

Una vez analizada esta ley, corresponde dar paso a los instrumentos que fueron creados específica y únicamente en el Senado de la República, así como una medición sobre su impacto y resultados.

4.4 Acuerdos de los órganos de Gobierno.

La austeridad se ha convertido en el eje rector del nuevo gobierno de izquierda y ha resultado un parteaguas en la manera de concebir el gobierno y su ejercicio. Como se ha analizado hasta ahora, las viejas prácticas de opulencia parecen haber llegado a su fin y ello se ha traducido en nuevos programas y políticas de tipo social.

El Senado de la República es un claro ejemplo de una institución que ha aplicado políticas de austeridad y se ha reformado. Luego de la elección de julio de 2018, el Senado fue de las primeras instituciones donde la mayoría de izquierda se manifestó, iniciando labores el 1 de septiembre de 2018, con medidas de aplicación inmediatas.

El reto era enorme: al ser los primeros en tomar el poder, las y los senadores de izquierda tenían que demostrar que la austeridad no era un discurso y, por lo mismo, el ejemplo debía provenir de ellos. Morena como partido de izquierda por primera vez es mayoría en las Cámaras y por ende presidió dos órganos importantes en cada una de ellas: la presidencia de Mesa Directiva y la presidencia de la Junta de Coordinación Política.

En el Senado de la República, la Junta de Coordinación Política se integra por los coordinadores de Grupos Parlamentarios y por dos integrantes más del grupo mayoritario y uno de la segunda fuerza. Por ello Morena cuenta con tres espacios, el PAN con dos y los demás partidos con uno. Además, es importante mencionar que las decisiones se toman por voto ponderado, es decir, por la fuerza que cada Grupo tiene como presencia en el Senado.

Así, la presidencia de la Junta recayó en el coordinador de Morena, el Senador Ricardo Monreal Ávila, quien desde el primer día manifestó la importancia de implementar políticas de austeridad en el Senado como parte del compromiso de Morena y del nuevo gobierno con las y los ciudadanos mexicanos.

Para el Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, Senador Ricardo Monreal, la importancia de tomar en cuenta dicho principio, en el ámbito del Senado de la República, descansaba en lo siguiente:

“Está claro que el próximo gobierno será austero, una administración sin lujos ni privilegios; esto fue una sentida demanda ciudadana que en la esfera del Ejecutivo federal se anunció y se cumplirá en lo inmediato. En este sentido, se reducirán los sueldos de los altos funcionarios públicos y se aumentarán los del personal de más bajos salarios. Empezar a cerrar la brecha entre unas y otras remuneraciones tendrá un efecto positivo.

La austeridad republicana significa, esencialmente, eliminar los excesos que se han ido enquistando en todas las instituciones del Estado. Esto no puede continuar así, la población, en lo general, está en contra de los privilegios de las élites doradas, que en muchos casos concentran el poder económico-político y abren la puerta a la corrupción institucionalizada.

La administración del Senado deberá entender el concepto racionalidad del gasto público como una manera de ahorrar para invertir en el desarrollo del país. Conviene detenerse en este punto: si es racionalizar el gasto, habrá presupuesto de arranque, inclusive con el deterioro que han tenido las finanzas públicas en los últimos 30 años (...).²⁷²

Ante este contexto fue que se presentaron dos acuerdos de la Junta de Coordinación Política en materia de austeridad durante la primera semana de la LXIV Legislatura:

A) Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establecen criterios y medidas de austeridad presupuestal en el Senado de la República. De 1 de septiembre de 2018.²⁷³

²⁷² Monreal Ávila, Ricardo, *Desafíos, El Senado en la Cuarta Transformación*, México, Senado de la República, 2018.

²⁷³ Senado de la República, *Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, LXIV/1PPO-1/83163*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2G6ryPH> [enero, 2020]

B) Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emiten las reglas del programa de austeridad del gasto y racionalización de los recursos en el Senado de la República para el periodo septiembre-diciembre de 2018. De 4 de septiembre de 2018.²⁷⁴

Ambos acuerdos son trascendentales en materia de austeridad. El primero de ellos manifiesta la importancia de que los recursos públicos sean administrados de manera legal, honesta, eficiente, austera, racional y a través de la rendición de cuentas. Por ello, el presupuesto asignado al Senado para 2018, correspondiente a 4905 millones de pesos, debe reducirse, para que así el Senado actúe bajo criterios de austeridad.

Con ello se busca que se eliminen todos aquellos gastos superfluos y lujos innecesarios, que el presupuesto se ejerza con transparencia y rendición de cuentas y que se haga un combate frontal a la corrupción que imperaba en legislaturas y gobiernos anteriores.

También resalta la importancia de que el Senado sirva a la sociedad y no se sirva de ella; por ello deben eliminarse los privilegios otorgados en el pasado a senadoras, senadores y personal de mando, racionalizando el gasto y aprovechando al máximo los recursos disponibles.

El segundo de los acuerdos enfatiza nuevamente la importancia de ejercer los recursos asignados al Senado de la República con eficiencia, eficacia, transparencia y austeridad, por ello es que se implementarán una serie de medidas en materia de reducción del gasto que serán aplicables a todos los órganos de gobierno, grupos parlamentarios, comisiones, senadoras y senadores, trabajadores de alto mando legislativo y administrativo y prestadores de servicios profesionales.

²⁷⁴ Senado de la República, Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, LXIV/1PPO-9/83472, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. [En línea] <https://bit.ly/2NIhOIL> [enero, 2020]

Ambos acuerdos son de vital importancia, pues, más allá del tema discursivo y político sobre la importancia de la austeridad y el gasto eficiente y transparente de los recursos, establecen una serie de medidas llamadas “de aplicación inmediata”, las cuales eliminan la alta gama de privilegios de los servidores, entre las cuales se destacan algunas que se consideran relevantes:

- Eliminación de vales de gasolina y vehículos para servidores públicos
- Eliminación de vales de despensa a personal de alto mando
- Eliminación de la aportación a seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado
- Eliminación del pago de telefonía celular a servidores públicos
- Eliminación del complemento de aguinaldo equivalente a 40 días extras
- Eliminación de bonos de estímulo de desempeño
- Se reducen las asignaciones a los grupos parlamentarios en un 50%
- Se reducen las comisiones legislativas a 42
- Se reducen los viajes internacionales
- Se reducen las plazas asignadas para asesores
- Se reducen los gastos en publicidad
- Se reducen los gastos de alimentos
- Se reducen la renta de lugares de estacionamientos

Al observar las medidas aplicadas podemos darnos cuenta que están orientadas a eliminar los grandes privilegios que se ostentaban en la Cámara Alta, y contrario a lo que pudiese pensarse no se trata de reducciones que afecten el rendimiento y trabajo en la Cámara. Se terminaron aquellos servidores públicos con altos salarios, 80 días de aguinaldo, con vales de gasolina, despensa, personal amplio de apoyo, bonos por su labor diaria.

Además, como puede advertirse, las políticas públicas del Senado de la República en materia de austeridad versan en cuatro ejes principales: recursos humanos, materiales, económicos y en el trabajo legislativo y parlamentario. La finalidad de tales medidas se orienta a lograr un ejercicio transparente, eficiente y austero del gasto público, así como prever mecanismos de rendición de cuentas y acciones que se orienten al combate a la corrupción.

Aunado a estas medidas, se redujeron considerablemente las remuneraciones que perciben los senadores y los servidores públicos de alto mando, pues en aras de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos nadie puede ganar más que el presidente.

La aplicación de estas medidas buscó renovar la imagen del Senado de la República, fomentando el trabajo eficaz y con vocación de servicio, y que los ahorros generados fuesen devueltos a la Federación para la aplicación de programas sociales, pilar del nuevo gobierno de izquierda en el país. Más adelante analizaremos si dichas medidas se ven reflejadas en cifras.

Consideramos que es importante que exista un ejercicio anual de análisis sobre los logros y los pendientes que arrojan las políticas de austeridad en el Senado de la República, a fin de estar en posición de valorar si dichas medidas han sido eficaces, si son suficientes y si es menester adicionar o corregir algunas políticas en la materia en los casos concretos.

Para ello, resultaría indispensable prever un mecanismo de seguimiento del cumplimiento y análisis sobre la eficacia de las medidas antes referidas, a fin de determinar el verdadero impacto que estas tienen en la función legislativa y parlamentaria del Senado de la República.

4.5 La austeridad en cifras. Resultados de las políticas aplicadas

En toda política pública resulta necesario hacer una evaluación sobre su impacto y resultados, ello en aras de conocer si es o no efectiva, si debe cambiar o mantenerse. Esto no es ajeno a las políticas públicas de austeridad. En el caso de este trabajo nos hemos enfocado en las aplicadas al Senado de la República.

Es menester entonces evaluar si las políticas aplicadas desde el 2018 se reflejaron de manera positiva en la tarea diaria de la institución y de quienes la conforman, así como también si ha traído beneficios o perjuicios a la nación. Para ello, en primera instancia reflexionaremos sobre la historia del presupuesto otorgado a la institución con el fin de notar si las medidas se han reflejado.

PRESUPUESTO

| PODER LEGISLATIVO | | | | | | | | | | | |
|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | 2000 275 \$ | 2006 276 \$ | 2012 277 \$ | 2013 278 \$ | 2014 279 \$ | 2015 280 \$ | 2016 281 \$ | 2017 282 \$ | 2018 283 \$ | 2019 284 \$ | (Proyecto) 285 \$ |
| H. Cámara de Senadores | 1,166,113,500 | 1,924,172,135 | 3,556,947,913 | 3,756,977,222 | 3,722,428,466 | 4,019,177,269 | 4,421,972,587 | 4,541,972,587 | 4,905,020,157 | 3,940,000,000 | 4,085,778,000 |

* 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285

Como se puede advertir, la tendencia sexenal del presupuesto del Senado de la República fue a duplicar lo otorgado. Así, en 2000 la institución contaba con mil millones

²⁷⁵ DOF. Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, op. cit. pp. 55-56.

²⁷⁶ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, op. cit. pp. 86-87.

²⁷⁷ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, op. cit. pp. 85-86.

²⁷⁸ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, op. cit., pp. 43-44.

²⁷⁹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, op. cit. pp. 48-49.

²⁸⁰ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, op. cit., p. 49.

²⁸¹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, op. cit., pp. 38-39.

²⁸² Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, op. cit., pp. 48-49.

²⁸³ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, op. cit. pp. 47-48.

²⁸⁴ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, op. cit. p. 55.

²⁸⁵ Presidencia de la República, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, op. cit., p.57.

y al año 2018 era de casi cinco mil millones, es decir, en tan solo tres sexenios el presupuesto aumentó cinco veces.

Además, como ya fue mencionado anteriormente, el Senado de la República era una de las instituciones con más privilegios para sus funcionarios, existían bonos de desempeño, aguinaldos al doble, pago de servicios y múltiples plazas de personal de apoyo. Sin duda el cambio era urgente, la institución estaba perdiendo confianza y cercanía con la ciudadanía, se estaba creando una élite dorada, una aristocracia lejos de aquellas y aquellos que los eligieron mediante el sufragio.

Con la primera bancada mayoritaria de izquierda en la historia del Senado, parece que se dio fin a los altos privilegios y las medidas aplicadas en realidad si tuvieron un reflejo en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Desde los primeros meses de la LXIV Legislatura se generaron ahorros que luego fueron reintegrados a la federación. Basta con mencionar que:

*“(...) tan solo en el periodo de septiembre a diciembre del año 2018, se presentó un ahorro de 600 millones de pesos en los gastos en esta Cámara, así como la devolución de más de 281 millones de pesos a la Tesorería de la Federación, ahorro que la Federación usará para invertir en el desarrollo del país. En este sentido, cabe destacar que el presupuesto aprobado para 2019, fue 1,020 millones de pesos menor que el aprobado para el año 2018”.*²⁸⁶

Así, en tan solo cuatro meses se ahorraron 600 millones, que luego de ser aplicados al gasto corriente e indemnizaciones, se tradujo en un reintegro a la federación de 281,537,756.96 pesos. Dichos recursos fueron aplicados en programas de bienestar social del Gobierno Federal. Aunado a ello, vale la pena resaltar que para 2019 la

²⁸⁶ Monreal Ávila, Ricardo, *Primer Informe Legislativo*, Gaceta del Senado de la República. [En línea] <https://bit.ly/38LK6Rx> [enero, 2020]

institución solicitó menos recursos a la Federación; así, lo aprobado para este 2019 es equivalente al presupuesto de 2014 y 2015, poniéndose fin a la tendencia al alza.

En el caso del 2020, en los primeros proyectos de presupuesto la institución solicitó los mismos recursos de 2019, los cuales solo aumentaron por la inflación natural que sucede año tras año. De esta manera se constata que las medidas sí se han traducido en ahorros significativos.

Es importante considerar el tema de las remuneraciones, factor que estimamos relevante para el servicio público. Recordemos que con la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos nadie puede ganar más que el Presidente de la República, salvo los trabajos especializados. De esta manera, el sueldo de las y los senadores se redujo para ser de 105 mil pesos mensuales.²⁸⁷

A su vez, los cargos de Secretario General Administrativo y Parlamentario (puestos clave en el Senado de la República) pasaron de más de 120 mil pesos en 2012 a 104.9 mil pesos para 2019.²⁸⁸ Las y los coordinadores de Grupos Parlamentarios, Contralor o Contralora y Tesorero o Tesorera ganan en 2019 de 100 a 103 mil pesos mensuales.²⁸⁹

Sumado a lo anterior se debe considerar que se eliminaron los privilegios extras al salario como los bonos por desempeño (irracional desde nuestro punto de vista que se le compense a alguien por hacer su función diaria que ya está muy bien remunerada) vales de despensa, gasolina, automóviles y el complemento de aguinaldo de 40 días extras (el Senado era de las pocas instituciones que ofrecía 80 días de aguinaldo).

²⁸⁷ Diario Oficial de la Federación, *Manual de percepciones de las Senadoras, Senadores, Servidoras y Servidores Públicos de mando y homólogos*, México, Primera sección vespertina, 2019. [En línea] <https://bit.ly/2TDQciL> [noviembre, 2019]

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ *Ibidem*.

Los resultados son visibles numéricamente y las medidas han redundado en buenos ahorros que fueron reintegrados a la federación para que sean aplicados a la política social. Es importante mantener un seguimiento de tipo anual para saber si se siguen aplicando más medidas sin afectar la eficiencia del trabajo legislativo y además para saber cuál es la aplicación específica de dichos ahorros.

En esa tesitura resulta relevante que mencionemos uno de los ejemplos tangibles de aplicación de los recursos generados por la austeridad. El pasado 25 de octubre de 2019 se anunció por el presidente de la Junta de Coordinación Política, el Senador Ricardo Monreal Ávila, que se otorgaría seguridad social a los prestadores de servicios profesionales y colaboradores en la Cámara Alta, un reclamo de años atrás. Así lo señaló el Senador Ricardo Monreal, *“Es gracias a todos, al ahorro, austeridad, al programa al que todos nos hemos sometido que otorgáramos seguridad social a los asesores, a la gente que nos apoya cotidianamente, que históricamente no tenían seguridad social. En casa de herrero azadón de palo”*.²⁹⁰

De esta manera, se destinarán 8 millones de pesos en 2018 y 50 millones en 2019 para que este sector que labora en el Senado pueda tener acceso a servicios de salud, vivienda y retiro. Una medida que consideramos adecuada, pues es una realidad que en el país existen millones de trabajadores contratados bajo la modalidad de honorarios a los cuales se les niega cualquier tipo de beneficio que tiene cualquier trabajador común.

Ello es una muestra de las acciones que se han emprendido con lo generado por las medidas de austeridad, demostrando además lo que ya hemos mencionado repetidamente: la austeridad como medida de recorte en crisis es impopular, pero como medida que afronta los excesos y privilegios y redirige el gasto a sectores más vulnerables no solo es necesaria si no que es bien recibida en la opinión pública.

²⁹⁰ “Se cumple un viejo reclamo de otorgar seguridad social a personal del Senado, Ricardo Monreal”, Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, Boletín número 408. [En línea] <https://bit.ly/37alj9x> [diciembre, 2019]

Falta conocer a fondo cómo evolucionan estas medidas en años posteriores y conocer si la aplicación de los recursos generados por el ahorro logra cambios en el país o si debe replantearse la estrategia sobre su uso. Al solo tener un año de aplicación estas medidas, consideramos que es muy pronto para llegar a conclusiones al respecto.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El objetivo de la presente investigación es abordar el papel del Poder Legislativo y, en particular, del Senado de la República en la elaboración de políticas públicas, dada la relevancia que ha adquirido este órgano a lo largo de los últimos años, enfocándonos principalmente en las políticas sobre austeridad, eje toral de este proyecto.

De esta manera, se busca ubicar a la austeridad como una visión de Estado necesaria para México, entendiendo sus alcances, sus limitantes, sus retos y su efectividad. Comprendiendo que, como principio, es ya una demanda urgente de la sociedad mexicana en la actualidad. Se necesita transformar la manera en que se concibe al Estado y en particular al servicio público, a través de un gasto eficiente y transparente, eliminando los excesos y privilegios, priorizando el bienestar social y reivindicando la vocación de servicio por parte de quienes laboran y dirigen el Estado.

SEGUNDA. Hemos entendido al Estado como orden permanente cuyo faro y fundamento es la Constitución, entendida a su vez como la división de funciones, órganos y tareas, y la necesaria garantía de los derechos de la ciudadanía como límites a todo tipo de poder estatal. El fin principal del Estado es garantizar el bienestar de su población, lo cual se lleva a cabo principalmente a través de las tres funciones clásicas del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial; cada una de ellas a cargo de órganos creados desde la Constitución.

De esta manera, al ser articulado el Estado en órganos, el Poder Legislativo es el encargado de la función legislativa del Estado mexicano, por ende, el facultado para expedir las leyes y la normatividad a seguir por la nación, por ello es el órgano que debe contar con mayor legitimidad para que las reglas que expida sean consideradas por la población como “propias”. La relevancia entonces del Poder Legislativo es enorme para hacer frente a los retos que demanda la nación.

TERCERA. El Poder Legislativo en México ha sufrido diversos cambios a lo largo de su historia constitucional y su evolución fue abordada y estudiada en este trabajo. Hoy en día, el Congreso es muy distinto a como fue concebido en 1917, tanto en su conformación (hoy paritaria e incluyente), como en su labor como contrapeso de otros poderes y también en proyección como órgano autónomo, transparente y, recientemente, austero.

CUARTA. Frente al nuevo siglo XXI, el Estado se enfrenta a nuevos retos como el combate a la pobreza y la desigualdad, la eliminación de la corrupción y la impunidad, la conservación del medio ambiente y el crecimiento económico sustentable; por ende, todo su accionar debe ser enfocado a estas problemáticas y necesidades. En sintonía con lo anterior, cobran importancia las funciones económicas y sociales que debe desarrollar el Estado a través de los diferentes órganos constituidos (principalmente desde el Poder Legislativo) entre las cuales una de las principales soluciones, al menos para los retos mexicanos, es la austeridad.

QUINTA. Durante muchos años el país se vio inmerso en la política económica neoliberal, la cual, acompañada con un sistema de gobierno impune y corrupto, convirtió el servicio público en un servicio particular de unas cuantas manos, lo cual tuvo como consecuencia una profunda desigualdad y una población azotada por la pobreza, la inseguridad y la falta de oportunidades.

SEXTA. El crecimiento económico no debe estar peleado con el bienestar y para ello es necesario que la esfera de lo económico se separe de la esfera política. Necesitamos hacer frente a los problemas que vive actualmente el país y eso es posible mediante la elaboración de políticas públicas efectivas y, principalmente, de austeridad en el gobierno. El recurso público debe ser destinado a los sectores que más lo necesitan y debe ser administrado con profesionalismo, responsabilidad, transparencia y efectiva rendición de cuentas.

SÉPTIMA. Las políticas públicas son el accionar del gobierno para hacer frente a problemas, demandas o cumplir sus fines y objetivos. Cuando nos referimos a políticas de austeridad, estas pueden ser entendidas desde dos vertientes: la primera de ellas como una manera de recortar el gasto para hacer frente a una crisis económica y reducir el déficit en materia presupuestaria; la segunda se encuentra más relacionada con la sobriedad y la eliminación de excesos, y se refiere a la obligación del Estado de dirigir el gasto hacia la población y no hacia el aparato gubernamental.

La primera visión generalmente genera inconformidad, pues se trata de ahorros que limitan el crecimiento económico y la creación de empleos, dado que el dinero se utiliza de manera mayoritaria para el pago de deuda. La segunda, en cambio, tiene mayor aceptación al tratarse de la redistribución del gasto; así, la población puede ver mejoras en su calidad de vida con la aplicación de políticas mientras que quien las aplica lleva una vida moderada y con la convicción de servicio.

OCTAVA. En nuestro país, las políticas de austeridad no son un tema nuevo, desde mitad del siglo xx se ha hablado de políticas en la materia y estas han tomado mayor relevancia en los albores del siglo xxi. Sin embargo, en muchas ocasiones la austeridad como visión de Estado se ha quedado en lo discursivo y no fue traducida a resultados.

Por ello, estimamos que la población optó por una visión distinta de gobierno en julio de 2018 y el respaldo popular se tornó a la izquierda. Al analizar las cifras presupuestales de los distintos gobiernos del siglo xxi concluimos que es hasta 2018, 2019 y ahora, 2020, que verdaderamente puede hablarse de resultados en materia de austeridad presupuestal.

NOVENA. Con el cambio de rumbo, el Poder Legislativo fue uno de los primeros órganos en ser el ejemplo en materia de austeridad, particularmente el Senado, por ello es que el presente trabajo analizó a detalle cómo es que la austeridad se ha reflejado en

el órgano desde distintas aristas: como principio rector en la legislación emitida, como forma de administración del órgano y como medio de control frente a otros poderes.

DÉCIMA. El Senado mexicano es distinto en la actualidad, por primera vez tiene una integración paritaria y cuenta con diversos sectores representados, lo cual lo hace incluyente. Es presidido por una mujer y los principales órganos de gobierno son manejados por los partidos de izquierda. La ciudadanía tiene la vista puesta sobre él y por ello la presión por mostrar una nueva forma de trabajar ha sido enorme.

DÉCIMA PRIMERA. Constatamos que han incrementado el número de iniciativas y puntos de acuerdo en materia de austeridad de manera exponencial de la LXIII a la LXIV Legislatura. La actual Legislatura ha implementado la austeridad como principio rector en la legislación referente al gasto público, en aras de eliminar los excesos de la clase política mexicana. A su vez, los puntos de acuerdo han funcionado como control frente a otros Poderes que se habían negado a adoptar la austeridad, manteniendo un estatus de élite alejado a la realidad del país.

DÉCIMA SEGUNDA. El Senado fue clave en la expedición de la Ley Federal de Austeridad Republicana, primera en la materia, la cual se constituyó como un parteaguas y cuya función elemental es racionalizar el gasto público y reivindicar la función del servicio público como vocación y no como medio de enriquecimiento.

A manera de propuesta consideramos que el Senado debe convertirse en garante de la Ley de Austeridad Republicana tanto al interior como al exterior. Al interior garantizando que sus acuerdos e instrumentos aprobados vayan en concordancia con dicha legislación y, al exterior mediante puntos de acuerdo que exhorten a las demás entidades a adecuarse a los criterios de austeridad.

Se estima también relevante que la austeridad se eleve a rango constitucional, específicamente en el artículo 134 para que todos los recursos sean ejercidos a la luz de tan importante principio.

DÉCIMO TERCERA. En el mismo sentido analizamos que desde el primer día de trabajo, se aprobaron acuerdos en materia presupuestal y de austeridad por parte de uno de los principales órganos del Senado: la Junta de Coordinación Política. Así, se eliminaron las suntuosas prestaciones que tenían las y los senadores, así como también los servidores públicos de mando.

Entre las medidas de aplicación inmediata se destacan: la reducción de salarios (ningún funcionario puede ganar, como en el pasado, más que el presidente de la República); la eliminación del complemento de aguinaldo (el cual anteriormente era de 80 días), de los bonos de productividad y asistencia, del pago de telefonía celular, gasolinas y despensa; y la reducción de comisiones legislativas y viajes internacionales. Todo ello redundó en diversos ahorros que fueron regresados a la Tesorería de la Federación para que pudieran ser destinados a las políticas sociales impulsadas desde el ejecutivo federal.

Desde nuestra óptica, dichas medidas de austeridad no afectan la productividad del órgano legislativo, sino que van encaminadas a eliminar los privilegios innecesarios. El trabajo legislativo ha incrementado y los resultados han sido evidentes para la población. La austeridad como visión de Estado nos obliga a racionalizar el gasto y destinarlo a otros sectores prioritarios para el país.

Constatamos que en materia presupuestal sí se han visto reflejadas las medidas, pues el Senado en 2019 y 2020 cuenta con el presupuesto que le era asignado en 2013, la tendencia del aumento se ha revertido.

Esos recursos han sido y deben continuar aplicándose a programas sociales que fomenten el desarrollo (becas para jóvenes y madres solteras, apoyos a adultos mayores, entre otros).

DÉCIMO CUARTA. Así, la austeridad como visión de Estado no tiene marcha atrás. El Senado debe continuar profesionalizando a su personal y adecuarse a las

nuevas demandas sociales de tal manera que su funcionamiento sea cada vez más eficaz y con menos recursos, además de transparente y con una constante rendición de cuentas.

Es necesario continuar observando cómo los ahorros generados son aplicados y si su aplicación genera progreso y bienestar, por ello es fundamental que la población se involucre en los asuntos públicos y vigile la correcta aplicación del gasto social. Todas aquellas políticas que funcionen deben continuar, y las que no, deben ser replanteadas.

México tiene un gran potencial en todos los aspectos y es necesario apostar por su crecimiento y generar legislación y políticas que redunden en beneficio social. El crecimiento es una demanda histórica, y el derecho como límite al poder es la ruta que consideramos idónea para alcanzar los nuevos retos que demanda el siglo XXI. Austeridad como visión Estatal, regulada y bien aplicada es, para nosotros, una necesidad y una respuesta.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *et al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1990.
2. BLYTH, Mark, *Austeridad Historia de una idea peligrosa*, Barcelona, Crítica, 2014.
3. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3a. ed., trad. de José F. Fernández-Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
4. BOVERO, Michelangelo, *Prefacio "Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución"*, en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
5. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
6. DURKHEIM, Émile, *La División del Trabajo Social*, 5a. ed., México, Colofón 2002.
7. GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2014, t. II, p. 61.
8. HELÚ SAYES, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, 2013.
9. JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
10. KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16a. ed., trad. de Roberto J Vernengo, México, Porrúa, 2019.
11. KRAUZE, Enrique, *El sexenio de Ruiz Cortines*, México, Clío, 1999.
12. LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, 2002.
13. MAQUIAVELO, Nicolás, *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, trad. de Luis Navarro, Buenos Aires, El Ateneo, 1952.
14. MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Desafíos. El Senado en la Cuarta Transformación*, México, Senado de la República, 2018.
15. MONTEJANO GAMBA, Claudia, *Reelección de legisladores*, México Servicios de Información y Análisis, 2003.

16. MONTESQUIEU, Charles, *El espíritu de las leyes*, trad. de Siro Preciados, García del Mazo, Madrid, 1906.
17. PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, 2a. ed., trad. de Eliane Cazenave-Tapie Isoard, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
18. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Ignacio, *Lenguaje inclusivo y derecho, Derecho y cambio social*, España, núm. 224, 2018.
19. ROUSSEAU, Jean Jaques, *Contrato Social*, trad. de Fernando De los Ríos, Madrid, Austral, 2007.
20. SÁENZ GUTIÉRREZ, Raúl, *Historia de las Doctrinas Filosóficas*, México, Esfinge, 1995.
21. WEBBER, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

REVISTAS.

1. ARCAYA GODOY, Oscar, "Libertad y Consentimiento en el Pensamiento Político de John Locke", *Revista de ciencia política*, vol. XXIV, Chile, núm. 2, de 2004.
 2. GUARDIAN ECHANDI, Marcela, "El concepto de Estado y los Aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado", *Revista Concepto*, año 2008.
 3. LLANOS BECHARA, Zamir Abraham, "Aproximación teórica al concepto de Estado: distinciones en torno a Heller, Jellinek y Carré do Maiberio", *Revista Jurídica*, Cartagena, vol. VII, núm., 14 julio-diciembre de 2015.
 4. PALLARES, Francesc, "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 62, octubre-diciembre, 1988.
- RAMÍREZ AGUDELO, Martín, "Jurisdicción". *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, Colombia, núm. 19, enero-junio, 2007.
5. RUIZ LÓPEZ, Domingo y Cárdenas Ayala, Carlos, "¿Qué es una política pública?", *Revista Jurídica IUS*, México, Universidad Latina de América.

CIBERGRAFÍA.

1. ALMAZÁN SOLORIO, Héctor, *La Representación Proporcional*, México Tribunal Electoral, 2010. <https://bit.ly/2TUBtiW>

2. ARELLANO GAULT, David y BLANCO, Felipe, *Políticas Públicas y democracia*, 2a. ed. México, Instituto Nacional Electoral, 2019. <https://bit.ly/39ZbmNx>
3. BAÑUELOS DE LA TORRE, Geovonna del Carmen, *Dictamen las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Segunda, correspondiente a la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana, y se adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México, 2019. <https://bit.ly/2Rxcg6C1>
4. BERMÚDEZ, Tomás, *Políticas para el crecimiento inclusivo y desarrollo de la economía nacional*, BID, México. <https://bit.ly/3ackK9Y2>
5. CIUDAD TORRES, Iván, *Aspectos de la Revolución Mexicana (1910-1917) La Revolución Suriana*, Santiago, Universidad de Chile, 2005. <https://bit.ly/2wZ16pV>
6. ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo, *Desigualdad Extrema en México*, México, OXFAM, 2015. <https://bit.ly/2wd1vVB>
7. GLORDANO, Paolo, *Más allá de la recuperación: La competencia por los mercados en la era digital*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Monitor de comercio e integración. <https://bit.ly/2RdeqNU>
8. MARTÍNEZ, Andrade Virgilio, *Resultados sobre la Investigación del Posible Conflicto de Interés*, México, Gobierno de México, Secretaría de la Función Pública, 2015. <http://bit.ly/2N6ox5Q>
9. MONTEJANO GAMBOA, Claudia, *Reelección de Legisladores, Servicios de Información y Análisis*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006. <https://bit.ly/2Qrcm58>
10. NOVELO, Federico, *La pertinencia actual de la Teoría General de Keynes*, México, Economía UNAM, vol. 13. núm. 38, 2016. <https://bit.ly/2nZwTTH>
11. PARGUEZ, Alain, *La era de la austeridad*, México. Revista Ola Financiera, UNAM, núm. 15, mayo- agosto, 2013. <https://bit.ly/31KHDnu>
12. PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg, *Bicameralismo en la Constitución Mexicana y en Perspectiva Comparada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2017. <https://bit.ly/2RG4HS2>
13. SALGADO MACEDONIO, Félix J., *Oficio 242/JFSM/2019*, Senado de la República, México, 2019. <https://bit.ly/3agrusc>

14. STROBER, Myra, *Austeridad*. Revista Ola Financiera, México, UNAM, vol. 8, núm. 22, 2015. <https://bit.ly/2MauddJ>
15. ZELLER, Norberto, *Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 2007. <https://bit.ly/33NoZfJ>

ARTÍCULOS DE REVISTA Y PERIÓDICO.

1. Alberto Fernández habla sobre austeridad en Argentina, El País, Youtube, 2019. <https://bit.ly/2QpE3vf>
2. BARRIA, Cecilia, *Crisis en Ecuador: 4 razones que explican la crisis que llevó a Lenín Moreno a decretar el 'paquetazo' que desató las protestas*, BBC News Mundo, 2019. <https://bbc.in/33KzoZt>
3. CANO, Jorge, *Excedió EPN gasto en 2 billones de pesos*, Reforma, 2019. <https://bit.ly/2p4Zurc>
4. CUESTA, María y CHACÓN, Francisco, *Portugal: el milagro económico que no olvidó la austeridad*, Madrid, ABC economía, 2019. <https://bit.ly/2TRHFIG>
5. "Italia anuncia plan de austeridad", DINERO, 2011. <https://bit.ly/2UeCbGL>
6. *Da a conocer el INE resultados del cómputo de la elección Presidencial 2018*, Central Electoral, 2018. <http://bit.ly/2QTSlnq>
7. DÍAZ, Carlos, *Sindicatos italianos rechazan políticas de austeridad de Gobierno*, Roma, Hispan TV Nexo Latino, 2019. <https://bit.ly/3d45VyZ>
8. GARDUÑO, R, y MÉNDEZ, E, "Presidencia gastó de más en el sexenio de Felipe Calderón: ASF", La Jornada, 2014. <https://bit.ly/33qRRuM>
9. GUTIÉRREZ, Héctor, *Destaca AMLO austeridad de Juárez*, Reforma, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, Comunicado de Prensa núm. 599/18. <https://bit.ly/2QokVxO>
10. *Irlanda presenta un plan de austeridad para reducir su gasto público en 1.400 millones en 2012*, 20 MINUTOS, Economía, 2011. <https://bit.ly/2O7XuXG>
11. MARTÍNEZ, Paris, *Tres décadas de austeridad*, Este País, México, 2019. <https://bit.ly/2UdpSdP>
12. MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Primer Informe Legislativo*, Gaceta del Senado de la República. <https://bit.ly/38LK6Rx>

13. PIB de México, EXPANSIÓN, 2017. <https://bit.ly/36Upmqm>
14. REUTERS, “Senado argentino aprueba ley de presupuesto austero”, en *La Jornada*, Buenos Aires, 2018. <https://bit.ly/2NFndYp>
15. RIVAS MOLINA, Federico, “El FMI suma 7.000 millones de dólares a los 50.000 concedidos en junio como rescate a Argentina”, *El País*, Buenos Aires, 2018. <https://bit.ly/2KayMor>
16. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Manuel, *El resurgimiento económico de Irlanda*, El Financiero, 2019. <https://bit.ly/2Xbf5C6>
17. Venegas, Juan Manuel, “Anuncia Fox la eliminación de 50 mil plazas de burócratas para este año”, *La Jornada*, México, 2004. <https://bit.ly/35jLgD9>
18. “Suecia: país donde los diputados están acostumbrados a la austeridad”, TELEVISA NEWS, 2019. <https://bit.ly/2NGhWzD>
19. “50% menos gasto en publicidad oficial, bajarse el sueldo y fiscalías libres: AMLO da 50 puntos de austeridad y anticorrupción”, México, Animal político, 2018. <https://bit.ly/2NYH4AC>

OTROS DOCUMENTOS.

1. BANCO MUNDIAL, *International Comparison Program Database*, BIRF-AIF, 2018. <https://bit.ly/3ajGGau>
2. BANCO MUNDIAL, *GINI index (World Bank estimate)*, The World Bank Group, México, 2018. <https://bit.ly/2FNpCLS>
3. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://bit.ly/37fz14p>
4. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*. <https://bit.ly/2RFPXC6>
5. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843*, Las constituciones de México, México, 1843. <https://bit.ly/37CXTtA>
6. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, Las constituciones de México, México, 1842. <https://bit.ly/2OfcbZL>
7. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de Austeridad Republicana*. <https://bit.ly/3awEzPn>

8. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://bit.ly/36KKLBf>
9. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Leyes Constitucionales de 1836*, Las constituciones de México, 3era. Ley, Artículo 2, México, 1836. <https://bit.ly/2vBcEiy>
10. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006*, México, 2006. <http://bit.ly/2X2pkse>
11. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012*, México, 2011. <http://bit.ly/2qGzRxm>
12. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013*, México, 2013. <http://bit.ly/36QxBUF>
13. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014*, México, 2014. <http://bit.ly/2NAYowM>
14. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015*, México, 2015. <http://bit.ly/2Kb8r9s>
15. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016*, México, 2016. <http://bit.ly/2q6dscP>
16. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017*. <http://bit.ly/2Q5dHzr>
17. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018*, México, 2018. <http://bit.ly/2q16q92>
18. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019*, México, 2019. <http://bit.ly/2qQS23a>
19. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020*, México. 2020.
20. CEPP, *Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, Artículo 35, México, 2018. <https://bit.ly/2U5HTLa>
21. CONEVAL, *Pobreza en México*, México, 2016. <https://bit.ly/38aHqNf>
22. “Cómputos Distritales 2018”, Elecciones Federales, Instituto Nacional Electoral, México, 2018. <http://bit.ly/2P2wryC>

23. *Cómputos Distritales 2018, Elecciones Federales, Senadurías*, Instituto Nacional Electoral. <http://bit.ly/2PqFyZ5>
24. Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados, *et. al., Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones*, Tomo III. Porrúa, México, 2012. <https://bit.ly/2Uoek7V>
25. Datos Abiertos del Gobierno de la República, *Estructura económica, Atlas de Complejidad Económica de México*, México, 2014. <https://bit.ly/2RfoY8W>
26. DE HABSBURGO, Maximiliano, *Estatuto provisional para el Imperio Mexicano*, 1865. <https://bit.ly/2EuJJO7>
27. Diario Oficial de la Federación *Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la Cámara de Senadores*. 2006. <http://bit.ly/2KbdqgS>
28. Diario Oficial de la Federación, *Manual de percepciones de las Senadoras, Senadores, Servidoras y Servidores Públicos de mando y homólogos*, México, Primera sección vespertina, 2019. <https://bit.ly/2TDQciL>
29. Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, 2019. <https://bit.ly/2WUWIB8>
30. Diario Oficial de la Federación, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000*. <http://bit.ly/2Q7wJVR>
31. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Producto Interno Bruto de México durante el tercer trimestre de 2018 (Cifras desestacionalizadas)*, Comunicado de Prensa núm. 599/18, INEGI, 2018. <https://bit.ly/2RjC3Vd>
32. Instituto Mexicano para la Competitividad, *Las mayores economías en 2017 vía Banco Mundial*, Centro de Investigación en Política Pública, IMCO, 2017. <https://bit.ly/36UumLE>
33. OCDE, *Economic Outlook*, OCDE Publishing, Paris, t. I: version preliminary, 2018. <https://bit.ly/2TnrL92>
34. Presidencia de la República, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*, Hacienda, 2019. <http://bit.ly/3527PLk>
35. SENADO DE LA REPÚBLICA, Coordinación de Comunicación Social. “Se cumple un viejo reclamo de otorgar seguridad social a personal del Senado, Ricardo Monreal”, Boletín número 408. <https://bit.ly/37alj9x>
36. Senado de la República, *Acuerdos de la Junta de Coordinación Política eta: LXIV/1PPO-9/83472*, Gaceta del Senado de la República, 2018. <https://bit.ly/2NIhOiL>

37. Senado de la República, *Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, LXIV/1PPO-9/83472*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/2NIhOiL>
38. Senado de la República, *Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, LXIV/1PPO-1/83163*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/2G6ryPH>
39. Senado de la República, *Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, LXIV/1PPO-13/83672*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/30BNZ8L>
40. Senado de la República, *Acuerdos de la Junta de Coordinación Política, LXIV/1PPO-15/83718*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/2G8fpK1>
41. Senado de la República, *Dictámenes a Discusión y Votación, LXIV/1PPO-61/87015*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/37aTwpw>
42. Senado de la República, *Proposiciones, LXIV/1SPO-130/95018*, Gaceta del Senado de la República, México, 2019. <https://bit.ly/2R75yur>
43. Senado de la República, *Proposiciones, LXIV/1PPO-13/83649*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/2ubUzXI>
44. Senado de la República, *Proposiciones, LXIV/1PPO-9/83423*, Gaceta del Senado de la República, México, México, 2018. <https://bit.ly/2ujgzj6>
45. Senado de la República, *Proposiciones, LXIV/1PPO-9/83457*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/2TGQeX0>
46. Senado de la República, *Proposiciones, LXIII/1PPR-5/60333*, Gaceta del Senado de la República, México, 2016. <https://bit.ly/3auwMmy>
47. Senado de la República, *Proposiciones, LXIII/1SPO-80/60491*, Gaceta del Senado de la República, México, 2016. <https://bit.ly/2TGQ4yS>
48. Senado de la República, *Proposiciones, LXIII/1PPO-49/59049*, Gaceta del Senado de la República, México, 2015. <https://bit.ly/38IMj61>
49. Senado de la República, *Proposiciones de los Ciudadanos Senadores, LXIV/1PPO-9/83451*, Gaceta del Senado de la República, México, 2006. <https://bit.ly/2x5vQ8L>

50. Senado de la República, *Iniciativas, LXIV/1PPO-1/83123*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/368q3uU>
51. Senado de la República, *Iniciativas, LXIV/1PPO-3/83231*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/37m9hd2>
52. Senado de la República, *Iniciativas, LXIV/1SPO-90/89891*, Gaceta de Senado de la República, México, 2019. <https://bit.ly/2NC5OiX>
53. Senado de la República, *Iniciativas, LXIV/1PPO-1/83157*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/2TCaxEW>
54. Senado de la República, *Iniciativas, LXIV/1PPO-68/87880*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/3656dk9>
55. Senado de la República, *Iniciativas, LXIV/1PPO-5/83282*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/3aq1nBA>
56. Senado de la República, *Iniciativas, LXIV/1SPO-130/95045*, Gaceta del Senado de la República, México, 2019. <https://bit.ly/2RajOmi>
57. Senado de la República, *Dictámenes a Discusión y Votación, LXIII/3SPO-109/79952*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/38xYflx>
58. Senado de la República, *Iniciativas, LXIII/1SPO-132/62445*, Gaceta del Senado de la República, México, 2016. <https://bit.ly/2RAVZTB>
59. Senado de la República, *Acuerdos de la Mesa Directiva, LXIII/3SPO-126/80917*, Gaceta del Senado de la República, México, 2018. <https://bit.ly/2tyyBOy>
60. Senado de la República, *Iniciativas, LXIII/2PPO-69/68138*, Gaceta del Senado de la República, México, 2016. <https://bit.ly/3aq10XI>
61. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Corruption Perception Index 2017, SURVEYS*, 2018. <https://bit.ly/2ToTXZ2>

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1. *Diccionario de la Real Academia Española*. <https://bit.ly/2NM20M8>
2. *Diccionario de Oxford*. <https://bit.ly/2KjUHM8>