



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

**FACULTAD DE DERECHO**

***IMPACTO DE LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA PARLAMENTARIA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO NACIONAL DENTRO DEL DISEÑO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE COMBATE A LA POBREZA***

***TESIS***

***QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE***

***MAESTRA EN DERECHO***

***PRESENTA***

***CARMEN MARÍA RAMÍREZ BUSTAMANTE***

***TUTOR PRINCIPAL:***

***DOCTOR JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM***

***CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2022***



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.

Las escenas líricas que los seres humanos interpretamos a diario representan la infinidad que sucumbe al tiempo, espacio y entropía del universo. Nuestros pensamientos, así como la energía vital se vuelven inmensos cuando afrontamos las adversidades, sintiéndonos vulnerables y al mismo tiempo confiados en la esperanza de nuevos amaneceres.

Nada de ello sería soportable sin la compañía de los seres maravillosos, amados, admirados que me apoyan, alientan a seguir adelante y con su calidez calman mis inquietudes, acallan mis dudas, me dan certezas en un mundo cada vez más incierto.

A todos ellos, gracias.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1. Concepto de desarrollo	
1.1.1. Evolución histórica del concepto de desarrollo	5
1.1.2. Aproximación al concepto de desarrollo multidimensional	17
1.2. Concepto de oposición	26
1.2.1. Generalidades de la definición	26
1.2.2. Caracterización de la oposición como institución central de un Estado Democrático	38
1.3. Concepto de federalismo	
1.3.1. Forma Federal en el Estado Mexicano	42
1.3.2. Diseño normativo del Estado Federal. Esquema básico	50

### CAPÍTULO II. LA CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN Y LA INTERRACCIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

2.1. Contexto histórico, político y económico de las reformas políticas y del Estado que propiciaron el acceso al poder de las diversas fuerzas	59
2.2. Gobiernos sin mayoría de 1997 a 2019	68
2.3. Dimensiones de la representación sustancial	103
2.4. Instituciones de control político-jurídico que rigen las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo	113

### CAPÍTULO III. CICLO PRESUPUESTARIO. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

3.1. Antecedentes	124
3.1.1. Marco constitucional y normativo	129
3.1.1.1. Etapa de Planeación	135
3.1.1.2. Etapa de Programación	136

3.2. Planes Nacionales de Desarrollo de 1995 a 2019	
3.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	138
3.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	139
3.2.3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	146
3.2.4. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	151
3.2.5. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	158
3.3. Etapa de programación	164
3.3.1. Sexenio de 2006-2012	166
3.3.2. Sexenio de 2012-2018	171
3.3.3. Sexenio 2018-2024	185

## **CAPÍTULO IV. CICLO PRESUPUESTARIO. ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

4.1. Proceso de elaboración del presupuesto público	
4.1.1. Relación entre planeación y paquete económico	189
4.1.2. Presupuesto de Egresos de la Federación	
4.1.2.1. Antecedentes	194
4.1.2.2. Coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la aprobación del Presupuesto de Egresos Federal	202
4.2. Ejercicio del presupuesto público	
4.2.1. Marco Normativo	214
4.2.2. Gasto Federalizado	217
4.2.2.1. Antecedentes	218
4.2.2.2. Marco jurídico	226
4.2.2.3. Análisis de las fórmulas	239
4.2.3. Ejercicio del Gasto Público	253
4.3. Fiscalización del gasto público	
4.3.1. Marco teórico y normativo	262
4.3.2. Deficiencias en la fiscalización superior	271
4.3.3. La corrupción como un problema sistemático	273

## **CAPÍTULO 5. POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO NACIONAL**

5.1. Aproximación al concepto de políticas públicas y política social	281
5.2. Política social en México	
5.2.1. Marco conceptual	287
5.2.2. Diseño institucional de la política social en México. Definición y medición de la pobreza	291
5.2.3. Diseño institucional de la política social en México relacionado con el federalismo	311
5.3. Panorama de la política social en México desde 1997	316
5.3.1. Programa Progres-Oportunidades-Prospera	318
5.3.2. Retos de la Política Social en México	
5.3.2.1. Análisis crítico del Progres-Oportunidades-Prospera	321
5.3.2.2. Análisis crítico de la política social en México	326
5.4. Obstáculos para el desarrollo nacional desde el enfoque del sistema federal mexicano	334
5.5. Políticas públicas para el desarrollo	349
<b>EPÍLOGO</b>	354

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFÍA**

### **ANEXOS**

- ❖ Anexo 1. Comparativo entre las variables consideradas en las fórmulas para distribuir las participaciones federales y el monto del Fondo General de Participaciones
- ❖ Anexo 2. Nivel de dependencia de las entidades federativas a las transferencias federales programables derivadas del Ramo General 33 (Aportaciones Federales)
- ❖ Anexo 3. Ramo 23 “Provisiones Salarios y Económicas”
- ❖ Anexo 4. Desarrollo institucional del Municipio
- ❖ Anexo 5. Pobreza y desigualdad
- ❖ Anexo 6. Programas para el combate a la pobreza
- ❖ Anexo 7. Modelo de coordinación y decisión del PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
- ❖ Anexo 8. Desarrollo estatal y municipal.

## CUADROS

- ❖ *Cuadro 1. Concepto integral de desarrollo social*
- ❖ *Cuadro 2. Características y tipología de la oposición*
- ❖ *Cuadro 3. Reparto competencial entre los tres órdenes de gobierno*
- ❖ *Cuadro 4. Integración de la Cámara de Diputados de 1979 a 1994*
- ❖ *Cuadro 5. Conformación de la Cámara de Diputados de 1997 a 2021*
- ❖ *Cuadro 6. Actividad legislativa en la Cámara de Diputados Legislaturas LVII-LXV*
- ❖ *Cuadro 7. Temática de las reformas constitucionales LVII-LXI*
- ❖ *Cuadro 8. Porcentaje de partidos de oposición en la Cámara de Diputados*
- ❖ *Cuadro 9. Composición de las legislaturas de las entidades federativas 2021-2024*
- ❖ *Cuadro 10. Composición de la Cámara de Diputados por entidad federativa Legislación XV*
- ❖ *Cuadro 11. Mapa político de la composición de las gubernaturas posterior a las elecciones de 2021*
- ❖ *Cuadro 12. Tipología de coaliciones y articulación partido gobernante-partidos de oposición*
- ❖ *Cuadro 13. Controles interorgánicos*
- ❖ *Cuadro 14. Mecanismos de control parlamentario*
- ❖ *Cuadro 15. Funciones y alcances de la oposición*
- ❖ *Cuadro 16. Reformas al artículo 26 de la CPEUM*
- ❖ *Cuadro 17. Esquema del enfoque de la Gestión por Resultados*
- ❖ *Cuadro 18. Modalidades de participación ciudadana en el PND 2001-2006*
- ❖ *Cuadro 19. Descripción de las políticas que sustentan el PND 2001-2006*
- ❖ *Cuadro 20. Objetivos y estrategias incluidos en el PND 2001-2006*
- ❖ *Cuadro 21. Ejes y objetivos PND 2007-2012*
- ❖ *Cuadro 22. Resultados a partir de la pregunta: ¿Cuál de los siguientes objetivos nacionales debería ser tratado de manera prioritaria por el Gobierno de la República?*
- ❖ *Cuadro 23. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*
- ❖ *Cuadro 24. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*
- ❖ *Cuadro 25. Vinculación entre Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*
- ❖ *Cuadro 26. Vinculación entre las etapas de Planeación y Programación*
- ❖ *Cuadro 27. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*
- ❖ *Cuadro 28. Graficas respecto a la pobreza en la dimensión por ingreso y la proporcionalidad inversa negativa entre ingreso laboral y precios de la canasta alimentaria*
- ❖ *Cuadro 29. Alineación de los Objetivos Sectoriales a las Metas Nacionales*
- ❖ *Cuadro 30. Árbol del problema*

- ❖ *Cuadro 31. Árbol de objetivos*
- ❖ *Cuadro 32. Proceso legislativo de la Ley de Ingresos Federal*
- ❖ *Cuadro 33. Teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto*
- ❖ *Cuadro 34. Tipología de instituciones informales*
- ❖ *Cuadro 35. Composición de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública 1994-2018*
- ❖ *Cuadro 36. Temas prioritarios en la discusión del PEF entre 1997-2018*
- ❖ *Cuadro 37. Tipos de foros de negociación presupuestaria*
- ❖ *Cuadro 38. Ley de Coordinación Fiscal de 1953 y 1978*
- ❖ *Cuadro 39. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 2007 y 2013*
- ❖ *Cuadro 40. Composición del Ramo 28*
- ❖ *Cuadro 41. Composición del Ramo 33*
- ❖ *Cuadro 42. Gráfica sobre variaciones del presupuesto aprobado y el ejercido entre 2000 y 2018*
- ❖ *Cuadro 43. Transferencias del Ramo 23 a septiembre de 2018*
- ❖ *Cuadro 44. Procedimiento de fiscalización de la Cuenta Pública*
- ❖ *Cuadro 45. Recuperación de recursos públicos entre 2000 y 2020 (millones de pesos)*
- ❖ *Cuadro 46. Acciones de la ASF a partir del ejercicio de fiscalización entre 2000 y 2020*
- ❖ *Cuadro 47. Gasto Federalizado: Total, programable y participaciones 2000-2017, tasa de crecimiento (miles de millones de pesos de 2017)*
- ❖ *Cuadro 48. Ciclo de políticas públicas*
- ❖ *Cuadro 49. Derechos y obligaciones sujetos de desarrollo social*
- ❖ *Cuadro 50. Medición de la pobreza del CONEVAL*
- ❖ *Cuadro 51. Evolución mensual del valor monetario de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (Canasta Alimentaria). Enero 1997 – marzo 2022*
- ❖ *Cuadro 52. Evolución mensual del valor monetario de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (Canasta No Alimentaria). Enero 1997 – marzo 2022*
- ❖ *Cuadro 53. Criterios para la definición de los indicadores de pobreza*
- ❖ *Cuadro 54. Medición de pobreza 2020*
- ❖ *Cuadro 55. Competencias de los órdenes de gobierno*
- ❖ *Cuadro 56. Estructura institucional del Sistema Nacional de Desarrollo Social*
- ❖ *Cuadro 57. Población en situación de pobreza a nivel República Mexicana 2008-2020*
- ❖ *Cuadro 58. Saldo de la deuda subnacional, 2006-2021/septiembre (miles de millones de pesos)*
- ❖ *Cuadro 59. Características socioeconómicas de las entidades federativas*
- ❖ *Cuadro 60. Dinero público no encontrado en educación, salud y desarrollo social (millones de pesos)*
- ❖ *Cuadro 61. Políticas públicas para el desarrollo y sus condicionantes*



## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones que ha vivido el Estado Mexicano han estado precedidas por presiones al sistema político. A mediados del siglo pasado, fuerzas antagónicas vivieron un intenso debate en la palestra pública: movimiento social como fuerza de renovación frente a la inercia anquilosada de pulsiones autoritarias; proceso que tuvo como consecuencia la adecuación del diseño institucional orientado a la consecución de democracia en el más amplio de los sentidos.

Aunado a lo anterior, en el contexto internacional los cambios políticos y económicos dieron prevalencia al modelo de producción y de relaciones comerciales globales que, de acuerdo a los estándares del momento, se adecuaba a los intereses generales, el neoliberalismo como símbolo de libertad a la usanza occidental. América Latina no fue ajena a este viraje histórico y en la década de los ochenta y noventa se instauró dicho modelo, pero, en la mayoría de los casos, por la debilidad endémica de los sistemas político-económico-social el impacto fue profundo y no tan positivo como se esperaba en un principio.

Mientras todo ello ocurría, en México, la oposición al partido hegemónico o de Estado adquiría un cariz de legitimidad y oportunidad, a tal punto que la alternancia llegó por primera vez a varias regiones. Junto con ello, el cisma al interior que vivió la principal fuerza del país, lo dejó vulnerable ante el embate de la crisis económica de mediados de los años noventa. Tales factores determinaron que, en las elecciones intermedias de 1997, por primera vez en la historia nacional, se tuviese un gobierno sin mayoría parlamentaria. Hecho con el cual inicia la dinámica que cualquier agenda que se quiera implantar requiere ser negociada y consensuada entre grupos políticos.

Bajo ese panorama, la pregunta inicial que nos planteamos es si a partir de la conformación de gobiernos sin mayoría, la formulación de políticas públicas dentro del diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación, se orienta a la consecución del desarrollo nacional establecido por el artículo 25 constitucional, al mismo tiempo de tener la pretensión de erradicar la pobreza y reducir la brecha de desigualdad.

Para responder la cuestión, se debe observar el comportamiento de sus variables. En este estudio los gobiernos sin mayoría es la variable independiente, pues se consideraría que afecta la forma como se implantan las políticas públicas orientadas al desarrollo, es decir, la consecuencia de la acción gubernamental en materia de política social sería la variable dependiente; sin embargo, como se demostrará a través del presente estudio, la variable interviniente es el sistema federal mexicano, pues la forma como está estructurado su diseño institucional altera de forma negativa el proceso y resultados de las políticas públicas.

La representación democrática como actuación sustantiva implica la receptividad de los legisladores a las demandas sociales, mismas que se encausan en una vía institucionalizada para perseguir los fines superiores de cualquier Estado. Tratándose de nuestro tema de estudio, el desarrollo nacional en general, y el desarrollo de capacidades con enfoque de derechos, en particular, deben constituir la prioridad en las relaciones entre los Poderes de la Unión, y entre éstos y los otros dos órdenes de gobierno.

Al respecto, los objetivos que persigue nuestra investigación son los siguientes:

- a) Analizar los elementos que conforman el concepto de desarrollo nacional en su modalidad multidimensional como fin último del Estado democrático constitucional mexicano, y bajo esa visión, detectar las deficiencias en el diseño institucional para lograr su consecución.
- b) Comprender el contexto histórico, político y económico de las reformas políticas y de Estado que propiciaron el acceso al poder de las diversas fuerzas políticas, y conocer su comportamiento bajo la premisa del pluralismo democrático.
- c) Examinar las facultades del Poder Ejecutivo y Legislativo federales, así como las interacciones entre sí dentro del ciclo presupuestario.
- d) Estudiar la forma como se distribuye el gasto a las entidades federativas y sus municipios, y conocer el impacto que tiene éste en las condiciones socioeconómicas de sus poblaciones.
- e) Realizar un estudio sobre la definición de la pobreza, el grado de desigualdad que vive la sociedad mexicana, y las políticas públicas que pretenden dar solución a dicha problemática.

El presente trabajo adquiere relevancia porque el Estado Mexicano necesita fortalecer su marco institucional con el propósito de garantizar los derechos sociales de su población. Para ello, en el procedimiento de distribución del gasto público se establecen los criterios para definir el nivel socioeconómico de la población y las regiones de atención prioritaria, y así destinar partidas presupuestales para combatir el rezago social.

Sin embargo, la política social ha obtenido resultados por debajo de las expectativas: al menos la mitad de la población vive en situación de pobreza conforme mediciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, y, en el periodo de estudio, su reducción ha sido mínima. La explicación a dicho fenómeno obedece a la falta de transparencia en la designación y ejecución de los recursos públicos, la centralización presupuestaria del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las relaciones clientelares entre los tres órdenes de gobierno.

La realidad democrática actual mexicana exige encontrar soluciones a esta problemática, pues de lo contrario, se corre el riesgo de ingobernabilidad del Estado. Pretendemos en este rubro, exponer las causas y los efectos de la actuación de los actores políticos dentro del ciclo presupuestario, así como la importancia de encontrar mecanismos que den viabilidad al pacto federal.

El trabajo está dividido en cinco capítulos y un epílogo. En el capítulo primero, se delimitan los conceptos transversales a toda la investigación, desarrollo, oposición y federalismo, con el propósito de establecer una base mínima para comprender su naturaleza, conformación y estructura. Las tres nociones bajo el enfoque de derechos y la pretensión de lograr alcanzar los fines últimos inscritos en el texto constitucional.

En el segundo capítulo, nos enfocamos al estudio de la oposición y la trascendencia de sus decisiones al interior del Congreso de la Unión. Además, analizamos si la relación entre los Poderes de la Unión atiende las funciones, aparentemente contrapuestas, de control y colaboración, conforme al paradigma del Estado democrático constitucional social y de derecho.

En el tercer y cuarto capítulo, se explican todos los procesos que ocurren durante las etapas del ciclo presupuestario. Empero, la narrativa considera tanto el orden jurídico, como el comportamiento fáctico de quienes intervienen en él. Cabe mencionar que el eje transversal descrito en esta parte del trabajo es el federalismo desde dos perspectivas: por un lado, el reconocimiento del municipio como núcleo del sistema político mexicano, al mismo tiempo que se asume el descuido generalizado para potencializar su desarrollo; por el otro, la concentración de funciones que aún persiste en las fórmulas que la legislación establecen con el propósito de propiciar la colaboración entre los legisladores federales y los Ejecutivos y órganos legislativos de cada entidad federativa. Además, se analiza el impacto del fenómeno de la corrupción durante todo el proceso.

En el capítulo quinto, se busca contestar las preguntas, ¿qué es la pobreza?, ¿cómo se mide? y si los métodos para definir quién es pobre incluye a todo el universo de personas que se encuentran en esta situación. Una vez que se da respuesta a las anteriores cuestiones, el siguiente estadio de la investigación, lo constituye la revisión de las políticas públicas planeadas y ejecutadas desde el año 1997 a 2018, en especial el Programa Social Progresá-Oportunidades-Prospera. La reflexión que surgió después de comprender el panorama de la política social en México es la siguiente: la pobreza y la desigualdad forman parte del mismo fenómeno social, no obstante, para resolver la primera basta cubrir las necesidades básicas insatisfechas, y el elevar el nivel de ingreso; la segunda exige un modelo económico mediante el cual, sea posible modificar las estructuras institucionales para que, realmente, todos los mexicanos tengan las mismas oportunidades, en otras palabras, vean garantizados, a plenitud sus derechos sociales.

Finalmente, con el propósito de dar puntual seguimiento a la evolución democrática de nuestro país, en la parte final del trabajo incluimos un apartado orientado a describir los puntos más relevantes del proyecto alternativo de nación que propone la actual administración (2018-2024), sobre todo nos interesó la política social que sostiene.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La comprensión cabal de los procesos estructurales del sistema político y económico del Estado Mexicano implica entender su evolución teórica, así como el marco constitucional y jurídico que le da forma, validez y legitimidad. Precisamente, el propósito de este capítulo es delimitar la concepción de las variables de la hipótesis que sustentan el presente trabajo de investigación.

En primer término, se debería establecer el fundamento constitucional concreto; sin embargo, cuando se trata de una problemática compleja, la observación tiene carácter holístico y multidisciplinario. Aun así, el eje central de la obra reside en dos ámbitos: el modelo económico, y la forma de gobierno y de Estado. Se entrelazan ambos basamentos bajo las *decisiones políticas fundamentales*, concepto utilizado por Jorge Carpizo para referirse a la protección de los anhelos más profundos y sentidos de la sociedad<sup>1</sup>.

Con esa noción en mente contraria a otra, la existencia de cláusulas pétreas dentro del texto constitucional -la cual sostiene que se trata de límites fijados al contenido o sustancia de una reforma constitucional, en otras palabras, operan como verdaderas limitaciones al ejercicio del poder constituyente, postura insalvable frente a la plena soberanía del pueblo<sup>2</sup>-, tratamos con los elementos que le dan validez y legitimidad a la Constitución Política. Pueden ser cambiados en todo momento, pero existe el consenso mayoritario de los agentes que intervienen en la vida del Estado Mexicano.

Establecido lo anterior, la postura observacional que se quiera adoptar define el inicio del sistema; no obstante, como las decisiones políticas fundamentales implican la garantía del goce y ejercicio de derechos humanos, su interrelación no obedece a jerarquías, sino a procesos, objetivos y a un proyecto de nación que se ha pretendido construir desde hace dos siglos. De ahí que hayamos decidido

---

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, UNAM, 1994, p. 298.

<sup>2</sup> Venossi, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 252-253.

comenzar por delimitar el modelo económico mexicano, pues el tema transversal de este escrito es el desarrollo nacional y su concepción multidimensional.

Al respecto, el modelo económico se encuentra en el denominado por la teoría *Capítulo Económico de la Constitución*, mismo que Suárez Dávila<sup>3</sup> clasifica en tres vertientes:

- a) La parte medular sustantiva. Parte del constitucionalismo social; así como, un esbozo del papel rector del Estado, plasmado en los artículos 27, 28, el 31 fracción IV, 123, 131, y 134; al que se agregarían, el 25 y 26.
- b) Las disposiciones que se refieren a aspectos de la política económica-social. Que conformaron la vertiente mexicana del Estado de bienestar, y que se vinculan con la estrategia de desarrollo en sentido integral; la educación, artículo 3°; la salud, artículo 4°; la vivienda, artículo 4° y 123; y la seguridad social, artículo 123.
- c) Las disposiciones orgánicas, relacionadas con las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que norman los principales instrumentos de política económica; artículos 73, 74, y 79.

De estos postulados deriva la responsabilidad del Estado Mexicano de garantizar condiciones óptimas de bienestar, distribución justa de la riqueza, y, mediante un sistema institucional funcional, alcanzar el equilibrio en las relaciones de poder, tanto a nivel gubernamental como horizontales entre los ciudadanos. En suma, por un lado, se deben garantizar los derechos sociales básicos, prerrequisitos para el ejercicio de los demás derechos humanos, y por el otro, una funcionalidad sistémica donde el Estado cumpla con sus obligaciones, el pueblo participe activamente en la vida pública, y, sobre todo, en estas correlaciones sean inexistentes elementos perniciosos que interrumpen el buen devenir del estado de derecho.

Las demás decisiones políticas fundamentales de las que hablaba Carpizo, encuentran su sustento en la interpretación conjunta de los artículos 39, 40 y 41 de

---

<sup>3</sup> Suárez Dávila, Francisco, "El proyecto económico de nuestra Constitución política: vigencia y dinámica", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie doctrina jurídica, núm. 65, 2001, pp. 214-215, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/95/15.pdf>, (consultada el 10/02/2019).

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. dentro de este contenido se ubica el concepto de soberanía que reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Para nuestro autor, *la soberanía implica la libre y justa disposición de los satisfactores materiales y culturales en un Estado para que los hombres, que forman pueblos, lleven realmente una existencia digna de ser vivida*<sup>4</sup>.

Ahora bien, en el artículo 40 se establecen

las características que posee el Estado Mexicano conforme a la voluntad y el consenso del pueblo mexicano quien ha decidido constituirse: *...en un República representativa, democrática, laica federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Finalmente, el artículo 41 constitucional determina que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en los que toca a sus regímenes interiores, mismos que, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por lo anterior, se coincide con la afirmación de que las decisiones políticas fundamentales son la soberanía, la declaración de los derechos humanos, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal, y los controles político-jurídicos insertos en la Constitución mexicana, todas ellas orientadas a la consecución del bienestar general del pueblo, la noción de desarrollo en su más amplio sentido. Aunque, se debe mencionar que hay una disociación entre los anhelos del pacto nacional bicentenario impreso en los textos constitucionales y la realidad, cuya constante han sido las luchas sociales que han llevado a reformas institucionales trascendentales, pero éstas han resultado insuficientes para desterrar la desigualdad imperante en el país.

Durante el periodo de estudio, 1997-2022, la disociación antes mencionada tiene su razón de ser en el antecedente inmediato de cambio de modelo económico

---

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge, "La soberanía del pueblo en el derecho interno y en el internacional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XVI, núm. 46, enero-abril, 1983, p. 65.

afianzado en la década de 1980, e impuesto en los siguientes años. En nuestro caso, por el contexto geopolítico, tanto el crecimiento económico como la rectoría del Estado han sucumbido ante la pérdida de soberanía nacional, en virtud de las políticas del Consenso de Washington, y la concepción dicotómica de países desarrollados y subdesarrollados surgida en la posguerra a mediados del siglo XX, entre otros factores.

Para analizar la evolución del estado del bienestar al modelo neoliberal bajo la óptica transdisciplinaria, cabe hacer énfasis en el método a seguir. El concepto nodal es desarrollo cuyo significado es polisémico; por lo tanto, es un constructo teórico y práctico complejo que al menos debe ser analizado con categorías de tres disciplinas: el Derecho, la Economía, y las Ciencias Políticas.

Asimismo, la teoría epistemológica y ontológica que se adoptará es la *Hermenéutica Dialéctica Transformacional*<sup>5</sup>, misma que visualiza las analogías y las contradicciones, pues la realidad jurídica y económica tienen en común el consenso y el disenso, con la armonía y el conflicto, así como con el orden y el cambio. La dialéctica está vinculada con el cambio social, propósito que perseguimos al plantearnos políticas públicas concretas tendientes a erradicar la pobreza y disminuir la brecha de desigualdad, no sólo en términos de estatus socioeconómico, sino de la utilización de todas las capacidades individuales a través del plan de vida electo libremente.

Debido a estos criterios, la hermenéutica nos permitirá entender los fenómenos sociales a través de categorías científicas de un modo que no sea ni meramente univocista, ni equivocista, sino analógico. Asimismo, intenta comprenderlos de forma interpretativa, no sólo prescriptiva, ni descriptiva. La hermenéutica quiere que proporcionalmente un mismo método, se aplique en concreto a cada saber según su objeto y sus peculiaridades, conforme sus tiempos y circunstancias.

La visión univocista tiende al dogmatismo y la equivocista al relativismo. Ambas se relacionan con la estática y la inmovilidad; en cambio la hermenéutica

---

<sup>5</sup> Para este tema nos basamos en Conde Gaxiola, Napoleón, *Jushermenéutica y sociología jurídica*, Argentina, Neuquén, Círculo Hermenéutico, serie Pensamiento Analógico, núm. 4, 2015, pp. 79-103.



incide en lo empírico y fáctico, en los hechos. Se trata de buscar una propuesta crítica capaz de cuestionar las políticas jurídicas, la legislación, las decisiones jurisprudenciales y la lucha eterna por mejorar la excelencia de nuestra existencia en sentido aristotélico. Por tal motivo, las teorías del desarrollo y la *iusgarantista* son las adecuadas para desentrañar nuestro objeto de estudio, pues se interrelacionan entre sí, pero pueden ser vistas desde diferentes ángulos. Cabe mencionar que ambas tienen origen ideológico distinto, pero para la perspectiva que se quiere sostener en este trabajo, se conjuntan muy bien.

En lo que sigue nos abocaremos a delimitar los conceptos operacionales de los elementos de las variables que corresponden a las hipótesis planteadas en la introducción. Primero, el bloque de la variable dependiente, a continuación, la variable independiente, y, por último, el bloque de la variable interviniente.

## **1.1. CONCEPTO DE DESARROLLO**

### **1.1.1. Evolución histórica del concepto de desarrollo**

Desde el punto de vista histórico, el concepto de desarrollo surge a mediados del siglo XX con el discurso de Harry Truman en 1949. Era un contexto de posguerra, donde las grandes potencias sufrían los estragos del conflicto bélico, algunos países de Latinoamérica estaban gobernados por autócratas, y grandes extensiones de la población mundial vivía en la miseria. De ahí que el presidente estadounidense convocara a resolver los asuntos de las áreas subdesarrolladas, en virtud de que *su pobreza constituye un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas; es preciso poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios del acervo estadounidense de conocimiento técnico para ayudarlos a lograr sus aspiraciones de una vida mejor*<sup>6</sup>.

La doctrina Truman inició una nueva era de comprensión y manejo de los asuntos mundiales, en particular, de aquellos que se referían a países económicamente menos avanzados. En específico, el propósito era crear una narrativa de prosperidad mediante la industrialización de la Economía; al mismo

---

<sup>6</sup> Truman, Harry, *Public papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1964.

tiempo, “modernizar” las sociedades atrasadas culturalmente, pues el crecimiento económico acelerado implicaba ajustes radicales como la eliminación de las filosofías ancestrales y las viejas instituciones sociales, de otra forma, las personas que no siguieran la tendencia verían frustradas sus expectativas de una vida cómoda.

Cabe subrayar el hecho que desde este momento se puede ver al desarrollo como discurso, lo cual implica aceptar la hegemonía de toda índole de los intereses estadounidenses y de Europa occidental, a tal grado de constituirse un etnocentrismo. Derivado de ello, los países que se veían a sí mismos como subdesarrollados, se concentraron en el desarrollo, sometiendo a sus sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas.

En este contexto de posguerra, se acuñan nuevas categorías políticas para referirse a los polos contrapuestos durante la guerra fría después de los *Acuerdos de Yalta*: el capitalismo o Primer Mundo cuyo líder era Estados Unidos de América, y el socialismo o Segundo Mundo, reagrupado alrededor de la potencia que representaba la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Posteriormente, el demógrafo francés Alfred Sauvy, en un artículo publicado en el semanario *L’Observateur*, el 14 de agosto de 1954 titulado *Tres mundos, un planeta* escribió:

*Hablamos habitualmente de los dos mundos en presencia, de su posible confrontación, de su coexistencia, etc., olvidando a menudo que existe un tercer mundo, el más importante y, en resumidas cuentas, el primero en la cronología. Es el conjunto de los que se llaman, en estilo Naciones Unidas, los países subdesarrollados... Este tercer mundo, ignorado, explotado, despreciado como el tercer estado, quiere, él también, ser algo<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup> Houtart, François, “Primer Mundo-Tercer Mundo”, Artículos del Centre Tricontinental (CETRI), 15 de abril de 2004, visible en <https://www.cetri.be/Primer-Mundo-Tercer-Mundo?lang=fr> (consultado el 30 de enero de 2022). Para conocer una de las primeras publicaciones del demógrafo francés consultar Sauvy, Alfred, “Tres mundos, un planeta”, *L’Observateur*, núm. 118, 14 de agosto de 1952, p. 14, visible en [https://tuxdoc.com/download/tres-mundos-un-planeta\\_pdf](https://tuxdoc.com/download/tres-mundos-un-planeta_pdf) (consultado el 30 de enero de 2022).

El profesor empleaba la expresión de Tercer Mundo como una analogía al Tercer Estado de la Francia, pues como se recuerda, en la etapa prerrevolucionaria la nobleza y el clero representaban al Primer y Segundo Estado respectivamente, y eran detentadores del poder y de casi todos los derechos, mientras que la mayoría del pueblo no disponía casi de derechos políticos y sociales. Así, Saury vio en la mayoría de los países del mundo contemporáneo una situación similar al comparar su poder político, grado de desarrollo económico y sus posibilidades culturales con las de los países más avanzados<sup>8</sup>.

A lo largo del tiempo, no se ha modificado dicha percepción, es más, el discurso de desarrollo ha producido un aparato muy eficiente para generar conocimiento acerca de ejercer el poder sobre el Tercer Mundo. Es una experiencia históricamente particular, como la creación de un dominio de pensamiento y de la acción, analizando los tres ejes que lo definen: las formas de conocimiento que a él se refieren, a través de las cuales llega a existir y es elaborado en objetos, conceptos y teorías; el sistema de poder que regula su práctica y las formas de subjetividad fomentadas por este discurso, aquellas por cuyo intermedio, las personas llegan a reconocerse a sí mismas como desarrolladas. El conjunto de formas que se hallan a lo largo de estos ejes constituye el desarrollo como formación discursiva, dando origen a un aparato eficiente que relaciona sistemáticamente las formas de conocimiento con las técnicas de poder<sup>9</sup>.

En el mismo periodo, como ya lo mencionamos, Europa necesitaba reconstruirse, para lo cual, Estados Unidos instauró el Plan Marshall que consistía en ayuda económica. Sin embargo, América Latina no mereció ese mismo trato, y al Tercer Mundo en su conjunto, se le pidió que se privilegiara el capital privado para lograr el desarrollo capitalista y el control del nacionalismo, la izquierda, la clase

---

<sup>8</sup> Holanda Cavalcanti, Geraldo, "Brasil y México ¿Países del Tercer Mundo?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 7, abril-junio 1985, p. 26, visible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n7/holandac.pdf> (consultada el 30 de enero de 2022).

<sup>9</sup> Propuesta de Michael Foucault citada en Escobar, Arturo, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Venezuela, Fundación Editorial el Perro y la Rana, Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2007, p. 30.

trabajadora y el campesinado, es decir, siempre ha sido la *otredad* a merced de los deseos *euro* y *angloreferenciados*.

De esa forma, el discurso del desarrollo se debe ver como una serie de relaciones de los elementos que lo constituyen, entre ellos, podemos destacar la pobreza, la tecnología, y el rápido crecimiento demográfico. Dichas relaciones permitieron la creación sistemática de objetos, conceptos y estrategias. Ambos, emergían desde las instituciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Mundial, oficinas gubernamentales, instituciones viejas y nuevas, universidades y centros de investigación de países desarrollados, y con el tiempo, de instituciones del mismo Tercer Mundo.

Este nuevo paradigma discursivo puso las bases para el modelo intervencionista de los grandes capitales y potencias mundiales; pero en especial, la concepción capitalista de medir a los países desde el punto de vista de desarrollo material, pues se argumentaba que, con un buen nivel, el desarrollo social, político y cultural devendría por sí solo. Significaba, también, el hecho que el Primer Mundo rescataría a la gente de los países de sus condiciones de rezago social. La pobreza, el analfabetismo y el hambre se convirtieron en fuente de una lucrativa industria para los planeadores, expertos y los empleados públicos. De ahí que el trabajo de las instituciones del desarrollo y el discurso haya tenido éxito en la medida en que ha sido capaz de integrar, administrar y controlar a países y poblaciones en formas cada vez más detalladas.

El crecimiento comenzó a ser considerado como un remedio para la pobreza y el desempleo, más que como un fin en sí mismo. En ese sentido, las teorías del crecimiento tenían como elementos la acumulación de capital, mayor división del trabajo, progreso tecnológico y comercio. La teoría del crecimiento de la posguerra se vio influida por el análisis keynesiano de la interacción entre ahorro e inversión.

Otro de los modelos es el de la Economía Dual de W. Arthur Lewis<sup>10</sup>. La operación discursiva central era la división de la vida económica y social de un país entre dos sectores: uno moderno y el otro tradicional. El desarrollo consistiría en la invasión progresiva del sector tradicional por parte del moderno, y en la expansión

---

<sup>10</sup> Citado en *Ibidem*, p. 139.

sostenida de la economía monetaria sobre el vasto campo de la subsistencia. Desde el punto de vista de la economía discursiva, las consecuencias de una construcción dualista eran enormes: por ejemplo, se equipaba la tradición con el atraso, era una parte que no aporta al proceso del desarrollo.

Los primeros modelos poseían una norma implícita, la de los países desarrollados, y el desarrollo debía medirse de acuerdo con el patrón occidental de progreso. La noción de subdesarrollo que concibieron ocupó el espacio discursivo de tal manera que impidió la posibilidad de crear discursos alternativos. Al construir la economía subdesarrollada como caracterizada por un círculo vicioso de baja productividad, falta de capital e industrialización inadecuada, los economistas del desarrollo contribuyeron a una visión de la realidad en la cual apenas contaban el aumento en el ahorro, las tasas de crecimiento, entre otros. Esto excluía la posibilidad de articular una óptica del cambio social, no en términos económicos, sino como un proyecto global de vida cuyos aspectos materiales no fuera al mismo tiempo la meta y el límite, sino más bien, un espacio de posibilidades para tareas individuales y colectivas más amplias, culturalmente definidas<sup>11</sup>.

En esos términos, durante la década de los setenta, se encontraron expertos y planificadores en el Massachusetts Institute of Technology para la primera conferencia internacional sobre nutrición, desarrollo nacional y planeación. Lo novedoso era el alcance del tópico para discutir. El encuentro marcó el nacimiento oficial de una nueva disciplina: la planeación y políticas de alimentación y nutrición (FNPP). Se consideraba que la nutrición debía constituir el factor esencial en la planeación y la política del desarrollo nacional; urgía un análisis y planificación nutricional globales.

Los efectos en América Latina de dicha práctica se vieron reflejados después de la creación del Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas de Alimentación y Nutrición (PIA/PNAN). Respecto al primer documento que se realizó (Guía Metodológica para la Planificación de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición), en otra reunión, se pusieron de acuerdo para elaborar la metodología de planeación más adecuada que el PIA/PNAN debía distribuir entre los gobiernos

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 148-149.

latinoamericanos, con base en la premisa de que el problema de alimentación y nutrición tenía sus raíces en una serie de factores económicos, sociales, culturales, ambientales y sanitarios estrechamente ligados entre sí y por consiguiente se requería un enfoque multisectorial.

Por ello, la política alimentaria y nutricional se definía como un conjunto coherente de principios, objetivos, prioridades y decisiones adoptadas por el Estado y llevadas a cabo por sus instituciones con el propósito de proporcionar a toda la población del país, la cantidad de alimento y de otros elementos sociales, culturales y económicos indispensables para el adecuado bienestar alimentario y nutricional. Esta política debe ser un componente integral del plan nacional de desarrollo, y cada país debe luchar para llevar a cabo el contenido de esta definición de acuerdo con sus propias capacidades, recursos y estadio de desarrollo<sup>12</sup>.

En la Guía Metodológica, se hace un análisis por medio de tres categorías: oferta, demanda y utilización biológica de alimentos, y su interrelación en países determinados. A partir de esto, se podría preparar un diagnóstico y considerar las políticas públicas necesarias para satisfacer las proyecciones. Después, en su conjunto, se consideró como un proyecto de Naciones Unidas, de tal manera que permitió que los países de Latinoamérica lo adoptaran, pues se contaban con datos para constituir políticas, puesto que se contemplaban los problemas en formas particulares, v.g. se refiere a la gente como categoría de grupos objetivo a los cuales pueden entregarse ciertos servicios.

Durante el periodo de posguerra, mientras se reordenaba la situación de países europeos, Estados Unidos se consolidaba como hegemonía ideológica y económica, y se reunían los órganos e instituciones internacionales, en México se originó el *desarrollo estabilizador*, mismo que entre otras bases, tuvo al nacionalismo, producto de la crisis económica mundial de los años treinta. Se pensó que era el momento de emprender un desarrollo interno. Una de las consecuencias fue que, al consolidarse el nacionalismo mexicano, también se concentró el poder estatal, y a su vez, el presidencialismo con su clientela, pues se apoyaron cada vez más en la división de la población por sectores sociales adheridos al Partido de la

---

<sup>12</sup> Cita del PIA/PNAN en *Ibidem*, p. 204.

Revolución Mexicana y después con el Presidente Lázaro Cárdenas, la consolidación de éstos en organizaciones como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Este momento del desarrollo mexicano, tuvo como objetivos centrales regular la economía, operar la reforma agraria e impulsar el crecimiento económico y de las empresas. Las políticas públicas se orientaron a crear infraestructura esencial de industrias básicas como la eléctrica, para la cual se creó en 1933, la Comisión Federal de Electricidad. Tales propósitos demandaban un creciente gasto público, y, por lo tanto, políticas monetarias y fiscales expansivas.

Durante el periodo de 1940 a 1960, la economía mexicana inició la etapa de crecimiento sostenido; el PIB creció 7.5% anual. El desarrollo estabilizador se asentaba sobre la base de un esquema de crecimiento que conjugaba la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión, con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica. En resumen, las décadas de 1950 y 1960, en México, se caracterizaron por un bajo desempleo, un rápido crecimiento y una inflación estable.

El desarrollo estabilizador coincidió con la concepción del Estado de Bienestar y el intervencionismo estatal<sup>13</sup>. Su fundamento teórico se ubica en las tesis de John Maynard Keynes y William Beveridge. El primero dio un giro a la economía clásica e insistió en la crítica a la economía del *laissez-faire*; abundó en la utilización óptima de todos los recursos disponibles en una economía, y enfatizó la necesidad de una política monetaria que estableciera el tipo de interés adecuado para mantener niveles de empleo que llegaran a la plena ocupación.

El núcleo de su propuesta es conservar la economía capitalista, pero sin todos los efectos negativos que conlleva, entre ellos, el capital financiero, la especulación, y el rentismo. Para este propósito, el Estado debe intervenir para corregir las imperfecciones de la economía de mercado, y lo debe hacer en aquellos

---

<sup>13</sup> Para tratar este tema, el trabajo se basa en Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 793, 2017, visible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4310-del-estado-absoluto-al-estado-neoliberal>. (consultada el 12 de febrero de 2019).

ámbitos que quedan fuera de la actividad económica individual, o en momentos de crisis económica.

Un punto que cabe destacar, en virtud de ser uno de los defectos del neoliberalismo, como se verá más adelante, es que para que haya inversión de los empresarios deben reducirse los salarios de los trabajadores, lo cual, como el mismo economista lo afirma, no es lo relevante, sino generar condiciones de confianza en la economía en general, para que los empresarios destinen sus ahorros a la inversión. En concreto, se debe dar un círculo virtuoso: es imperioso aumentar la demanda global de productos, que dependan del consumo y de la inversión global, cuestiones que, al mismo tiempo, corresponde a los empresarios y de la inversión del Estado; el fin es despertar el interés empresarial al darse cuenta que pueden aumentar sus ganancias con nuevas inversiones.

Tales propuestas se consolidaron, junto con la garantía de brindar condiciones óptimas para reducir la desigualdad, de gozar de derechos humanos de libertad, en sí, la creación del Estado democrático social y derecho. No obstante, el gasto público del Estado crecía a niveles alarmantes que traerían como consecuencia el déficit presupuestal, endeudamiento o estancamiento económico.

Desde este punto comienza la carrera neoliberal en la década de 1980 cuyos efectos los vemos en la crisis económica global de 2008, la invasión a países con y por los recursos naturales altamente rentables, y la desigualdad en las condiciones vitales entre el 10% de la población, aproximadamente, y el resto. Además, la profundización del etnocentrismo de los grandes capitales y la marginalidad de los países con altos índices de pobreza multifactorial, sometidos a políticas exógenas que condicionan su actuación al interior.

El origen de la crisis del Estado de Bienestar ocurre a principios de la década de 1980. Entre las múltiples razones para ello están dos: el arribo al poder de Margaret Thatcher y Ronald Regan en Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente, y cuando los países industrializados comienzan a sentir las contradicciones y deficiencias del modelo de Estado.

Desde la economía, el incremento en el gasto público no correspondía a los ingresos del Estado, lo cual, generó una crisis fiscal como lo menciona James



O'Connor. Para tal problema, una de las soluciones era elevar los impuestos, pero generaría una crisis social. Otras consistían en el control de la política monetaria; la supervisión racional del gasto público para que éste sea más eficiente y eficaz, y al mismo tiempo, permita reducir la corrupción; la contención en el crecimiento de la estructura burocrática del Estado; la mayor participación de la sociedad en las decisiones públicas mediante instrumentos de democracia participativa y deliberativa, y en el control jurídico y político democrático de los grandes poderes fácticos económicos y mediáticos, tanto nacionales como internacionales<sup>14</sup>.

Además, las contradicciones entre el modelo de Estado de Bienestar y el capitalista, se acentúan en el concepto de libertad e igualdad, pues ambas eran vistas por los socialdemócratas desde el punto de vista sustancial donde el Estado debía intervenir para garantizarlas; en cambio, el modelo capitalista en su versión neoliberal aduce que la planeación, el control estatal de la economía, la economía mixta, así como el despilfarro de recursos públicos, derivan a un totalitarismo, por no dejar un libre mercado, pues al no existir éste, se atenta contra las libertades de las personas.

En suma, lo que la economía neoliberal busca es fortalecer la libre competencia y reducir la presión fiscal a las empresas. El modelo no pretende que el Estado no intervenga, sino que lo haga para proteger las inversiones privadas, fortalecer las finanzas, y omita socializar la economía. En otras palabras, los beneficios son privativos del sector empresarial, y los problemas inherentes al neoliberalismo los reciente la mayoría de la población.

Dicho modelo inició en México durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando ocurrió la crisis de la deuda externa, misma que llevó a los acreedores externos a suspender el financiamiento voluntario y a adoptar los rígidos programas de ajuste de impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Respecto a este último punto, se tomaron como medidas, la reducción drástica del gasto público, la contracción del crédito, la elevación de las tasas de interés, el incremento de los impuestos de consumo, así como la contención salarial, mediante la imposición de topes.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 82-83.

La economía se estancó en el periodo de 1983-1987; evidentemente, la política ortodoxa de ajuste resultó ineficaz para controlar los desequilibrios estructurales de la economía mexicana. La inflación se disparó y la producción y el empleo, se postraron sin alcanzar los niveles anteriores a la crisis de 1982. Se demostró el fracaso en cuanto a crear condiciones para la reanudación del crecimiento económico y contener el proceso inflacionario. En cambio, tuvo éxito en lograr que los países latinoamericanos abandonaran los proyectos nacionales de desarrollo y reconvirtieran sus economías hacia afuera, objetivo manifiesto del capital monopolista financiero externo y las élites internas de Latinoamérica. Concretamente, la región se insertó en la globalización neoliberal.

En el marco de la crisis, los países desarrollados redefinieron, en términos neoliberales, “sus recetas para los países en vías de desarrollo”. En América Latina, la estrategia nacional de desarrollo centrada en la sustitución de importaciones entra en crisis y es substituida progresivamente por las estrategias y lineamientos del Consenso de Washington que exalta formas de una integración económica y financiera mundial.

La historia del Consenso de Washington remonta a 1989. En ese año, John Williamson organiza una conferencia en el Instituto de Economía Internacional invitando a connotados especialistas de países latinoamericanos con el objetivo de que expusieran la situación en sus respectivos países. Para que todo mundo reflexionara sobre las mismas cuestiones, el autor prepara un documento con diez reformas para América Latina sobre las cuales existía un total acuerdo entre la mayoría de los economistas trabajando en Washington para los organismos internacionales.

Al documento se le denominó “Consenso de Washington”, mismo que considera las siguientes reformas<sup>15</sup>:

---

<sup>15</sup> Guillén Romo, Héctor, “Políticas y estrategias de desarrollo en América Latina y los países del sudeste asiático” en Vidal, Gregorio. *et al.* (coord.), *Desarrollo y transformación. Opciones para América Latina*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 155-156 / Williamson, John, “Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre 2003, pp. 10-11, visible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf>, (consultada 14 de febrero de 2020)

- a) Disciplina fiscal. En la región, se habían acumulado grandes déficits que condujeron a crisis en la balanza de pagos.
- b) Reordenación de las prioridades del gasto público. Redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres.
- c) Reforma tributaria. La finalidad era que el sistema tributario combinara una base amplia con tasas marginales moderadas.
- d) Liberalización de las tasas de interés y abandono de tasas preferenciales con el objetivo de eliminar la represión financiera y mejorar, gracias a un aumento de las tasas de interés, la selección de las inversiones.
- e) Tipo de cambio competitivo que promueva una tasa de crecimiento de las exportaciones sin indicar si es fijo o flexible.
- f) Liberalización del comercio exterior mediante la drástica reducción de aranceles, el fin de los contingentes y el abandono de las autorizaciones administrativas.
- g) Liberalización de la inversión extranjera directa gracias a la supresión de procedimientos administrativos largos y costosos para establecerse y a la autorización de repatriar beneficios, dividendos y otras regalías.
- h) Privatización de las empresas públicas.
- i) Supresión de reglamentos tendientes a instituir barreras a la entrada y a la salida de los mercados que favorecen los monopolios disminuyendo la movilidad.
- j) Garantía de los derechos de propiedad seguros y enajenables sobre bienes de producción y de consumo a fin de que puedan ser objeto de intercambio, a precios de mercado, con bajos costos de transacción y de manera jurídicamente nítida.

Tales reformas, no garantizaron las altas tasas de crecimiento exhibidas por la región en la década de los años setenta. Asimismo, aspectos relacionados con la redistribución fueron dejados en segundo plano, en el supuesto de que la recuperación económica en un entorno de disciplina fiscal bastaría para que después se generaran mejores oportunidades para todos los agentes. En efecto, la discusión que aún en la segunda década del siglo XXI nos seguimos planteando, consiste en atender dos posiciones extremas: si primero se crece y luego se distribuye (enfoque neoclásico) o si se debe distribuir para crecer (enfoque keynesiano).

La realidad mexicana cedió ante la estabilidad macroeconómica y la apertura a capitales privados con amplios privilegios, en contravención de una justa distribución de la riqueza.

A partir de las anteriores consideraciones, se puede deducir que el neoliberalismo es no sólo el modelo económico contemporáneo, sino una auténtica teoría geopolítica de dominación. Todos los aspectos de las estructuras nacionales e internacionales se alinean conforme a este proyecto, en beneficio de las clases dominantes y de los poderes fácticos que actúan en los Estados.

Según Jaime Cárdenas, el Estado-nación actual se le puede llamar *transnacional*, en virtud de que las principales decisiones que afectan a las sociedades nacionales no se adoptan por los representantes electos de cada nación, sino en sedes extra nacionales. Así, el poder ya no está centralizado en el Estado, sino que se encuentra deslocalizado en instituciones y agentes económicos supranacionales; el gobierno administrativo de cada Estado se reduce, flexibiliza y se ajusta a las necesidades del capitalismo mundial, los poderes extra nacionales no están legitimados democráticamente y el poder militar, fundamentalmente, se localiza en las grandes potencias mundiales o en instituciones supranacionales controladas por esas potencias<sup>16</sup>.

En ese sentido, los procesos de globalización neoliberal tienen como instrumento complejas estructuras jurídicas. Lo que prevalece es el derecho contractual a favor del sector privado que sobrepasan la presencia normativa del Estado-nación. El punto es la condicionalidad que ejercen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que miden el desempeño de los países con los lineamientos de las reglas existentes.

Conforme lo anterior, el núcleo fundacional y funcional del Estado, la soberanía, ve comprometido su significado y alcance, pues la representación democrática crea reglas flexibles, pero no para los gobernados, sino para los poderes fácticos; por ello, no basta erigir un nuevo Estado constitucional con

---

<sup>16</sup> Cárdenas Gracia, *op cit.*, pp. 74-75.

garantías de legitimidad democrática y de protección de derechos humanos, es preciso someterlos a derecho y a controles democráticos.

Los Estados ven reducida su capacidad de coordinación macroeconómica, pues, mediante las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, se les impide establecer políticas keynesianas de altas tasas de gasto público para sustentar el empleo o el crecimiento económico. De esta manera, las posibilidades del Estado se reducen para garantizar los derechos sociales. El modelo jurídico neoliberal de la globalización se caracteriza por la reducción sustancial en la satisfacción de los derechos sociales.

En este esquema, los ciudadanos del Estado-nación tienen menos acceso al empleo, a la salud, a la educación, a la vivienda y otros derechos sociales que en el viejo modelo del Estado del bienestar<sup>17</sup>. Concretamente, el Estado neoliberal mercantiliza todos los derechos humanos y los bienes comunes en beneficio de las grandes corporaciones internacionales; además que se mantiene con déficits de legitimidad democrática y de transparencia, en tanto que no se promueve la participación y la deliberación pública de los asuntos colectivos; no respeta a las culturas ancestrales, y es el principal promotor de la pobreza y desigualdad mundial.

### **1.1.2. Aproximación al concepto de desarrollo multidimensional**

La evolución histórica del concepto de desarrollo, tal como se puede ver en el apartado anterior, obedece a razones de hegemonía, de detentación del poder político y económico, cuya identidad dividió al mundo de forma inexorable en países desarrollados y subdesarrollados según su crecimiento económico y observando índices macroeconómicos orientados a la homogeneización de un modelo extractivo a favor de élites tanto transnacionales como aborígenes.

En dicha dimensión del concepto de desarrollo, se concentran las variables económicas y basa sus principios en el hecho que el crecimiento estimula, de manera automática, el devenir o el progreso de las naciones propiciando el bienestar general de la población, cuya medición se circunscribe al PIB *per cápita*. Además, en un principio, la pobreza se consideró como una dificultad de orden

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 188-189.

laboral y social; posteriormente, se integraron indicadores sobre el nivel de vida de las personas bajo una relación vertical entre Estado y la sociedad<sup>18</sup>.

La explicación del desarrollo no sólo se puede entender en términos económicos, sino que las fuerzas económicas deben ser consideradas dentro de una matriz sociocultural. De ahí que la comprensión de todos los aspectos del concepto en estudio, es decir, su naturaleza, causas, problemas y soluciones, exige que su interpretación sea como un proceso donde se analice el significado de acontecimientos, decisiones y el marco estructural, no como una simple descripción histórica -que además excede y no es el propósito de este trabajo- sino como argumento, metodología que se ajusta a la teoría epistemológica *Hermenéutica Dialéctica Transformacional*, pues busca la causalidad y contradicciones entre las variables y elementos de un fenómeno.

Dicho lo anterior, resulta evidente un hito histórico, la gradual “disolución” de la tensión geopolítica resultado de la posguerra, junto a la aceptación del modelo neoliberal, proceso que presenta una paradoja humanística, en cuanto que representa, el *Thanatos* freudiano y el darwinismo social<sup>19</sup>, que a su vez necesita elementos autopoiéticos del sistema sociocultural. En otras palabras, la ecuación necesita el equilibrio del *Eros* para sobrevivir, lo cual se logra a través de la dimensión social del desarrollo, proceso que implicó el cambio de paradigma en la aplicabilidad de los derechos humanos, sus alcances, e incluso, la viabilidad de la especie *homo sapiens* cuando se habla de desarrollo sostenible, entendiéndolo como la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad

---

<sup>18</sup> Valverde Viesca, Karla, “La institucionalización del desarrollo”, en Valverde Viesca, Karla y Salas-Porras, Alejandra (coords.), *El Desarrollo. Diversas perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, México, Gernika, 2005, pp. 108-110.

<sup>19</sup> El darwinismo social consiste en la extrapolación de la teoría de las especies de Darwin, con la cual se afirma que siendo la selección natural la base de la evolución y de la supervivencia, en la materia que estamos analizando podemos sostener que los más fuertes ven aumentar su riqueza y los más los débiles ven disminuir su riqueza y poder. González Vicen, Felipe, “El darwinismo social: Espectro de una ideología”, España, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 1, 1984, pp. 163-176, visible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1984749> (consultado el 02 de febrero de 2022).

de las futuras generaciones, garantizando el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social<sup>20</sup>.

Así, como diversos países, México adoptó el modelo neoliberal, pero en su marco constitucional y legal garantizó el desarrollo nacional bajo mejoras en la condición de vida de la población mediante políticas orientadas a los deciles más vulnerables. Es justo esta esencia del sistema político y jurídico del Estado Mexicano donde se centra la atención para entender al desarrollo como el argumento histórico de un proceso que dista en satisfacer los fines últimos del bienestar social, aunque se ha sostenido a través del tiempo.

El punto referencial del cual se parte para afirmar que la filosofía de la conceptualización constitucional del desarrollo, difiere tanto con el marco normativo institucional, como del comportamiento de los factores reales de poder que actúan como agentes en el devenir de la vida pública del país son las nociones de bienestar y crecimiento económico, puesto que, mientras el primero es el conjunto, el segundo es un elemento de éste. Sucede lo mismo con todas las instituciones sociales, y las fuerzas políticas.

De esa manera, el bienestar social es el fin último del desarrollo. Ambos, cuando el Estado Mexicano crea su política social, deben ser considerados desde su ámbito multidimensional. Por un lado, subsiste la obligatoriedad de observar todo el marco legal de derechos humanos, es decir, lo vital para el ser humano, y por el otro, la estructura institucional se basa en la reducción de las brechas que generan desigualdad. Aunado a ello, la funcionalidad de índices macroeconómicos sanos, y el intercambio comercial es globalizador con reglas establecidas en instrumentos jurídicos internacionales realizados conforme el mejor arte diplomático. Como se puede deducir, el desarrollo nacional depende, sí de factores exógenos, pero sobre todo de factores endógenos.

Nos explicamos, los países tienen opciones para elegir, dentro del contexto histórico en el que nos ubiquemos, la forma del sistema sociopolítico mediante el cual crearan la maquinaria institucional para regir a la población en un territorio

---

<sup>20</sup> ACCIONA, “Desarrollo sostenible”, Madrid, visible en [https://www.acciona.com/es/desarrollo-sostenible/?\\_adin=02021864894](https://www.acciona.com/es/desarrollo-sostenible/?_adin=02021864894) (consultado el 02 de febrero de 2022).

determinado. En un análisis histórico argumentativo, Daron Acemoglu y James A. Robinson<sup>21</sup>, refieren los procesos de la formación estatal de diversos países apoyándose con teorías económicas y de la revisión documental llegando a conclusiones sumamente relevantes para esta investigación.

Una máxima que encontraron fue que el desarrollo y la prosperidad económicas están asociadas con instituciones políticas y económicas inclusivas, mientras que, caso contrario, las instituciones extractivas conducen al estancamiento y a la pobreza. En concreto, la distribución del poder y la capacidad para ejercerlo influye en las propias bases de la prosperidad económica.

Por un lado, está el marco institucional político y económico inclusivo, en el cual, se fomenta la creación de empresas y empleos, y en general, de oportunidades desde la libertad para toda la población; además, el poder se reparte entre la sociedad y tiene límites, es decir, se practica el pluralismo político. Finalmente, una condición para que se sostenga la apertura política y la inclusión económica es la existencia de un Estado lo suficientemente centralizado, o, dicho en otras palabras, sea capaz de imponer la ley y el orden para coordinar los esfuerzos de todas las fuerzas que interactúan en la vida pública.

Del otro lado, están las instituciones extractivas, mismas que han dominado a Latinoamérica, África y parte de Asia. El poder político está en manos de élites creadas de forma endógena o impuestas por la hegemonía en turno que configuran a las instituciones económicas como extractivas para su beneficio. Cómo se ha logrado mantener por tanto tiempo instituciones eficientes para el desarrollo capitalista de Estado como los europeos y los de norteamérica, o tan ineficientes para perpetuar el atraso en el otrora denominado tercer mundo, la clave es la innovación y el conocimiento.

Al respecto, el tránsito de un paradigma tecnoeconómico a otro se inscribe en las olas de destrucción creativa visualizadas por Schumpeter. Primero emerge el modo de producción, se acopla con el sistema socioinstitucional vigente, pero luego choca con él, para dar lugar a una crisis de ajuste estructural, que propicia la

---

<sup>21</sup> Acemoglu, Daron y Robinson, James A. Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, trad. de Marta García Madera, México, Booket, 2018



reconfiguración del sistema para que suceda la consolidación, cristalización de una visión social y la estabilidad del comportamiento colectivo y organizativo, como condición para una explotación eficiente del capital de conocimiento<sup>22</sup>.

Las economías capitalistas con instituciones eficientes, se mantienen gracias al anterior esquema de reproducción. Sin embargo, países como el nuestro eligieron políticas que han conducido a instituciones extractivas puesto que, desde el estallido de la Revolución Mexicana, una vez derrocado el gobierno de Porfirio Díaz, se enfrentaron diversos grupos, algunos con ideología clara y otros que también querían detentar el poder, se vieron envueltos en cruentas luchas hasta el momento en el cual los “caudillos” decidieron priorizar la estabilidad política a través de la creación de un partido de Estado. En él se formarían los cuadros que dominarían la escena pública bajo la legitimidad de los principios básicos revolucionarios.

Era evidente que, ante tal andamiaje, la institucionalidad política presentara tintes monopólicos e ilimitados que impedían una real oposición. Mientras, la sociedad vivía en una ceguera atribuible a los medios de comunicación, aún la preponderancia de la Iglesia Católica, y algo importante, un poder adquisitivo decoroso, es decir, sin tener instituciones inclusivas, la sociedad tenía “dinero en la bolsa” aunque la pobreza y marginación han sido siempre una constante.

En la década de los setenta, México tuvo la oportunidad, desde nuestra opinión, para poder formar parte de los países de desarrollo tardío, pero que pudiese estar no sólo en las mejores economías como hoy lo está en términos macroeconómicos, sino en su microeconomía. No obstante, la ola progresiva que implicaba el cambio de modelo económico, en lugar de aprovecharlo como una destrucción creativa, pues la sociedad ya estaba madura para el pluralismo político, y la apertura de los mercados daban la oportunidad de emprender nuevas formas de generar riqueza y bienestar, las élites que, como se verá más adelante, conformadas por miembros de los Partidos Revolucionario Institucional y de Acción Nacional, temían que si se creaban instituciones económicas inclusivas para el

---

<sup>22</sup> Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Desarrollo económico y cambio institucional. Una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Juan Pablos Editor, 2009, p. 178-179.

progreso económico, al mismo tiempo se retribuirían la renta y el poder. Así las nuevas instituciones remplazarían a las viejas, y la participación social les restaría control clientelar, pues el proceso de crecimiento económico y las instituciones inclusivas en las que se basan crean ganadores y perdedores en el escenario político y en el mercado económico.

Aun con este panorama, las tensiones sociales no pueden prevalecer de forma insoportable para las estructuras del sistema, por lo que se permiten entradas para liberarlas; de ahí que existiesen las reformas electorales partiendo desde 1977 a la fecha, se aceptaran elementos progresistas fundamentados en derechos sociales, y lo más reciente, por primera vez en décadas, ocurriese el triunfo del candidato de un movimiento opositor a la Presidencia de la República.

Con las premisas anteriores podemos argumentar que la estructura institucional del Estado Mexicano es extractiva en cuanto que los beneficios sociales, políticos económicos y de protección se centra una oligarquía. De ahí casi cualquier esfuerzo por cambiar una parte sustancial del marco constitucional o legal se enfrenta a los “fierros viejos” de la maquinaria del sistema sociopolítico altamente viciado y con inercias que parecen irreversibles.

En esta investigación nos topamos con uno de los elementos sustantivos y procedimentales con más inercias perniciosas dentro de la estructura sistémica mexicana, el federalismo. Veremos cómo esta variable interviniente entorpece que el marco normativo sea un motor para el progreso económico y bienestar social general, y la joven democracia plural que tenemos.

Para continuar con la exposición, permítasenos insistir con la definición de Estado que propusimos en un texto anterior<sup>23</sup>:

*El Estado es un ente público y jurídico soberano asentado en un territorio determinado que se sustenta en relaciones de supra-*

---

<sup>23</sup> La definición de Estado la propusimos en la tesis de licenciatura denominada: “LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA CRISIS DE LEGITIMIDAD EN EL MARCO DE LOS ARTÍCULOS 39, 40 Y 41 CONSTITUCIONALES. FUNCIONALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO MEXICANO”, misma que se puede consultar en el archivo digital de la Biblioteca Central de la UNAM, visible en <http://132.248.9.195/ptd2016/junio/0746180/Index.html>. (consultado en TESIUNAM el 02 de febrero de 2022).

*subordinación, así como de cooperación entre los que ejercen y administran el poder público y el pueblo, bajo un ordenamiento jurídico consensuado, mismo que garantiza la unidad de decisión y acción administrativa, el respeto a la estructura pluralista de la sociedad, el desarrollo de las actuaciones y propósitos del pueblo procurando en todo momento su bienestar, y la observación cabal de un código de ética mínimo.*

A continuación, describo los elementos de la anterior definición.

- a) El Estado es un ente político y jurídico soberano, es decir, es una colectividad considerada como unidad donde existen relaciones de poder y negociación entre dos o más partes que se rigen por una norma originaria y fundamental que establece su organización, alcances y fines conforme el principio de autonomía, tanto interna como con otras organizaciones estatales.
- b) Asentamiento en un territorio. Se asume la necesidad de que el poder público y el pueblo tengan claro el ámbito espacial de validez de sus actuaciones y de las normas que los regula.
- c) Las relaciones entre los gobernantes y el pueblo, en la concepción clásica, se caracterizan por ser de dominación de los primeros y sometimiento u obediencia; sin embargo, esta concepción resulta imprecisa en la época contemporánea, pues ya no hablamos de monarquía y súbditos, sino del pueblo que elige a sus gobernantes, coadyuva con ellos en la consecución de los principios teleológicos del Estado y, sanciona a quienes incumplen sus obligaciones jurídicas y éticas.
- d) Todo Estado debe regirse por un ordenamiento jurídico cuyas características son:
  1. *Consensuado*. El principio fundacional de cualquier Estado es la soberanía que ejerce el pueblo para decidir por sí mismo el tipo de organización que regirá su actuación. En el proceso se debaten, las distintas perspectivas que existen dentro de la colectividad, a través de un esquema representativo o de forma semidirecta.
  2. *Debe mantener una unidad de decisión y acción administrativa*. Se refiere a que, en un Estado funcional y eficaz, el tejido social debe ser sólido, es decir, es necesario que la sociedad esté cohesionada para la consecución de sus fines. Además, que el poder político sea permanente en cuanto a su existencia,

más allá de las personas en las que recaiga el encargo y de la coyuntura histórica.

Asimismo, el Estado tiene el monopolio para hacer cumplir las leyes y sancionar a quienes no ajusten su comportamiento a las mismas. Puede ejercer su potestad para usar la fuerza, pero ésta debe ser oportuna y racional.

3. *Garantiza el respeto al esquema pluralista de la sociedad.* El Estado admite, respeta y protege la coexistencia, en su interior, de ideologías y de grupos de intereses diversos y aún contrapuestos. Su naturaleza es compleja: intervienen múltiples factores que hay que tratar de armonizar y unificar, sin lesionar su justa armonía<sup>24</sup>.
4. *Tiene como principio básico y fin último, fomentar el desarrollo de las actuaciones y propósitos del pueblo procurando su bienestar.* Esto es así porque el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.
- e) La observancia de un código ético mínimo. El Estado es una institución que se fundamenta en la naturaleza racional y libre del hombre y sus fines existenciales y, por lo tanto, de valores individuales y sociales como la verdad, el orden y la justicia. Es una ayuda para que el hombre alcance la plenitud de su ser en el ámbito cultural, político y trascendental.

De esta definición destaca el propósito teleológico del Estado, el bienestar de los gobernados, para ello, el Constituyente Permanente le reconoció la rectoría en materia económica en los términos siguientes:

*Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*

---

<sup>24</sup> González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 10ed., México, Porrúa, p. 254.

La conceptualización de desarrollo nacional consagra, a su manera, la garantía al desarrollo social como una política social de Estado, misma que implica el bienestar social cuya esencia funcional es la disminución de la desigualdad.

*Una política social de Estado en una economía de mercado, debe abarcar las acciones de gobierno que tiendan a obtener el mayor cumplimiento de los derechos fundamentales de los habitantes del país y el mayor equilibrio posible entre las diversas clases o categorías sociales.*

*Es evidente que la política social está íntimamente ligada a la política económica, pero la relación entre ambas da lugar a distintas formas de gobernar; puede ser un mero complemento de la política económica, simplemente el conjunto de los programas asistenciales y de combate a la pobreza, la suma de las acciones gubernamentales en materia de salud, educación, vivienda y otras o un factor central y sustancial del proyecto alternativo de nación.<sup>25</sup>*

A partir de aquí se puede vislumbrar que los gobiernos enmarcados en el modelo neoliberal se han limitado a la expresión de decisiones y políticas distributivas, redistributivas y compensatorias, no aquellas que realmente manifiesten la vocación social de un Estado democrático. Las primeras se traducen en políticas públicas para combatir la pobreza, que, en el periodo de estudio, los programas comenzaron con el PROGRESA hasta su derivación con la administración actual (2018-2024), mismas que serán estudiadas en el capítulo quinto.

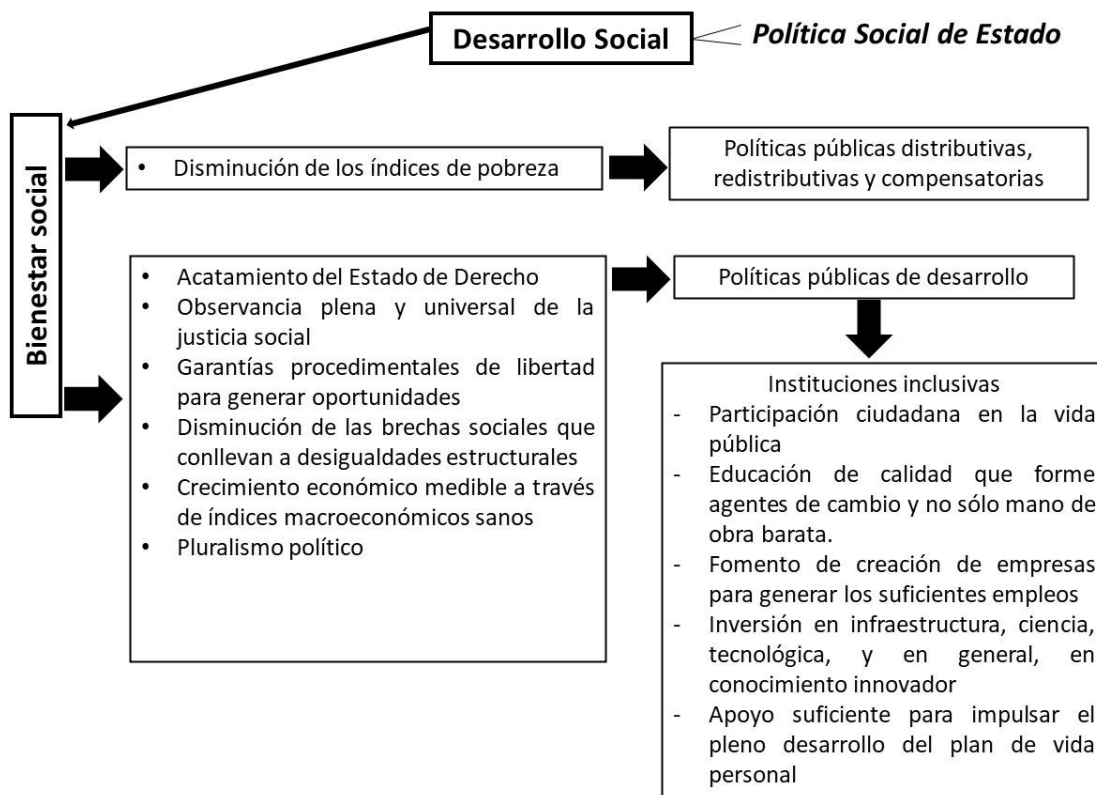
Las segundas son las políticas públicas para el desarrollo social propiamente dichas, fundamentadas en el artículo 25 constitucional. Para fines de este primer capítulo se concluye con un cuadro que conjunta lo que se esperaba que fuese la aspiración institucional del Estado Mexicano, para que, en los capítulos segundo, tercero y cuarto, se analicen las aristas que no permiten que se consolide el modelo ideal. Finalmente, realizaremos aproximaciones de solución a los a la problemática

---

<sup>25</sup> De Buen Unna, Carlos, *La Ley General de Desarrollo Social y la política social*, México, Porrúa, 2010, p. 7.

que presenta el fenómeno en estudio también en el último capítulo y en las conclusiones.

**Cuadro 1. Concepto integral de desarrollo social**



## 1.2. Concepto de oposición

### 1.2.1. Generalidades de la definición

La dialéctica que conforma las relaciones de poder dentro de los procesos democráticos, plantea el tema de la oposición política como elemento primordial en la vida política, al revelar el enfrentamiento entre las fuerzas del orden y las fuerzas del cambio. Su análisis requiere tener dos primicias. Por un lado, la oposición es negación del poder: dicha posición les da identidad a ambos elementos, puesto que conforme lo sostiene Hegel<sup>26</sup>, la diferenciación conceptual se produce cuando la autoconciencia tiene como objeto otra vida que la niega. En segundo lugar, el

<sup>26</sup> Hegel, *Fenomenología del espíritu*, parte B, IV, apartado 3, titulado “Das Ich und die Begierde”, citado en De Vega García, Pedro, *Estudios político constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p.5.

fenómeno de la oposición está sujeta a la praxis donde adquiere sus características, funciones y limitaciones. Con ello queda clara la complejidad para realizar una teoría político-jurídica totalizadora, la razón es que constituye la gran cuestión que determina la evolución y la temática de toda la historia del pensamiento político: el binomio poder-oposición no hace más que expresar la real tensión entre autoridad-libertad<sup>27</sup>.

En su teoría de la oposición, Pedro de Vega apela al principio de legitimidad, pues a *través de éste, el fenómeno del poder se conecta, en el orden fáctico, con las estructuras y elementos que son los mismos de donde emerge y donde se objetiviza, a su vez el fenómeno de la oposición*<sup>28</sup>, es decir, la legitimidad concreta se entiende como creencia de los gobernados que proporciona un justo título al gobierno.

El concepto de legitimidad es multívoco a partir de los diversos usos que se le han dado en las disciplinas del saber humano y el significado práctico en la convivencia ordinaria. Al respecto Gabaldón propone cinco elementos de distinción: a) es una noción de relaciones interpersonales; b) las relaciones son de subordinación, es decir, existen posiciones de comando y obediencia; c) la legitimidad es independiente del contenido de comandos particulares, en ese sentido, se acepta la facultad de disponer; d) la legitimidad supone congruencia entre la base declarada de sustentación de la facultad dispositiva y el principio adoptado para la disposición de comando, y e) implica convicción y no simple resignación<sup>29</sup>.

Tal caracterización se halla en los principios de legitimidad cuya naturaleza es ser justificaciones del poder, es decir, del derecho de mandar. Así, en la historia occidental han existido los principios aristocrático-monárquico, hereditario, electivo y democrático. Bajo ciertas circunstancias son compatibles entre sí; en cambio, la

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p.6.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.7.

<sup>29</sup> Gabaldón, Luis Gerardo, "Introducción", en Gabaldón, Luis Gerardo, *et al.*, *Legitimidad y sociedad*, Venezuela, Alfadil Ediciones, 1989, pp. 11-16.

monarquía absoluta fue combatida por la democracia<sup>30</sup>. Cada forma histórica de poder viene configurada por una forma específica de legitimidad, incluso, si no hay autoconciencia de la misma. En el mundo antiguo se percibía en términos de necesidad implacable, con factores conjuntos como la moral, la religión, la economía y el derecho, además de una visión de ciudadanía.

Caso contrario, la evolución al mundo moderno implicó la receptividad del poder como una necesidad discutible, en la que cabe ponderar las condiciones de su formación y de su ejercicio: apareció la autoconciencia de legitimidad. A partir de este proceso, podemos inferir que los principios de legitimidad los caracteriza: a) estar desprovistos de toda trascendencia; b) son justos en ciertas condiciones y absurdos cuando faltan éstas, y c) no pueden ser impuestos inmediata e irresistiblemente al espíritu humano. De esa forma, todos los principios son instrumentos de la razón, de los cuales pueden servirse los seres humanos para crear un poder eficaz; sin embargo, se pueden tornar absurdos, pues la racionalidad es accidental e inestable. En suma, los principios son convenciones que se distinguen de otras porque están dotadas de *un mágico poder; por muy frágiles que sean, apenas los seres humanos se dejan convencer por el espíritu revolucionario y se levantan contra ellos, son fulminados por el miedo a la regla violada*<sup>31</sup>.

Conforme la definición de Habermas de legitimidad, existe la pretensión de legitimidad relacionada con la preservación social de una identidad social y orden político reconocidos; para que esto suceda, hay una serie de legitimaciones, los cuales sirven para emplear el poder político de tal manera que los valores constituidos de las identidades de la sociedad se realicen. Los procedimientos y presupuestos de justificación son en sí mismos la base legitimante en que se apoya la validez de las legitimaciones. La idea de un acuerdo que deba ser alcanzado por todas las partes, como libres e iguales, determina el tipo procedimental de legitimidad en la época moderna<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Ferrero, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, trad. Federico López Cruz, Buenos Aires, Inter-americana Editora, colección Vida del Espíritu, vol. II, 1943, p. 35.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 38-40.

<sup>32</sup> Habermas, Jürgen, *Communication and the evolution of society*, London, Heinemann, 1979, pp. 182-183, citado en Gabaldón, Luis Gerardo, *op cit.*, p. 63.



Ahora bien, si el poder se justifica social y políticamente, quiere decirse que la misma base legitimadora del poder constituye, o puede constituir, la base legitimadora de la oposición. Y es a esta luz a la que habrá que interpretar las primeras manifestaciones de una teoría de la oposición que, arrancando de la doctrina de la resistencia, llegará a la doctrina de los derechos del hombre del pensamiento democrático liberal<sup>33</sup>.

Para comprender dicho proceso, es preciso conocer los supuestos en que se apoya la ideología legitimadora del poder. Conforme ello, Dahrendorf distingue dos actitudes ideológicas. Por un lado, aparece la tesis negadora del conflicto que fuerza al poder lograr una convivencia unitaria y sin tensión<sup>34</sup>. Por otro lado, surge la idea de que a la convivencia social le es consustancial el conflicto y debe ser regulado. De ahí que se distingan entre la oposición ideológica y la oposición como discrepancia.

Respecto a la oposición ideológica comienza con la configuración de un marco teórico, pues la negación total del poder implica la negación previa de sus criterios legitimadores. El sistema legitimador de la oposición tiene dos formas típicas. En primer lugar, aquella donde oposición y violencia coinciden: la relación entre la teoría y la acción es débil, entonces, quienes apuestan por cambiar el orden establecido por esta vía, obedecen a impulsos más que a razones estratégicas y de largo aliento. La segunda, concibe el cambio sociopolítico no como efecto de una voluntad implacable del ser humano, sino en función de necesidades históricas, que trascienden a esa voluntad individual: la oposición se articula más en torno a ideas que ha impulsos, por lo que los supuestos teóricos juegan un papel más relevante.

Como se puede deducir, la oposición ideológica se sustenta en ideas revolucionarias, pues pretende transitar hacia otros sistemas de legitimación. Las bases legitimadoras del poder ya no corresponden a las aspiraciones sociales, es decir, pretenden cambiar el contrato social, o más concreto, los fundamentos del sistema.

---

<sup>33</sup> De Vega García, Pedro, *op cit.*, p. 10.

<sup>34</sup> Dahrendorf, Ralf, *Sociedad y libertad*, Madrid, Tecnos, 1966, pp. 180 y ss. citado en *Ibidem*, p. 13.

Distinto a esto, la oposición como discrepancia acepta la base legitimadora del poder, pero rechaza las actuaciones concretas del mismo. Cuando el poder se constituye como resultado de una praxis social conflictiva, que sin falsear la realidad intenta asumirla en su compleja variedad de matices, aparece este tipo de oposición<sup>35</sup>. Por lo tanto, la conexión entre este concepto y la democracia es ineludible, pues la legitimidad democrática supone como condiciones el derecho de oposición y la libertad de sufragio; es así como el proceso político democrático se legitima a través del desarrollo histórico de la oposición, pues la naturaleza del poder es estar limitado y condicionado. Resulta obvio que es aquí cuando se institucionaliza la oposición para discrepar y cuestionar al poder, pero no negar los supuestos legitimadores, pues hacerlo es negar las bases en que se apoya la propia oposición.

Desde la perspectiva histórica del pensamiento y praxis política, la oposición es connatural al poder, son dos caras del mismo fenómeno, tal como se pudo constatar en los párrafos anteriores. Ahora toca esbozar una noción de oposición desde diversas posiciones, aunque advirtiendo que el desafío es mayúsculo, pues hay tantas definiciones como visiones sociopolíticas-jurídicas existen.

Giampaolo Zucchini define a la oposición como:

*La unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o por los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de los cuales, los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legalistas o ilegales y violentos. De todo esto es posible extraer un ulterior significado más específico de oposición hablando de ese tipo particular de oposición política que es la parlamentaria y a la cual, en la actualidad hace referencia, generalmente, ya que en los regímenes liberal-democráticos se habla simplemente de oposición...*<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>36</sup> Zucchini, Giampaolo, "Oposición", en Bobbio, Norberto. *et al.*, *Diccionario de política*, 6ª Ed., México, Siglo XXI Editores, vol. 2, 1991.

Si bien la anterior definición expone la esencia del concepto en estudio, la especificidad de las definiciones, de acuerdo con Oreste Massari al libro de Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, se dividen en dos tipos de perspectivas: a) las que intentan dar un significado general al fenómeno, y b) las que intentan una definición analítica y específica en relación con su génesis histórica y ubicación geográfica<sup>37</sup>.

Dentro del primer grupo, el autor ubica a Robert Dahl quien, en su clásico estudio de la poliarquía, no incluyó en las ocho garantías institucionales como requisitos para que se pueda hablar de régimen democrático. De hecho, separa los términos de democracia y oposición: *la democratización y desarrollo de la oposición pública no son en mi opinión, procesos idénticos ya que asumo que una característica clave de la democracia es la continua receptividad del gobierno a las preferencias de los ciudadanos, considerados como políticamente iguales*<sup>38</sup>. Asimismo, tiene una visión racionalista o utilitarista de la oposición, pues sustenta que debe estar permitida en un sistema político si el gobierno considera posible que una tentativa de coartar a la oposición esté destinada al fracaso o, aunque la tentativa tuviese éxito, los costos de la coerción excediesen a los beneficios. Cabe decir que su entendimiento del fenómeno pretende ser axiomático y por lo tanto aplicable a regímenes no democráticos.

En el segundo grupo se encuentran Ionescu y de Madariaga<sup>39</sup> para quienes oposición es la forma más avanzada e institucionalizada forma de conflicto político, así se convierte en la institución que corona una sociedad plenamente institucionalizada. Cabe aclarar que cuando se habla de institución es en sentido amplio, pues se refiere a la aceptación sociopolítica del rol que tiene la oposición en el sistema político.

---

<sup>37</sup> Massari, Oreste, "Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias", en Pasquino, Gianfranco, *La oposición en las democracias contemporáneas*, trad. Edgardo Mocca, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1997, p. 79-81.

<sup>38</sup> Dahl R.A. (trad. Angeli, Milán 1980), *Polyarchy. Participation and opposition*, London, Yale University Press, 1971, citado en *Ibidem*, p. 80.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 95.

Ahora bien, la institucionalización de la oposición en sentido estricto, la asume Von Beyme<sup>40</sup> cuando menciona que, en el moderno estado constitucional, la figura se encarna en el sistema parlamentario clásico inglés, porque solo puede desarrollarse cuando hay ciertos derechos garantizados a todos los políticos en los cuerpos representativos.

Finalmente, desde esta perspectiva, De Vergottini<sup>41</sup> propone una definición más jurídica:

*La oposición parlamentaria consiste en la procedimentalización de la función opositora en el seno del órgano político representativo asambleario en los ordenamientos garantistas de separación de poderes correspondientes a la experiencia del Estado liberal y sus epígonos. La oposición es la actividad dirigida a controlar lo actuado por el Gobierno, condicionando e influenciando su rumbo, sobre la base de la orientación programática y en vista de una futura sustitución del conjunto del gobierno (oposición-función), desarrollada por los grupos parlamentarios minoritarios externos a la mayoría gubernamental (oposición-organización).*

De lo expuesto hasta este momento podemos colegir que la oposición es un elemento fundacional de los Estados constitucionales actuales, en virtud de que el paradigma democrático pretende robustecer los alcances de los derechos fundamentales. Sin embargo, el mismo sistema constitucional mexicano tiene como principio legitimador la voluntad del pueblo, quien, en todo momento, puede modificar las bases legitimadoras del pacto social; ello, bajo los procedimientos establecidos, sin poner en riesgo la viabilidad funcional estatal. En tanto la pretensión de legitimidad está en torno de la soberanía popular, la legitimación del orden político debe orientarse a asegurar la participación equitativa, libre y verdadera de la base social, mediante los órganos legislativos, figuras de democracia semidirecta, o acciones colectivas.

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>41</sup> De Vergottini, G., "Opposizione parlamentare", en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, vol. XXX, 1980, p. 532, citado en *Ibidem*, p. 83.

Así, el derecho a decidir sobre los asuntos públicos es un derecho connatural del ser social que debe estar protegido por los principios de libertad, con el propósito de que la pluralidad de la sociedad se manifieste. La desigualdad positiva de los seres humanos los hace únicos, con existencias complejas y diversas que enriquecen las relaciones interpersonales, solidifican culturas y hacen posible la apropiación de proyecciones vitales garantizadas mediante las instituciones reconocidas por el diseño estatal. No obstante, dicha condición también hace inevitable el disenso y la confrontación, que conlleva a la presencia de la oposición entre grupos y con los detentadores del poder.

La aspiración democrática más avanzada normaliza a la oposición como parte del diseño institucional, le reconoce un lugar específico con funciones claras. Se torna una oposición como discrepancia, que no afecta al sistema, sino que da alternativas de representación cíclica, con las respectivas adaptaciones a la praxis social. Con esto queremos decir que la actuación de la sociedad se enmarca en prácticas legítimas, reguladas, y que al final tienen un efecto determinante para un sector o para toda la organización estatal. Preciso es subrayar la importancia que tiene esta perspectiva para el presente trabajo: la alternancia gubernamental y la transición a un régimen democrático ocurrieron como efecto de luchas sociales que derivaron en organizaciones sociales o agrupaciones políticas dentro del sistema de partidos, que, junto con el sistema federal, dio cabida a múltiples voces impulsoras de cambios sustantivos en la forma de hacer política.

Desde la óptica de la teoría política de Hanna Arendt, el punto para analizar cuáles son las condiciones para que la política tenga lugar y de qué modo se lleva a cabo la construcción del mundo político, toma como punto de referencia a “la condición humana” y sus actividades fundamentales: la vida activa y la vida contemplativa. La primera se compone por tres actividades: la labor que se dirige a la conservación de la vida; el trabajo que está determinada por la lógica de medios-

fines, y la acción mediante la cual resulta posible la construcción y transformación del mundo<sup>42</sup>.

El mundo, en términos de Enrique Dussel, es la totalidad de sentido comprendida por el horizonte fundamental, es decir, ya no es la abstracción del cosmos como la totalidad de las cosas reales, sino solo los entes que “son” con relación a la persona. Se concibe como un metasistema o el sistema donde convergen los demás sistemas. Esto es, cada actividad práctica humana tiene su campo respectivo, dentro del cual se cumplen las acciones, sistemas, e instituciones propias de cada una de estas actividades<sup>43</sup>.

Por ello, el sujeto se hace presente en dichos campos situándose en cada uno de ellos funcionalmente de diversa manera. El mundo cotidiano no es la suma de los campos, ni los campos son la suma de los sistemas, sino que los primeros engloban a los segundos, como la realidad siempre excede todos los posibles mundos, campos o sistemas; porque al final, los tres, se abren y se constituyen como dimensiones de intersubjetividad, puesto que los sujetos están inmersos en redes intersubjetivas, en múltiples relaciones funcionales<sup>44</sup>.

De esta forma, el sistema o campo que pretende transformar al mundo es el político mediante acciones concretas que a su vez legitiman el orden político-jurídico cuyo origen se sitúa en el fundamento del metasistema o mundo: la vida, su conservación y constante mejoramiento. Para que exista en la realidad, debe haber condiciones de libertad y pluralidad de subjetividades en convivencia equitativa, pues entendemos a lo político no como dominación, sino como promesa creativa de cohesión social e identidad cultural orientada a beneficiar al pueblo.

La acción política se desarrolla dentro de un marco legal consensuado como un acuerdo que regula las relaciones entre quienes lo suscriben. Éste determina qué acciones pueden llevarse a cabo para cumplir las expectativas sociales

---

<sup>42</sup> Vargas Bejarano, Julio César, “El concepto de acción política de Hanna Arendt”, *Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte*, Barranquilla, Colombia, núm. 11, diciembre 2009, p. 83, visible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85412265004> (consultado el 04 de enero de 2022).

<sup>43</sup> Dussel, Enrique, *Filosofía de la liberación*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios núm. 571, 2011, pp. 54 y ss.

<sup>44</sup> Dussel, Enrique, *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006, p. 15-16.

referentes a su incidencia en la vida pública y que permitan el mantenimiento del sistema y su funcionalidad.

Dicha acción social se fundamenta en la promoción y ejercicio de los derechos políticos, los cuales suponen, por un lado, la formación de opiniones políticas y de una opinión pública que sólo puede provenir de la libre expresión del pensamiento, del debate público y de una información independiente; del otro, la organización de los ciudadanos en partidos, sindicatos, movimientos de opinión y de oposición. Todo ello enmarcado en los principios de la democracia como verdaderos contrapoderes sociales. En la actualidad, se ha configurado la figura política de la sociedad civil.

Como sociedad civil se entiende: *el tejido social formado por una multiplicidad de unidades territorialmente autoconstruidas y funcionalmente basadas, las cuales coexisten pacíficamente y resisten colectivamente la subordinación al Estado, al mismo tiempo que exigen inclusión dentro de las estructuras políticas nacionales*<sup>45</sup>. En otras palabras, el término refiere la convivencia constante de desiguales que pretenden ser incluidos en la colectividad, cuya función es obtener provecho del potencial conflicto para consolidar una estructura orgánica fuerte que pueda controlar y/u oponerse a las instituciones, procesos, o a los basamentos mismos del Estado. Esto es así sobre todo en sociedades como las latinoamericanas: la desigualdad y exclusión de la mayor parte de las personas hacen indispensable contar con canales donde puedan participar en la vida pública con el propósito de no crear nuevas formas de desigualdad condicionadas a la discreción de las élites que se benefician de la estructura existente de la sociedad.

Ahora bien, la participación social institucionalizada, primordialmente en procesos legislativos, o como condicionante del actuar de los poderes ejecutivos, o bajo el esquema del derecho de asociación, no es la única forma, en virtud de que,

---

<sup>45</sup> Oxhorn, Philip, "From controlled inclusion to coerced marginalization: The struggle for civil society of Latin America" en *Civil Society: Theory, history and comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995, pp. 251-2, citado en Oxhorn, Philip, "La sociedad civil de adentro hacia afuera. Comunidad, organización y desafío de la influencia política", trad. Elena Jiménez Lara, México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, nueva época, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre de 2014, p. 261.

cuando el hartazgo llega a su límite, surgen movimientos sociales que disrumpen la vida pública parcial o totalmente. En el primer caso, funcionan como presión social para que sucedan los cambios exigidos, mismos que a mediano o largo plazo impactan en la agenda legislativa.

Por otro lado, la oposición total a los detentadores del poder conlleva a legitimar movimientos radicales revolucionarios con una ideología clara, proyecto alternativo y estrategia específica desde el inicio, o como reacción a constantes atropellos. Es en este caso cuando el sistema estatal ve rebasados sus límites de transgresión vigentes aún con la disrupción parcial de la vida ordinaria. Cabe decir que los Estados democráticos actuales implican un sistema político abierto que admite la posibilidad de límites para la aplicación de la ley. Esta flexibilidad responde al poder originario al que se refería Jorge Carpizo, el cual establece las reglas de la libertad y de la seguridad jurídica y, en la realidad, suele expresarse de manera regulada y organizada a través, por ejemplo, de manifestaciones y concentraciones. Como consecuencia, en los sistemas constitucionales democráticos se extienden los términos de la tolerancia en beneficio de las libertades públicas, más allá de las limitaciones impuestas por los preceptos legales<sup>46</sup>.

Esta tolerancia a la transgresión del orden constituido resultado de un criterio garantista *pro persona*, se encuentra sujeto a los límites de compatibilidad que es el rango de variación que puede tolerar un sistema sin que se modifique su propia estructura. En este sentido, el texto constitucional establece el ejercicio de la soberanía del pueblo a través de los órganos estatales constituidos, y cuando se pretenden hacer modificaciones al *pacto social*, el artículo 135 precisa el proceso de modificación bajo el esquema del Poder Constituyente, mismo que implica la decisión mayoritaria de todos los órdenes de gobierno. No obstante, el artículo 136 reconoce la posibilidad de hechos disruptores del orden público que puedan modificar la vida ordinaria de las personas aun sin su consentimiento ni legitimidad. Para revertir dicha situación, se prevé que una vez que se recobre la libertad, el orden constitucional se restablecerá y se juzgará a quienes propiciaron la rebelión.

---

<sup>46</sup> Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000, p. 333.



Ahora bien, de la interpretación conjunta de los artículos 39, 135 y 136, se colige que el texto fundamental reconoce la diversidad social, por lo tanto, la posibilidad de conflicto, las acciones para adecuar el marco normativo a las nuevas circunstancias, y las libertades que garantiza la organización democrática estatal. En otras palabras, el sistema constitucional es autopoietico, cualidad que le da fuerza y viabilidad. Con esto queda claro que ningún régimen jurídico reconocería el derecho a la revolución porque entrañaría un factor latente para la autodestrucción; sin embargo, como dice Carpizo, su fundamento no es legal, sino sociológico y ético, pues cuando un orden jurídico deja de satisfacer las necesidades, aspiraciones e ideales de una comunidad, cuando él se convierte en opresión, entonces nace el derecho a la revolución pero no como una facultad jurídica, sino como un derecho de vida, de la realidad<sup>47</sup>.

Como se pudo observar a través de este análisis conceptual, el equilibrio del sistema democrático depende, en gran medida, de la institucionalización de los roles de la oposición tanto como organización social extraparlamentaria, o, como veremos más adelante, como parte de los órganos legislativos. Ambas oposiciones deben coexistir para complementarse y cumplir las expectativas sociales. Esto es así porque la presión social constituye un medio de expresión mucho más dinámico, directo y eficaz que el proceso legislativo, pero, a su vez, su corta duración, estabilidad y mantenimiento, puede no tener el impacto real y profundo que sí tiene las decisiones de los legisladores.

Preliminar al desarrollo de los siguientes apartados, la noción general de oposición considera que su naturaleza como figura política-jurídica implica una funcionalidad de puente entre las contradicciones propias de un régimen democrático. De hecho, desde una explicación teórica se acepta que la oposición nace a partir de la división de poderes y de la universalización del voto: en el primer caso, se habla de un elemento del Estado de Derecho, y en el segundo, del estado democrático. Cual sea el caso, también se complementan, pues mientras la división de poderes corresponde a la estructura estatal y sus arreglos, mismos que son

---

<sup>47</sup> Carpizo, Jorge, "Constitución y revolución", México, *Estudios constitucionales*, UNAM, 1980, pp. 43-63.

atendidos por representantes; el voto conjunta la participación ciudadana tanto para colaborar con el gobierno como para cambiarlo a través de las urnas.

En resumen, la oposición es participación, exigencia al sistema representativo, y definición de los aspectos del poder en un momento, contexto y lugar determinado. A partir de estos elementos, la diversidad político-jurídica conlleva que los estudios acerca del fenómeno propongan modelos y tipologías, mismas que se revisarán a continuación.

### 1.2.2. Caracterización de la oposición como institución central de un Estado democrático

Este apartado retoma la tipología y clasificaciones funcionales que diversos autores han propuesto para comprender a la oposición. Cabe mencionar, que en muchos casos no son excluyentes entre sí, tal como será demostrado en los siguientes capítulos cuando se vea el comportamiento de las fuerzas políticas dentro del contexto de gobierno divididos.

**Cuadro 2. Características y tipología de la oposición<sup>48</sup>**

<p>Maurice Duverger<sup>49</sup></p>	<p><i>Tipos de oposición depende del número de partidos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La relación entre dos partidos permite que la oposición reemplace al gobierno.</li> <li>b) En el sistema multipartidista no todos los partidos podrían aspirar a constituirse como alternancia.</li> </ul> <p><i>Tipología basada en los principios que diferencian a los partidos de oposición:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Lucha sin principios: defienden intereses precisos.</li> <li>b) Lucha sobre principios secundarios: existe un acuerdo básico que otorgaría estabilidad al régimen.</li> <li>c) Lucha sobre principios fundamentales: la oposición cuestiona la legitimidad del sistema buscando reemplazarlo.</li> </ul>
<p>Giovanni Sartori<sup>50</sup></p>	<p><i>Clasificación de oposiciones en función de su responsabilidad con los valores y el sostenimiento del sistema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Oposición responsable y constitucional.</li> </ul>

<sup>48</sup> Elaboración propia

<sup>49</sup> Massari, Oreste, *op cit.*, p. 103.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 104.

	<p>b) Oposición constitucional, pero no responsable. Demagogia y confrontación directa con el gobierno.</p> <p>c) Oposición ni responsable, ni constitucional.</p> <p><i>Propone como variante adicional al número de partidos de Duverger, a la polarización:</i></p> <p>a) A mayor distancia entre los extremos ideológicos, más polarizado el sistema y más profundos los desacuerdos.</p> <p>b) Partidos extremos implica que las decisiones de los partidos del centro perderían importancia en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, partidos alejados del centro elevarían su importancia y adquirirían capacidad de veto.</p>
<p>Otto Kirchheimer<sup>51</sup></p>	<p>Adiciona un tipo de oposición al sistema de Duverger: la oposición debilitada. Surge del abandono de las funciones de la oposición por la conformación de un cartel basado en acuerdos y pactos entre los principales partidos, que los llevaría a compartir funciones gubernamentales. Cabe mencionar que la competencia entre los partidos de coalición perdura, pues depende del resultado electoral, las condiciones del pacto y definición de las políticas a impulsar por la coalición.</p>
<p>Arend Lijphart<sup>52</sup></p>	<p><i>Consocialismo.</i> Consiste en un acuerdo amplio de cooperación entre élites representativas, organizado según una compleja combinación de pluripartidismo y representación proporcional, y cuyo objetivo es contrarrestar los efectos desintegradores de fracturas sociales profundas.</p> <p>Se pretende que todas las ideologías y posturas se integren al sistema con el propósito de que sean partícipes de las decisiones de la vida pública. Lijphart lo resume de la siguiente forma:</p> <p><i>En las sociedades plurales norma de la mayoría significa dictadura de la mayoría y contienda civil antes que democracia. Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que acentúe el consenso que incluye más bien que excluye, en lugar de oposición, y que intente optimizar la amplitud de la mayoría gobernante en vez de darse por satisfecho con una estricta mayoría, esto es la democracia por consenso.</i></p> <p>El autor enmarca la democracia de consenso en ocho elementos:</p>

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>52</sup> Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, 4º ed., trad. Elena de Grau, Barcelona, Ariel 1999, 37-45.

	<p>a) Participación de todos los partidos en el poder ejecutivo para conformar una gran coalición.</p> <p>b) Separación formal e informal de poderes.</p> <p>c) Bicameralismo equilibrado y representación de la minoría.</p> <p>d) Sistemas pluripartidistas.</p> <p>e) Sistema de partidos multidimensional.</p> <p>f) Representación proporcional.</p> <p>g) Descentralización y federalismo territorial y no territorial.</p> <p>h) Constitución escrita y veto de la minoría.</p> <p>En conjunto tienen por objeto</p> <p><i>moderar la regla de la mayoría mediante la exigencia o fomento de la participación en el poder de la mayoría y la minoría (grandes coaliciones), la dispersión del poder (entre Ejecutivo y Legislativo, dos cámaras legislativas y varios partidos minoritarios); una equitativa distribución del poder (representación proporcional); la delegación de poderes (a grupos organizados territorial o no territorialmente); y un límite formal al poder (gracias al veto de la minoría).</i></p>
Gianfranco Pasquino <sup>53</sup>	<p>Como premisa, ninguna oposición democrática vota contra el gobierno en todos los casos, pues si se caracteriza por ser consistente y responsable, está sometida a condicionamientos estructurales, reglamentarios, comportamentales, organizativos, socioeconómicos y políticos.</p>
Juan Linz <sup>54</sup>	<p>El autor hace la distinción entre oposición leal, desleal y semileal.</p> <p>Respecto a la oposición leal, las características son las siguientes:</p> <p>a) Compromiso con los medios electorales para acceder al poder y para entregarlo incondicionalmente mediante los mismos.</p> <p>b) Rechazo a los medios violentos para obtener el poder.</p> <p>c) Rechazo a establecer alianzas con las fuerzas armadas para sustentar o derribar un gobierno.</p> <p>d) Rechazo a un discurso en favor de la violencia para conseguir el poder.</p>

<sup>53</sup> Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Madrid, Alianza, 1995, p.63.

<sup>54</sup> Linz, Juan J., "Crisis, Breakdown and Reequilibration", en Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (ed.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978, citado en Reveles Vázquez Francisco, "Oposición y democratización: Tres enfoques", México, *Estudios Políticos*, octava época, núm. 8, mayo-agosto 2006, pp. 70-74, visible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162006000200059](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162006000200059). (consultado el 10 de enero de 2022).

	<ul style="list-style-type: none"><li>e) Compromiso con las reglas democráticas e institucionales, sin oponer condiciones más allá de la garantía de las libertades civiles.</li><li>f) Disposición de asumir la responsabilidad de gobernar o ser parte de la mayoría gobernante.</li><li>g) Voluntad para establecer alianzas con partidos ideológicamente distantes.</li><li>h) Rechazo a alianzas con oposiciones desleales al régimen.</li><li>i) Disposición para denunciar a las fuerzas que pretendan derribar el orden político democrático.</li><li>j) Compromiso para neutralizar el poder de presidentes, judicatura y las fuerzas armadas para asegurar la autenticidad del proceso político democrático.</li></ul> <p>La oposición desleal es aquella que utiliza métodos violentos con el fin de obtener el poder. Incluso es capaz de alcanzarlo mediante las elecciones, pero no perderlo por esa vía, sino forzar a una dinámica ilegal donde la represión sería un elemento decisivo para conservar el poder.</p> <p>De acuerdo con esta tipología, los partidos o grupos contrarios al régimen, no aceptan su condición de minoría y apuestan a cualquier medio, incluso hacer alianzas con otras fuerzas distantes para ganar el poder sin reparar en las acciones que tenga que hacer. Su propósito es desestabilizar al sistema, por eso se habla de oposiciones antisistema.</p> <p>Ahora bien, pueden formarse partidos que, sin ser antisistema, juegan el papel de oposición semileal, porque no pretenden destruir a la democracia. Aun así, pueden ser más perniciosos que la oposición de los partidos antisistema, pues tienen actitudes oscilantes y ambivalentes frente a la democracia, y su comportamiento puede diferir de su oratoria sobre todo cuando toleran que otros actores políticos violan los límites de los patrones legítimos de la política democrática. En otras palabras, su actuación se ubica en el supuesto de comisión por omisión, pues ante el oprobio de un atentado contra el orden normal e injusto, no impida su progreso, los convierte en cómplices. Las motivaciones para su falta de determinación incluyen la fragilidad interna, por temor a perder posiciones o porque su desconfianza y hostilidad al partido en el gobierno es de tal magnitud que justifican sus vacilaciones.</p>
--	---

<p>José Antonio Crespo<sup>55</sup></p>	<p>Para Crespo, existe la oposición oportunista, radical y moderada. La primera se refiere a que está dispuesta a aceptar cualquier concesión al régimen, a cambio de disminuir su presión; en cuanto a la radical, exige la satisfacción de todas sus demandas y se niega a matizarlas a través de la negociación con el régimen, y finalmente, la moderada se refiere a que, sin perder de vista el objetivo central de lograr una auténtica democratización, está dispuesta a dar garantías a ciertos intereses irrenunciables de la élite autoritaria, a modo de facilitarle la decisión de aceptar plenamente el paso a la democracia y lograr que sea una transición pacífica y ordenada.</p>
---	---

Como se puede deducir de las definiciones y tipologías expuestas en este apartado, la oposición es el núcleo fundamental para que exista un auténtico Estado constitucional democrático, pues de su determinación, fuerza y proyecto sólido depende la salud del sistema representativo, es decir, si bien, desde el marco constitucional y legal existen contrapesos, el equilibrio político, cultural y económico también es importante para que se trascienda la institucionalidad extractiva.

Por esa razón la variable independiente es el comportamiento de las fuerzas políticas, como instituciones de interés público tomando en cuenta desde qué postura ideológica-estratégica se encuentren, y sus habilidades de negociación en un panorama cada vez más diverso. La consecución de fines generales depende de ello; aunque, como veremos en seguida, la ingeniería constitucional y legal del federalismo, se enfrenta a inercias centrípetas y centrífugas que intervienen, modifican o, incluso, entorpecen esta obligación del Estado Mexicano.

### **1.3. Concepto de federalismo**

#### **1.3.1. Forma Federal en el Estado Mexicano**

Derivada de la decisión soberana del pueblo mexicano, el Estado Mexicano se constituye conforme los principios del artículo 40 de nuestra Carta Magna. Es preciso en este punto, distinguir entre formas de gobierno y de Estado, pues permite categorizar bajo cuál sistema se rige el país.

---

<sup>55</sup> Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano, 1999, p. 104.

La forma de gobierno es la configuración del ejercicio y la organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social y la forma de Estado, se refiere a cómo está configurado institucionalmente todo el Estado<sup>56</sup>, es decir, se toman en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico<sup>57</sup>.

Las formas de gobierno clásicas son monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos y sus formas corruptas, tiranía, aristocracia y la democracia (en términos aristotélicos). Maquiavelo las reduce a república, aristocrática o democrática y a monarquía, y Montesquieu introduce reformas a la clasificación aristotélica y distingue tres formas de gobierno: la monarquía, el despotismo y la república.

Las formas de Estado, dice Bobbio<sup>58</sup>, se pueden distinguir con base en dos criterios principales, el histórico y el referente a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad. Dentro del primero, los historiadores han coincidido que son: el Estado feudal, el estamental, el absoluto y, finalmente, el representativo. Respecto al criterio de expansión del Estado puede ser mínimo o máximo. Además de esta clasificación, la que han observado los autores categoriza al Estado federal y el Estado unitario o central según la existencia de uno o varios poderes respecto de un mismo Estado.

La esencia, naturaleza y organización del Estado se comprende al interpretar la fórmula conjunta de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales pues se establece que la titularidad de la soberanía la tiene el pueblo -otrora posesión del soberano como máximo mandatario- y, por lo tanto, es su voluntad constituirse en una República democrática, federal y laica bajo un sistema representativo mediante el cual ejercerán su soberanía.

Sin embargo, la interpretación literal de dichos artículos no es suficiente para entender la estructura y funcionamiento del Estado. El artículo 40 confunde género

---

<sup>56</sup> Montero Zendejas, Daniel, *Derecho político mexicano*, 2ª ed., México, Trillas, 2010, p. 85.

<sup>57</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 12º reimp., México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios no. 487, 2006, p. 144.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 158.

y especie, es decir, según la clasificación de las formas de gobierno y Estado, tenemos que la República es una forma de gobierno -conforme a la clasificación romana y moderna- con un régimen democrático. Las demás características de la República que la Constitución reconoce, ya no son formas de gobierno, sino de Estado. De esta manera tenemos que el Estado mexicano es un Estado federal y un Estado laico. Además, el sistema de gobierno es representativo y presidencial.

Antes de continuar con nuestra exposición es oportuno tener una noción de sistema y régimen. Para dicha empresa, se tomará como apoyo el texto de Diego Valadés<sup>59</sup>.

El autor establece que *sistema* es el ensamble y la interacción de instituciones conforme las cuales, se organiza y funciona el poder político, y *régimen* es la forma del ejercicio del poder político que incluye las relaciones entre gobernados y gobernantes o, el conjunto de disposiciones que rigen áreas, actividades o funciones específicas de los órganos del poder de la sociedad. De esta manera, la democracia es un sistema y un régimen, en virtud de que puede comprender un conjunto de instituciones propias de un sistema, pero si se toma en cuenta las relaciones dentro de esas instituciones y sus elementos, es decir, se registra como un hecho político, se constituye como un régimen. Cuando las instituciones pueden integrar un sistema político democrático y a la vez producir un régimen democrático están en sintonía la formalidad y la cotidianeidad.

Resulta evidente que el propósito, el fin último es lograr que en el Estado Mexicano consolide un régimen democrático, que como vimos en apartados anteriores, está estrechamente ligado al desarrollo social del país. Diversos proyectos de nación, desde la declaración de la Independencia han tendido a construir una organización política favorable para todas las partes, miembros y fuerzas estatales, según las teorías, ideologías, y limitaciones geopolíticas-económicas que se presentaban en el momento histórico determinado. Tales devenires siempre fluctuantes, tuvieron como efecto el arreglo peculiar institucional

---

<sup>59</sup> Valadés, Diego, "La República en México", en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés Diego (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 437-441



y sus consecuencias en los marcos normativos de Latinoamérica, así como la influencia híbrida de los sistemas político-jurídicos anglosajones y europeos.

Debemos decir, al igual que hicimos con la evolución del concepto de desarrollo, aunque somos conscientes de la importancia del análisis histórico decimonónico del federalismo, delimitaremos su estudio dentro del contexto político anterior al fenómeno de los gobiernos divididos, pues su interrelación nos dará la clave para comprender la hipótesis que sustenta este trabajo.

Este momento histórico se inscribe en el concepto de transición a la democracia o democratización política, objeto de indagación en las ciencias sociales. Se puede definir como

*...una dimensión histórica en la que el régimen autoritario de partido ha perdido algunas características, pero sin adquirir del todo los nuevos aspectos del régimen democrático de llegada. En ese sentido, la transición a la democracia es una estructura de ambigüedad política, una interacción entre elementos autoritarios y democráticos, en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí<sup>60</sup>.*

Distintos tipos de sistemas democráticos han surgido de diversas rutas de transición como lo son de revueltas, golpes de Estado, del colapso de un régimen autoritario, de la imposición de una potencia extranjera, o del retiro de una amenaza externa, entre otras formas en la que han ocurrido. Sin embargo, hay países en donde el cambio transcurre mediante la combinación de la presión, las negociaciones y los compromisos entre oposiciones y un régimen no democrático que no colapsa y logra mantener el control; así, resultan de extraordinaria relevancia tanto los aspectos institucionales del régimen no democrático como la legalidad de la transición<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Cansino, César, "Léxico del cambio político. V. Transición a la democracia", *Suplemento Bucareli* 8, núm. 121, octubre 1999, p. 14, citado en Mojarro López, Mayahuel, "¿Hacia qué democracia lleva la "transición a la democracia"?", en Cadena Roa, Jorge (coord.), *Transiciones a la democracia: versiones críticas*, México, Dirección General de Estudios de Posgrado, UNAM, 2004, p. 44

<sup>61</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, 2ª Ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018, pp. 9-10.

El último supuesto corresponde al Estado Mexicano. A partir de 1982, el deterioro de la economía mexicana, y, tres años después, la inmovilidad gubernamental contrarrestada por una sociedad civil solidaria hizo que el sistema político experimentara la más aguda crisis de legitimidad. No obstante, la inconformidad se presentó en la elección de 1988, pues en la institucionalidad política mexicana, una elección presidencial de “suma cero” representa esa oportunidad institucional para manifestar el desacuerdo.

Adam Przeworski sostiene que un régimen autoritario deslegitimado no enfrenta una verdadera crisis política sino hasta que una alternativa se organiza de manera tal que es capaz de ofrecer una opción a los ciudadanos. Sin embargo, subsiste la importancia de los arreglos institucionales con los que se presentan las alternativas. Un régimen autoritario que organiza elecciones ofrece, aunque de forma distorsionada, oportunidades para expresar su inconformidad. Por otro lado, y bajo el formato de competencia presidencial, las alternativas no tienen que ser organizadas, basta con que representen candidaturas atractivas, las cuales pueden generar un realineamiento político en un vacío electoral<sup>62</sup>.

La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas fue extremadamente popular, pero carecía de un partido político sólido y eficiente, es decir, una alternativa organizada que pudiese derrocar la candidatura oficialista de Carlos Salinas de Gortari. La elección de 1988 fue controvertida; a pesar de todo, volvió a ganar el Partido Revolucionario Institucional, el recién formado Partido de la Revolución Democrática no aceptó la derrota, y, por tanto, se negaron a toda negociación. Esto hizo evidente que el cambio político había comenzado, pero de forma incompleta, al estar sólo el Partido Acción Nacional como uno de los interlocutores de la oposición cuando se necesitaban a todas las fuerzas políticas.

Ahora bien, en este momento de la historia del Estado Mexicano, el federalismo influyó de manera determinante la naturaleza y características del proceso de cambio político mexicano, pues la presión incentiva a todos los partidos a descentralizarse en cierto grado, a seguir líneas de conductas más o menos propias en las unidades componentes, a seleccionar candidatos que respondan a

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 29.

los intereses y condiciones de electorados separados geográficamente e independientes.

Conforme ello, el PAN era un partido ya descentralizado a finales de la década de los ochenta, por lo que le fue más sencillo negociar el reconocimiento de sus triunfos en algunas entidades federativas que hacer alianza con el otro frente opositor. El resultado fue la aprobación de la reforma electoral que garantizara elecciones limpias -para que el PAN pudiese consolidar su presencia regional-, a cambio de que el PRI continuara dominando el proceso político constitucional a nivel nacional, mediante la “cláusula de gobernabilidad”, que le garantizara mayorías absolutas en el Congreso aun sin obtener la mayoría absoluta en los sufragios en elecciones federales legislativas más competitivas y transparentes<sup>63</sup>.

William Riker interpreta al federalismo de forma contraria a la dominante cuando sostiene que la variable más importante para definir la naturaleza y características de un sistema federal está en la naturaleza del sistema de partidos y su competitividad, y no cómo están distribuidos los recursos fiscales, pues de nada sirve descentralizar un sistema fiscal si quien manda en última instancia es el poder central. Sin importar la distribución de recursos fiscales, el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo político a la relación entre el poder central y los estados, al permitir que todos los demás renglones de la agenda federal -quién cobra qué impuestos, quién gasta qué recursos, quién concentra qué competencias, quién implementa qué políticas, entre otros-, se estén discutiendo y replanteando institucionalmente por una pluralidad de fuerzas políticas<sup>64</sup>.

De esa forma se puede decir que dentro de un sistema y régimen presidencial de carácter suma cero, en que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo, el arreglo institucional federal ha concentrado las oportunidades y los retos centrales del cambio político en México. Por ello, desde 1988 hasta, seguramente, las

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 34-35.

<sup>64</sup> Riker, William H., *Federalism. Origin, operation, significance*, Boston, Little & Brown, 1964, capítulo 5, citado en *Ibidem*, p. 36.

elecciones estatales de 2022, el mapa político del Estado Mexicano será multicolor, aunque, como se verá los siguientes capítulos, la estructuración institucional del federalismo y sus procedimientos, se convierten en la variable interviniente pues altera la relación de causa y efecto entre la variable independiente -los gobiernos divididos y la oposición-, y la variable dependiente -la implementación de una auténtica política social de Estado-.

Una primera afirmación al respecto es que aunque la hegemonía partidista y las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República ya no cuenten con la misma fuerza que a finales del siglo XX, la inercia centralizadora prevalece en el federalismo mexicano, pues a pesar de la soberanía política, social y cultural de las entidades federativas, la dependencia económica de éstas hacia el Gobierno Federal y de los municipios a ellas, demerita cualquier auténtica libertad de organización política sólo sujeta a los principios del Pacto Federal.

Después de puntualizar el contexto en que ha evolucionado el federalismo, coincidiendo con José María Serna, más que sostener un debate sobre la connotación ideológica, filosófica o sociológica del término, es preciso señalar sus aspectos políticos, así como determinar tres características del Estado Federal.

Las notas base para estudiar los aspectos técnico-jurídicos del sistema federal mexicano, desde una perspectiva predominantemente constitucional son los siguientes<sup>65</sup>:

- a) La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución.
- b) La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales.
- c) La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.

Respecto a los aspectos políticos del federalismo, debemos de tomar en cuenta dos momentos en relación con su creación, funcionamiento, conservación y

---

<sup>65</sup> Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, p. 4.

dinámica: el momento político y el momento jurídico-constitucional que se amalgaman para definir la siempre móvil imagen de los sistemas federales.

El aspecto político se da a diario en el mantenimiento y funcionamiento de la estructura federal, en la voluntad de incrementar los poderes no siempre precisos de unos y otros órganos, en el afán de unos por expandirse, y de los otros por protegerse y conservar los propios; también en el proceso de conflicto y acuerdo que lleva a la concentración de poder por los órganos federales, o la devolución de poderes a los órganos locales; finalmente, en la coordinación y cooperación en la toma de decisiones para el desempeño de las funciones estatales, que en eso consiste, como señala Elazar, el sistema federal: poder propio y poder compartido<sup>66</sup>.

En lo que atañe a la relación Estado-sociedad, se debe de tener en cuenta que, en un sistema federal, se genera un esquema de lealtades del ciudadano hacia distintos órdenes de gobierno, situación que hace más compleja la interacción entre los gobernados y las autoridades públicas, pero también amplía márgenes para la actuación pública, abre válvulas de escape a las presiones sociales y crea vías alternativas para canalizar el conflicto.

Finalmente, la conservación y mantenimiento de un sistema federal depende en gran parte del tipo de sistema de partidos -hegemónico, bipartidista o multipartidista-, y que sean centralizados y disciplinados, o descentralizados y flexibles es esencial para el funcionamiento del federalismo. Esta circunstancia queda clara si se piensa que mientras estaba el país bajo el dominio del PRI, el esquema federal mexicano funcionó siguiendo una lógica centralizadora. Sin embargo, la ruptura de dicho sistema, y la conformación de otro de corte multipartidista, está llevando a la conformación de una lógica descentralizadora, que no encuentra una institucionalidad adecuada para canalizarla (por ello sostenemos que la transición a un régimen democrático social pleno está en ciernes) .

De ahí que las relaciones entre los distintos niveles de gobierno dependan del tipo de relación que miembros de los partidos políticos de ambos niveles establezcan entre sí. Es de esperarse que los miembros de los partidos que gobiernan a nivel de las entidades federativas conformen relaciones informales con

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 5.

sus copartidarios que gobiernan a nivel federal, lo cual puede ser relevante para el funcionamiento del sistema federal. Cuando no hay tal coincidencia, la rivalidad partidista también puede llegar a ser un factor importante para el funcionamiento del federalismo, tanto en lo que tiene que ver con las tareas del Poder Legislativo como en el orden administrativo<sup>67</sup>.

### 1.3.2. Diseño normativo del Estado Federal. Esquema básico

La esencia de nuestro federalismo radica en que la Federación mexicana constituye una asociación de Estados, que por voluntad propia cedieron parte de sus facultades al gobierno federal. Así, la Federación es una forma de organización política que incluye a estos dos órganos de Gobierno. Se manifiesta a través de los dos, aunque en el mismo texto constitucional se confunde el término Federación como sinónimo de Gobierno federal. La Federación no es el Gobierno Federal, sino la forma constitucional como están organizados los Poderes públicos. En esencia, la Federación, no permite la preeminencia del orden federal sobre el orden local, pues el concepto de federalismo radica en el principio de coordinación que permite la función independiente de estos dos órdenes de gobierno sin más extensiones o limitaciones que sus esferas de competencias normativamente establecidas<sup>68</sup>.

A pesar de ello, la normatividad del Pacto Federal prevalece sobre sus unidades. Diego Valadés ha identificado a estos niveles como constitucionalismo originario y como constitucionalismo reflejo. Al primero lo define como *la suma de disposiciones normativas que establecen facultades y limitaciones para el Estado federal y para las entidades federales*. Al segundo, lo considera como un orden derivado del marco constitucional general, *que se mueve dentro de los márgenes más anchos o más estrechos que el constitucionalismo originario le permite y que tiende a generar modalidades también originales en lo que se refiere a la concepción, organización y funcionamiento del poder*<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>68</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, 2° Ed., México, Porrúa, 2004, p. 104.

<sup>69</sup> Valadés, Diego, "Los límites del constitucionalismo local", *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio. En sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Instituto de

De esa forma tenemos una pluralidad de ordenamientos normativos por parte de los órganos del Estado Federal, de las 32 entidades federativas -aunque la Ciudad de México conserva sus peculiaridades por ser la capital del país-, y de los municipios. Esta situación crea disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que, en la elaboración de sus respectivas normas, cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades. A partir del reconocimiento a su soberanía, la Constitución general no contiene ningún mecanismo de intervención de los órganos federales en los procesos de reforma o adición a las Constituciones locales; aun así, en cuanto al fondo y contenido dicho marco institucional está sujeto a la serie de prescripciones a las que deben atenerse las entidades federativas, mismas que se encuentran en los artículos 115, 116 y 122.

A reserva de ver la complejidad de la estructura del sistema federal del Estado Mexicano para proveerse de ingresos, y cumplir la norma constitucional plenamente, a través de la designación racional de los recursos, en este marco teórico nos quedaremos con la forma como dispone la Constitución general al federalismo, y cómo es el reparto competencial entre los tres órdenes de gobierno, lo cual se esquematiza en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3. Reparto competencial entre los tres órdenes de gobierno<sup>70</sup>**

**A. Esquema espacio territorial**

- Título Segundo, Capítulo II. De las Partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, artículos 42 al 48 CPEUM.

**B. Distribución de facultades y competencias. General**

- *Prohibiciones para los estados.* Se establecen en los artículos 117 y 118, en el primero de ellos las que tienen carácter absoluto y en el segundo, relativas pues

---

Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, Tomo I. Derecho Procesal, pp. 788-789, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/641/37.pdf>. (consultado el 04 de febrero de 2022).

<sup>70</sup> Elaboración propia

requieren aprobación por parte del Congreso de la Unión para su ejercicio. Se relacionan con estados extranjeros, económicos y fiscales que previenen que las entidades puedan actuar de manera autónoma e independiente del Estado Mexicano como un todo. Además, previenen que existan limitaciones fiscales o comerciales internas.

- *Deber de protección y obligación de las entidades federativas en materia penal.* En el artículo 119, primer párrafo se estipula que los Poderes de la Unión deben proteger a las entidades federativas contra toda violencia exterior e interior, y en el segundo párrafo, se prevé la obligación de entregar a los imputados o sentenciados, así como practicar el aseguramiento y entrega de objetos productos del delito.
- *Deber de no impedir el ejercicio de facultades federales.* El artículo 120 constitucional establece el deber de los ejecutivos locales de publicar y hacer cumplir las leyes federales.
- *Relaciones entre entidades federativas.* Conforme al artículo 121 constitucional, cada entidad federativa dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de las otras. La obligación del Congreso de la Unión es expedir leyes generales para prescribir la manera de probar los instrumentos.
- *Autonomía y soberanía de las entidades federativas.* Con fundamento en el artículo 116, cada entidad federativa (aquí no se contempla a la Ciudad de México) será autónoma para organizar su poder público conforme las bases ahí prescritas que corresponden a los principios básicos del Pacto Federal consagrado en la Constitución Federal. Ahora bien, la soberanía de los estados reside en que las Constituciones locales y las leyes que deriven de ellas, serán la expresión jurídica más importante dentro de sus espacios político-territoriales.
- *Autonomía municipal.* El artículo 115 constitucional establece que los estados adoptarán para su régimen interior los rasgos del Estado Mexicano contemplados en los artículos 39, 40 y 41; además que tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre conforme las bases que se determinan en el mismo precepto normativo.
- *Reconocimiento de la Ciudad de México como una entidad federativa.* La capital del Estado Mexicano goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, aunque existen diferencias



normativas respecto a las demás entidades federativas; así lo estipula el artículo 122 constitucional.

- *Cláusula residual.* La fórmula de distribución de facultades en el sistema constitucional mexicano parte de la cláusula del artículo 124 y se complementa con la cláusula de prevalencia para la aplicación de leyes del artículo 133. La cláusula formal del artículo 124 establece una relación inversamente proporcional en función de las facultades expresamente concedidas a la Federación. A la letra, este último artículo establece que *las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.*
- *Desconstitucionalización de la fórmula de distribución de facultades.* La distribución de facultades en cada una de las materias no es homogénea, sino que utiliza distintos mecanismos. Esto es así porque la modificación del artículo 73 constitucional responde a una necesidad de intervención de la Federación en las facultades de los órdenes estatales, y que las reformas han logrado dicha irrupción con distintos efectos e intensidades; en otras palabras, el legislador ha ido adecuándose a las circunstancias sin reparar en una técnica normativa adecuada. Además, se debe poner énfasis que no es el Constituyente Permanente quien hace las modificaciones, sino el legislador ordinario<sup>71</sup>.

### **C. Mecanismos de distribución de competencias**

Desde la doctrina jurídica varios son los autores que han escrito sobre las formas de los Estados Federales, así como las fórmulas para distribuir las competencias entre los órganos de su organización política. En el caso mexicano, nos detendremos en los argumentos de dos de ellos.

a) Definición de competencias constitucionales conforme la doctrina de Jorge Carpizo<sup>72</sup>:

---

<sup>71</sup> Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho. Ser. Constitución de 1917, 2018, p. 83.

<sup>72</sup> Citado en Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales, 2016, pp. 47-48.

- *Facultades atribuidas a la federación.* Enunciadas en el artículo 73 constitucional
- *Facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas.* Como las facultades del artículo 27 para regular el patrimonio de familia o la de darse una Constitución que se desprende del artículo 41, respectivamente.
- *Facultades prohibidas a la federación.* Como la expresa en el artículo 24 constitucional que impide dictar leyes que prohíban alguna religión.
- *Facultades prohibidas a las entidades federativas.* Absolutas, artículo 117, y relativas, artículo 118 constitucionales.
- *Facultades coincidentes.* Mismas que tanto la federación como las entidades federativas pueden ejercer y pueden existir en una versión amplia -cuando, tanto la federación como los estados pueden regular la materia en cuestión en pie de igualdad-, o en una versión restringida que se da cuando se otorga a la federación o a los estados, la facultad de fijar bases o criterios de división de la facultad en cuestión.
- *Facultades coexistentes.* En las cuales una parte de la misma facultad compete a la federación.
- *Facultades de auxilio.* Son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional, tal como se establece en el artículo 130 constitucional en materia de culto religioso y disciplina externa.
- *Facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* Una de las más importantes es respecto a las facultades tributarias, pues según el órgano jurisdiccional, tienen naturaleza concurrente.

b) Conceptos básicos para comprender el sistema de distribución de competencia en su conjunto de acuerdo con José Ma. Serna:

- *Competencias concurrentes.* Consiste en abrir la posibilidad de que los órganos legislativos de ambos niveles de gobierno, puedan legislar en una misma materia -no al mismo tiempo-, según las circunstancias.
- *Competencias compartidas.* Implican que existen materias cuya legislación básica pertenece a la Federación y su legislación reglamentaria a los estados miembros. En la ingeniería constitucional son más bien competencias concurrentes, y no hay una correspondencia exacta, pues el Congreso de la Unión no está limitado a expedir bases generales que sirvan de marco para que las entidades federativas emitan las leyes de desarrollo correspondientes, sino que pueden ir mucho más

allá y regular en detalle cualquier aspecto del ámbito material correspondiente, cuando así lo considere pertinente<sup>73</sup>.

- *Distribución de competencias y sistema de ordenación de normas.* Se refiere a la convivencia entre esta fórmula y los principios de la supremacía de la Constitución y de las reglas de colisión. Cuando existen conflictos normativos, en virtud de la concurrencia “a la mexicana”, se vincula a la noción de competencias compartidas, por ello, la resolución no ocurre por la aplicación del principio de prevalencia, sino de competencia, es decir, en una posición normativa horizontal, no jerarquizada, a quién le corresponde tal materia.

Cabe mencionar que el texto fundamental no establece un límite al ejercicio de las facultades concurrentes por parte del Congreso de la Unión. El Poder federativo puede, por medio de ellas, distribuir como considere necesario o conveniente las competencias entre los niveles de gobierno sin que se haya previsto algún tipo de límite, como podría ser el deber de limitarse a la expedición de bases generales<sup>74</sup>.

- *Integración jurídica.* Forma como varios elementos independientes se unen e interrelacionan para formar un todo identificable.
  - *Armonización del derecho.* Se define como el proceso mediante el cual diversos elementos son combinados o adaptados unos con otros para formar un todo coherente, reteniendo al mismo tiempo su individualidad. Existen dos aspectos particulares de este término: la aproximación de las normas jurídicas producidas por órganos de los estados miembro puede ser voluntaria u obligatoria, y admite graduación y alcance<sup>75</sup>.

Respecto al primer aspecto, es voluntaria cuando son los propios órganos internos de las entidades federativas los que deciden dar pasos para tener esquemas similares en determinadas materias. Resulta obligatoria cuando una alguna norma de jerarquía superior -como la Constitución federal- impone ajustarse a un estándar uniforme en alguna materia, mediante instrumentos como normas homogeneizadoras a nivel de la constitución general, leyes marco y distintos mecanismos de coordinación legislativa controlados por la Federación, hasta códigos y leyes modelo.

<sup>73</sup> Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis...cit.*, p. 19.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 29-32.

Por otro lado, la cuestión de grado y alcance se trata de conocer qué tan similares deben ser las normas a través de la armonización, así como plantearse si se abarcará aspectos aislados de alguna materia, o puede referirse a su totalidad.

Por último, el autor menciona que David W. Leebron ha identificado cuatro tipos de armonización, a saber: armonización de reglas específicas; armonización de objetivos de políticas públicas; armonización de principios, y armonización de instituciones y procedimientos<sup>76</sup>.

- *Unificación o federalización del derecho.* Se entiende como la transferencia de la facultad determinada, de manos de las entidades federativas, a las autoridades federales, es decir, hay un desplazamiento de la capacidad de decisión que los estados tienen sobre una materia. Considerar qué materia federalizar depende de su naturaleza, de las capacidades políticas y administrativas del gobierno federal y de las entidades federativas, de la tradición histórica y del propio sentido de identidad de las entidades federativas<sup>77</sup>.
- *Colaboración.* Los Estados federales transitan de esquemas dualistas de distribución rígida de competencias entre Federación y estados, a esquemas de colaboración, coordinación y cooperación. Dicha estructura obliga a tener una cohesión institucional entendiéndose como tal el marco normativo e institucional de los diferentes órdenes de gobierno y administración, relativo a sus relaciones recíprocas, que implica procesos ordenados para la consecución de los fines constitucionales.

El autor sostiene que el principio de colaboración no está previsto en el derecho constitucional mexicano; la razón es histórica, pues durante mucho tiempo el partido hegemónico imprimió una lógica centralizadora a nuestro federalismo. Sin embargo, algunas de las reformas recientes han tendido a descentralizar algunas materias; aun así, en términos fiscales y económicos, existen desequilibrios en la distribución de los recursos fiscales en el país.

- *Principio de subsidiaridad.* Significa asignación de las actuaciones a la correspondiente instancia inferior siempre que a ésta le alcancen las fuerzas para

<sup>76</sup> Leebron, David W., "Claims for harmonization: A theoretical Framework", *Canadian Business Law Journal*, vol. 27, núm. 1, julio de 1996, p. 67, citado en *Ibidem*, p. 33.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 37.

la cumplimentación de la tarea propuesta. En otras palabras, se trata de un ejercicio preferente de las competencias públicas por las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

*En efecto, como principio, la subsidiaridad ordena dar preferencia a la unidad inferior sobre la superior, cuando la primera tenga la capacidad de alcanzar por sí sola sus fines, sin la intervención de la segunda. Entendida así, la subsidiaridad introduciría un elemento de flexibilidad a un sistema federal, en un doble sentido: si las circunstancias llevan a determinar que los estados miembros no tienen la capacidad de ejercer competencias en determinada materia, entonces correspondería a la Federación asumir la competencia; si por el contrario, se llega a determinar que los estados miembros sí cuentan con la capacidad para ejercer la competencia, se entendería que la Federación debiera abstenerse de intervenir, debiendo dejar que los estados asuman la competencia respectiva<sup>78</sup>.*

Para concluir este capítulo, debemos coincidir en que el diseño constitución y legal de los sistemas federales pueden recurrir a distintos grados de descentralización, armonización, unificación y colaboración para encontrar así su propio punto de equilibrio<sup>79</sup>. En materia presupuestal y políticas públicas orientadas hacia el desarrollo social, objeto de estudio de este trabajo, se necesita un título federal que dé coherencia al entramado de competencias existentes entre la Federación, entidades federativas y municipios.

Se requiere superar el esquema del federalismo dual en cuanto a las llamadas competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes para introducir el modelo de prevalencia de la ley federal sobre la local en esas materias. Tal esquema debe venir acompañado de una fuerte descentralización y delegación administrativa a nivel municipal y estatal para evitar problemas de duplicidad administrativa. No

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 45.

obstante, que ésta parece ser la principal deficiencia del federalismo mexicano, existen otros riesgos que es fundamental atender<sup>80</sup>:

- a) *El riesgo de separatismo.* Se produce cuando los miembros manifiestan no coincidir con la Federación. La premisa debe ser unidad en la pluralidad, condición que ocurre a partir de la defensa de la supremacía constitucional.
- b) *Los cacicazgos.* Los intereses locales de partidos nacionales puede ser el principal vehículo de obstrucción para partidos opositores locales, ya sea como una estrategia o fomento intencional del separatismo regionalista.
- c) *El riesgo de la desigualdad socioeconómica regional.* Los mecanismos de distribución de recursos, así como las bases de recaudación tributaria deben de entrañar instrumentos de armonización para mantener un nivel de desarrollo homogéneo.
- d) *El riesgo de pensar el federalismo de manera reduccionista.* Se debe ir más allá de la concepción de que el Estado federal implica exclusivamente una forma de organización territorial con descentralización y autonomía, sino distribuir competencias de un modelo no territorial que se detiene específicamente en las cuestiones culturales y educacionales.
- e) *El riesgo de no concebir la reforma del Estado.* Como se mencionó en el cuadro anterior, las reformas al sistema federal atienden a la facticidad de las materias en cuestión; no obstante, el cambio institucional requiere que sea integral.

Bajo estas primicias, lineamientos, argumentos, delimitaciones y concepciones que hemos expuesto, se analizará el marco institucional conforme el cual deben lograrse tres cosas: una sociedad política, económica y culturalmente incluyente; la eficiencia y transparencia de los instrumentos normativos que rigen, controlan y coordinan la convivencia de todos los agentes del Estado, y la madurez del Estado Mexicano para garantizar la observancia de los derechos humanos, tanto al interior como al exterior.

---

<sup>80</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, "México a la luz de los modelos federales", *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 37, núm. 110, 2004, pp. 506-510, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332004000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000200002), (consultado el 05 de febrero de 2022).

## **CAPÍTULO II**

### **LA CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN Y LA INTERACCIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO**

La tres últimas décadas han sido de grandes transformaciones dentro de la estructura del sistema político mexicano, especialmente en la conformación de los órganos de representación popular, tanto a nivel federal como local. Esta nueva era institucional ha significado la inclusión de grupos sociales que antes, durante la vigencia del partido hegemónico, no podían insertar su agenda política para que las decisiones tuvieran congruencia con ésta. Ahora, desde 1997 hasta la elección de 2018 (así como seguramente ocurrirá en las elecciones estatales de 2022) se han dado los gobiernos sin mayoría, o como la doctrina los denomina, gobiernos divididos.

Es de nuestro interés conocer la relación entre los gobiernos sin mayoría y el bloque único de poder frente a las políticas públicas implantadas en aras de atender el problema de desarrollo social, aunque como ya lo anunciábamos en el capítulo anterior, se da mayor énfasis a la problemática de la pobreza. Como premisa, se puede decir que al mismo tiempo que ocurrió la democratización parlamentaria, el modelo económico cambió al neoliberalismo, por lo cual, se presume la atención a políticas exógenas en el momento de que el Congreso de la Unión ejerciera sus funciones, aun en contra de la corriente ideológica de cada partido político. A lo largo de este apartado será demostrada dicha presunción.

#### **2.1. CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LAS REFORMAS POLÍTICAS Y DE ESTADO QUE PROPICIARON EL ACCESO AL PODER DE LAS DIVERSAS FUERZAS POLÍTICAS**

El cambio político en México coincidió con el nacimiento de otro modelo económico y una conformación geopolítica distinta ante los hechos que veíamos en el capítulo anterior. En este apartado ahondaremos más sobre el sistema político mexicano con el propósito de entender la facticidad del sistema representativo, la interacción de las diversas fuerzas, y comprender el rol de la oposición desde el punto de vista de las tipologías expuestas.

La transición a la democracia precisa que se vea desde otro crisol, pues las modificaciones en el sistema político en 1977 obedecen al cambio de paradigma de la diversidad ideológica, y el hartazgo hacia el autoritarismo; este último, no como en los países latinoamericanos que venían de un régimen de dictadura militar, o del desarrollo europeo de la posguerra, sino de la concentración de poder, con elecciones periódicas, pero sin opciones que realmente representaran a la sociedad. En otras palabras, las manifestaciones de ideologías alternativas surgieron antes del fracaso del modelo de desarrollo estabilizador, pero se intensificaron cuando el crecimiento económico decayó al inicio de los años ochenta.

Conforme a lo anterior, se puede categorizar a la transición democrática mexicana como un proceso que comienza en el punto de quiebre del fundamento que da origen y legitimidad al régimen de gobierno: la rectoría del Estado bajo el mando de un caudillo que responde a las necesidades sociales ante el buen resultado de políticas económicas, sociales y culturales, y la diplomacia exacta para impedir afectaciones relacionadas con los cambios geopolíticos. Durante las décadas de 1940 a 1970, se mantuvo un crecimiento del 6% del PIB; el PRI concentraba el liderazgo mediante sus sectores populares, y se vivía en un clima de paz.

El fundamento cambió cuando las nuevas clases sociales como los estudiantes, se enfrentaron a un ambiente hostil, y sin la posibilidad de participar en las instituciones formales del Estado, aunque formaban parte de grupos y partidos políticos; los liderazgos de éstos, no podían aspirar a un espacio en el Congreso. Además, la crisis económica de principios de la década de 1980 cambió la forma en la que se ejercía el poder, pues ya el gobierno no tenía posibilidades de subsanar las desigualdades existentes, ni que dentro del partido hegemónico hubiese una incisión profunda que derivó en un nuevo partido, que, conforme a las fuentes críticas, su candidato ganó las elecciones de 1988.

Al respecto, con una visión más holística, se puede entender por transición política al espacio que se abre entre la decadencia y término de un régimen, y el germen y constitución de otro: *...asumiendo por régimen político al conjunto de*



*patrones, explícitos o no, que determinan las formas y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso, y los recursos y las estrategias que puedan usarse para tener acceso*<sup>81</sup>.

Además, otra de las condiciones que acompaña la emergencia de un proceso político transitorio es el sistema de creencias que asumen los actores. Sartori señala que podemos encontrar cuatro modalidades de sistema de creencias: a) dogmático y activista; b) dogmático y poco activista; c) dialoguista y activista; d) dialoguista y poco activista. En otras palabras, la posición ideológica que asumen los actores respecto a la transición interviene en la profundidad con que se avance en ella. Es la lucha entre duros y reformistas, primero al interior de cada actor colectivo y luego en lo que concierne a la relación entre la élite gobernante y oposición. Cabe decir que el sistema de creencias, costumbres, los usos y clases sociales, entre otros, también influyen, sobre todo, cuando se pretende que la naturaleza del cambio sea liberalizadora como en el caso mexicano<sup>82</sup>.

Procesalmente, la transición mexicana es compleja, por lo tanto, categorizada como completa o incompleta limitaría el campo de estudio; sin embargo, el cambio constante y sistemático institucional-social hace muy difícil que cualquier proceso se mantenga estable, sino que se debe renovar cada determinado periodo. Se puede adelantar que las alternancias que hemos tenido han carecido de determinación para renovar los principios legitimadores del marco normativo y del actuar de las fuerzas políticas que se orienten hacia el reconocimiento y ejercicio de los principios constitucionales históricamente pendientes.

Ahora bien, Bolívar<sup>83</sup> sostiene que la reforma de 1977 fue una razón de Estado, entendiéndose por esto, la búsqueda a toda costa de preservar el Estado sin modificarlo sustancialmente. La reforma política es un medio para conservar y

---

<sup>81</sup> Hernández, Avendaño, Juan Luis, "El papel de la oposición política en la transición mexicana a la democracia", en Cadena Roa, Jorge, *op cit.*, p. 116.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 117-118.

<sup>83</sup> Bolívar Meza, Rosendo, *Reforma del Estado, alternancia política y transición a la democratización en México*, México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Obrera de México "Vicente Lombardo Toledano", 2013, pp. 39-55.

fortalecer al Estado, ya que, así como facilita la mayor participación de la ciudadanía en la cosa pública, también es un intento de la clase política para recuperar consenso y legitimidad; por lo tanto, eficaz para el Estado, pues se alcanzó una mayor y mejor representación de las minorías por medio de su participación en partidos políticos con acceso a la Cámara de Diputados mediante elecciones legislativas.

De esa forma, se logró que la oposición utilizara métodos políticos pacíficos. La razón se encuentra en la apertura democrática del gobierno de Luis Echeverría, las reformas electorales de 1973, y el surgimiento de nuevos partidos políticos, como respuesta al movimiento estudiantil de 1968. En otras palabras, la reforma de 1977 obedeció a la necesidad de flexibilizar al Estado y disminuir la brecha entre éste y la sociedad civil.

El cambio al gobierno de José López Portillo dio mayor tranquilidad a la sociedad después del sexenio echeverrista, así como las nuevas propuestas económicas ayudaban a crear un clima de confianza necesario. Bajo esas circunstancias, en abril de 1977 se iniciaron las consultas públicas para empezar a discutir la posible reforma a desarrollarse, cuyo resultado se vio plasmado en la aprobación, en diciembre de ese año, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, junto con un paquete de 17 reformas y adiciones necesarias para su funcionamiento a otros tantos artículos de la Constitución.

Conforme dichas disposiciones, se introducía el sistema mixto de representación proporcional e incrementaba el número de diputados a 400, divididos en 300 uninominales y 100 plurinominales, redujo los requisitos para los partidos políticos obtuvieran su registro, y reconoció la personalidad de las asociaciones políticas. Los efectos, se vieron en la elección de diputados donde el abstencionismo fue muy elevado, el PRI obtuvo 69.84% de los votos (296) y perdió, en manos del PAN, 4 diputaciones uninominales; este último partido obtuvo 10.79% de los votos (43 diputados) y le siguieron el Partido Comunista Mexicano con 4.97% (18 diputados), el PPS con 2.59% (11 diputados), el Partido Socialista de los Trabajadores con 2.12% (10 diputados), el Partido Demócrata Mexicano con 2.05%

(10 diputados) y, por último, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con 1.81% (12 diputados)<sup>84</sup>.

Posteriormente, por la serie de problemas electorales, políticos y sociales que ocurrieron en las elecciones intermedias de 1985, se plantearon propuestas para una nueva reforma político-electoral que culminó con la modificación de los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución para lograr una nueva integración de la Cámara de Diputados: los trescientos diputados de mayoría relativa correspondían a los trescientos distritos uninominales en los que se dividía el país, pero los diputados seleccionados por el principio de representación proporcional aumentaba a doscientos, es decir, todo partido que lograra el mínimo de votación tenía derecho a representantes en el recinto parlamentario.

Con esta nueva modalidad, la izquierda tomó relevancia en el escenario político. Sin embargo, aún con ese elemento positivo, la reforma no resultó en un proceso aséptico en 1988, en virtud de que el control de la calificación electoral no garantizaba la imparcialidad requerida. De ahí que fuera necesaria otra reforma para erigir al Instituto Federal Electoral (IFE) con el propósito de contar con la confianza ciudadana y de observadores externos. Su conformación aún mantenía al Secretario de Gobernación como el presidente del Consejo General, aunque con la representación de todos los partidos. Así mismo, el Tribunal Federal Electoral fungiría un papel relevante en las elecciones al ejercer el control de legalidad con naturaleza jurisdiccional y no administrativa.

Con este entramado institucional, en las elecciones de 1991, el Partido Revolucionario Institucional recupera la legitimidad perdida tres años antes. Junto con ello, se logró una participación del 52% del electorado; tres de las razones para ello fueron: la credencialización, la intensa promoción del voto, pero, sobre todo, la

---

<sup>84</sup> Cámara de Diputados, “Nuestro siglo-La Reforma política de 1977”, Los Sentimientos de la Nación. Museo Legislativo, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, visible en [https://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm#:~:text=Fuera%20del%20PRI%2C%20las%20diputaciones,%3B%20y%20PPS%2C%2010%20diputados](https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm#:~:text=Fuera%20del%20PRI%2C%20las%20diputaciones,%3B%20y%20PPS%2C%2010%20diputados). (consultado el 03 de febrero de 2022).

fuerte presión de los partidos de oposición. El resultado fue contrario a lo que se pensaba, pues el partido hegemónico retomó posiciones y no la oposición<sup>85</sup>.

Durante los próximos 6 años, la pluralidad de actores políticos cambiaría la naturaleza de la democracia mexicana. Hechos contundentes como la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, y el alzamiento zapatista, en pleno proceso electoral, conllevó que todos los partidos políticos convinieran, con el propósito de que la violencia no avanzara, una serie de acuerdos<sup>86</sup>:

- a) Crear condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral.
- b) Propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico en el marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos.
- c) Profundizar las políticas públicas de atención a los grandes problemas y rezagos sociales.
- d) Facilitar que quienes hayan optado por el enfrentamiento, se sumen al proceso de transformación de la vida pública, y
- e) Fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y reafirmar la soberanía e independencia nacionales.

Destaca de este conjunto de negociaciones, la participación por vez primera del Partido de la Revolución Democrática, después del encono de las elecciones de 1988. El resultado inmediato de la disposición de todas las fuerzas políticas fue la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, además de que los partidos sólo participarían con voz y de forma igualitaria. El Instituto sería un órgano autónomo de los Poderes Ejecutivo y Judicial. Junto con ello, se garantizaría la equidad en la contienda mediante el financiamiento público a los partidos, y el uso paritario de los medios de comunicación, ambas, como las prerrogativas más importantes.

Conforme lo anterior, la oposición tuvo un peso cada vez más relevante en la integración de la Cámara de Diputados (como se demuestra en el Cuadro 4), y, por

---

<sup>85</sup> Becerra, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2º Ed., México, Cal y Arena, 2000, p. 272.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 322.

tanto, en las votaciones, pues el otrora partido hegemónico debía negociar con los otros partidos para reformar la constitución.

**Cuadro 4. Integración de la Cámara de Diputados de 1979 a 1994<sup>87</sup>.**

Partido político	1979		1982		1985		1988		1991		1994	
	Núm. D.	%	Núm. D.	%	Núm. D.	%	Núm. D.	%	Núm. D.	%	Núm. D.	%
PRI	296	74	299	74.8	289	72.3	260	52	320	64	300	60
PAN	43	10.8	51	12.8	41	10.3	101	20.2	89	17.8	119	23.6
PP-PPS	11	2.8	10	2.6	11	2.8	36	7.2	12	2.4		
PARM	12	3			11	2.8	30	6	16	3		
PC-PSUM	18	4.5	17	4.3	12	3						
PDM	10	2.5	12	3	12	3						
PST-PCFRN	10	2.5	11	2.8	12	3	39	7.8	23	4.8		
PRT					6	1.5						
PMS							34	6.8				
PRD									41	8.2	78	14.2
PT											10	2
Otros					6	1.5						
Subtotal oposición	<b>104</b>	26	<b>101</b>	25.3	<b>111</b>	27.8	<b>240</b>	48	<b>180</b>	36	<b>200</b>	40
TOTAL	<b>400</b>	100	<b>400</b>	100	<b>400</b>	100	<b>500</b>	100	<b>500</b>	100	<b>500</b>	100

Ante este panorama, los gobiernos sin mayoría serían una realidad a partir de 1997; aunque los dos partidos mayoritarios, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional en muchas de las votaciones más importantes actuaron como bloque, o bien, como se verá en el siguiente capítulo, cuando el PRI fue oposición en 2000 dificultó los acuerdos sobre el presupuesto. Este juego de poder tuvo como razón de ser la negociación de posiciones estratégicas dentro del Estado Mexicano y el contrapeso, aún con reformas importantes como la incorporación de órganos autónomos que controlaran a los Poderes de la Unión, fue formal, más que sustantivo o si se quiere ser más concretos, no hubo cambio de régimen.

<sup>87</sup> Casar, María Amparo, "El congreso del 6 de julio", en Salazar, Luis (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1999, p. 137.

Vale la pena antes de pasar al análisis del periodo de gobiernos divididos, comprender el tipo de oposición que representaron los panistas y los perredistas, pues de ahí parten las inercias que aún se conservan hoy en día<sup>88</sup>. En el capítulo anterior hablábamos sobre la relación que hubo en este periodo entre las fuerzas políticas y el federalismo, aquí ahondaremos más en términos de agentes del cambio sociopolítico en México.

Respecto a la oposición panista, cuando existe un resquicio de oportunidad de representar una fuerza contraria a la hegemonía del PRI, el partido ya tenía la madurez necesaria, pues siempre estuvieron convencidos que la transformación del régimen tendría que ser por la lucha legal y en los marcos que el propio sistema autoritario imponía. Así sucedió, pero previo a ello, se enfrentaron la tradición de Gómez Morín de corte filocristiana como apostolado político, y la corriente pragmática que urgía para convertirse en partido ganador de elecciones.

Las aspiraciones de triunfo se vieron trastocadas con el fraude electoral en Chihuahua en 1986, pero consolidadas en 1988 con el reconocimiento de la gubernatura de Baja California, una vez que la cúpula panista encabezada por Luis H. Álvarez, le apostara al triunfo de Carlos Salinas de Gortari.

Asimismo, el panismo se obstinó con la reforma política, es decir, un cambio institucional a favor de elecciones bajo mejores condiciones de competencia. De esta forma, el PAN fue un actor fundamental en la realización de las reformas de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996, debido a que el PRD no confiaba en ellas. Se obtuvo una institución de Estado autónoma e independiente, el Instituto Federal Electoral; la formación del Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación, y mejores prerrogativas e instrumentos para diferenciar con mayor claridad las propuestas partidistas.

Sin duda, en este periodo, actuó como una oposición leal, aunque tuvo que lidiar con la percepción de que estaba negociando con el gobierno. Por ello, el término concertación<sup>89</sup> acompañó al PAN durante mucho tiempo, aludiendo que

---

<sup>88</sup> Para tratar este tema nos basamos en Hernández, Avendaño, Juan Luis, *op cit.*, pp. 120-129.

<sup>89</sup> El término surge de la combinación de las palabras concertar y ceder. En el contexto histórico donde estamos, esta "maniobra" beneficiaban al PAN en detrimento del PRD. Una definición más completa la ofrece el Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.: *Acto por el cual, en casos en los cuales los*

sus triunfos electorales se debían a acuerdos cupulares más que a la voluntad ciudadana. Pero los beneficios fueron mayúsculos, en virtud de constituirse como un agente de presión que coadyuvó a una transición política pacífica e institucional, al grado tal de ser ellos los primeros en ocupar la “Silla Presidencial” después de décadas del partido oficial.

Por otro lado, tenemos al partido recién creado, el PRD, que aún con su juventud, logró posicionarse en el imaginario colectivo político-electoral. Emerge de una escisión del Partido Revolucionario Institucional, pero con la confluencia de la corriente democrática de este partido, la izquierda histórica partidaria, y del movimiento urbano y social.

La fractura en la militancia priísta, entre otras razones, se debió al cambio de paradigma: de las posturas posrevolucionarias a las tecnocráticas o neoliberales, y a la imposición por “dedazo” del candidato que pudiese afrontarlo de la mejor manera. Así Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez, como caras visibles, representaron a la Corriente Democrática, siendo el primero, candidato a la Presidencia de la República en tres ocasiones -la primera de ellas sólo como unidad de las izquierdas y las demás ya con la institucionalidad del partido-.

Cabe resaltar que la unidad de las izquierdas históricas le imprimió una causa política, pero *también, su sentido de articulación de celular en facciones que se asumían como las únicas y verdaderas poseedoras de la verdad y de lo que realmente el partido necesitaba. Pero también trasladó al PRD sus eternas disputas ideológicas, programáticas y tácticas. La reflexión perredista se convierte en invectiva, insulto, descalificación, exclusión, intolerancia. Las divisiones y discrepancias, tanto por la manera en cómo se concibe el medio y fin político de la organización, como por la propia forma de ser, tienen en la base múltiples maneras de interpretar la realidad que en sí mismas no serían*

---

*resultados oficiales de las elecciones no responden a una realidad sentida y constatada por electores, candidatos y partidos políticos, se destituye al ganador oficial y se cede el poder al candidato del partido que considera realmente haber ganado.* Instituto Nacional de Estudios Políticos, “Concertación”, México, *Diccionario Electoral 2000*, visible en <http://diccionario.inep.org/C/CONCERTACION.html>, (consultado el 05 de febrero de 2022).

*debilidad si no fuera porque esa pluralidad se convierte, hasta ahora, en realidad irreconciliable*<sup>90</sup>.

Por otro lado, la izquierda social le dio el matiz de movimiento que tuvo la ventaja de crear y descubrir liderazgos locales y regionales, los cuales dieron estructura territorial y sectorial. No obstante, se enganchó en la inercia del corporativismo clientelar aprovechándose de las necesidades básicas no satisfechas por el Estado.

Como resumen, el PRD surgió como un partido de oposición contestatario y de confrontación. Apostaba a la transición a la democracia por la vía de la presión social. Podemos decir que su naturaleza fue ser una oposición semileal: veían con escepticismo las reformas electorales por lo que la apelación a la consciencia y organización del pueblo se volvió casi un dogma. A pesar de la constante lucha de esta izquierda, el viraje político se dio por la derecha. Cabe decir que aun con el pluralismo mal manejado -poner énfasis en las diferencias, en lugar de negociar bajo las condiciones de las coincidencias-, la agenda del partido expuso temas como la garantía de goce y ejercicio de todos los derechos humanos con perspectiva socialdemócrata (a criterio nuestro).

## **2.2. GOBIERNOS SIN MAYORÍA DE 1997 A 2022**

La complejidad del cambio político en México se hizo patente entre los años de 1994 y 1997. Como ya se mencionó, el alzamiento del EZLN marcó un periodo donde las fuerzas políticas tuvieron que llegar a acuerdos para garantizar la viabilidad del Estado tal como fueron los “Acuerdos de San Andrés”. Junto a ello, se generaron dos tipos de crisis, la política y la económica. Respecto de la primera, las masacres atribuidas al Estado (Acteal y Aguas Blancas), y los homicidios del candidato del PRI, Luis Donald Colosio, el Cardenal Posadas y de José Francisco Ruiz Massieu, cimbraron a la sociedad por las circunstancias en las que se dieron y las razones, así como por los agentes de quienes se sospechaba pudieran estar detrás.

---

<sup>90</sup> Hernández, Avendaño, Juan Luis, *op cit.*, p. 127.



En cuanto al segundo tipo de crisis, la económica, durante los años de 1994 y 1995, hubo una devaluación generalizada, entre otras cosas, por el llamado “Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA”. Las familias perdieron sus fuentes de ingresos; además, la soberanía nacional se afectó en virtud de las privatizaciones de bienes públicos. De aquí que se sostenga que las elecciones intermedias de 1997 constituyeron una especie de referéndum para la gestión de Ernesto Zedillo, y la evolución en las tendencias electorales marcadas por la serie de reformas en la materia.

Aquí vale la pena detenerse un poco en la situación económica de aquel momento. La crisis económica se gestó en el sexenio de Carlos Salinas, pues se elevaron los déficits externos entre 1990 y 1994, con el financiamiento insano de éstos con capitales especulativos y sobre-endeudamiento externo de bancos y empresas, y con la sobrevaluación del peso. Sus mayores efectos se sintieron en diciembre de 1994 con una devaluación descontrolada, disparando la inflación y las tasas de interés, y colocando en imposibilidad de pagar a infinidad de deudores.

La banca, sin la supervisión adecuada del gobierno, realizó muchos préstamos sin hacer un cálculo adecuado de los riesgos asumidos y conformaron en la garantía implícita del gobierno a todos los depósitos bancarios<sup>91</sup>. Era imperioso que todas las partes involucradas contribuyeran a encontrar alguna solución.

Como marco referencial, la actuación del Estado Mexicano, se puede ver bajo criterios internacionales como la propuesta de los *Principios básicos para un programa de rescate bancario exitoso* formulados a la luz de las experiencias latinoamericanas y de otros países, por los miembros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y presentados en la *Conferencia sobre crisis bancarias en América Latina*, celebrada, conjuntamente por el BID y el Grupo de los Treinta. En dicho evento, Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod presentaron su trabajo *Manejo*

---

<sup>91</sup> González González, Mario Antonio, *FOBAPROA y sus consecuencias económicas, políticas, sociales y jurídicas*, tesis en opción al grado de Maestro en Ciencias de la Administración con Especialidad en Relaciones Industriales, Facultad de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, División de Estudios de Posgrado, UANL, enero 2000, visible en <http://eprints.uanl.mx/6322/1/1080094999.PDF> (consultada el 06 de febrero de 2022).

*de las crisis bancarias: lo que se debe y no debe hacerse*, en el cual anuncian tres principios<sup>92</sup>:

- a) Las partes que hayan obtenido beneficios a través de la toma de riesgos deben soportar en gran proporción el costo de la reestructuración del sistema bancario. En este caso, los accionistas de los bancos pierden sus inversiones primero junto con los grandes tenedores de pasivos a largo plazo.
- b) Impedir que las instituciones que experimentan problemas amplíen el crédito a los prestatarios de alto riesgo o capitalicen los intereses impagos de los préstamos en mora en forma de nuevos créditos.
- c) La sociedad tiene la determinación política de hacer de la reestructuración de los bancos un objetivo prioritario a los efectos de asignar fondos públicos y al mismo tiempo evitar un pronunciado incremento de la inflación. Este principio no fue consensado por los expertos bancarios ni por académicos especializados.

Resulta un hecho que las estrategias seguidas por el gobierno para enfrentar la crisis bancaria, cuya dinámica fue explosiva por el bajo nivel de deterioro de la capitalización de los bancos y la amenaza de insolvencia ante el incremento de la cartera vencida que tenían los deudores de la banca, no buscaron una distribución equilibrada de las pérdidas entre deudores y acreedores de la banca ni promover una rápida recuperación de la actividad bancaria y productiva en el conjunto de la economía nacional.

*Un problema básico que enfrentó el gobierno para procesar la crisis bancaria fue el régimen legal de seguro ilimitado a los depósitos del público en los bancos y aun de los propios bancos en el mercado interbancario. Esto no sólo impedía que la crisis de los bancos se procesara en forma de una quiebra ya que el Estado respaldaba los depósitos. También creaba un grave problema financiero, porque dicha garantía de los depósitos se financiaba con lo que se había acumulado en el Fondo bancario de protección al ahorro (Fobaproa) constituido desde los ochenta con aportaciones de los propios bancos. Lo anterior resultó insuficiente ante la*

---

<sup>92</sup> Argumentos citados en Calva, José Luis, "Fobaproa: una alternativa de solución", México, *Problemas del Desarrollo*, vol. 29, núm. 114, julio-septiembre de 1998, visible en <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/28322>. (consultado el 06 de febrero de 2022).

*magnitud de recursos que requería la gestión de la crisis bancaria. Por lo tanto, obtener los fondos públicos adicionales para tal fin significaba generar deuda con cargo a futuros impuestos, lo que demandaba la aprobación del Congreso de la Unión. Esto no lo hicieron la Secretaría de Hacienda (SHCP) ni el Banco de México (Banxico), y en su lugar operaron hasta 1998 aplicando fondos mediante Fobaproa sin contar con dicha aprobación ni con un programa que estableciera previamente el límite de los recursos que se aplicarían<sup>93</sup>.*

Esta dinámica del Fobaproa y demás programas de rescate implantados por el gobierno afectaron a la sociedad en términos de que los deudores, se volvieron insolventes, muchas personas perdieron sus fuentes de ingreso y sus inversiones a largo plazo; además, se incrementaron las obligaciones hacia los acreedores bancarios, lo que se vio agravado por los efectos de la inestabilidad cambiaria desde fines de 1998.

Las afectaciones sociales, así como el círculo vicioso en el que se encontraban los mecanismos de reacomodo económico, propiciaron acciones que dieron legalidad al manejo del Fobaproa. De esa forma, en el año antes mencionado, se aprobó un paquete de leyes para reformar el sistema financiero. En el mismo se estableció, entre otras, la ley para la creación del Instituto Bancario de Protección al Ahorro (IPAB), que, entre otras funciones, tendría a su cargo administrar y desahogar los pasivos comprometidos por Fobaproa, así como gestionar la solución a los bancos con problemas<sup>94</sup>.

En conclusión, los programas de saneamiento bancario instrumentados por las autoridades financieras para evitar que el sistema mexicano se colapsara, dentro de las opciones disponibles de solución, el rescate mediante pagarés del Fobaproa y después del IPAB fue que pudieron elegir; en la transacción, el Estado Mexicano perdió mucho, y los grandes capitales ganaron, pues se vendieron los bancos que se intervinieron a precio de regalo y se procuró su balance a un alto costo.

---

<sup>93</sup> Garrido, Celso, "Crisis financiera y desarrollo económico en México. Factores estructurales y desafíos para el futuro", México, *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 102, julio agosto de 2000, pp. 8-9, visible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32510202>. (consultado el 06 de febrero de 2022).

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 11.

Con todas estas dificultades que el gobierno tuvo que asumir, una oposición recién fortalecida, señalaba todas estas desavenencias y circunstancias. Era normal que en el sexenio que cerraba el siglo XX, con esta dinámica, ocurriesen cambios trascendentales en el juego político mexicano, uno de ellos era el pluralismo. Así se originaba el fenómeno que fungiría como variable determinante para el bienestar general auténtico, sin aprovecharse de necesidades básicas no cubiertas para obtener ventajas electorales (más adelante veremos qué tan cierta resulta esta afirmación).

Para entender este fenómeno, como primicia, debemos decir que en los sistemas presidenciales se presentan tres modelos de gobierno dependiendo de la correlación de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y Legislativo: los gobiernos divididos, los unificados y los no unificados. Esta relación también parte de la perspectiva de los ciudadanos al votar de manera diferenciada.

En ese sentido, el Estado Mexicano vivió inmerso en un gobierno unificado desde la finalización de la Revolución hasta la década de 1970. Después, en 1997 comenzó el periodo de gobiernos divididos, es decir, que el partido de quien ostenta el Poder Ejecutivo es distinto de aquel que tiene la mayoría en el Congreso. Sin embargo, el significado de este concepto se amplía mediante la tipología que hace Alonso Lujambio<sup>95</sup>:

- a) El gobernador cuenta con la mitad de las diputaciones para su partido en el Congreso.
- b) El gobernador cuenta con la minoría más grande de diputados de su partido.
- c) El gobernador cuenta con una de las fracciones minoritarias de diputados de su partido en el Congreso, y
- d) El gobernador enfrenta una mayoría absoluta, porque su partido no forma una minoría.

Conforme a esta clasificación, el primer gobierno dividido correspondió al tipo b, pues en las elecciones intermedias de 1997, el PRI obtuvo 239 diputados, el PAN 122, el PRD 125, el PVEM 8, y el PT 6, lo cual significó que por sí mismo ningún partido podría aprobar un decreto de ley sin negociar con otro de los Grupos

---

<sup>95</sup> Lujambio, Alonso, *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 18.

Parlamentarios, es más, la oposición tenía la posibilidad de crear un frente común para votar en sentido contrario a los intereses del PRI y del titular del Ejecutivo Federal.

No obstante, la pluralidad no significó ni conflictividad, ni falta de eficiencia. El cambio creó incertidumbre en virtud de la llamada legitimidad democrática dual que suele ser un problema en sistemas presidenciales, mismo que se resuelve con mecanismos de cooperación interinstitucionalizados y multipartidistas, como ocurrió en ese momento.

Ahora bien, cabe decir que hay otra clasificación de gobiernos divididos: en horizontales y verticales. Según Colomer<sup>96</sup>, el primero significa, en sistema presidenciales, que el presidente no tiene la mayoría absoluta, y el segundo hace referencia a la descentralización política en sistemas federales. De la elección de 1997 surgió un gobierno dividido horizontal, mismos que en la década de 1990 fueron frecuentes en sistemas presidenciales y semipresidenciales en países latinoamericanos.

Las causas para ello<sup>97</sup>, en primer lugar, están en su origen, mismo que es electoral. Se relaciona con el incremento del voto dividido, en conjunción de boletas diferentes para cada elección. Antes del último proceso electoral, en México ocurrió esta suerte de reparto, sobre todo, en elecciones concurrentes tanto federales como locales. Aunque también las preferencias han obedecido a la no concurrencia de las elecciones para Presidente de la República y para la conformación de la Cámara de Diputados: en 1994, el PRI ganó la presidencia, así como la mayoría en el recinto parlamentario, pero en 1997, perdió el control dando un giro a la relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo.

En la primera alternancia (2000), la gente votó por un cambio, aunque en las elecciones intermedias de 2009 se recuperó el PRI, a tal grado, que propició su arribo a la Presidencia en 2012 dentro de un contexto altamente competitivo. No obstante, las preferencias electorales en 2018, viraron hacia darle la confianza plena

---

<sup>96</sup> Colomer, J. M., *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 2007, p. 164.

<sup>97</sup> Shugart, M.S., "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government", *American Political Science Review*, núm. 89, vol. 2, 1995, pp. 334-ss .

al partido MORENA y todos sus candidatos, logrando la mayoría en los recintos parlamentarios, y en los Poderes Ejecutivos de los órdenes local y federal.

En segundo lugar, está el grado de compromiso del legislador que tiene que ver con dos cuestiones: la cercanía en la relación entre gobernantes y gobernados, y el cumplimiento de promesas de campaña, además de la congruencia con el ideario y comportamiento del partido político del que proviene. Esto también se percibe en las elecciones intermedias cuando se permite la reelección, pues puede darse el caso que no gane el partido de origen, pero el diputado sí pueda prolongar su estadía en el órgano legislativo. Aún no hay mediciones, pues apenas comienza el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura LXV (la reforma entró en vigor para los legisladores electos en 2021) y para evaluar la eficacia del instrumento lo ideal es esperar al término de su encargo.

Finalmente, está el ciclo electoral que es una mezcla entre las dos razones, pero concebido como un voto de castigo a las políticas nacionales. De ahí que los gobiernos divididos horizontales fungan como mecanismo de balance que instrumentan los ciudadanos para flexibilizar las políticas del Ejecutivo.

En el cuadro 5 se pueden ver las preferencias del electorado. Destaca el incremento gradual de la oposición, en términos generales; sin embargo, en la elección de 2018 se podría inferir que la obtención de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados atiende al voto de castigo que alrededor de 30 millones de electores aplicaron a quienes ya les han correspondido puestos de elección popular, la razón para esa presunción es la inmensa diferencia entre el partido-movimiento<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> La diferencia que aduce tener desde el origen como proyecto político es ser partido-movimiento, cuyo concepto se refiere a que puede condensar diversas demandas en un programa político amplio, siguiendo un estilo organizacional preferentemente basado en un proceso de toma de decisiones participativo, flexibles y horizontal, propio de los movimientos sociales. Esto le otorga un carácter de transición como característica distintiva frente a otros partidos políticos. Asimismo, las dimensiones del proyecto determinan su acción política, se conforma por activistas políticos provenientes de movimientos sociales, quienes intentan aplicar las prácticas organizativas y estratégicas de estos movimientos en el partido, lo que implica que las diferentes partes del movimiento pueden estar dirigidas por un líder carismático, y al mismo tiempo coexistir con una base democrática y un sistema de coordinación participativa entre activistas. Alvarado-Espina, Eduardo, *et.al*, “El partido-movimiento como expresión de la democracia radical. Emergencia y consolidación de Podemos en España y Revolución Democrática en Chile”, Madrid, *Política y Sociedad*, núm. 57, vol. 1, 2020, p. 25, visible en <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/60777>. (consultado el 15 de febrero de 2022).

MORENA y los partidos que obtuvieron el segundo y tercer lugar, PAN y PRI, respectivamente.

Es preciso señalar que, en la elección de 2021, la tendencia continúa a favor del proyecto político representado por el partido MORENA; contrario a la “aplanadora” tres años atrás, disminuye su fuerza, por lo que debe crear mayoría con otro(s) grupos parlamentarios para aprobar reformas constitucionales trascendentales como aquella que se refiere a la materia energética, cuya aprobación fue sencilla bajo el “pacto de coalición” de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, pero en un contexto donde hay un Presidente de la República líder carismático cuyo partido político es débil al no contar con la estructura institucional sólida -los conflictos entre fracciones limitan y contrastan con la unión que debería existir para soportar y repeler los embates de la oposición-, ha resultado complejo (hasta el término de la revisión de este trabajo, en el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la Cámara de Diputados no alcanzó la mayoría calificada, por lo que fue rechazada).

**Cuadro 5 . Conformación de la Cámara de Diputados de 1997 a 2021<sup>99</sup>**

	P. Ernesto Zedillo		P. Vicente Fox Quezada				P. Felipe Calderón Hinojosa			
	1997		2000		2003		2006		2009	
	#D	%	#D	%	#D	%	#D	%	#D	%
<b>PAN</b>	117	24.4	204	39.02	148	29.6	206	41.21	142	28.4
<b>PRI</b>	238	47.8	<b>208</b>	<b>42.86</b>	<b>202</b>	<b>40.6</b>	106	21.04	<b>240</b>	<b>48.4</b>
<b>PRD</b>	<b>120</b>	<b>25</b>	55	11.09	97	19.4	<b>125</b>	<b>25.16</b>	63	12.6
<b>PVEM</b>	5	1.6	16	3.41	17	3.4	17	3.04	23	4.4
<b>PT</b>	12	1.2	8	1.71	6	1.2	11	2.17	14	2.8

Durante el periodo de existencia del Movimiento de Regeneración Nacional, se han observado las anteriores características, pues comenzó como organización social y después se convirtió en partido político. De la misma forma, el líder carismático se mantuvo incólume por muchos años representando una oposición real, con aceptación e impulso social, y en las elecciones de 2018, diversos grupos y personas, incluso distantes ideológicamente con el proyecto de izquierda propuesto, arroparon a la segunda alternancia democrática del país.

<sup>99</sup> Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, visible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>. (consultado en febrero de 2022).

PSN			3	0.64						
PAS			2	0.43						
CDPPN			1	0.21						
CON/MC					5	1	18	3.90	6	1.2
Panal							9	1.95	8	1.6
ALT							5	0.87		
MORENA										
SIN P.										
PES										
IND	8				25	4.8	3	0.65	4	0.60
Op.	261	52.2	280	56	352	70.4	277	55.4	358	71.6
Tot.	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100

	P. Enrique Peña Nieto				P. AMLO			
	2012		2015		2018		2021	
	#D	%	#D	%	#D	%	#D	%
PAN	113	22.06	107	21.22	79	15.8	113	22.6
PRI	214	42.54	202	40.61	49	9.8	71	14.2
PRD	99	20.25	51	10.20	12	2.4	16	3.2
PVEM	27	5.52	38	7.76	11	2.2	42	8.4
PT	11	2.25			44	8.8	33	6.6
Panal	10	2.04	13	2.45				
CON/MC	12	2.45	21	4.08	24	4.8	23	4.6
MORENA	12	2.45	50	10	252	50.4	202	40.4
SIN P.			6	1.22	6	1.2		
Ind.	2	0.41	1	0.20				
PES			11	2.24	23	4.6		
Op.	249	49.8	260	51.63	181	36.2	223	44.6
Tot.	500	100	500	100	500	100	500	100



Mientras hubo en el Congreso mayoría del partido del Presidente, las atribuciones constitucionales otorgadas para incidir en la vida pública del país, y las que le otorgaba la ley para intervenir en la orientación del proyecto nacional, no generaron tensiones importantes. Caso distinto ocurrió entre 1997 y 2018, periodo en el que las diferencias se manifestaron. Aun así, con los escasos estímulos para que la Cámara de Diputados, integrada en su mayoría por miembros de la oposición, se comprometiera con el proyecto nacional propuesto por el Presidente, no significó la existencia de parálisis legislativa

**Cuadro 6 . Actividad legislativa en la Cámara de Diputados Legislaturas LVII-LXV<sup>100</sup>**

		Poder Ejecutivo	Partidos Políticos	Total
<b>Legislatura LVII 1997-2000</b>	Presentadas	36	499	641
	Pendientes	0	0	
	Aprobadas	32	63	114
<b>Legislatura LVIII 2000-2003</b>	Presentadas	63	918	1202
	Pendientes	0	24	
	Aprobadas	47	150	233
<b>Legislatura LIX 2003-2006</b>	Presentadas	49	2711	2937
	Pendientes	8	78	
	Aprobadas	39	343	434
<b>Legislatura LX 2006-2009</b>	Presentadas	42	2647	2870

<sup>100</sup> Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, visible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php> (consultado en febrero 2022). La metodología para realizar el cuadro fue la siguiente: a) para el dato “presentadas” del Ejecutivo abarcan todo el sexenio; b) “pendientes” del Ejecutivo son iniciativas dictaminadas de otros periodos o legislaturas, aprobadas y turnadas al Ejecutivo o a los Congresos Locales; c) “aprobadas” del Ejecutivo se refiere al total de iniciativas aprobadas y turnadas al Ejecutivo o a Congresos Locales; d) para el dato “presentadas” de los partidos se refiere a las iniciativas que sólo corresponden a la Legislatura en cuestión y tomamos en cuenta a todos los partidos, a las Comisiones y a los Órganos de Gobierno; e) “pendientes” de los partidos políticos, abarcan los agentes del inciso inmediato anterior son iniciativas dictaminadas de otros periodos o legislaturas, aprobadas y turnadas al Ejecutivo o a los Congresos Locales; f) “aprobadas” de los partidos políticos es la sumatoria del total por partido, Órgano de Gobierno y Comisión de iniciativas aprobadas y turnadas al Ejecutivo o a los Congresos Locales; g) de la columna “total”, “presentadas” se considera la sumatoria de todas las iniciativas presentadas por los partidos políticos, los legisladores sin partido, el Poder Ejecutivo, las Comisiones Legislativas, los Órganos de Gobierno, los Congresos Locales, y Varios; h) “total” de aprobadas representa la sumatoria de todas las iniciativas aprobadas y turnadas al Ejecutivo o a Congresos Locales, de los agentes de inciso inmediato anterior.

	Pendientes	0	107	
	Aprobadas	37	280	345
<b>Legislatura LXI 2009-2012</b>	Presentadas	32	3547	3735
	Pendientes	1	154	
	Aprobadas	26	296	349
<b>Legislatura LXII 2012-2015</b>	Presentadas	52	3205	3487
	Pendientes	1	72	
	Aprobadas	44	151	213
<b>Legislatura LXIII 2015-2018</b>	Presentadas	38	5773	6244
	Pendientes	3	50	
	Aprobadas	31	388	457
<b>Legislatura LXIV 2018-2021</b>	Presentadas	29	6457	6817
	Pendientes	0	21	
	Aprobadas	24	482	546
<b>Legislatura LXV 2021-febrero de 2022</b>	Presentadas	5	1142	1166
	Pendientes	2	31	
	Aprobadas	6	37	44

Como se observa en el cuadro 6, la actividad legislativa medida en términos de presentación y aprobación legislativa no ha sufrido como consecuencia de la existencia de gobiernos de mayoría. Sin embargo, lo que sí constituye una constante es que el partido político del Presidente de la República presenta más iniciativas que la oposición. Tal comportamiento se explica porque el gobierno federal pretende llevar a cabo sus programas conforme lo presupuestado y la coyuntura política para responder a las exigencias sociales.

Para ver a detalle la actividad legislativa y la interrelación con el Poder Ejecutivo Federal en el periodo de 1997 a 2012, la investigación de María Amparo Casar e Ignacio Marván<sup>101</sup> revela los siguientes datos que son oportunos para nuestro análisis:

<sup>101</sup> Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, *Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012*, Centro de Investigación y Docencia Económica, núm. 247, diciembre 2012 [https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/02/casar\\_marvan\\_dtep2012.pdf](https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/02/casar_marvan_dtep2012.pdf) (consultado el 10 de febrero de 2022).

- a) El trabajo legislativo creció exponencialmente: entre 1982 a 1997 se presentaron en la Cámara de Diputados un total de 1,671 iniciativas, y posterior a 1997, se presentaron 11,388. Contrario a esta tendencia, las iniciativas del Ejecutivo disminuyeron de 477 en el primer periodo a 316, en el segundo.
- b) Entre 1997 y 2012, se presentaron 3,403 iniciativas de reforma constitucional y sólo 26 correspondieron al Ejecutivo.
- c) De las iniciativas de reforma constitucional correspondientes al Ejecutivo de 1997 a 2012 tenemos: la legislatura LVII le aprobó dos de cuatro iniciativas presentadas por Ernesto Zedillo y quedaron dos pendientes; las legislaturas LVIII y LIX le aprobaron a Vicente Fox, seis iniciativas de catorce presentadas y quedaron cinco pendientes y tres rechazadas; las legislaturas LX y LXI le aprobaron a Felipe Calderón seis iniciativas de ocho presentadas y quedaron cuatro pendientes y tres rechazadas.
- d) La temática de las reformas constitucionales se puede observar en el siguiente cuadro comparativo<sup>102</sup>.

**Cuadro 7 . Temática de las reformas constitucionales LVII-LXI**



1. *Reformas en materia de derechos fundamentales.* El pluralismo político permitió la actualización de instituciones e incorporación de nuevos derechos individuales y sociales. Además, la adaptación de la normatividad mexicana a los cánones internacionales, así como la plena instrumentación argumentativa para garantizar a todos, de la mejor manera, sus derechos

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 19.

humanos. Uno de los ejemplos más claros lo veremos cuando analicemos el proceso legislativo de la Ley General de Desarrollo Social.

2. *Impartición y procuración de justicia.* Se ha buscado responder a los rezagos en materia de acceso a la justicia, en específico a la de carácter penal, y canalizar esfuerzos institucionales para hacerle frente al problema del crimen organizado y la violencia que genera.
  3. *Sistema electoral y de partidos.* En el periodo en comento, la legislación en materia electoral sufrió cambios para atender problemáticas como el cuestionamiento por parte de los partidos de izquierda al proceso electoral de 2006, las lagunas normativas, y la influencia desmedida de los medios de comunicación.
  4. *Equilibrio de poderes.* Prevalece el apego a los cánones esenciales del sistema presidencial de división de poderes y pesos y contrapesos. La falta de acuerdo mayoritario de los grupos parlamentarios no permitió fortalecer al Congreso mediante la ampliación de facultades, o convertir la Suprema Corte de Justicia en Tribunal Constitucional acompañado por una Corte de Casación. Lo que sí tuvo eco fue la creación del órgano Superior de Fiscalización, la ampliación del tiempo para la discusión del paquete presupuestal, el procedimiento de revisión de la Cuenta Pública, entre otros
  5. *Federalismo.* La distribución de competencias entre los órdenes de gobierno ha obedecido a acuerdos políticos *ad hoc* para responder a problemas o propósitos de orden político, económico o de redefinición de políticas públicas diversas, sin una concepción integral; por lo cual el federalismo mexicano sólo se ha complejizado. Ya lo analizaremos más adelante.
  6. *Rendición de cuentas.* Esta materia ha tomado particular relevancia en los gobiernos divididos, el entorno internacional y la sociedad civil mexicana demandan mayor vigilancia entre los poderes, y exigencia de cumplimiento a las autoridades.
- e) Finalmente, los autores exponen las coaliciones posibles por legislatura para consolidar una reforma constitucional, los resultados son los siguientes:
1. LVII Legislatura (1997-2000): PRI+PAN= 361 diputados, y PRI+PRD=364 diputados. Coaliciones sin el PRI no tenían oportunidad.

2. LVIII Legislatura (2000-2003): PRI+PAN=417, otras combinaciones no alcanzaban la mayoría calificada, aunque sí la simple.
3. LIX Legislatura (2003-2006): PRI+PAN=376, pero ni PRI+PRD=320 ni PAN+PRD=248, alcanzaban la mayoría calificada.
4. LX Legislatura (2006-2009): Aquí se presentan varios fenómenos, entre otros, que el PRI es la tercera fuerza política; sólo el PAN+PRD=333 constituyen mayoría calificada; todas las combinaciones con el PRI quitando al PAN o al PRD necesita conjuntar a más grupos parlamentarios, y que los 61 diputados emergentes, es decir, de partidos pequeños podían hacer la diferencia para aprobar o no una reforma constitucional (el partido bisagra).
5. LXI Legislatura (2009-2012): PRI+PAN= 380. PRI se vuelve primera fuerza, pero tiene que negociar, por lo que se va con el PRD o partidos pequeños, si la segunda fuerza que es el PAN no está de acuerdo.

En contraste con los datos anteriores, la LXII Legislatura (2012-2015) le aprobó cuatro iniciativas de reforma constitucionales y 41 a leyes secundarias al Ex Presidente Enrique Peña Nieto. Dicho resultado se debió a la negociación con los principales partidos políticos de una agenda común.

Bajo un análisis comparativo, se puede decir que el presidente Fox ha sido quien presentó un mayor número de iniciativas, y, por mucho, a quien no le aprobaron una mayor cantidad de ellas. En el otro extremo, está el caso del presidente Peña Nieto durante la primera mitad de su administración. Si se consideran las iniciativas aprobadas durante la segunda mitad de la administración del presidente Calderón, específicamente en su último año de gobierno y aquellas sancionadas en positivo durante los primeros veinte meses del presidente Peña Nieto, resulta evidente que en este periodo se logra la mayor aprobación de iniciativas<sup>103</sup>.

Ahora bien, retomemos el marco teórico sobre oposición del Capítulo I. De acuerdo con las tipologías descritas, a nivel federal, la oposición se ha comportado,

---

<sup>103</sup> Zepeda, Pedro José, "El pacto por México; un intento de gobierno de coalición", Instituto Belisario Domínguez, LXIII Legislatura, Senado de la República, *Cuaderno de Investigación*, núm. 32, mayo 2017, p. 19.

fundamentalmente, tanto radical como en la dinámica del consociacionismo, es decir, si bien se ha aprobado decretos de reforma o constitucionales de gran envergadura, por ejemplo, en materia de transparencia o el cambio de paradigma sobre los derechos humanos, en temas más delicados como la reforma energética y laboral, las élites elaboraron proyectos contrarios a los intereses generales. Desde otra perspectiva, el porcentaje de presencia elevado de la oposición en la Cámara de Diputados (Cuadro 7), no ha causado inmovilidad, aunque sí alta tensión entre los grupos parlamentarios, y no ha sido determinante para cambiar el régimen y adecuarlo a lo que se establece en el artículo 25 constitucional.

**Cuadro 8. Porcentaje de partidos de oposición en la Cámara de Diputados<sup>104</sup>**



En materia presupuestaria, al inicio de los gobiernos sin mayoría, cambió la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo: la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se convirtió en una intensa negociación entre el Poder Ejecutivo, los grupos parlamentarios, los gobernadores y diversos grupos de interés.

Mediante entrevistas, Luis Carlos Ugalde recaba información sobre la forma de obtención de los recursos más allá de sólo la normatividad mexicana. Así, a finales de los años noventa, las decisiones financieras eran tomadas por el

<sup>104</sup> Para el cálculo de este porcentaje se toma en cuenta los partidos que no corresponden a aquel del que surge el Presidente de la República, es decir, no se tienen en cuenta las coaliciones electorales o parlamentarias. Elaboración propia con datos de la página web de la Cámara de Diputados.

presidente Zedillo, junto con su subsecretario de egresos Santiago Levy bajo la lógica de disciplina financiera que se centralizaba toda dispersión monetaria, por lo que los gobernadores tenían que negociar con él directamente<sup>105</sup>.

Luego, en el periodo de los gobiernos del PAN, las negociaciones se sustentaron en un esquema de clientelismo, mediante el cual, se convenían fondos especiales para beneficio político de gobernadores y líderes políticos en el Congreso, lo cual garantizaba los votos para aprobar el presupuesto. Cabe destacar que en la administración de Vicente Fox se gestó el modelo que con el paso de los años causó la “industria de los moches” y corrupción al interior del Congreso. Para los gobernadores fue una época de oro porque contaban con mayores recursos sin la interferencia del gobierno central<sup>106</sup>.

Por otro lado, durante el periodo de Felipe Calderón, la negociación del presupuesto se manejó con mucho desorden, aunque sus Secretarios de Hacienda pudieron controlar la situación que imperaba en aquel momento. Además, Calderón privilegió el diálogo con los coordinadores parlamentarios y con los gobernadores, mediante la estrategia de mandar rubros en cero, para que los legisladores los aumentaran y obtuvieran el reconocimiento y lograr el voto aprobatorio para el proyecto panista.

Cuando el PRI regresa en 2012, mantiene el mismo esquema, pero con tres bases nuevas: el punto de negociación sería la Secretaría de Hacienda y no el Congreso; los gobernadores no cabildarían en el Congreso, y tres, se crearon fondos especiales en el Ramo 23 de libre disposición para los diputados, mismos que utilizaron para ganar capital político<sup>107</sup>.

Uno de los capítulos más importantes para entender la oposición parlamentaria en México ocurrió al inicio de la presidencia de Enrique Peña Nieto, cuando hubo lo que se puede denominar un gobierno de coalición de facto, pues

---

<sup>105</sup> Ugalde, Luis Carlos (coord.), *La negociación política del presupuesto 1997-2018. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México*, 2º Ed., México, Integralia, Senado de la República, 2018, p. 45, visible en <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/libro-NPP.pdf> (consultada el 11 de febrero de 2022).

<sup>106</sup> *Ibidem*, p.46.

<sup>107</sup> Ugalde, Luis Carlos (coord.), *op cit.*, p. 17.

los tres grandes partidos políticos acordaron una serie de medidas, estrategias y reformas al marco constitucional y legislativo, cuyo resultado, en su conjunto, fue una Reforma de Estado, en virtud que cambió las relaciones de poder, tanto político como económico, hacia una adecuación al modelo neoliberal, aunque formalmente se reconocieron con mayor firmeza derechos humanos de la población.

Por muchos años, se pospusieron reformas estructurales; sin embargo, al término de un cerrado proceso electoral, a pocos días de la toma de posesión del presidente Peña, los presidentes de los partidos PRI, PAN y PRD consensaron un proyecto en común, lo cual, significó la modificación de la forma de negociar la agenda de gobierno, ya no sobre la base de un Plan Nacional de Desarrollo definido por el nuevo gobierno y aprobado por el Congreso, sino como un acuerdo de largo alcance entre el gobierno y las principales fuerzas políticas, previo a la promulgación del propio PND.

El denominado *Pacto por México* representó una estrategia positiva para lograr estabilidad y gobernabilidad; no obstante, los actores políticos fueron incapaces de llevarlo hasta sus últimas consecuencias, lo cual tuvo tres efectos: la cancelación de una agenda consensuada, el retraso de algunos de los impactos de las reformas en las condiciones de vida de la población, y la interrupción de una experiencia política que hubiera demostrado la viabilidad de un proyecto de gobierno construido a partir del establecimiento de consensos, situación que repercute en la percepción ciudadana de la política<sup>108</sup>.

Examinemos brevemente la teoría sobre los gobiernos de coalición. El requisito *sine qua non* para su existencia es la pluralidad política cuantitativa, varios partidos políticos que pretenden ejercer el poder bajo la óptica estricta de sus intereses. Ahora bien, desde el punto de vista cualitativo, que como la experiencia lo ha demostrado puede concurrir o no y en cierto grado con el criterio meramente electoral cuantitativo, la democracia representativa plena requiere partidos fuertes, con proyectos definidos y que observen el marco normativo aplicable a ellos.

Sin embargo, persiste la dificultad de conformar coaliciones en los sistemas presidenciales porque la estabilidad no depende de la confianza del órgano

---

<sup>108</sup> Zepeda, Pedro José, *op cit.*, p. 29



legislativo, ni de tener la mayoría para implantar su agenda como sí sucede en los sistemas parlamentarios. A pesar de ello, las partes deben hacer un esfuerzo para conseguirlo, en virtud, que así se permite expresar mejor los principales valores de la democracia. Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas coaliciones de ejercicio de poder compartido, la sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción de gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política, y la sociedad en su conjunto gozará de mayor salud democrática<sup>109</sup>.

Consideremos en este punto el debate académico acerca de definir cuál es el mejor sistema de gobierno para los países latinoamericanos. La región prefirió *parlamentarizar* los sistemas presidenciales, concepto cuyo significado implica

*...el proceso constructivo de un sistema de naturaleza parlamentaria, la incorporación de instituciones de oriundez parlamentaria, pero conservando la estructura básica del sistema receptor. Además, continuando con este argumento, debe distinguirse entre parlamentarización del sistema constitucional y parlamentarización del sistema presidencial, pues, el primero se refiere a que toda la estructura constitucional del poder político tiende a adecuarse al sistema parlamentario; en el segundo, subsiste la estructura vigente, pero se le agregan algunas instituciones de control político, incluso modificadas, de origen parlamentario<sup>110</sup>.*

En el caso mexicano, después de un presidencialismo muy fuerte que funcionó como aglutinador de los diversos movimientos que se gestaron en el periodo revolucionario, la realidad occidental y la sociedad mexicana requería otro tipo de instituciones, por lo que en las últimas tres décadas se ha construido un

---

<sup>109</sup> Reniu, Josep M. y Albala, Adrián, “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, México, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 26, mayo-agosto 2012, p. 163, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/31965/29495> (consultado el 15 de febrero de 2022).

<sup>110</sup> Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2ª Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, El Colegio de México, 2008, pp. 5-6.

andamiaje institucional que ha matizado las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República. Cabe recordar que tanto en el debate del Constituyente de 1856-1857 como en el de 1917 y en el proyecto revolucionario zapatista se propuso parlamentarizar el sistema constitucional, pero no llegó a concretarse.

La primera coalición de gobierno que implica un *proceso protoparlamentarizado del presidencialismo mexicano* ocurrió con la posibilidad de formar un gobierno compartido que se estableció en el Decreto que Reforma Diversas Disposiciones en Materia Político-Electoral de 2014; aunque como se verá más adelante, no cumple con las características típicas de esta forma de ejercer el poder.

Prosigamos nuestro análisis respecto al constante mejoramiento del régimen democrático en México. Éste se ha hecho mediante reformas político-electorales cuya naturaleza ha sido de dos formas según su profundidad y sentido de los cambios que proponen, es decir, algunas se encaminan a realizar modificaciones a una institución para adecuarla a la realidad de un tiempo determinado; otras en cambio, tienden a modificar, de forma sustancial, la actuación del Estado en una o varias materias conforma a una nueva ideología o como respuesta a la transición a un paradigma no experimentado o tímidamente explorado.

En ese tenor, bajo nuestra perspectiva, ha habido dos Reformas de Estado: en 1977 -como ya se mencionaba en párrafos anteriores- cuando se reconoció, por primera vez la representación institucionalizada de la oposición en los recintos legislativos, después de intensas manifestaciones sociales en las que, incluso hubo cifras fatales; la segunda, precisamente en el segundo año de la administración del expresidente Enrique Peña Nieto.

Resulta oportuno decir qué se entiende por Reforma de Estado, aunque de manera preliminar, y se debe recalcar su complejidad al ser un concepto amplio y que tiende, por su propia vastedad, a perder su significado.

En primer término, la Reforma de Estado incluye a una multiplicidad de instituciones y procesos asociados al funcionamiento del sistema político. Así Carlos Ugalde considera que abarca dos tipos de reglas: aquellas que se centran principalmente en el sistema electoral y en el sistema de partidos, y las que regulan

las relaciones entre los poderes y ámbitos de gobierno. Por otro lado, Echebarría dice que se puede separar en dos categorías de reformas, institucional y sustancial. La primera se refiere al entramado organizacional de los Poderes del Estado, y la segunda, se vincula con el contenido de la acción pública, redefiniendo sus fines, objetivos y alcances. En sí, las reformas al Estado son procesos inducidos cuyo objetivo esencial es que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país<sup>111</sup>.

Las reformas del Estado de la segunda mitad del siglo pasado debieron revisar los medios de gobierno –acción que forma parte de los aspectos centrales de este tipo de reformas-, pues permiten el logro de gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos de bienestar social. En el tiempo de la reforma política de finales de los setentas, se manifestó la inminente necesidad de cambiar los criterios con los que el Estado operaba, desde el gobierno, los asuntos públicos, es decir, de un criterio paternalista, cerrado y protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional, cambio cuyo resultado fue la presencia de la oposición y la participación más activa e institucionalizada de la ciudadanía en la política.

Podemos deducir de lo expuesto que la reforma de 1977 abarca los cuatro tipos de reglas que proponen Ugalde y Echebarria para que sea una Reforma de Estado. Ahora bien, ¿la reforma político-electoral de febrero de 2014 tiene las características necesarias para considerarse como Reforma de Estado, y si se puede considerar como tal, tendrá como trasfondo la misma concepción política?

La respuesta es positiva a la primera pregunta y negativa a la segunda. Nos explicamos: la victoria electoral del PRI, la omisión en varias materias de los gobiernos panistas, el no adecuado entendimiento de las consecuencias y responsabilidades que trae aparejada la pluralidad partidista en los órganos de decisión, así como el contexto internacional, fueron los factores que llevaron al

---

<sup>111</sup> Citado en Flores Alonso, María de Lourdes, *Reforma del Estado y reforma administrativa*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura 2003, pp. 2-3, visible en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/22819/110333/file/DAH0002%20Reforma%20del%20Estado%20y%20reforma%20Administrativa.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2022).

Presidente de la República a acordar el *Pacto por México* y que tuvo su cauce legal en las reformas estructurales, mismas que en su conjunto conforman una Reforma de Estado.

En dicho tenor, la concepción política que guía a las reformas en mención, dista de ser el liberalismo social como se describió y se ha tornado al neoliberalismo que implica: la asunción de políticas que favorecen al libre mercado; relaciones entre capital-gobierno-mano de obra que no dignifican el trabajo en sí mismo, sino la mayor producción al menor costo; el regreso al individualismo axiológico, aunque en la demagogia se enfatiza que todos los que formamos parte de la comunidad somos corresponsables de la consecución de bienes colectivos, y como seres humanos formamos parte de la aldea global; la idea de que el régimen que favorece la aparición y prevalencia de lo anterior es la democracia, pues un régimen distinto no permite la manifestación plena de las libertades por el exceso de intervención estatal, y que la modificación del Estado es trascender los atavismos y flexibilizar las ideas que se tienen de nacionalismo y soberanía.

Dentro del ámbito del proceso legislativo, la reforma estructural en materia político-electoral, fue analizada en el recinto del Senado de la República a través de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; Reforma del Estado; Estudios Legislativos, Primera, y Estudios Legislativos, Segunda. Dichos órganos consideraron las iniciativas de las LX, LXI, y LXII Legislaturas que en total fueron 36 iniciativas, mismas que agruparon en dos grandes rubros: las reformas en materia política y las concernientes a la materia electoral.

Los gobiernos de coalición fueron incluidos en el primer grupo junto con los nombramientos hechos por el Presidente de la República de los titulares de las Secretarías de Relaciones y del ramo de Hacienda, entre otros subtemas.

Al respecto, en el dictamen se hace énfasis en la necesidad de adoptar ajustes periódicos, pues las instituciones exigen adecuaciones a los cambios culturales y correcciones a las desviaciones que invariablemente suceden. Aun ante instituciones constitucionalmente semejantes, su actuar depende del tiempo y el espacio en que se encuentren. No hay instituciones que funcionen igual en todos los países; por eso, se reconoce la reciente historia política de nuestro país.

Es innegable que actualmente, la responsabilidad de un ejercicio eficaz y eficiente de las funciones del gobierno, no dependen de uno solo de los tres Poderes de la Unión, menos aún en el contexto de gobiernos divididos.

De ahí, la firme convicción que los controles políticos deben ser diseñados adecuadamente, de forma tal, que no se impida la actuación de los órganos de poder. Por el contrario, en el entendido de que el principio de división de poderes no debe implicar rompimiento, sino un equilibrio entre los órganos del Estado, estos mecanismos deben facilitar su coordinación para propiciar arreglos institucionales que maximicen la capacidad de ejercer el poder público y de establecer de manera efectiva las legítimas demandas de la sociedad<sup>112</sup>.

Sin duda, la implementación de un sistema de gobierno como se proponía en el dictamen, fortalece el sistema de pesos y contrapesos, y mejora sustancialmente, la gobernabilidad del país al adoptar políticas públicas inclusivas, legitimando el proceso de toma de decisiones fundamentales.

Bajo estas premisas, lo que se establece en el artículo 89, fracción XVII, párrafo primero es que, en cualquier momento, es decir, sin limitación temporal, el Poder Ejecutivo pueda, junto con cualquiera de los partidos representados en el Poder Legislativo, incluso el propio, definir conjuntamente un programa de gobierno y una agenda legislativa común que lo soporte, pues la coalición pretende corresponsabilizar a ambos poderes en la consecución de los objetivos nacionales que se plantee.

De este párrafo se puede colegir la intención del Constituyente Permanente de permitir el libre juego político de crear alianzas estratégicas y el momento oportuno para la consecución de los objetivos gubernamentales. Aunque se prevé que, en un contexto de gobiernos divididos, cuando el presidente no alcance la mayoría necesaria para modificar las disposiciones constitucionales, en virtud, de la cláusula de gobernabilidad que impide sumar más de 300 diputados por los principios de mayoría y representación proporcional en conjunto, los partidos opositores presionarán para ser incorporados en el gabinete.

---

<sup>112</sup> Forma parte de los argumentos esgrimidos en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas.

A partir de ello, se deriva que el momento ideal para preparar un gobierno plural comienza una vez que el Tribunal Electoral determina la legalidad en el proceso electoral y declara al Presidente Electo, pues se tendrá certeza de con quién se debe negociar las condiciones de inclusión, y el programa de gobierno cuya realización dependerá de los criterios del titular del Ejecutivo, así como de los diputados por los factores determinantes para destinar el gasto público a través del Presupuesto de Egresos de la Federación que se debe aprobar la primera quincena de diciembre, es decir, dos semanas después del inicio del nuevo periodo presidencial.

Derivado de lo anterior, se comprende que el factor más importante que influye en el éxito operativo de esta figura es el número y tipo de socios que intervienen. Así, desde el punto de vista teórico, entre más partidos en el gobierno, menor estabilidad futura. Por otro lado, la importancia de los socios hace referencia a cuál sea la correlación de fuerzas entre los diferentes partidos coaligados; para ello, el parámetro más utilizado es la diferencia existente entre el número de diputados que cada uno de los socios aporta al sostenimiento del gobierno. Conforme este factor, el resultado será la calificación de los gobiernos de coalición como equilibrados o desequilibrados.

Otra de las variables es la proximidad posicional entre el Presidente y los partidos políticos, pues de ello depende la amplitud y la calidad de las políticas, constituyéndose como la preocupación principal del Poder Ejecutivo, ya sea intrínsecamente, o por la presión electoral, cuya consecuencia es el esfuerzo por alcanzar resultados legislativos cercanos a sus preferencias personales. Es esencial que los presidentes alcancen victorias políticas para posicionarse en el centro del espectro ideológico y que sean capaces de convencer a partidos no presidenciales ubicados a su derecha o izquierda.

Para continuar con el argumento, existen otras condiciones que influyen en la propensión del Presidente para formar coaliciones<sup>113</sup>:

---

<sup>113</sup> Alemán, Eduardo y Tsebelis, George, "Partidos Políticos y coaliciones de gobierno en las Américas", México, *Política*, Revista de Ciencia Política, vol. 50, núm. 2, 2012, pp. 14-17, visible en <https://www.redalyc.org/pdf/645/64524974001.pdf> (consultada el 20 de febrero de 2022).

- a) *Las prerrogativas formales del Presidente.* Un alto poder legislativo da al titular del Ejecutivo, la oportunidad de eludir al Congreso, pues poseen medios institucionales para concretar su programa de gobierno. Por ello, puede optar, o no, por formar coaliciones multipartidistas. Lo más probable es que prefieran ejercer sus prerrogativas o hacer alianzas *ad hoc*, es decir, caso por caso. No obstante, presidentes que no tienen toda la autoridad para controlar la agenda legislativa tienen altos incentivos para formar coaliciones duraderas.
- b) *La autoridad del Congreso.* Los mecanismos de vigilancia del Congreso influyen sobre el balance de poder entre las ramas del Estado, otorgando a los legisladores herramientas para afectar los resultados políticos que importan al Presidente. Alguno de esos mecanismos incluye el veto en los nombramientos, el juicio político, revisar maniobras presupuestarias, o forzar la interpelación de oficiales de gobierno.
- c) *Las condiciones internas de los partidos políticos y del funcionamiento del Congreso.* Este rubro es el punto nodal del éxito en la coalición gubernamental, en virtud de que incluye el nivel de institucionalización de los partidos políticos; la fortaleza de los órganos internos del órgano legislativo; la profesionalización de los legisladores; la exigencia de rendir cuentas del titular del Ejecutivo al Congreso, y de la duración de los periodos.

El esquema mexicano mantiene resabios del autoritarismo en la hegemonía del partido oficial, verbigracia, la dificultad de las minorías opositoras a poner en la agenda los temas prioritarios, y las críticas al régimen, puesto que tiene mayoría, aun siendo simple, mediante voto ponderado. Además, la buena o mala actuación de los legisladores, en otras palabras, el nivel de disciplina que demuestren, tiene como efecto el premio o castigo de los Coordinadores Parlamentarios, en virtud de su facultad discrecional de disponer de sus legisladores.

El segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 89 establece que *el gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.*

Al respecto, el Congreso de la Unión aún no ha expedido la ley reglamentaria correspondiente, empero, la propuesta de Barceló y Valadés<sup>114</sup> es muy completa. Lo primero que contempla es que el convenio fija el objeto principal de la coalición que consiste en la conformación del programa de gobierno, y, sobre todo, los partidos coaligados tienen como obligación de apoyar dicho acuerdo, al ejercer las competencias constitucionales que les corresponden como integrantes del gobierno y del Congreso. Ello implica que cada partido político ha de ejercer en ambas Cámaras, la disciplina de voto en las filas de sus respectivos grupos parlamentarios.

También el convenio de coalición da certeza al manifestar el modelo, tendencia y objetivos gubernamentales que hacen predecibles las acciones de gobierno, mismas que deben cumplir con las expectativas sociales, así como de los actores económicos externos e internos del país.

Otra de las cláusulas que incluiría el convenio, según los autores antes citados, sería erigir a la “Conferencia Permanente de Gobiernos de Coalición” como una instancia permanente de comunicación entre el gobierno y los Coordinadores Parlamentarios de los partidos. La existencia de esta Conferencia es absolutamente necesaria para que sea eficaz la toma de decisiones políticas.

Finalmente, se incluyen las causas de disolución que consisten en la apreciación del Presidente según sea lo mejor y el cumplimiento o no de la palabra empeñada en el convenio y el programa por los dirigentes parlamentarios.

Las otras modificaciones constitucionales fueron las siguientes:

*Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*(I...)*

*II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

---

<sup>114</sup> Barceló, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, CEDIP, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, pp. 29-ss.



*Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República.*

*Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados  
(I y II...)*

*III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda.*

*Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:  
(I...)*

*II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.*

De la interpretación conjunta de las tres disposiciones constitucionales, se deriva que si bien el Presidente de la República conserva la facultad discrecional de poder y remover a los Secretarios de Estado siguiendo con la tradición del presidencialismo puro, la reforma matiza esa facultad absoluta, e imprime dos tipos de controles.

El primero se contextualiza en la formación de un gobierno de coalición y consiste en que el Senado ratificará todos los nombramientos del presidente, salvo los Secretarios de las Fuerzas Armadas. De esta forma, se asegura la creación de mayorías reales, puesto que los partidos que se coaligarán y el Presidente, siguen un proceso que va desde el intercambio de argumentos para convencerse de la conveniencia de un gobierno conjunto; luego, la elaboración de los dos documentos que aprobará el Senado; el otorgamiento de la confianza de los colaboradores del Presidente, y la resolución de conflictos con modalidades inscritas en el convenio.

La excepción de ratificar a las Fuerzas Armadas obedece a razones históricas y de lógica política. Sobre este aspecto, el Presidente de la República es su comandante supremo, por lo tanto, puede disponer de ellas para actuar cuando haya atentados contra la seguridad nacional, y actualmente, de la seguridad interna, de forma oportuna. Se deduce de esto que los nombramientos no pueden estar sujetos al proceso de doble legitimación.

Por último, respecto al segundo tipo de control, aunque el presidente no opte por formar gobiernos de coalición, el Senado deberá ratificar al Secretario de Relaciones Exteriores, en virtud de las facultades exclusivas para decidir la política exterior mexicana, y la Cámara de Diputados ratifica al Secretario de Hacienda para asegurarse que la ejecución del gasto público estará a cargo de un funcionario público.

Expuesto lo anterior, regresemos al año 2012. Tras quince años de posponer las principales reformas estructurales propuestas por tres presidentes; luego de doce años de estabilidad macroeconómica con bajas tasas de crecimiento y de estancamiento de las condiciones de vida de la población; al cabo de dos sexenios y medio de gobierno dividido, pocos días antes de su toma de posesión, el presidente electo Peña Nieto y los presidentes del PRI, PAN y PRD informaron haber consensado una agenda común. El 29 de noviembre de 2012, firman el *Pacto por México* los personajes antes dichos, junto con los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, los coordinadores parlamentarios de los tres partidos, y atestiguaron el evento los 31 gobernadores.

Los acuerdos entre el Gobierno de la República y la oposición incluyeron: 1. Reformas a la Constitución para rediseñar los ámbitos público y privado, y anular la tradición patrimonialista y presidencialista. 2. Reformas al régimen político, incluidas las instituciones y procesos electorales, nuevos partidos, así como el tema de la diversidad en la composición de los poderes del Estado. 3. Reformas sociales, en el combate a la pobreza y en los ámbitos educativo y laboral. 4. Reformas para fortalecer el estado de Derecho, emitiendo leyes generales relacionadas con la administración y procuración de justicia y la protección de los derechos humanos. Sobre esas bases, durante los primeros veinte meses de gobierno, el Congreso aprobó y el Ejecutivo promulgó 11 reformas: la laboral, la educativa; la de telecomunicaciones y radiodifusión, la hacendaria, la financiera, en materia de transparencia, la energética, la política-electoral, se promulgó una nueva Ley de Amparo, se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales y se aprobó la reforma en materia de competencia económica.

La primera reforma, la laboral, fue aprobada por el Congreso antes de la toma de posesión del presidente Peña Nieto, en noviembre de 2012, dentro del contexto de las negociaciones del Pacto y utilizando el mecanismo de iniciativa preferente incorporado a la legislación días antes. La segunda, la educativa, fue ratificada en diciembre de 2012 por el Pleno de la Cámara de Diputados a los 19 días de iniciada la administración. El 22 de mayo, dos días después de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprueba la reforma de telecomunicaciones. A los nueve meses de gobierno se había concretado también la reforma sobre competencia económica y presentado al Congreso la reforma financiera. En agosto de 2014 se habían sumado a las anteriores: la nueva Ley de Amparo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la reforma político-electoral, la reforma de transparencia, la hacendaria y la energética<sup>115</sup>.

Como se puede colegir, por el nivel de los consensos construidos, el *Pacto* es uno de los acuerdos políticos más importante suscrito en el país en las últimas décadas. Todas las partes impusieron temas de su agenda que de otra forma no

---

<sup>115</sup> Zepeda, Pedro José, *op cit.*, pp. 22-23.

podría haberse logrado. La problemática surgió con la forma como estaban propuestos algunos de los temas más delicados, como lo fue la reforma energética, punto de quiebre para que la “izquierda” se “levantara de la mesa”.

El Ejecutivo Federal también aludió en 2014 que el ciclo de las grandes reformas había concluido, pues las aprobadas eran las de mayor impacto para lograr crecimiento económico y desarrollo social. No obstante, los agentes participantes sostuvieron que el volumen de los acuerdos y los pendientes para darles cauce legislativo requerían mayor tiempo y esfuerzo. Las circunstancias políticas mostraron la incapacidad para llevarlo hasta sus últimas consecuencias, en contraste con la visión estratégica demostrada por las partes firmantes.

A continuación, veremos este fenómeno a la luz de las tipologías de oposición. Para comenzar, conforme la clasificación de Sartori, tanto el PAN como el PRD se comportaron como una oposición responsable y constitucional al principio y hasta cierto punto, como ya se mencionó, la reforma energética profundiza las contradicciones de los grupos de izquierda, por lo que hay una confrontación con el gobierno, aunque siempre bajo el marco normativo.

Desde el punto de vista del *consocialismo* de Lijphart, cierto es que hubo un acuerdo amplio de cooperación entre élites representativas para desarrollar la democracia por consenso y así maximizar sus efectos positivos. A pesar de ello, de los ocho elementos que se requieren para esta forma de gobernar, de una o de otra forma están presentes en el andamiaje institucional -salvo uno, que todos los partidos participen en el poder ejecutivo para conformar una gran coalición-, la cuestión es el grado con el que se cumplen, por ejemplo la descentralización y federalismo (materia de este trabajo) si bien se consideran parte esencial del Estado desde los albores del siglo XIX, la complejidad para operarlo y la tendencia centralizadora, cuestiona la efectividad de este elemento.

Respecto a la clasificación de Juan Linz, Acción Nacional, sobre todo, se ostenta como oposición leal pues respeta los medios electorales para acceder al poder, tuvo la disposición de asumir la responsabilidad de gobernar o ser parte de la mayoría gobernante, y la voluntad para establecer alianzas con partidos ideológicamente distantes -como el PRD-.

Finalmente, bajo la clasificación de Crespo, tanto el PAN como el PRD demostrarían ser una oposición oportunista, pues más que posicionar la agenda con fundamento en sus documentos básicos, lineamientos y proyecto político que los identifica frente a los electores, prefirieron conceder lo necesario para obtener beneficios muy particulares. Pero la firma del *Pacto por México* no sería la primera vez que se comportaran de esta manera, adelantándonos un poco, para las elecciones de 2021, los tres partidos se coaligaron en “Va por México” con el propósito de quitarle la mayoría a MORENA en los tres órdenes de gobierno.

Mientras las fuerzas políticas mayoritarias vivían este proceso, grupos minoritarios se opusieron, tanto en el recinto parlamentario como en las calles junto con la gente; no votaron en general por las reformas, pero propusieron reservas que fueron escuchadas sin ser atendidas: sólo como trámite en cumplimiento con el reglamento de las Cámaras de Congreso de la Unión.

Ahora bien, el comportamiento de los actores políticos que ostentaron un cargo público careció de prudencia y responsabilidad social. La oposición aprovechó esta situación para colocarse como una opción de gobierno alterno con orientación de izquierda, bajo el propósito de corregir las oprobiosas acciones que conllevaron a exacerbar las desigualdades, el desvío de fondos, y la dependencia económica hacia otros países.

El resultado del proceso electoral de 2018, rompió la tendencia de gobiernos divididos o sin mayoría parlamentaria, y al mismo tiempo, inhibió la posibilidad de disrupción violenta al sistema por el hartazgo generalizado. Respecto a la oposición, los contendientes carecieron de proyectos de nación los suficientemente convincentes para tener opciones para elegir, de hecho, se incumplió una de las reglas más importantes que, según Norberto Bobbio, son elementales para el logro y mantenimiento de una democracia: los ciudadanos deben ser libres en el sentido de que han de ser puestos en condición de seleccionar entre opciones diferentes con el propósito que haya competencia<sup>116</sup>. Cabe mencionar que formalmente, se

---

<sup>116</sup> La libertad para competir y tener distintas opciones para elegir, constituyen los principios de fondo de la tercera de las seis reglas universales procedimentales que son elementos necesarios para decretar la vigencia de un sistema democrático. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

cumplió con las características de la democracia representativa, pero la distancia tan amplia entre el candidato vencedor y el segundo lugar hizo patente que las fuerzas políticas no consideraron a los mejores contendientes.

La paradoja democrática en la que está inmerso el sistema político mexicano se refiere a que, por un lado, la evolución del diseño institucional ha sido positivo para la renovación de los actores políticos mediante procesos electorales, pero el modelo gubernamental se mantuvo inamovible a pesar de dos alternancias. Desde la otra perspectiva, a pesar de los límites impuestos a la sobre representación y las condiciones normativas para garantizar la pluralidad, el movimiento-partido antagónico de la otrora fuerza hegemónica y posterior fuerzas políticas duopólicas, recibió total apoyo de la ciudadanía con su voto, volviéndose así mayoría en el Congreso y con ello, contar con toda las posibilidades de aprobar el proyecto político, sin contrapesos determinantes, salvo la cláusula de mayoría calificada para lograr reformas constitucionales.

Tal fue la voluntad ciudadana: dar mayoría a un proyecto político, no tanto como efecto de un amplio debate nacional con pleno entendimiento de las problemáticas y análisis preciso de la viabilidad de cada conjunto de propuestas, sino como un voto de castigo y una necesaria alternancia. Alternancia que se enfrenta a un fenómeno propio de las transiciones políticas, la decepción democrática, misma que, de acuerdo con José Antonio Crespo se puede deber a dos razones: a las expectativas desbordadas generadas durante la etapa autoritaria sobre lo que la democracia podría ofrecer en materia socio-económica, y que la democracia sí puede brindar un cambio en materia de corrupción e impunidad, pero eso exige la voluntad política de la nueva clase democrática, quienes tienen la obligación de llevar acciones contundentes, de otra manera la ciudadanía puede concluir que la democracia es el régimen menos malo, pero sin posibilidades de arraigo en el país<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Crespo, José Antonio, "La decepción mexicana con la democracia", México, *El Universal*, 25 de enero de 2011, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/51463.html>, (consultado el 10 de octubre de 2019)

A pesar de la paradoja antes citada, con las elecciones intermedias de 2021, la tendencia de reducción de la mayoría que representa el proyecto del presidente se observó como en el periodo estudiado, aunque con algunas particularidades: entre ellas que se construyó la alianza formal electoral del PRI, PAN y PRD en la coalición *Va por México*. Cabe decir que en muchos de los casos sólo juntos podían ganar. Un ejemplo de ello es la Ciudad de México donde uno de los diputados de MORENA obtuvo una ventaja al doble de su siguiente contendiente, pero sumados los votos, el porcentaje que dio el triunfo a la otra diputada fue sólo del 5%, aun así, se pudo reelegir por ser uno de los candidatos más votados<sup>118</sup>.

Para concluir este apartado, es oportuno tener una visión panorámica de la oposición a nivel federal en el primer trimestre de 2022, en virtud de poder realizar una prospectiva junto con los elementos que se analizarán en los siguientes capítulos.

En primer lugar, se expone cómo están conformados los poderes legislativos en las entidades federativas (cuadro 8); después ver qué partido obtuvo la mayoría de diputados por cada estado (cuadro 9), y cerrar con un mapa político sobre la composición actual de las gubernaturas (cuadro 10).

**Cuadro 9 . Composición de las legislaturas de las entidades federativas 2021-2024<sup>119</sup>**

Entidad Federativa	Legis.	PRI	PAN	PRD	MORENA	PVEM	MC	PES	PT	PANAL	FXMex	Local	S/P	Rep. Prop.	Total
Aguascalientes	LXV	1	13	3	6	1	2	0	1	0	0	0	0	0	27
Baja California	XXIV	1	3	0	13	0	1	1	3	0	0	2	0	0	24
Baja California Sur	XVI	1	3	1	9	0	0	0	4	0	1	1	0	1	21
Campeche	LXIV	8	2	0	16	0	9	0	0	0	0	0	0	0	35
Coahuila	LXII	16	3	0	0	1	4	0	0	0	0	1	0	0	25
Colima	LX	6	3	0	9	2	2	1	1	1	0	0	0	0	25
Chiapas	XVIII	2	1	0	15	10	0	0	6	0	0	2	0	0	36
Chihuahua	LXVII	5	15	0	10	0	2	0	1	0	0	0	0	0	33

<sup>118</sup> Conforme a las Actas de Cómputo distrital entregadas al Instituto Electoral de la Ciudad de México, visible en, [https://www.iecm.mx/www/Elecciones2021/actas2021/DMR/09\\_ACD\\_DMR.pdf](https://www.iecm.mx/www/Elecciones2021/actas2021/DMR/09_ACD_DMR.pdf) (consultado el 24 de febrero de 2022).

<sup>119</sup> Elaboración propia con datos expuestos en las páginas electrónicas oficiales de los Congresos de cada una de las entidades federativas (revisadas entre el 24 y 25 de febrero de 2022).

CDMX	II	9	15	4	29	2	0	0	2	0	0	4	1	0	66
Durango	XIX	8	6	2	7	1	0	0	1	0	0	0	0	0	25
Guanajuato	LXV	4	21	0	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	35
Guerrero	LXIII	11	1	9	22	2	0	0	1	0	0	0	0	0	46
Hidalgo	LXV	8	2	1	11	2	0	0	4	2	0	0	0	0	30
Jalisco	LXIII	5	5	0	8	1	16	0	0	0	0	3	0	0	38
México	LXI	23	11	3	29	2	2	0	3	2	0	0	0	0	75
Michoacán	LXXV	8	8	3	10	2	0	2	5	0	0	0	0	2	40
Morelos	LV	3	4	0	6	0	2	1	1	2	0	1	0	0	20
Nayarit	XXXIII	1	1	1	15	2	4	0	2	2	0	2	0	0	30
Nuevo León	LXXVI	14	15	0	2	1	8	0	1	1	0	0	0	0	42
Oaxaca	LXV	7	2	2	21	1	0	0	1	0	0	2	0	0	36
Puebla	LXI	7	9	0	17	1	1	0	5	0	0	1	0	0	41
Querétaro	XVI	3	13	0	5	1	0	0	0	0	0	3	0	0	25
Quintana Roo	XVI	2	4	3	9	3	1	0	2	0	0	1	0	0	25
San Luis Potosí	LXIII	4	6	0	3	7	1	0	3	1	0	2	1	0	28
Sinaloa	XIV	8	1	0	20	0	1	0	1	0	0	8	1	0	40
Sonora	LXIII	3	4	1	14	3	2	0	3	2	0	0	0	1	33
Tabasco	LXIV	4	0	6	21	3	1	0	0	0	0	0	0	0	35
Tamaulipas	LXV	2	15	0	18	0	1	0	0	0	0	0	0	0	36
Tlaxcala	XIX	3	1	2	8	2	0	1	4	2	1	1	0	0	25
Veracruz	LXVII	14	0	0	30	2	2	0	1	0	1	0	0	0	50
Yucatán	LXIII	3	14	1	4	1	1	0	0	1	0	0	0	0	25
Zacatecas	LXIV	7	3	3	9	1	0	2	3	2	0	0	0	0	30
<i>Total</i>		201	204	45	404	56	63	8	59	18	3	34	3	4	

**Cuadro 10. Composición de la Cámara de Diputados por entidad federativa Legislación XV<sup>120</sup>**

Entidad Federativa	PRI	PAN	PRD	MORENA	PVEM	MC	PT	IMR	Rep. Pron.	Total
Aguascalientes	0	4	0	2	0	0	0	3	3	6
Baja California	0	1	1	7	2	0	1	8	4	12
Baja California Sur	0	2	0	2	0	0	0	2	2	4
Campeche	3	0	0	2	0	0	0	2	3	5
Coahuila	8	1	0	2	0	0	1	7	5	12
Colima	0	2	0	1	0	0	0	2	1	3

<sup>120</sup> Elaboración propia con datos de la página oficial de la Cámara de Diputados [http://sitl.diputados.gob.mx/LXV\\_leg/composicion\\_politicanp.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/composicion_politicanp.php). (consultado el 25 de febrero)



Chiapas	1	0	1	15	4	0	1	13	9	22
Chihuahua	1	8	0	6	0	0	1	9	7	16
CDMX	8	13	4	18	2	2	5	24	28	52
Durango	3	3	0	2	0	0	1	4	5	9
Guanajuato	1	15	0	2	0	0	0	15	3	18
Guerrero	1	1	1	6	2	0	1	9	3	12
Hidalgo	4	0	1	7	1	0	0	7	6	13
Jalisco	3	6	0	8	3	13	0	20	13	33
México	14	12	1	29	3	2	4	41	24	65
Michoacán	3	6	3	6	0	0	2	12	8	20
Morelos	1	0	0	6	0	1	0	5	3	8
Nayarit	1	0	0	1	1	1	1	3	2	5
Nuevo León	7	7	0	4	1	2	1	12	10	22
Oaxaca	1	0	0	12	1	0	3	10	7	17
Puebla	2	5	0	7	2	0	4	15	5	20
Querétaro	0	7	0	0	1	0	0	5	3	8
Quintana Roo	0	0	1	2	2	0	0	4	1	5
San Luis Potosí	1	2	0	4	6	0	0	7	6	13
Sinaloa	1	0	0	8	0	0	2	7	4	11
Sonora	7	1	0	0	0	0	2	7	3	10
Tabasco	0	0	0	7	0	1	0	6	2	8
Tamaulipas	1	5	0	5	2	0	0	9	4	13
Tlaxcala	2	1	0	0	0	0	2	3	2	5
Veracruz	2	4	1	19	5	0	0	20	11	31
Yucatán	2	5	0	1	3	1	0	5	7	12
Zacatecas	2	2	1	2	1	1	1	4	6	10
<i>Total</i>	71	113	15	202	42	24	33	300	200	500

**Cuadro 11 . Mapa político de la composición de las gubernaturas posterior a las elecciones de 2021<sup>121</sup>**



De los anteriores cuadros podemos deducir, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) Morena por sí sólo tiene la mayoría en 17 legislaturas, sin embargo, por las alianzas existentes, en algunos casos, puede ocurrir que la oposición tenga mayor fuerza.
- b) La representación política en Coahuila es *sui géneris*, en virtud de que los 16 distritos en la que se divide la entidad fueron ganados por el PRI y los legisladores de otros partidos accedieron al Congreso del estado por medio del principio de representación proporcional.
- c) Aún persisten cotos de poder partidista en algunas entidades.
  1. Acción Nacional domina Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.
  2. El Partido Revolucionario Institucional merece un estudio completo aparte, pero podemos decir en esta ocasión que su fuerza política se ha reducido de forma grave, al punto de perder ocho entidades federativas en las elecciones de 2021; continua sin haber alternancia en sus bastiones políticos, Coahuila, Estado de México e Hidalgo, pero en las recientes elecciones perdieron dos

<sup>121</sup> Redacción, "Mapa electoral en México: Así estaban repartidas las gubernaturas antes y después de la elección", México, *El Imparcial*, 07 de junio de 2021, <https://www.elimparcial.com/mexico/Mapa-electoral-en-Mexico-Asi-estaban-repartidas-las-gubernaturas-antes-y-despues-de-la-eleccion-20210607-0065.html> (consultado el 25 de febrero de 2022).

que eran Colima y Campeche, por lo que se podría esperar un cambio para las elecciones locales de 2022 y 2023 sumado a que las preferencias electorales en las entidades del centro del país se inclinan hacia otra opción.

Aunque al día de hoy represente la tercera fuerza política nacional, tiene la posibilidad de determinar si una reforma constitucional es aprobada o no, es decir, con algunos votos del Grupo Parlamentario, se crea la mayoría calificada. Esto es así porque Acción Nacional es una oposición más intensa ante las propuestas y decisiones de los miembros y servidores públicos que han surgido de MORENA.

- d) En la Ciudad de México las preferencias electorales le dieron la victoria a MORENA en la mayoría de las casillas, aun así, por la sumatoria de los votos de la coalición *Va por México*, ésta logró dividir a la capital del país y ganar Alcaldías otrora bastión de la izquierda como Cuauhtémoc. Conforme a los números, la alianza MORENA-PT, *Juntos Haremos Historia* ganó 7 Alcaldías; la alianza PAN-PRI-PRD, *Va por México* ganó ocho Alcaldías y el PAN se mantuvo en su bastión político, la Alcaldía Benito Juárez.
- e) MORENA ganó en 2021, la mayoría en 73% de los congresos locales, factor que sin duda es y será clave para la gestión de gobernadores emanados del mismo partido político.

Para concluir este apartado, se debe mencionar que la naturaleza y funciones de la oposición dependen de las relaciones políticas, así como del marco normativo y las prácticas interpartidistas.

### **2.3. DIMENSIONES DE LA REPRESENTACIÓN SUSTANCIAL**

Para comenzar es necesario atender la evolución de la representación política contemporánea en México, proceso que se relaciona de forma directa con la formación de partidos políticos. En ese sentido, la historia del siglo XX cuenta la constitución del partido hegemónico, una vez que las diversas corrientes y fracciones se unificaron. Surgieron alternativas, pero, como ya se vio, no fue hasta finales de siglo que se institucionalizaron tal como se establecen en la Constitución y la legislación.

El concepto de partido político tiene diversas aristas, además de ser un fenómeno multidisciplinar. De tal manera que se propone la siguiente definición<sup>122</sup>:

*Se entiende por partido político una agrupación de ciudadanos con un eje programático en común que busca ejercer el poder y mantener el control del Estado, lo cual, se logra a través de las nominaciones de candidatos para contender en los procesos electorales para dirigir las instituciones públicas con el fin de promover, discutir e instrumentar soluciones a la problemática del país.*

Por otro lado, el artículo 41 constitucional establece su naturaleza jurídica al decir que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyos fines son: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organización de ciudadanos, y c) hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Sin embargo, más allá de la definición o su naturaleza destacan sus funciones en el sistema democrático de representación. En ese sentido, los autores les atribuyen diversas funciones<sup>123</sup>:

- a) Representan los intereses y asumen las demandas sociales ante los órganos de poder público.
- b) Racionalizan el conflicto social y dan soluciones políticas, lo cual implica agregar y jerarquizar intereses para aportar alternativas de política general. Desde el punto de vista sistémico, un partido político es la satisfacción de los sistemas de demandas e intereses sociales, es decir, el partido permite que ambos se transformen a decisiones o medidas de gobierno.
- c) Fungen como instrumentos de participación política porque a través de ellos, los actores políticos colaboran en las decisiones colectivas en un contexto de pluralidad.

---

<sup>122</sup> Propuesta en nuestra tesis de licenciatura, *op cit.*, pp. 182-183.

<sup>123</sup> Hernández Bravo, Juan, "La delimitación del concepto de partido político. La teoría sobre el origen y evolución de los partidos" en Mella Márquez, Manuel (Ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 2003, pp.30-31 y Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 123.

- d) Los partidos políticos desempeñan la función de comunicación y orientación de los grupos políticos en su calidad de formadores de opinión pública y ejercen una permanente labor de control de su actuación.
- e) Ofrecen alternativas reales en el proceso de selección de los objetivos generales de la sociedad, en otras palabras, postulan proyectos políticos de carácter global, los cuales son la esencia de la imagen e identidad que proyecta a la sociedad.
- f) Son un enlace entre la sociedad y los demás sistemas sociales, pues, cuando sintetizan las demandas y presentan un programa ordenado, facilitan el acceso de los ciudadanos al sistema de gobierno; así, son instrumentos de socialización política hasta la movilización de ciudadanos.
- g) Ejercen una función electoral en cuanto que permiten que, de acuerdo a la voluntad ciudadana, se ejerza el voto y de esa forma se les elija como los portavoces de los intereses ciudadanos.
- h) Seleccionan y reclutan al personal político cuyo propósito es asegurar el buen funcionamiento del ente a partir de un programa político eficaz, la formación sólida de sus miembros, la comunicación constante con su electorado, y la postulación de candidatos.

Dichas funciones se condensan en la función de representación como variable en la definición de un régimen y sistema democrático. La premisa que se debe tener es su carácter multidisciplinar, tal como lo demuestra Hanna Pitkin. Para la autora está la representación como autorización, responsabilidad, descripción, simbólica, y como actuación sustantiva. Nos quedaremos con ésta última.

*Al respecto, la representación significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también capaz de acción y de juicio independiente, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado*<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 233.

Desde la dimensión sustantiva, la representación se construye a partir de la relación que se entabla entre ciudadanos y políticos, misma que se establece mediante tres escenarios:

1. En una relación de receptividad, es decir, los gobernantes son sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos.
2. El segundo escenario pone en relación los mandatos con las políticas, lo cual significa que los representantes se guiarán por los contenidos programáticos votados por los ciudadanos, pues el programa electoral como contrato condiciona la actuación de quienes ocupan los puestos públicos.
3. Finalmente, el tercer escenario vincula los resultados que den cuenta los representantes.

El rasgo principal de la representación sustantiva es la legitimidad que adquieren los legisladores. Legitimidad significa reconocimiento tanto de la persona que comanda como del orden político en el que se desarrolla. La pretensión de legitimidad es la preservación social de una identidad social normativamente determinada. Junto con ello, las acciones para obtener ese reconocimiento, las legitimaciones, sirven para emplear el poder político de tal manera que los valores constituidos de las identidades de la sociedad se realicen, además de que todos los gobernados tengan asegurados los bienes más preciados para alcanzar el bienestar individual y colectivo<sup>125</sup>.

Conforme lo anterior, las legitimaciones son los mecanismos institucionales que hacen viable la figura de la representación y, por tanto, del régimen representativo. El déficit se presenta cuando el andamiaje sistémico no propicia el seguimiento de la teleología de la representación. En ese sentido, los procesos funcionales de la Cámara de Diputados como órgano de representación condicionan la actuación de los partidos políticos.

Cabe diferenciar entre la legitimidad y la legalidad. Ambos conceptos se refieren al poder: legitimidad como requisito de titularidad y legalidad como requisito

---

<sup>125</sup> Concepto de legitimidad inspirado en Jürgen Habermas citado en Gabaldón, Luis Gerardo, "La construcción del concepto de legitimidad de Weber a Habermas", en Gabaldón, Luis Gerardo, *et al.*, *op cit.*, Venezuela, Alfadil Ediciones, 1989, p. 47.

del ejercicio del poder. La legitimidad es la perspectiva en la que se coloca el titular del poder y la legalidad es la perspectiva en la que se suele poner el súbdito. Respecto al soberano, la legitimidad es lo que funda su derecho y la legalidad lo que establece su deber; por el contrario, respecto al súbdito, la legitimidad del poder es el fundamento de su deber de obediencia y la legalidad del poder es la principal garantía de no ser oprimido.

El par de requisitos del poder, legitimidad y legalidad, dice Bobbio, mantienen un paralelismo con los requisitos de la norma, justicia y validez, pues la justicia es la legitimación de la norma, así, por el contrario, la validez es su legalidad; así como la legitimación es justicia del poder, la legalidad es, por el contrario, su validez<sup>126</sup>.

Una vez que se comprendió el significado de dos conceptos connaturales a los regímenes democráticos constitucionales, podemos observar los procesos que se llevan a cabo en los recintos legislativos bajo esta óptica. En ese sentido, el primer proceso es el tratamiento de las minorías. Si un grupo parlamentario con pocos legisladores quiere hacer contrapeso, es decir influir, debe aliarse con otro mayoritario y así colocar su agenda hasta donde la negociación le permita, que empíricamente sólo participan con voz; aunque, cabe aclarar, también han sido útiles para conformar la mayoría que se necesita en una votación y ahí sí tienen una influencia definitiva, pero son los menos de los casos<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, "Legalidad y legitimidad: Teoría del poder y teoría de la norma", México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 16-17, 1985, pp. 136-137. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/issue/view/1429> (consultado el 15 de febrero de 2022).

<sup>127</sup> Se puede centrar la atención de este tema en el sistema de voto ponderado, el cual consiste en que, dentro de las Juntas de Coordinación Política de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los Coordinadores representan tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario. La razón de ser de esta institución la podemos encontrar una de las atribuciones de las Juntas: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de 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 (artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). Resulta evidente, que las minorías están en desventaja si no hay una vocación democrática de quienes constituyen la mayoría, o bien, los grupos parlamentarios pequeños pueden ser determinantes para definir la solución de problemáticas complejas con una clara sobrerrepresentación.

Otra cuestión es la relación entre el ejercicio de las prerrogativas que otorga la Constitución y las leyes secundarias, de forma primigenia, el financiamiento público y el uso de medios de comunicación, y la disciplina partidista. Conforme el diseño institucional, se permite que los partidos políticos distribuyan los recursos que reciben por esos conceptos discrecionalmente entre sus candidatos, precandidatos y miembros del partido, lo que da como resultado que entre mayor adaptación del militante a las reglas formales e informales de los partidos políticos, es más probable que la cúpula partidista lo tenga en cuenta para postularlo a cargos de elección popular, y que a su campaña, se le dé mayor difusión y que ascienda la inversión en recursos financieros.

Entre los factores que condicionan a la disciplina partidista están, por un lado, los factores estructurales: a) sistemas electorales, sobre todo en el de representación proporcional con el que los partidos deciden quiénes ocuparán los primeros lugares en la lista; b) la reelección; c) las reglas de cada partido; d) la estructura de las comisiones dentro del Congreso, porque los coordinadores del Grupo Parlamentario son quienes disponen qué legislador estará, y e) en el curso del proceso legislativo, la práctica común es la votación en bloque y a los disidentes les condicionan sus prerrogativas<sup>128</sup>.

Por otro lado, están los factores partidistas: a) vínculo político clientelar que se caracteriza por generar intercambios de favores y de prebendas materiales por votos, ya sea al partido o al político, en lugar de generar un vínculo programático que beneficie a través de las políticas públicas generadas, aunque la persona no

---

<sup>128</sup> Estos factores estructurales mencionados, desde el punto de vista de disciplina política, aluden a la discrecionalidad que el mismo marco normativo reconoce. Baste ver un ejemplo. Los artículos 71 y 74 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen que *los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores [los legisladores] con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo*. Contarán con un representante, el Coordinador del grupo, quien *promoverá los entendimientos necesarios para la elección de la Mesa Directiva, y ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios*. Con dicho fundamento, los líderes parlamentarios proponen y deponen a los miembros que participan en las Comisiones, y llegan a acuerdos en la Junta de Coordinación Política que posteriormente son impuestos a los legisladores en el Pleno.



sea votante suyo; b) afinidad ideológica, y c) los líderes del partido manejan a sus compañeros para que se generen acuerdos en torno a una agenda común.

Ambos factores afectan la percepción de la ciudadanía sobre la política y el régimen democrático. Las cifras del Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México elaborado por el Instituto Nacional Electoral son reveladoras, en virtud de que menos del 20% de los encuestados confían en sus legisladores<sup>129</sup>. Desconfianza que se relaciona con el déficit funcional de los partidos; en concreto, se puede decir que la crisis sistémica de representación en México reside en la separación entre ciudadanía y representantes, en virtud de que el vínculo entre ellos implica el contacto constante y la corresponsabilidad en su actuar. En otras palabras, el principio fundamental parlamentario no se cumple cabalmente: el deliberativo.

Se reconoce que la pluralidad en el Congreso de la Unión se constituyó, a partir de 1997 como una regla y no como excepción, lo cual es positivo porque nos acerca a la consolidación de un régimen democrático; no obstante, el comportamiento de la oposición y la distancia entre los gobernantes y gobernados, no ha permitido que haya una relación positiva entre los alcances de las políticas públicas y la satisfacción de las necesidades sociales.

Ahora bien, la calidad de la representación no sólo depende de las cualidades intrínsecas de la normatividad que establece las reglas que han de seguirse en el recinto parlamentario, o el grado de receptividad del legislador para comprender y emprender acciones a favor del pueblo, sino de dos cuestiones: el contexto social en el que se da el proceso deliberativo, y las instituciones de participación ciudadana reconocidas constitucional y legalmente.

En ese sentido, una de las características del Estado constitucional democrático y de derecho es el apego al concepto e implicaciones de la democracia deliberativa, conforme la cual, *una decisión es colectiva si surge de disposiciones*

---

<sup>129</sup> Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen Ejecutivo*, México, INE, El Colegio de México, 2015, p. 48.

*de elección colectiva vinculante que establezcan condiciones de razonamiento libre y público entre iguales que son gobernados por las decisiones*<sup>130</sup>.

La concepción deliberativa de la democracia coloca al razonamiento público como el centro de la justificación política. De modo que todos los participantes deben ser considerados como iguales, lo cual implica la no incidencia de la distribución del poder y de los recursos en sus posibilidades de contribuir a la deliberación. Lo que sí se requiere es la búsqueda de razones aceptables para defender su posición, de tal forma, que si en el momento de confrontar ésta ante las de los demás participantes no hay razones suficientes, quien se opuso al proyecto lo acepta, en virtud del procedimiento democrático deliberativo que dota de legitimidad al resultado.

El ejercicio deliberativo se consolida en dos formas de participación. La primera es la participación social orientada a la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de los integrantes; y la segunda, la participación ciudadana, se refiere a que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una visión amplia de los político y del espacio público como espacio de los ciudadanos, al mismo tiempo que pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la misma definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas<sup>131</sup>.

Ambos factores, tanto la naturaleza de la representación política como la efectiva incidencia ciudadana en las decisiones públicas, definen la fortaleza del régimen democrático, pues actúan como condicionantes de la viabilidad del Estado Democrático. De ahí que las circunstancias que deriven de las preferencias electorales deben encontrar cauces normativos claros para evitar que el conflicto político impida la gobernabilidad.

---

<sup>130</sup> Cohen, Johua, "Democracia y libertad", en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 236.

<sup>131</sup> Cunill Grau, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1991, en Villareal Martínez, María Teresa, *Participación ciudadana y políticas públicas*, Décimo Certamen de Ensayo Político, México, Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, 2009, p. 32, visible en [www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf) (consultado el 26 de febrero de 2022).

Un concepto clave para comprender lo anterior es la racionalización del poder, el cual, bajo el paradigma del Estado democrático constitucional, ni los detentadores del poder son perpetuos, ni los destinatarios inamovibles. El juego libre, abierto, plural, basado en la actividad electoral hace que los intereses de todas las partes tengan cierta convergencia. De esa forma todos deciden adoptar los elementos que aseguren el ejercicio racional de un poder del que todos son depositarios legítimos y cuyo ejercicio resulta de una delegación expresa y revocable<sup>132</sup>.

Ahora bien, Valadés advierte, siguiendo a Weber, que se debe distinguir entre *racionalidad instrumental* y *racionalidad en cuanto a valores*, la primera se refiere a que el agente utiliza los instrumentos adecuados para conseguir sus fines según sus intenciones y cálculos; la segunda, cuando la adecuación de esa conducta y de esos fines corresponde a un propósito trascendente. De ahí, que el poder político deba ejercerse de manera racional y razonable, esto es que los objetivos del poder deben alcanzarse con instrumentos y decisiones adecuados en una sociedad libre y plural, y que entre esos objetivos debe figurar la equidad social -de tal forma que las decisiones no generen beneficios injustificados ni cargas excesivas para ningún miembro de la sociedad<sup>133</sup>.

Por supuesto, debido al conjunto de factores positivos y negativos, presentes en una sociedad libre y plural, el sistema constitucional experimenta tensiones y distorsiones que lo obligan a adoptar correctivos, cuyas vertientes son dos: de control y de reforma, una es permanente y otra se adoptan de acuerdo a la dinámica social, respectivamente.

Cabe mencionar, antes de pasar al análisis de los mecanismos de control propiamente, que dentro de los recintos parlamentarios mexicanos a nivel estatal y federal la articulación entre partido gobernante y partidos de oposición se ha presentado de diversas formas dando origen a la tipología que propone Jiménez Badillo, la cual nos permite tener un punto de referencia para conocer si su actuación es coherente con la representatividad sustantiva.

---

<sup>132</sup> Valadés, Diego, *La parlamentarización...cit.*, pp. 11-12

<sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 15-16.

**Cuadro 12 . Tipología de coaliciones y articulación partido gobernante-partidos de oposición<sup>134</sup>.**

Tipología de Coalición	Descripción
Cooperación ampliada	Partido gobernante coaliga con principales partidos de oposición y es ampliamente respaldado. En el contexto del <i>Pacto por México</i> se llegaron a amplios consensos a favor de una serie de reformas constitucionales y legales.
Cooperación parcial	Partido gobernante coaliga con principales partidos de oposición, pero ambos se muestran divididos al votar una parte equiparable a otra.
Cooperación moderada	Partidos principales de oposición difieren con el gobernante, pero éste es respaldado con el quórum necesario y con apoyo del opositor de menor distancia ideológica. Es el tipo de coalición más utilizado durante el periodo de estudio, fundamentalmente entre Acción Nacional, el PRI, Alianza Social y Movimiento Ciudadano.
Cooperación de mínima distancia	Partido gobernante apoyado por el partido de menor distancia ideológica. Al igual que la anterior, ha sido la más utilizada, pero específicamente entre Acción Nacional y el PRI. En la legislatura LXV puede darse una coalición entre MORENA y el PRI que, desde nuestro punto de vista, son más cercanos en ciertas políticas.
Oposición homogénea	Coalición de los principales opositores con los partidos opositores. Durante los gobiernos divididos, antes de que MORENA se constituyera como partido político, la coalición constante era el PRD, PT, Movimiento Ciudadano (antes Encuentro Social). También, en los sexenios panistas se coaligaron el PRI-PRD-PT-PVEM.
Oposición pasiva	Partido gobernante difiere de sus principales opositores, pero es respaldado por algún partido minoritario con el quórum

<sup>134</sup> Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. 219.

	necesario para conformar una coalición mínima ganadora. En las legislaturas analizadas, el Partido Verde Ecologista de México, PVEM, ha fungido como fuerza política de empuje o apoyo al partido gobernante o al mayoritario en los recintos legislativos.
Oposición progobierno	Partido gobernante coaliga con otro, pero no con el de menor distancia ideológica. Este tipo de oposición ha sido común con sus particularidades en las distintas etapas de la democracia mexicana, pero destaca la coalición PRD-PAN, pues siempre se ha concebido al primero como el conjunto de las fuerzas de izquierda, y al segundo como una institución política más conservadora. Históricamente no deberían coaligarse, podrían llegar a acuerdos mediante negociaciones para lograr aprobar la agenda de políticas públicas; sin embargo, fueron pragmáticos para ganar al PRI en un principio, y después se unió éste para que los tres juntos buscaran quitar la mayoría a MORENA en los cargos de elección pública.

El cuadro 12 expone la forma como han resuelto los Grupos Parlamentarios las diferencias propias en el ejercicio del poder; eso no quiere decir que los acuerdos cupulares necesariamente hayan representado los intereses de la población o bien hubiesen cumplido con su función de control.

#### **2.4. INSTITUCIONES DE CONTROL POLÍTICO-JURÍDICO QUE RIGEN LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO**

El poder político es una fuerza que se manifiesta en una capacidad de dominación, pero también de conciliación y diálogo. No obstante, por la naturaleza del ser humano es indispensable limitar su ejercicio y convertirlo en objeto de un sistema de control. Esto no implica invadir esferas individuales de actuación, sino sólo imponer límites a la autoridad; de esta forma se mantiene un equilibrio, principio fundamental para la gobernabilidad de un Estado.

En ese sentido, por control se entiende *el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la*

*vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control es, pues un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.* Por eso, Karl Loewenstein sustenta que el fin del control del poder político es tener la posibilidad de exigir responsabilidad política, y existe cuando un detentador del poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han atribuido. La responsabilidad es una de las formas fundamentales de sanción vinculada a mecanismos de control<sup>135</sup>.

Sobre la tipología del control hay distintas clasificaciones. Una de ellas es por la temporalidad, es decir, previo, que es de tipo preventivo, y posterior, es el más común y se utiliza cuando se pretende controlar el conflicto generado por el abuso del poder, y en su caso como dice Loewenstein, imponer una sanción y reparación del daño causado.

Este último autor también ha clasificado al control de acuerdo con su ámbito de actuación en controles verticales y horizontales<sup>136</sup>. Los primeros son modos de acción entre los poderes institucionalizados y la sociedad, como el federalismo, las garantías individuales y el pluralismo.

Por otro lado, los horizontales operan dentro del aparato estatal, y se subdividen en:

1. Controles intraorgánicos, que son controles internos que se articulan dentro del órgano mismo.
2. Controles interorgánicos que funcionan entre los distintos órganos estatales de manera recíproca, y a través de la cooperación se evita la concentración de facultades y el bloqueo de actuación de poderes. A su vez, estos se subclasifican en:
  - a) Del Ejecutivo al Legislativo.
  - b) Del Legislativo al Ejecutivo.
  - c) Del Judicial hacia el Legislativo y Ejecutivo.
  - d) Del electorado hacia los tres poderes.

---

<sup>135</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3° Ed., México, IJ-UNAM, pp. 28-29.

<sup>136</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2° Ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 253.

e) En el caso de México, también se incluyen los controles que ejercen los organismos constitucionales autónomos.

Los controles horizontales y verticales son parte del diseño institucional, por lo que se complementan. En este punto de la investigación expondremos los controles interorgánicos correspondientes al inciso a y b.

**Cuadro 13 . Controles interorgánicos<sup>137</sup>**

Control	Poder	Naturaleza
Integración del Congreso de la Unión	Poder Legislativo	El control radica en que la coexistencia de un sistema presidencial con un sistema de partidos competitivo reduce la posibilidad de que el Presidente tenga mayoría y con ello deba de optar por la negociación de su partido en el Congreso, o bien, por un gobierno de coalición con toda la serie de controles y condiciones.
Veto	Poder Ejecutivo	Conforme al artículo 72 constitucional, el Ejecutivo podrá hacer observaciones a los proyectos de ley dentro de los 10 días de que lo reciba, y lo enviará a la cámara de origen, donde se debe aprobar tanto por ésta como la revisora, por las 2/3 partes de sus miembros.
Iniciativas	Poder Legislativo	Control de legislación. El Ejecutivo puede enviar una iniciativa a cualquiera de las Cámaras, o dependiendo del tema, mandarlo a la que corresponde. En las Comisiones de éstas, se dictamina conforme al proceso ordinario legislativo o si son preferentes, se analizan en menor tiempo. Sin embargo, en ambos casos, los legisladores, por lo general, le hacen modificaciones menores o sustantivas.
Nombramientos	Poder Ejecutivo/ Poder Legislativo	1. <i>Secretarios de Estado</i> . Existen dos hipótesis: a) Si el Presidente no opta por un gobierno de coalición, los diputados deberán ratificar al Secretario de Hacienda y los senadores al de Relaciones Exteriores; si hay rechazo por dos

<sup>137</sup> Para esta empresa me baso en las obras de Huerta Ochoa, Carla, *op cit.*, pp. 29-ss y Valadés, Diego, *El Control del Poder*, 3ªEd., México, Porrúa, 2006; además de las disposiciones correspondientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

		<p>ocasiones, el Presidente los designa, y b) si opta por un gobierno de coalición tendrán que ser ratificados todos los Secretarios excepto los que establece la Constitución.</p> <p>2. <i>Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)</i>. El Ejecutivo manda una terna y el Senado selecciona un candidato con el voto de las 2/3 de los legisladores.</p>
Suspensión o restricción del ejercicio de los derechos y sus garantías	Poder Ejecutivo/ Poder Legislativo	En caso de invasión o perturbación grave de la paz pública, el Presidente podrá restringir derechos y garantías, pero se necesita la aprobación del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, y la SCJN revisará la constitucionalidad de los decretos expedidos en el periodo de excepción (artículo 29 constitucional).
Informe presidencial	Poder Legislativo	Control político. Hasta la presidencia de Vicente Fox, el informe se entregaba por escrito y el Presidente de la República exponía ante la Cámara, el estado de la administración pública. Ahora ya no acude al recinto legislativo. Asimismo, cada una de las Cámaras puede citar a comparecer a los Secretarios de Estado y directores de entidades paraestatales (artículo 69 constitucional).
Revisión de la política exterior	Poder Legislativo/ C. Senadores	Revisión de los informes anuales que el Presidente y el Secretario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso. También aprobar tratados internacionales y convenciones diplomáticas.
En materia de seguridad	Poder Legislativo/ C. Senadores	Dar su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la guardia nacional y autorizarle la salida de tropas.
Sesiones extraordinarias	Poder Legislativo	La Comisión Permanente tiene la facultad de convocar al Congreso o a una de las Cámaras sin que medie la intervención del Presidente. Con ello, el Congreso puede ejercer sus facultades de control y posponer la aprobación de actos relevantes para el Presidente.
Control político. Responsabilidad política	Poder Legislativo	Todos los servidores públicos tanto federales como locales contemplados en el Título Cuarto de la Constitución son sujetos a la responsabilidad política. El Presidente de la República sólo se le



		<p>podrá acusar en materia penal. El problema es que este rubro no está reglamentado.</p> <p>El juicio político consiste en lo siguiente: 1. Acusación ante la Cámara de Diputados; 2. La Cámara de Senadores se erige en jurado, conoce y resuelve; 3. Se vota por las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión; 4. Se determina la sanción que puede consistir en destitución e inhabilitación, y 5. La resolución de la Cámara de Senadores es inatacable.</p>
Control en materia presupuestaria	Poder Legislativo/ C. Diputados	<p>a) Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación con las modificaciones necesarias al proyecto del Presidente.</p> <p>b) Revisar anualmente la cuenta pública para evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Dicha facultad la lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación.</p> <p>c) Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.</p>

Consideremos en este punto de la exposición, a los mecanismos de control parlamentario, en específico, que han estado vigentes en el periodo de estudio. Antes de ello, tengamos presente el concepto de *control parlamentario* de Cecilia Mora-Donatto:

*En las democracias parlamentarias, como en las formas de Estado, el control parlamentario es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción<sup>138</sup>.*

De esta definición conviene destacar dos elementos: el sujeto del control y el objeto del control. Para comenzar, se debe indagar quiénes estarían interesados en contrastar la actuación gubernamental, la lógica conlleva a pensar que la minoría

<sup>138</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *El parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019, p. 278.

o minorías son los agentes naturales de la función de control, pues querrán ofrecer una alternativa viable. Es aquí donde reside la fortaleza y razón de ser de la oposición proactiva y democrática: señala los errores, pero prepara propuestas para solucionar la problemática, procura evitar el conflicto a gran escala y busca negociar, más no ceder posicionamientos axiológicos, pragmáticos y/o técnicos.

Por otro lado, el objeto del control parlamentario ha aumentado en el mismo sentido que las actividades del gobierno; sin embargo, es preciso que prevalezcan limitaciones materiales como requisito para su propia existencia<sup>139</sup>. En el caso mexicano apenas hace veinte años han demostrado cierta eficacia gracias a la pluralidad en los órganos representativos, es decir, su buen o mal funcionamiento no fue causado directamente por la forma de regulación, sino por la hegemonía política que padeció el país por muchas décadas.

Si bien podría pensarse ya existen las condiciones para que los mecanismos de control parlamentario funcionen de forma exitosa, Mora-Donatto sostiene que:

*...los problemas que enfrentan hoy son, por un lado, la falta de regulación adecuada para que los mismos puedan ejercerse con eficacia y den resultados palpables; por otro lado, la oposición parlamentaria debe empoderarse como tal y entender que a ella le corresponde actualizar, optimizar, reformar y legislar sobre las lagunas y vacíos que en torno a dichos instrumentos tiene la legislación mexicana; por eso, sólo en la órbita de la oposición dichos mecanismos de control alcanzarán su sentido más preciso y reportarán mejores beneficios no sólo a la limitación del poder mediante pesos y contrapesos, sino que permitirá la articulación de una oposición cada vez más responsable y actuante en nuestros órganos legislativos que hoy nuevamente son necesarios como límites al poder<sup>140</sup>.*

Como puede colegirse de lo anterior, el control parlamentario tiene como características principales: a) ser político, lo cual, conlleva la subjetividad, pues descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante, y la cualidad de los titulares del control, cuyo interés es desgastar la imagen del gobierno para

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, pp. 287-288.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 293.

proponer un proyecto alternativo; b) puede ser sucesivo o previo; c) mediante él se denota que las actividades públicas no pueden sustraerse de la crítica institucionalizada, y d) los efectos del control pueden ser sanciones mediatas y futuras, o exhibir los errores por acción u omisión del gobierno.

A continuación, esquematizamos aquellos controles que expone nuestra multicitada autora. Es preciso aclarar que algunos controles parlamentarios ya se incluyeron en el cuadro de los controles interorgánicos, en esta ocasión se retomarán otros igual de importantes.

**Cuadro 14 . Mecanismos de control parlamentario<sup>141</sup>**

Control	Naturaleza
Proceso legislativo	<p>Es instrumento de control por dos razones: la participación de las minorías, pues se deben incorporar todas las voluntades presentes en las Cámaras, donde la oposición tiene un papel preponderante, y por su publicidad, en virtud de que se externa a la sociedad lo que pasa dentro del órgano representativo con el propósito de acceder a información relevante para la vida pública del país y privada de la población, y el comportamiento de las fuerzas políticas.</p> <p>Centrándonos en la oposición, durante las fases de iniciativa de ley y su discusión, puede dar una orientación política al Estado: preserva lo adecuado, corrige lo ambiguo, y se manifiesta en contra de aquello que es contrario al interés general. Claro, en el esquema de una oposición proactiva y prudente.</p>
Controles financieros	<p>En el cuadro anterior ya hacíamos mención del control en materia presupuestaria, resta mencionar en este punto que</p> <p><i>...el presupuesto, en su vertiente de mecanismo de control, se convierte también en un gran acuerdo político entre actores con capacidad de redistribución de asignaciones en el gasto público federal; asimismo, el presupuesto alienta la cooperación no sólo entre las diferentes corrientes ideológicas, representadas en los grupos parlamentarios, sino además en los proyectos del gobierno federal que, justamente por ser de interés de la oposición, deberá controlar y fiscalizar con mayor rigor.</i></p>

<sup>141</sup> Para realizar este cuadro nos basamos en *Ibidem*, pp. 292-322.

	<p><i>Incluso el presupuesto puede llegar a ser un factor de estabilidad y de gobernabilidad<sup>142</sup>.</i></p>
Nombramientos de relevancia constitucional	<p>A parte de los Secretarios de Estado y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso debe elegir, nombrar y/o ratificar a diversos servidores públicos, entre los que están los siguientes (que son relevantes para nuestro objeto de estudio). La Cámara de Diputados nombra al titular de la Auditoría Superior de la Federación, a los integrantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y al contralor interno de la Comisión Federal de Competencia Económica.</p>
Comparecencias, preguntas parlamentarias e interpelaciones	<p>En el artículo 69 constitucional se establece que cada una de las Cámaras, después de analizar el informe, <i>podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante preguntas por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.</i></p> <p>De la misma forma, el artículo 93 constitucional, establece que <i>(...) Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Además, (...) requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.</i></p>
Investigaciones parlamentarias	<p>En el artículo 93 constitucional, párrafo tercero dispone que <i>(...) Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.</i></p> <p>La realidad de estas comisiones dista de ser un control con la intensidad suficiente para influir sustancialmente en el equilibrio económico del país, por lo que estamos de acuerdo con la</p>

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 299.

	<p>propuesta de Mora-Donatto de que sean órganos temporales, pero, sobre todo, sean instados por <i>la oposición, con facultades excepcionales que puedan vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno respecto de aquellos asuntos de interés público cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y por otro, el fortalecimiento del Estado Democrático</i><sup>143</sup>.</p>
<p>Mecanismos de control parlamentario vigentes desde 2018.</p>	<p>El primero tiene su fundamento en el artículo 74 constitucional fracción VII, en donde se establece que a la Cámara de Diputados le corresponde <i>aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá por aprobado.</i></p> <p>El segundo se refiere a la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores dispuesta en el artículo 76 constitucional fracción XI, que señala: <i>Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la Secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada.</i></p>

Una vez que vimos los mecanismos de control, es preciso reflexionar sobre la relación entre la pluralidad política, la democracia, Estado de Derecho y gobernabilidad. Dichos conceptos se relacionan de forma estrecha en el paradigma del Estado constitucional democrático y social, porque implican mecanismos de participación ciudadana que dan vigencia al constructo de la soberanía popular; al estar en equilibrio constante los poderes del Estado entre sí, se limita el ejercicio del poder con lo que se garantizan los derechos de los gobernados, y sobre todo, la actuación adecuada de los actores políticos tanto política como jurídicamente, conlleva a lograr el fin primordial del Estado: el bienestar general, y si la percepción popular es satisfactoria, el orden político adquiere legitimidad.

El Estado Mexicano contemporáneo mantiene un proceso constante de construcción democrática, pues, entre otras cosas, la pluralidad en todos sus órdenes de gobierno (con matices en algunos casos) le exige un diseño institucional

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 319.

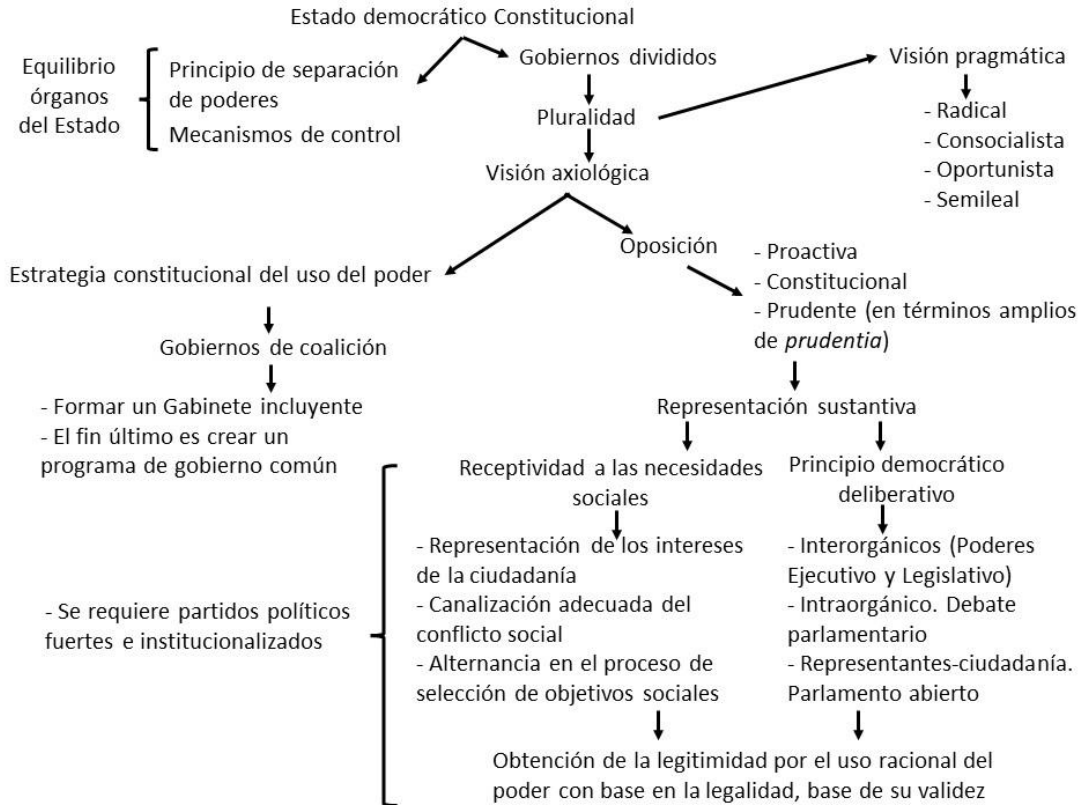
conformado por reglas, lineamientos y estrategias para conducir a todos sus gobernados a la potencialización de sus capacidades para alcanzar un mejor nivel de vida.

Para esto, se requiere la voluntad política, la empatía de los gobernantes hacia las necesidades de los gobernados, pero, sobre todo, la racionalidad del poder.

La racionalidad, como el aspecto fáctico; el bienestar de las personas, como el aspecto teleológico, y la Constitución Política entendida como el pacto social fundamental, como el aspecto ontológico del poder, se cristaliza en el proceso programático y en el resultado de las políticas públicas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues de la correcta distribución del gasto público depende la viabilidad del Estado mismo. A este tema nos abocaremos en los siguientes tres capítulos.

Para concluir este capítulo, proponemos un esquema que comprende los alcances tanto de la existencia de los gobiernos divididos, como las expectativas hacia las funciones de la oposición y la facticidad que ésta ha tenido durante veintitrés años.

**Cuadro 15 . Funciones y alcances de la oposición**



## CAPÍTULO III

### CICLO PRESUPUESTARIO. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

#### 3.1. ANTECEDENTES

El proceso administrativo constituye el principio básico de la administración pública, además de la metodología precisa para desarrollar la función pública con un máximo de calidad y eficiencia. Cabe mencionar que, conforme la teoría administrativa, los autores<sup>144</sup> lo dividen en dos fases: la mecánica y la dinámica. No obstante, en el contexto público se habla de siete fases: planeación, programación, presupuestación, operación, información, control y evaluación, las cuales, se adecuan al ciclo presupuestario, objeto de estudio de la presente investigación.

Conforme lo anterior, la primera fase del proceso administrativo es la planeación. En el artículo 3° de la Ley de Planeación (LP) se define a la *planeación nacional de desarrollo* como

*ordenación racional y sistémica de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.*

En otros términos, el concepto se puede entender como

*el momento en que se establecen las directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales que tienen como propósito la transformación de la realidad del*

---

<sup>144</sup> La mecánica está formada por la planeación que se enmarca en la determinación de ¿qué se quiere hacer?, ¿qué se va a hacer? Y la organización que señala ¿cómo se va a hacer? La dinámica está compuesta por la dirección, cuya finalidad es ver que se haga y el control que proporciona el dato de ¿cómo se ha realizado? Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de Administración*, 5 Ed., México, Trillas, pp. 33-34.



*país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución establece. En otras palabras, la planeación debe tener un propósito de incidencia para que el Estado desempeñe eficazmente su responsabilidad sobre el desarrollo integral y sustentable del país*<sup>145</sup>.

Dicha responsabilidad se sustenta en la facultad estatal de regir la economía del país, hacia un modelo incluyente y solidario de acuerdo con el artículo 25 constitucional: el constitucionalismo social. De ahí que se asumiera, aunque de forma imperfecta, la planeación para incrementar el desarrollo de forma armónica y dentro del bienestar individual y colectivo. No fue hasta la ley en la materia de 1983 con Miguel de la Madrid, que se reformaron, en su totalidad, los artículos 25 y 26 constitucionales, mismos que introducen el papel del Estado en el ciclo presupuestario, que constituye la mecánica para ejercer la rectoría económica, y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dentro del contexto histórico, se distinguen dos tipos de planeación: la tradicional y la estratégica. La primera predominó durante el siglo XX, la cual solía ser jerárquica en una estructura directiva organizada de arriba hacia abajo, por lo que la planeación solía estar determinada por una o varias personas expertas en la materia. Además, era lineal, basada en la rutina, orientada a insumos, su implantación era rígida, y se monitoreaba el cumplimiento. Tal enfoque cambió con la planeación estratégica, aunque de principio destacó la característica de ser participativa y dirigida al cambio.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el primero después de la reforma al marco normativo, el Presidente de la República menciona que

*el Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país, [pues se viven]...tiempos de cambio y reto; de crisis interna y externa; de incertidumbre; de competencia aguda y desordenada entre diversos países...la mayoría por encontrar una posición en la nueva*

---

<sup>145</sup> Glosario de Términos de Finanzas y Deuda, *Boletín Financiero*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2003, visible en <http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Glosario/p.htm> (consultada el 02 de marzo de 2022).

*configuración internacional en gestación que permita subsistir como entidades soberanas y apoyar su desarrollo económico y social*<sup>146</sup>.

Asimismo, hacía énfasis en la participación de la comunidad refiriéndose a que la vocación democrática del Ejecutivo y el mandato de Ley marcan que la consulta popular será permanente, para vigilar y evaluar la ejecución del Plan y de los diferentes programas, proponer adecuaciones y enriquecer el proceso democrático de la Nación. De ahí que se hicieran foros en donde participaron miembros del movimiento obrero organizado, campesinos, representantes de organizaciones populares, la academia y los dirigentes de los partidos políticos, entre otros.

No obstante, como se menciona en el mismo documento, se reconoce que la dificultad del PND reside en su ejecución, aunque podríamos decir que aun en ese momento, la oposición no estaba tan fuerte como algunos años después, pero la severa crisis económica era el obstáculo principal.

Por último, una diferencia fundamental con los siguientes PND es la división de funciones en la materia entre la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>147</sup>. Es preciso realizar algunos apuntes al respecto para comprender el proceso de creación y desaparición de las SPP.

Al respecto, hasta 1976, la SHCP tenía el control de los recursos gubernamentales y manejaba la economía: conocía el nivel de ingresos con los que contaba y qué montos necesitaba, y cómo los distribuiría conforme su perspectiva del desarrollo económico. Este exceso de poder procede del modelo de desarrollo estabilizador, pues los fines del modelo, el manejo del gasto debería estar

---

<sup>146</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *Colección 200 años de administración pública en México*, México, INAP, T.II, Vol. 2. "Génesis y evolución de la Administración pública federal centralizada", 2011, p. 681.

<sup>147</sup> Para tratar este tema nos basamos en Hernández Rodríguez, Rogelio, "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, enero-marzo 1993, pp. 145-174, y La Redacción, "Programación y Presupuesto, centro de pugnas intersecretariales", *Proceso*, 11 de enero de 1992, visible en <https://www.proceso.com.mx/158545/programacion-y-presupuesto-centro-de-pugnas-intersecretariales> (consultada el 05 de noviembre de 2019).

centralizado, cada dependencia le presentaba sus proyectos de gasto, mismos que quedaban sujetos a la disponibilidad de recursos.

Después de doce años de crecimiento económico hicieron impensable cualquier posibilidad de cambio en el proceso que seguía. El éxito fortaleció a Hacienda a tal grado, que ampliar las funciones de otras dependencias o hacer de la planeación una norma estaba destinado al fracaso, porque atentaba contra las atribuciones de la Secretaría.

Esta situación administrativa y política derivó en problemas de gobernabilidad y como uno de los factores de la crisis económica ocurrida en los primeros años de la década de los ochenta. La solución del presidente José López Portillo fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues como sostenía, la nueva dependencia haría más oportuna la intervención del Estado en materia económica; además, se pretendía que fuera el centro de una profunda reforma que buscaba reorganizar la administración pública para darle coherencia a muchas funciones dispersas y manejar eficazmente los recursos en una época caracterizada por su escasez.

El nuevo esquema corregía fallas tradicionales, era por completo distinto a las prácticas hacendarias. Además de responsabilizar a una dependencia de todo el presupuesto federal, se estableció que los egresos atendieran a las necesidades sectoriales y regionales que el antiguo manejo por ramos administrativos descuidaba. La evaluación se centralizó e intentó sobreponerse a la limitada idea de controlar el gasto y llevar la contabilidad como registro final de su ejercicio, sin posibilidad de conocer anticipadamente si se presentaban problemas que impidieran conseguir las metas.

La reforma implicaba una nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual establecía que los gastos gubernamentales ya no estarían sujetos al principio hacendario de los ingresos, sino a objetivos de política general.

Sin embargo, desde el inicio, la nueva Secretaría surgió con problemas estructurales, entre ellos, que las subsecretarías que retomaron algunas funciones de Hacienda, operaron conforme a las mismas prácticas que tenían antes de la

reforma. La única área que se mantuvo a lo largo del tiempo hasta absorber por completo la actividad de la SPP fue la de presupuesto.

En el terreno político, hasta 1986, con la salida de Jesús Silva Herzog de la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Programación y Presupuesto fue protagonista de enconadas luchas en el gabinete presidencial. Como ejemplo, el primer secretario de la SPP, Carlos Tello Macías, sugirió a López Portillo crear la dependencia para impulsar la presencia del Estado en la economía por vías del gasto público con un ánimo de cambiar el tradicional uso y asignación de los recursos gubernamentales, en beneficio de las condiciones de vida de la población; no obstante, duró poco en el cargo a raíz de un desencuentro con Julio Rodolfo Moctezuma Cid, Secretario de Hacienda, en virtud de las diferencias que tenían respecto a las prioridades de la política económica, además de las concepciones del desarrollo de cada uno, pues mientras el primero quería la expansión racional de la economía sin dañar el bienestar de la población, el segundo se orientaba con las fórmulas fondomonetaristas.

Durante el sexenio de Miguel De la Madrid la economía no tuvo su mejor momento, pero durante el primer año, con Carlos Salinas de Gortari como Secretario de la SPP, y Silva Herzog en Hacienda, se pudo revertir las cuestiones más apremiantes que generaron la crisis, pero después, hacia 1986, ambos personajes se sienten presidenciables, por lo que comienza la pugna entre ellos.

Al terminar el sexenio de De la Madrid, la SPP había restringido sus tareas a dos áreas esenciales: la integración del presupuesto y su vigilancia. Resultaba patente la intención de convertir a la SPP en una actualizada Subsecretaría de Egresos. En consecuencia, al comenzar el gobierno de Carlos Salinas parecía inevitable que la dependencia desapareciera. Con ese perfil, la fusión comenzó a interpretarse como una simple devolución de oficinas de Hacienda.

En 1989, se realizaron nuevos cambios en la estructura de la SPP. Las principales modificaciones respondieron por completo al deseo presidencial de darle respaldo a un proyecto de su gobierno: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). El manejo directo de este programa se hallaba en manos del subsecretario, pero sus lineamientos de trabajo los trazaba una comisión presidida

por el jefe del ejecutivo. Como era natural, la única razón de estancia del programa en la dependencia era porque ahí se preparaba el presupuesto federal, y, al menos normativamente, a ella le correspondía vigilar su empleo.

La evolución de la SPP da cuenta de que, a partir de los cambios de concepción de López Portillo, por un lado, y De la Madrid y Salinas, por el otro, fueron dejando sin sustento a la dependencia. Además de ello, varios factores contribuyeron al fracaso del proyecto, uno de ellos fue el corto periodo que prevaleció la concepción económica y que no dio los resultados esperados. Empero, la realidad es que la configuración de la Secretaría de Hacienda en 1992, no reconstruye la que existiera hasta 1976, sino una nueva y más poderosa que anula cualquier contrapeso a su presencia y fortalece los instrumentos necesarios para reimplantar viejas perspectivas de desarrollo económico.

Una de las consecuencias de estas imprecisiones en la estructura institucional de las Secretarías fue que el sector privado ocupó espacios liberados por el gobierno y que lo convirtieron en el principal responsable del crecimiento, por lo que queda claro que en la estrategia gubernamental su propósito no era que el gasto público se constituyera como motor de la economía.

La SPP estuvo orientada a cuidar el presupuesto público, y sirvió para controlar el gasto público, así como para hacer de la austeridad presupuestal un principio de gobierno.

### **3.1.1. Marco constitucional y normativo**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), conforme el artículo 26 constitucional, es el mecanismo que organiza el Estado para que el crecimiento de la economía sea sólido, dinámico, competitivo, permanente y equitativo. Sin embargo, el propósito del Sistema va más allá de la obtención e intercambio de recursos: se refiere al desarrollo en términos de generación de oportunidades para todos a quienes va dirigido. De ahí que en el segundo párrafo del inciso A del precepto, se diga que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinan los objetos de la planeación.

Dentro de los fines del Proyecto Nacional, se encuentran los establecidos en el artículo 40 constitucional, la soberanía nacional, la consecución del pleno régimen democrático, la justa distribución de la riqueza, y, sobre todo la promoción, ejercicio y respeto a los derechos humanos. Cabe decir, en este punto, que formalmente éstos han quedado impresos en los PND del periodo en estudio, pero en el momento de presupuestación y de ejecución, los principios como soberanía nacional y el federalismo se vuelven sumamente vulnerables.

Uno de los principios fundamentales del SNPD es la participación ciudadana; sin embargo, la noción ha cambiado a través de las reformas al precepto constitucional. A continuación, se presentan las distintas redacciones. Vale la pena destacar que dichas modificaciones corresponden al tránsito entre la planeación tradicional y el ciclo presupuestario orientado a resultados, donde la planeación estratégica es su núcleo fundamental, y de ésta, la colaboración de todos los destinatarios. En la siguiente tabla se transcribe el párrafo correspondiente del artículo 26 constitucional.

**Cuadro 16. Reformas al artículo 26 de la CPEUM**

<b>Modificación publicada en el DOF</b>	<b>Precepto constitucional</b>
3 de febrero de 1983	<p>...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo...</p> <p>...La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...</p>
Modificaciones de 2006 y 2013	No hubo variación en esta materia.
10 de febrero de 2014	Como parte de la reforma político-electoral, se estableció que la planeación sería democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Al respecto, la Ley de Planeación mandata que todos los grupos sociales deberán participar y ser consultados con el propósito de que la población exprese

sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere la ley (artículo 20 LP). Además, en armonía al sistema federal, se indica que el Ejecutivo Federal puede convenir con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera para que éstos participen en la planeación nacional de desarrollo, coadyuven a la consecución de los objetivos, y que las acciones se puedan planear de manera conjunta (artículo 33 LP).

Para realizar lo anterior, existen los siguientes instrumentos de coordinación<sup>148</sup>:

1. *Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)*. Es un organismo público descentralizado que tiene como funciones básicas:
  - a. Coordinar las relaciones entre los gobiernos federales, estatales y municipales, derivadas de las acciones de planeación.
  - b. Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
  - c. Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el Estado.

Está integrado por el gobernador del estado que funge como presidente; un coordinador general, funcionario nombrado por el gobernador; secretario técnico, delegado de la Secretaría de Desarrollo Social; representantes de los sectores social y privado; secretarías estatales y Ayuntamientos de la entidad.

2. *Convenio de Desarrollo Social*. A través de ellos, se concretan compromisos jurídicos, financieros y programáticos, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo. De ahí que el convenio contenga programas que involucran la transferencia de recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo.
3. *Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)*. Es un organismo descentralizado, creado por decreto del ejecutivo estatal por ley del congreso local. Constituye el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

---

<sup>148</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, *Guía Técnica 10. La planeación del desarrollo municipal*, México, INAP, 1985, pp. 10-19, visible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10621> (consultado el 02 de marzo de 2022).

4. *Convenio de Coordinación Estado-Municipio*. Celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Una vez que el Ejecutivo recoge las opiniones y aspiraciones de la población, el Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año posterior a su toma de posesión (artículo 21 LP).

Posteriormente, los legisladores deberán verificar que el instrumento responde a los objetivos del proyecto nacional contenidos en la Constitución y los principios que establece el artículo 2° de la LP. En caso de que no incluya dichos requisitos, los diputados devolverán el instrumento para que se subsane lo requerido en máximo 30 días naturales.

Ahora bien, tres de las características del PND son su temporalidad, vinculatoriedad y, por lo tanto, su referencialidad, su visión a largo plazo. En cuanto a la primera y tercera característica, la ley mandata que el instrumento dura un sexenio, pues constituye el programa de gobierno; además, la evaluación de resultados y del impacto de las acciones inscritas en él está basada en la eficacia de su cumplimiento. Sin embargo, el proyecto requiere ser de largo aliento, de ahí que la política nacional de fomento económico se considera con un horizonte hasta de 20 años (artículo 21 LP), a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción del incremento continuo de productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales.

De hecho, México como miembro de la Organización de Naciones Unidas, suscribió la *Declaración del Milenio*<sup>149</sup> en donde los países parte se comprometen a alcanzar los *8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, los cuales, a su vez,

---

<sup>149</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, Nueva York, 55/2, 08 de septiembre de 2000, visible en <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm> (consultada el 02 de marzo de 2022).



constituyen el antecedente directo de la *Agenda 2030*<sup>150</sup> que se aprobó el 15 de septiembre de 2015. Dicho acuerdo propone que las acciones gubernamentales deben estar centradas en la metodología de la gestión por resultados, y, que, para el plazo impuesto, se debe satisfacer a cabalidad, los objetivos y metas inscritos.

En cuanto a su vinculatoriedad, el artículo 32 de la LP establece que, una vez aprobados el PND y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, así como a las entidades paraestatales, según sea el caso. Derivado de esto, los artículos 6, 7 y 8 de la LP indican la obligatoriedad del Ejecutivo de informar al Congreso de la Unión el estado que guarda la Administración Pública Federal, es decir, el Presidente de la República presenta su informe de actividades cada año al igual que los Secretarios de Estado -mediante su comparecencia ante cada Cámara del Congreso de la Unión- respecto a cada uno de sus ramos, especificando el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional-.

En los últimos años, la planeación se concibe inserta en el enfoque de la Gestión para Resultados (GrP)<sup>151</sup> enmarcada en la Nueva Gestión Pública como propuesta organizativa, directiva y de gestión que busca dar opciones de actuación a los servidores públicos, mediante herramientas prácticas para la planeación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria con énfasis en resultados, en lugar de los procesos.

De ahí que se le denomine proceso de planeación al diseño, elaboración y articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo específicas que conduzcan a la obtención de resultados particulares en un periodo de tiempo determinado. Este conjunto de tareas de gestión es desarrollado en el marco de las demandas y necesidades sociales, así

---

<sup>150</sup> *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Organización de las Naciones Unidas, visible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (consultada el 02 de marzo de 2022).

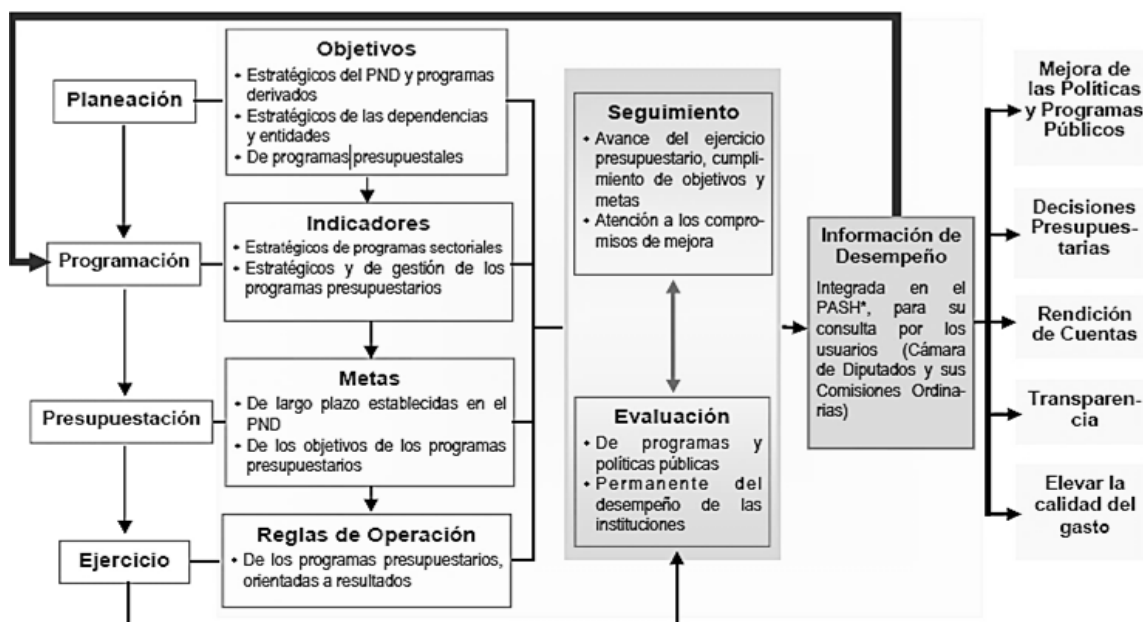
<sup>151</sup> Para tratar este tema nos basamos en: CIDE, *Fortaleciendo la gestión para la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y desafíos*, México, CIDE, Centro CLEAR para América Latina, Red Nacional CoPLAC GpRD México, 2013, visible en [http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Brief\\_Fortaleciendo%20la%20GpRD%20en%20M%C3%A9xico\\_0.pdf](http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Brief_Fortaleciendo%20la%20GpRD%20en%20M%C3%A9xico_0.pdf), (consultada el 02 de marzo de 2022).

como del compromiso que establecen las propias entidades para darles atención de manera oportuna, considerando criterios de eficiencia, eficacia y calidad.

Cabe mencionar que se distinguen diferentes niveles del proceso de planeación. El primero de ellos es el estratégico, el cual establece las directrices, objetivos y estrategias de carácter general; asimismo, una dimensión temporal a largo plazo para la consecución de estos objetivos. En segundo lugar, está la planeación táctica o de control de gestión que prevé la forma de manejar los medios y utilizar los recursos para concertarla, y plantea las acciones de seguimiento y control que se empelarán para atender la operación del plan estratégico. Finalmente, la planeación operativa atiende aspectos internos en un horizonte temporal de corto plazo.

En las etapas de planeación y programación se concreta el referente que sustentará la GpR, pues debe haber correspondencia y congruencia durante todas las etapas del sistema.

**Cuadro 17. Esquema del enfoque de la Gestión por Resultados<sup>152</sup>**



\*PASH: Portal Aplicativo de la SHCP.

### 3.1.1.1. Etapa de Planeación

Durante esta etapa, se conjunta la información proveniente de tres fuentes: la consulta a los ciudadanos; las necesidades expresadas por las entidades federativas mediante los mecanismos a que nos referimos en el apartado anterior, y de las Secretarías de Estado, entidades paraestatales, así como de los otros dos Poderes de la Unión y órganos autónomos; misma que se procesa por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que prepara el proyecto del PND y lo somete al Presidente de la República (artículo 14 f. II LP).

Como punto inicial, el Ejecutivo debe realizar un diagnóstico sobre la situación que vive el país, con el propósito de determinar los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo de dichos temas. El paso siguiente es agrupar éstos en ejes generales. Finalmente,

<sup>152</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *El sistema de evaluación del desempeño y el programa anual, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, CEFP/115/2008, 2008, p. 73, visible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1152008.pdf>, (consultada el 02 de marzo de 2019).*

plantear objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios (artículo 21 Ter LP).

La planeación estratégica del Presupuesto por Resultados (PbR) se compone por tres etapas, dos de las cuales corresponden a la etapa de planeación. En el Plan Nacional de Desarrollo se establecen los Objetivos Nacionales, los Ejes de la política pública, los objetivos más específicos y las estrategias, y los Programas del PND contemplan objetivos, estrategias y líneas de acción.

### 3.1.1.2. *Etapas de Programación*

Cuando ya se tienen planteados los objetivos y metas políticas, económicas y sociales, se proyectan estrategias y los programas que se derivan del Plan, los cuales son:

- a. *Programas sectoriales*. Se especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.
- b. *Programas institucionales*. Se sujetan a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente.
- c. *Programas regionales*. Se refieren a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
- d. *Programas especiales*. Se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas de sector.

En el caso de las entidades de la Administración Pública Federal, las dependencias coordinadoras de sector orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de éstas, ubicadas bajo su coordinación (Artículo 7 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

De ahí que para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaboran sus anteproyectos de presupuestos, considerando los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes (artículo 27 LP).

Ahora bien, de acuerdo con el modelo de la gestión por resultados que exige medir el desempeño de los programas y políticas públicas, los planes derivados del PND deben incluir indicadores de desempeño: a nivel de programas, indicadores estratégicos; a nivel de actividades institucionales, indicadores generales, y a nivel proyectos de inversión e innovación y procesos, indicadores particulares. Además, de objetivos, líneas de acción y las estrategias (artículo 26 Bis LP).

Conforme la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño contenidos en los programas derivados del PND. De la misma forma, esta etapa de ciclo presupuestario debe sustentarse en las políticas del PND y los programas sectoriales; las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría; y la evaluación inserta en el Sistema de Evaluación del Desempeño, que conoce de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND (artículo 24 y 25 LFPRH).

La metodología para realizar un adecuado seguimiento de las etapas que permitirán obtener los resultados esperados de la implementación de un programa presupuestario (Pp), se refiere a un elemento fundamental para el diseño, seguimiento y evaluación del Pp: la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), cuya naturaleza es ser una herramienta de planeación estratégica que establece con claridad los objetivos del programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional, estatal, municipal, o sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios entregados a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos, e incluye supuestos que son factores externos al programa que influyen en el cumplimiento de los objetivos<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diplomado sobre Evaluación de Políticas Públicas y Programas Públicos*, Plataforma México X, edición 2019 en línea.

Una vez que se tiene en cuenta la estructura del PND conforme al marco normativo vigente en la materia, en el siguiente apartado se destacarán algunos puntos esenciales de los Planes elaborados y aplicados en el periodo de estudio.

### **3.2. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE 1995 A 2019**

#### **3.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

Ante el difícil panorama económico en los albores de los años noventa, así como los tiempos convulsos que vivía la política mexicana, determinaron la forma en la que se formularía el PND 1995-2000<sup>154</sup>. Cabe decir que además de la problemática nacional, las presiones internacionales para que México se insertara plenamente al modelo neoliberal tuvieron como resultado la privatización de bienes nacionales, “el rescate” de la Banca, y privilegiar al capital empresarial en demérito del genuino desarrollo nacional.

Para la elaboración del PND, se llevó a cabo una consulta nacional, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos. Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.

El documento proponía cinco objetivos fundamentales:

1. Fortalecimiento del ejercicio pleno de la soberanía nacional.
2. Consolidación de un régimen de convivencia social regido por el derecho.
3. Construcción del desarrollo democrático que fuera base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avance a un desarrollo social que propiciara y extendiera las oportunidades de superación de la población.
5. Promoción de un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.

Para efectos de esta investigación, cabe destacar que entre las acciones para llevar a cabo dichos objetivos estuvieron: la realización de una reforma electoral definitiva, cuyas estrategias consistían en revisar la participación de los partidos

---

<sup>154</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf> (consultada el 25 de abril de 2019).

políticos dentro del órgano electoral y la forma como funciona éste; el financiamiento público y acceso a medios de comunicación más equitativos, y topes de campaña.

Tal planteamiento y las posteriores adecuaciones al marco constitucional y normativo, permitieron que en las elecciones intermedias ningún partido tuviera la mayoría legislativa. Es preciso aclarar que, si bien la aprobación del PND 1995-2000 no implicó la pluralidad, si la propició; además, las contradicciones del primer trienio del Presidente Ernesto Zedillo, fueron esenciales en el momento de decisión de los ciudadanos.

### **3.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

En 2000 ocurrió la alternancia en el poder y con ello, la necesidad de cambio en la organización institucional de la Administración Pública Federal. Para ello, dice el PND<sup>155</sup>, era necesaria la profundización de la vida democrática en dos vías: la participación ciudadana y la comunicación permanente con los otros poderes.

El Sistema Nacional de Planeación Participativa propuesto por el gobierno de Vicente Fox tenía como núcleo la creación de espacios de colaboración, donde se conciliarían los intereses públicos y privados, y se daría un seguimiento desde el planteamiento de los planes y programas hasta su evaluación. De la misma forma, se aseguraba la unidad nacional mediante los vínculos con los comités de planeación del desarrollo estatal y los comités de planeación municipales.

Dentro del PND, se contemplaban como procesos: la planeación estratégica, el seguimiento y control, y el mejoramiento organizacional. Éstos se estructuraban en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazo. En ese sentido, la preparación del documento se basó en la *Visión de México en el año 2025*, misma que sería analizada por un consejo emanado de la sociedad civil.

---

<sup>155</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/pnd01-06/pnd01-06.pdf> (consultado el 25 de abril de 2019)

**Cuadro 18. Modalidades de participación ciudadana en el PND 2001-2006**

<b>Modalidades de participación ciudadana:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuesta por correo directo. A través del <i>Programa Mande</i> se recabaron propuestas sobre 110 temas nacionales. Se usó el Servicio de Postal Mexicano y se recibieron 153, 367 propuestas.</li> <li>- Encuesta vía Internet. Se recibieron 43,230 propuestas.</li> <li>- Reuniones de opinión ciudadana con tres modalidades: a) foros con ponencias organizados por las diferentes Secretarías según el tema dando como resultado 549 eventos y 13, 552 ponencias; b) 517 reuniones temáticas en las que participaron 8789 personas, y c) sesiones de planeación cuyo objeto era diseñar un plan estratégico sobre el tema tratado.</li> </ul>	

Más adelante, el documento define a las políticas públicas como el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. De tal suerte, el Ejecutivo inscribió las siguientes políticas.

**Cuadro 19. Descripción de las políticas que sustentan el PND 2001-2006**

<b>Política social</b>	<i>Emancipación (Objetivo de la política social)</i>	<i>La política promovía la capacidad, fuerza y voluntad del individuo, así como de la colectividad para bastarse a sí mismos, sin sumisiones.</i>
	Educación	Se consideraba como la más alta prioridad para el desarrollo del país que implicaba asignación de recursos y la transformación del sistema.
	Salud	Se buscaba desarrollar los sistemas de salud, de forma que se extendiera a la totalidad de la población.
	Ejes de la política	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Niveles de bienestar de los mexicanos.</i> Consistía en romper con el ciclo de la pobreza. Para ello, se debía impulsar el crecimiento sostenido e invertir en el desarrollo social y humano. La forma de medirlo era mediante los avances en aspectos tales como la educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.</li> <li>2. <i>Equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades.</i> Era preciso tomar en cuenta las distintas necesidades, posibilidades y capacidades de los ciudadanos. Los indicadores utilizarían la</li> </ol>



Política económica		<p>información sobre las oportunidades en el acceso a la salud, educación y al trabajo.</p> <p>3. <i>Capacidad e iniciativa.</i> Pretendía fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos, dotándolos de una educación de vanguardia y una preparación de avanzada.</p> <p>Para la evaluación de cobertura, calidad y repercusiones de los programas, se utilizarían estadísticas relacionadas con la escolaridad, competencias laborales, y la capacidad emprendedora y de innovación.</p> <p>4. <i>Cohesión social.</i> Incluye la elaboración de políticas y proyectos que congreguen a la sociedad; a disminuir la presencia del Estado en aspectos donde las organizaciones no gubernamentales pudiesen contribuir eficazmente.</p> <p>5. <i>Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país.</i> Se pretendía diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, y ampliar la capacidad de respuesta del Estado.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Crecimiento.</i> Se pretendía que el crecimiento fuera sostenido y dinámico; que permitiera abatir la pobreza; estable; con baja inflación; dentro del proceso de globalización, y sustentable.</li> <li>- <i>Estabilidad macroeconómica.</i> Se pasaría al financiamiento sano del gasto público y al incremento del ahorro público y privado.</li> <li>- Competitividad de las empresas.</li> <li>- Protección al patrimonio natural de los mexicanos.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respeto a los derechos humanos.</li> <li>- Fortalecimiento del sistema de partidos políticos.</li> <li>- Búsqueda del diálogo civilizado dirigido a construir acuerdos entre los actores políticos y sociales, como vía para encontrar soluciones.</li> <li>- Impulsar la reforma del Estado.</li> <li>- Promoción de cauces y medios de expresión ciudadana para que se involucren en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas.</li> <li>- Libre flujo de la información.</li> </ul>

La planeación debe plantear metas generales y de ellas, derivar los objetivos y estrategias específicas para su consecución. En el siguiente cuadro se delimitan los propuestos por la administración de Vicente Fox.

**Cuadro 20. Objetivos y estrategias incluidos en el PND 2001-2006**

Área	Objetivo	Estrategias
<b>Desarrollo Social y Humano</b>	Mejorar niveles de educación y bienestar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar educación de calidad y adecuada.</li> <li>- Llevar a cabo una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad.</li> <li>- <i>Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional.</i></li> <li>- Asegurar el acceso a los servicios integrales de salud.</li> <li>- Contribuir al desarrollo integral de la familia mediante las prestaciones de seguridad social.</li> <li>- Promoción del trabajo como medio para la plena realización.</li> <li>- Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano.</li> <li>- Atender al medio rural mediante la capacitación de la población para su integración al desarrollo, y cuidar las tierras.</li> </ul>
	Acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avanzar hacia la equidad en la educación.</li> <li>- Crear condiciones para eliminar la discriminación y violencia hacia la mujer.</li> <li>- Integración de los jóvenes. Política nacional de la juventud.</li> <li>- Promover el desarrollo de la niñez y adolescencia.</li> <li>- Desarrollo de políticas hacia las personas de la tercera edad.</li> <li>- Fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad</li> <li>- Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional.</li> </ul>
	Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofrecer a jóvenes y adultos, capacitación y educación para la vida y el trabajo.</li> <li>- Diversificar ofertas de educación media superior y superior para adecuar el aprendizaje al medio laboral.</li> <li>- Fortalecer la investigación científica e innovación tecnológica.</li> <li>- Incrementar los conocimientos mediante nuevas tecnologías.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar la creación de empresas sociales.</li> <li>- Promover el conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México.</li> </ul>
	Fortalecer cohesión y capital sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer los ámbitos familiares para que sean motor de convivencia social.</li> <li>- Aprovechar la acción educativa para formar al ciudadano.</li> <li>- Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el diseño de programas sociales.</li> <li>- Desarrollar una política de fortalecimiento para las familias más vulnerables.</li> <li>- Establecer un modelo de desarrollo de la cultura física.</li> <li>- Promover la modernización sindical.</li> </ul>
	Lograr un desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable.</li> <li>- Crear una cultura ecológica.</li> <li>- Fortalecer la investigación científica para comprender los procesos ecológicos.</li> <li>- Propiciar el cambio sociocultural para que la población sea consciente de la relación entre ésta y el medio natural.</li> <li>- Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos, y los procesos de erosión.</li> </ul>
	Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar el federalismo educativo.</li> <li>- Fortalecer la comunicación entre organizaciones civiles y el gobierno.</li> <li>- Crear y coordinar un sistema de información.</li> <li>- Ordenar y regularizar la propiedad rural.</li> <li>- Procurar la justicia agraria rápida y expedita.</li> <li>- Promover sistemas para apoyar a las personas sin empleo.</li> </ul>
<b>Área de crecimiento con calidad</b>	Conducción responsable de la economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar la política fiscal con la política monetaria.</li> <li>- Promover una nueva hacienda pública.</li> <li>- Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero.</li> <li>- Impulsar una banca comercial sólida y eficiente.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a los intermediarios no bancarios.</li> <li>- Crear la banca social y reactivar la banca de desarrollo.</li> <li>- Impulsar la eficiencia en el mercado de valores.</li> <li>- Impulsar la productividad del sector público.</li> </ul>
	Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover el desarrollo y la competitividad sectorial.</li> <li>- Crear la infraestructura y servicios públicos de calidad.</li> <li>- Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial.</li> <li>- Impulsar una reforma al marco laboral.</li> <li>- Promover la inserción del país al entorno internacional.</li> <li>- Promover el uso de la tecnología y de la información.</li> <li>- Impulsar la mejora regulatoria.</li> <li>- Fortalecer el mercado interno.</li> </ul>
	Desarrollo incluyente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar a microempresarios y a trabajadores independientes.</li> <li>- Establecer un sistema sólido de instituciones financieras para potenciar la capacidad productiva de la población.</li> <li>- Promover el desarrollo rural mediante apoyo a la inversión.</li> <li>- Ampliar la infraestructura básica de la transmisión digital para ampliar su cobertura.</li> </ul>
	Desarrollo económico regional equilibrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer las economías regionales.</li> <li>- Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano de cada localidad.</li> <li>- Apoyar el desarrollo turístico.</li> <li>- Desarrollar las fronteras sur y norte.</li> <li>- Crear núcleos de desarrollo sustentables que desalienten la migración regional.</li> <li>- Proyectar y coordinar la planeación regional.</li> </ul>
	Desarrollo sustentable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover uso sustentable de los recursos naturales.</li> <li>- Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover procesos de educación y fortalecimiento de la participación ciudadana para la protección del ambiente.</li> <li>- Mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal.</li> <li>- Continuar con el diseño e implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.</li> <li>- Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases invernadero.</li> </ul>
<b>Área de orden y respeto</b>	Independencia y soberanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de las fuerzas armadas.</li> <li>- Mejorar mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de seguridad pública.</li> <li>- Mejorar las estructuras y procedimientos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.</li> <li>- Ampliar las relaciones exteriores de México.</li> <li>- Exigir trato digno a los connacionales que viven en el extranjero.</li> </ul>
	Seguridad Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concebir a la seguridad nacional desde una visión amplia.</li> <li>- Desarrollar una doctrina para la detección de riesgos y amenazas.</li> <li>- Diseñar el marco jurídico que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos.</li> </ul>
	Gobernabilidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformar el ejercicio del poder público para alcanzar una nueva gobernabilidad.</li> <li>- Impulsar una Reforma del Estado.</li> <li>- Contribuir a fortalecer el sistema de partidos.</li> <li>- Difundir la cultura democrática.</li> <li>- Promover condiciones que alienten una participación ciudadana intensa.</li> <li>- Ampliar el acceso a la información pública.</li> </ul>
	Construcción de relaciones de colaboración entre los Poderes de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover una relación equilibrada entre los poderes.</li> <li>- Contribuir a potenciar la aportación de los Poderes de la Unión al interés público.</li> <li>- Procurar la construcción de una interacción fructífera entre el Ejecutivo federal y los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión.</li> <li>- <i>Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.</i></li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Impulsar el federalismo en materia económica.</i></li> </ul>
	Población y protección civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial.</li> <li>- Registrar la identidad de las personas residentes en el país y en el extranjero.</li> <li>- Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo.</li> </ul>
	Abatimiento de los niveles de corrupción y transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenir la corrupción e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.</li> <li>- Dar transparencia a la gestión pública.</li> <li>- Administrar con pertinencia el patrimonio federal.</li> </ul>
	Garantía de la seguridad pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenir el delito.</li> <li>- Reforma integral del sistema de seguridad pública.</li> <li>- Restructura del sistema penitenciario.</li> </ul>
	Procuración de justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualizar la institución del Ministerio Público.</li> <li>- Combatir los delitos del ámbito federal.</li> <li>- Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.</li> </ul>

Como se puede constatar, se aspiraba a tener un mayor orden administrativo, transparencia y rendición de cuentas. Además, dentro de los procesos de gestión pública, el individuo tenía un papel prioritario. Finalmente, el esquema de representación se volvió plural, aunque, como se verá más adelante, tuvo efectos ambivalentes en el momento de discusión y aprobación de los presupuestos anuales.

### 3.2.3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>156</sup>

El contexto que precede a la elaboración del Plan, refiere cambios sustantivos en el marco constitucional en materia de gasto público, pues se incorpora el sistema de evaluación de desempeño cuyo fin es identificar la

<sup>156</sup> "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012". *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 2007.

eficiencia, economía, eficacia y la calidad de la Administración Pública Federal y el impacto social del gasto público. Derivado de ello, se implantó el presupuesto basado de resultados mismo que se incorporó al PND en el eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, dentro de la estrategia 1.3. “Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico”.

Asimismo, incorpora una visión de largo aliento hacia el año 2030, la cual, se preparó en los últimos meses de 2006, y consistió en un ejercicio de reflexión y prospectiva en la que participaron especialistas diversos en catorce talleres de donde se desprendió el *Manual Informativo de los Indicadores y la Metas 2030* que contenía cinco ejes, objetivos, indicadores, unidades de medida, líneas de base, las proyecciones al 2030 y las metas intermedias. Cabe decir que en la forma de evaluación se incorporaron índices internacionales que colocaron al país en una mala posición, por lo que se requeriría mucho esfuerzo para superar rezagos en varios aspectos.

Conforme lo anterior, la premisa básica para el desarrollo que se desprende del PND es el desarrollo humano sustentable: *el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras*. Para ello, se proponen cinco ejes de política pública y 10 objetivos nacionales como se muestran en el cuadro siguiente.

**Cuadro 21. Ejes y objetivos PND 2007-2012**

<b>Ejes de política pública</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado de derecho y seguridad.</li> <li>2. Economía competitiva y generadora de empleos.</li> <li>3. Igualdad de oportunidades.</li> <li>4. Sustentabilidad ambiental.</li> <li>5. Democracia efectiva y política exterior responsable.</li> </ol>
<b>Objetivos nacionales</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.</li> </ol>

2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para proteger la integridad física, la familia y el patrimonio de los mexicanos en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido acelerado y generar los empleos formales que permitan a los mexicanos, especialmente los que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Obtener una economía competitiva a través del aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas (particularmente las micro, pequeñas y medianas).
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los habitantes mejoren su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en equidad y justicia en todas las esferas de la vida, eliminando todas las formas de discriminación.
7. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y la participación activa en la vida política, cultural, económica y social de las comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental con la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

En este punto, cabe señalar que el gobierno de Felipe Calderón propuso un PND mucho más amplio que los anteriores, pero en esencia se orienta por políticas similares que el anterior sexenio. La diferencia estriba en el pragmatismo del combate al crimen organizado, el sistema laboral, y la profundización en México del modelo neoliberal.



Ante el amplio panorama que se plantea en el documento, nos centraremos en algunos objetivos, estrategias y programas del PND. El propósito es señalar los puntos relevantes para el tema de la presente investigación: erradicación de la pobreza mediante políticas públicas adecuadas y eficaces, y la disminución de la brecha de desigualdad.

Al respecto, en el objetivo dos, “Economía competitiva y generadora de empleo”, entre las propuestas destacan una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa, reformas al sector financiero, creación de empleos formales de alta calidad, competitividad de la economía, y superación de los desequilibrios regionales, entre otros.

En el segundo eje, destaca en el diagnóstico, el reconocimiento que el crecimiento ha sido insuficiente. La meta era un crecimiento anual del PIB de 5% al final del sexenio, lo que equivalía al acumulado de 20% entre 2006 y 2012. De ahí, que en el eje tres, “Igualdad de oportunidades”, propusiera una política integral que articulara los programas y acciones de gobierno, y promoviera la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad. Ello, en virtud de que casi la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, lo que lo convertía en una prioridad para el gobierno<sup>157</sup>.

Se consideraba que el principal instrumento del gobierno para reducir la desigualdad era el gasto público y por ello se haría una mejora en su calidad. Tal intención se traduciría en una política social cuyos ejes rectores eran:

- a) Focalizar los recursos en programas efectivos.
- b) Emplear sistemas de evaluación y seguimiento para mejorar los programas.
- c) Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como entre los órdenes de gobierno.
- d) Priorizar acciones que elevaran las capacidades de las personas, para resolver el problema de la pobreza en el mediano y largo plazo, atacando las causas y no sólo sus efectos inmediatos.

---

<sup>157</sup> Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, programas e indicadores*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, núm. 96, 2007, p. 42, visible en <https://cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf> (consultado el 02 de marzo de 2022).

- e) Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permitiera una cobertura más eficiente de otras personas.
- f) Vincular los programas para crear sinergias entre programas complementarios, evitando duplicidad de esfuerzos.
- g) Transparentar la asignación y el gasto de los recursos.

En este mismo eje, el objetivo 3.1, “Superación de la pobreza”, se proponía reducir el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superaran un enfoque asistencialista, de modo que las personas pudieran adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. Asimismo, conforme el documento, se necesitaba mejorar las condiciones de salud de la población, elevar la calidad y cobertura educativa, incorporar a los pueblos indígenas, procurar la igualdad entre mujeres y hombres, y abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables.

Ahora bien, una vez que se presentó el PND 2007-2012, el 31 de mayo de 2007, dos meses después, se emitieron los “Lineamientos para la elaboración de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”<sup>158</sup>, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos lineamientos pretendían garantizar el vínculo entre el PND y los programas sectoriales.

Conforme al contexto de la implantación del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño, las entidades y dependencias, en virtud de la petición de la SHCP, en la versión ejecutiva de cada programa sectorial tenían que vincularlos a los objetivos, estrategias y líneas de acción de cada uno de los cinco ejes del PND.

Los objetivos constituían el conjunto de resultados relevantes, en términos de impacto y logros esperados, y no de medios, recursos, ni procesos para lograrlos, que se deberían alcanzar al final del sexenio, para considerar el cumplimiento de éstos y las metas 2012. Cada uno de ellos, debía tener un indicador cuya base

---

<sup>158</sup> “Lineamientos para la elaboración de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2008.

informativa estaba sustentada en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica<sup>159</sup>.

La coordinación del proceso de elaboración del PND estuvo a cargo de la SHCP, a través de la Unidad Política y Control Presupuestario de la Subsecretaría de Egresos. Dicha área presentó los programas sectoriales clasificados en tres grupos: a) Programa sectorial económico que entrelaza los programas sectoriales de las dependencias con el propósito de generar crecimiento económico dinámico y sostenido; b) Programa sectorial social, el cual tenía como fin erradicar la pobreza extrema y cerrar las brechas de la desigualdad, y c) Programa sectorial de la seguridad, gobernabilidad y política exterior que coordinaba objetivos, metas y acciones del gobierno federal con el propósito de fortalecer la soberanía nacional, garantizando la plena vigencia del Estado de derecho y la seguridad.

#### **3.2.4. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

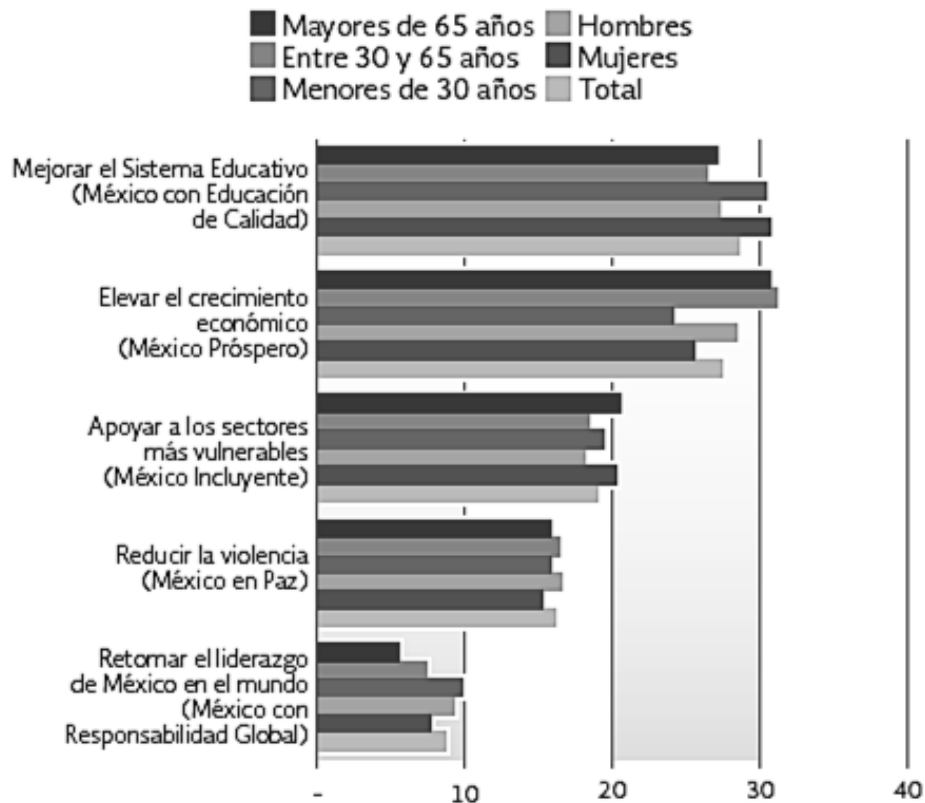
En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se hizo el proceso de consultas cuya respuesta de la ciudadanía aumentó considerablemente respecto a los anteriores PND: en total, se registraron 228,949 participaciones, de las cuales 129,299 fueron a través de la Consulta Ciudadana por Internet, 37,871 por medio de propuestas físicas y digitales, y 61,779 en forma de participaciones presenciales en alguno de los foros de consulta o mesas sectoriales.

La encuesta por Internet reveló que la distribución de las prioridades para los ciudadanos eran los siguientes:

---

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 60.

**Cuadro 22. Resultados a partir de la pregunta: ¿Cuál de los siguientes objetivos nacionales debería ser tratado de manera prioritaria por el Gobierno de la República?<sup>160</sup>**



A partir de este ejercicio de participación, el Ejecutivo Federal determina como estrategia general, la mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial, en virtud de que ésta, dentro de la economía, es uno de los factores fundamentales del crecimiento económico. Sin embargo, el PND considera que el crecimiento no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar un mejor nivel de vida para la población, una sociedad más equitativa y una vía para abatir la pobreza permanentemente. De ahí el planteamiento de las cinco metas nacionales y las tres estrategias transversales.

<sup>160</sup> “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

**Cuadro 23. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**



### *Metas Nacionales*

#### 1. México en Paz

En esta meta se buscaba fortalecer las instituciones mediante el diálogo con los diversos actores; combate a la corrupción y mayor rendición de cuentas para lograr una democracia plena. Igualmente, responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y han incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión a largo plazo. Para ello, se buscaría prevenir el delito, transformar a las fuerzas de seguridad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito.

Uno de los temas relevantes de esta meta es el federalismo articulado. La Constitución establece que el Pacto Federal es la organización política más adecuada para promover un desarrollo equilibrado; sin embargo, prevalece la centralización de facultades, recursos y decisiones. Por eso, se consideraba imperativo avanzar hacia el federalismo que coordinara adecuadamente sus funciones, sin que nadie fuera marginado de participar en alcanzar los grandes objetivos nacionales.

También se tomaron en cuenta los rubros de defensa exterior e interior; seguridad pública, misma que se resolvería con un nueva estrategia integral que recuperara la confianza de la ciudadanía en la policía, y la generación de más y mejor información; sistema de justicia penal caracterizado por la oralidad, transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño y por garantizar los derechos humanos; seguir la consolidación del Estado democrático mediante los principios inscritos en el primer artículo de la Constitución sobre derechos humanos; protección civil, y rendición de cuentas y combate a la corrupción.

## 2. México Incluyente

Era para garantizar el ejercicio de los derechos sociales más allá del asistencialismo, que disminuyera las brechas de desigualdad y que promoviera la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

El diagnóstico que se elaboró para esta meta indica que el 46% de la población mexicana vive en condiciones de pobreza; según estimaciones del CONEVAL, 28 millones de personas no tuvieron una alimentación adecuada; según la OCDE, México es la segunda nación más desigual, es decir, presenta una mala distribución del ingreso, y los recursos públicos destinados a atender los problemas de pobreza y desigualdad no están adecuadamente dirigidos.

En cuanto a las acciones que promovía el gobierno de Enrique Peña Nieto, se pretendía garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, lo cual incluía un México sin hambre, fortalecer el desarrollo de capacidades para incrementar la productividad, construir oportunidades productivas y emprendedoras; transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente mediante la atención de cada etapa del ciclo de vida de la población; asegurar el acceso a los servicios de salud a través de la ampliación del acceso a la seguridad social, e impulsar programas que otorgaran certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra.

### 3. México con Educación de Calidad

Garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y contar con un capital humano preparado, que fuera fuente de innovación, y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.

Para alcanzar tal propósito, se aprobó la reforma educativa cuyo fin fue desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad mediante tres ejes de acción fundamentales:

- a. Los alumnos debían ser educados por los mejores maestros. Por tal motivo, el nuevo Servicio Profesional Docente consideraría al mérito como la única forma de ingresar y ascender en el servicio educativo.
- b. La evaluación sería un instrumento para elevar la calidad de la enseñanza, función que le correspondería al Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- c. Se fomentaba que la educación fuera responsabilidad compartida para mejorar el proceso de enseñanza. Esto se traduce en otorgar mayor autonomía de gestión en las escuelas.

Asimismo, se garantizaría la inclusión en el Sistema Educativo mediante apoyos a niños y jóvenes en condición de desventaja; la cultura sería un medio para la formación integral de los ciudadanos; el deporte y actividad física funcionarían como elementos fundamentales de la cultura de salud; impulsar políticas activas de capacitación para el trabajo, que implicarían una articulación entre el Sistema Educativo Formal y el Sistema de Capacitación para el Trabajo; finalmente, el desarrollo científico y tecnológico serían pilares para el progreso económico y social sostenible.

### 4. México Próspero

Se buscaba promover el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Asimismo, esta meta pretendía lograr condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación de la sana competencia.

La acción se orientaba a mantener la estabilidad macroeconómica del país, es decir, hacer más eficiente el gasto público que mitigue el riesgo de volatilidad

a la que están expuestas las finanzas públicas. Una forma era evaluar los programas, así como el planteamiento de democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento tanto en la Banca privada como en la Banca de desarrollo.

De la misma forma algunas acciones que se tomarían en esta materia eran:

- a. Promover el empleo de calidad, para lo cual se procuraría la protección de los derechos tanto patronales como de los trabajadores; se establecerían incentivos para abatir la informalidad y propiciar acceso a empleos formales.
- b. Orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve el patrimonio natural de México, al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.
- c. Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones. La reforma pretendía asegurar cobertura universal de servicios; buenos precios para todos los niveles socioeconómicos, y calidad en el servicio.
- d. Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva, lo cual implica aumentar la capacidad del Estado para asegurar la provisión de petróleo crudo, gas natural y gasolinas que demanda el país, así como promover el uso eficiente de la energía, y el aprovechamiento de fuentes renovables.
- e. Se garantizarían reglas claras para incentivar el desarrollo de un mercado interno competitivo: se privilegiaría una regulación que inhibiera las prácticas monopólicas e incentivara a las empresas a producir mejores productos.
- f. Buscaría establecer políticas sectoriales y regionales para la definición de acciones específicas que elevarían la productividad en todos los sectores y regiones del país. Para ese fin, se proponía una política eficaz de fomento económico. También se debía entender las causas que impedían a las entidades federativas el aprovechamiento del potencial de su población y recursos productivos.
- g. Elaboración de una política de fomento económico con el fin de crear un mayor número de empleos, desarrollar los sectores estratégicos del país, y generar más competencia y dinamismo en la economía.
- h. Construcción de una infraestructura de transporte que reflejara menos costos para realizar la actividad económica.
- i. Aprovechamiento del potencial turístico del país para generar mayor derrama económica.



## 5. México con Responsabilidad Global

México reafirmaba, con esta meta, el compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país.

El país implementaría una política exterior constructiva y activa que defendiera y promoviera el interés nacional. Esa labor internacional, se circunscribía en cuatro objetivos:

- a. El diálogo político para ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo. Este instrumento también comprende la difusión de los valores del país en el exterior, mediante una diversidad de ámbitos que van desde las labores tradicionales, como generar información y favorecer la comunicación.
- b. Promoción del valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural. El propósito central era colaborar con el sector privado para identificar oportunidades económicas, turísticas y culturales para las empresas, los productos y los servicios mexicanos.
- c. Reafirmación del compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva. Todos podrían participar de los beneficios de la globalización, mediante la capacitación y el otorgamiento de herramientas necesarias para que empresas e individuos fuesen competitivos.
- d. Procurar los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

Finalmente, en el PND 2013-2018, además de las cinco Metas Nacionales, la administración propuso tres Estrategias Transversales:

- *Democratizar la productividad.* Implicaba llevar a cabo políticas públicas que eliminaran los obstáculos que impedían alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Asimismo, significa generar estímulos para la incorporación de los diversos actores al sector formal de la economía y el uso

eficiente de recursos productivos. Lo anterior se resume en que cada programa de gobierno deberá diseñarse en atención a responder cómo elevar la productividad en un sector, región o grupo de la población.

- *Gobierno Cercano y Moderno*. Las políticas y los programas de la Administración debían estar enmarcadas en un gobierno cercano y moderno orientado a resultados, que optimizara el uso de los recursos públicos, utilizara las nuevas tecnologías de la información e impulsara la transparencia y rendición de cuentas.
- *Perspectiva de Género*. La Administración de Peña consideraba fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Cabe mencionar que este PND era el primero en incorporar este enfoque, pues contempla acciones especiales para garantizar los derechos de las mujeres.

### **3.2.5. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024<sup>161</sup>.**

En cumplimiento con los plazos y procedimientos que establece la Ley de Planeación, el 12 de julio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el PND 2019-2024. Cabe destacar que previo a la etapa final, por primera vez, la Cámara de Diputados, conforme la reforma del 02 de febrero de 2018, ejerció la atribución de aprobar el documento remitido al Congreso de la Unión. Debió realizar un exhaustivo análisis para verificar que dicho instrumento incluyera los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política Federal.

Como punto de partida, se plantea que el neoliberalismo exacerbado, así como sus consecuencias, entre ellas, los fraudes electorales para asegurar la permanencia de la élite político-empresarial, concluyeron. Ese mandato popular y social lo denomina la *Cuarta Transformación*, que es una propuesta posneoliberal, en donde la modernidad puede ser forjada desde abajo, sin excluir a nadie, y que el desarrollo no tiene que ser contrario a la justicia social.

---

<sup>161</sup> Para el desarrollo del tema, se considera el “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019, y el trabajo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Aspectos Relevantes del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, CEFP/011/2019, 6 de mayo de 2019, visible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0112019.pdf> (consultada el 27 de febrero de 2019).

Asimismo, el PND remarca la sostenibilidad económica, social y medioambiental de los proyectos, el impulso de tecnologías limpias y el uso de energías renovables, lo que permitirá un desarrollo económico sostenible y duradero.

El modelo de desarrollo requiere de dos condiciones fundamentales en los ámbitos jurídico y político: un Estado de Derecho funcional que garantice a toda la población ejercer plenamente sus derechos humanos y el acceso a la justicia; y, una democracia vigorosa basada en instituciones y mecanismos democráticos, tanto representativos como participativos.

La perspectiva de largo plazo del PND busca reducir la desigualdad existente a través de tres ejes generales: el fortalecimiento del Estado de derecho; la construcción de bienestar y equidad social, y el impulso al desarrollo económico sostenible. Con su avance, se prevé que, en los próximos 20 años, México se consolide como un país más igualitario, incluyente, fortalecido en el tejido social, con una economía fuerte, dinámica y articulada.

Con las estrategias planteadas en el PND para impulsar el desarrollo económico del país, se potenciará la capacidad productiva asegurando el uso eficiente de los recursos naturales y las capacidades de la población, lo que permitirá la convergencia de las regiones y los sectores más rezagados hacia los niveles de crecimiento de las regiones más productivas. Esto generará una sinergia de los distintos territorios, sectores y personas hacia una senda de crecimiento que permita atraer inversión privada nacional y extranjera, así como la consolidación de un sistema impositivo progresivo que garantice mayor recaudación, un presupuesto orientado a la política social que contribuya a un mayor dinamismo económico en los próximos 20 años.

Dicha transformación de la vida pública de México implica objetivos y estrategias encaminadas a atender las principales causas de fondo que han impedido el desarrollo nacional. Una de ellas es la incapacidad de robustecer al mercado interno, complementado por el sector exportador. Como respuesta a ello, destaca que una de las acciones es combatir la corrupción en el Gobierno Federal y llevar a cabo una reingeniería del gasto público para reorientar los recursos hacia

programas integrales que generen mayor bienestar dirigidos a la población más desfavorecida.

La estructura del Plan es el siguiente:

**Cuadro 24. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**



Ejes Generales	
Eje 1	<i>Justicia y Estado de Derecho.</i> Promueve la construcción de la paz, el acercamiento del gobierno a la gente y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano.
Eje 2	<i>Bienestar.</i> Asegura que toda la población tenga acceso a una vida digna, promoviendo el pleno ejercicio de los derechos sociales. Al mismo tiempo, se enfoca en garantizar protección social para personas que viven en situaciones de vulnerabilidad.
Eje 3	<i>Desarrollo económico.</i> Garantiza el uso eficiente y responsable de recursos y la generación de los bienes, servicios y capacidades humanas para crear una economía fuerte y próspera.
Ejes transversales	
Eje 1	Igualdad de género, no discriminación e inclusión. Se refiere al reconocimiento de las desigualdades que existen por razón de sexo, origen étnico, edad, condición de discapacidad, condición social, y a las desigualdades territoriales.
Eje 2.	Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública. Busca que las políticas públicas estén encaminadas a eliminar la corrupción y garantizar la eficiencia de la administración pública.

Eje 3	Territorio y desarrollo sostenible. Reconoce que toda acción que se toma en el presente incide en las capacidades de las generaciones futuras y de que toda política pública actúa en un espacio con características particulares.
-------	--

Dentro del Eje de Justicia y Estado de Derecho se plantean los siguientes puntos:

1. Fortalecer la gobernabilidad democrática.
2. Recuperar el Estado de derecho. No habrá simulaciones a la constitucionalidad, se observará la división de poderes, y se combatirá delitos que conllevan la complicidad entre los infractores y funcionarios públicos.
3. Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad.
4. La separación del poder político del económico.
5. Fortalecer la cultura democrática, abrir el gobierno a la participación social. Se busca que el pueblo incida en las decisiones públicas. Para ello, se propone insertar en el diseño institucional y garantizar su efectividad a los mecanismos de revocación de mandato y consulta popular, bajo el principio de mandar obedeciendo, es decir, los gobernantes deben escuchar a sus gobernados y actuar en consecuencia; todos los funcionarios están obligados a servir.
6. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos.
7. Conducir la política exterior en apego a los principios constitucionales y articulada con las prioridades de política interior.
8. Empezar un cambio de paradigma en seguridad. La solución a la inseguridad no reside en ejercer acciones de fuerza militar y políticas del populismo penal, sino en una política de paz y seguridad integral que ataque las raíces del descontrol delictivo. De ahí que se busque: a) garantizar el empleo, educación, salud y bienestar; b) regeneración ética de las instituciones y de la sociedad; reformular el combate a las drogas; c) emprender la construcción de la paz; d) recuperación y dignificación de las cárceles, y e) articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz.

Por otro lado, el eje de Bienestar asume la política social de la actual administración, misma que es de sumo interés para la presente investigación, plantea lo siguiente:

1. *Brindar atención a grupos discriminados y vulnerables para reducir las brechas de desigualdad sociales y territoriales.* Para lograrlo, se implantarán los programas de Bienestar para las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, y Nacional de Reconstrucción.
2. *Garantizar el derecho a la educación en todos sus niveles.* Se proponen programas dirigidos a los jóvenes como Jóvenes escribiendo el futuro y la construcción de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Del mismo modo, se estrechará la comunicación entre el magisterio y las autoridades para construir un nuevo marco legal para la enseñanza, y la Secretaría de Educación Pública emprenderá el mejoramiento de las condiciones materiales de los planteles educativos.
3. Promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.
4. *Acceso universal y gratuito a los servicios de salud, asistencia social y medicamentos.* Se logrará mediante la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar que dará atención a personas no afiliadas al IMSS o ISSSTE.
5. *Garantizar el derecho a un medio ambiente sano.* Procurar el desarrollo sostenible.
6. Promover el acceso al agua potable.
7. Fortalecer el ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra.
8. Promover y garantizar el derecho humano de acceso a la cultura.
9. En cuanto a la productividad, se presentan las Tandas para el Bienestar por medio de las cuales, pequeños negocios recibirán crédito a la palabra para la adquisición de insumos y herramientas. Además, está el programa Sembrando Vida que está dirigido a los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral.

Finalmente, el tercer eje, Desarrollo Económico, pretende detonar el crecimiento; mantener finanzas sanas bajo los principios de no endeudamiento, y no gastar más de lo que ingresa a la hacienda pública. Además de lo siguiente:

1. No más incrementos impositivos en términos reales ni aumentos a los precios de los combustibles por encima de la inflación.
2. Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada
3. Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental.
4. Propiciar un ambiente que incentive la formalidad y la creación de empleos
5. Promover la innovación, la competencia, la integración de cadenas de valor y la generación de mayor valor agregado en todos los sectores productivos.
6. Propiciar a la población el acceso y desarrollo a las redes de radiodifusión y telecomunicaciones con énfasis en internet y banda ancha.
7. Desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola-pesquero en los territorios rurales.
8. Posicionar a México como destino turístico competitivo.
9. Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética.
10. Se creará el Banco del Bienestar orientado a brindar servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales y así eliminar el manejo de dinero en efectivo para que no se generen prácticas corruptas y clientelares.
11. El gobierno federal promoverá la investigación científica y tecnológica. El CONACYT coordinará el Plan Nacional para la Innovación en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional con la participación de universidades, pueblos, científicos y empresas.

En cuanto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación en el proceso de consulta consistió en la participación ciudadana a través de un cuestionario de opción múltiple y/o con propuestas más extensas. Además, las dependencias de la Administración Pública Federal hicieron tres foros nacionales, 32 foros estatales, mesas sectoriales y foros especiales para incorporar la visión de grupos prioritarios como las comunidades indígenas y personas con discapacidad.

Derivado de la consulta, se vertieron opiniones que enriquecieron los diagnósticos y el plan de acción que se implementará durante los próximos seis años. Los temas principales fueron la inseguridad, violencia, corrupción y desempleo o empleos mal pagados. Sobre todo, el problema más sentido por los

participantes fue la desigualdad entre la gente más pobre y la gente más rica por encima de otras desigualdades.

Como último punto, el análisis entre la vinculación entre los Objetivos del PND y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) arroja lo siguiente:

**Cuadro 25. Vinculación entre Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

<b>Eje General</b>	<b>Número de ODS relacionados con los objetivos del Eje General del PND</b>
Justicia y Estado de Derecho (9 objetivos)	40
Bienestar (11 objetivos)	80
Desarrollo económico (10 objetivos)	84
Total (30 objetivos)	204

### **3.3. ETAPA DE PROGRAMACIÓN**

Como se mencionaba en apartados anteriores, la etapa de programación es de suma importancia en virtud de que es en este momento donde se determinan las actividades que deberán realizar dependencias y entidades para cumplir los lineamientos dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo. Además, bajo nuestro criterio, el cariz procedimental jurídico-económico de la administración pública federal que cada gobierno en turno imprime, denota si las expectativas sociales son congruentes a las promesas de campaña, y evidencia las implicaciones de su actuación a través de datos objetivos y contrastables entre sí.

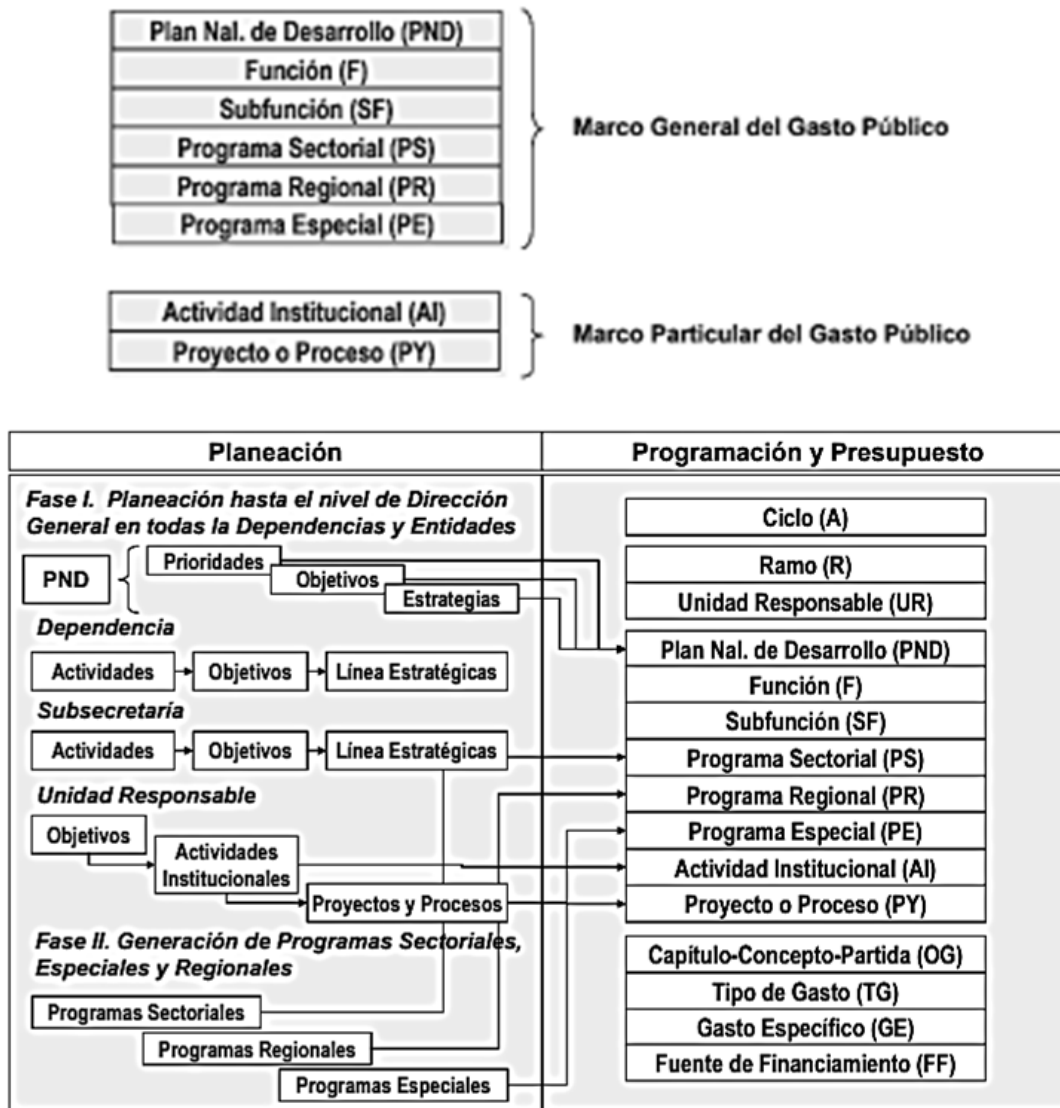
Es preciso señalar cómo se enlazan las etapas de planeación y de programación. Lo primero es comprender que en la etapa de programación se incorpora la información proporcionada por las Dependencias y Entidades en la etapa de planeación, principalmente al nivel de Unidad Responsable.

Además, en el marco general del Gasto Público se identifican las políticas públicas que forman parte de la Planeación, y el Marco Particular del Gasto Público



se conforma por las acciones que desarrollan las Unidades Responsables para alcanzar los objetivos planteados. Se esquematiza de la siguiente manera:

**Cuadro 26. Vinculación entre las etapas de Planeación y Programación<sup>162</sup>**



<sup>162</sup> Subsecretaría de Egresos y Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional, *Proceso de planeación, programación y presupuesto*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presidencia de la República, 2001, visible en [https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/proceso\\_de\\_planeacion/2002/proceso\\_planeacion.pdf](https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/proceso_de_planeacion/2002/proceso_planeacion.pdf) (consultado el 03 de marzo de 2022).

Así las cosas, a continuación, daremos un breve bosquejo sobre la programación en materia de desarrollo social desde 2006 a la fecha de la última revisión de este trabajo. La razón es que en este periodo comienza operaciones el CONEVAL.

### 3.3.1. Sexenio de 2006-2012

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2008, y quien lo elaboró fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), siguiendo las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y lo sometió a consideración del Ejecutivo Federal.

En el siguiente cuadro se apuntan los aspectos más importantes del Programa.

**Cuadro 27. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012<sup>163</sup>**

<p><i>Sección 1. Programa Sectorial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El compromiso del Gobierno Federal con los ciudadanos define como principio rector el Desarrollo Humano Sustentable, que consiste en crear las condiciones para que todos los mexicanos tengan las mismas oportunidades. De ahí que se considere a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la definición de las políticas públicas.</li> <li>- Entre 1998 y 2006, la pobreza patrimonial se redujo de 63.7% al 42.6% de la población, resultado positivo debido a la estabilidad macroeconómica de los últimos años</li> <li>- En el año 2005, 44.3% de la población del Sur-Sureste habitaba en municipios de muy alta marginación, en contraste con el 10% de la población de la región Centro-Occidente y 2.4% de la región Noroeste.</li> </ul>
<p><i>Sección 2. Objetivos Generales de la SEDESOL y su concordancia con el PND</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe la necesidad de proveer servicios, bienes e infraestructura adecuados que logren incrementar las oportunidades para que las personas puedan tener una vida saludable, acceso al conocimiento individual y socialmente valioso, así como a los recursos necesarios para disfrutar el nivel de vida deseado. Para lograr este propósito los objetivos y estrategias de la SEDESOL que contribuirían al logro de los objetivos del PND son los siguientes:</li> </ul>

<sup>163</sup> "Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012", *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2008.

- *Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad:* objetivo 10, combate a la corrupción; objetivo 12, respeto a los derechos humanos; y objetivo 16, prevención del delito y garantía del goce de derechos y libertades.
  - *Eje 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos:* objetivo 7, elevar el nivel de desarrollo humano; objetivo 13, superar desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región; y objetivo 17, ampliar el acceso al financiamiento a la vivienda.
  - *Eje 3. Igualdad de Oportunidades:* objetivo 1, reducir el número de mexicanos en condiciones de pobreza; objetivo 2, apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y mejorar su calidad de vida; objetivo 3, lograr un patrón para ordenar la expansión de las ciudades; objetivo 8, garantizar la salud; objetivo 10, reducir las desigualdades de todo tipo; objetivo 15, incorporar a las comunidades indígenas al desarrollo; objetivo 16, eliminar cualquier discriminación por motivos de género; objetivo 17, abatir la marginación de grupos marginales; objetivo 18, desarrollar una política pública dirigida a la familia; objetivo 19, Instrumentar políticas públicas dirigidas al desarrollo de los jóvenes; y objetivo 20, promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana.
  - *Eje 4. Sustentabilidad Ambiental:* objetivo 5, integrar el desarrollo social con el capital natural del país, y objetivo 9, aprovechar la vocación y potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico.
  - *Eje 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable:* objetivo 4, implementar la mejora regulatoria; objetivo 5, garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información; objetivo 6, apoyar el desarrollo económico, social y político del país, a partir de una efectiva inserción de México en el mundo; y objetivo 10, construir una nueva cultura de la migración.
- La política social tiene como principios rectores los siguientes: libertad, justicia distributiva, solidaridad, sustentabilidad, respeto de la diversidad, libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, equidad de género, integralidad, participación social, y transparencia.

### *Sección 3. Objetivos e indicadores de la política de desarrollo social*

- La meta de SEDESOL era reducir la población en pobreza alimentaria en 30% para 2012, lo que representaba una reducción de 14.4 a 10.1 millones de personas, y para ello debería involucrar a varias dependencias y crear sinergias.
- La meta se podía alcanzar sólo si el crecimiento real del PIB era de 3.5% anual entre 2007 y 2012.

Objetivo	Metas	Indicador
1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.	Reducción del 19.6% la prevalencia de desnutrición crónica infantil e incrementar al menos 70.5% la tasa de terminación de educación básica de jóvenes en pobreza extrema.	Prevalencia de desnutrición en porcentaje y tasa de terminación de educación básica.
2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.	Lograr que 500 mil niños entre 1 y 4 años reciban servicio de la red de Estancias Infantiles y atender a 70% de los jornaleros agrícolas migrantes.	Número de personas y porcentaje.
3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.	Para reducir la marginación rural en el frente microregional resulta fundamental mejorar el espacio en el que viven las personas con mayores desventajas, y así incrementar su calidad de vida. Se busca lograr una sociedad más ordenada donde todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de participación, elección y decisión. De ahí que se buscara dotar de piso firme a 1.5 millones de viviendas ubicadas en localidades menores de 15,000 habitantes; reducir en un 40% el número de viviendas que no disponían de energía eléctrica en localidades mayores a 500 habitantes, ubicadas en los municipios con Muy Alta y Alta Marginación; llevar a cabo 1,200 obras de saneamiento a este tipo de municipios, entre otras metas.	Número de viviendas y porcentaje.
4. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así	Dotar de piso firme a 359,613 viviendas regulares con más de 15,000 habitantes; incrementar a 90% la proporción de hogares ubicados en las zonas urbano-marginadas identificadas con disponibilidad de servicios básicos; reducción de la percepción de inseguridad en torno a los espacios públicos rescatados, e	Número de viviendas y porcentaje.

como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.	incrementar al 100% la modernización de sus sistemas de transporte público.	
--	---	--

*Sección 4. Estrategias para el logro de objetivos de desarrollo social*

<b>Objetivo</b>	<b>Estrategias</b>
1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.	<p>1.1 Llevar a cabo una política alimentaria integral que permitiera mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza: consolidación de programas de apoyo alimentario y con énfasis en los niños.</p> <p>1.2 Promover la asistencia y permanencia escolar a través de becas educativas para la población más pobre.</p> <p>1.3 Incentivar el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres y los niños de las familias en pobreza.</p> <p>1.4 Fomentar el desarrollo de capacidades para mejorar el acceso a mejores fuentes de ingreso.</p>
2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.	<p>2.1 Expandir la red de estancias infantiles con el fin de facilitar la integración de la mujer en el mercado de trabajo.</p> <p>2.2 Atender, desde el ámbito del desarrollo social, las necesidades de los adultos mayores mediante la integración social y la igualdad de oportunidades. Promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más.</p> <p>2.3 Procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad.</p>
3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.	<p>3.1 Apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano. A través del fortalecimiento del capital humano, del capital social, de los circuitos económicos existentes, las instituciones y la capacidad productiva de las poblaciones más rezagadas, se construirían las bases para el desarrollo económico local. Se comenzaría por los 100 municipios que presentaban los niveles de desarrollo humano más bajos y de mayor rezago social del país, extendiendo paulatinamente la cobertura, para que las personas que habitan en esas regiones tuviesen una mejor calidad de</p>

	<p>vida reflejada en su salud, alimentación, vivienda y oportunidades de desarrollo.</p> <p>3.2 Vincular a las regiones marginadas con zonas desarrolladas aprovechando sus ventajas competitivas y así integrarlas a procesos de desarrollo.</p> <p>3.3 Impulsar el ordenamiento territorial nacional y desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.</p> <p>3.4 Prevenir y atender los riesgos naturales en acciones coordinadas con la sociedad civil.</p>
<p>4. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.</p>	<p>4.1 Propiciar la incorporación equitativa sustentable de la población que habita en zonas urbanas marginadas y con alta concentración de pobreza, al desarrollo de las ciudades. La problemática se enfrentaría mediante el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas marginadas con alta concentración de pobreza.</p> <p>4.2 Mejorar las condiciones de vivienda y entorno de los hogares en condiciones de pobreza para fortalecer su patrimonio.</p> <p>4.3 Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas.</p> <p>4.4 Frenar la expansión desordenada de las ciudades, dotarlas de suelo apto para el desarrollo urbano y aprovechar el dinamismo, la fortaleza y la riqueza de las mismas para impulsar el desarrollo regional.</p>

*Sección 5. Elementos para una gestión eficiente en la política de desarrollo social*

*La Secretaría de Desarrollo Social tiene la responsabilidad de fomentar el uso de recursos públicos a través de una gestión eficiente y una mejor coordinación interinstitucional, con los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil. Para poder alcanzar los objetivos estratégicos es necesario utilizar eficientemente los recursos públicos. Mejorar la gestión del gasto público, y en particular de los programas y acciones de política social, requiere de un fortalecimiento de los procesos actuales de planeación, seguimiento y evaluación, lo que se traduciría en un aumento del impacto esperado. Para lograrlo es importante identificar acciones comunes entre programas y órdenes de gobierno, incentivar la participación de actores no gubernamentales, diseñar herramientas informáticas útiles a*

*la toma de decisiones respecto a la operación, así como la inclusión de acciones que den mayor transparencia y certeza a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos.*

Estrategias:

5.1 Fomentar la coordinación intersectorial y con los tres órdenes de gobierno para brindar una atención integral a la población objetivo e incrementar el impacto de los programas sociales existentes. *Se buscaría que los gobiernos locales participaran activamente en la identificación de estrategias coordinadas y de los mecanismos e instrumentos de colaboración, en atención a la Ley General de Desarrollo Social. Además de buscar la complementariedad entre los programas federales y locales, se apoyaría la consolidación de ejercicios de desarrollo social con impactos de mediano y largo plazo con una lógica regional.*

5.2 Fomentar la intervención de la sociedad civil, de la academia y de la iniciativa privada con investigaciones, estudios y propuestas en regiones y grupos prioritarios.

5.3 Alentar que los organismos de la sociedad civil incentiven la participación de los ciudadanos en su propio desarrollo.

5.4 Priorizar las acciones de desarrollo social en las zonas marginadas y personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

*La población objetivo de la política de desarrollo social se encuentra dispersa y posee una multiplicidad de necesidades que deben atenderse a través de distintos programas. Es indispensable la coordinación para evitar duplicidad de acciones, lograr un mayor impacto en la población atendida y hacer un mejor uso de los recursos disponibles.*

*Con el fin de brindar una atención integral se consolidarían los padrones de beneficiarios, como una herramienta útil para reconocer las duplicidades en aquellos que están siendo atendidos por programas con objetivos similares, o en su defecto, aquellos beneficiarios que por sus características debieran ser atendidos por programas complementarios.*

5.5 Reducir los costos de operación, incrementar la productividad y mejorar la calidad de los bienes y servicios otorgados.

5.6 Combatir la corrupción de forma frontal y robustecer la transparencia y rendición de cuentas de las acciones de desarrollo social.

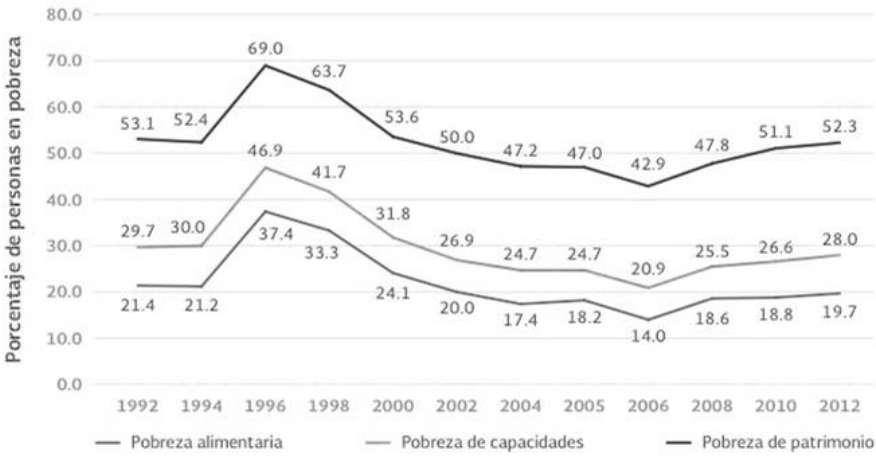
### **3.3.2. Sexenio de 2012-2018**

El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se publicó el 13 de diciembre de 2013. Su base principal era que cada política, programa y acción buscara construir un México Incluyente, lo que significaba la responsabilidad del Estado en garantizar los satisfactores mínimos para una vida digna.

Para lograr lo anterior, se propuso la política de desarrollo social de nueva generación cuyo objetivo central era hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos sociales a través del acceso de los mexicanos a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos a la vivienda digna, al disfrute del medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación. Era indispensable avanzar hacia la exigibilidad legal de esos derechos.

En el diagnóstico que se expone en el documento, destacan dos gráficas que vale la pena retomar en este espacio: la gráfica de la población en pobreza por la dimensión de ingreso 1992-2012 y otra que revela el ingreso laboral *per cápita* deflactado con precios de la canasta básica 2005-2013.

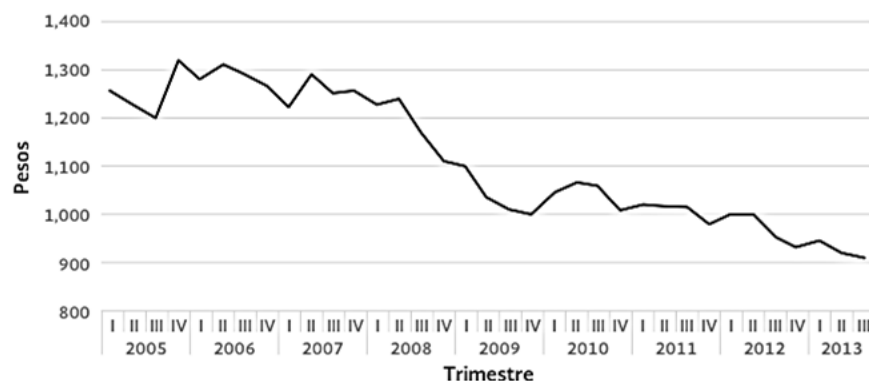
**Cuadro 28. Graficas respecto a la pobreza en la dimensión por ingreso y la proporcionalidad inversa negativa entre ingreso laboral y precios de la canasta alimentaria<sup>164</sup>.**



Nota: las estimaciones de 2006, 2008, 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo 2010 estimados por el INEGI.  
Fuente: CONEVAL con base en la Enigh de varios años.

<sup>164</sup> “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2022.





Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENOE y del INEGI.

El documento exhibe deficiencias y áreas de oportunidad para ser atendidas durante ese mandato, por lo que, con base en ello, la política social de nueva generación se concretizó en las siguientes, metas, estrategias y líneas de acción. A continuación, se realiza un esquema de éstas.

**Cuadro 29. Alineación de los Objetivos Sectoriales a las Metas Nacionales<sup>165</sup>**

<b>Meta Nacional</b>	<b>Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Objetivo del Programa Sectorial</b>	<b>Estrategia sectorial/Líneas de acción</b>
<b>México Incluyente</b>	2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, salud y la educación.	1.1 Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición y educación de las personas en condición de pobreza. 1.1.1 Proporcionar apoyos monetarios. 1.1.2 Garantizar acceso a servicios de salud 1.1.3 Dar becas educativas. 1.2 Procurar el acceso a productos básicos y complementarios de calidad y a precios accesibles a la población de las localidades marginadas del país. 1.2.1 Establecer redes de abasto. 1.2.2 Suministrar productos básicos de calidad. 1.2.3 Oferta de productos básicos a precios accesibles 1.3 Facilitar el acceso de las personas en situación de pobreza a una alimentación nutritiva.

<sup>165</sup> Ídem. Elaboración propia.

		<p>1.3.1 y 1.3.2 Producción y venta leche fortificada a bajo costo.</p> <p>1.3.3 Desarrollar esquemas de alimentación que disminuyan la inseguridad alimentaria.</p> <p>1.4 Coordinar las acciones de política alimentaria para que las personas en situación de pobreza multidimensional extrema y con carencia alimentaria tuviesen acceso a una alimentación y nutrición adecuadas.</p> <p>1.4.1 Promover entre las dependencias federales mecanismos e instrumentos para erradicar el hambre.</p> <p>1.4.2 Generar acuerdos con estados y municipios para orientar el gasto social hacia la atención de la carencia alimentaria.</p> <p>1.5 Reducir las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola, mediante la protección de sus derechos sociales.</p> <p>1.5.3 Otorgar un apoyo económico a los hogares jornaleros al arribo a los campos agrícolas que permita proteger su acceso a la alimentación.</p>
<p>2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.</p>	<p>2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.</p>	<p>2.1 Reducir los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social comunitaria de la población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas.</p> <p>2.1.1 Mejorar la calidad y espacios de las viviendas.</p> <p>2.1.2 Mejorar los servicios básicos de viviendas.</p> <p>2.1.3 Ampliar la oferta de la infraestructura social comunitaria.</p> <p>2.2 Coordinar con estados, municipios y demarcaciones territoriales acciones, obras e inversiones que beneficien a las personas en pobreza extrema y rezago social, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.</p> <p>2.2.1 Realizar acciones de infraestructura social que beneficien a las localidades que</p>

		<p>presenten mayor rezago social y pobreza extrema.</p> <p>2.2.5 Fortalecer las capacidades institucionales de los municipios para potenciar el uso de recursos en el combate a la pobreza.</p>
<p>2.4 Ampliar el acceso a la seguridad social.</p>	<p>3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.</p>	<p>3.1 Facilitar el acceso a servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que buscan empleo, trabajan o estudian, para que puedan acceder y permanecer en el mercado laboral o continúen sus estudios.</p> <p>3.1.1 Otorgar apoyos económicos para subsidiar el costo de los servicios de cuidado infantil.</p> <p>3.1.2 Otorgar apoyos económicos que permitan ampliar la Red de Estancias Infantiles.</p> <p>3.2 Asegurar a madres jefas de familia en condición de vulnerabilidad para que, en caso de su muerte, sus hijos e hijas puedan continuar con sus estudios.</p> <p>3.2.1 Otorgar un esquema de aseguramiento a las madres jefas de familia en condición de vulnerabilidad.</p> <p>3.2.2 Incentivar la permanencia en el sistema escolar.</p> <p>3.3 Mitigar el impacto económico y social a la población que ve disminuidos temporalmente sus ingresos o sufre la afectación de su patrimonio como consecuencia de situaciones adversas, emergencias o desastres.</p> <p>3.3.1, 3.2.2 y 3.3.3 Otorgar apoyos económicos a las personas afectadas por contingencias o emergencias de origen natural.</p> <p>3.4 Asegurar un ingreso mínimo para las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión o jubilación, para incrementar su bienestar económico y social.</p> <p>3.4.1 Proporcionar apoyos económicos a personas adultas mayores de 65 años de edad y más que no reciben ingresos por jubilación o pensión.</p>

		<p>3.4.5 Fomentar la inclusión financiera de las personas adultas mayores a través del pago de los apoyos económicos por medios electrónicos.</p>
<p>2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p>4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.</p>	<p>4.1 Consolidar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo a través del impulso y coordinación de acciones para fortalecer su acceso a la educación, participación social, trabajo, vivienda y salud.</p> <p>4.1.2 Vincular acciones de inserción laboral con esquemas de servicio social, voluntariado, bolsa de trabajo y fomento al emprendimiento.</p> <p>4.1.3 Fomentar mecanismos para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda.</p> <p>4.2 Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores.</p> <p>4.2.1 Establecer una vinculación efectiva de acciones que promuevan el cumplimiento de los derechos y el bienestar físico, mental y social de las personas adultas mayores.</p> <p>4.3 Garantizar los derechos de las personas con discapacidad para su desarrollo integral e inclusión plena.</p> <p>4.3.2 Promover dentro de la Administración Pública Federal el otorgamiento de apoyos para fomentar el desarrollo económico, educativo, productivo y laboral de las personas con discapacidad.</p> <p>4.3.4 Promover la construcción y adecuación del espacio público y privado, transporte y tecnologías de la información, para garantizar el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.</p> <p>4.4 Prevenir y atender la violencia contra las mujeres a través del fortalecimiento de las instancias de mujeres en las entidades federativas y su coordinación con otras instancias públicas.</p> <p>4.1 Fortalecer la vinculación de las instancias de mujeres en las entidades federativas con</p>

		<p>instituciones públicas, organizaciones sociales y otros actores.</p>
<p>2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p>5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.</p>	<p>5.1 Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.</p> <p>5.1.1 Apoyar proyectos de la sociedad civil a través de mecanismos de coinversión que promuevan el desarrollo y la inclusión social.</p> <p>5.1.3 Reconocer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de desarrollo, inclusión y cohesión social realizadas por organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>5.1.4 Consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer los mecanismos de coinversión social.</p> <p>5.2 Promover el desarrollo comunitario de las localidades seleccionadas por migrantes a través de la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y los migrantes en proyectos productivos y de infraestructura social comunitaria.</p> <p>5.2.2 Cofinanciar proyectos para el desarrollo de proyectos de orientación productiva individuales o comunitarios, con la participación de los migrantes.</p> <p>5.3 Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.</p> <p>5.3.1 Formar comités comunitarios que vinculen las necesidades y prioridades de las personas y sus comunidades, a las acciones de los programas sociales.</p> <p>5.3.2 Fortalecer las redes comunitarias, así como su relación con las instituciones públicas y los sectores social y privado.</p> <p>5.3.3 Instrumentar en los programas sociales modelos de participación en la planeación, operación, seguimiento y evaluación.</p>

		<p>5.3.4 Generar instrumentos que permitan a las comunidades y grupos organizados defender y fomentar sus intereses colectivos, así como promover y difundir sus mejores prácticas.</p> <p>5.3.5 Garantizar la participación de todos los integrantes de las comunidades en la toma de decisiones con igualdad y no discriminación.</p>
<p>4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país.</p>	<p>6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.</p>	<p>6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.</p> <p>6.1.1 Otorgar apoyos para proyectos productivos sustentables que detonen o incrementen la capacidad generadora de ingresos de las personas o grupos de personas.</p> <p>6.1.2 Otorgar apoyos para proyectos productivos estratégicos que detonen la actividad económica de la región.</p> <p>6.1.3 Otorgar apoyos para la asistencia técnica y el acompañamiento de los proyectos, formación de emprendedores, vinculación de mercados y registro y monitoreo del desarrollo de los proyectos</p> <p>6.2 Desarrollar la actividad artesanal como un medio para generar ingresos, impulsando la elaboración, la calidad, competitividad, comercialización y reconocimiento de sus productos.</p> <p>6.2.1 Otorgar apoyos de capital a proyectos productivos artesanales sustentables que detonen o incrementen su productividad, cuidando el medio ambiente y la salud de los artesanos.</p> <p>6.2.2 Otorgar apoyos para la capacitación y asistencia técnica de los artesanos que incrementen su competitividad.</p>

Dentro de las Estrategias Transversales están las siguientes:

1. Gobierno Cercano y Moderno.- Se establecían mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.
2. Democratización de la Productividad.- Implica que la economía crezca de forma sostenida, e incluyente, donde todo habitante fuese partícipe de los beneficios que conlleve el crecimiento de la economía. Para ello las líneas de acción son las siguientes:
  - a) Salidas productivas
    - Analizar integralmente los programas de gobierno y políticas públicas para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad.
    - Articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habitan en zonas marginadas.
  - b) Estabilidad macroeconómica
    - Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.
    - Promover un manejo responsable del endeudamiento público que se traduzca en bajos costos de financiamiento y niveles de riesgo prudentes.
  - c) Presupuesto basado en resultados
    - Incorporar métricas de la orientación hacia la productividad como un elemento del Sistema de Evaluación para el Desempeño.
3. Perspectiva de género.- Las siguientes líneas de acción formaban parte del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.
  - a) Acciones afirmativas
    - Fomentar la expedición de licencias de paternidad para el cuidado de las niñas y niños.
    - Promover esquemas y horarios de trabajo que facilitaran la conciliación de las responsabilidades laborales con vida personal y familia.
    - Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el Proigualdad.
    - Promover el uso de lenguaje incluyente en los informes y documentos oficiales.
  - b) Promoción y difusión de los derechos humanos
    - Difundir los derechos de mujeres en situación de vulnerabilidad: indígenas,

discapacitadas, migrantes, adolescentes, pobres, adultas mayores y reclusas

- c) Participación ciudadana y laboral
  - Fomentar la participación femenina en la planeación y gestión del desarrollo en las comunidades indígenas con enfoque de interculturalidad.
  - Impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en gobiernos federal, estatales y municipales.
  - Promover la transversalidad de la igualdad de género en estatutos, normas, procedimientos y plataformas políticas de los partidos.
- d) Derechos sociales y desarrollo de capacidades
  - Fortalecer el desarrollo de capacidades de las adultas mayores, jóvenes, adolescentes y niñas en hogares carentes con jefaturas femeninas.
  - Desarrollar programas para abatir la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- e) Productividad e ingresos
  - Realizar capacitación laboral para incrementar la inclusión de las mujeres con discapacidad, en el sector productivo.
  - Fortalecer a MiPyMEs artesanales, turísticas, industriales o agrícolas de mujeres, con asesoría técnica.
  - Promover el reconocimiento social del trabajo doméstico sea éste remunerado o no.
- f) Inclusión
  - Impulsar la inclusión de mujeres indígenas en el desarrollo de campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la APF.
  - Fortalecer la política de envejecimiento activo promoviendo el acceso al desarrollo de capacidades de adultos mayores.
- g) Vida libre de violencia
  - Fortalecer e incrementar los centros de atención integral, de justicia, albergues, refugios, y casas de tránsito.
  - Incorporar en los fondos destinados a municipios indígenas, compromisos con autoridades para erradicar: venta de mujeres y niñas y matrimonios forzados.

Finalmente, el Programa señalaba los indicadores para evaluar el avance de las líneas de acción antes descritas.



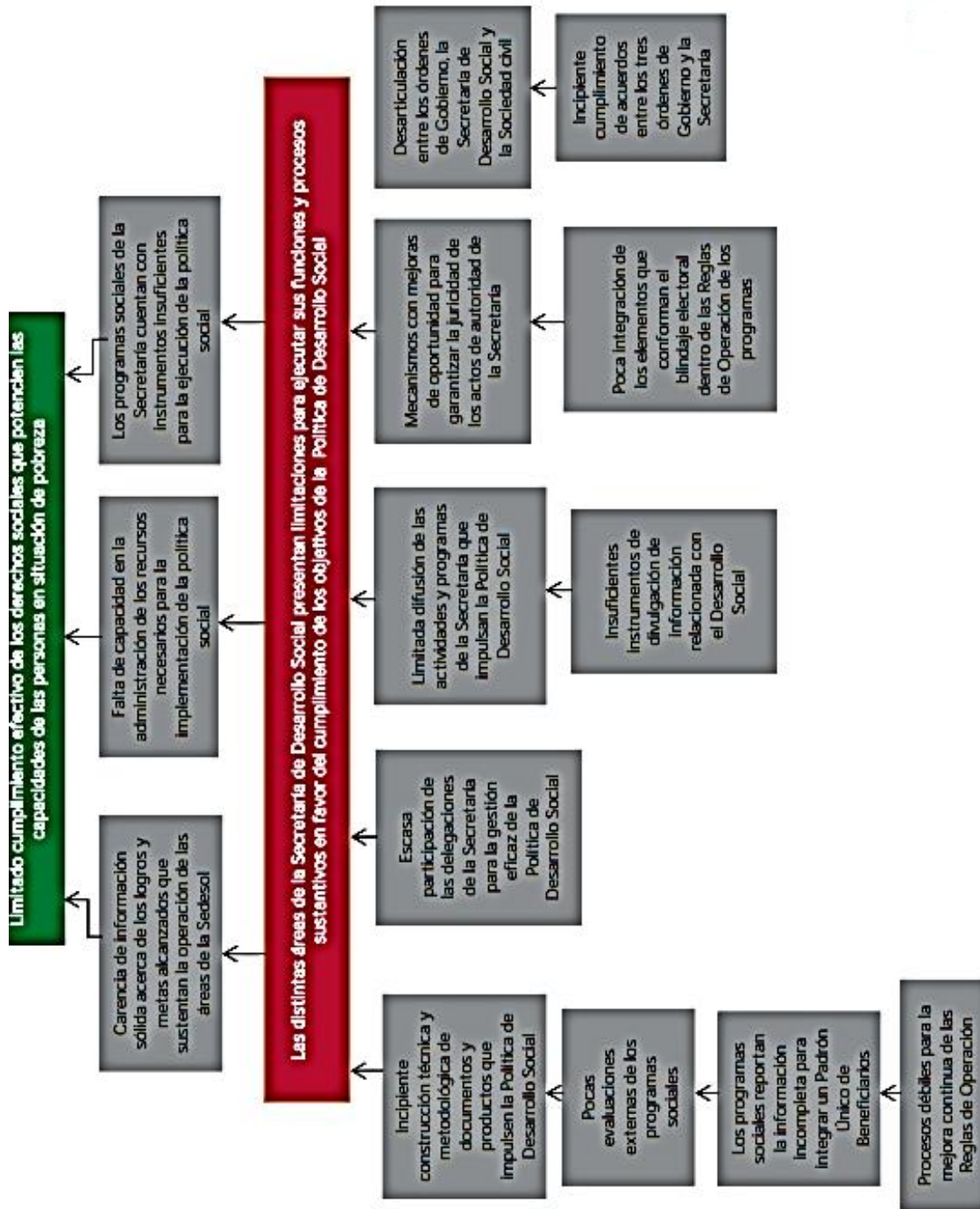
Una vez que se vio el Programa Sectorial, podemos dar un ejemplo de programas presupuestales derivados de éste. Elegimos el programa de SEDESOL *Programa de promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social (P002)*, el cual era una fusión de los Programas identificados como P002, P005 y R009 cuyo objetivo fue agrupar los recursos presupuestarios de carácter administrativo que se ejercen en apoyo a los programas sustantivos de la SEDESOL. La fusión buscaría contribuir a la optimización del ejercicio presupuestario en relación a los servicios de apoyo logístico y administrativo.

Con base en lo anterior, la contribución del programa al objetivo del Programa Sectorial se realizaría mediante la administración de los recursos materiales, humanos y financieros, así como mediante la planeación, el seguimiento y la evaluación de los programas sociales.

Además, la alineación entre el PND 2013-2018, el Programa Sectorial y el Programa de Promoción y evaluación consiste en garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población con énfasis en la alimentación, salud y educación.

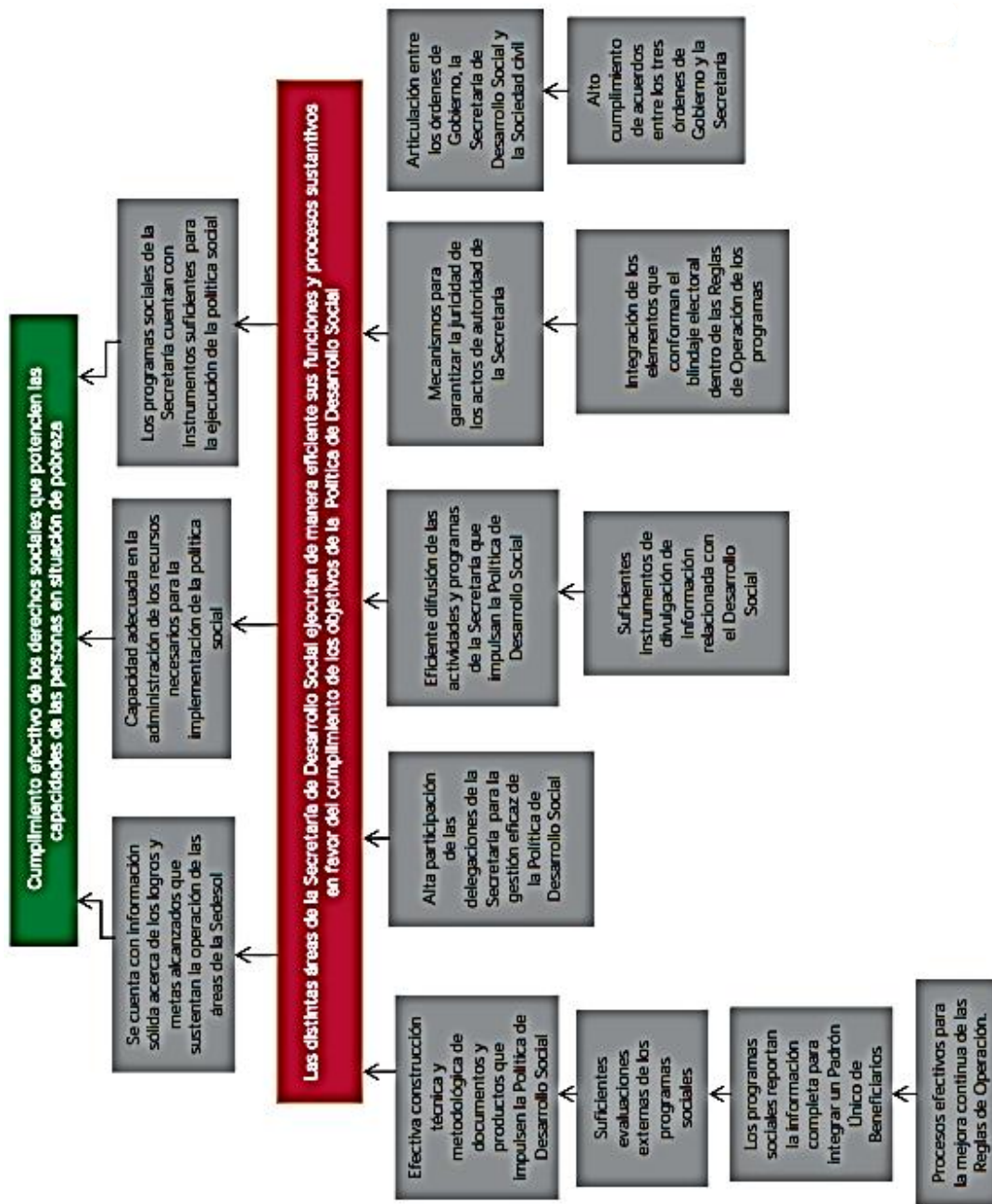
Dentro de la metodología que se plantea en el programa está la identificación y descripción del problema, el planteamiento de objetivos, estrategias a seguir e indicadores. Respecto al primer momento, se esquematizan las áreas de oportunidad y deficiencias que las distintas áreas de la SEDESOL presentan para ejecutar sus funciones y procesos sustantivos. Se visualiza con el siguiente árbol del problema.

**Cuadro 30. Árbol del problema**



Posteriormente, se proponen los objetivos, igualmente con un árbol. Como a continuación se pone.

**Cuadro 31. Árbol de objetivos**



Aunado a lo anterior, uno de los programas más importantes que se alineaban a las Metas Nacionales, era, sin duda, el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018, formalización, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la Cruzada Nacional contra el Hambre. El programa correspondía a una estrategia de trabajo coordinado del gobierno federal para atender, desde una perspectiva multidimensional y teniendo como eje la carencia de alimentación, la pobreza extrema de alimentación de poco más de 7 millones de personas. El programa buscaba asegurar el acceso a alimentos suficientes y de calidad para su población objetivo, preveía impulsar la producción de alimentos en zonas marginadas, al tiempo que sentaba las bases para que éstas disfrutaran de sus derechos sociales<sup>166</sup>.

El nuevo enfoque de atención al que se sujeta este Programa tiene como elementos la participación social, la coordinación institucional y la revaloración de los territorios en los que se concentra la pobreza como factores de desarrollo. De esta forma los ejes en que se compone se describen a continuación.

- a) Primer eje: la participación social.- Los beneficiarios se convierten en derechohabientes sociales para hacer realidad los derechos sociales y humanos, es decir, son sujetos activos de derecho y no meros receptores.
- b) Segundo eje: la coordinación interinstitucional e intergubernamental.- *La coordinación interinstitucional del gobierno federal permite atender a los sectores de la población que, por sus condiciones extremas de pobreza, de diversidad cultural y de dispersión territorial, entre otros factores, no son considerados plenamente en los programas de trabajo de los sectores de la administración pública. Se trata de un enfoque diferente que contempla el conjunto de pequeñas obras y acciones públicas que desatan un cambio radical en las comunidades.*

*Los gobiernos estatales son un engranaje relevante para adecuar las políticas sociales que define el gobierno federal a las características sociales y económicas de cada entidad. De manera coordinada con sus propias políticas sociales, los resultados se traducen no sólo en mayores recursos, sino también en una mayor direccionalidad y efectividad en extender el acceso a los derechos sociales a*

---

<sup>166</sup> “Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.

*más amplios sectores de la población. Se trata de evitar duplicidades, de ordenar y de coordinar la actuación pública, pero asimismo de generar conjuntamente una política efectiva del ejercicio de los derechos sociales.*

- c) Tercer eje: la territorialidad.- El espacio sienta las bases para las definiciones del desarrollo comunitario. Entender el espacio y a las personas que lo habitan significa identificar las potencialidades, las limitaciones y las estrategias para proyectar las alternativas sociales y económicas sustentables de las comunidades.
- d) Cuarto eje: el enfoque productivo.- El reto es recuperar y fortalecer las capacidades productivas de los sectores sociales en pobreza. Es una tarea que concierne en primer lugar a los propios individuos y a sus organizaciones, pero también a las instituciones públicas encargadas de facilitar, apoyar y promover la inclusión productiva de estos sectores. Las acciones propuestas buscan apoyar una estrategia que involucra a las dependencias de la administración pública federal, y también a las estatales, que tienen a su cargo promover el crecimiento económico para crear más y mejores empleos.
- e) Quinto eje: innovación y estrategia de cobertura.- La Cruzada Nacional contra el Hambre permitió incursionar en nuevos instrumentos para hacer efectiva la coordinación interinstitucional y la participación social, así como el uso de otras herramientas para una mejor planeación de las acciones contra la pobreza extrema de alimentación. Fue el caso de las matrices de inversión, el diseño de la metodología de trabajo con los comités comunitarios para el establecimiento de los planes de desarrollo comunitario, la utilización de la cartografía digitalizada para la identificación de la presencia institucional y de las familias en pobreza y sus hogares.

Como se puede observar, en las fases de planeación y de programación de la Administración Pública Federal durante el sexenio en estudio, se tenía claro el objetivo de combatir y erradicar la pobreza bajo el enfoque de personas sujetas a derechos, capaces de aumentar su productividad con los estímulos necesarios, y la participación mixta (sector público, privado y social) era fundamental para la consecución de los fines. Se verá más adelante qué tan efectiva, eficaz y vigente resultó su política social.

### 3.3.3. Sexenio de 2018-2024

Conforme el PND de 2019-2024, en su Eje II. Política social, establece que el objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es el de constituir un país con bienestar, proponiendo que el gobierno federal impulse una nueva vía de desarrollo bajo este enfoque, en el que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: se irá construyendo la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie; en ese tenor se diseñó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, concentrando los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que establecen las prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social<sup>167</sup>.

*La política de bienestar no puede ser solamente un componente más de las políticas públicas, sino la guía de orientación y rectora del quehacer gubernamental, es decir debe ser una verdadera política de Estado. Se busca que la política de bienestar trascienda la suma de programas y se logre establecer como una política de renovación nacional, que identifique su fundamento en el logro de una sociedad justa y armónica. (...)*

*(...) Asimismo, el propósito del PNDS 2021-2024 es sentar las bases de una coordinación efectiva entre las dependencias y entidades en la articulación de un nuevo esquema que permita la construcción de una sociedad de bienestar integral, sustentable y universal para todos sus habitantes.*

*(...) los programas se basarán en los siguientes criterios: los apoyos económicos y en especie se entregarán de manera directa y sin intermediarios; las unidades responsables de la ejecución de recursos públicos verificarán que las personas beneficiarias cumplan con los requisitos señalados en las reglas de operación de los programas o sus lineamientos, así como su localización geográfica; a partir de esto, se realizará la integración de un padrón de beneficiarios el cual permitirá la implementación de acciones transversales de las distintas dependencias de la APF; el padrón será revisado de manera*

---

<sup>167</sup> “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2021.

*continúa para su validación, actualización y auditoría y contarán con mecanismos de participación comunitaria y de contraloría social.*

*(...) La nueva política de bienestar será la base del cambio de paradigma de seguridad, garantizará el empleo, la educación, salud, vivienda y el bienestar, mediante:*

- *Reactivación de la economía y el fortalecimiento del mercado interno.*
- *Recuperación salarial y creación de puestos de trabajo.*
- *Acceso al sistema crediticio para las pequeñas y medianas empresas y reduciendo y simplificando los requisitos para la creación de empresas nuevas.*
- *Rescate del sector energético, de manera particular PEMEX y la CFE.*
- *Rehabilitación de las plantas de producción de fertilizantes para apoyar a productores agrícolas.*
- *Cultura para todas las personas, para la construcción de la paz, bienestar, cohesión social, convivencia y espiritualidad.*
- *Creación del INSABI.*
- *Inversión en infraestructura y servicios de salud.*
- *Instalación y funcionamiento de las Universidades para el Bienestar Juárez García.*
- *Acceso de todos los jóvenes a la educación.*
- *Sistema de salud pública de forma gratuita.*
- *Prestación de servicios bancarios para la población a través de las sucursales del Banco del Bienestar.*
- *Cobertura de internet para todo el país.*
- *Construcción de caminos rurales.*

*(...) La política social implementada en México puso el énfasis en el desarrollo de programas focalizados de combate a la pobreza para asegurar un ingreso o pisos mínimos en el acceso a alimentación, salud, educación y demás derechos sociales, lo cual no sólo no contribuyó a mejorar la condición de vida de la población, sino que acentuó su condición de marginalidad, exclusión y falta de desarrollo de capacidades. Por lo anterior, estos programas han sido considerados asistencialistas, clientelares y paternalistas dejando poco espacio para el desarrollo de capacidades de las personas y al acceso efectivo al cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución.*

*Partiendo del reconocimiento de las brechas de desigualdad, pobreza, exclusión y marginación en distintos grupos y regiones del país, el PNDS 2021-2024 contribuye a diseñar una nueva política de bienestar distinta a la aplicada en nuestro país a lo largo de las últimas décadas. Lo anterior, contribuirá a que se corrijan los errores de implementación y resultados de administraciones anteriores. Se tiene el compromiso de realizar una adecuada planeación para el bienestar, sustentada en programas y acciones federales que tengan como fin mejorar el bienestar de la población, con especial énfasis en los identificados como grupos prioritarios<sup>168</sup>.*

Para concluir este capítulo debemos decir que, como se veía en el cuadro 26, la Políticas Nacionales de Desarrollo Social se asume dentro de la Estrategia Programática Sectorial de la SEDESOL, ahora Secretaría del Bienestar como dependencia responsable de la conducción de la política social nacional. De esa forma nos adentramos a la etapa del ciclo presupuestario de programación, la cual finaliza cuando el Poder Ejecutivo envía el Paquete Económico a la Cámara de Diputados.

---

<sup>168</sup> “Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2021.



## CAPÍTULO IV

### CICLO PRESUPUESTARIO. ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS FEDERAL

#### 4.1. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

##### 4.1.1. Relación entre planeación y paquete económico

La definición del paquete económico anual sigue el ciclo presupuestario que involucra tanto al Poder Ejecutivo como Legislativo. Al respecto, el primer paso es definir la política sobre el desarrollo de la economía, la vida social, y la relación de México con el mundo, a través del PND y los programas que deriven de él. Dichos instrumentos se llevan a cabo en el mediano plazo.

Junto a los instrumentos de planeación, la Administración Pública Federal implanta instrumentos operativos de corto plazo (que vimos de forma somera en la última parte del anterior capítulo), los cuales son: a) programa anual global, cuya finalidad es garantizar la coherencia de dichos planes con los lineamientos generales de política económica y social; b) programas anuales preliminares que sirven de base para la elaboración de los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, y c) programas anuales definitivos, mismos que constituyen la herramienta de ejecución presupuestaria.

Una vez que se tienen claras las estrategias, elementos informativos y los programas, el Ejecutivo elabora y presenta el paquete económico, el cual consiste en los proyectos de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), convenios de desarrollo social, convenios de coordinación y convenios de concertación.

Antes del inicio formal del procedimiento legislativo de LIF y PEF, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en el artículo 42, establece la obligación del Ejecutivo de enviar al Congreso de la Unión, a más tardar el primero de abril, un documento con los principales objetivos del PEF y LIF; escenarios de las variables macroeconómicas; escenarios sobre el monto total del PEF y su déficit, y enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Posteriormente, el Ejecutivo Federal por medio de la SCHP, informará sobre los avances de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el PEF vigente con relación a sus objetivos y programas, y detallará las nuevas propuestas.

El 8 de septiembre de cada año se remite al Congreso de la Unión el paquete económico propiamente: los criterios generales de política económica, la LIF y el PEF del año siguiente. Mismos que tendrán que aprobarse por la Cámara de Diputados, en el caso de la LIF, a más tardar el 20 de octubre y por la Cámara de Senadores, hasta el 31 de octubre. Respecto al PEF, la Cámara de Diputados lo aprobará a más tardar el 15 de noviembre. Acto seguido, cuando ambas disposiciones logran la voluntad mayoritaria de los legisladores, a más tardar en 20 días se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación.

Es preciso subrayar que, en el proceso de análisis, los legisladores deberán observar, entre otras cosas: que las propuestas sean congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano, las estimaciones de las fuentes de ingresos, y el caso del PEF, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer la participación de las Comisiones Ordinarias en el examen del Presupuesto por sectores. Asimismo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma.

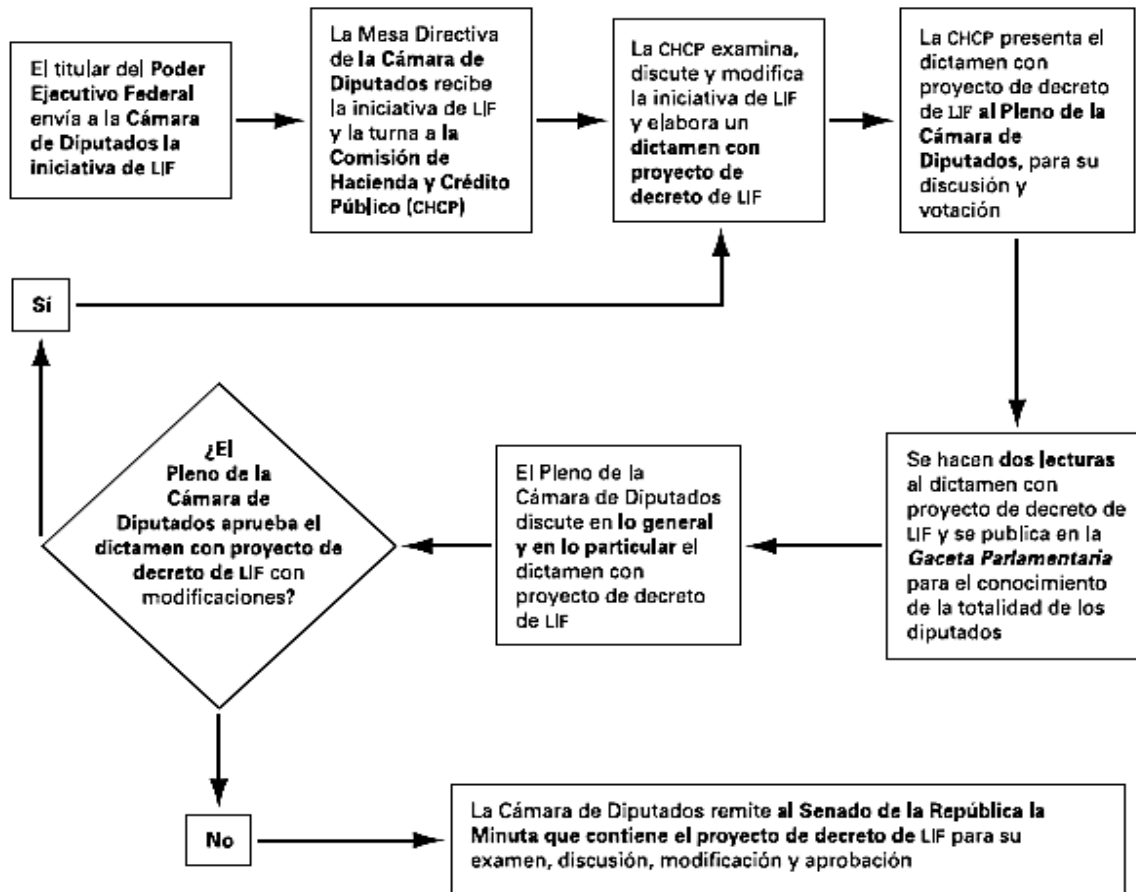
El proceso legislativo de la LIF inicia en Cámara de Diputados como cámara de origen, pues la Constitución Política en su artículo 72, inciso h, indica que la leyes y decretos podrán comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, pero tratándose de empréstitos, contribuciones o impuestos se debe de discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Las facultades del Congreso de la Unión para establecer la estrategia de allegarse recursos que constituyan el gasto público, se ubican en el artículo 73, fracción III constitucional, mismo que menciona la potestad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Además, en el artículo 31, fracción IV constitucional, se considera como obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de la Ciudad de México o del

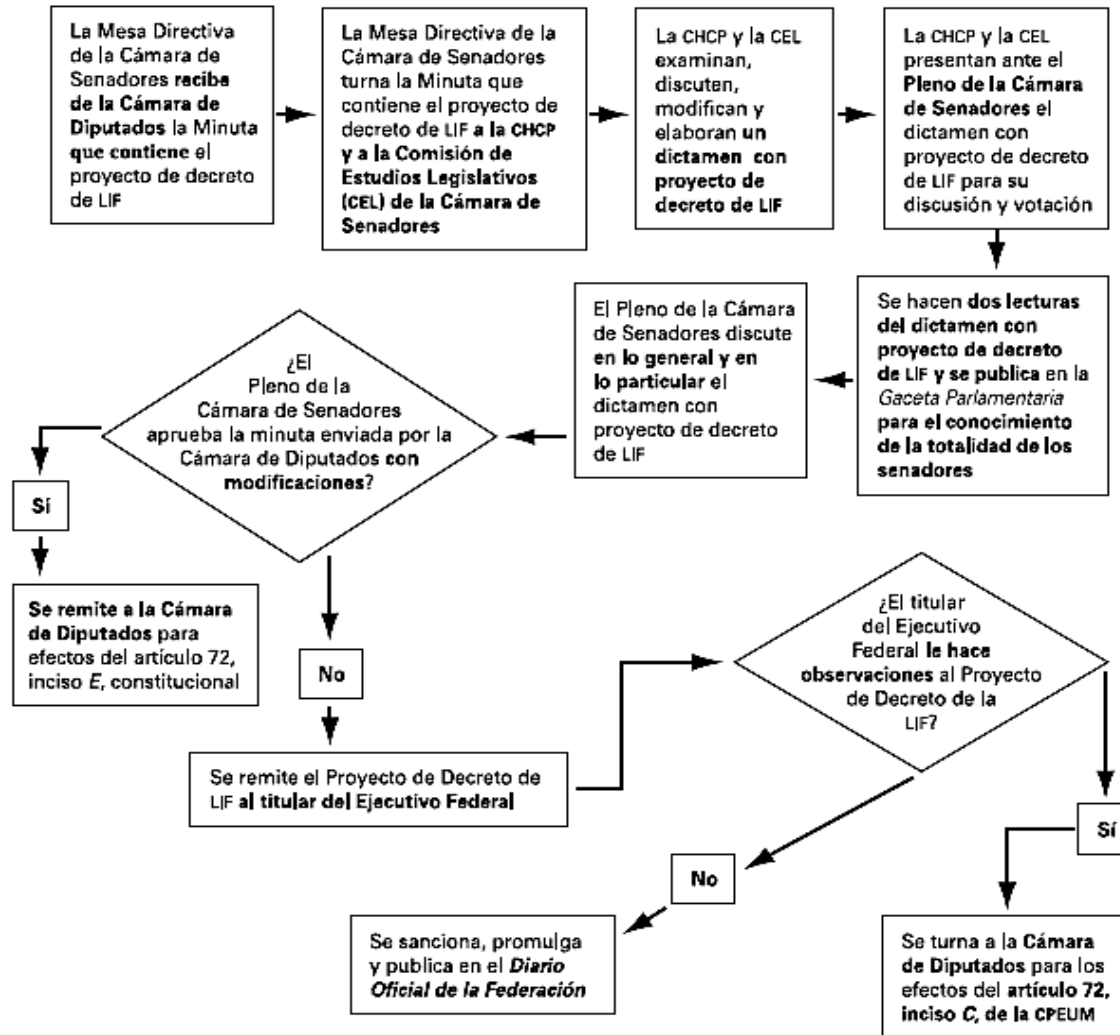
estado y municipio en que residan, de forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El proceso legislativo para la aprobación en la Cámaras del Congreso de la Unión se esquematiza en los siguientes cuadros:

**Cuadro 32. Proceso legislativo de la Ley de Ingresos Federal<sup>169</sup>**



<sup>169</sup> Reyes Tépac, Marcial, “El procedimiento legislativo en materia de Ley de Impuestos de la Federación y Presupuesto de Egreso”, en Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD, *La nueva legislación en materia presupuestaria*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Producción Editorial, 2006, pp. 90-91, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2513/13.pdf> (consultada el 20 de abril de 2019)



En este punto es preciso decir que tanto la LIF como el PEF se elaboran con base a los parámetros cuantificables de política económica acompañados con sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales deberán ser congruentes con el PND y los programas derivados de ellos. Además, los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. De la misma forma, en ellos se expondrán los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos (artículo 16 LFPRH).

Ahora bien, en la primera etapa de la elaboración del PEF, las dependencias y entidades deberán remitir sus anteproyectos de presupuesto con sujeción a las

disposiciones generales, techos y plazos que la SHCP establezca. Del mismo modo, los Poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos deberán hacerlo a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de la presentación del proyecto del PEF (artículos 29 y 30 LFPRH).

Además, la LFPRH en su artículo 40 indica que la Ley de Ingresos contendrá las estimaciones macroeconómicas; la evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso; la estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales; las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y de la Ciudad de México; los ingresos por financiamiento; saldo y composición de la deuda tanto del Gobierno Federal como de las entidades, y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado.

En el siguiente artículo, se establece que el Presupuesto de Egresos contendrá:

- Una exposición de motivos donde se trate la política de gasto de los Poderes de la Unión y entes autónomos; monto de egresos de los últimos 5 ejercicios fiscales, y la estimación de egresos.
- Un proyecto de Decreto, anexos y tomos que, entre otros rubros, incluirán: la previsión de los ramos autónomos y administrativos; previsiones de gasto sobre gastos obligatorios, compromisos plurianuales, compromisos derivados de proyectos de infraestructura y previsiones salariales y económicas; un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y, las previsiones de gasto para atender a grupos específicos, así como Programas y Estrategias en rubros como ciencia, tecnología, energía y desarrollo rural sustentable.
- Anexos informativos que contendrán la metodología empleada para llevar a cabo las mediciones, estimaciones y previsión de erogaciones. Así como la distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto.

En específico, la LFPRH, en artículos anteriores establece que se deberá prever, entre otros rubros:

- Compromisos plurianuales de gasto que deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios (artículo 32).
- Una sección específica que contengan las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales.
- Las provisiones para los Fondos dirigidos a emprender acciones preventivas o atender oportunamente los daños por fenómenos naturales (artículo 37).
- La programación de recursos programados destinados a programas y proyectos de inversión, a través de un procedimiento que deberán seguir las dependencias y entidades, dentro del cual, se deberán presentar las evaluaciones de costo beneficio para que la SHCP dé su visto bueno (artículo 34).

#### **4.1.2. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

##### *4.1.2.1. Antecedentes*

Un punto medular para comprender los alcances estructurales de la funcionalidad y eficacia financiera del Estado es la definición de la naturaleza jurídica del presupuesto. Si bien, como lo vimos en capítulos anteriores, los actos político-administrativos están sujetos a la legalidad y legitimidad tanto de su contenido, así como de su procedimiento; bajo el principio de seguridad jurídica, los ciudadanos deben conocer a plenitud obligaciones económicas con el ente estatal, así como el orden, exactitud y relevancia de los gastos erogados, pues la teleología de la organización político-jurídica exige que todo acto vaya encaminado a procurar el bienestar del gobernado.

Es así como, en diversas latitudes han expresado teorías acerca de este tema, siendo las más importantes las que a continuación esquematizamos.

**Cuadro 33. Teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto<sup>170</sup>.**

Autor	País	Postura
Paul Laband	Alemania	<p>Uno de los pioneros sobre el tema, conservó los prejuicios histórico-políticos de su época que concedían al monarca la supremacía frente al parlamento. De ahí que hable de la teoría dualista de la ley donde existen leyes en sentido material que contienen una norma jurídica emanada del Poder Legislativo, y leyes en sentido formal que únicamente expresan constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer una norma jurídica.</p> <p>Conforme a lo anterior, sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de esto, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración, aunque sea realizado por el Poder Legislativo, éste tiene función meramente de control y vigilancia.</p>
Georg Jellinek	Alemania	<p>Distinguió entre ley material y formal, y afirmó que el presupuesto constituía un acto administrativo y a pesar que el presupuesto era condición fundamental de la administración financiera, no confería ningún pleno poder que no resultara de las leyes existentes.</p>
Gastón Jèze	Francia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Este autor sostiene la idea de que el presupuesto es un acto administrativo que prevé y autoriza el pago de gastos y recaudación de ingresos del Estado, no es una ley.</li> <li>- La naturaleza jurídica de la ley del presupuesto es la de un acto condición que no crea, ni modifica o</li> </ul>

<sup>170</sup> Para la elaboración del cuadro nos basamos en los trabajos de Mijangos Borja, María de la Luz, "La naturaleza jurídica del presupuesto", México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm.82, enero-abril 1995, pp. 205-ss, visible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/91>, (consultada el 05 de marzo de 2022); Mora-Donatto, Cecilia, *op cit.*, p.343, y Nava Negrete, Alfonso, "Reflexiones acerca del presupuesto de egresos de la federación", México, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, T. LVI, núm. 246, julio-diciembre 2006, p. 319, visible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/issue/view/1606> (consultada el 05 de marzo de 2022)

		<p>extingue una situación general; el acto-condición sólo condiciona la eficacia de un acto o regla general.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El presupuesto es un acto jurídico complejo: contiene estados de previsión y un acto de autorización. Dos actos en un documento formal.</li> </ul>
Haenel	Alemania	<p>Todo lo que esté revestido de la forma de ley constituye una norma jurídica. Por ello, las disposiciones de la ley de presupuestos son reglas de derecho obligatorias para la administración de hacienda y como tales tienen efectos en los sujetos interesados en los gastos e ingresos ordenados.</p>
L. Mortara	Italia	<p>La ley de presupuesto constituye una manifestación de voluntad del Estado que se ejercita por el mismo poder al que, según la Constitución corresponde la función legislativa. Se caracteriza por poder derogar disposiciones y leyes preexistentes y tiene por objeto regular las relaciones jurídicas con los particulares acreedores y deudores. Además, esta ley es de integración del ordenamiento jurídico vigente.</p>
G. Ingresso	Italia	<p>Según este autor, las leyes tributarias y las que establecen los gastos públicos son leyes imperfectas porque carecen de ejecutoriedad por sí mismas: potestad de exigir un tributo o el deber jurídico de la administración de efectuar un gasto está en suspenso, faltos de efectos, hasta que están inscritos en el presupuesto anual.</p>
Gabino Fraga	México	<p>Para el profesor, la ley de presupuesto es una autorización e implica la realización de la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. (Teoría francesa y dualista de la ley).</p> <p>La ley de presupuesto es un acto administrativo con todas sus características.</p>
Sergio Francisco de la Garza	México	<p>La naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material.</p>
María de la Luz Mijangos	México	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostiene que la ley que aprueba el presupuesto en México debe tener todas las características propias de ésta.</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ley de presupuestos es un acto unitario porque no es un acto complejo compuesto por un articulado y unos estados de previsión, ni es divisible la relación que existe entre ingresos y gastos.</li> <li>- Los presupuestos son actos enteramente legislativos porque en las cámaras existe la posibilidad de enmendar, modificar o rechazar el presupuesto, aunque la Constitución no lo exprese con claridad.</li> </ul>
Cecilia Mora-Donatto	México	Para la autora, basándose en la forma estructural en la que se encuentra el presupuesto, señala <i>que el Presupuesto de Egresos de la Federación es el decreto que aprueba la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el periodo de un año, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señale.</i>
Alfonso Nava Negrete	México	De acuerdo con el profesor, el Presupuesto es una ley en virtud de la interpretación coherente del artículo 126 constitucional al prever que... <i>No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.</i>

De las anteriores posturas nos quedan dos aspectos claros, no excluyentes entre sí, sólo que deben verse en diferentes momentos: cierto es que tal como está en la normatividad, el presupuesto de egresos es un decreto emitido por la Cámara de Diputados como su facultad exclusiva y la ley de ingresos sigue el procedimiento legislativo habitual bicameral; sin embargo, la postura tomada sobre que el presupuesto en amplio sentido, debería reconocerse como una ley, también adquiere relevancia, sobre todo, cuando se podría considerar contemplar al Senado de la República como parte del proceso de elaboración de los gastos previstos a ejercer por el Estado.

Las razones histórico-políticas de la forma como se aprueba el presupuesto, nos remiten de nuevo a la dictadura democrática o hegemonía partidista que se vivió durante parte del siglo XX en nuestro país, pues no había debate, discusión, ni oposición a los términos como el Presidente de la República enviaba a la Cámara, el presupuesto; en virtud de ello, para Gabino Fraga era una autorización administrativa. Esta situación se ha ido superando con la pluralidad política en el

periodo de nuestro estudio, por lo que la Cámara de Diputados ya puede modificar o rechazar el Proyecto. Aun así, quedan resabios de las épocas pretéritas que ya no se ajustan a la institucionalidad que se requiere en la actualidad.

No obstante, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados tiene razones y fundamentaciones decimonónicas. Una de las cuestiones más debatidas en el seno del Constituyente de 1856-1857 fue la que se refiere a la desaparición del Senado y al establecimiento del unicamerismo en México. La decisión se explica al ser conscientes que en las anteriores legislaturas se concebía como una institución aristocrática, misma que además de detener iniciativas y decretos aprobados por la Cámara de Diputados había atacado y limitado directamente la labor del Ejecutivo. De esta forma llegó a ser identificado como un obstáculo a todo cambio social. Políticamente, había sido el refugio de conservadores y moderados quienes influían desde ahí en la vida pública mexicana<sup>171</sup>.

Otro de los argumentos es que al establecer el unicamerismo se buscó dar al Legislativo una acción pronta en sus funciones, acción que políticamente se obstruye con la existencia de dos cámaras. Pero León Guzmán apuntó una razón más profunda: la realización de la reforma social que los liberales exigían sólo se podría llevar a cabo a través de un proceso legislativo, pronto y eficaz, que no incluiría la facultad de veto del Ejecutivo a las disposiciones del Legislativo. En este sentido, se comprende que el unicamerismo se previera transitorio, hasta en tanto se promulgasen las leyes que el país necesitaba y se propiciara el cambio en las condiciones sociales de la Nación<sup>172</sup>.

Una vez que se restableció el Senado al superar los temores antes expresados y reconocer la ventaja para el equilibrio entre poderes, no se le reintegró la atribución de intervenir en la aprobación del presupuesto. No fue una omisión accidental, pues intentaron disminuir el poder de los diputados; pero no cedieron en lo que consideraban, certeramente, como una facultad de enorme importancia.

---

<sup>171</sup> Del Arenal Fenochio, "Capítulo segundo: El Senado en el Constituyente de 1856-1857", en Senado de la República (prólogo Sen. Antonio Riva Palacio López), *El Senado Mexicano. Por la razón de las leyes*, Libro dos, Primera Parte, México, Cámara de Senadores de la República Mexicana, LIII Legislatura, , 1987, p. 50.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 53-54.

*Paradójicamente, la limitación impuesta al Senado tiene hoy un efecto contrario al que las fuerzas políticas previeron a mediados del siglo XIX. Si entonces se estimaba necesario preservar la exclusividad de los diputados en cuanto a la aprobación del presupuesto para disponer de un instrumento que equilibrara moderadamente sus relaciones con el gobierno, actualmente esta limitación opera en sentido opuesto, en tanto que significa una limitación al sistema representativo<sup>173</sup>.*

A este tema se regresará más adelante, lo que en este punto nos compete es admitir que el presupuesto aun siendo un acto jurídico emanado de una ley también es un acto administrativo-político. Desde el primer punto de vista, coincidimos con Mora-Donatto<sup>174</sup> que las características del presupuesto son las siguientes:

- a) *Universalidad*.- Debe contener todos los gastos del poder público.
- b) *Unidad*.- Significa que todo el presupuesto debe estar contenido en un solo documento.
- c) *Especialidad*.- Se especifican el destino de los gastos.
- d) *Planificación*.- Con base en planes a mediano plazo se indica la consecución de determinadas metas.
- e) *Previsión*.- El presupuesto debe estar vigente en el periodo especificado.
- f) *Periodicidad*.- Tiene una vigencia anual, por lo que cada vez se tendrá que expedir uno nuevo.
- g) *Claridad*.- Debe ser entendible por todos los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación.
- h) *Publicidad*.- El Presupuesto debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- i) *Exactitud*.- Atañe a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones.
- j) *Exclusividad*.- Corresponde sólo a la Cámara de Diputados.

---

<sup>173</sup> Gutiérrez, Gerónimo, *et al.*, "El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. Una perspectiva histórica y comparada", en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *op cit.*, p. 76.

<sup>174</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op cit.*, pp. 344-346.

Ahora bien, como un acto sustancialmente administrativo su propósito es delimitar la forma de distribución del gasto público con la orientación política que quiera imprimir el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, el Poder Legislativo cuenta con facultades de contrapeso hasta cierto punto. Además de dicha naturaleza, se manifiesta como una de sus características ser flexible, pues en el artículo 18 de la LFPRH se permite aumentar o crear gasto del PEF, siempre y cuando se agregue la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto, y toda ley o decreto legislativo debe presentar el impacto presupuestario; en otras palabras, el objetivo es mantener un sano equilibrio en las finanzas pública, pero hay mecanismos normativos que permiten al Estado y al gobierno en específico, atender los casos no previstos como desastres naturales, variaciones en la vida pública, o cambios en la economía internacional.

Es precisamente esta última característica por la que se define al presupuesto como un acto político donde convergen los intereses diversos de grupos sociales, de la misma forma que actores y procedimientos, se sujetan a los ciclos económicos. En este marco es oportuno introducir las características de ciclo político económico (CPE) y ciclo político presupuestal (CPP) que la literatura ha desarrollado para dar cuenta de la manipulación de las políticas económicas, y en especial, fiscales por parte de los gobiernos con fines electorales y tintes oportunistas<sup>175</sup>.

Las características políticas que aumentan la posibilidad de que el comportamiento oportunista se manifieste, refieren al grado de control que tiene el gobierno en la definición de la agenda pública y el gasto público, los cuales pueden verse afectados por factores institucionales como los acuerdos partidarios que culminan en coaliciones de gobierno, el control o no de la mayoría parlamentaria, y el grado de disciplina de los representantes electos. En este sentido, cuando el

---

<sup>175</sup> Reyes-Hernández, Marlen R, *et al.*, "Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006", *Economía, Sociedad y Territorio*, México, El Colegio Mexiquense, A.C., vol. XIII, núm. 41, enero-abril, 2013, p. 80, visible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212013000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212013000100004) (consultada el 20 de abril de 2019).

Presidente cuenta con el apoyo de un partido mayoritario, la función de la legislatura es limitada; por el contrario, si es plural necesitará mayores acuerdos, y, por lo tanto, una legislatura más representativa puede definir mecanismos legales para frenar las tendencias oportunistas del Ejecutivo.

Precisamente esta dinámica de análisis, elaboración y aprobación del PEF determina la posibilidad de destinar los recursos en rubros que realmente se necesitan atender y la forma de distribución bajo el marco del sistema federal articulado. De ahí partiremos para comprobar si la pluralidad de los gobiernos divididos ha favorecido políticas públicas destinadas al desarrollo integral de las personas en el periodo comprendido de 1997 a 2018<sup>176</sup>.

Como punto de partida, la clasificación del PEF es la siguiente:

- a. *Clasificación programática*. El gasto público se ordena por programas, divididos de acuerdo con los objetivos que buscan. A partir de esa distinción, las erogaciones se dividen en gasto programable y no programable.
  - Gasto programable. Se destina al cumplimiento de las funciones del Estado como la provisión de servicios de educación, salud y seguridad pública.
  - Gasto no programable. Se destina a saldar compromisos que, por su naturaleza, no pueden ser identificados con un programa específico.
- b. *Clasificación administrativa*. Identifica a las entidades responsables del gasto por ramos de la Administración Pública Centralizada; de poderes y órganos autónomos; generales; así como el gasto de las entidades paraestatales de control presupuestal directo.
- c. *Clasificación económica*. El PEF se ordena por objeto del gasto orientado para expandir su funcionamiento en términos de infraestructura y patrimonio público. De ahí la siguiente división:
  - Gasto corriente. Se refiere a las erogaciones que constituyen un acto de consumo y permiten operar el aparato gubernamental.
  - Gasto de capital. Incluye los recursos destinados a la creación de activos físicos y la conservación de los existentes mediante la realización de obras o la adquisición de bienes muebles e inmuebles, así como las transferencias para dicho fin.

---

<sup>176</sup> Para tal empresa nos basamos en Ugalde, Luis Carlos (coord. del estudio), *op cit.*, pp. 21-24.

- d. *Clasificación funcional.* Se divide en funciones de desarrollo social como educación, salud y seguridad social; desarrollo económico, que incluye energía, comunicaciones y transportes, y funciones de gobierno que comprende rubros entre los que se encuentran Gobernación, Relaciones Exteriores y Hacienda.

Dicha clasificación servirá más adelante para explicar en qué puntos se están erogando mayores recursos, así como el impacto que tienen para lo que se debería destinar a políticas pública concretas.

Como punto de referencia, durante los gobiernos de mayoría priista, la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo fue de subordinación del primero hacia el segundo. En el marco del procedimiento legislativo en materia presupuestaria se redujo a un examen y discusión casi nulos por parte de los diputados, en el que ampliaciones en un ramo se compensaban con reducciones de otros ramos, y viceversa. Por ello, el proyecto del PEF y el PEF aprobado coincidían totalmente. En los siguientes ejercicios, ya con gobiernos divididos, por ejemplo, en 2006, el PPEF indicaba \$377,584.2 millones y el PEF \$401,443.5 millones, es decir, un 5.9% de reasignaciones de la Cámara de Diputados. Tales cifras son resultado de la negociación del PEF en el seno de la Cámara de Diputados.

#### *4.1.2.2. Coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la aprobación del PEF*

Para la aprobación del paquete económico del año en turno, conforme al artículo 42 de la LFPRH, el procedimiento inicia con la obligación del Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, de enviar al Congreso de la Unión, a más tardar el primero de abril, un documento que incluya los objetivos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; variables macroeconómicas; monto total del presupuesto, y enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Posteriormente, el Ejecutivo Federal remite a la misma cámara, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el PEF, y el 8 de septiembre, los criterios generales de política económica, la iniciativa de la Ley de Ingresos y el PEF.

Cabe decir que conforme al artículo 42 fracción IX, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del presupuesto de egresos, pueden establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y plantearse requerimientos específicos de información. En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoya técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de elaboración y aprobación de la ley de ingresos como del presupuesto de egresos de la federación.

El procedimiento legislativo en materia de PEF comienza con la entrega del Proyecto a la Cámara de Diputados. La Mesa Directiva lo turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP), y ésta examina, discute y modifica el proyecto del PEF para después elaborar el dictamen con Proyecto de Decreto del PEF. En este proceso, la CPCP emite los lineamientos que regulará la participación de las Comisiones Ordinarias cuya intervención se circunscribe a propuestas, según sus ámbitos de competencia, conforme los formatos reglamentarios (artículo 220 del Reglamento de la Cámara de Diputados, RCD).

Luego, se hacen dos lecturas del Dictamen y se publica en la Gaceta Parlamentaria para el conocimiento de la totalidad de los diputados. A continuación, el Pleno de la Cámara de Diputados discute el dictamen con PPEF en lo general y en lo particular de acuerdo con las reglas que éste apruebe, a propuesta de la Junta de Coordinación Política. La propuesta deberá contemplar los principios de representatividad e inclusión que garantice la participación de todos los grupos representados en la Cámara y de los diputados independientes (artículo 221 RCD).

Si el pleno aprueba el PPEF sin modificaciones, la Cámara de Diputados lo turna al Ejecutivo Federal, quien tiene la facultad de modificarlo, si las hace, se regresa a la Cámara de Diputados para efectos del artículo 72, inciso C de la Constitución Política; en caso contrario, el titular del Ejecutivo Federal sanciona, promulga y publica el decreto de PEF en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley de Ingresos deberá estar aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre. De la misma forma, el Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado antes

del 15 de noviembre. Ambos marcos normativos serán publicados en no más de 20 días naturales después de aprobados, y en el mismo periodo, el Ejecutivo Federal remitirá a la Cámara de Diputados todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas (artículo 42 f. IV-VI LFPRH).

Cabe mencionar que en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, las propuestas serán coherentes con las estimaciones de fuentes de ingresos sustentadas por análisis técnicos y la mezcla de petróleo; y, se pueden plantear requerimientos específicos de información, proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el PND, y establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos (artículo 42 LFPRH).

Finalmente, dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del PEF en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, comunicará a la dependencias y entidades, la distribución de sus presupuestos aprobados. Asimismo, la SHCP publicará en el DOF, dentro de 15 días hábiles, la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios (artículo 44 LFPRH).

En suma, conforme a la naturaleza del presupuesto, el Parlamento cumple con cinco funciones durante su aprobación:

1. *Función de programación, limitado por obligaciones jurídicas.*
2. *Función de economía general mediante la aprobación de diversos instrumentos de deuda o política fiscal.*
3. *Función económico-financiera, mediante la asignación de recursos para otorgar cobertura financiera para desarrollar las actividades estatales.*
4. *Función política, ya que el Ejecutivo requiere de la aprobación del presupuesto para implementar su programa de gobierno.*



5. *Función de control, mediante la asignación a priori y la fiscalización a posteriori de los recursos financieros*<sup>177</sup>.

En contraste con la formalidad de las anteriores funciones parlamentarias existen instituciones informales. Es preciso mencionar que Guillermo O'Donnell entendía a las instituciones como aquellas *pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas -formales e informales- que rigen esas pautas*<sup>178</sup>.

A partir de esta definición, estamos de acuerdo con la tipología de instituciones informales que proponen Helmke y Levitsky, misma que considera el grado de convergencia entre los resultados de las instituciones formales e informales, y la efectividad de las instituciones informales relevantes. En el siguiente cuadro se grafica la explicación.

**Cuadro 34. Tipología de instituciones informales**<sup>179</sup>

	Instituciones formales efectivas	Instituciones formales no efectivas
Convergentes	<i>Complementarias.</i> Coexisten con las instituciones formales y las prácticas que se derivan de estas reglas no violan la ley ni producen resultados opuestos a los que se establecen en las reglas formales.	<i>Sustitutivas.</i> Aquellas que son utilizadas por los actores que buscan resultados compatibles con las reglas y procedimientos formales, pero donde su implementación resulta no efectiva, es decir, con este tipo de instituciones se alcanzan los objetivos para los que las instituciones formales fueron diseñadas, pero fracasaron.
Divergentes	<i>Accommodating.</i> Combinan la existencia de instituciones formales,	<i>Competidoras.</i> Coexisten con instituciones formales no efectivas y

<sup>177</sup> Giménez Sánchez, Isabel M., *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 88.

<sup>178</sup> O'Donnell, Guillermo, "Otra institucionalización", México, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, 2º semestre de 1996, p. 224, visible en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/938/814> (consultado el 10 de marzo de 2022).

<sup>179</sup> Citados en Puente Martínez, Khemvirg, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, México, UNAM, La Biblioteca, 2017, p. 56.

	efectivas, pero sin que haya una violación flagrante a la letra de la ley, si incentivan un comportamiento que altera los efectos de las instituciones formales, es decir, contradicen las leyes formales.	que producen resultados divergentes; en otras palabras, este tipo de instituciones estructuran un comportamiento en formas que son incompatibles con las reglas formales.
--	--	---

Al observar los dos tipos de instituciones tendremos un panorama mucho más realista tanto de la democracia electoral como de la representación política. Dicha afirmación encuentra su razón de ser en el hecho de que en los recintos parlamentarios y fuera de ellos, la deliberación pública no tiene como efecto modificar las posiciones de los decisores de la acción político-jurídica; sino que los consensos políticos se consiguen a través de la negociación y el intercambio, en otras palabras, mediante estrategia de movilización de recursos.

Se debe tener presente cuál es el papel del Poder Legislativo en la definición de política macroeconómica de un régimen presidencial: la definición de la política fiscal y el gasto público. Respecto a la primera, *se entiende como el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que les ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general*, además de coadyuvar a la gobernabilidad y la viabilidad del sistema federal mexicano<sup>180</sup>.

Contrario a lo que se podría esperar, los cambios al diseño de la política fiscal han sido pocos y/o insuficientemente profundos para atender las necesidades del contexto socioeconómico de los últimos treinta años. Las razones son variadas, pero en la era de los gobiernos divididos ningún Presidente ha logrado consensos políticos que equilibren los costos beneficios entre los actores con capacidad de veto en el sistema legislativo mexicano. Los cambios en la legislación fiscal han sido muchos, pero la mayoría de un impacto limitado sobre el estado de las finanzas públicas<sup>181</sup>, al menos en el cambio de régimen democrático social que se pretende.

Ya decíamos en apartados atrás que la situación económica en la segunda mitad de la década de los noventa estuvo marcada por inconveniencias económicas y en materia

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 119.

fiscal no fue la excepción, pues justo en esa época se incrementó un 05% al IVA generalizado, aunque, hasta la fecha, se exenta a alimentos y medicinas (las pulsiones para implantar esta reforma han estado presentes en los últimos años). Además, por la oposición en el Congreso, a la mayoría priista no le resultó tan sencillo como en sus tiempos de partido hegemónico, la negociación.

Los gobiernos panistas intentaron reformas fiscales importantes, pero sus estrategias de consecución fracasaron. Uno de los puntos de quiebre fue, precisamente, la pulsión constante de imponer gravamen a medicinas y alimentos, a tal grado que dividió la postura entre los legisladores del PRI, y los partidos de centro izquierda rechazaron tajantemente la propuesta.

En cuanto al gobierno de Peña Nieto, Luis Forrada Pascal, economista jefe de la Cámara de Comercio de Estados Unidos en México considera que la reforma hacendaria tuvo un impacto importante, a pesar de que no fue una reforma integral, sobre todo la fiscal porque logró pasar la recaudación de 09 a 14% del PIB. Por otro lado, hubo un endeudamiento extraordinariamente alto, sin inversión pública. *Entonces, una enorme cantidad de recursos se despilfarraron, se desviaron e indudablemente fue uno de los elementos de la enorme corrupción que hubo, pero lo más dramático es que normalmente un país se endeuda para poder financiar inversión pública y mejorar la infraestructura y así la competitividad del sector privado*<sup>182</sup>.

En cuanto a la definición del gasto público, durante el proceso de definición del presupuesto a finales de 1997, en un contexto más democrático, hubo cambios importantes en los procedimientos informales y en las prácticas parlamentarias. No fue hasta años después que el marco jurídico del proceso presupuestario cambiaría con la aprobación de la reforma constitucional de 2004 mediante la cual, por primera vez aclaró que el proyecto de presupuesto debía ser aprobado por la Cámara “previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”. De la misma, en 2006, se publicó la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,

---

<sup>182</sup> Ramos, Rolando, “Una derogada y otra más con señalamientos. Las reformas del Pacto por México, ¿fueron funcionales?”, México, *El Economista*, 03 de agosto de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Las-reformas-del-Pacto-por-Mexico-fueron-funcionales-20200803-0116.html> (consultado el 20 de marzo de 2022).

la cual, entre otras cosas, buscó fortalecer al Poder Legislativo en sus facultades presupuestarias<sup>183</sup>.

Con el empoderamiento legislativo, la dinámica de las relaciones de poder cambió; así es como, conforme a la investigación documental y la realización de entrevistas a personajes clave de las distintas épocas que realizó Integralia Consultores, durante el periodo de estudio hubo distintas formas de negociar<sup>184</sup>. Antes de la consolidación de los gobiernos divididos, imperaba el centralismo en la figura presidencial. Dicha actitud se flexibilizó completamente en el sexenio de Vicente Fox, en virtud de que el presidente cedía ante todas las peticiones para otorgar presupuesto extra, el control lo ejercía el Secretario de Hacienda y el subsecretario de Egresos. Además, inició un modelo de intercambios clientelares con el fin de obtener los suficientes votos para la aprobación del PEF.

Con el gobierno de Felipe Calderón, las negociaciones se centraban en la Secretaría de Hacienda, aunque los gobernadores podían cabildar con el Congreso. Se privilegió el diálogo con los coordinadores parlamentarios y con los Ejecutivos estatales la etiquetación corrió a cargo de los Comisiones, pero Hacienda mandaba rubros en cero para que los legisladores los incrementaran al monto previo.

Respecto a la administración de Enrique Peña Nieto, se mantuvo la dinámica de destinar fondos de atractivo político para gobernadores y legisladores a cambio de su voto, aunque se redujeron. Sin embargo, el *Pacto por México* cambió la forma en la distribución de recursos: la Secretaría de Hacienda mantuvo un control firme, los presidentes de los partidos nacionales eran el eje decisor de la negociación, y se crearon fondos al interior del ramo 23 para cultura, infraestructura deportiva y pavimentación, de libre asignación para los legisladores.

Al interior de la Cámara de Diputados quien tiene facultades para analizar la materia presupuestaria es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual concentra el proceso de dictaminación. A pesar de la posibilidad que tiene cualquier

---

<sup>183</sup> Puente Martínez, Khemvirg, *op cit.*, pp. 122-123.

<sup>184</sup> Para hablar de este tema nos basamos en el Capítulo tres del estudio de Ugalde, Luis Carlos (coord.), *op cit.*, pp. 41-74.

legislador para participar en la elaboración del PEF y que se presentan iniciativas y puntos de acuerdo para que sean consideradas, en realidad ninguna de ellas es analizada de manera formal.

El pluralismo del Congreso se reflejó en la CPCP en proporción a la representatividad en la Cámara de Diputados, y bajo la batuta de los Coordinadores Parlamentarios al interior de la Junta de Coordinación Política. La composición en el periodo de estudio fue la siguiente.

**Cuadro 35. Composición de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública 1994-2018<sup>185</sup>.**

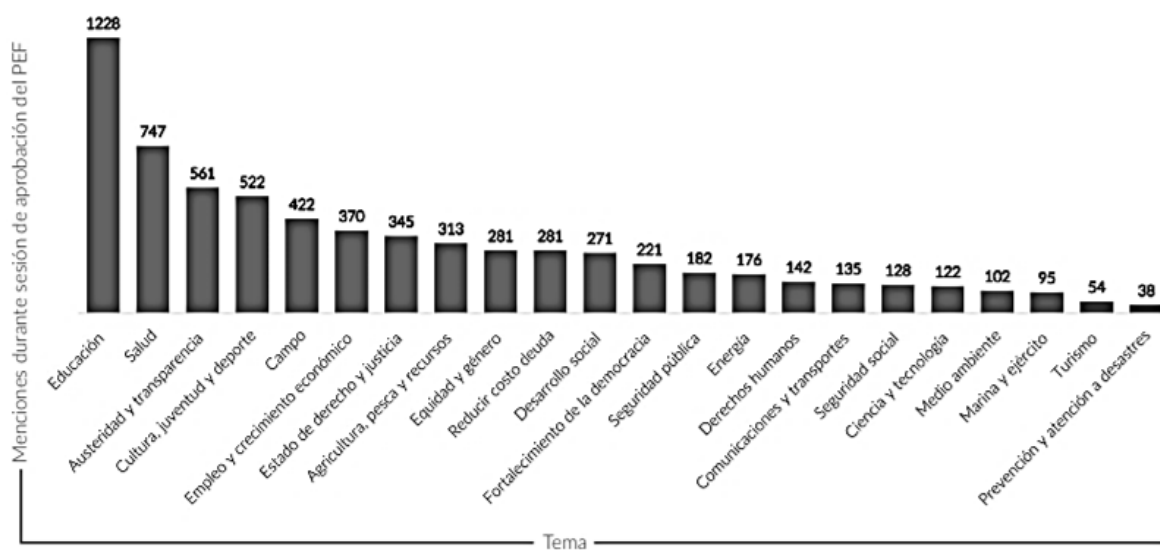
Legislatura	PAN	PRI	PRD	Morena	Otros*	Total	Integrantes
LVI (1994-1997)	23.33%	60.00%	10.00%	0.00%	6.66%	100%	30
LVII (1997-2000)	20.00%	43.33%	30.00%	0.00%	6.70%	100%	30
LVIII (2000-2003)	29.16%	50.00%	12.50%	0.00%	8.00%	100%	24
LIX (2003-2006)	32.14%	46.42%	14.28%	0.00%	7.30%	100%	28
LX (2006-2009)	36.36%	24.24%	24.24%	0.00%	15.20%	100%	33
LXI (2009-2012)	30.00%	46.60%	10.00%	0.00%	13%	100%	30
LXII (2012-2015)	22.50%	40.00%	22.50%	0.00%	15%	100%	40
LXIII (2015-2018)	24.64%	46.15%	12.82%	5.12%	11.63%	100%	39

Dicha pluralidad no fue óbice para alcanzar altos porcentajes de aprobación del PEF. Las votaciones con menos consensos fueron durante la hegemonía del partido oficial, después, durante los años 1998 y 2019 se lograron los votos aprobatorios de más del 90% sin importar quien fuese el titular del Ejecutivo Federal.

Los temas dentro de la discusión del PEF, refleja que la prioridad fueron los temas sociales y desde 2006, la seguridad pública tomó un lugar relevante. Así las cosas, los temas prioritarios en la negociación del PEF entre 1997-2018 se muestran a continuación.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 63.

**Cuadro 36. Temas prioritarios en la discusión del PEF entre 1997-2018<sup>186</sup>**



Los rubros atendidos están directamente relacionados con los montos del presupuesto susceptibles de negociación política. Existe el gasto no programable ineludible cuyos montos están comprometidos por contratos e implican una obligación, por ejemplo, los programas y proyectos de inversión multianuales en ejecución; subsidios y transferencias para programas sociales con padrón de beneficiados y las aportaciones a entidades federativas y municipios. También está el gasto irreductible que constituye el gasto mínimo indispensable que requieren las entidades y dependencias para ejercer sus funciones. Por lo tanto, el gasto susceptible de negociación se encuentra clasificado en el gasto programable.

La bolsa negociable es la suma de las ampliaciones al presupuesto y de los recursos reasignables o modificables del proyecto de presupuesto que es enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. Para integrarla, los diputados realizan cambios, tanto por la vía de los ingresos como de egresos. Por un lado, se aumentan los ingresos estimados ajustando a rubros como el nivel de déficit, el tipo de cambio y los precios esperados de venta del petróleo. Asimismo, los diputados modifican los montos de egresos propuestos por el Poder Ejecutivo. Así se construye la bolsa

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 74.

que se reparte entre los grupos parlamentarios y se ve reflejado en aumentos a diversos rubros de gasto, incluidos proyectos etiquetados<sup>187</sup>.

Conforme los decretos del PEF del periodo en estudio, en los sexenios panistas, la bolsa negociable representaba alrededor del 4%, llegando a su máximo 2008 y 2009 con el 7.41% y 8.37%, respectivamente. Se explica el incremento por la reforma hacendaria que dotó de mayores recursos al gobierno federal a partir del ejercicio fiscal 2008. Contrario a ello, desde 2010 bajó entre el 50% y el 70%.

Lo anterior es efecto de los acuerdos durante los sexenios de Fox y Calderón, que resultaron más costosos; por la precipitosa caída del precio del petróleo mexicano, y el tipo de cambio del dólar aumentó, por tanto, también la deuda externa se incrementó.

Otro factor de negociación, y por lo tanto generador de tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es la etiquetación del gasto público. Etiquetar significa que los diputados determinan en qué sentido se ejercerá el gasto. La función de los legisladores es aprobarlo a nivel de políticas generales; no obstante, en la práctica, llegan a nivel de programa o proyecto de inversión.

El conflicto entre los Poderes de la Unión se exacerbó en el PEF 2005. Después de la reforma al artículo 74 constitucional en 2004, la Cámara de Diputados obtuvo la prerrogativa de modificar el presupuesto de egresos, nueva potestad que utilizaron para hacerle adecuaciones al proyecto del Ejecutivo para el ejercicio fiscal 2005, integrando muchos proyectos nuevos. Contemplaba la desaparición de algunos programas, el diseño de otros y recortes sustanciales al gasto no programable.

Ante esa situación, el presidente Fox realizó observaciones al PEF. Dicho veto fue rechazado por los legisladores al decir que invadía sus competencias. La situación se hizo del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y éste le dio la razón al presidente de la República.

Como se demuestra en este apartado, la aprobación del PEF implica observar el marco normativo, sobre todo en materia de la Ley de Ingresos Federales; sin embargo, la determinación de la distribución del gasto público

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 87.

obedece al modelo e intereses económicos, así como a intereses electorales y estratégicos tanto de los legisladores como del titular del Poder Ejecutivo y los gobernadores de las entidades federativas.

Por lo anterior, estamos de acuerdo con la existencia del pacto político presupuestal en México tal como lo demuestra Khemvirg Puente<sup>188</sup>. En este espacio, podemos destacar los siguientes puntos trascendentes para nuestro objeto de estudio:

- a) En la redistribución de los recursos presupuestarios, se puede observar que los ramos administrativos más susceptibles de verse modificados por el Legislativo son los relacionados con el uso de los recursos sociales, mientras que los vinculados a seguridad o economía, no sufren modificaciones mayores sobre la propuesta original del Ejecutivo.
- b) Existen funciones y constreñimientos institucionales que desde nuestra perspectiva podríamos ubicar dentro de la tipología de instituciones informales del cuadro 34, como complementarias y *accommodating* porque se han mimetizado con las instituciones formales. A continuación, se mencionan.
  - Restricciones políticas externas.- El legislador no actúa en plena libertad individual porque el éxito de su carrera política depende de actores y factores externos a la actividad legislativa. Se controla tanto las candidaturas como los recursos económicos y políticos por agentes como liderazgos regionales o partidistas, dirigentes empresariales o sindicales, gobernadores de las entidades federativas, entre otros.
  - Restricciones técnicas.- *La restricción más importante, que, si bien es de carácter técnico, tiene fundamento y justificación de carácter político, es el mínimo porcentaje que los diputados afectan en las negociaciones presupuestales. Paradójicamente, esto no está determinado legalmente, sino que se ha convertido en una convención entre los propios legisladores*<sup>189</sup>.
  - Restricciones políticas internas.- Un legislador en lo individual tiene mínima capacidad de influencia, sin embargo, si tiene influencia en grupos o en redes al interior de su partido, puede “marcar agenda”. Además, como ya lo

---

<sup>188</sup> Puente Martínez, Khemvirg, *op cit.*, pp. 156-216.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 171.



decíamos, el Coordinador Parlamentario constriñe a los legisladores a mantener una línea determinada, sólo añadimos en esta oportunidad que, éstos pueden, a su vez, estar a la voluntad de élites o liderazgos de sus partidos fuera del recinto parlamentario.

c) El autor identifica diversos foros de negociación

**Cuadro 37. Tipos de foros de negociación presupuestaria<sup>190</sup>**

	Externos	Internos
Políticos	<i>Propuesta.</i> Se construye durante la etapa pre-legislativa, controlada por la oficina presidencial y operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el tiempo de la hegemonía partidista era el único foro, ahora convive con los demás.	<i>Redistribución.</i> Espacio que se construye entre las élites parlamentarias inmediatamente posterior a la recepción del proyecto de presupuesto de egresos y tiene como objeto acordar cuáles serán las partidas y ramos que se modificarán durante la negociación del presupuesto. La JUCOPO y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública son foros de redistribución.
Técnicos	<i>Asignación.</i> Espacio diseñado para la construcción de acuerdos entre el gobierno federal y los legisladores, se caracteriza por ser externo al Poder Legislativo y ser de carácter técnico, integrado por los representantes de los partidos y del gobierno federal. Un ejemplo prístino de este tipo de foro fueron las negociaciones para sumarse al <i>Pacto por México</i> .	<i>Revisión.</i> Funciona en la última etapa del procedimiento presupuestario y está integrado por un grupo de trabajo <i>ad hoc</i> creado por la Comisión de Presupuesto con el apoyo del Centro de Estudios de Finanzas Públicas. Para verificar que no existan inconsistencias en el documento aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados.

d) El repertorio de estrategias empleadas está estrechamente relacionado con el momento del proceso de dictaminación. Aquí es donde toma relevancia el pacto federal, pues se llegan a los acuerdos para la redistribución de los recursos destinados a las entidades federativas. Tema que veremos más adelante.

<sup>190</sup> *Ibidem*, pp. 181-188.

## **4.2. EJERCICIO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

### **4.2.1. Marco Normativo**

La siguiente etapa del ciclo presupuestario es la ejecución del gasto público, en la cual participan todos los entes, dependencias y órganos del Estado; sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 6 de la LFPRH, está a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las entidades y dependencias. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública, en términos de las disposiciones jurídicas que rigen sus funciones de control y auditoría, inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones en esta materia.

En principio, el presupuesto emanado de la Cámara de Diputados que indica los montos para cada rubro, tendría que ser estrictamente vinculatorio para la Secretaría de Hacienda; no obstante, su carácter flexible conforme la normatividad vigente, le permite modificar el gasto en la práctica para adecuarlo a las circunstancias de las finanzas públicas. Dicha potestad ha devenido en el ejercicio discrecional de los recursos, así como el excesivo poder de esta Secretaría.

De esa manera, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, dice que le corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

- a) Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la APF.
- b) Manejar la deuda pública de la Federación.
- c) Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- d) Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- e) Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República.

Por otro lado, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece facultades para disponer del gasto público federal, mismo que deberá contribuir al equilibrio presupuestario, es decir, se considerará que el gasto neto cubre este requisito durante su ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo máximo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos (artículo 17 LFPRH p. III).

En ese sentido, conforme los artículos 17 a 21 LFPRH:

- a) Los ingresos y el gasto deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los requerimientos financieros del sector público; en caso que se observe una desviación respecto a dicha meta, mayor al 2% del gasto neto total, la Secretaría de Hacienda debe presentar una justificación.
- b) De acuerdo con las circunstancias y debido a las condiciones económicas del país, las iniciativas del LIF o en el proyecto de PEF pueden prever un déficit presupuestario. En este caso, la Secretaría debe especificar el monto necesario, las razones para contemplarlo, y el periodo, así como las acciones para que el déficit sea eliminado.
- c) Existe la posibilidad de rebasar el monto de gasto corriente estructural; si es el caso, la Secretaría deberá justificarlo ante el Congreso de la Unión.
- d) El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, puede autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF, con cargo a los excedentes, de conformidad con estas reglas:
  - Los excedentes de ingresos que resulten de LIF deben destinarse a compensar el incremento en el gasto no programable, así como a la atención a desastres naturales.
  - Si los ingresos tienen un destino específico de acuerdo al marco normativo, o se cuenta con la autorización de la Secretaría para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las entidades o dependencias que los generen.
  - Los ingresos excedentes, una vez realizadas las compensaciones entre los rubros de ingresos, se destinará un 25% al Fondo de Estabilizaciones de los Ingresos de la Entidades Federativas; 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, y 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Estos últimos

recursos, se repartirán conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

- e) También, la Secretaría, en caso de la disminución de los ingresos previstos en la LIF, aplica las normas de disciplina, las cuales consisten en:
- La disminución de alguno de los rubros de ingreso se compensa con el incremento de otros rubros, salvo que éstos tengan un destino específico.
  - La disminución de los ingresos del Gobierno Federal, asociada a menores ingresos petroleros, así como una menor recaudación de la prevista en la LIF, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios. Si los recursos son insuficientes, entonces se compensan con la Reserva del Fondo.
  - Si lo anterior no es suficiente, se procederá a ajustar los gastos en comunicación social, el gasto administrativo y en servicios personales, y los ahorros y economías presupuestarios, todo ello, sin afectar los programas sociales.

Ahora bien, los entes ejecutores del gasto público que realizan por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física y financiera, así como responsabilidad patrimonial son los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los entes autónomos, los tribunales administrativos, Fiscalía General de la República, las dependencias y entidades (artículo 4 LFPRH).

La normatividad les exige rendición de cuentas, y que tengan una unidad de administración interna para que controle y evalúe sus actividades en este rubro. Por otro lado, les permite autonomía en el manejo del presupuesto, a cambio, deben procurar que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación, y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

Tal autonomía, como se dijo en el párrafo anterior, implica tener un sistema de control para contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos. En otras palabras, los montos del gasto pueden ser cumplidos a cabalidad, o pueden sufrir adecuaciones presupuestarias, pero se deben observar los programas prioritarios (artículo 45 y 47 LFPRH).

Ahora bien, el gasto público, no solo aplica al orden de gobierno federal, implica recursos que se deben erogar a favor de las entidades federativas y los municipios. En ese sentido, las entidades y dependencias pueden transferir recursos presupuestarios a los estados, por medio de convenios de coordinación, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales, y en su caso, recursos humanos y materiales (artículo 82 LFPRH).

Junto a ello, desde el Presupuesto de Egresos se contemplan que todas las erogaciones para proyectos de inversión deben tener un destino geográfico específico. De ahí que todos los programas y proyectos en los que sea susceptible identificar geográficamente a los beneficiarios deberán señalar la distribución de los recursos asignados entre las entidades federativas en adición a las participaciones y aportaciones federales. Finalmente, el Ejecutivo debe señalar en el proyecto de Presupuesto de Egresos la distribución de los programas sociales, estimando el monto de los recursos federales por entidad federativa (artículo 84 LFPRH).

#### **4.2.2. Gasto federalizado**

El sistema federativo, como se estudió en el Capítulo I, es una forma de organizar diferentes niveles de administración pública, los cuales poseen autonomía para legislar sobre aspectos que les son propios a ellos. En el ámbito del federalismo fiscal los problemas se presentan dependiendo del grado de equilibrio entre la división de funciones y la distribución de los recursos para atender a aquéllas. De ahí que la intervención del Estado en el sistema socioeconómico, ocurra mediante instrumentos para asegurar el ajuste hacia una distribución eficiente de los recursos con el fin de posibilitar el bienestar social; asegurar el ajuste en la distribución equitativa del ingreso y de la riqueza nacional, y garantizar la estabilidad económica para la promoción del crecimiento económico autosostenible<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Chíguil Figueroa, Francisco, *Federalismo fiscal y gasto público en México. Hacia un nuevo paradigma*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2019, p. 12.

En ese sentido, el núcleo fundamental del pacto federativo mexicano históricamente fue la centralización del poder político y económico en manos de la Unión; gracias a ello, se pudieron realizar un volumen importante de gastos y articular a los tres órdenes de gobierno, primero mediante las empresas estatales, luego incentivos fiscales, y ahora con transferencias y participaciones y así se pudo atender los intereses de todos los estados a pesar de sus desigualdades. Esto cambió con la entrada del modelo neoliberal, cuando la disposición de recursos para crear alianzas políticas comenzó a escasear y el Estado federal perdió cierta capacidad de conducir y dinamizar los procesos de crecimiento y desarrollo económicos.

#### 4.2.2.1. Antecedentes

El siglo XIX se caracterizó por un desorden impositivo, mismo que continuó a principios del siglo pasado, lo que tenía como consecuencia doble o triple tributación interna en los tres órdenes de gobierno, lo que representaba una carga al ciudadano y obstaculizaba el desarrollo pleno del país. De ahí que se buscara repartir la competencia administrativa, unificar la carga impositiva de los contribuyentes y efectuar un reparto equitativo de los rendimientos de las fuentes impositivas entre los tres órdenes de gobierno. Por estas razones se origina el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, cuyos antecedentes se remontan hasta los primeros ordenamientos legales del país, al encontrarse estrechamente ligado con la evolución del federalismo en México; no obstante, en este apartado nos centraremos en los esfuerzos de institucionalización del siglo XX.

En la década de los años veinte se buscó modernizar el sistema jurídico aplicable a los ámbitos de la economía nacional. En materia fiscal se establece el Impuesto sobre la Renta, cuyo antecedente es la Ley del Centenario de 1921.

Junto con ello, dentro de las primeras acciones de coordinación fiscal encaminadas a analizar los problemas que afectaban el Sistema Tributario Mexicano, se encuentran la celebración de tres Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo objetivo principal fue evitar la concurrencia impositiva entre Federación y estados, es decir, la doble tributación, por lo que con la finalidad de fortalecer el

pacto federal y solucionar los problemas en materia tributaria entre la Federación, estados y municipios, en 1925 se celebró la *Primera Convención Nacional Fiscal*, la cual contó con la participación de las autoridades hacendarias federales así como la de los representantes de las entidades federativas<sup>192</sup>.

Uno de sus principales objetivos era diferenciar los poderes tributarios de la Federación y de las entidades federativas, y delinear un primer Plan Nacional de Árbitros para unificar el sistema fiscal en toda la República.

Los puntos importantes sobre los que se llegaron a acuerdos fueron la distribución de los impuestos entre los diversos niveles de gobierno de manera equitativa; la eliminación de las prácticas alcabalatorias (en la práctica, no se llevó a cabo); integrar un sistema de participaciones, y consideraron que el poder tributario federal era exclusivo sobre el comercio e industria y los estados deberían participar en el producto de tales impuestos conforme a bases uniformes<sup>193</sup>.

Cabe decir que dicha Convención sentaría las bases para determinar

*...cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a los estados, de igual manera se introdujo en estas conclusiones un principio que a la postre vendría a convertirse en el elemento central del sistema tributario mexicano: la participación de los estados en los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y viceversa<sup>194</sup>.*

Al no haber una respuesta favorable a los acuerdos que se llegaron en la Primera Convención, se volvió a buscar una solución a la concurrencia impositiva. Es así como se convoca a la *Segunda Convención Nacional Fiscal* el 11 de mayo de 1932, siendo Presidente Pascual Ortiz Rubio y Secretario Alberto J. Pani. Se propuso la unificación de los sistemas tributarios entre los distintos niveles de gobierno, así como de la Comisión Permanente de la Segunda Convención, a efecto de que se ejecutara los acuerdos realizados de la misma.

---

<sup>192</sup> Lechuga Téllez, Esperanza, *et al.*, “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, en Palacios Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y sistema nacional de coordinación fiscal*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2012, p. 65.

<sup>193</sup> *Ibidem*, pp. 66-67.

<sup>194</sup> Serna de la Garza, José Ma., “Federalismo y régimen municipal”, en Carbonell, Miguel y Valadés Diego (coords.) *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 2006, p. 12.

Concretamente, las recomendaciones que se realizaron en esta Convención fueron: la confirmación de la facultad de las entidades federativas para establecer el gravamen a propiedad raíz; el elevar a rango constitucional la delimitación de las facultades impositivas de los tres niveles de gobierno y de la existencia de la Convención Nacional Fiscal, y finalmente, el dejar de considerar el impuesto establecido a la industria y el comercio como facultad privativa de la Federación. Además, se logró que los Estados pudieran obtener parte de los impuestos especiales, exclusivos de la Federación, dando lugar a una esperanzadora política de cooperación y desarrollo entre Federación y Estados. Para ello, se reformaron los artículos 73 fracción XXIX, y 117, fracciones VII y IX en 1943<sup>195</sup>.

Los resultados de las primeras Convenciones fueron limitados, puesto que tuvieron el carácter de recomendaciones generales. De 1947 a 1979, los esfuerzos por armonizar el sistema tributario alcanzaron mejores resultados. El punto nodal fue la convocatoria a la *Tercera Convención Nacional Fiscal* celebrada del 10 al 20 de noviembre de 1947. En dicha Convención se obtuvieron los siguientes resultados<sup>196</sup>:

- a) El desarrollo de un sistema de coordinación ente la federación y las entidades federativas, buscando el mayor aprovechamiento de los recursos obtenidos por la tributación.
- b) Se estableció un Plan Nacional de Árbitros.
- c) Se llegó a un acuerdo para la creación de la Comisión Nacional de Árbitros, integrada por tres representantes de la federación, cinco de las entidades federativas, y dos de los causantes.
- d) La necesidad de la revisión cada tres años, o cuando fuera necesario, del Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de todos los diferentes órdenes de gobierno.
- e) La Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, que entró en vigor en 1948.

---

<sup>195</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *El federalismo y la coordinación fiscal federal y estatal en México*, México, Porrúa, 2012, p. 55.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 56.



- f) La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, 1948.
- g) La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, 1953.

Justo es con la Ley del último inciso que comienza el establecimiento del federalismo fiscal mexicano actual. A continuación, se ponen los puntos más importantes de la Ley de 1953 y la Ley de Coordinación Fiscal vigente de 1978.

**Cuadro 38. Ley de Coordinación Fiscal de 1953 y 1978<sup>197</sup>**

<b>Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953</b>	<b>Ley de Coordinación Fiscal de 1978</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953.</li> <li>- Entendía la coordinación más que como una armonización tributaria en el sentido de repartimiento de las fuentes recaudatorias, como la cesación de la aplicación de medidas fiscales restrictivas al comercio de entidad federativa a otra.</li> <li>- Creación de la Comisión Nacional de Árbitros, presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, integrada por un representante federal, uno de la Secretaría de Gobernación y otro de la Secretaría de Economía; 5 representantes de las entidades federativas y tres representantes de los causantes que sólo tendrían voz.</li> <li>- La Comisión actuaría como una especie de órgano consultor en la creación y reforma de las leyes federales y sobre todo la coordinación en materia de impuestos y la gestión en el pago</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la Décima Reunión Nacional (mayo 1977) de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda se acuerda redactar un anteproyecto de una nueva ley de coordinación.</li> <li>- El anteproyecto de ley debía contener las facultades necesarias para el correcto funcionamiento de un Sistema Nacional de Coordinación, preservar las facultades impositivas que constitucionalmente les correspondan a las entidades, eliminar las restricciones injustificables a su potestad tributaria, y garantizar que el conjunto de disposiciones fiscales cumpliría en forma armónica con proporcionalidad y equidad.</li> <li>- El 30 de noviembre de 1978 se presentó la iniciativa de ley.</li> <li>- Dentro del denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ya no sólo se otorgan participaciones respecto de ciertos impuestos, sino que la parte que corresponde a los Estados y</li> </ul>

<sup>197</sup> *Ibidem*, pp. 58-64, y Lechuga Téllez, Esperanza, *et al.*, *op cit.*, pp. 73-77.

<p>oportuno de participaciones federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los aspectos más importantes fueron la definición de restricciones indebidas al comercio interestatal, es decir, todo tipo de alcabalas, y regulación de acciones impositivas entre Federación y los estados mediante prohibiciones y sanciones específicas.</li> </ul> <p><i>* La coordinación fiscal no se establece como parte de la Constitución, sino como un arreglo de índole contractual entre dos autoridades.</i></p>	<p>Municipios se determina en función de los impuestos federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrían solicitar adherirse al SNCF mediante un convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</li> <li>- Fue publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978 para su entrada en vigor en toda la República a partir del 1° de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV que entrarían en vigor el 1° de enero de 1979.</li> </ul>
--	---

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en un inicio, constaba de cuatro capítulos, posteriormente es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, el decreto por el que se adiciona y reforma la Ley, incorporándose a este ordenamiento el Capítulo V, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”.

Dicho capítulo conforma el Ramo 33, cuyos recursos son destinados a las áreas de educación y salud, entre otros. El efecto inmediato fue cambiar la naturaleza del sistema fiscal de únicamente resarcitorio a redistributivo, con lo cual, se buscaría fomentar la equidad entre los estados y municipios de la federación. No obstante, las fórmulas para ejercer la distribución, consideraban criterios ambiguos para su asignación, y, por lo tanto, desincentivó el esfuerzo recaudatorio de las entidades.

Previo al replanteamiento del marco legal, en los albores de la década de los noventa, ante la crisis financiera, los gobiernos estatales y municipales tenían pasivos, mismos que generaron intereses exorbitantes. Por eso, tuvieron que recurrir al gobierno federal que, a través de un Programa de Apoyo Financiero para las Entidades Federativas, diseñó el esquema de restructuración de deuda a un ajuste fiscal. A partir de esta decisión, se descubrió que los gobiernos subnacionales

no tenían una contabilidad homogénea y carecían de legislación apropiada en materia de deuda pública.

De tal forma, se inició una nueva relación entre los órdenes de gobierno. Dos años después, con el primer gobierno dividido, las presiones para descentralizar, se acentuaron todavía más. Esto provocó que el proceso se diera de manera acelerada y sin una planeación y diseño adecuados. Basta mencionar que no se redefinieron explícitamente las nuevas responsabilidades de gasto y más aún, éstas no se acompañaron con las fuentes de financiamiento apropiadas, se cubrieron con transferencias federales, denominadas aportaciones federales<sup>198</sup>.

Las deficiencias en el diseño institucional para el funcionamiento de la coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal, se hacen evidentes en el federalismo fiscal mexicano, pues presenta, entre otros problemas, la falta de claridad en la definición de responsabilidades entre cada orden de gobierno; no existe una armonía legal que norme el sistema, todo esto en materia de concurrencia impositiva, transferencia, coordinación fiscal y contratación de deuda; y, la opacidad en los gastos de los estados y municipios.

Como punto inicial, el Congreso de la Unión emitió el marco normativo para corregir las deficiencias en la materia a iniciativa del Ejecutivo Federal quien presentó, ante la Cámara de Diputados, en junio de 2007, la denominada *Iniciativa para Fortalecer el Federalismo Fiscal*<sup>199</sup> en cuya exposición de motivos se argumentó que era necesario adecuar y replantear el pacto fiscal a fin de modernizarlo para que contara con mejores incentivos cuyo objetivo era fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Con ese propósito, se modificarían las fórmulas, e incorporarían cinco criterios que en México se utilizan para elaborar las fórmulas de repartición:

---

<sup>198</sup> Hernández, Fausto y Torres, Juan Manuel, "Definición de responsabilidades en una Federación: el caso de México", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 6, núm. 1, enero-marzo, 2006, pp. 13-ss, visible en <http://www.revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/6047/5568>. (consultada el 20 de abril de 2019).

<sup>199</sup> "Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal", *Gaceta Parlamentaria*, Anexo II, año X, núm. 2280-II, jueves 21 de junio de 2007, visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/60/2007/jun/20070621-II.pdf>.

- *Resarcitorios*. - Nivel de recaudación y dinamismo económico.
- *Compensatorios*. - Indicadores o datos de pobreza, marginación o rezago.
- *Distributivos*. – Población, densidad o extensión territorial.
- *Históricos o inerciales*. – Montos o proporciones distribuidas en años anteriores.
- *Incentivos o avances programáticos*. – Conforme al seguimiento de metas y objetivos específicos.

Al respecto se hicieron reformas, las más importantes son la antes mencionada, mismas que se basaron en dos ejes: las de expandir las facultades tributarias de los estados y municipios, y simplificar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales, partiendo de la premisa que no disminuye el monto de los recursos recibidos en 2007 para ninguna entidad federativa, y la de 2013. Enseguida, se expone un cuadro sinóptico sobre las reformas que se llevaron a cabo en 2007 y 2013.

**Cuadro 39. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 2007 y 2013 <sup>200</sup>**

<b>PARTICIPACIONES</b>	
<b>Recursos previos a la reforma de 2007</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo General de Participaciones.</li> <li>- Fondo de Fomento Municipal.</li> <li>- Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.</li> <li>- Participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable.</li> <li>- Participaciones por el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo.</li> <li>- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.</li> <li>- Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos.</li> <li>- Otros incentivos.</li> </ul>	
<b>Reformas 2007 y 2013. Aspectos Generales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio el Fondo General de Participaciones: depende un 40% de la recaudación local y un 60% del crecimiento del PIB.</li> <li>- Cambio en el Fondo de Fomento Municipal, dependen de la recaudación de agua y predial con un efecto redistributivo. A partir de 2013, el 70% de las variaciones dependen de la recaudación de agua y predial y el 30% de la coordinación en el cobro del predial.</li> <li>- Las fórmulas que no sufrieron cambios en las reformas fueron las de distribución para las Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Producción y</li> </ul>	

<sup>200</sup> *Ibidem*, pp. 58-64, y Lechuga Téllez, Esperanza, *et al.*, *op cit.*, pp. 73-77.

Servicios; las Participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable, y las fórmulas de distribución para las Participaciones por el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo.

- A partir de la reforma de 2007, las entidades federativas reciben recursos del Fondo de Fiscalización y Recaudación; del Fondo de Compensación; del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, y de los Incentivos a la venta final de gasolinas y diésel. Cabe decir que hasta 2013, la distribución del Fondo de Hidrocarburos dependía del 75% de la extracción bruta de hidrocarburos y del 25% de la extracción bruta de gas asociado. A partir de 2014, la ponderación de cada uno de estos tipos de extracción es del 50%.

### **Reforma de 2013**

- Se Publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el 09 de diciembre de 2013.
- Las participaciones por el 100% de la Recaudación del ISR que se entere a la Federación por el salario del personal de las entidades fueron nuevos recursos que las entidades federativas obtendrían desde 2015.
- El Fondo de Fiscalización cambió su nombre a Fondo de Fiscalización y Recaudación con la Reforma de 2013. A partir de 2014, la variación de recursos depende un 30% de las cifras virtuales, un 10% de las mercancías embargadas, un 30% de la recaudación local más participaciones.

### **APORTACIONES**

#### **Reforma de 2007**

- Por la reforma, de 2008 a 2013, la variación en el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de cada año dependía un 50% de la matrícula educativa, 20% del gasto estatal, 20% por transferencias de alumnos por debajo del promedio y 10% de calidad educativa.
- No hubo cambios al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud ni con la reforma de 2007 ni con la de 2013.
- No hubo cambios en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), las modificaciones.
- A partir de 2007, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal pueden afectarse porque quedaron como garantía para el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua.
- La distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de la Ciudad de México depende de los criterios que para cada año apruebe el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Desde la reforma de 2007, los cambios en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas dependen del inverso del PIB *per cápita* de cada entidad federativa.

### Reforma de 2013

- Por la reforma de 2013 el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal depende de los servicios personales, de otros gastos corriente y de los gastos de operación, y cambió de denominación a Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- Ni el Fondo de Aportaciones Múltiples, ni el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos sufrió modificaciones con las reformas.
- El FAIS sufrió modificaciones, pues desde 2014, la variación de recursos en el fondo depende del 80% de la proporción de carencias y el 20% de la variación en pobreza extrema.

Una vez que se vieron los antecedentes del inicio de la coordinación federal fiscal, en el siguiente apartado se expondrá el marco jurídico vigente.

#### 4.2.2.2. Marco jurídico

La Constitución mexicana, con relación a las competencias tributarias entre la Federación y los estados, no sigue un método coherente y sistemático al establecer la materia hacendaria, puesto que, al contrario, es tratada de manera dispersa y contradictoria, porque las reglas respectivas se encuentran establecidas en diversos preceptos que no guardan mucha relación entre sí.

El artículo 124 constitucional establece las facultades implícitas para los órdenes de gobierno. De forma explícita, el artículo 73 fracción XXIX, determina que *las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales* [energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza], *en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.*

En el artículo 117 fracción VIII constitucional se instituye que los Estados y Municipios podrán contraer obligaciones o empréstitos cuando

*...se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones*

*del mercado , inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben [se aprueba por las 2/3 partes]. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.*

Asimismo, el artículo 126 constitucional determina que *no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.*

El artículo 131 constitucional faculta exclusivamente a la Federación para *gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.* Contrario sensu, en los artículos 117, fracciones IV a VII son prohibiciones expresas para los Estados, y 118, fracción I, es una prohibición relativa porque necesita el consentimiento del Congreso de la Unión para llevarlo a cabo.

Respecto al artículo 134 constitucional, representa el fundamento que exige, de todos los órdenes de gobierno, el correcto ejercicio de la administración pública pues mandata que *los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

De esta disposición surgen instituciones y procedimientos como la mejora regulatoria; la adjudicación de bienes por medio de licitaciones públicas con las mejores condiciones del mercado; la evaluación por medio de instancias técnicas de las entidades federativas del manejo de los recursos económicos por parte de las entidades federativas, los municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México.

Conforme a estas bases constitucionales, específicamente por lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) señala a la austeridad republicana como un valor fundamental y principio orientador del servicio público mexicano (artículo 3° LFAR), y la define como

*...la 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 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 estén destinados (artículo 4, fracción I LFAR).*

Además, los sujetos obligados en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, deben acatar los principios establecidos en el artículo 134 constitucional; de la misma forma alinearse a lo establecido como responsabilidad hacendaria, es decir, *en la observancia de los principios y las disposiciones de la LFPRH, Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión (artículo 2° LFPRH).*

Ahora bien, la normatividad específica a nuestro estudio, como ya se establecía en los antecedentes, es la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cual tiene como objeto

*...coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (artículo 1° LCF).*



## Participaciones a las Entidades Federativas y Municipios

Las participaciones federales tienen como fundamento el Capítulo I de la LCF -administrativamente se le conoce como Ramo 28- donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de los sus fondos constitutivos. Su carácter principal es resarcitorio, pues tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación, y, por lo tanto, pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo de las entidades.

Por su naturaleza, las participaciones federales, no están etiquetadas, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y municipios, ejerciéndose de manera autónoma por parte de los gobiernos locales; no obstante, están sujetos a la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en coordinación con las entidades locales<sup>201</sup>.

Las participaciones federales o Ramo 28 está compuesto por diversos fondos con propósitos específicos cuyo fin es coadyuvar al desarrollo de las entidades federativas. A continuación, se realiza un cuadro sinóptico de ellos.

**Cuadro 40. Composición del Ramo 28<sup>202</sup>**

Fondo	Origen	Distribución	Entrega de recursos
Fondo General de Participaciones	Se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, la cual, a su vez, se conforma por todos los impuestos de la Federación, así como	Derivado de la fórmula del artículo 2° de la LCF, se entiende que el Fondo se distribuye según estos indicadores: a) Monto asignado al Fondo en el año 2007.	Las participaciones federales se entregan a los municipios por conducto de las entidades federativas: las legislaturas locales establecen la distribución entre los Municipios mediante

<sup>201</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal*, México, CEFP, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, junio 2017, visible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/ecefp0042017.pdf> (consultada el 30 de abril de 2019), p. 4.

<sup>202</sup> Elaboración propia con información de *Ibidem*, pp. 3-32.

	<p>por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones.</p> <p>Adicionalmente, estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de los ingresos excedentes (artículo 2° LCF).</p>	<p>b) Al crecimiento económico.</p> <p>c) Al esfuerzo recaudatorio.</p> <p>d) Al tamaño de la población de cada entidad federativa.</p>	<p>disposiciones de carácter general.</p> <p>Estos recursos serán cubiertos en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones salvo lo que indique la ley (artículo 6 LCF).</p> <p>Cada cuatro meses, la Federación ajustará las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese periodo (artículo 7 LCF).</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Fondo de Fomento Municipal</p>	<p>Está constituido por el 1% de la recaudación federal participable, y se compone de dos partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.</li> <li>- El 83.2% incrementará dicho Fondo y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.</li> </ul>	<p>El fondo se distribuye de acuerdo con la fórmula del artículo 2-A de la LCF, de cuya interpretación, se entiende que la distribución obedece a los siguientes criterios:</p> <p>a) Al monto asignado al FFM en el año 2013.</p> <p>b) El excedente. respecto a dicho año se asigna: 70% conforme el crecimiento de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos del agua y tamaño de la población, y 30%, según del nivel de recaudación del impuesto predial coordinado con el</p>	<p>Conforme el artículo 3 de la LCF, la Secretaría de Hacienda tiene la obligación de publicar en el DOF, el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que recibirá cada entidad federativa del fondo general y municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.</p>

		gobierno de la entidad.	
Fondo de Fiscalización y Recaudación	Se conforma por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio (artículo 4 LCF).	De acuerdo con la fórmula del artículo 4 de la LCF, se implica que el Fondo se distribuye a las entidades federativas conforme: a) Al monto del Fondo de Fiscalización de 2013, y b) El excedente respecto a dicho año se asigna de acuerdo a la evolución de diversos indicadores y al crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales de cada entidad.	Las entidades que opten por coordinarse en derechos con la federación recibirán mensualmente un anticipo por el concepto del Fondo que ascenderá a la cantidad mensual promedio que corresponda a lo que la entidad recibió en 2013 por concepto del Fondo de Fiscalización (artículo 4 LCF).
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	Está conformado por los recursos que le transfieran el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (artículo 4-B LCF). La transferencia será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087 (artículo 91 LFPRH).	Este fondo se distribuye a las entidades productoras de petróleo conforme a dos criterios: a su participación en el valor de la extracción bruta de hidrocarburos, y el valor de la extracción de gas asociado y no asociado.	La SHCP enterará a las entidades federativas las cantidades correspondientes mensualmente, de forma provisional y, en su caso, efectuará el ajuste anual que corresponda, conforme a las disposiciones que al efecto emita ( artículo 4-B LCF).
Fondo de Compensación	Se compondrá de 2/11 de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2-A, fracción II	La fórmula se interpreta como la asignación presupuestal de las 10 entidades conforme al recíproco del PIB <i>per</i>	La SHCP enterará a las entidades las cantidades a que se refiere el artículo 4-A de la LCF, dentro del mes siguiente al entero de

	<p>de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (artículo 4 LCF).</p>	<p><i>cápita</i> no minero y no petrolero. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en conjunto con la SHCP deberá presentar una evaluación sobre los resultados de este fondo. Se presentó en enero de 2018 y de ahí cada 5 años.</p>	<p>dichas cantidades por parte de Petróleos Mexicanos, de los permisionarios para actividades de tratamiento y refinación de petróleo, y por aquellos que realicen la importación al país de gasolina y diésel.</p>
<p>Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior</p>	<p>Se proporcionará el 0.136% de la recaudación federal participable a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales que realicen materialmente la entrada o la salida de bienes que se importen o exporten siempre que celebren convenios con la Federación en materia de vigilancia y control de mercancías extranjeras y que en dichos convenios se establezca el descuento en las participaciones cuando se detecten mercancías ilegales (artículo 2-A LCF).</p>	<p>Para obtener la proporción de la participación del Fondo que les corresponde a los municipios de cada estado para un ejercicio fiscal se consideran dos criterios: la proporción de participación del Fondo del año anterior fiscal correspondiente, y el crecimiento anual de la recaudación local de predial y de los derechos de agua, del año anterior al ejercicio fiscal correspondiente.</p>	<p>Las cantidades que correspondan a los Municipios por concepto del Fondo de Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios. Los Estados entregarán íntegramente las cantidades del fondo de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos (artículo 2-A LCF).</p>
<p>Participación es para Municipios</p>	<p>Se constituye de la transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que resulta de multiplicar los ingresos</p>	<p>Se realiza a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida</p>	<p>Las cantidades que correspondan a los Municipios por concepto del Fondo de Participaciones para</p>

	<p>petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051 (artículo 92 LFPRH).</p>	<p>del país de los hidrocarburos.</p>	<p>Municipios Exportadores de Hidrocarburos se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios (artículo 2-A LCF).</p>
<p>Impuesto sobre la Renta por Salarios</p>	<p>Según el artículo 3-B de la LCF, las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del ISR.</p>	<p>Es el ISR que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio subordinado en las dependencias de la entidad federativa, municipio o Alcaldía.</p>	<p>Las entidades federativas deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del impuesto.</p>
<p>Incentivos Específicos del IEPS</p>	<p>Las entidades federativas adheridas al SNCF, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios (Artículo 3 LCF). Las proporciones son las siguientes: I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas. II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados (artículo 3 LCF).</p>	<p>Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere el primer párrafo del artículo 3 de la LCF, en cada entidad federativa, de la enajenación nacional.</p>	<p>Se liquidará conforme al mecanismo establecido en el artículo 7 de la LCF y utilizado para el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.</p>

Incentivos a la Venta final de Diesel y Gasolina	Se compondrá de 9/11 de la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2-A, fracción II	La distribución de este fondo corresponderá a las entidades federativas en función del consumo de gasolina y diésel efectuado en su territorio, conforme a la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel proporcione a la Secretaría de Administración Tributaria y de la Comisión Reguladora de Energía (artículo 4-A LCF).
Otros incentivos económicos	Las estimaciones de otros incentivos económicos, de conformidad con el artículo 13 de la LCF, se derivan de los Convenios de Colaboración Administrativa Fiscal Federal. El Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, y los gobiernos de las entidades federativas que se hayan adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales.	En los convenios, se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o municipios por las actividades de administración fiscal que realicen. De ahí que éstos sean los que determinen la asignación presupuestal, sin tomar en cuenta ningún indicador en particular. La recaudación de los ingresos federales se hará por oficinas autorizadas por la SHCP, o aquellas que correspondan a las entidades federativas, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

### *Fondos de Aportaciones Federales*

Las aportaciones federales tienen como fundamento el Capítulo V de la LCF y administrativamente se le denomina Ramo 33, mediante el cual, por medio de fórmulas y procedimientos, se distribuyen entre las entidades federativas sus fondos constitutivos. Su carácter es compensatorio: tiene como fin asignar recursos en

proporción directa a los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas en materia de salud, educación, infraestructura, desarrollo social, entre otros.

Las Aportaciones Federales son parte del Gasto Programable, por lo que, una vez establecido el monto del ramo en el PEF, se garantiza a las entidades su recepción en esa cuantía con independencia de su desempeño económico y recaudatorio. A diferencia de las Participaciones Federales, los recursos de este Ramo están etiquetados, por lo que se deben ejercer de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables. Su composición se muestra a continuación.

**Cuadro 41. Composición del Ramo 33**

Fondo	Origen	Distribución
<b>Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)</b>	<p>La Federación apoyará a los Estados con los recursos necesarios para el pago de servicios correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados.</p> <p>Estos recursos complementarios se destinan para que las entidades federativas ejerzan las atribuciones en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se le asignan, respectivamente, en el artículo 13 y 16 de la Ley General de Educación (artículo 26 LCF).</p>	<p>Para la transferencia de los recursos en materia de servicios personales, la SEP establecerá un sistema de administración de nómina de educación básica y normal.</p> <p>Los recursos serán pagados por orden y cuenta de las entidades federativas a sus empleados del servicio educativo.</p> <p>La asignación presupuestal se relaciona con el gasto de operación presupuestado para la entidad federativa en el PEF 2013, y la participación de la entidad federativa en la matrícula potencial nacional en el año anterior.</p>
	<b>Servicios de Salud (FASSA)</b>	<p>El monto del FASSA, se determinará cada año en el PEF, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal.</li> <li>II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas en el</li> </ol>

<p>PEF se hayan transferido a los estados, durante el ejercicio fiscal anterior.</p> <p>III. Por los recursos transferidos a los estados en el ejercicio fiscal anterior para cubrir el gasto de operación e inversión.</p> <p>IV. Por otros recursos se destinen para promover la equidad en los servicios de salud. (artículo 30 LFC).</p>	<p>para población abierta se ejerza en la entidad federativa.</p> <p>Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3°, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.</p>
<p>El FAIS se determinará en el PEF por un monto equivalente, como referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable (RFP). Se compone de dos fondos:</p> <p>a) El 0.3066% de la RFP corresponde al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades.</p> <p>b) El 2.2228% de la RFP al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México.</p> <p>(artículo 32 de la LCF).</p>	<p>Para efectos de la formulación anual del PPEF, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, a más tardar, el 15 de agosto de cada año, publicará en el DOF, las variables y fuentes de información para el cálculo de esta fórmula y dará a conocer los porcentajes de participación que se asignará a cada entidad (artículo 34 LCF).</p> <p><i>*Las entidades distribuirán entre los municipios y demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México, con una fórmula igual a la señalada, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. (artículo 35 LCF).</i></p> <p>Las aportaciones que con cargo al FAIS reciban las entidades federativas, los municipios y las Alcaldías, se destinarán solo al financiamiento de obras, acciones básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, y en las zonas de atención prioritaria.</p>



<b>Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)</b>	<p>Se determina anualmente en el PEF por un monto equivalente (como referencia) de 2.35% de la RFP a entidades y municipios y de 0.2123% de RFP para la Ciudad de México (artículo 36 LCF).</p>	<p>Se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, según la información del INEGI, y para el caso de la Ciudad de México, es 75% correspondiente a cada Alcaldía conforme el criterio de factor de población residente y el 25% al factor de población flotante.</p> <p>Las entidades federativas ocuparán la misma fórmula para distribuir los recursos que correspondan a sus municipios y Alcaldías, en proporción directa al número de habitantes. (artículo 38 LCF).</p> <p>Los recursos se destinan, principalmente al pago de derechos por concepto de agua, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y atención a las necesidades en materia de seguridad pública (artículo 37 LCF).</p>
<b>Aportaciones Múltiples (FAM)</b>	<p>Se determina en el PPEF por un monto al 0.814% de la recaudación federal participable en dos partes: 46% hacia la asistencia social a través de instituciones públicas, y 54% a infraestructura de los niveles de educación básica, media superior y superior (artículos 39-40 LCF).</p>	<p>A más tardar, el 31 de enero las Secretarías de Salud y de Educación Pública darán a conocer el monto correspondiente a cada entidad por cada uno de los componentes del Fondo (artículo 41 LCF).</p> <p>Los recursos se destinan en un 46% a desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social, y el 54% a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de escuelas (artículo 40 LCF).</p>

<b>Seguridad Pública (FASP)</b>	<p>El FASP se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el PEF. La Secretaría de Gobernación formulará a la SHCP una propuesta para la integración de dicho Fondo (artículo 44 LCF).</p>	<p>En el PEF de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Se tomarán como criterios el número de habitantes de las entidades federativas, el índice de ocupación penitenciaria, la implantación de programas de prevención del delito, recursos destinados a apoyar las acciones de los municipios en materia de seguridad, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (artículo 44 LCF).</p> <p>Entre otros rubros, los recursos se destinan a la profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública, equipamiento, percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público (artículo 45 LCF).</p>
<b>Educación Tecnológica y Adultos (FAETA)</b>	<p>El monto del FAETA se determinará en el PEF, exclusivamente conforme los siguientes elementos: registro de planteles, instalaciones educativas y de plantillas de personal; los recursos transferidos a las entidades federativas de acuerdo con el PEF del ejercicio inmediato anterior, y, en el caso de educación para adultos, se harán cálculos mediante fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo (Artículo 43 LCF).</p>	<p>Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y la Ciudad de México, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios (Artículo 42 LCF).</p>

Se determinará anualmente en el PEF correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40% de la recaudación federal participable (Artículo 46 LCF).

Por la fórmula del artículo 46 de la LCF, se infiere que el FAFEF se distribuye a las entidades federativas de acuerdo a los siguientes indicadores:

- a) Monto asignado al FAFEF en 2007
- b) Recíproco al PIB per cápita
- c) Tamaño de la población de cada entidad federativa

Estos fondos se destinan a:

- Inversión en infraestructura física.
- Saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda pública.
- Como apoyo al saneamiento de pensiones.
- Modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales.
- Fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
- Como apoyo a la educación pública.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores (Artículo 47 LCF).

#### 4.2.2.3. Análisis de las fórmulas

El análisis de las fórmulas fiscales establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal es de suma importancia, en virtud de que el desarrollo en los términos que

vimos en el capítulo I, depende de la adecuada distribución de los recursos. Paradójicamente estamos de acuerdo con la hipótesis que plantea Ignacio Ibarra en su trabajo respecto a que la *combinación actual de los ponderadores de la Fórmula de Coordinación Fiscal no contribuye a la reducción en el nivel de desigualdad de los mexicanos*<sup>203</sup>. Se demostrará su veracidad con algunos elementos básicos econométricos y de estadística.

La fórmula que determina el artículo 2° de la LCF es:

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

Dentro de la ecuación, se encuentran coeficientes de distribución y la LCF precisa que los dos últimos son recaudatorios. En el primero, hay dos variables primarias: el PIB, es decir, el Producto Interno Bruto nominal del último año que hubiese dado a conocer el INEGI para la entidad  $i$ , en el año  $t$ , pero tomando en cuenta la información de un periodo trianual, y el factor de población cuya referencia es la última información oficial en la entidad  $i$ . Tiene carácter resarcitorio, pues pretende recompensar la actividad económica de cada entidad.<sup>204</sup>

$$C1_{i,t} = (PIB_{i,t-1} / PIB_{i,t-2})n_i / \sum_k (PIB_{k,t-1} / PIB_{k,t-2})n_k$$

Los siguientes coeficientes de distribución, la LCF los asume como incentivos recaudatorios. Así el  $C2$  toma la variable  $\Delta IE_{i,t}$  representa la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad  $i$  en el año  $t$ , y también, el impuesto predial y los derechos por suministro de agua cobrados por los municipios de la entidad. Se define de esta manera:

$$C2_{i,t} = (\Delta IE_{i,t-1}n_i / \sum_k (\Delta IE_{k,t-1})n_k)$$

El tercer coeficiente de naturaleza recaudatorio está dado por:

$$C3_{i,t} = (IE_{i,t-1}n_i / \sum_k (IE_{k,t-1})n_k)$$

<sup>203</sup> Ibarra López, Ignacio, "¿Es posible reducir la desigualdad de ingresos en México con la fórmula fiscal de asignación de participaciones actual?", México, *Contaduría y Administración*, vol. 65, núm. 3, septiembre de 2020, p. 3, visible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-10422020000300008&script=sci\\_arttext&lng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-10422020000300008&script=sci_arttext&lng=es). (consultado el 12 de abril de 2022).

<sup>204</sup> Arechederra, Fernando K. y Urzúa, Carlos M., "Hacia una nueva Ley de Coordinación Fiscal", *EGAP Working Papers* 2017-03, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2017, pp. 10, visible en <https://docplayer.es/85481375-Hacia-una-nueva-ley-de-coordinacion-fiscal-fernando-k-arechederra-y-carlos-m-urzua-documento-de-trabajo-working-paper-egap.html> (consultada el 11 de abril de 2022).

Finalmente,  $\Delta FGP_{07,t}$  es la diferencia entre el FGP del año 2007 y el año  $t$ , que se distribuye conforme a los coeficientes  $C1$ ,  $C2$  y  $C3$  obtenidos, y  $P_{i,07}$  la participación del fondo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

El efecto poblacional se incluye en todos los coeficientes de la fórmula, dado que el PIB como los impuestos se generan para la entidad  $i$ , están relacionados positivamente con el crecimiento poblacional. Por esta razón no es de extrañar que los estados con mayor actividad económica (PIB e impuestos) sean aquellos que terminan concentrando la mayor cantidad de recursos participables<sup>205</sup>.

A partir de que la fórmula comenzó a utilizarse, son perceptibles las imprecisiones en el cálculo de los recursos que le corresponden a cada entidad federativa. Por ejemplo, el otrora Distrito Federal resultó perjudicado porque, aunque recauda 20% de los impuestos y derechos locales a nivel nacional, sólo concentra el 7% de población total. Contrario a ello, el Estado de México se vio beneficiado, pues, aunque sólo concentra el 12.1% de la recaudación local, tiene 13.5% de la población<sup>206</sup>.

Para entender el porqué de esta desproporción, se debe decir que la fórmula se compone de dos partes: el monto fijo idéntico al de 2007 para cada una de las entidades federativas; y, la segunda parte es un monto variable que es determinado por el Fondo General de Participaciones (FGP) y tres componentes que evalúan el crecimiento del PIB, el crecimiento en los ingresos propios de cada entidad, y todos ellos ponderados por su población<sup>207</sup>.

El crecimiento de FGP proviene de la diferencia en la Recaudación Federal Participable observada para el mes  $t$  del año en curso contra el mismo mes del año 2007. Con precisión, el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal la define como *la recaudación que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por los mismos conceptos.*

---

<sup>205</sup> Ibarra López, Ignacio, *op cit.*, p. 9.

<sup>206</sup> Chávez Presa, Jorge y Hernández Trillo, Fausto (coords.), *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C., 2012, p. 33.

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 58.

La relevancia de esta variable reside en que es la base con la que el gobierno federal calcula las participaciones federales y algunos fondos de las aportaciones federales a distribuir a los estados y municipios.

Ahora bien, si tomamos en cuenta la fórmula anterior a la actual, en la que no se tomaba en cuenta el FGP de 2007 para cada entidad federativa y  $n$ , la variable de población no estaba en los tres coeficientes, los estados a los que mayormente se beneficiaba era aquellos con economías petroleras como Tabasco y Campeche, y los que contaban con poca población, Tlaxcala, Nayarit, Colima y Baja California Sur. Esto fue así porque la primera parte de la fórmula se conformaba del criterio poblacional que en ese entonces sólo equivalía al 45%; el segundo coeficiente era resarcitorio al tomar en cuenta los impuestos asignables, que equivalían al 45%; finalmente, el tercer coeficiente pretendía compensar a las entidades menos favorecidas. Como resultado de este cálculo se podía observar una tendencia positiva, pues a pesar de la disimilitud de los tres coeficientes de participación, la distribución sí acababa por ser un tanto resarcitoria<sup>208</sup>.

La realidad cambió con la actual fórmula, pues mientras el Estado de México obtuvo un mayor monto de participaciones, los estados de Campeche y Tabasco tuvieron una importante merma en la obtención de recursos por este rubro. El caso especial es el de Chiapas, pues la fórmula no incorpora ningún componente compensatorio, por lo que también se vio perjudicado a pesar de tener un porcentaje de pobreza de casi el 80% de su población. Cabe decir que los estados perdedores no vieron mermadas sus participaciones en términos absolutos pues la masa presupuestaria creció en el periodo de estudio.

En ese sentido, para Fernando K. Arechederra y Alan Carbajal<sup>209</sup>, los errores aritméticos están centrados en la forma de considerar a la variable población. La fórmula le da la misma ponderación al PIBE -Producto Interno Bruto de los estados

---

<sup>208</sup> Fernando K. y Urzúa, Carlos M., *op cit.*, pp. 6-9.

<sup>209</sup> Arechederra Mustre, Fernando K. y Carbajal Zúñiga, Alan, "Errores estadísticos en la Ley de Coordinación Fiscal de México: Una nota", México, *Estudios Económicos*, vol. 32, núm. 2, julio-diciembre 2017, pp. 323-325, visible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/ee/v32n2/0186-7202-ee-32-02-00317.pdf>. (consultado el 12 de abril de 2022).

de la República- (C1) que, al coeficiente poblacional, mismo comportamiento sigue la recaudación de impuestos y derechos (C2).

Por ello, la obtención de los datos es fundamental. En cuanto a la variable población, las cifras entre 1991 a 1999 se tomaban de la última información oficial dada a conocer por el INEGI en el año que se publica, es decir, podían ir hasta tres o cuatro años desfazados, por ejemplo, de 1991 a 1994 se tomó en cuenta el *Censo de población y vivienda*, y en 1997 a 1999, el *Conteo de población y vivienda* de 1995. Después, en 1999, se modificó la LCF para que el número de habitantes se tomara de la última información. Como se puede ver, se utilizaron distintas fuentes de información.

Luego, la SHCP, en 2003, comenzó a utilizar la *Encuesta Nacional de Empleo* para la distribución de participaciones, ya que, en ella, el INEGI incluía estimaciones trimestrales de la población nacional y por entidad federativa. Este instrumento es sustituido por la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE), mismo que se utiliza hasta la actualidad. Cabe decir que cuando existen conteos o censos son éstos la fuente de información para las fórmulas de distribución.

En consecuencia, al analizar en el tiempo el comportamiento de la variable poblacional se identifica un problema estructural que impacta a todas las entidades federativas, ya que las estimaciones de población de la ENOE, al considerar los ajustes que éstas sufren con censos y conteos, se observa que no es temporalmente consistente, ya que se subestima o sobreestima el número de habitantes a nivel nacional y como resultado, el de cada entidad federativa. Lo anterior, reduce o aumenta, dependiendo el caso, los ingresos que los estados y la Ciudad de México reciben por concepto de participaciones<sup>210</sup>.

Al cierre de la revisión de este trabajo, las participaciones se calcularon -tal como se puede apreciar en el Anexo 1- con la ENOE del último trimestre de 2021, no con el Censo de Población de 2020 (que ya cuenta con resultados). Asimismo, el INEGI tuvo que suspender el levantamiento de la Encuesta en abril de 2020 debido a la contingencia sanitaria, para reactivarla en julio del mismo año, junto a una encuesta telefónica.

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 326.

En paralelo, el Instituto realizó precisiones a la información pues los resultados de los datos absolutos de las encuestas en hogares se ajustan siempre a proyecciones demográficas, no solo con la finalidad de tener un referente poblacional en periodos intercensales, sino también para eliminar las fluctuaciones en los datos estimados que son inherentes a los esquemas de muestreo , lo que facilita las comparaciones en el tiempo. Así los resultados se presentan ajustados a las proyecciones del Consejo General de Población (CONAPO).

La última actualización de la información del INEGI determinó que el 22 de junio de 2021 se reemplazaron los tabuladores del primer trimestre de 2019. Además, el 19 de agosto de 2021, se reemplazaron los archivos de los tabuladores de los trimestres de 2020, debido a la actualización de las estimaciones de población. Finalmente, el 22 de noviembre de 2021, se reemplazaron los archivos de los tabulados de los cuatro trimestres de 2019, debido a que se actualizaron las estimaciones de población, con base en la propia actualización del Marco de Muestreo de Viviendas del INEGI<sup>211</sup>.

La desactualización del conteo de población y las diferentes fuentes causan la imprecisión que se ve reflejado en el monto de participaciones, aunque existen mecanismos compensatorios.

Otra de las variables, según los autores<sup>212</sup> mencionados, causa un desajuste es el PIB por cada entidad federativa, en virtud de que su peso es del 60% del FGP. Para el cálculo de este coeficiente se toma en cuenta los valores nominales, lo cual significa que se tiene un índice de precios distinto, por lo que el crecimiento que se observa al tomar la información nominal, no corresponde al esfuerzo que realizan las entidades federativas, cuestión que hace que el incentivo que marca la Ley de Coordinación Fiscal pierda sentido.

Para mostrar esta imprecisión, se puede señalar la variación bruta del PIBE: para 2003-2004, el caso más drástico es Campeche, pues mientras que el PIBE real se ubicaba en 1.000, el nominal, con el que hacen el cálculo, se ubicó en 1.350;

---

<sup>211</sup> *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Registro de notas sobre las precisiones a la información y actualización de archivos de tabulados*, INEGI, 17 de febrero de 2022, visible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe\\_notas\\_tabulados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_notas_tabulados.pdf).

<sup>212</sup> Arechderra Mustre, Fernando K. y Carbajal Zúñiga, *op cit.*, p. 331.



durante los años 2007-2008, ya con la nueva fórmula, la misma entidad tuvo un PIBE real de 0.900 y un nominal de 1.140; finalmente, para 2013-2014, el valor nominal y real prácticamente se igualaron.

De hecho, la varianza del crecimiento bruto con los valores nominales evidencia mayor volatilidad que con los valores reales, por lo que lejos de generar los incentivos para los que fue diseñada la inclusión del PIBE en la mecánica de la LCF, provoca distorsiones que se materializan en la distribución de las participaciones<sup>213</sup>.

Un componente adicional es la oportunidad de la información, pues el PIBE considerado muestra rezagos importantes. El caso más representativo fue que en 2008 se utilizó el PIBE de 2003 y 2004, base 1993. Después para el cálculo de diciembre de 2015, se tomó como base el PIB de 2013-2014. Actualmente, para calcular el segundo coeficiente de la ecuación del FGP, se toma en cuenta el resultado publicado el 9 de diciembre de 2021, mismo que se desfasa a 2020 y tiene como año base el año 2013<sup>214</sup>.

El último factor lo constituye el marco normativo heterogéneo de rendición de cuentas de cada una de las entidades federativas, y junto con ello, las inconsistencias entre los reportes de las cuentas públicas y la información validada por el Secretaría de Hacienda. La consecuencia es la falta de certeza jurídica, así como el poco incentivo para aumentar la recaudación de los gobiernos subnacionales.

En conjunto, esta serie de problemas se constata cuando comparamos las variables población, la recaudación anual, el porcentaje de pobreza, y la distribución del FGP para el cálculo de ministraciones correspondientes a los primeros meses de 2022, se deduce que si bien los estados de mayor fortaleza financiera aportan cantidades importantes para soportar a aquellas que no la tienen, si consideramos el nivel de carencias de cada estado, la orientación del recurso no está ayudando a

---

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 335.

<sup>214</sup> *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2020*, INEGI, comunicado de prensa núm. 727/21, 09 de diciembre de 2021, visible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBEntFed2020.pdf>.

alcanzar una mejor redistribución de la riqueza, tal como se demuestra en la comparativa de variables del Anexo 1.

Ahora bien, los demás Fondos que constituyen el Ramo 28, tienen menor peso en el cálculo de las participaciones federales que le corresponden a cada una de las entidades federativas. Sin embargo, dichos recursos son relevantes para la economía de los municipios.

Derivado de lo anterior, en el marco de la descentralización fiscal, orientada a la devolución de responsabilidades tributarias a los gobiernos locales, se establece en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política Federal, la libertad de los municipios para administrar su hacienda pública, la cual se conforma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos, además de las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, y las participaciones federales, así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Conforme al marco constitucional, se puede clasificar a los ingresos que integran la hacienda pública municipal de la manera siguiente: los ingresos propios son aquellos que se obtienen dentro de su comunidad, e ingresos ordinarios que son ingresos propios más las aportaciones y participaciones. Bajo este esquema, para 2022, los ingresos propios municipales representan el 25.9% de sus ingresos totales, mientras que el gasto federalizado, el 71.3%, y un 2.7% el financiamiento<sup>215</sup>.

El desequilibrio presupuestario obedece a que, mientras en el marco constitucional se establece que México es un sistema federal y que los tres órdenes de gobierno tienen diversas facultades concurrentes o coordinadas, en el rubro de ingresos tributarios presenta una alta centralización. Por ello, se crearon las transferencias federales, entre ellas, las de naturaleza no condicionada desde el gobierno central hasta los territorios municipales.

Es preciso enfatizar que el fondo de participaciones que se distribuyen a los municipios se integre como mínimo con el 20% de las participaciones de las

---

<sup>215</sup> Herrera González, Vladimir, "Gasto Federalizado en el Paquete Económico 2022", México, Webinar: *Análisis de la Propuesta de Paquete Económico 2022*, 7 de octubre de 2021, visible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5420/Presentaci%C3%B3n%20Mtro.%20Herrera.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

entidades federativas; no obstante, para 2019 el FGP, once entidades federativas distribuyen un porcentaje mayor, como es el caso de Aguascalientes (23%), Baja California Sur (24%), Campeche (24%), Colima (22%), Jalisco (22%), Nayarit (22.5%), Oaxaca (21%), Querétaro (22.5), Sinaloa (22%), Tabasco (22%) y Zacatecas (22%)<sup>216</sup>.

Como se ha visto con el análisis de estos dos Fondos del Ramo 28, la intención que tuvo el legislador de incentivar a los estados y municipios a procurarse mayores ingresos para fortalecer sus haciendas públicas, no se ve reflejada en el momento de operacionalizar su ejecución, en virtud de que las variables consideradas en las fórmulas implican la actualización y acceso a la información, la oportuna rendición de cuentas, y, en el caso del FFM, conocimiento pleno de los órganos legislativos locales de la situación de cada uno de los municipio de sus estados.

En cuanto al Ramo 33 o aportaciones federales, como se puede deducir de la descripción de los Fondos que lo componen, la prioridad es atender los temas más sensibles para la sociedad, y abonar al desarrollo del país. Tal es su importancia en las finanzas de los gobiernos subnacionales que representa entre el 45% y hasta el 60% de sus ingresos totales (tal como se puede ver en el Anexo 2) desde que se creó a finales de los años noventa. Cabe decir, que antes de este mecanismo que se añadió en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, existió el Ramo 26, “Solidaridad y Desarrollo Regional” que comenzó siendo 23% de las transferencias al 65% en 1997. Estos recursos estaban destinados al combate a la pobreza. Sin embargo, junto con los cambios que se vivieron en los albores del cambio de milenio, inició la descentralización fiscal<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> López Moguel, Ana Isabel y Cuevas Reyes, Liliana, *La distribución de las participaciones a los municipios en México*, México, INDETEC, 2019, p. 8, visible en [http://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=20&path=/biblioteca/Federalismo\\_Hacendario/2019\\_01/8\\_Lopez\\_y\\_Cuevas\\_01072019\\_v\\_extendida\\_01072019.pdf](http://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=20&path=/biblioteca/Federalismo_Hacendario/2019_01/8_Lopez_y_Cuevas_01072019_v_extendida_01072019.pdf), (consultada el 15 de octubre de 2019).

<sup>217</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Manual de transferencias federales para municipios*, México, SEGOB, 2011, pp. 103-104, visible en [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Manual\\_de\\_Transferencias\\_Federales\\_para\\_Municipios](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Manual_de_Transferencias_Federales_para_Municipios), (consultada el 16 de octubre de 2019).

En ese sentido, el primero de los fondos es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), conforme los artículos 33 y 35 de la LCF, se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto nivel de marginación, y zonas de atención prioritaria. Para su distribución, se utilizará la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales publicada por el CONEVAL. Además, siempre deberá enfatizarse su carácter redistributivo.

La fórmula que prevalecía antes del 2013 incentivaba no reducir la pobreza para que la transferencia no disminuyera, además no inducía a emplear los recursos de forma eficiente. Del mismo modo que estos factores influyeron para replantearse un nuevo mecanismo de repartición, el CONEVAL propuso un nuevo índice multidisciplinar de pobreza para México.

Derivado de lo anterior, en la exposición de motivos del decreto que reformaba diversas disposiciones de la LCF, se mencionaba que la fórmula atendía a tres componentes: a) el número promedio de carencias de la población en pobreza extrema; b) eficacia en la reducción de la pobreza extrema con el objetivo de premiar a las entidades federativas que focalizan los recursos del fondo adecuadamente, y c) la garantía de un monto fijo equivalente al importe que cada entidad recibió en 2013.

Ahora bien, la problemática que presenta el cálculo del FAIS es la asimetría de información entre el gobierno federal y los municipios, pues éstos saben el esfuerzo que hicieron para disminuir la pobreza, pero el gobierno federal no tiene modo de determinar si es consecuencia de estas acciones o si es resultado de otras variables como las políticas a nivel federal y estatal, y del esfuerzo de las personas en estado de pobreza.

A pesar de ello, la cantidad que se transfiere a los municipios, en comparación con el gasto en desarrollo social a escala nacional, puede resultar poco significativa para influir en el índice de pobreza multidimensional. Lo que si debe tomarse en cuenta es reconocer que el efecto de los programas gubernamentales financiados mediante transferencias sólo conducirá a los

impactos deseados si se crean mecanismos que logren alinear los incentivos de los diferentes ámbitos de gobierno<sup>218</sup>.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, conforme el artículo 37 de la LFC, debe ser destinado a la satisfacción a los requerimientos de los municipios y Alcaldías, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descarga de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con seguridad pública de sus habitantes.

Los dos fondos, el FAIS y el FORTAMUN son directamente ejercidos por los gobiernos municipales, los cuales constituyen el 19% de los recursos, mientras el 81% lo hacen los gobiernos estatales conforme el artículo 49 de la LCF. Del total de ingresos del municipio, las aportaciones constituyen alrededor del 30%. Sin embargo, entre más alto es el rezago social, la participación de las aportaciones corresponde en promedio a 58%; en tanto los municipios con grado de rezago social muy bajo es de 18%<sup>219</sup>.

El siguiente Fondo es el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)<sup>220</sup> cuyo objetivo es mejorar los servicios educativos en México, pero su naturaleza es complementaria para ejercer las atribuciones, que de manera exclusiva se les asignan a las entidades federativas, y apoyarlas con

---

<sup>218</sup> Ibarra Salazar, "Fundamentos de la nueva fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México", México, *El Trimestre Económico*, vol. LXXXV (1), núm. 337, enero-marzo de 2018, pp. 213-215, visible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-718X2018000100195&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-718X2018000100195&script=sci_arttext) (consultada el 17 de octubre de 2019).

<sup>219</sup> Con datos obtenidos del INEGI 2016, citados en Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de resultados 2015-2017: Evaluación de los Fondos del Ramo General* 33, México, CONEVAL, 2018, p.11, visible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones\\_Ramo\\_33/Informes/Informe\\_Resultados\\_R33\\_15\\_17.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_15_17.pdf). (consultado el 17 de septiembre de 2019).

<sup>220</sup> Para desarrollar este tema, nos basamos en Auditoría Superior de la Federación, *Ramo General 33. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, Auditoría Espacial del Gasto Federalizado*, México, ASF, Cámara de Diputados, febrero 2018, visible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-FONE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-FONE_a.pdf). (consultada el 20 de septiembre de 2019).

recursos para cubrir los gastos de operación. Además, deberán realizar lo que establece la Ley General de Educación en los artículos 13 y 16, que entre otras cosas son la formación docente, prestar los servicios educativos a todos los niveles, y proponer criterios regionales a los planes de estudio.

En cuanto a la distribución y administración del FONE, se indica que lo conforman los recursos administrados por la SHCP, con apoyo de la Secretaría de Educación Pública (SEP), mediante la validación de nóminas de personal federal transferido, emitidas por las entidades federativas (90.9% servicios personales), y el recurso transferido por la Tesorería de la Federación a las entidades federativas para la administración y aplicación del mismo (3.5% gastos de operación, 3.0% otro de gasto corriente, y 2.5% fondo de compensación).

Ahora bien, dentro del universo de Fondos del Ramo 33 cuyo ejercicio depende de las entidades federativas, el FONE es el más importante, pues si tomamos en cuenta los resultados de la Cuenta Pública 2016, este fondo significó 32.6% del gasto federalizado programable y el 53.1% de las Aportaciones Federales. Sin embargo, no sólo se transfieren los recursos del gasto federalizado programable por el Ramo 33, sino que se involucra el Ramo General 25; los convenios de descentralización y reasignación, y los subsidios mediante el Ramo General 23 y el Seguro Popular.

Cabe mencionar que la naturaleza y criterios operativos del FONE han estado vigentes desde la reforma a la LCF en 2013; no obstante, con la administración de 2018-2024, era previsible que tuviera modificaciones, en virtud de la abrogación y aprobación de la nueva Ley General de Educación, y demás marco normativo en este rubro. Además, la emergencia sanitaria le restó importantes recursos, a tal punto de no tener un crecimiento real de 2020 a 2021<sup>221</sup>.

Respecto al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), los recursos que se transfieren a los Servicios Estatales de Salud de las 32 entidades federativas, están destinados a cubrir las necesidades de salud de la población sin seguridad social, mediante acciones fundamentales de atención, prevención y

---

<sup>221</sup> Martínez Vargas, Tamara, "Gasto público en educación" PPEF 2021, CIEP, <https://ciep.mx/SIVI>, (consultada el 15 de abril de 2022).

promoción de la salud; fomento y riesgo sanitario, capacitación y formación para la salud.

Para determinar el fondo, se toma en cuenta los siguientes elementos: a) inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal y las erogaciones que corresponden por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; b) por los recursos transferidos durante el ejercicio fiscal inmediato anterior para cubrir el gasto en servicios personales; c) por los recursos transferidos a la entidades para cubrir el gasto de operación e inversión, salvo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento por parte de la Federación, y d) por otros recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud (artículo 30 de la LCF).

Otro de los Fondos que también tiene una relación directa con la definición antes mencionada es el Fondo de Aportaciones Múltiples, porque es el único recurso etiquetado para la asistencia social alimentaria en las entidades federativas, puesto que otorga desayunos escolares; apoyos alimentarios consistentes en despensas, alimentación de albergues, casas hogar y utensilios para preparar alimentos. Además, es uno de los complementos en materia de educación, al orientarse a la infraestructura educativa básica, media superior y superior.

En ese sentido, la ASF<sup>222</sup> expone en el documento correspondiente de la Cuenta Pública 2016 que, al haber un gran número de personas en pobreza extrema, así como una demanda creciente de espacios educativos, el Gobierno Federal ha transferido a los estados poco más de \$105,761.00 mdp en el FAM en los ejercicios fiscales de 2011-2016.

Asimismo, el mayor monto de las aportaciones es para asistencia social que participa un promedio de 46.0% del total del FAM, Infraestructura Educativa Básica con el 19.4%, e Infraestructura Educativa Superior recibe 34.6%. Dichos montos, dentro del gasto federalizado, se reparten de la misma manera que para el FONE.

---

<sup>222</sup> ASF, *Ramo General 33. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*, México, ASF, Cámara de Diputados, febrero 2018, p. 19, visible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-FAM\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-FAM_a.pdf) (consultada el 15 de abril de 2022).

Finalmente, dos fondos que se determinan en el PEF: el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA) que se regula en los artículos 42 y 43 de la LCF, cuyo objetivo es prestar servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (FASP) establecido en los artículos 44 y 45 de la LCF, cuya integración surge de la propuesta que la Secretaría de Gobernación realice a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se destina a la profesionalización de las personas de las instituciones de seguridad pública; percepciones extraordinarias del personal de las Procuradurías de Justicia, a la operación de base de datos criminalísticos, hacia el mejoramiento de la infraestructura para la procuración de justicia, y al seguimiento de programas.

En este punto conviene decir que si bien las aportaciones y participaciones son uno de los principales objetos de análisis de este trabajo dentro de los Ramos Generales de Gasto Programable está el Ramo 23, núcleo de utilización incorrecta de recursos que impacta en la disponibilidad total para llevar a cabo diversos proyectos en beneficio de la población.

### *Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas*

El Ramo 23<sup>223</sup> tiene como función primordial reservar fondos para atender contingencias y compromisos de diversos órdenes, salarial y económico. Dicha naturaleza deriva en la vinculación estrecha a las diferentes fases, desde la programación hasta el ejercicio del gasto.

En la fase del ejercicio del gasto es necesario contar con un instrumento que habilite el control del gasto público; un ramo que permita recoger y conciliar el diferencial entre las estimaciones presupuestarias y el gasto efectuado. De la misma manera, tiene la función de registrar y reservar los Fondos vinculados a la política de estabilización, es decir, acopiar los excedentes de ingresos públicos. En cuanto

---

<sup>223</sup> Para tratar este tema, nos basamos en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?*, México, CEFP, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, abril 2018, visible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0082018.pdf>. (consultada el 20 de septiembre de 2019).



una reserva para gasto, constituye un ahorro que se emplea para evitar sus fluctuaciones abruptas.

En resumen, el Ramo 23 realiza una función de desempeño en el seguimiento de la aplicación de los egresos, para garantizar el cumplimiento de las políticas del gasto público, sus objetivos y metas; además, la SHCP determina que contribuye al logro de los siguientes objetivos:

- a) El cumplimiento del balance presupuestario.
- b) El control de las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto aprobado, incluyendo las erogaciones con cargo a ingresos excedentes.
- c) La reasignación eficiente entre ramos y entidades.
- d) Efectuar operaciones de cierre presupuestario.
- e) El cumplimiento de disposiciones legales aplicables o programas autorizados al Ramo General.

Este Ramo General constituye la llamada “caja negra del gobierno”, pues los recursos y el cómo se reparten, no responden a fórmulas como los Fondos de los Ramos 28 y 33 especificadas en el capítulo de la Ley de Coordinación Fiscal. De ahí la importancia de entender su estructura y comportamiento, los cuales mostraremos en el siguiente apartado, y con mayor detalle en Anexo 3.

#### **4.2.3. Ejercicio del gasto público**

Conforme al artículo 45 de la LFPRH, *los responsables de la administración, en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados.* Aquí debemos recordar -como se esquematizaba en el cuadro 17- que el ciclo presupuestario está dirigido por el enfoque de Gestión para Resultados, es decir, *se debe cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto por la ley y demás disposiciones aplicables.*

Ahora bien, de acuerdo con la misma disposición, *la Secretaría [SHCP] y la Función Pública podrán suscribir con las dependencias y entidades, convenios o bases de desempeño cuya vigencia podrá exceder el ejercicio fiscal correspondiente, a fin de establecer compromisos de resultados y medidas*

*presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas. Las dependencias y entidades que suscriban dichos convenios o bases se sujetarán a los controles presupuestarios establecidos en dichos instrumentos, conforme al marco jurídico aplicable, a sus presupuestos autorizados y a las medidas que determine la Secretaría [SHCP], en los términos del Reglamento [de la LFPRH].*

*Ante cualquier eventualidad, las dependencias y entidades podrán solicitar a la Secretaría [SHCP] recursos que les permitan atender contingencias o, en su caso, gastos urgentes de operación, a través de acuerdos de ministración, siempre y cuando éstos se regularicen con cargo a sus respectivos presupuestos invariablemente mediante la expedición de una cuenta por liquidar certificada (artículo 46 de la LFPRH).*

Es preciso también mencionar que en términos del artículo 51 de la LFPRH la Tesorería de la Federación efectúa los cobros y pagos correspondientes a las dependencias. Asimismo, por determinación del Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, puede manejar, temporal o permanentemente de manera centralizada los fondos y pagos de las entidades.

Para todos los efectos, la Tesorería será la beneficiaria de las garantías que se otorguen a favor de las dependencias y en el caso de las entidades, sus propias tesorerías serán las beneficiarias (artículo 55 de la LFPRH). Sin embargo, se debe tener presente que *los ejecutores de gasto no otorgarán garantías ni efectuarán depósitos para el cumplimiento de sus obligaciones de pago con cargo al Presupuesto de Egresos* (artículo 56 de la LFPRH).

Los ejecutores de gasto, tal como lo mencionábamos, deben adecuarse a los montos autorizados en el PEF para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, pero existe la posibilidad de adecuaciones presupuestarias en términos de los artículos 19, 20 y 21 de la LFPRH, además de lo establecido en el Capítulo III, Título Tercero de la misma Ley, donde se determina que las adecuaciones comprenderán: modificaciones a las estructuras administrativa, funcional y programática, económica y geográfica; modificaciones a los calendarios de

presupuesto, y ampliaciones y reducciones líquidas al PEF o a los flujos de efectivo correspondientes (Artículo 58).

Por regla general, las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando a la SHCP; no obstante, cuando se trate de las siguientes adecuaciones externas, se requerirá la autorización de la SHCP: recibir subsidios y transferencias, traspasos de recursos de gasto de inversión, traspasos que implique un aumento en los servicios personales, cambio de calendarios de presupuestos no compensados, las modificaciones que afecten los balances de operación primario y financiero, modificaciones a los subsidios, y las erogaciones con cargo a ingresos excedentes (Artículo 59 de la LFPRH).

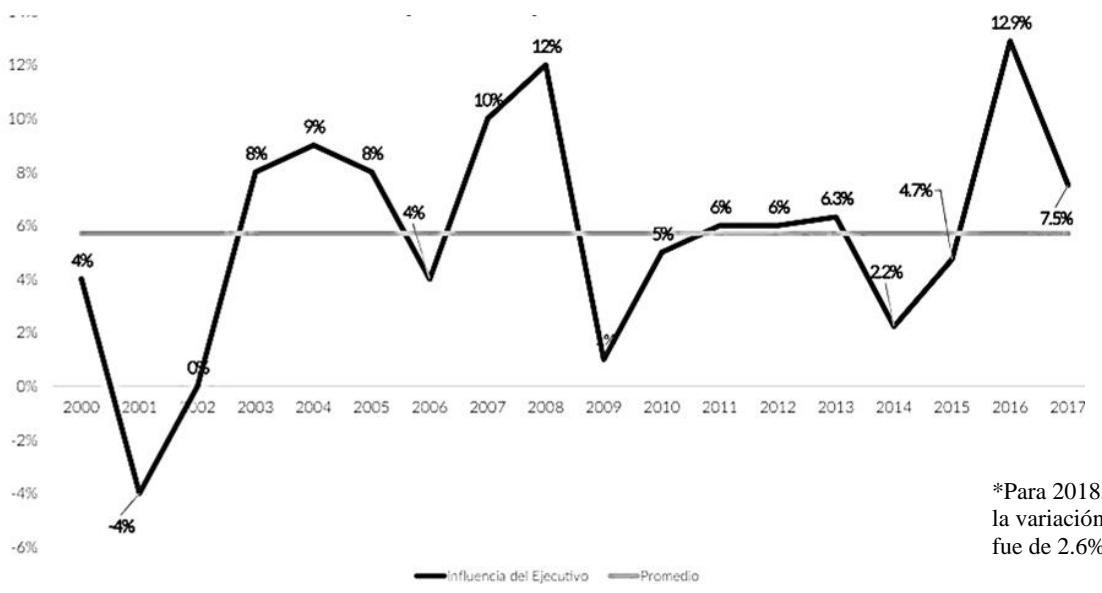
Dentro de la administración pública, tanto federal como de las entidades federativas debe privar la austeridad y disciplina presupuestaria. En el artículo 61 de la LFPRH se señala que *los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos*. Esto en concordancia con dos políticas de Estado transversales: la austeridad republicana - que analizábamos al inicio de este apartado-, y de mejora regulatoria -que trataremos más adelante-.

El proceso presupuestario en México, como se puede deducir del marco normativo antes expuesto, permite que la ejecución del gasto público por parte de las instituciones de los tres órdenes de gobierno sea de forma discrecional, especialmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto es así porque no existe un balance sano entre flexibilidad presupuestaria y mecanismos de control de riesgos. Las disposiciones sobre el tiempo y responsables de ajustar el presupuesto no están previstas en la Constitución o en las leyes sobre la materia, sino en reglamentos que define la SHCP. Dicho diseño, no permite la injerencia directa del Congreso de la Unión en la ejecución del gasto y con ello, imponer los límites necesarios.

Además, la LFPRH se enfoca a regular la responsabilidad hacendaria de las dependencias y entidades, en demérito de las otras modalidades para gastar el presupuesto como son los Ramos Generales. La problemática que deriva en el conflicto de interés que se suscita al ser la SHCP la institución que a su vez propone y autoriza las modificaciones al Presupuesto. Estas lagunas normativas no garantizan que los recursos se ejerzan siguiendo objetivos y criterios institucionales, y es imposible fiscalizar a los servidores públicos por sus decisiones cuando sus responsabilidades no han sido definidas.

En la práctica, mediante los datos de las cuentas públicas de la Secretaría de Hacienda, se constata la influencia del Ejecutivo Federal en la disponibilidad del presupuesto, la cual, algunas veces, incluso trastoca el sentido de la planeación nacional. Para visualizar en concreto este punto, con la siguiente gráfica se muestra, en general, el sobre ejercicio (solo aquellos que están en cero no representan dicho fenómeno). En términos monetarios, entre 2001 y 2006 el monto en promedio fue de 151,242 millones de pesos; de 2007 a 2012, 259,609, y durante el periodo de 2013 a 2018, 293,555.

**Cuadro 42. Gráfica sobre variaciones del presupuesto aprobado y el ejercido entre 2000 y 2018<sup>224</sup>**



\*Para 2018, la variación fue de 2.6%

<sup>224</sup> Ugalde, Luis Carlos, *op cit.*, p. 135.

Otro de los puntos que merecen atención es el destino de los ingresos excedentes, los cuales son definidos por la LFPRH en su artículo 2° como *los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto.*

El uso de los ingresos excedentes muestra que la Secretaría de Hacienda cuenta con amplias facultades para autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas durante el ejercicio fiscal. Por esta razón, se observa que en los últimos años se ha llevado a cabo reformas al marco normativo para reducir la discrecionalidad con la que estos recursos pueden ser asignados; las reglas precisas se establecen en el artículo 19 de la LFPRH.

Entre 2008 y 2017, estos recursos presupuestarios han sido en promedio 08.11% superiores a los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos. Esto se debe, en gran medida, por el elevado precio de los hidrocarburos colocándolo en un 62% de este tipo de ingresos, mientras que el porcentaje restante corresponde a aquellos por concepto de ingresos no tributarios, e ingresos por aprovechamientos de las dependencias de la Administración Pública Federal. Menos adeudos, partidas compensatorias a través de participaciones, el costo financiero de la deuda, así como adeudos de ejercicios fiscales anteriores, entre otros<sup>225</sup>.

Otro punto que merece atención también se refiere al destino de los recursos excedentes, pues a mayores ingresos como consecuencia de los altos precios del petróleo o mayores niveles de recaudación, no conllevan necesariamente a resultados positivos en política pública. Por ejemplo, pueden generar incentivos perversos en los sistemas de recaudación en el ámbito local: aproximadamente entre el 7 y 8% del total de ingresos de los gobiernos locales son propios, el resto provienen de las transferencias federales, principalmente de los ramos 23, 28 y 33. De ahí, la urgencia de los Gobernadores de negociar mayores recursos para sus estados.

Como se puede apreciar, el problema más grave en materia de finanzas públicas en México es la mala calidad de gasto público, pues la forma como se

---

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 142.

invierten y distribuyen los recursos públicos no están contribuyendo a elevar el potencial económico y productivo, ni a disminuir la pobreza y la desigualdad. Tal como se mencionaba, la discrecionalidad del Gobierno Federal -en el periodo de estudio-, en particular la del Poder Ejecutivo, ha privilegiado el gasto corriente por encima del gasto en inversión. Esto se demuestra cuando se observa la inversión en infraestructura, pues sólo gasta el 62% de lo que realmente requiere<sup>226</sup>.

Uno de los problemas que han contribuido al deterioro de la calidad del gasto público tiene que ver con el manejo del endeudamiento. La deuda pública ha crecido de forma consistente desde hace dos décadas, sin guardar proporción con el crecimiento económico observado en el mismo lapso de tiempo. De ahí que, en la administración de Peña Nieto, el gasto en salud creció apenas el 0.5% real anual, el gasto en educación disminuyó en 1.7%, y el gasto en inversión física representó en promedio el 11% del gasto total programable frente al 17% en el periodo comprendido entre 1990 y 2016<sup>227</sup>.

La discrecionalidad con la que se decide el endeudamiento ha tenido resultados desfavorables para la calidad del gasto. Fenómeno que ocurre por el contraste de la facticidad normativa. Según la LFPRH, el Gobierno propone un nivel de endeudamiento que debe ser aprobado por el Congreso. Sin embargo, este modelo asume que existen posibilidades de una discusión legislativa que no sucede en la práctica, por lo que el techo de endeudamiento no es valorado apropiadamente por el Congreso, ni en términos de su tamaño, ni de su destino y evolución.

Asimismo, la normatividad establece que cada vez que el Gobierno quiera solicitar un nuevo endeudamiento, tiene que presentar al Congreso un plan de financiero que establezca cuándo irá reduciendo los niveles de endeudamiento; no obstante, el Congreso concede deuda sin exigir el cumplimiento de los planes.

Finalmente, la Constitución admite, en el artículo 73, que el Congreso pueda aprobar nuevos endeudamientos siempre y cuando sea para financiar proyectos

---

<sup>226</sup> Campos, Mariana, *et al.*, *Léase si quiere: Blindar el gasto público contra la discrecionalidad*, México, México Evalúa, 2018, p. 238, visible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/04/libro-lease-siquiere-gobernarenserio-capitulo07.pdf>. (consultada el 16 de abril de 2022).

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 243.

productivos, de nuevo, éste no cumple su función, pues aprueba las solicitudes de deuda del Gobierno sin que éste indique qué proyectos y programas se van a financiar con dicha deuda. Así el Gobierno cuenta con amplia discrecionalidad para asignar los recursos del endeudamiento sin justificar su destino<sup>228</sup>.

Otro de los problemas es el sobrejercicio de gasto. En este rubro, el Ramo 23 fue responsable del 23.2% en la administración de 2012-2018. producto de las negociaciones en el seno del *Pacto por México*, se aprobó un Fondo adicional bajo la forma de subsidio destinada a infraestructura, pavimentación e, incluso, otros apartados como los Programas Regionales y Proyectos de Desarrollo Regional. Estos recursos se asignaron a los Coordinadores Parlamentarios de la Cámara de Diputados para distribuirlos, a su vez, entre los legisladores.

El problema de distribución de los recursos es que el criterio de selección tanto regional como para el destino final de éstos fue político y no técnico, es decir, de intercambio clientelar, lo que resultó en el ejercicio insuficiente y sin transparencia por las autoridades estatales y municipales.

Al respecto, se creó el FORTALECE en PEF 2016, Fondo que permitió que los diputados federales destinaran recursos de manera directa a sus entidades, municipios o Alcaldías. De las 27 entidades que recibieron recursos por este concepto, tres concentraron los mayores recursos: Estado de México, Chiapas y Puebla. Cabe decir que, en aquel momento, sus gobernadores se perfilaban como posibles candidatos a la Presidencia. Adicional a ello, el reparto de los recursos no consideró criterios técnicos como índices de marginación y/o desarrollo social, encuestas origen-destino o análisis costo beneficio, ni ningún otro criterio similar que justificara su asignación<sup>229</sup>.

El Ramo 23 tuvo un gasto 15% mayor al aprobado al tercer trimestre de 2018 (18 mil millones de pesos) pero respecto al mismo trimestre del año anterior su gasto total disminuyó en 31% real (64.6 mil millones de pesos). A pesar de lo anterior, el gasto de los programas discrecionales del Ramo 23 superó su presupuesto en 924% al tercer trimestre de 2018. Adicionalmente, estos

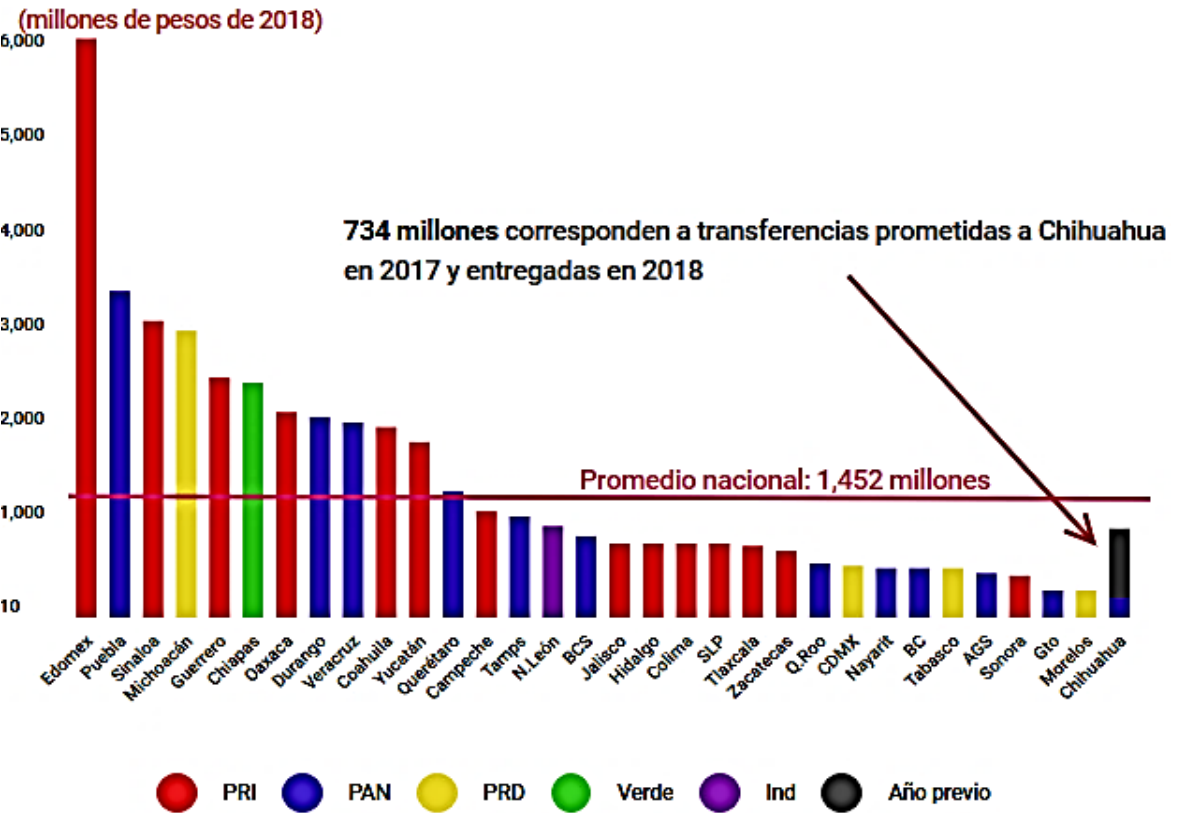
---

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>229</sup> Ugalde, Luis Carlos, *óp. cit.*, p. 169.

programas gastaron 30% real anual más que al trimestre del 2017. Una posible explicación podría encontrarse en la naturaleza electoral de 2018. Algunos de los estados que más recibieron al tercer trimestre son del partido en el poder (PRI), otros como Michoacán mostraron apoyo directo o indirecto al candidato federal del PRI. Un caso distinto es el de Chihuahua, quien recibió en 2018 recursos por convenios firmados bajo el programa Fortafin, a pesar que la SHCP emitió comunicado en enero de 2018 afirmando que esto no era posible. Se tenían pendientes de envío a Chihuahua 734 millones de pesos de los convenios de 2017. Por lo anterior se observa que Chihuahua fue el estado que menos recibió al tercer trimestre con 219 millones de pesos<sup>230</sup>.

**Cuadro 43. Transferencias del Ramo 23 a septiembre de 2018**



Fuente: Elaboración propia con cifras de SHCP e Inegi, se consideraron las transferencias de Fortafin y Programas Regionales. Para el estado de Chihuahua se revisaron los convenios firmados con la SHCP y el estado.

<sup>230</sup> “Números de Erario”, *México Evalúa*, septiembre 2018, visible en <https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/analisis-de-las-finanzas-a-septiembre-2018/> (consultada el 16 de abril de 2022).



Quedémonos con Chihuahua para ejemplificar los problemas de discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de recursos de los programas de subsidios del Ramo 23. En 2016, la entidad recibió el máximo monto en su historia. Destaca que este año fue electoral y que el partido en Gobierno federal era del mismo partido estatal saliente. En contraste, en 2017, cuando el Gobierno estatal en turno era de un partido distinto pues se dio una alternancia, se notó una caída significativa en la cantidad que recibió el estado por estos programas. A septiembre de ese año, había recibido 62 millones de pesos. En 2012, año en el cual se llevaron a cabo las elecciones federales y el gobernador pertenecía a un partido distinto al del Gobierno federal, había sucedido un fenómeno similar. El caso de Chihuahua ejemplifica entonces el uso político de los recursos públicos de los programas de subsidios del Ramo 23 y la falta de transparencia en su asignación<sup>231</sup>.

Antes de concluir con esta etapa de ejercicio del ciclo presupuestario retomemos el tema de la inversión pública, mismo que se relaciona directamente con la naturaleza del gasto público en los tres órdenes de gobierno, en virtud de que su ausencia o exceso inciden en el desarrollo integral del país.

Para comenzar, es preciso tener presente que, bajo el contexto macroeconómico, la inversión pública<sup>232</sup> ha tenido un papel secundario en la promoción del crecimiento y del desarrollo económicos, debido al modelo de política económica neoliberal, donde se le dio prioridad a la inversión privada. En otras palabras, se asume que el mercado lidere la actividad económica y sean los agentes económicos los impulsores. No obstante, el argumento tecnocrático, la privatización de la economía ha resultado insuficiente para lograr las metas y objetivos esperados.

---

<sup>231</sup> Campos, Mariana, *et al.*, *op cit.*, p. 2

<sup>232</sup> Para tratar este tema nos basamos en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Evolución del gasto en inversión pública en México 2010-2019*, México, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, CEFP/019/2019, 31 de mayo de 2019, visible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0192019.pdf>. (consultada el 30 de abril de 2019)

El contexto económico global en crisis tuvo influencia en el tipo de medidas que se adoptaron en México. Una vez que pasó la crisis de 2009, cinco años después, se inició la estrategia de consolidación fiscal y la meta de finanzas sanas, con lo que el gasto público se limitó a atender los gastos comprometidos, por lo que el presupuesto disponible para inversión pública se vio aún más limitado afectando en mayor medida las obras de infraestructura social, educación y salud.

Ahora bien, para el periodo comprendido de 2010 a 2018, es decir, durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, la inversión privada pasó de 73.4% en 2010 a 86.3% para 2018 de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF); por lo tanto, la inversión pública pasó del 26.6% al 13.7%. Estos últimos porcentajes en términos del PIB, se puede decir que, en 2010, el gasto de inversión era de 4.4% y la inversión física de 3.3%, en 2019 se presenta con 2.9% y 2.6%, respectivamente.

En cuando a la proporción del gasto programable en el PEF de 2010 a 2019, el gasto en inversión participó promedio de 21.5% contra el 78.5% del gasto corriente. Sin embargo, dentro de las variaciones en el comportamiento del gasto de inversión, hubo un incremento importante, en virtud del fortalecimiento de PEMEX y de la CFE como respuesta de la reforma energética, pero existió un decremento en 2016 a partir de la baja de precios internacionales del petróleo.

Tres consideraciones para concluir este tema. La inversión en obra pública decreció de forma importante durante el periodo, pero es preciso enfatizar que, durante la vigencia del *Pacto por México*, las cifras tendieron al alza para contraerse en el segundo trienio de Enrique Peña Nieto. Un segundo punto es el sobre ejercicio respecto a lo aprobado en el presupuesto en inversión. Finalmente, las estrategias económicas en esta materia no repercutieron para mejorar el índice de competitividad a nivel mundial.

### **4.3. FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO**

#### **4.3.1. Marco teórico y normativo**

La etapa conclusiva del ciclo presupuestario refiere el control y la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos del Estado. Al respecto, en México, de

conformidad con la división tripartita de los poderes públicos existen dos controles: uno interno dentro de un Poder o entidad pública, y otro externo que lo lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, de acuerdo con el objeto de control, puede decirse que el control interno se enfoca al presupuesto asignado al sujeto durante su ejercicio anual -revisión *ex ante* o *ex post*-, y el control externo que se concentra en la revisión *ex post* de la cuenta pública que integra los gastos públicos efectuados durante el ejercicio fiscal inmediato anterior. Cabe decir que, en términos generales, los controles internos a cargo de la Contralorías se asocian a la revisión, y los externos a la fiscalización.

Es preciso distinguir dos conceptos que se relacionan con la fiscalización: la rendición de cuentas y la transparencia. En ese sentido, Schedler<sup>233</sup> señala que el primer concepto tiene una dimensión informativa, que consiste en la petición a los funcionarios públicos para que den cuenta de sus decisiones; una dimensión argumentativa, para que expliquen tales decisiones, y una dimensión punitiva, que implica sanciones para los casos de incumplimiento de los deberes legalmente establecidos de los gobernantes y funcionarios públicos.

La transparencia por otro lado, aparece como un elemento transversal a la rendición de cuentas, vinculado al derecho a la información, en virtud de que se pone a disposición del escrutinio público. En el orden jurídico mexicano, se cataloga como un derecho humano que se garantiza a través de los mecanismos e instrumentos derivados del artículo 6° constitucional.

Ahora bien, desde la perspectiva jurídica financiera, la fiscalización superior del gasto público se define como

*...el deber público del Poder Legislativo de revisar el ejercicio de los recursos públicos; dicho deber se realiza a través de la revisión que hace una Entidad Superior de Fiscalización de la cuenta pública anual y de los informes parciales o avances de gestión financiera que se consolidan en ella. Pertenece al subsistema de los controles de tipo externo dentro del sistema de rendición*

---

<sup>233</sup> Citado en Figueroa Neri, Aimée, "De lo horizontal a lo vertical: fiscalización superior del gasto público y su transparencia", en Figueroa Neri, Aimée, *Cuenta pública en México*. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior, México, Universidad de Guadalajara, 2005, p. 50.

*de cuentas de tipo horizontal, y puede convertirse, mediante su transparencia, en una vertical*<sup>234</sup>.

Los tres elementos del control, evaluación y vigilancia del presupuesto público forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño<sup>235</sup>, el cual está basado en dos pilares:

- a) *Seguimiento*. Es la verificación del desempeño del nivel de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios, por medio de indicadores estructurados en Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y Fichas de Indicador del Desempeño (FID)
- b) *Evaluación*. Es el análisis sistemático y objetivo de los programas federales para determinar su congruencia y analizar el logro de sus objetivos y metas, para identificar su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. Se utilizan personas externas para que las evaluaciones sean objetivas, además con el fin de mejorar los programas, se identifican “Aspectos Susceptibles de Mejora”

El sustento constitucional de ambos pilares, se ubica, en primer término, en el artículo 134, en virtud de que establece que los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, serán evaluados por las instancias técnicas que establezca cada orden de gobierno.

Derivado de esta disposición constitucional, la LFPRH en el artículo 45, establece que los ejecutores del gasto deberán contar con sistemas de control presupuestario, cuyos objetivos y metas se sujetarán a las políticas de la SHCP. Los funcionarios atenderán los informes en materia de control y auditoría que les sean turnados y vigilarán la correcta implantación de las medidas preventivas y correctivas a las que haya lugar.

---

<sup>234</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>235</sup> Información obtenida en la página de Transparencia Presupuestaria, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>. (consultada el 01 de mayo de /2019),

El artículo 78 de la misma normatividad, indica que las dependencias, o entidades, a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos e instituciones que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias del programa.

En el caso de la evaluación del gasto federalizado (artículo 85 LFPRH), los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y municipios serán evaluados conforme indicadores estratégicos. Asimismo, los gobiernos locales deberán enviar al Ejecutivo Federal, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos.

Finalmente, los artículos 110 y 111 contienen las normas de evaluación. En ese sentido, se establece que la SHCP realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados. Dicha evaluación de desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

Por otra parte, la fiscalización externa se fundamenta en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política donde se establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objetivo de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Dicho precepto constitucional sustenta el Sistema Nacional de Fiscalización (regulado por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción -LGSNA-, artículo 37), mismo que tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a

avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Sus integrantes son:

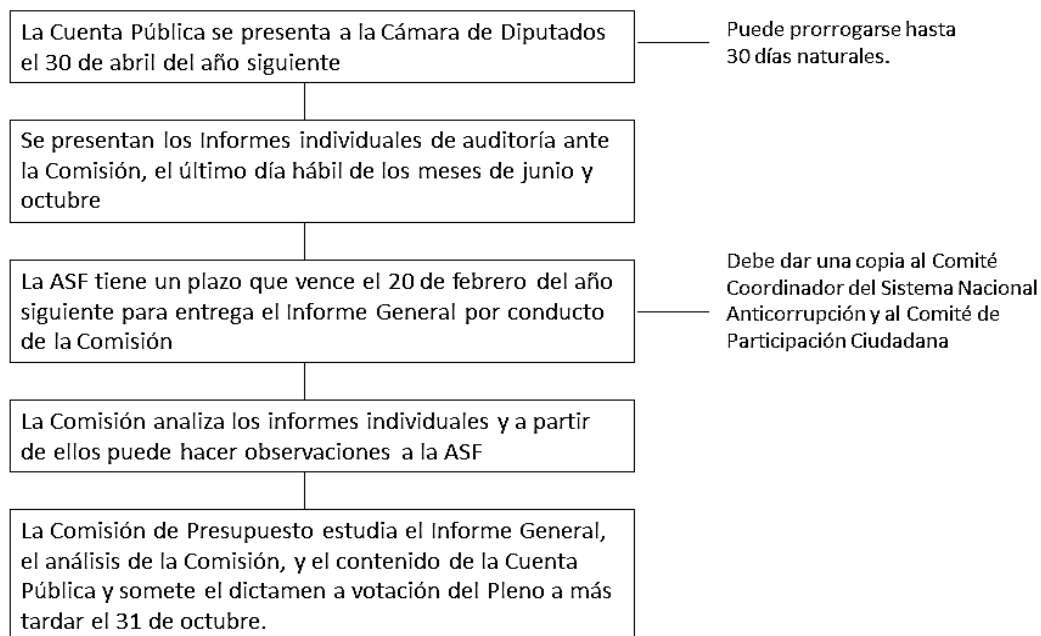
- a) La Auditoría Superior de la Federación.
- b) La Secretaría de la Función Pública.
- c) Las entidades de fiscalización superiores locales, y
- d) Las Secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno de las entidades federativas.

Para efectos de este trabajo, de las instituciones anteriores, se analizará las funciones y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), misma que, conforme el artículo 79, tendrá autonomía técnica y de gestión. Asimismo, puede iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones deberán referirse a la información definitiva presentada en Cuenta Pública.

La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la ASF comprende la fiscalización de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales. Además, las prácticas de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales (artículo 79, p. 4 y f. I de la CPEUM; artículo 2° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, LFRCF).

El procedimiento que debe de seguir la fiscalización de la cuenta pública se muestra en el cuadro siguiente.

**Cuadro 44. Procedimiento de fiscalización de la Cuenta Pública<sup>236</sup>**



\* Comisión. Comisión de Vigilancia de la ASF  
 \* Comisión de Presupuesto. Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara

Aparte de cumplir con el procedimiento que describe en el cuadro 44, la ASF fiscaliza directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, conforme al programa anual publicado en el DOF. Éstos forman parte de la revisión de la Cuenta Pública (artículo 47 LFRCF).

Asimismo, la ASF fiscaliza, de manera directa, las participaciones federales conforme la facultad establecida en el artículo 79, fracción I de la CPEUM. En dicha fiscalización se incluye la aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales; la oportunidad de la ministración de los recursos, y la deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.

<sup>236</sup> Elaboración propia con base en la LFRCF y la CPEUM.

Si después del análisis que realiza la ASF detecta anomalías e inconsistencias que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, puede promover la imposición de sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; dar vista a los órganos internos de control competentes; presentar denuncias ante la Fiscalía Especializada, y presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara de Diputados (artículo 67 LFRCF).

En términos reales, la ASF, como parte del Congreso de la Unión, se coordina con Comisiones integradas conforme a la representación de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, y con ello, a las decisiones de la Junta de Coordinación Política, cuyo fin último es procurar los acuerdos de la Cámara; sin embargo, los estudios que implican pueden ser más objetivos. Aun así, el marco normativo dispone que la Comisión de Vigilancia de la ASF, a través de la Unidad de Evaluación y Control, vigilará que los servidores de la Auditoría Superior se sujeten a las leyes aplicables (artículos 102-104 LFRCF).

El marco normativo le da amplias facultades a la ASF para fiscalizar los recursos públicos, lo cual permite visualizar el problema de las desviaciones de los montos para cada rubro y la magnitud que representa en las finanzas públicas. Esto es fundamental porque el marco normativo que rige el ejercicio del presupuesto permite la discrecionalidad en su disposición.

De esa manera, el impacto de la actuación de la ASF se puede medir por la recuperación de millones de pesos, las acciones emprendidas a partir de los hallazgos, y la importancia de la fiscalización del gasto federalizado. Los tres ámbitos se muestran en las gráficas siguientes<sup>237</sup>.

**Cuadro 45. Recuperación de recursos públicos entre 2000 y 2020 (millones de pesos)**

Año Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
<b>2000</b>	22.4	0.0	22.4	0	0.0
<b>2001</b>	42.6	15.6	27.0	0	0.0

<sup>237</sup> Datos del Sistema Público de Consultas de Auditoría del sitio web de la Auditoría Superior de la Federación, visible en <http://www.asfdatos.gob.mx/>, (consultada el 20 de abril de 2022).



<b>2002</b>	355.4	92.0	263.3	0	0.0
<b>2003</b>	1,237.6	285.1	951.2	1.3388	1.3
<b>2004</b>	6,740.1	2,967.0	3,525.7	247.4338	247.4
<b>2005</b>	2,031.3	435.0	1,092.4	503.8366	503.8
<b>2006</b>	12,898.5	1,118.9	11,586.9	192.692	192.7
<b>2007</b>	16,529.4	4,690.1	10,141.0	1698.2608	1,698.3
<b>2008</b>	18,734.9	8,365.3	7,693.2	2676.4588	2,676.5
<b>2009</b>	41,004.3	10,331.0	28,487.2	2186.1496	2,186.1
<b>2010</b>	26,248.9	9,250.6	14,326.7	2671.6168	2,671.6
<b>2011</b>	37,923.1	12,451.0	18,382.6	7057.3503	7,089.5
<b>2012</b>	79,253.7	13,858.8	28,811.8	13885.3201	36,583.1
<b>2013</b>	108,206.2	7,730.3	52,952.9	21537.08343	47,523.1
<b>2014</b>	136,966.2	6,468.1	76,758.1	43094.57914	53,740.0
<b>2015</b>	65,742.2	5,460.6	29,918.4	27687.07916	30,363.2
<b>2016</b>	144,736.5	7,169.3	76,185.6	3.01105	61,381.6
<b>2017</b>	82,122.8	2,509.5	41,158.2	0	38,455.2
<b>2018</b>	150,515.8	1,765.3	35,941.2	0	112,809.3
<b>2019</b>	58,830.4	1,474.3	17,336.0	0	40,020.2
<b>2020</b>	41,424.6	1,832.4	3.4	0	39,588.8
<b>Total</b>	<b>1,031,566.7</b>	<b>98,270.0</b>	<b>455,564.9</b>	<b>123442.2104</b>	<b>477,731.8</b>

**Cuadro 46. Acciones de la ASF a partir del ejercicio de fiscalización entre 2000 y 2020**

Tipo Acción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recomendación	336	666	414	381	855	2138	3745	3981	3400	2880	3930
Recomendación al Desempeño	-	-	-	-	-	-	48	792	54	-	-
Promoción de Intervención de la Instancia de Control	181	84	33	75	-	8	-	-	-	-	-
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	2	-	-	-	5	4	8	49	38	37	37
Solicitud de Aclaración	108	53	39	148	38	30	26	56	17	48	18
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	-	-	-	-	213	185	183	1053	670	786	1208

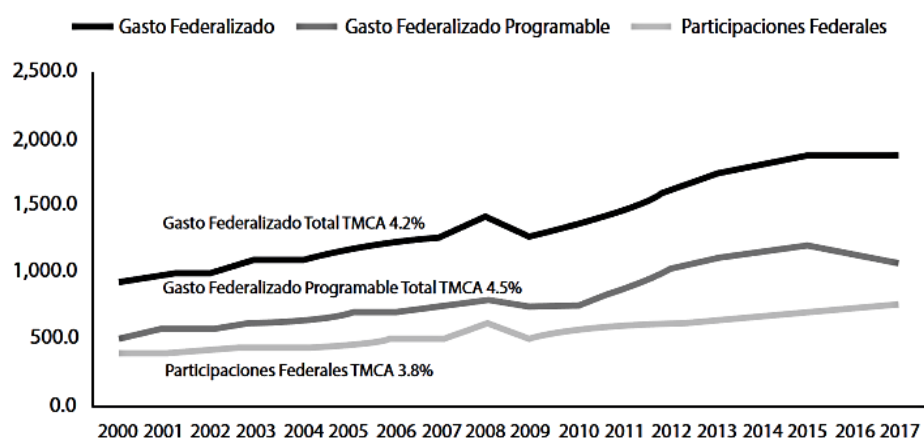
Pliego de Observaciones	6	1	34	99	175	138	180	968	939	833	1065
Denuncia de Hechos	-	-	-	-	-	-	2	1	32	85	69
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	-	-	-	7	26	17	32	262	211	173	315
Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

<b>Tipo Acción</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Recomendación</b>	3625	3728	3763	867	885	1483	997	758	394	491
<b>Recomendación al Desempeño</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Promoción de Intervención de la Instancia de Control</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal</b>	45	39	23	36	37	151	103	97	77	65
<b>Solicitud de Aclaración</b>	37	272	358	895	203	270	124	140	165	161
<b>Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria</b>	1015	1160	649	1417	1983	1712	2219	1333	868	863
<b>Pliego de Observaciones</b>	975	1539	1603	1815	2155	2216	1411	1600	850	703
<b>Denuncia de Hechos</b>	47	115	80	69	12	4	5	-	-	-
<b>Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria</b>	247	357	511	624	855	1	-	-	-	-
<b>Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa</b>	-	-	-	-	-	1023	703	399	20	1

Respecto al gasto federalizado, en el Informe General Ejecutivo de la Cuenta 2017 de la ASF, menciona que el importe de este gasto en 2017 representó el 35.5% del gasto neto total federal, cifra congruente con el promedio que se mantuvo del

periodo 2000 a 2017. Tal recurso, como se señaló en el apartado anterior, se canaliza a los gobiernos locales mediante dos modalidades o componentes: el gasto federalizado programable, que se integra por transferencias etiquetadas, y las participaciones federales, que son recursos de libre disposición para las haciendas públicas locales. Durante los últimos 17 ejercicios fiscales ha crecido de esta forma:

**Cuadro 47. Gasto Federalizado: Total, programable y participaciones 2000-2017, tasa de crecimiento (miles de millones de pesos de 2017)**<sup>238</sup>:



Como se puede percibir de lo expuesto en este apartado, la auditoría al gasto público es uno de los controles constitucionales y al poder más importante en una democracia madura, en virtud, que, a través de los mecanismos previstos en el marco legal anterior, los ciudadanos pueden conocer cómo se ejercen los recursos públicos. Los avances quedaron a la vista en las anteriores gráficas; no obstante, existen algunas deficiencias -como se verá en el siguiente apartado- que deberán ser atendidas para mejorar la última etapa del ciclo presupuestario.

#### 4.3.2. Deficiencias en la fiscalización superior

Contrario a la evidencia anterior, la fiscalización superior carece de un diseño estructural que lo coloque como un contundente mecanismo de control de los recursos públicos cuantitativa y cualitativamente.

<sup>238</sup> Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2017, Auditoría Superior de la Federación, p. 134, visible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe\\_feb2019\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf), (consultada el 02 de mayo de 2019).

Un primer punto a considerar es el desfase temporal de las acciones de la ASF en el ciclo presupuestario, en virtud de que la revisión de la cuenta pública lleva un año de retraso; de ahí surgen los siguientes problemas:

- a) No hay una revisión en tiempo real: existe una extemporaneidad entre la emisión de resultados y su revisión.
- b) Conforme al esquema del SED, debe haber coherencia entre planeación, programación, presupuestación y ejercicio, con el fin de iniciar el mismo ciclo, pero con la información del anterior para subsanar las inconsistencias, errores, y, de ser el caso, la normatividad sobre la materia, lo cual no se presenta. Tal problemática es uno de los elementos que condicionan de manera negativa, el ciclo de las políticas públicas.
- c) En caso de que, derivado de la fiscalización de los recursos, se presuma la comisión de delitos o faltas administrativas, los servidores públicos responsables recibirían una sanción no resarcitoria del daño al erario público.

Otras cuestiones a considerar son<sup>239</sup>:

1. El mínimo porcentaje auditado del universo auditable.
2. La falta de fuerza coercitiva de la ASF para el cumplimiento de los Resultados de las Auditorías de Desempeño.
3. Las Comisiones de Vigilancia de la ASF y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados están sujetas al vaivén político, por virtud de que, como en las demás Comisiones, sus miembros son electos discrecionalmente por el Coordinador del Grupo Parlamentario correspondiente y no siempre se atiende el conocimiento y experiencia que deberían tener en la materia.

Además de las áreas de oportunidad que presenta la labor de la ASF, a nivel nacional hay serios problemas para cumplir las obligaciones de transparencia y acceso a la información, lo cual, como se vio en el momento que se analizamos las fórmulas para repartir los recursos del gasto federalizado, los datos que reporten las

---

<sup>239</sup> Cárdenas, Jaime, “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México” y Valadés, Diego, “Autonomía, fiscalización y control del poder”, en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ-UNAM, 2009, pp. 99-110, y 293-307.

entidades federativas y los municipios son los que se verifican y se toman en cuenta para su cálculo. Esta situación ocurre por la relativa debilidad institucional de los municipios, y, por tanto, de la descoordinación de los Entes Fiscalizadores Locales, tal como se puede ver en el Anexo 4.

#### **4.3.3. La corrupción como un problema sistemático**

El esfuerzo institucional de la fiscalización del gasto público implica abonar al establecimiento de un Estado de derecho capaz de ser eficiente en sus procesos para alcanzar sus propósitos más loables y consensados a través de medios como una buena legislación, observancia de la misma tanto de servidores públicos como de gobernados, y la aceptación cultural tanto de mérito como de acción de un buen gobierno y sociedad.

En contraste con lo anterior nos encontramos con la corrupción como un *script* cultural, cuyo eje es la socialización entendida como el aprendizaje y apropiación de pautas y valores sociales. Si esta noción la trasladamos al sistema político, entonces la socialización política constituye

*un proceso de aprendizaje acumulativo, por medio del cual el individuo tiende a agruparse y adoptar valores y creencias sobre diversos aspectos de la vida política. Este proceso también permite al individuo aprender, interpretar o reinterpretar sus encuentros personales con la realidad política de su entorno. La socialización política también facilita una serie de circunstancias tales como crear un margen de expectativas y aspiraciones políticas, proporcionar un referente del quehacer político, establecer esquemas de relaciones políticas, dar cohesión y solidez a los grupos políticos, abrir canales de comunicación, identificar y comprender los hechos políticos más relevantes, descifrar sus propios símbolos de poder y establecer el orden de prioridades en los valores políticos de su grupo político<sup>240</sup>.*

---

<sup>240</sup> Nieto, Nubia, “La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción”, Colombia, *Análisis Político*, Universidad Nacional de Colombia, vol. 24, núm. 71, p. 167, visible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/44245>, (consultada el 22 de abril de 2022).

De ahí que como señala Diego Valadés<sup>241</sup>,

*la corrupción no debe ser desestimada, ya que reproduce un modelo organizativo eficaz. Considerarla como un fenómeno desestructurado es un error que limita las posibilidades de combatirla. Su presencia tiene soporte en instituciones públicas y privadas, y si bien [no es un sistema en sí misma, si se vale de otros sistemas], es decir, utiliza recursos organizacionales de los espacios donde encuentra acogida. En los Estados con capacidad combativa débil, la corrupción se vuelve autopoiética. El concepto implica que la replicación se lleva a cabo sin depender del entorno. Cuando el Estado se limita a combatir las exteriorizaciones de la corrupción al tiempo que deja subsistente su acción sistémica, las prácticas corruptas se multiplican como resultado de la impunidad.*

Es con este fenómeno que se puede comprender mejor el concepto de acoplamiento del que hablaba Luhmann. Al tratar el acoplamiento entre el sistema político y el sistema jurídico sostiene que el punto de intersección ocurre en el establecimiento del Estado, empero no bajo cualquier forma, se requiere una solución que permita observar al derecho desde el punto de vista de la política, y la política desde el punto de vista del derecho. Justo ahí surge el constructo Constitución, misma que logra aumentar los grados de libertad tanto del sistema político como del jurídico, de tal suerte que en ambos es posible la autopoiesis y la autoorganización, y por otra, se canaliza la irritación mutua de ambos sistemas.

La Constitución no es un simple logro de un texto, sino se trata de un Estado la unidad organizada de decisión y de efectuación. El sistema político encuentra posibilidades de aceptar el derecho como instrumento para alcanzar sus fines políticos y utiliza para ello los caminos y las formas de comunicación que se encuentran en las organizaciones estatales. El sistema jurídico puede ver el

---

<sup>241</sup> Valadés, Diego, “Consideraciones teóricas sobre constitucionalismo y corrupción”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), *La Constitución y el combate a la corrupción*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2022, pp. 340-341, visible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6677-la-constitucion-y-el-combate-a-la-corrupcion> (consultado el 22 de abril de 2022).

sistema político bajo el código conforme derecho/no derecho. Se encuentran ambos sistemas, sin que su función y código quede traslapado<sup>242</sup>.

La cualidad de referencialidad de ambos sistemas coincide en el hecho de que se anticipa obediencia, es decir, se presupone a sí mismo. De ahí que la función de la política sea mantener la capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente. En otras palabras, la vinculación de las decisiones debe realizarse de forma efectiva; tales decisiones son vinculatorias universalmente, y lo importante no es la decisión misma, sino la capacidad para tomarla. Solo así se entiende que la sociedad en general tenga la oportunidad de trascender el momento y que el sistema político garantice que puede proteger a la sociedad de los frecuentes peligros. A esta ecuación se le debe adherir una fórmula de contingencia: la legitimidad en el caso del sistema político y legalidad para el sistema jurídico. De esa manera tanto legitimidad como legalidad se vuelven conceptos correlativos a la democracia y concuerdan en su estructura con la autopoiesis de los sistemas y con su contingencia estructural, pues en caso de conflictos, los procedimientos podrán resolverlos sin que exista un cisma<sup>243</sup>.

El proceso vinculatorio de estas operaciones son las estructuras las cuales, pueden observar como esquemas de selección que permiten reconocer y repetir, por tanto, que hacen posible estabilizar identidades. Así se pone un límite a las contingencias, de tal forma que a partir de la reutilización de estructuras pueden ordenarse y referir expectativas futuras, es decir, mediante la memoria. Ésta está conformada por procesos que son autoproducidos por el sistema creando cultura. A través de este filtro de olvidar/recordar, subsiste la guía de las posibilidades de generación de comparaciones<sup>244</sup>.

Desde el sistema del derecho, la legalidad es la semántica surgida de la distinción binaria legal/no legal, así se ubica a esta distinción como el código que permite la clausura autopoietica del derecho, ya en la lógica de lo legal, la legalidad

---

<sup>242</sup> Torres Nafarrete, Javier, *Niklas Luhmann: la política como sistema. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete*, Universidad Iberoamericana, ITESO, Colección Teoría Social, 2009, pp. 390-391.

<sup>243</sup> *Ibidem*, pp. 155, 180-183.

<sup>244</sup> Luhmann, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, México, Herder, 2007, pp. 67, 457-465.

debe entenderse como todo aquello que hace referencia a lo legal, es así que la corrupción al hacer uso discrecional de la ley puede ser considerada como no legal.

¿Cómo es posible la concurrencia de la paradoja de que coexistan, por un lado, los dos sistemas -jurídico y político- con sus respectivas funciones tiendan a la legalidad y legitimidad que, como vimos en capítulos anteriores se puede traducir como el Estado de Derecho y el bienestar común como la teleología del Estado democrático moderno, y por el otro, parezca que ambos sistemas aceptan y rechazan un elemento anómalo como la corrupción?

La respuesta reside en la socialización, pues siempre está disponible ante las decisiones tomadas por servidores públicos como una opción viable para mantener (se) en el *status quo*. Los sistemas son cerrados a partir de su cláusula operativa, pero están cognitivamente abiertos, por ello, la corrupción puede ser aprehendida y aprendida como una estrategia de supervivencia, como una forma de negociación o simplemente como la manera en la que va a relacionarse en ciertos círculos

En contraste con las soluciones superficiales, altamente técnicas y formalmente en cumplimiento a partir de instrumentos y exigencias internacionales, que se han incluido en el diseño institucional mexicano, lo que se requiere -coincidimos con Valadés- es establecer el ejercicio controlado del poder para que el poder controlado, pueda someter a la corrupción.

El constitucionalismo democrático ofrece un extenso elenco de instituciones aptas para domeñar a la corrupción, pero concierne a la política la decisión de adoptarlas y dar el margen de tiempo requerido para que entren en vigor, maduren y alcancen sus metas. Estas instituciones son, en esencia, un sistema de controles políticos, intraorgánicos, interorgánicos y de controles sociales<sup>245</sup>.

Uno de los controles interorgánicos, el federalismo debería fungir en el sistema político y jurídico como un acoplamiento a las diferencias y de vigilancia a la observancia al marco constitucional y legal. Sin embargo, como lo hemos visto en este capítulo donde tratamos el ciclo presupuestario, se sobrepone el *script* cultural de la corrupción.

---

<sup>245</sup> Valadés, Diego, "Consideraciones teóricas ...*cit.*", p. 342



Así, podemos colegir que la variable que no permite que la representación política consiga el fin último del Estado democrático constitucional, desarrollo social, no es *per se*, la ubicación geográfica en el espectro político emanado de la Revolución Francesa de izquierda/derecha, sino es la complejidad de los entramados estructurales que la socialización de la corrupción trae como consecuencia. Cabe decir que un elemento autopoiético para el sistema político es la dualidad de la concurrencia de gobierno/oposición que condensa todos los intereses públicos, privados y sociales; de temporalidad inmediata o como estrategia política a largo plazo, y media los potenciales conflictos.

En el siguiente capítulo comprenderemos la relación entre la estructuración del sistema federal mexicano, la pobreza, la corrupción y la consecución de la teleología establecida en los artículos 25, 26, 39, 40 y 41 constitucionales.

## CAPÍTULO V

### POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO NACIONAL

La actividad pública es la expresión de concepciones paradigmáticas de las diversas realidades que vive una sociedad en su conjunto. Representa una constante en el tiempo con la capacidad de adecuarse a las circunstancias por acciones subjetivas que van conformando el andamiaje cultural e institucional.

En ese devenir de la historia del pensamiento humano que se concreta en ideologías, y éstas, a su vez, en modelos de la *polis* ideal que permita el desarrollo pleno de todos sus miembros bajo un contexto armónico.

Esa armonía o correcta organización política lleva a la gobernabilidad, misma que como señala Diego Valadés<sup>246</sup>, desde la perspectiva del gobernado, adquiere el carácter de un derecho: el derecho al buen gobierno, el cual implica tener derecho a un gobierno razonable, eficaz, oportuno, equitativo, previsor y preventivo. En otras palabras, se hace indispensable que quienes gobiernan valoren sus decisiones, o asuman las consecuencias de sus omisiones, pero no es suficiente que observen su accionar, sino que enfrenten las problemáticas con soluciones dentro del orden constitucional y legal, además de usar herramientas políticas como la negociación, para evitar circunstancias desfavorables y potenciar los efectos positivos de los acuerdos a los que se llegue entre actores políticos.

Las respuestas constitucionales antes mencionadas para la gobernabilidad incluyen rubros como la equidad social para combatir y superar las condiciones de desigualdad y de exclusión y de excesos en la concentración de la riqueza, y el impulso del desarrollo mediante la formación de capital humano, social, cultural e intelectual. Además, desde el enfoque de la calidad de la democracia, se debe asegurar que el proceder gubernamental sea transparente para que asegure que los órganos del poder arreglen su conducta a una exitosa disminución de la corrupción.

---

<sup>246</sup> Para hablar del tema de gobernabilidad en el contexto de un Estado constitucional, nos basamos en Valadés, Diego, *Gobernabilidad. Aspectos constitucionales*, México, Porrúa, UNAM, 2018.

Es preciso recalcar que la gobernabilidad se enfoca a satisfacer las demandas de la población, por lo que debe brindar prestaciones y servicios, mismos que forman parte de las políticas distributivas que contribuyen a generar condiciones de equidad. Vinculado a ello, se debe ampliar el ejercicio de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales; así como fortalecer las instituciones de participación ciudadana y colectiva.

Finalmente, dos elementos para lograr la gobernabilidad en un Estado constitucional son la seguridad y la estabilidad. La primera tiene dos vertientes: una se refiere a que el Estado debe brindar tranquilidad para realizar los diversos proyectos de vida de la población, evitando caer en un estado anómico, y la otra, a la previsión normativa de situaciones y el proceso a seguir en caso que se altere el curso normal de ellas. La segunda implica que las acciones y sus efectos tengan un curso y comportamiento que se mantenga en equilibrio, de ahí que los cambios sociales, políticos y económicos deben tener eco en el modo de procesarlos por parte de los gobernantes (autopoiesis del sistema político-jurídico).

Relacionado con la gobernabilidad, subsiste un eje transversal al quehacer del Estado, la cultura política que se entiende como el conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos de forma amplia, por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos. En otras palabras, es el conjunto de signos y símbolos compartidos que afectan y dan significado a las estructuras del poder<sup>247</sup>.

La cultura política refiere prácticas en el ámbito público tanto de la ciudadanía como de quienes ejercen el poder que se hacen palpables en la vida cotidiana de un país, y en los procedimientos realizados por los órganos estatales bajo un marco normativo que los regula.

Al respecto, en el federalismo mexicano y la soberanía popular, se puede constatar la profundidad e intensidad de la inercia cultural: la consolidación de ambos principios, uno estructural y funcional; el otro, ontológico de la organización

---

<sup>247</sup> Varela Velázquez, Roberto, "Participación y cultura política", en Castro Domingo, Pablo (coord.), *Cultura política, participación y relaciones de poder*, México, El Colegio Mexiquense, A.C., UAM-I, 2005, p. 42.

política del país desde el siglo XIX, ha sido incompleta. Tal escenario es el efecto de la correlación del poder microfísico y macrofísico, en términos de Foucault, dentro de un circuito continuo. La visualización del poder debe ser ascendente para revisar la forma en que los fenómenos, técnicas y procedimientos a nivel general han determinado el comportamiento de las instituciones microfísicas del poder, y a su vez cómo éstas han influido en la construcción general<sup>248</sup>.

Los grupos liberales y progresistas propugnaron el federalismo como un ideal de unidad nacional. Sin embargo, las circunstancias políticas del país, así como los ideólogos de las diversas corrientes, no derivaron en un verdadero esquema de autonomías en todos sus niveles que ayudara a fortalecer a cada unidad de poder, sino, a partir de la conformación del sistema político en los albores del siglo XX, se centralizó el federalismo en el marco de un poder hegemónico.

De la misma manera, la soberanía popular ha sido el principio rector de todo el sistema constitucional democrático desde los inicios del Estado Mexicano; no obstante, la participación del pueblo en las decisiones públicas es marginal, aunque se elijan representantes de manera regular. En otras palabras, el micropoder que cada persona ejerce potencialmente no necesariamente se traduce en acciones gubernamentales a su favor.

Ambos principios, al adolecer de procesos fácticos y no sólo normativos, no tienen el efecto benéfico en el funcionamiento del sistema político y jurídico mexicano. De ahí que cuando los contextualizamos en el ciclo presupuestario, así como en las acciones estatales, notamos las deficiencias en el diseño institucional, y, sobre todo, en su teleología: la descentralización de facultades no empodera al núcleo más pequeño del sistema, el municipio; ni se concibe una estrategia integral para formar al pueblo como sujetos con plenitud de capacidades para integrarse a la vida pública y obtener todos los beneficios de ello.

Dicho lo anterior, como pudimos constatar en la planeación, programación, sobre todo en el ejercicio del gasto público, la interacción de los tres órdenes de gobierno, se enmarca en el juego político de la negociación, porque la “bolsa” la concentra la federación, y de ahí se reparte con base en estrategias globales que

---

<sup>248</sup> Ceballos Garibay, Héctor, *Foucault y el poder*, 3a. ed., México, Ediciones Coyoacán, 2005, pp. 45-52.

algunas ocasiones no coinciden con las situaciones que se viven en las entidades federativas y los municipios. El problema reside en la ausencia de un equilibrio entre los fines últimos del Estado como el bienestar general, la autonomía de cada gobierno local, y la necesidad de homologar algunos procedimientos para racionalizar y fiscalizar el gasto para asegurarse que su utilización sea transparente, público, y apegado a resultados.

Las consecuencias del desequilibrio recaen en la política social del país, pues a pesar de las estrategias encaminadas a cerrar las brechas de acceso a oportunidades, la satisfacción de necesidades, y formación de capacidades, la forma de operación reduce el grado de eficacia. Es justo a este tema, al que nos abocaremos en este último capítulo del trabajo.

### **5.1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA SOCIAL**

La organización política de un país corresponde a la colusión de intereses demostrados en la interrelación de las entidades subjetivas, pero, sobre todo, la forma que han acordado darle cauce en la vida pública. De ahí que el Estado Mexicano eligiera a la democracia como forma de gobierno. Los devenires históricos han modificado la naturaleza de los procedimientos democráticos, pero los elementos que definen a este régimen, se mantienen constantes.

Bajo ese contexto, una política pública corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionados con un objetivo político en forma democrática. En pocas palabras, mientras la política es un concepto amplio, correspondiente al poder en general, las políticas públicas se vinculan a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Así, las políticas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y la oposición; por eso, se concibe a los gobiernos como instrumentos para llevar a cabo políticas públicas.

Al respecto, Mény y Thoeing mencionan que la acción pública vista desde sus productos, medios y resultados debe satisfacer la condición de legitimidad en tres momentos: legitimidad de origen, poder delegado de la ciudadanía mediante elecciones; legitimidad de medios, cuando se logra un acuerdo social respecto a

instrumentos válidos y adecuados para resolver un problema; y la legitimidad de fin último u objetivo, cuando dicha acción busca efectivamente favorecer el interés público por encima de los intereses privados<sup>249</sup>.

Ahora bien, como se puede deducir de lo antes mencionado, las políticas públicas tienen una incidencia en dos momentos diferentes: cuando se presentan como parte de una agenda electoral, y durante los procesos gubernativos. El primero ocurre con un sesgo negativo, pues los institutos políticos contendientes plantean políticas para ganar las elecciones, más que elecciones para plantear políticas; pero también positivo, porque en la teoría de la democracia representativa, la opciones que se le presentan al elector son resultado de atender las aspiraciones y necesidades del cuerpo social, y por tanto, la forma como se sintetizan y la tendencia ideológica de cada grupo, permiten al elector seleccionar la que mayormente se ajuste a sus preferencias; además, si esta es mayoritaria, se puede hablar de un consenso.

Respecto al segundo de los momentos, el de ejercer la acción pública desde el gobierno, la concepción de política pública no corresponde a líneas estratégicas para convencer a la ciudadanía, sino como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos<sup>250</sup>.

De acuerdo con esta distinción, en el presente trabajo ya se presentó el esquema global donde distintos proyectos de nación convergen, vierten argumentos, y ejercen sus potestades bajo un modelo político y económico específico. En este punto del análisis, nos referimos a las acciones de gobierno con metodología clara que se asienta en cuatro etapas: origen, diseño, gestión y evaluación.

---

<sup>249</sup> Citado en Arrelano Gault, David y Blanco, Felipe, *Políticas públicas y democracia*, México, INE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 30, 2016, p.35.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p.36.

Conviene subrayar antes de adentrarnos al proceso o ciclo de políticas, la naturaleza y cualidades que deben tener para que se consideren de excelencia. En ese sentido, Eugenio Lahera<sup>251</sup> insiste en que el primer elemento es la definición de un objetivo político dentro del contexto democrático. De la misma forma deben incluir el aspecto político como justificación para que no sesguen a los actores públicos. Coexisten otras características como las siguientes:

- Fundamentación amplia y no solo específica.
- Estimación de costos, alternativas de financiamiento, y su viabilidad social, técnica y económica.
- Consistencia interna.
- Claridad de objetivos.
- Funcionalidad de los instrumentos e,
- Indicadores (costo unitario, economía, eficiencia, eficacia).

Además de las anteriores, desde el punto de vista analítico-instrumental, el momento es un factor importante. Las dinámicas de la discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político, ocurren de forma asimétrica. De ahí la importancia de estudiar las ocasiones donde existe la oportunidad de que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Empero, uno de los requisitos *sine qua non* para que la convergencia sea positiva y productiva es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, es decir, que tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos.

Por otra parte, la coherencia<sup>252</sup> es una característica primordial -como se verá más adelante cuando nos aboquemos al análisis del proceso de políticas públicas en general, y política social en específico-, para resolver la problemática nacional

---

<sup>251</sup> Lahera P., Eugenio, "Economía política de las políticas públicas", *Economía UNAM*, vol.1, núm.02, 2004 pp.35-38, visible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2004000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2004000200004&lng=es&nrm=iso). (consultada el 05 de octubre de 2019).

<sup>252</sup> Para tratar este tema nos basamos en: Cejudo, Guillermo M., y Michel, Cynthia L., "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo", México, *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, núm.1, primer semestre de 2016, pp. 3-31, visible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001). (consultada el 05 de octubre de 2019).

mediante esfuerzos compartidos y bien dirigidos. Para ello, en primera instancia, cabe distinguir entre coherencia en las políticas públicas, coherencia entre políticas de un mismo espacio, y la coherencia entre espacios de política externa. Juntas demuestran que la coherencia interna no garantiza la coherencia externa.

Todas las políticas parten de una teoría causal, pues se pretende que la intervención genere un cambio hacia una situación deseable. Sin embargo, en ocasiones, no existe el tránsito de buenas intenciones a acciones eficaces, en virtud de problemas en la coherencia entre los instrumentos, los objetos o las poblaciones objetivo, de la misma forma que durante la vigencia de los mecanismos implantados, se realizan cambios importantes, a tal grado, que pierden su esencia.

Ahora bien, se pueden presentar políticas coherentes en su interior, pero en el momento que se ponen en el espacio que implica distintas intervenciones del Estado para tratar problemas comunes, pueden potencializarse u obstaculizarse entre sí. Es evidente que el propósito consiste en lograr su armonización. En otras palabras, al asumir que los problemas son multidimensionales, la coherencia consiste en lograr que distintas políticas, cada una por vía diferente, atienda una dimensión del problema y se complementen los instrumentos de cada una de ellas.

Lo anterior hace referencia a la relativa sencillez de encontrar una metodología que garantice el buen funcionamiento de las políticas, pero, en el momento de hablar de objetivos y de la población para quienes se formulan las políticas, se vuelve más complejo, porque deben servir a un propósito común.

Como se verá en este capítulo, las políticas públicas orientadas a la erradicación de la pobreza, atienden distintos objetivos como incrementar los años de estudio, garantizar el acceso a la salud, y lograr que la gente sea más productiva, entre otros, mismos que a través de transferencias directas y construcción de infraestructura se quieren alcanzar, pero en el momento de la definición de la población objetivo presentan incoherencias instrumentales, o duplicidades en los padrones. La consecuencia es una merma en el bienestar de la población vulnerable, al asumir que el Estado cuenta con escasos recursos.



Retomemos el ciclo de políticas públicas una vez que sabemos cuáles son las expectativas respecto al resultado que se quiere obtener. Como inicio consideremos el siguiente esquema:

**Cuadro 48. Ciclo de políticas públicas**



La primera etapa consiste en posicionar una situación en la agenda pública, y luego en la gubernamental. Asimismo, en la construcción discursiva, a partir del dialogo abierto y razonamiento público, ya sea de manera directa bajo presión social coyuntural, o bajo análisis de la situación imperante en un momento determinado de la historia del país. En ambos casos, se tiene la pretensión de atender las causas y darles solución mediante acciones estratégicas precisas, en virtud de ser consideradas dentro de las prioridades sociales del gobierno en turno.

Posteriormente, cuando se asume que el problema es público y colocado en la agenda, se analiza para entender sus componentes, es decir, observar su naturaleza para impactar positivamente en la consecución del objetivo. Se plantea la relación causal y las acciones posibles con menor costo de recursos, y esfuerzo, a partir de evidencias confiables y verificables.

Una vez que se tiene el diagnóstico, se pasa al diseño de la política que significa la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular. En suma, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno<sup>253</sup>.

Tras identificar esos componentes principales, la estrategia tendría que considerar los diferentes objetivos de la acción gubernamental, así como sus efectos previsibles sobre los principales intereses afectados, para formular una cierta combinación de instrumentos que sean susceptibles de llevarse a la práctica.

La forma para comprobar si fue adecuado el diseño de la política pública es ejecutarla. No obstante, en esta fase, tiene lugar enfrentarse con una realidad más compleja de lo que cualquier diseño puede modelar, en la que lo único seguro es la incertidumbre. Por ello, el conocimiento de las organizaciones gubernamentales es fundamental para incrementar las probabilidades de éxito de las políticas públicas.

Finalmente, en la fase de evaluación, se determinan las fortalezas y debilidades de los programas y proyectos públicos una vez que se llevaron a cabo, lo que implica una retroalimentación conforme los criterios establecidos para conocer si se hizo lo correcto o no, con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública. Así se genera un puente entre la efectividad de las propias políticas públicas y la democracia. Las fallas pueden existir, pero lo importante es tener los mecanismos de corrección de errores. De ahí que la evaluación se constituya como el elemento de rendición de cuentas por excelencia ante la ciudadanía.

El siguiente punto trata sobre la política social que se identifica como una política pública desarrollada desde el ámbito gubernamental con objetivos específicos que tiende a disminuir los problemas de desigualdad y pobreza. Razón por la que, desde el comienzo, se le relacionara con el Estado de bienestar; por ejemplo, Donati y Lucas la definieron como *el conjunto más o menos coherente de*

---

<sup>253</sup> Aaron Wildavsky, citado en Arrelano Gault, David y Blanco, *op cit.*, p.60.

*los principios y acciones que determinan la distribución y el control social de bienestar por vía política*<sup>254</sup>.

Antes bien, no hay una definición unitaria de política social, por lo que, a manera de tener una noción mínima que sirva como referencia para el posterior estudio de cómo se presenta en el Estado Mexicano, podemos decir que *es un conjunto de acciones gubernamentales, mecanismos e instrumentos sistematizados, explícitamente destinados a reducir las desigualdades sociales mediante la redistribución de bienes, servicios y oportunidades para mejorar el bienestar de la población.*

De manera general el bienestar social es el conjunto de factores que le permiten al individuo experimentar una saciedad de sus necesidades, desde las más vitales hasta las más superfluas, y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que dan lugar a la tranquilidad y satisfacción humana. De esta forma, el bienestar social parte del bienestar económico<sup>255</sup>.

Por consiguiente, la política social cuyo fin último es el bienestar del pueblo, adquiere su fundamento en la obligación constitucional de garantizar, promover y defender los derechos humanos, en particular, los derechos sociales, mismos que permiten contar con un piso mínimo para el ejercicio de otros derechos como los civiles y los políticos. A este tema nos abocaremos en el próximo apartado.

## **5.2. POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO**

### **5.2.1. Marco conceptual**

En el anterior apartado revisamos de manera genérica, las características de las políticas públicas con el propósito de comprender la especificidad de la política social; lo que sigue es establecer la relación existente entre ésta y los derechos

---

<sup>254</sup> Donati, P. y Lucas, A, "La política social en el Estado de Bienestar: el diseño de los sistemas complejos", *Reis*, vol. 37, núm. 87, 1987, pp. 57-68, citados en Rosas Arellano, Jarumy, *El contexto en el diseño de la política social municipal*, México, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, 2017, p. 26.

<sup>255</sup> Duarte y Jiménez, y Pena-Trapero citadas en Navarro Chávez, José César, *et al.*, "Generación de bienestar social en México: un estudio DEA a partir del IDH", México, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XVI, núm. 52, 2016, p. 593, visible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212016000300591&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212016000300591&lng=es&nrm=iso). (consultada el 10 de octubre de 2019).

humanos como un reciente cambio de paradigma respecto a la función del Estado contemporáneo.

Como inicio, se debe considerar que las relaciones entre los sujetos al interior del aparato estatal implican riesgos sociales, y, al mismo tiempo, un diseño institucional que permita trascenderlos, cuyo fin es fortalecer la cohesión y el tejido social en una comunidad.

De ahí que el papel del Estado haya cambiado frente a las necesidades sociales. A partir del reconocimiento de los derechos sociales como derechos humanos, las bases del asistencialismo y de la caridad social de las instituciones públicas, se transforman en prestaciones sociales concretas que corresponden a derechos individuales, asociados a la noción de ciudadanía social, ya no como concesiones institucionales planificadas desde arriba como privilegios de grupos organizados capaces de presionar a los entes públicos.

El siguiente estadio de la evolución del significado de política social establece la unión entre la observación de los derechos sociales y la pobreza, relación que corresponde al enfoque de derechos. Tal perspectiva supone el reconocimiento de un vínculo social contractual, no sólo político, sino también normativo entre el Estado, la comunidad y los individuos. Así, el logro del bienestar y el ejercicio de los derechos humanos dejan de ser “normas programáticas” para convertirse en deberes y responsabilidades legalmente establecidas. Esto supone el tránsito de la comprensión de la pobreza desde una mirada tecnocrática hacia un entendimiento ético-político del fenómeno.

Para este enfoque, la exigencia conforme las tesis de Amartya Sen es que las políticas sociales respeten la autonomía de las personas que viven en situación de pobreza y apunten a empoderar a las personas para que adopten sus propias decisiones, alcancen su propio potencial, su sentido de la dignidad, y su derecho a participar en las decisiones que afecten su vida<sup>256</sup>.

---

<sup>256</sup> Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Seminario Internacional. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales. Y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de igualdad*, Santiago de Chile, INDH, 2013, visible <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/623>. (consultada el 15 de octubre de 2019).

Conforme la tipología de los regímenes de bienestar, el que concuerda con el enfoque de derechos y teoría de Sen es el régimen universalista o socialdemócrata cuyo núcleo aboga por el acceso universal a los servicios sociales básicos, sin que medie condición alguna para el sujeto. Acorde con ello, si las políticas tienen este carácter, no sólo protegen a quienes actualmente sufren de pobreza, sino a los individuos que hoy se encuentran en una buena situación, pero pueden vivir un contexto complicado si se presentara algún acontecimiento adverso.

La perspectiva antes descrita admite que la pobreza y las privaciones sociales requieren ser entendidas como fenómenos multidimensionales que reconocen gradaciones y no pueden ser definidos en abstracto, sino que exigen ser situados temporal y espacialmente. Supone reconocer que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre las opciones vitales no pueden ser reducidos a una sola característica o dimensión, tal como por mucho tiempo se tomó el ingreso y el acceso laboral.

Con respecto al fenómeno social de la pobreza, su estudio comienza en los años setenta, cuando la CEPAL llevó a cabo una investigación pionera, mediante la cual se presentaron cálculos de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, y su intensidad. En los albores de la década de los ochenta se trató el tema sobre las necesidades básicas y se desarrolló una línea de pobreza que consistió en plantear la necesidad de establecer una *Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales* completa. Luego, en 1986, el *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza* coordinado por Julio Boltvinik, llegó a un acuerdo con la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto que derivó en grupos de trabajo quienes desarrollaron un diagnóstico de la pobreza en México. Finalmente, los programas de combate a la pobreza resurgen de 1988 a 1994 con *Solidaridad*. Dicho programa buscaba responder a las demandas acumuladas de atención a comunidades, y partía del reconocimiento más o menos explícito de que la pobreza se estaba convirtiendo en un problema político<sup>257</sup>.

---

<sup>257</sup> Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, México UNAM, FCE, 2003, pp.21-22.

No obstante, han surgido corrientes que consideran a la pobreza como un desastre natural imposible de evitar. Bajo las tesis neomalthusianas, el crecimiento de la población se topa con la finitud de los bienes disponibles. La consecuencia se resiente al llegar al tope, pues la escasez llevará a una selección natural. Cualquier remedio que busque paliar este hecho natural, será contraproducente. Tal vez una estrategia funcional sería con personas que se encuentren lejos de la línea de pobreza extrema quienes, con ayuda, podrían salir adelante.

En contraste con lo anterior, la concepción de John Rawls parte de la idea de que, para fundar una sociedad bien ordenada, los individuos escogerían como principios de justicia que cada persona tiene el igual y amplio derecho de libertades básicas compatibles a la de todos; además, las desigualdades económicas y sociales deben satisfacer a los miembros menos favorecidos de la sociedad y generar el contexto para una igualdad de oportunidades<sup>258</sup>.

Consideremos ahora como válidos el enfoque de derechos, además que el fenómeno de la pobreza debe atenderse bajo una teoría causal y de responsabilidades. De ahí que la pobreza consista en el incumplimiento de los derechos humanos de una persona a una gama de capacidades básicas relacionadas con hacer y ser lo que cada quien tenga razones para valorar: una falla en estas posibilidades es la característica definitoria de pobreza desde un enfoque de derechos<sup>259</sup>.

A partir de esta definición, se deduce una doble vía para comprender el fenómeno de la pobreza: como origen de violación y negación de derechos, y como derechos incumplidos y no realizados, ambos como una condición derivada de un proceso social, político y económico, acumulativo de carencias y desigualdades.

En términos amplios, el enfoque de derechos exige -más que asegurar el acceso a derechos de la población en situación de pobreza- erradicar la pobreza, es

---

<sup>258</sup> Citado en *Ibidem*, p.26.

<sup>259</sup> Paul Hunt, *et. al.* citados en Mancini, Fiorella, “La pobreza y el enfoque de derechos: algunas referencias teóricas” en Hernández Licona, Gonzalo, *et al.* (coords.), *Pobreza y derechos sociales en México*, México CONEVAL, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2018, p. 45, visible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-Derechos-Sociales-en-Mexico.aspx>. (consultada el 15 de octubre de 2019).

decir, más que garantizar que las personas en situación de pobreza accedan a recursos, aunque se mantengan en el mismo estadio, este enfoque promueve la eliminación de todas las formas que atentan contra el ejercicio de derechos sociales.

Asentado el marco conceptual, a continuación, toca revisar el diseño institucional de la política social.

### **5.2.2. Diseño institucional de la política social en México. Definición y medición de la pobreza**

Después de la asunción de la pobreza como un fenómeno multidimensional y el cambio de paradigma sobre derechos humanos. El Estado Mexicano contrajo una serie de obligaciones, entre ellas, en el marco del presente estudio, garantizar que todas las personas bajo su jurisdicción no padezcan pobreza.

Tal obligación tiene su fundamento en el artículo primero constitucional, tercer párrafo: *todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley*.

Como deberes específicos que derivan de la norma anterior está, en primer lugar, la obligación de respetar el uso de los recursos propios de cada individuo para satisfacer sus derechos. Luego, el Estado debe ejercer su función de tutela, es decir, se le exige que intervenga para prevenir violaciones a los derechos por parte de terceros. Finalmente, el Estado tiene la obligación concreta de satisfacción, que consiste en la provisión directa de los medios para cubrir derechos o recursos de subsistencia cuando las personas no tengan otras posibilidades. Este nivel exige transferencias de recursos monetarios, políticas redistributivas y, en general, límites específicos a los derechos patrimoniales y a las libertades contractuales<sup>260</sup>.

---

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 54.

Para que el Estado cumpla su responsabilidad en materia de derechos humanos, en general, y derechos sociales en particular, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece, en su artículo 3°, que la Política de Desarrollo Social se sujeta a los siguientes principios:

- a) *Libertad*. Implica la capacidad de los sujetos para elegir los medios para su desarrollo personal.
- b) *Justicia distributiva*. Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa, los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, necesidades, posibilidades y las de las demás personas.
- c) *Solidaridad*. Colaboración corresponsable entre la comunidad y los órdenes de gobierno para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.
- d) *Integralidad*. Articulación de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS).
- e) *Participación social*. Derecho de las personas a intervenir e integrarse en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.
- f) *Sustentabilidad*. Preservación del equilibrio ecológico para mejorar la vida y productividad de las personas.
- g) *Respeto a la diversidad*. Implica la superación de toda condición de discriminación y la promoción de un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.
- h) Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco de sus derechos establecidos en el artículo 2° constitucional.
- i) *Transparencia*. La información es pública, objetiva, oportuna, sistemática y veraz
- j) *Perspectiva de género*. Se propone eliminar la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y jerarquización con base a su género.
- k) Interés superior de la niñez de conformidad con el marco constitucional e instrumentos internacionales.



En específico la LGDS establece una serie de derechos y obligaciones:

**Cuadro 49. Derechos y obligaciones sujetos de desarrollo social**

<p><b>Derechos para el desarrollo social Artículo 6° LGDS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación conforme lo establecido en el artículo 3° constitucional.</li> <li>- Los derechos reconocidos en el artículo 4° constitucional: salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna, y disfrute a un ambiente sano.</li> <li>- Los derechos al trabajo y del trabajo en el marco de los artículos 5° y 123 constitucionales.</li> <li>- Derecho a la no discriminación en los términos del artículo 1° constitucional.</li> </ul>
<p><b>Derecho a acceder a los beneficios de la política social Artículos 7, 8 9 LGDS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programase de desarrollo.</li> <li>- Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyo para disminuir su desventaja.</li> <li>- Derecho de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad de beneficiarse de las políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso que formulen los tres órdenes de gobierno, en sus ámbitos.</li> </ul>
<p><b>Derechos como sujeto del desarrollo social Artículo 10 LGSD</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibir un trato respetuoso, oportuno y de calidad.</li> <li>- Acceder a todo tipo de información acerca de los programas.</li> <li>- Tener la reserva y privacidad de la información personal.</li> <li>- Presentar denuncias y quejas por incumplimiento de la LGDS.</li> <li>- Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme las reglas de operación.</li> </ul>
<p><b>Obligaciones como sujeto del desarrollo social Artículo 10 LGDS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentar su solicitud de inclusión al padrón.</li> <li>- Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social.</li> <li>- Proporcionar la información socioeconómica que le sea requerida por las autoridades.</li> <li>- Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social.</li> </ul>

Con el fin de darle viabilidad a los principios y derechos de la Política Social, el artículo 36° de la LGDS establece la forma cómo se define y mide la pobreza. La

institución encargada de dicha labor es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado cuyo objetivo es normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (artículo 81 de LGDS).

Los estudios que realiza el CONEVAL tienen una periodicidad de dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada 5 años. En ellos lleva a cabo la medición de la pobreza conforme indicadores, cuya base de datos corresponde al resultado de los trabajos del INEGI y son los siguientes (artículo 36 de LGDS):

- a) Ingreso corriente per cápita.
- b) Rezago educativo promedio en el hogar.
- c) Acceso a servicios de salud.
- d) Acceso a la seguridad social.
- e) Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa.
- f) Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.
- g) Grado de cohesión social.
- h) Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Ahora bien, la concepción multidimensional de la pobreza<sup>261</sup> comienza en 2004 con la promulgación de la LGDS<sup>262</sup> cuando se crea el CONEVAL. Junto con

---

<sup>261</sup> Para tratar el tema de determinación y medición de la pobreza nos basamos en Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, Anexo único de los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”. Actualización 2018, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México, CONEVAL, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2018, visible en <https://www.coneval.org.mx/Normateca/Documents/ANEXO-Lineamientos-DOF-2018.pdf>. (consultada 12 de octubre de 2019)

<sup>262</sup> La Ley General de Desarrollo Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Aprobada sin ningún voto en contra a pesar de las fuertes divisiones que dominaron el ambiente en el Poder Legislativo Federal en el sexenio de Fox. El proceso legislativo fue relativamente lento, pues comenzó con la Ley de Desarrollo Social de 1995 y la Ley de Coordinación para el Desarrollo Social de 1999, ambos, cabe decir, preparados por la oposición más determinante, el PRD.

Posteriormente, entre el 2000 y el 2003 se presentaron iniciativas: dos en el Senado por el PRD y el PAN, y tres en la Cámara de Diputados por el PRD, PAN y PRI. Después de amplias

ello, a partir de un proceso amplio de investigación entre 2006 y 2010, se emitieron los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, publicados en el DOF de 16 de junio de 2010. Ahí se apuntaba que la medición de la pobreza debe considerar no sólo el bienestar económico a través del ingreso, sino otros dos espacios fundamentales: los derechos sociales y el ámbito territorial.

Desde su conformación, se reconoció que la definición y la construcción de los indicadores considerados en la medición son susceptibles de experimentar modificaciones como resultado de los cambios sociales y normativos. Aun así, se procuró una continuidad metodológica para contrastar los resultados de 2008 y 2018. En ese sentido, los *Lineamientos y criterios generales para la definición y medición de la pobreza* se publicaron en el DOF de 30 de octubre de 2018 con las adecuaciones necesarias a partir de los cambios normativos al artículo 3° constitucional, el cambio de paradigma sobre los derechos humanos, y el fortalecimiento de las fuentes de información expedidas por el INEGI (se mejoró la información ofrecida por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)).

A diferencia de la concepción de pobreza enfocada hacia los derechos sociales cuya naturaleza es individual, el CONEVAL retoma aspectos contextuales que consideran elementos comunitarios o locales, cuya identificación descansa en criterios territoriales. Por ello, la LGDS incorpora la cohesión social y la accesibilidad a carretera pavimentada entre los indicadores para la medición de pobreza dentro del espacio en el que registren los fenómenos que se despliegan sobre el espacio de interacción social.

Con respecto a la relación entre ambos indicadores y la pobreza, la cohesión social presenta complejidades para determinar la incidencia en la situación de

---

negociaciones, se aprobó el texto final. Como puede verse, fue en el Congreso de la Unión de donde surgió la ley, aunque la SEDESOL tuvo la posibilidad de presentar un proyecto propio, prefirió consensar con los legisladores para no abrir la posibilidad de que se le obstaculizara su actuar. La sociedad civil también participó. En resumen, la LGDS es un ejemplo de que a pesar de la diversidad de tendencias es posible alcanzar acuerdos para conseguir un bien mayor. De Buen Unna, Carlos, *op cit.*, pp. 105-108.

vulnerabilidad de las personas. Por otro lado, las vías de comunicación terrestre favorecen el desarrollo económico y la integración social de las comunidades y sus habitantes. De ese modo, la accesibilidad a carretera pavimentada está fuertemente ligada con los niveles de bienestar de las personas. La ampliación de la red de transporte terrestre y su mantenimiento contribuyen al desarrollo económico de las regiones ante la posibilidad de movilizar recursos humanos y físicos, integrar mercados, y facilitar la creación de economías a escala. Además, en sentido negativo, puede atentar contra el acceso a la escuela y a los centros de trabajo.

En resumen, los indicadores que señala el artículo 36 de la LGDS permiten identificar tres espacios analíticos para el estudio de la pobreza: el enfoque de bienestar económico; los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, y los aspectos relacionales y comunitarios que se expresan territorialmente. De estas consideraciones deriva la definición de pobreza multidimensional, fundamento de la metodología que sigue el CONEVAL para determinar los criterios para reconocer a quienes se encuentran en situación de pobreza:

*Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades<sup>263</sup>*

Acorde con la definición, la identificación de la población en situación de pobreza se realiza en dos etapas: en la primera, se determina si los ingresos de una persona son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades y si presenta carencias en cada uno de los seis indicadores; en la segunda, se combinan los indicadores generados en la etapa previa, a fin de identificar a la población en situación de pobreza multidimensional.

---

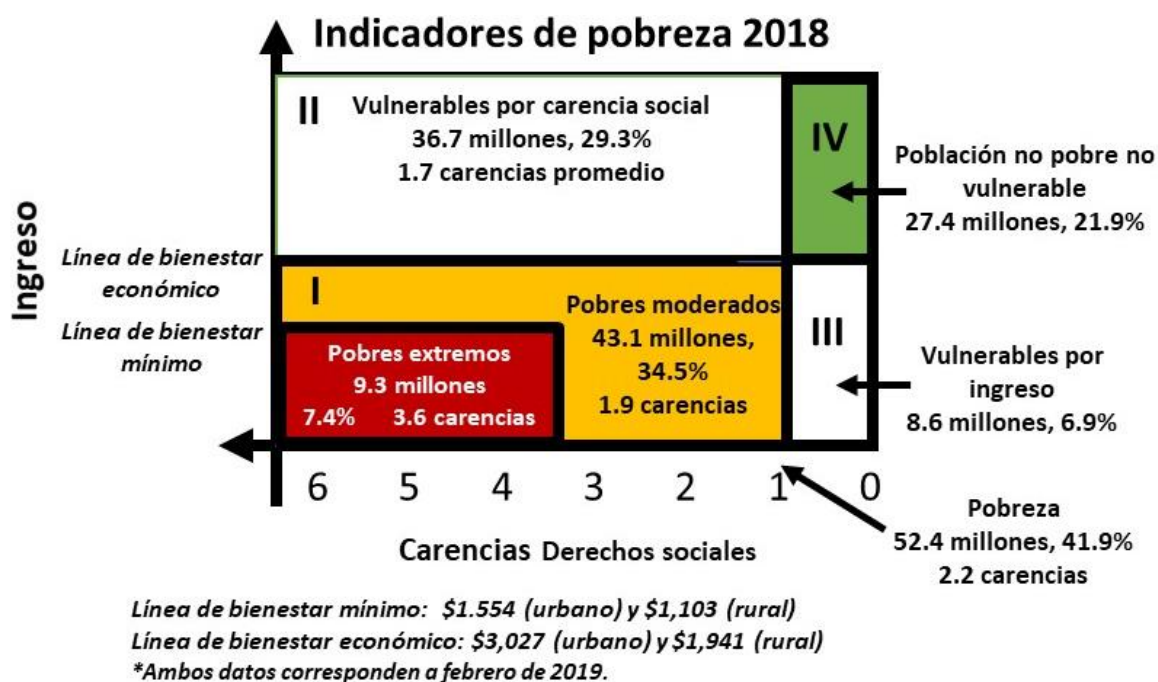
<sup>263</sup> Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, “Lineamientos... cit., p. 9.

Para la consecución de tal objetivo, se seleccionan las dimensiones relevantes y las insuficiencias que se presentan en cada una de ellas. Así las cosas, la dimensión asociada con el bienestar económico se mide por el indicador de ingreso corriente *per cápita* para saber qué población presenta ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades. Por otra parte, las dimensiones relativas a derechos sociales se miden por carencia social, por lo tanto, están en situación de pobreza la población que presenta al menos una carencia.

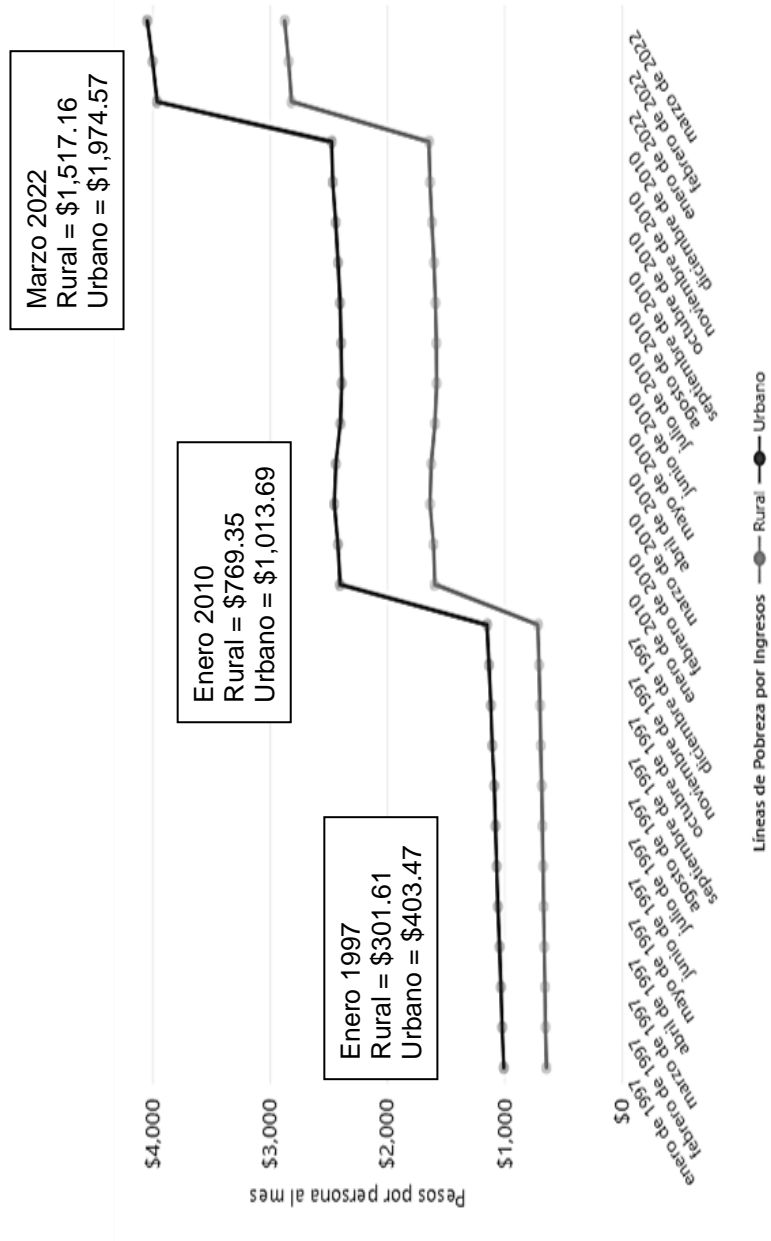
La visualización en conjunto de los indicadores de carencias constituye el índice de privación social. Como consecuencia, cada una de las carencias tienen la misma importancia, en virtud de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, por eso aún se tenga una carencia, se está en el umbral de privación.

Cuando se combinan el ingreso y el índice de privación social, aun siendo espacios analíticos diferentes, dan un panorama más certero para identificar a las personas en situación de pobreza y la intensidad que cada una presenta. A continuación, se da muestra gráfica con datos de 2018.

**Cuadro 50. Medición de la pobreza del CONEVAL**

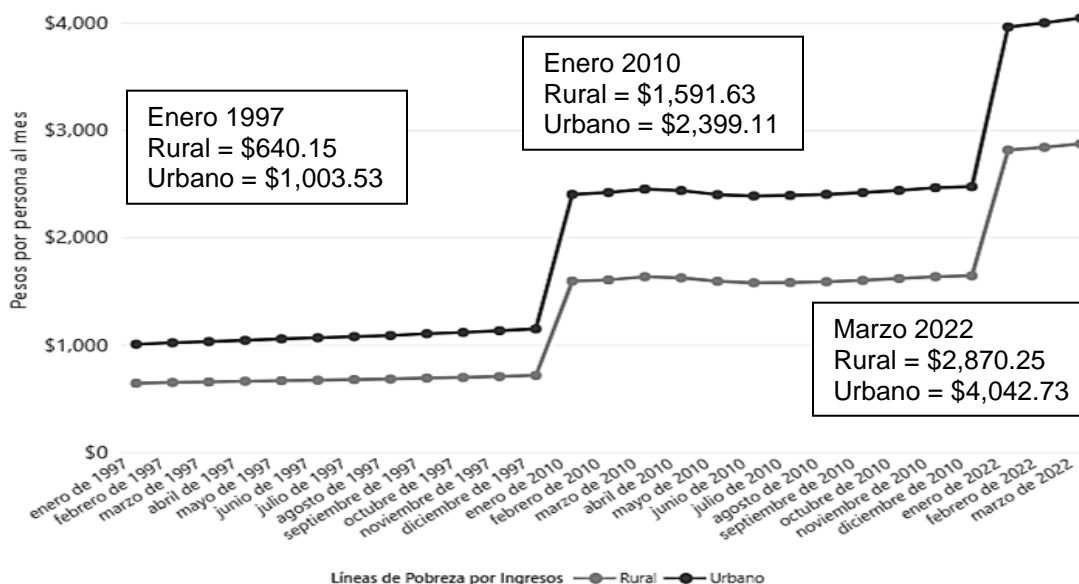


**Cuadro 51. Evolución mensual del valor monetario de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (Canasta Alimentaria). Enero 1997 – marzo 2022<sup>264</sup>**



<sup>264</sup> CONEVAL, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx> (consultada el 24 de abril de 2022). Valores monetarios mensuales por persona a pesos corrientes. Se toma solo como referencia valores del primer mes de dos años y el último dato registrado del INEGI antes del cierre de la revisión de este trabajo con el fin de ver su evolución en el periodo objeto de estudio.

**Cuadro 52. Evolución mensual del valor monetario de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (Canasta No Alimentaria). Enero 1997 – marzo 2022<sup>265</sup>**



Los elementos de la primera gráfica son los siguientes:

- El eje vertical representa el espacio de bienestar económico, mediante el ingreso.
- En el eje horizontal está el espacio de derechos sociales, medido a través del índice de privación social. Entre más carencias, la persona se ubica a la izquierda.
- El cuadrante I corresponde a la población en situación de pobreza multidimensional. El subconjunto de personas de la esquina inferior izquierda vive en pobreza extrema, lo que significa que el ingreso es tan bajo que, aun dedicándolo totalmente a la adquisición de alimentos, no sería suficiente. El resto

<sup>265</sup> *Ibidem*. Valores monetarios mensuales por persona a pesos corrientes. Se toma solo como referencia valores del primer mes de dos años y el último dato registrado del INEGI antes del cierre de la revisión de este trabajo con el fin de ver su evolución en el periodo objeto de estudio.

La canasta no alimentaria comprende: transporte público, limpieza y cuidados de la casa, cuidados personales, educación, cultura, recreación, comunicación y servicio para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir y calzado, utensilios domésticos, cuidados de la salud, enseres domésticos, artículos de esparcimiento, transporte y otros gastos. CONEVAL, *Construcción de las líneas de pobreza por ingresos. Documento Metodológico*, México, CONEVAL, julio 2019, p. 32, visible en [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Lineas\\_pobreza.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Lineas_pobreza.pdf) (consultado el 25 de abril de 2022)

de las personas del cuadrante tienen menos carencias y están sobre la línea de bienestar mínimo.

- d) En el cuadrante II está la población con un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos, pero presenta al menos una carencia.
- e) El cuadrante III representa a la población sin carencias sociales, pero con un ingreso inferior a la línea de pobreza
- f) En el cuadrante IV está la población que se puede considerar fuera de la situación de pobreza.
- g) Para la identificación de la población con un ingreso insuficiente para adquirir bienes y servicios, se definen las líneas de pobreza por ingresos, que hace posible ver qué población no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades, y la línea de pobreza extrema por ingresos, la cual señala que quienes están debajo de ella no pueden adquirir alimentos para una nutrición adecuada.

La segunda línea se muestra en la gráfica como Línea de Bienestar Mínimo que tiene que ver con el precio de la canasta básica, mientras que la primera línea corresponde a la Línea de Bienestar Económico que conjunta el valor de la canasta básica alimentaria y no alimentaria.

Complementarias a la identificación, las medidas agregadas se orientan a especificar las características de los individuos. Su tipología señala tres:

1. *Medidas de incidencia.* Refieren a la población que sufre de algún tipo de carencia social o económica. Se toman en cuenta los indicadores que reporta el CONEVAL. Dichas medidas tienen como virtudes que se trata de una medida conocida y fácilmente interpretable, y permite desagregar las medidas nacionales de forma que se pueda conocer la participación de las entidades y municipios en la determinación de las medidas nacionales de pobreza.
2. *Medidas de profundidad.* Una se asocia al espacio de bienestar y otra que concierne al índice de privación social.
3. *Medidas de intensidad.* Corresponde a la multiplicación de una medida de incidencia y una medida de profundidad. Además, estas medidas permiten realizar diagnósticos sensibles a los cambios en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza multidimensional. Cabe destacar que las medidas



permiten conocer la contribución de la pobreza multidimensional de las distintas carencias que presenta la población, aspecto fundamental para la definición de las políticas públicas de desarrollo social.

Otro de los espacios es el territorial, para el cual, se toma en cuenta el grado de cohesión social para cuya conformación se consideran cuatro indicadores: el índice de Gini; el grado de polarización social de la entidad federativa o municipio; la razón de ingreso comparando al pobre extremo con los otros tipos de pobres, y el índice de percepción de redes sociales. El segundo indicador es el grado de accesibilidad y la calidad de la infraestructura vial.

Para concluir, en la siguiente tabla se resumen los criterios para la definición de los indicadores de pobreza.

**Cuadro 53. Criterios para la definición de los indicadores de pobreza**

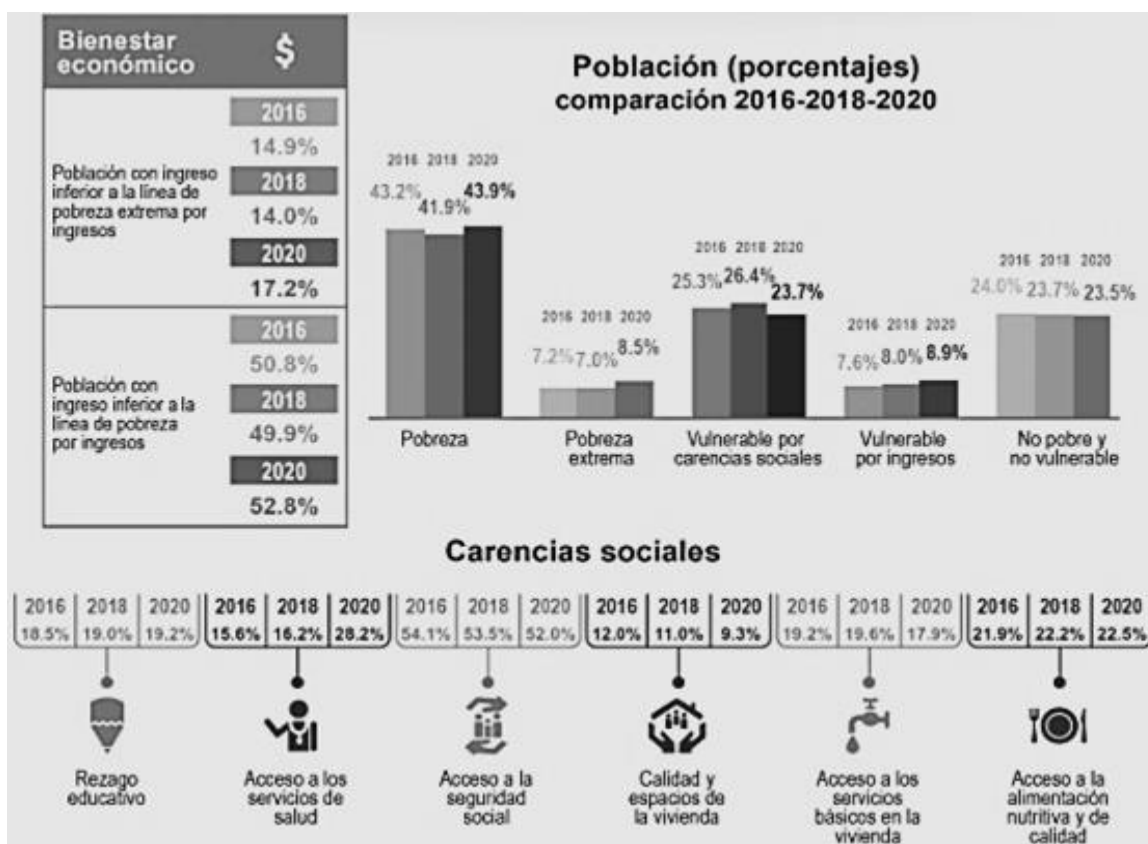
<b>Indicadores de carencia social</b>	
<b>Rezago educativo</b>	<p>La educación es el principal medio para desarrollar y potenciar las habilidades, conocimientos y valores éticos de las personas. El hecho de no poder acceder a ella o que sea deficiente limita las perspectivas económicas y culturales.</p> <p>Los umbrales de este indicador fueron definidos a propuesta del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, que, a su vez, consideran la Normatividad de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano, y de la que se desprende que el incumplimiento de la normatividad se da cuando no se garantizan los años escolares en las edades que corresponden a cada grado.</p>
<b>Acceso a los servicios de salud</b>	<p>El acceso a los servicios de salud brinda las bases necesarias para el mantenimiento de la existencia humana y el adecuado funcionamiento físico y mental. Por ello, el artículo 4° constitucional y la Ley General de Salud establecen el derecho a la salud y la forma como se garantiza. Fundamentalmente, se trata del derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud.</p> <p>A partir de dichas consideraciones, una persona se encuentra en situación de carencia por salud en el momento que no cuenta con adscripción o derechos para recibir servicios médicos de alguna institución. Más, no basta estar dentro del sistema de salud, sino que éste debe ser accesible, aceptable y de calidad.</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Acceso a la seguridad social</b></p>	<p>La seguridad social se define como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas como la vejez. Tal derecho está reconocido en el artículo 123 constitucional.</p> <p>Existen distintas formas para ingresar a las instituciones y programas que pretenden garantizar este derecho: a) por ser trabajador que cotiza en el IMSS o en el ISSSTE, y su familia goza del beneficio; b) al ser jubilado o pensionado; c) a través de transferencias directas para adultos mayores que aseguran un ingreso mínimo mensual, y d) si la población puede acceder a servicios médicos privados.</p> <p>Sí no cumple con alguno de los criterios mencionados, se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Calidad y espacios de la vivienda</b></p>	<p>El entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, en especial el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima, la vivienda. Esta debe estar construida de materiales resistentes y adecuados, de lo contrario, se pone en riesgo la integridad física de sus residentes, pues los expone a enfermedades y no los protege de manera adecuada de las inclemencias del clima. Asimismo, el hacinamiento está asociado a la escasez de vivienda y a la imposibilidad de tener opciones para adquirir espacios habitacionales apropiados.</p> <p>Los criterios formulados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Acceso a los servicios básicos en la vivienda</b></p>	<p>De manera similar al anterior indicador de calidad y espacios, se solicitó la opinión de la CONAVI sobre servicios básicos indispensables de toda la vivienda. Al respecto, se identificaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acceso al agua potable.</li> <li>- disponibilidad de servicio de drenaje.</li> <li>- servicio de electricidad.</li> <li>- combustible para cocinar en la vivienda.</li> </ul>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Acceso a la alimentación nutritiva y de</b></p>	<p>Todos los individuos tienen derecho a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla. No padecer hambre es el mínimo nivel que debe estar garantizado dentro del derecho a la alimentación.</p> <p>En el marco normativo mexicano no se definen los componentes del derecho a la alimentación, pero en los instrumentos internacionales se establece el derecho de toda persona a alimentos sanos y nutritivos, y el derecho a no padecer hambre.</p>

	<p>Una manera para evaluar el avance en el derecho a la alimentación es considerar el concepto de seguridad alimentaria, la cual comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, asociado con los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. En ese sentido, la carencia por acceso a la alimentación ocurre si se presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o se tenga limitación en el consumo de alimentos.</p>
	<p><b>Espacio territorial</b></p>
<p><b>Grado de cohesión social</b></p>	<p>El concepto de cohesión social es ambiguo; sin embargo, hay tres aspectos fundamentales que se plantean: a) la cohesión social implica una unidad de análisis que no son los individuos, sino las comunidades y por eso se tiene que medir como una característica de conjuntos de población; b) no se puede definir si la cohesión social es parte intrínseca de la pobreza, y c) una sociedad más equitativa puede generar mejores condiciones para desarrollar la cohesión entre sus miembros.</p> <p>A partir de la complejidad para su definición, el indicador adecuado podría ser el de la desigualdad o el de las distancias sociales, porque entre mayores sean las disparidades sociales, la polarización tendería a reforzar la persistencia de la pobreza.</p>
<p><b>Grado de accesibilidad a carretera pavimentada</b></p>	<p>Este indicador se compone de los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Red de carreteras. Considera la distribución vial, así como su calidad</li> <li>- Pendiente del terreno. Observación de la dificultad de movimiento hacia las carreteras.</li> <li>- Características medioambientales como vegetación y cuerpos de agua</li> <li>- Identificación de la localidad. Toma en cuenta la coordenada geográfica.</li> <li>- Disponibilidad de transporte público.</li> <li>- Tiempo de desplazamiento a los centros de servicio.</li> </ul>

Una vez establecido el marco teórico y jurídico sobre la forma en que se concibe a la pobreza en México, es preciso conocer los resultados de las mediciones a través del trabajo del CONEVAL durante los años de vigencia de criterios multidimensionales. En seguida, el cuadro que muestra los porcentajes de personas que se encuentran en la situación descrita.

**Cuadro 54. Medición de pobreza 2020<sup>266</sup>**



De los datos anteriores podemos deducir que el nivel e intensidad de la pobreza en México se ha mantenido constante durante el periodo en estudio, situación que destaca en la medición del bienestar económico. Si bien ésta atiende la multidimensionalidad de la pobreza, aún con reducciones sensibles en algunas de las carencias, las personas adquieren bienes y servicios más allá de los que el Estado les pueda proveer para garantizar la observancia de los derechos sociales establecidos constitucionalmente hablando.

Cabe mencionar que con la emergencia sanitaria se notó qué tan vulnerable puede ser la población: hubo desempleo, rezago educativo, y a pesar de que se universalizó la atención médica para el SARS-CoV-2, para los demás padecimientos

<sup>266</sup> Con datos del CONEVAL, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx) (consultada el 25 de abril de 2022).

no hubo seguimiento, orillando a la gente a esperar a que se restablecieran los servicios, o bien, buscar a especialistas privados que resulta evidente que un gran número de personas no tienen esta posibilidad. Al cierre de esta investigación ya hay una apertura comercial con la “nueva normalidad”, pero con una inflación del 07.72% (dato del INEGI, abril 2022), cuando en años anteriores se había mantenido en promedio del 3.5%.

Ahora bien, la metodología del CONEVAL, con la innovación que representó en su momento y las adecuaciones a los Lineamientos, todavía no logra construir un panorama real de la pobreza en México. En primer lugar, por las contradicciones conceptuales que encierran los procedimientos de la administración pública orientados al combate a la pobreza.

Al respecto, estamos de acuerdo con Sergio de la Vega<sup>267</sup> cuando indica que hablar de pobreza implica diferenciar el sujeto, su contexto y el proceso, para lo cual, se debe dar información exhaustiva sobre pobre, pobreza y empobrecimiento.

El pobre es el sujeto sobre el cual se busca modificar su condición como tal, es la base del trabajo para la acción concreta de combate. Para su atención, transita, en quienes lo auxilian como una persona que merece atención, pero también como una persona que requiere límites. Las primeras reacciones provienen de un sector caracterizado por su benevolencia, mientras las segundas son restricciones de un sector con menos presupuestos. Al llegar el pobre a ocupar un lugar en los programas modernos, se mezclan ambas reacciones. Se respeta al aspecto personal humano, pero también se atiende la búsqueda de un marco aceptable de administración.

Por otra parte, la pobreza también implica distinguir entre el fenómeno social, y su incidencia, pues mientras que el primero muestra el contexto dónde se desenvuelve el pobre, el segundo observa las características tanto medibles como no medibles. Ambos, en una dinámica constante; de ahí que se plantee como un proceso en el que confluyen factores económicos que provocan el empobrecimiento

---

<sup>267</sup> De la Vega Estrada, Sergio, *Para contender con la pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAM, 2014, pp. 71-83.

o la salida de la situación de vulnerabilidad, como consecuencia del contrapeso de las políticas sociales.

La razón del resultado que surja del anterior proceso atiende a la respuesta del Estado hacia las situaciones de riesgo de su población, es decir, para evitar el empobrecimiento y erradicar la pobreza son necesarias reformas estructurales que logren el efecto deseado a mediano y largo plazo; sin embargo, cabe la hipótesis de que en México el poder político resguarda la pobreza más que eliminarla.

Junto con las imprecisiones conceptuales, la metodología cuantitativa de medición del CONEVAL presenta los siguientes problemas<sup>268</sup>:

- a) La separación entre bienestar económico y los derechos incumple una norma internacional establecida en el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, pues se establece el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, lo cual supone el derecho a un nivel de ingresos adecuados.
- b) Para ser considerado pobre es necesario que sus condiciones de vida se agraven de forma considerable más allá del atentado en una dimensión. Las intersecciones que señala el cuadro 50 pueden derivar en el razonamiento siguiente: mientras una persona con ingresos igual a la línea de bienestar (LB) y con carencias en las seis dimensiones no es pobre, una persona con un peso menos que la LB y con carencia sólo en un indicador social, sí es pobre.
- c) Ligado al anterior inciso, en el momento de hacer la intersección entre carencias e ingreso, deja afuera a quienes siguen siendo pobres. Esto en virtud de que se considera que alguien es pobre extremo si no le alcanza para comprar alimentos crudos y padecen al menos tres carencias. Sin embargo, si una persona tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, pero presenten no más de dos carencias, entonces ya no es pobre, sino vulnerable.

---

<sup>268</sup> El modelo del CONEVAL y la fuente de datos, es decir, el INEGI, han sido criticados por el sesgo en los resultados que obtienen, en virtud de que las cifras son utilizadas para demostrar los avances del gobierno en turno en materia de combate a la pobreza. Esto se puede ver en el momento que se comparan los criterios de medición entre las ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares) realizadas entre 1992 y 2014, y las de 2016 y 2018, pues el INEGI tuvo que adoptar modelo estadístico para justificar el ingreso de los hogares y su gasto. Para la exposición de las inconsistencias en la medición nacional de la pobreza nos basamos en Boltynik, Julio, "Economía Moral", *La Jornada*, sección Opinión, 16, 23 y 30 de agosto, y 6 de septiembre de 2019.

d) Finalmente, las carencias se miden por variables dicotómicas, es decir, no hay una graduación, los derechos se satisfacen o no. Además, se presume que los derechos están de tal manera ligados que cuando uno no se cumple, los otros tampoco. La realidad revela que un niño desnutrido -con el derecho a la alimentación parcialmente realizado-, puede asistir a la escuela y terminar sus años escolares aún sin seguridad social, o vías de comunicación terrestres adecuadas. El punto es que teóricamente sabemos que los derechos sociales, como derechos humanos tienen como característica su interdependencia, pero en el momento de estimaciones cualitativas y cuantitativas, cada uno debe ser atendido conforme su propia naturaleza.

Acorde con el señalamiento de las imprecisiones del modelo del CONEVAL, para entender de forma integral el panorama que ofrece el desarrollo nacional enfocado a la situación de bienestar, considerado como la calidad de vida de su población, es preciso tratar el tema de desigualdad.

Como punto de inicio, consideremos que aun cuando el estudio de la desigualdad se vincula al de la pobreza, porque en la realidad suelen aparecer juntas, la distinción es clara: mientras que la pobreza define la exclusión de las personas que padecen carencia de recursos y acceso a oportunidades, y cuya revisión es útil para evaluar los esfuerzos para modificar el nivel de vida de la población con carencias esenciales, los patrones de desigualdad permiten analizar estos cambios absolutos desde la perspectiva de cómo se distribuyen las oportunidades y los resultados asociados entre las personas<sup>269</sup>. Cabe mencionar que esta última es la que define el desarrollo nacional, y, sobre todo, el nivel de justicia social que existe en un país.

El origen y naturaleza de la desigualdad es, sin duda, relacional, si se atiende a que al mismo tiempo que algunas personas enfrentan desventajas, otras gozan de posiciones de privilegio y mayores niveles de bienestar, lo cual conduce a la exclusión de los menos favorecidos. Además, como estas condiciones se perpetúan

---

<sup>269</sup> El Colegio de México, *Desigualdades en México 2018*, México, COLMEX, Red de Estudios sobre Desigualdades, 2018, p. 21.

a lo largo del ciclo de vida de las personas, hay un encadenamiento intergeneracional.

Para ello, se miden las fluctuaciones y persistencias de la distribución de recursos y oportunidades en México, en tres dimensiones: las oportunidades de educación, la disparidad en ingresos, y las distintas condiciones de los ámbitos laborales. Su intersección tiene que ver con la adquisición de competencias para la inserción en el mercado laboral, y, por ende, la movilidad social.

El efecto entre el patrón de alta desigualdad y de captura política de las élites es el bajo crecimiento y su naturaleza excluyente. Una forma de visualizarlo es que en las últimas dos décadas creció el ingreso *per cápita*, pero los distintos tipos de pobreza (patrimonial, de capacidades y alimentaria) se mantuvieron constantes, lo que revela la concentración de la riqueza en pocas manos.

Dicho fenómeno se ve con claridad a través de la disparidad en la tenencia de los ingresos, es decir, las ENIGH del periodo comprendido entre 2000 y 2014, revelan que en promedio el decil X, el de mayores ingresos, le corresponde el 35.4%, mientras que los primeros 6 deciles igualan esta cifra. De la misma manera, en las ENIGH 2016, y la más reciente de 2018, los porcentajes varían muy poco, aunque si atendemos los montos de ingreso corriente promedio trimestral por deciles de hogares, por un lado, se aprecia, que mientras las personas del primer decil ganan \$9,113.00, es decir, apenas se ubica por arriba de la línea de bienestar, las del décimo decil tienen ingresos por \$166,750.00. Por el otro lado, los ingresos de los primeros siete deciles tuvieron un ligero aumento, al mismo tiempo que el decil ocho y nueve bajaron un porcentaje equivalente al aumento de los otros, el último decil presentó un decremento de 11.2% (Anexo 5. Gráfica A.5.1 y Tabla A.5.2).

Ahora consideremos tres variables: inflación, salario mínimo (SM, ahora UMA), y poder adquisitivo<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> Datos obtenidos de las páginas electrónicas del INEGI, BANXICO y STPS. También de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, CONASAMI [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715092/ndice\\_de\\_Salario\\_Minimo\\_Real\\_Marzo\\_2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715092/ndice_de_Salario_Minimo_Real_Marzo_2022.pdf).



- a) Sexenio del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). La inflación pasó de 51.97% (como efecto de grave crisis económica de 1994-1995), al 8.95%; el SM pasó de \$20.15 a \$37.90, y el poder adquisitivo perdió 66% de su valor respecto a la base de 1970.
- b) Sexenio del Lic. Vicente Fox Quezada (2000-2006). Mantuvo un promedio de 4.0% la inflación; el SM pasó de \$40.35 a \$48.67, y el poder adquisitivo perdió, en promedio 69%.
- c) Sexenio del Mtro. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). La inflación estuvo alrededor del 4%, pero en 2008, como respuesta a la crisis económica mundial subió a 6.53%; el SM comenzó en \$50.57 y terminó en \$62.33, y el poder adquisitivo se redujo en 69.5%.
- d) Sexenio del Lic. Enrique Peña Nieto (2012-2018). La inflación tuvo importantes variaciones durante el periodo, siendo el valor más bajo en 2015 con el 2.13% y el más alto en 2017 con el 6.77%; el SM pasó de \$64.76 a \$88.36, y el valor adquisitivo disminuyó un punto porcentual respecto al sexenio anterior.
- e) Administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2022). La inflación está al 07.72% (abril de 2022), y el SM tuvo un incremento de \$105.43 en 2019 a \$151.10 en marzo de 2022.

Podemos destacar de los anteriores datos que el comportamiento inflacionario ha estado entre el 3.5% y el 6.0% con picos importantes durante el sexenio de Zedillo. La administración actual mantiene baja la inflación a pesar de las preocupaciones de que el alza en el SM tendría un efecto negativo. Esta situación cambió por la emergencia sanitaria, así como por el contexto geopolítico actual, y la inflación se elevó al doble<sup>271</sup>.

---

<sup>271</sup> El 07% de inflación no es privativo de México, Latinoamérica tuvo incrementos importantes; Venezuela 405%, Argentina 50.7%, Brasil 10.4%; países como Uruguay, Paraguay, Chile, y Colombia rondan el 7%, y los de menor inflación en la región son Panamá con el 2.6%, Ecuador el 2.6% y Bolivia 0.7%. Datos consultados en Redacción, “En enero de 2022 República Dominicana fue el cuarto país de América Latina con mayor inflación interanual”, República Dominicana, *Listín Diario*, 22 de febrero de 2022, <https://listindiario.com/economia/2022/02/22/710066/en-enero-de-2022-republica-dominicana-fue-el-cuarto-pais-de-america-latina-con-mayor-inflacion-interanual> (consultada el 25 de abril de 2022).

Asimismo, como resultado de la situación bélica entre Rusia y Ucrania, la inflación en la Unión Europea se pronostica que puede llegar alrededor del 07% por los elevados costos de los energéticos. Faes, Ignacio, “Un conflicto en Ucrania arrastrará la inflación en Europa por encima del 7%”, Madrid, *El Economista*, 29 de enero de 2022,

Asimismo, el incremento del SM durante los sexenios entre 1994 y 2018 fue a razón de \$12.00 en promedio; en esta administración se mantuvo esa cantidad, pero se decretó dentro de los primeros meses de mandato. No obstante, el incremento al SM en el periodo comprendido en este trabajo, cuando se lleva a cabo la actualización del salario a precios actuales, podemos ver que en 1970 el SM equivalía a \$260.00; durante 1976 se tuvo un poder adquisitivo importante, porque el SM obtuvo su mejor nivel, pero desde que se implantó en México el modelo neoliberal en 1982, el SM decreció de \$230.00 a \$88.36.

Derivado de lo anterior, la calidad de vida de los mexicanos, en general, y no solo de quienes entran en el esquema del CONEVAL, se ve afectada. Uno de los indicadores es la diferencia entre el SM y la canasta básica. En ese sentido, el SM ha estado muy por debajo del costo de la canasta básica, pues mientras en 2006 el SM estaba en \$48.67, se necesitaban \$80.83 para poder adquirir los bienes y servicios de la canasta básica integral, en 2016, el SM estaba en \$73.04, y la canasta básica en \$218.06. Si lo vemos en las zonas rurales, la pérdida del poder adquisitivo, es aún más severa: en el 2000, la canasta básica estaba en \$1,551.2 y el SM en \$1,057.0, pero en 2017 el SM llegó a \$2,401.2 y el valor de la canasta básica subió a \$4,056.6<sup>272</sup>.

Ahora bien, la precarización laboral también es un factor importante en la calidad de vida de los mexicanos, pues de acuerdo con el informe del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, el SM y el costo de la canasta básica presentarán su intersección hasta 2044. Además, si asumimos la situación laboral, la desigualdad por deciles, y el encarecimiento de la canasta básica por las fluctuaciones de la inflación, tenemos que mientras el decil X invierte el 13.2% en alimentos, para el decil I implica destinar la mitad de su sueldo, es decir,

---

<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11590297/01/22/Un-conflicto-en-Ucrania-arrastrara-la-inflacion-en-Europa-por-encima-del-7.html> (consultada el 25 de abril de 2022)

<sup>272</sup> Datos del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM citado en Olvera, Dulce, "7.8 millones podrán comprarse la canasta básica hasta 2044 con el actual aumento al mínimo: UNAM", *Sin Embargo*, 05 de julio de 2017, visible en <https://www.sinembargo.mx/05-07-2017/3254121>. (consultada el 15 de octubre de 2019).

a las personas de bajos ingresos les cuesta cuatro veces más caro alimentarse que a quienes gozan de mayor holgura económica (INEGI).

Para concluir, uno de los principales objetivos de desarrollo en las democracias modernas es una movilidad alta que permita a las personas que nacieron con recursos económicos escasos o nulos mejorar sus condiciones de vida. El panorama en México de las últimas décadas, reciente los efectos de la alta desigualdad (el país se ha ubicado entre el 0.5 y 0.4 en el índice de Gini, cuyo rango de medición va del 0 al 1: entre más cercano al tope mayor es la desigualdad, entre más cercano a cero se tiene una sociedad menos desigual como Holanda que tiene 0.28); así lo revela el Colegio de México con datos del INEGI: si los progenitores se ubican en el quintil más bajo, un 50.2% de sus hijos están en el mismo decil, y sólo el 2.1% de los hijos nacidos en ese quintil pueden escalar al quintil 5, el de mayor acceso. Con una visión integral de la matriz obtenemos el resultado de que el 76% de los hijos nacidos en el quintil 1 se mantendrán en los dos quintiles menos favorecidos cuando sean adultos<sup>273</sup> (Anexo 5, Gráfica A.5.3).

En el siguiente apartado nos enfocaremos a analizar el panorama de la pobreza y la política social a nivel estatal y municipal.

### **5.2.3. Diseño institucional de la política social en México relacionado con el federalismo**

Al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que se fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Ambos fines se logran mediante un diseño institucional que respete la división de poderes y la autonomía de los gobiernos subnacionales, y los recursos de los que dispongan los tres órdenes de gobierno, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

En ese sentido, la buena administración del gasto público tiene como consecuencia la gobernabilidad de la estructura estatal, y el bienestar generalizado de la población. Sin embargo, en todas las sociedades, se presenta un margen de personas desfavorecidas por el sistema, en virtud, de los efectos residuales del

---

<sup>273</sup> El Colegio de México, *op cit.*, p. 49.

modelo económico nacional y de los vaivenes internacionales. Es justo en este rubro donde se crea una estrategia estatal para amortiguar las desigualdades y se destina recursos al gasto social.

El gasto social se enmarca en la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) que en términos de la LGDS, tiene como propósitos propiciar las condiciones para el disfrute de los derechos sociales garantizando el acceso a programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades; propiciar el aumento en los ingresos a partir de empleos de calidad y bien remunerados; fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y promover la participación social en el ciclo de los programas de desarrollo nacional (artículo 11 de la LGDS).

Para eso, desde la planeación de desarrollo debe incluirse la PNDS, así como los programas municipales, planes y programas estatales, y los programas institucionales, regionales y especiales. En el caso de los programas subnacionales, sus gobiernos deben darlos a conocer cada año, en los medios más accesibles para la población, una vez que sean aprobados en los presupuestos de egresos (artículos 12, 13 y 16 de la LGDS).

Es preciso enfatizar que el municipio como la unidad primaria del Estado y base de la división territorial de las entidades federativas, son los ejecutores principales de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, salvo que normativa o administrativamente se designen a un ente federal, local o de la Ciudad de México (artículo 17 de LGDS).

En lo que toca a su financiamiento, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, lo que implica su evaluación y seguimiento. Además, el gasto social no puede ser inferior al del año fiscal anterior, y se deberá incrementar en los términos que se prevea el crecimiento del PIB y en congruencia con la disposición de recursos (artículos 18 y 20 de la LGDS).

El destino del gasto social a través de los fondos de aportaciones federales y los ramos generales relativos a los programas sociales se hará con criterios de equidad. Dichos recursos federales podrán ser complementados con recursos

provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado (artículos 21 y 24 de la LGDS).

Con el fin de controlar el gasto en la materia, la LGDS establece que las partidas presupuestales del PEF destinadas a los programas de desarrollo social se deben utilizar para tal fin. Asimismo, el Gobierno Federal deberá publicar en el DOF, las reglas de operación de éstos. Finalmente, la Secretaría de Desarrollo Social, ahora Secretaría de Bienestar, y los gobiernos estatales y municipales deberán integrar un padrón con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas (artículos 22, 26 y 27 de la LGDS).

Al mismo tiempo de garantizar el acceso a los programas del desarrollo social de la forma antes descrita, la LGDS, acorde con el artículo 25 constitucional respecto a la confluencia que deben tener los sectores público, privado y social en la economía nacional, el Capítulo V del Título III establece que los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de las personas mediante estimular a las personas a crear organizaciones y dotarles de todo lo necesario para poner en marcha los proyectos, y aportarán recursos como capital de riesgo para dar viabilidad a las empresas sociales.

Conforme la naturaleza, objetivos y procesos que implica la PNDS, el tema adyacente es la descentralización y la coordinación en la política social como forma de organización del Estado Federal Mexicano<sup>274</sup>. Este modelo se adoptó desde el siglo XIX, aunque con variaciones en su naturaleza. Actualmente, se considera que la descentralización permite que la prestación de servicios se vuelva más eficiente por la cercanía a la sociedad y la mejor atención a sus demandas, así como más económica. Pero no sólo eso, sino, desde la perspectiva política enfatiza la democracia participativa, al poder comunicar sus preferencias y opiniones a los funcionarios de su comunidad, y, por lo tanto, genera la obligación de estos últimos, de rendir cuentas.

---

<sup>274</sup> Para tratar este tema nos basamos en Pineda Ortega, Pablo Alberto, *La hechura de la política de desarrollo social en los municipios de México*, México, INAP, 2018.

A pesar del esfuerzo nacional por asumir a los estados y municipios como autónomos, van en paralelo la concepción formal de federalismo y la diferenciación que se realiza durante el ciclo presupuestario, frente a una recentralización que abarca la homologación normativa entre las entidades federativas; la facultad de atracción que contempla la posibilidad de atraer al ámbito federal atribuciones del ámbito local, y la centralización propiamente.

Enfocándonos a nuestro objeto de estudio, la LGDS contempla el Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS), mismo que se define como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado. Entre sus objetivos están establecer la colaboración entre la dependencias y entidades federales en la formulación e instrumentalización de programas, acciones e inversiones en la materia; promover la concurrencia, vinculación y congruencia de las acciones de política social de los gobiernos estatales y municipales enfocados a PNDS; e, impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto social (artículo 38).

Ahora bien, en el Capítulo II del Título IV, se establecen las competencias de los tres órdenes de gobierno, mismas que se resumen en el siguiente cuadro (artículos del 39 al 45 de la LGDS).

**Cuadro 55. Competencias de los órdenes de gobierno**

<b>Ámbito Federal, (Secretaría de Bienestar, SB)</b>	<b>Ámbito estatal</b>	<b>Ámbito municipal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A la SB le corresponde la coordinación del SNDS.</li> <li>- Diseña y ejecuta las políticas generales de desarrollo.</li> <li>- Determinar las Áreas de Atención Prioritaria, y diseñar y coordinar los programas en esas zonas.</li> <li>- Promover los convenios con dependencias de la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y Ejecutar el programa estatal de desarrollo.</li> <li>- Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal y con el gobierno de sus municipios.</li> <li>- Concertar acciones con organizaciones en la materia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social.</li> <li>- Coordinar el gobierno estatal. La ejecución de los programas.</li> <li>- Coordinar acciones con los demás municipios de su propia entidad federativa o de otras.</li> </ul>

<p>APF, entidades de los dos órdenes de gobierno y organizaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar instrumentos financieros en la materia</li> <li>- Promover la participación de los municipios en el diseño de los programas sociales.</li> </ul>	<p><b>**Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos e informar el avance y resultados**.</b></p>	<p><b>**Ejercer los fondos federales con las mismas condiciones que los estados**.</b></p>
---	--	--

Para concluir este apartado, el SNDS dispone de una arquitectura institucional de instancias participantes con responsabilidades de coordinación y consulta, cuyas atribuciones más importantes aparecen sintetizadas a continuación<sup>275</sup>.

**Cuadro 56. Estructura institucional del Sistema Nacional de Desarrollo Social**

<b>Comisión Nacional de Desarrollo Social</b>	<b>Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social</b>	<b>Consejo Consultivo de Desarrollo Social</b>
<p>Es un instrumento de coordinación de las dependencias federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con los otros dos órdenes de gobierno. La preside la persona titular de la SB, y su objetivo es consolidar la integralidad y el federalismo sobre las bases de coordinación. (Artículos 47-49 LGDS)</p>	<p>Es el instrumento de coordinación de las acciones del ejecutivo federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la PNDS, y se integra por los titulares de la SB, y las Secretarías federales de relevancia para esta política. Entre otras sus funciones son: recomendar medidas para hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas, y acordar y dar seguimiento a la ejecución del PND. (Artículos 51-54 LGDS).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social.</li> <li>- Coordinar el gobierno estatal. La ejecución de los programas.</li> <li>- Coordinar acciones con los demás municipios de su propia entidad federativa o de otras.</li> </ul> <p><b>**Ejercer los fondos federales con las mismas condiciones que los estados**.</b> (Artículos 55-56 LGDS)</p>

<sup>275</sup> *Ibidem*, p.107.

Hasta aquí el marco normativo y conceptual de la estructura de la política social, y las implicaciones sociales, así como los factores de la pobreza en México. Enseguida nos abocaremos a revisar, en términos generales, las estrategias adoptadas para el combate a la pobreza, y sus resultados.

### **5.3. Panorama de la política social desde 1997**

El modelo económico en México varía dependiendo de las tendencias mundiales, y de la visión de país de cada proyecto político. En ese sentido, durante las cuatro últimas décadas se ha configurado una economía de mercado bajo el contexto de la globalización. Con el propósito de adecuar el diseño institucional a ese modelo, se implantaron una serie de reformas progresivas: la primera etapa, con Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982), se buscaba mayor competitividad al exterior; la segunda etapa, ocurrió con Miguel de la Madrid (1983-1988) mediante la apertura comercial y a la inversión extranjera directa, y redimensionamiento del sector público; la tercera etapa, consolidó las anteriores medidas macroeconómicas a través de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), las privatizaciones de los bienes y servicios nacionales, y el aumento de impuestos generalizados como el IVA. Finalmente, en los sexenios desde 2000 a 2018, se realizaron profundas reformas estructurales que enraizaron, aún más, el modelo neoliberal.

En este proceso reformador, se adoptaron medidas macroeconómicas y contracíclicas para mantener las finanzas sanas, sin los contrapesos sistémicos para mejorar la calidad de vida de las personas en términos reales y sostenidos. De ahí y como se revisó en apartados anteriores, la pobreza disminuyó máximo 2 puntos porcentuales en 20 años, mientras que personas con relativa mayor estabilidad con acceso a bienes y servicios necesarios, resintieron las crisis económicas, de tal manera, que después de mucho tiempo no han recuperado su poder adquisitivo.

Llegados a este punto, el análisis de la situación integral económica durante el periodo de estudio nos lleva a concluir que las transformaciones políticas del país no inciden realmente en la conformación del modelo económico, únicamente



cambian las estrategias económicas de acuerdo al momento histórico específico. No obstante, como constataremos más adelante, en términos micropolíticos, el partido a que pertenezca la autoridad en turno, sí afecta en el esquema de política social.

Como punto de inicio para tratar los temas que acabamos de mencionar, consideremos que, a lo largo de la historia mexicana, los gobiernos han definido estrategias en materia de política social para elevar los niveles de bienestar entre la población. De ahí, algunos de los cambios más importantes fueron un papel más activo del gasto social; se buscó expandir la cobertura en servicios sociales básicos, y el surgimiento de programas sociales focalizados, dirigidos, primordialmente, a la población más pobre. No cabe la menor duda que los gobiernos han puesto énfasis en la política social, razón por la cual se tienen una larga tradición en programas sociales dirigidos a la superación de la pobreza.

De forma breve, los programas antes de 1997 -como se puede observar en el Anexo 6- comenzaron con Echeverría que implantó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) cuyo propósito era elevar la capacidad productiva de los pobres rurales, y derivado de la postura del Banco Mundial sobre la pobreza, se otorgaron créditos para el financiamiento de diversos programas entre ellos el propio Pider.

Después, bajo un contexto económico y político menos favorable, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977-1983), cuyo propósito era atender a los más marginados. Ambos programas surgieron como una clase de compensación a la estrategia de desarrollo, la cual mostraba en esa época signos de agotamiento. Otro punto importante fue en lo referente a su financiamiento, ya que tanto el Pider, como la Coplamar encontraron restricciones en su presupuesto<sup>276</sup>.

Entrada la década de 1980, con Miguel de la Madrid, este tipo de programas entraron en crisis por las difíciles condiciones económicas, al grado de desaparecer,

---

<sup>276</sup> Martínez, Oscar, et.al., "Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: la experiencia mexicana", México, *Economía*, UNAM, vol. 16, núm. 47, mayo-agosto 2019, p.72-73, visible en <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econunam/47/05OscarYasminMonika.pdf>. (consultada el 16 de octubre de 2019).

hasta el año de 1988, cuando se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en un contexto de austeridad fiscal. El mérito de este programa reside en ser pionero de las políticas focalizadoras, bajo el argumento de que los subsidios universales, tendían a ser menos eficientes, que si se concentraban todos los esfuerzos en la población verdaderamente pobre. Visión que se mantiene, en primera instancia, hasta el 2018.

### 5.3.1. Programas PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA<sup>277</sup>

En este apartado veremos las características, evolución y evaluación del programa social Progres-Oportunidades-Prospera, desde el punto de vista oficial, en primera instancia, para después hacer una revisión crítica del panorama de la política social en México.

Durante 1994, acontecimientos políticos y sociales, junto con imprecisiones económicas de la nueva administración, derivaron en la devaluación del peso. Al respecto, la administración del presidente Zedillo definió un programa de transferencias condicionadas, PROGRESA que se convirtió en el eje rector de la política social del gobierno.

Los cuatro retos que tenía que enfrentar el programa eran: a) 20% de la población vivían en pobreza extrema; b) los instrumentos para atender ese problema eran ineficientes; c) la crisis económica, y d) la amenaza de aumentar la tasa de pobres.

Ante tal contexto, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROSPERA, introdujo, a diferencia de los anteriores programas, el esquema de multidimensionalidad otorgando integralmente los tres componentes básicos para el desarrollo humano. Para satisfacerlos, se implementó el modelo de transferencias

---

<sup>277</sup> Para el desarrollo de este tema nos basamos en Triano, Manuel, "Veinte años después: cambios y continuidades de Prospera desde la perspectiva de funcionarios y exfuncionarios gubernamentales de alto nivel del programa", en Programa de Inclusión Social, *Evolución de la política de desarrollo social en México: la apuesta por las nuevas generaciones*, México, PROSPERA, SEDESOL, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, visible en [https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2018/Libro\\_CISS\\_PROSPERA.pdf](https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2018/Libro_CISS_PROSPERA.pdf), (consultada el 20 de octubre de 2019).

condicionadas para crear capital humano y romper con la herencia de la pobreza en las siguientes generaciones

En su primera etapa, se enfocó a las localidades rurales más pobres del sureste, beneficiando a 300 mil familias, cifra muy limitada para la magnitud del problema. Además, otro desafío fue la poca coordinación con otros programas sociales y dependencias del gobierno federal. A pesar de ello, arrojó buenos resultados en los indicadores de salud, nutrición y educación.

Posteriormente, durante el periodo presidencial de Vicente Fox, el programa se llamó “Oportunidades: Contigo es posible”, el cual no representó mayores cambios en su estrategia sectorial. Desde su adopción, se buscó extender la cobertura a zonas rurales, semiurbanas, y urbanas. Mantuvo los subsidios alimentarios a través de los Desayunos Escolares, de Abasto Social de Leche y del programa de Tortilla. Asimismo, sostuvo algunas líneas de acción del PROGRESA como el Programa de Empleo Temporal y abre un Programa de Oportunidades Productivas, en la línea de capital y desarrollo humano en que se concibió esta política<sup>278</sup>.

Uno de los cambios fue que OPORTUNIDADES atendió el desafío de integrar y articular las acciones del Programa con otros esfuerzos y acciones de desarrollo social del propio gobierno, para lograr fomentar que los programas ya establecidos pudieran colaborar con los objetivos de OPORTUNIDADES. Dicho esfuerzo operó bajo el criterio de individualización de la pobreza (focalización) en lugar de tomar en cuenta el aspecto redistributivo a nivel comunitario.

El programa obtuvo dos logros importantes: primero, se expandió hacia 5 millones de familias; y segundo, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social, se establecieron las reglas con las que se operarían los programas y acciones públicas orientadas al combate a la pobreza, y a partir de la creación del CONEVAL, se cuenta con un proceso para la creación de

---

<sup>278</sup> Rodríguez Manzanares, Eduardo y Rodríguez Peñaloza, Martín, “El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades: contigo es posible”. ¿Política económica versus política social?”, Toluca, México, *Espacios Públicos*, vol. 10, núm.20, 2007, p.180, visible en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67602008.pdf> (consultada el 20 de octubre de 2019)

políticas públicas, desde la formulación de lineamientos hasta su evaluación, es decir, se comenzó a tener un control real de los programas.

Desde entonces, el POP se convirtió en el programa social transexenal, manteniendo en esencia, las mismas características, aunque cada uno de los titulares del Poder Ejecutivo enmarcó el programa según los objetivos y estrategias impresos en el PND. La razón de ello, en primera instancia, fue la negociación del equipo de transición de Zedillo con el nuevo gobierno, pues lograron mostrar su eficacia y eficiencia. En el cambio de poder entre los presidentes panistas, el Programa ya estaba consolidado, tanto en términos de su imparcialidad partidista, resultados de visibilidad nacional e internacional, como de su estrategia operativa y presencia en todo el país, y por el tamaño de los recursos que ejercía<sup>279</sup>.

En el sexenio del presidente Calderón, se presentó *Vivir Mejor* como el programa que concentraba todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo, el desarrollo humano sustentable -acorde con los Objetivos del Milenio-, evitando su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos invertidos. Para ello, el programa ordena a las políticas públicas en tres acciones principales: a) desarrollar las capacidades de los infantes mediante educación, salud y vivienda; b) brindar una Red de Protección Social para evitar las pérdidas familiares por enfermedad o desempleo, y c) facilitar el acceso al empleo formal a todos los mexicanos. Su ejecución contempló los programas existentes para complementarlos, bajo el principio de coordinación institucional<sup>280</sup>.

Finalmente, en la transición de 2012-2013, con Enrique Peña Nieto, continuó el programa como Oportunidades; sin embargo, en 2014 se tomó la decisión de cambiarle el nombre a Programa de Inclusión Social (PROSPERA), y un año antes se anunció la Cruzada Nacional contra el Hambre.

En el caso de Prospera, se expandió hacia el entorno urbano y se fortaleció con diversas acciones, entre las que destacan tres. La primera acción fue la integración de los apoyos como el Programa de Apoyo Alimentario, y la expansión hacia el otorgamiento de becas a estudiantes de educación superior, entre otros.

---

<sup>279</sup> Triano, Manuel, *op cit.*, p.311,

<sup>280</sup> Gobierno Federal, *Vivir Mejor. Política Social del Gobierno Federal 2007-2012*, México, 2010,

La segunda acción ha consistido en la articulación con programas que se dirigen a la población vulnerable, entre ellos, el Programa Integral de Inclusión Financiera. Es preciso subrayar que este elemento distingue a Prospera de sus antecesores, y consolidándose a partir de la reforma financiera a favor del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), mediante el cual se ofrecieron cinco componentes de créditos, seguros de vida o discapacidad, ahorro, paquete de beneficios adicionales y educación financiera.

La tercera acción de fortalecimiento consistió en la continuación de análisis y evaluaciones para la mejora del diseño. Ésta junto con las demás acciones, permitieron ser la piedra angular de la política social de México, atendiendo 28 millones de personas que pertenecen aproximadamente a 6.8 millones de familias.

Con el propósito de ver de forma esquemática la evolución del POP, sus componentes y evaluaciones se refiere al lector al Anexo 6. A continuación veremos los retos que enfrenta México en materia de política social.

### **5.3.2. Retos de la política social en México**

#### *5.3.2.1. Análisis crítico de los programas Progres- Oportunidades-Prospera*

Desde hace cuarenta años, la comprensión del fenómeno de la pobreza ha implicado cambios importantes en el diseño institucional para atenderlo con el propósito de contener el incremento de personas en situación vulnerable, en virtud de que el fin del Estado es velar por el bienestar social; además, la falta de oportunidades impide que las necesidades individuales y comunitarias sean satisfechas, lo cual puede derivar en comportamientos antisociales, y a su vez, puede ser una cuestión de seguridad pública.

zA partir de esta obligación del Estado, los gobiernos han adoptado una estrategia continua de desarrollo social, misma que a través de las evaluaciones del CONEVAL y los datos del INEGI, se demuestra la evolución y lo acertado del diseño institucional, a pesar de reconocer desafíos que implica el objeto de acción gubernamental. Sin embargo, la naturaleza del modelo neoliberal disminuye la probabilidad de éxito para erradicar la pobreza multidimensional, y no sólo

administrarla, pues acorde a esta teoría económica, la intervención estatal debe constreñirse a una política social dirigida a los pobres extremos, no a todas las personas en estado de pobreza.

Al parecer esa fue la idea que dio origen al Progreso y que implicó aseveraciones inexactas para el fin último del desarrollo humano. Una de ellas es sostener que la solución a la pobreza es aumentar el capital humano de los pobres e interrumpir la transmisión intergeneracional de dicha condición, misma que es parcialmente cierta, pues como vimos a lo largo de este capítulo, las desigualdades estructurales, y las condiciones macro y micro económicas, es decir, el contexto sí influye.

Otra cuestión no atendida de forma adecuada, consecuencia de lo mencionado anteriormente, reside en centrarse en el gasto para redistribuir el ingreso, minusvalorando la carga impositiva, pues entre más bajo el decil, mayor impacto tienen los impuestos, así, por ejemplo, si se transfiere \$500 a una persona del decil con menores ingresos, pagaría \$100 de impuestos, por lo que el apoyo equivaldría a \$400, y así se reduciría aún más en poder adquisitivo para adquirir la canasta básica alimentaria.

Respecto al método de identificación de beneficiarios, se utiliza una línea de pobreza alimentaria y otra línea de pobreza patrimonial, así como variables discriminantes heterogéneas, en lugar de centrarse en las variables del nivel de vida y de necesidades básicas insatisfechas para que tuviera consistencia conceptual con el propósito de no descuidar a grupos etarios, ni excluir a hogares que presenten pobreza extrema. Así es como el uso de la línea más baja por el POP, en lugar de un abanico de líneas, lleva a la conclusión de que está subestimando los hogares en pobreza extrema en las localidades seleccionadas, y por un error de procedimiento, se están excluyendo hogares en pobreza extrema de los beneficios del programa incluso en las localidades seleccionadas.

Otra perspectiva de identificación de beneficiarios es a partir de los componentes (alimentación, salud y educación). El POP introduce desigualdades: se discrimina a los hogares más grandes, para los cuales la transferencias monetarias alimentarias *per cápita* es menor, pues su monto es igual para todos los

hogares, sin importar su tamaño; la corresponsabilidad que se exige a los beneficiarios es que asistan todos los miembros de la familia a las citas médicas y los menores, a la escuela, si se incumple, el programa queda suspendido, es decir, si el gasto del traslado requiere gastos y tiempo, puede constituirse como una barrera de acceso, y, desde la perspectiva del ciclo de vida, los suplementos alimenticios descuidaban algunos años de los menores de 9 años.

En específico, las transmisiones monetarias para educación abrían una brecha entre los suplementos alimenticios en los años iniciales de los menores (hasta los 2 años), y las becas educativas hasta mediados de la educación primaria. Además, la plena garantía del derecho a la educación implica transporte, alimentación adecuada y suficiente, servicios básicos en el hogar, y condiciones sanitarias, lo cual no en todos los casos se cumplen.

Ahora bien, las transmisiones monetarias son insuficientes en cantidad y calidad. Por ejemplo, la atención a la salud, en principio, debería ser preventiva y garantizada por las entidades federativas y municipios, lo cual se realiza con recursos propios, y los montos del POP que únicamente se enfoca en este momento de servicio a los pacientes. El problema de la concepción estrecha de concretarse en consultas a nivel clínica familiar, es la ausencia de responsabilidad para otorgar atención integral a los beneficiarios cuando éstos requieren servicios de alta especialidad, por las siguientes razones: el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes) es muy limitado en el Seguro Popular; el tipo de medicinas con las que cuentan las unidades médicas no cubren todos los padecimientos, y el tiempo de espera para consultas, tratamientos y estudios es muy largo, incluso cuando se presentan situaciones de emergencia.

Se debe agregar a las imprecisiones de diseño del POP, el argumento que caracteriza a la focalización para realizar transferencias monetarias como un proceso exento de errores y altamente viable para atender la problemática de la pobreza. Autores como Amartya Sen<sup>281</sup> plantea que concebir a los objetos de la focalización como pacientes y no como agentes, puede menoscabar el propósito de

---

<sup>281</sup> Sen, Amartya, "La economía política de la focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, 1995, p. 555-556.

erradicar la pobreza. El punto teórico de la focalización es: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. Si los objetos de focalización fueran identificables y no reaccionaran se aceptaría como buena estrategia, pero las estimaciones tienen un grado de errores, y en algunos casos, existen sesgos en el momento del análisis de las subjetividades.

Los errores en la focalización del POP es posible comprenderlos mejor si consideramos los índices de suficiencia, eficiencia y cobertura (los tres deben ser equivalentes a 1). La primera se calcula dividiendo los beneficiarios del programa entre personas en pobreza extrema; como resultado da que a nivel nacional el índice es de 0.943, en el ámbito urbano de 0.689, y en el ámbito rural de 1.344, lo que significa que el gobierno estuvo dispuesto a gastar un monto suficiente para otorgar el paquete de beneficios a toda su población objetivo<sup>282</sup>.

En segundo lugar, la eficiencia se obtiene dividiendo el número de pobres extremos beneficiarios entre el total de beneficiarios, para expresar qué proporción de beneficiarios son pobres extremos. Los resultados de esta ecuación son: 0.496, el índice nacional; 0.455, índice urbano, y 0.529, índice rural.

Finalmente, la cobertura mide cuántas personas en pobreza extrema son beneficiarios del POP. Los índices son: 0.468, nacional; 0.314, urbano, y 0.712, rural, resultados poco alentadores, pues la atención del Programa ha incidido poco en la población durante sus 20 años de vigencia.

En cuanto a los sesgos que provocan errores de focalización, uno de ellos muestra que el proceso de selección comienza con la ubicación de localidades; en el siguiente paso, se realiza la focalización de los hogares en las localidades seleccionadas, priorizando la demanda ciudadana y aquellas que no cuentan con el programa. Así se torna excluyente, y da un indicio de posible clientelismo.

Desde el comienzo del gobierno de Calderón, se politizaron los nombramientos en la Coordinación Nacional y de los delegados estatales, estos

---

<sup>282</sup> Boltvinik, Julio, *et al.*, "Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progres-Oportunidades-Prospera (POP)", en Hernández Licona, Gonzalo, *et al.* (coords.), *El Progres-Oportunidades-Prospera, A 20 años de su creación*, México, CONEVAL, 2019, pp. 171-172.



últimos, en virtud, de su constante coordinación con los encargados locales de salud y educación. El resultado de este manejo del Programa es la apertura de brechas al clientelismo en la identificación de nuevos beneficiarios.

Los datos de la ENIGH revelan que los primeros cinco años del Programa, el empadronamiento fue masivo, después dejó de crecer, salvo en tres años: 2004, 2010 y 2016, que, en los tres casos, se ubican dos años antes de las elecciones presidenciales. Las hipótesis de la correlación entre votos y beneficiarios del POP resultan positivas, pues para las elecciones de 2006, hubo incremento en los votos municipales por el PAN, es decir, una regresión lineal muestra que, por cada beneficiario adicional en los municipios a escala nacional, se asocia un aumento de 5,5 votos por el PAN. Para 2012, el PRI recuperó gubernaturas en 2009, con lo que se posicionó muy bien para las elecciones donde ganó Peña Nieto; la evidencia, al respecto es que por cada beneficiario más al POP en los municipios, se asocian 4.8 votos más por el PRI en las elecciones presidenciales.

Para concluir este apartado, hay que decir que los resultados de la implantación del POP no satisfacen a cabalidad los objetivos que se planearon como su razón de ser. Basta mencionar que los jóvenes más escolarizados se sumaron a las huestes de emigrantes rurales; las obligaciones correlativas del programa, no se reflejaron en mejor aprendizaje y salud, pero sobre todo, en virtud, de que el POP buscaba ser un mecanismo equilibrador de desigualdades, el hecho de que la escolaridad como sustento de movilidad social, no se viera reflejado en mejores puestos de trabajo, determina que no bastan las transferencias monetarias, sino que deben ejercerse acciones contundentes que sitúen a un beneficiario del Programa y alguien con mayores oportunidades de estudio, en igualdad de circunstancias para obtener un empleo de calidad y bien remunerado.

#### *5.3.2.2. Análisis crítico de la política social en México*

La evolución de las políticas públicas orientadas al desarrollo social, así como el grado de eficiencia para lograr el bienestar de la población, demuestra el esfuerzo de los entes estatales para dar sustento legal, político y económico a las acciones emprendidas en esta materia; sin embargo, como se ha insistido a lo largo de este

trabajo, el funcionamiento del federalismo, desde el punto de vista operativo, se enfrenta a resistencias históricas como la tradición caciquil de las autoridades locales, o el acuerdo político centralizado, contrario a la negociación y deseable consenso, a partir del reconocimiento de unidades autónomas que deben coordinarse entre sí, pero la debida asunción de que las decisiones públicas de la autoridad en cada orden de gobierno, responden a los intereses particulares de sus representados, al mismo tiempo que en la instancia legislativa y ejecutiva federal, se conciben acciones globales que garanticen el desarrollo equilibrado de todas sus regiones.

A partir de ahí, el marco constitucional y legal establece mecanismos para articular las acciones de los tres órdenes de gobierno. En aras del tema que nos toca analizar, se concibieron instrumentos para la coordinación del POP. Para atender la premisa que la pobreza intergeneracional se podría combatir al articular diversas acciones de salud, educación y alimentación en torno a los hogares con pobreza extrema, la articulación de los tres componentes debía ser tal que los apoyos de cada uno de ellos se debían otorgar de manera simultánea a la misma familia.

Con ese propósito se creó una partida especial en el PEF (Ramo 20) para financiar la operación del programa, incluidas las asignaciones presupuestarias que se destinarían a las dependencias responsables. Para asegurar que el gasto de estas se dirigiera a las familias población objetivo, cada dependencia debía tener registros administrativos de ello, lo cual implicó que la focalización del POP contara como unidad de intervención a los hogares y no a las regiones, y que el padrón de beneficiarios que recibían apoyos del Programa se dirigiera solo a las personas incluidas en la lista.

En el tránsito de PROGRESA a OPORTUNIDADES, se incorporaron más familias, por lo que, al tener más espacios que atender, implantaron el Modelo de Operación por Zonas que consistió en la instalación de unidades de atención regional en cada zona. La estrategia ayudó, pero a su vez, volvió compleja la entrega de apoyos, pues las unidades de atención regional constituyeron un nuevo actor a coordinar, junto con las oficinas de los estados, y la Coordinación Nacional

del programa (en el Anexo 7, se muestra el modelo de coordinación y decisión del POP)<sup>283</sup>.

Contrario al planteamiento de un sistema articulado donde se garantice el acceso a los tres componentes del POP, y los tres órdenes de gobierno tuvieran claridad de sus atribuciones tal como lo establece la Ley General de Desarrollo Social, la política social se presenta fragmentada, aun con el sensible incremento en el gasto social<sup>284</sup>.

Para comenzar, la LGDS establece que los municipios y las entidades federativas tienen la atribución de generar planes y programas de desarrollo social y darlos a conocer a la población objetivo. La consecuencia de que sea así es que en el país conviven miles de programas sociales desarticulados con garantía mínima de derechos. Su naturaleza puede variar, pues mientras por un lado se encuentran programas con teoría causal clara como el Programa de Estancias Infantiles de la SEDESOL, o con alcances casi universales como la Pensión para Adultos Mayores de la Ciudad de México; por el otro, constituyen la regla aquellos que se agotan por sí mismos -basta que alguna autoridad entregue los apoyos para que la intervención haya cumplido su propósito-, lo cual conlleva a no resolver la situación de pobreza y se refuerzan la lógica asistencialista y el potencial uso clientelar en la entrega de bienes.

En números reales, los programas y acciones de desarrollo social, de acuerdo con los Inventarios de Programas y Acciones de Desarrollo Social de CONEVAL 2014-2018, quedan como sigue: 150 federales, 2528 estatales, y 3811 municipales, lo que nos da un total de 6489 programas conviviendo en el país<sup>285</sup>.

No obstante, la cantidad de programas, su alcance en conjunto consiste en la atención de menos del 40% de la población que padece pobreza mediante

---

<sup>283</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*, México, CONEVAL, 2018, p. 60, visible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>. (consultada el 23 de octubre de 2019)

<sup>284</sup> Para tratar este tema, nos basamos en Cejudo, Guillermo M., *et.al.* (coords.), *Hacia una política social integral*, México, CIDE, OXFAM, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2018, visible en [\(PDF\) Hacia una política social integral \(researchgate.net\)](#) (consultada el 21 de octubre de 2019).

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 11.

intervenciones federales. En el ámbito local, la mitad de los programas tienen un presupuesto muy reducido que, por tanto, no pueden cubrir toda la demanda.

Desde otro punto de vista, las políticas sociales atienden rezagos específicos, pero, como se mencionaba en el apartado anterior, no se orientan hacia la garantía de derechos. Como muestra, tanto a nivel federal como local, la infancia es la etapa de vida más descuidada, y se observa que la forma de dar los apoyos, no es creando la infraestructura necesaria para el acceso a todas las personas, sino como transferencias monetarias que no garantiza que el objetivo del programa se cumpla.

Centrándonos en la coordinación interinstitucional, las estrategias dirigidas a este fin, se han reducido a acuerdos de buena voluntad entre las partes. Asimismo, los espacios de coordinación suelen utilizarse más para informar que para decidir sobre aspectos del diseño o de operación que deben ser modificados en las estrategias para que cumplan con los objetivos. Aun así, la información que generan las dependencias sobre el desempeño de los programas no es comparable, puesto que utilizan distintas unidades de medidas. De ahí que sea complicado dar seguimiento al avance del conjunto de programas.

En suma, la política desintegrada en materia de Desarrollo Social se debe a tres razones: la primera se relaciona con la profusión de organismos existentes a nivel federal que se reproducen a nivel estatal, y con ello, se presentan los traslapes y riesgos de inconsistencias; la segunda, tiene que ver con el desigual desarrollo institucional que existe entre los tres órdenes de gobierno, así como al interior de cada uno, y la tercera razón que explica las debilidades en la coordinación intergubernamental tiene que ver con las diferencias en sus periodos de gobierno<sup>286</sup>.

Quedémonos con la segunda de las razones. Como primicia, hay que asumir que el desarrollo estatal y municipal es altamente desigual, por ejemplo, mientras San Pedro de la Garza, Nuevo León, y la Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México tienen índices parecidos a Suiza; Cochoapa el Grande, Guerrero y San Martín Peras, Oaxaca presentan condiciones similares a Bukina Faso.

---

<sup>286</sup> Pineda Ortega, Pablo Alberto, *op cit.*, pp. 109-116.

El panorama del desarrollo en México es heterogéneo, de ahí las estrategias del Estado que revisamos cuando tratábamos el gasto federalizado, las cuales, no han revertido las situaciones de mayor vulnerabilidad, aunque se presentan algunos avances. Con el propósito de focalizar dónde se concentra la problemática, se toman en cuenta tres índices: el Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015 (IDH), el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM), y el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social 2018 (IDES 2018).

Respecto al IDH, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentó el *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015, Transformando México desde lo local*, los primeros meses de 2019. En el documento se menciona que el IDH promedio de los Municipios de México aumentó de 2010 a 2015, a una tasa de 0.59% anual, por lo que pasó de 0.737 a 0.759. No obstante, los promedios ocultan las contrastantes realidades del país: la revisión municipal muestra que hay avances, pero a un ritmo lento, con tasas de crecimiento que van desde 0.002% a 3.56% anual, en los casos extremos.

De acuerdo con la distribución de los municipios mexicanos por grado de desarrollo humano que realiza el PNUD: 131 municipios presentan un IDH bajo; 1417, medio; 796, alto, y 102, muy alto (para más detalle ver la gráfica A.8.1 del Anexo 8). En términos poblacionales, una minoría de los mexicanos vivía en municipios con IDH bajo (1.23%); 19.73% habitaba en demarcaciones con IDH medio, mientras que 41.56% y 37.49%, residía en municipios con IDH alto o muy alto, respectivamente<sup>287</sup>.

Ahora bien, los municipios se pueden clasificar en seis categorías según su avance<sup>288</sup>:

1. *Avanzados*. Son 571 municipios que contaban con un IDH alto o muy alto y así se mantuvieron cinco años después.

---

<sup>287</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*, México, PNUD, 2019, p. 44, visible en <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/idhmunicipal20102015/Informe%20IDHMunicipal-completo.pdf> (consultada el 28 de octubre de 2019)

<sup>288</sup> *Ibidem*, pp. 49-50.

2. *Líderes*. Entre el grupo de municipios avanzados, hay 51 que ya contaban con un IDH muy alto y que continuaron su ruta ascendente para 2015. Dichos municipios que representan el 2% están en 23 entidades federativas, pero cuatro concentran más de la mitad: Ciudad de México, Oaxaca, Estado de México y Nuevo León.
3. *Seguidores*. Son 1702 municipios que tenían IDH bajo o medio y alcanzaron un nivel mayor en 2015. Más de la mitad se concentran en Oaxaca, Puebla, Veracruz y Chiapas.
4. *Estancados*. Son 72 municipios con un IDH alto o muy alto en 2010, pero cinco años después obtuvieron un valor menor. Se ubican en 17 entidades, pero más del 50% están en Estado de México, Oaxaca y Sonora.
5. *Rezagados*. Son 100 municipios cuyo IDH era bajo o medio para 2010 y no lograron mejorarlo en 2015. Se distribuyen en 12 estados, pero 59% se ubica en Oaxaca.
6. *En retroceso*. Hay 24 municipios con IDH bajo en 2010 que en 2015 obtuvieron un IDH menor, lo cuales, de no haber una intervención del Estado, puede ampliarse aún más la brecha entre los municipios con mejor desempeño a estos.

En cuanto al ICFM, lo conforman 5 capacidades: a) capacidad de involucrar actores relevantes; b) diagnosticar una situación y definir su visión; c) formular políticas y estrategias; d) presupuestar, gestionar y poner en práctica, y e) evaluar. De estos, los que obtuvieron menor valor fueron los incisos a y e que representan alrededor de 0.224 (donde 1 significa el mejor estadio), y los mayores fueron los incisos b con 0.663, y d, con 0.519. En la gráfica A.8.2 del Anexo 8, se muestra el porcentaje de municipios con ICFM bajo/medio y alto/muy alto, conforme los cinco referentes anteriores.

El atraso en las capacidades anteriores de los gobiernos municipales está relacionado con sus finanzas públicas, en virtud de que sus recursos son insuficientes. Ello se traduce en un obstáculo para que los municipios generen ingresos propios, lo que afecta las posibilidades de que se emprendan acciones que tengan un impacto real en el desarrollo humano.

En tercer lugar, el IDES 2018 refleja la capacidad de las entidades federativas para la implantación de una política de Desarrollo Social informada en evidencia, orientada a resultados, transparente y participativa. Toma cuatro dimensiones: D.

de Planeación Programático-Presupuestal; D. de Gestión eficiente de programas y acciones estatales de Desarrollo Social; D. de Monitoreo y evaluación del Desarrollo Social Estatal, y D. de Desarrollo Social Abierto y Participación Ciudadana.

Los principales hallazgos emanados del Reporte General<sup>289</sup>, fueron los siguientes:

- a) Conforme la metodología del IDES, se obtuvo una calificación promedio de 58.90 puntos (en escala de 0 al 100) en 2018, es decir, 7.5 puntos mayor que en 2017. El primer lugar del ranking lo obtuvo Jalisco con 87.52, seguida de la Ciudad de México con 83.78 y Guanajuato, 80.91 puntos. Por el contrario, los estados con el nivel más precario de capacidad institucional para el desarrollo social son: Nuevo León con 43.52, Tlaxcala 43.14, y Sinaloa con 41.03 puntos. Otros estados como Michoacán, Aguascalientes y Chihuahua, se ubicaron en los 10 sitios del ranking (la calificación de cada entidad federativa se puede consultar en el Anexo 8, gráfica A.8.3).
- b) Las condiciones básicas de institucionalidad de los Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, destaca que la mayoría de éstos carecen de elementos básicos como transparentar su presupuesto aprobado y ejecutado, contar con evaluaciones sobre su diseño, ejecución de procesos o resultados, contar con indicadores para su seguimiento, contar con Reglas de Operación, publicar su padrón de beneficiarios o definir y cuantificar la población oficialmente beneficiaria a la que orientan sus esfuerzos.
- c) El IDES 2018 muestra un avance respecto al año anterior en dos rubros: el número de programas normados por Reglas de Operación aumentó de 371 a 606, y el número de programas que transparentaron su Padrón de Beneficiarios aumentó de 437 programas a 552 padrones de programas estatales.
- d) En el noventa y cuatro por ciento de las entidades federativas se transparenta la distribución de recursos de procedencia federal para la implementación de acciones de desarrollo social en el nivel municipal, sólo en Nuevo León y Tlaxcala no fue posible identificar dicha información.

---

<sup>289</sup> González Arreola, Alejandro y Elizondo Rosales, Alfredo (coords.), *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES). Reporte General*, México, GESOC, Agencia para el Desarrollo, AC., 2018, visible en <http://www.ides.gesoc.org.mx/descargables/ides2018/Reporte-General-IDES-2018.pdf>. (consultada el 28 de octubre de 2019).

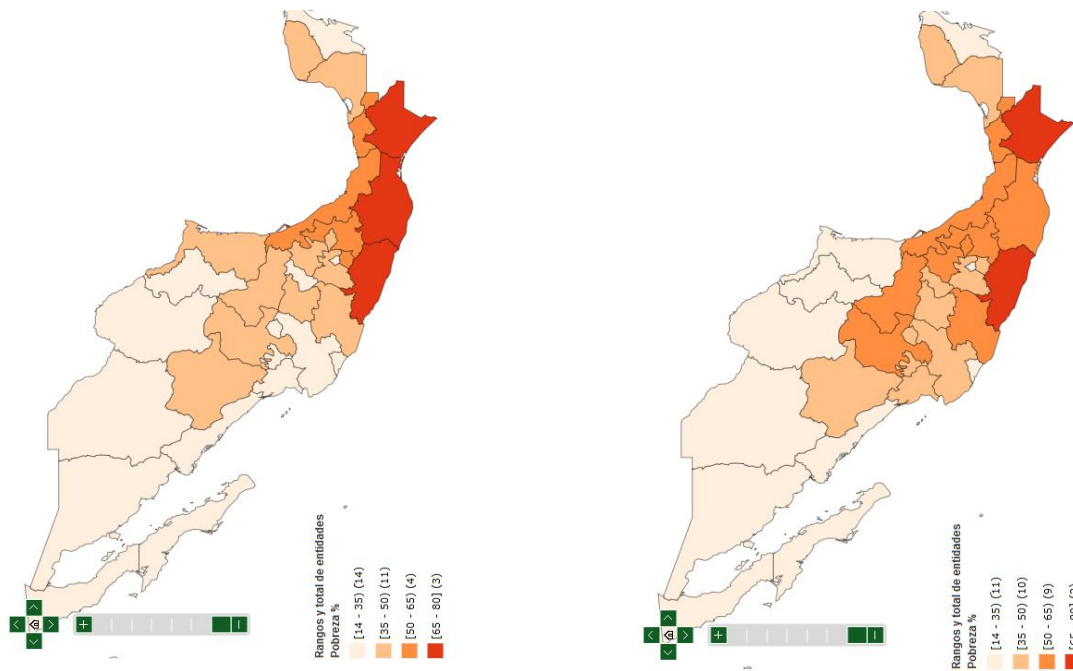
- e) En veinticinco entidades fue posible identificar la alineación para un porcentaje superior al ochenta por ciento de los programas implementados por dichos estados con la disminución de brechas de pobreza o garantizar el acceso a derechos sociales. En contra parte, para los estados de Durango y Veracruz, el porcentaje de programas sociales estatales alineados a la disminución de alguna brecha de pobreza es menor al cincuenta por ciento.
- f) Sólo en los estados de Guanajuato y Jalisco se identificó el análisis de concurrencias y/o duplicidades entre los programas estatales de desarrollo social y aquellos efectuados por otros órdenes de gobierno (federal/municipal) en los documentos de planeación local y bases de datos que concentran la información del conjunto de programas sociales estatales implementados. Las veintinueve entidades restantes carecen de dicho ejercicio.

En suma, conforme los hallazgos obtenidos en cada dimensión, el IDES 2018 considera que tres entidades federativas obtuvieron como calificación, óptimo; 7 intermedio; 18 básico y 3 bajo, es decir, más de la mitad se encuentra en calificación baja, lo que concuerda con lo que establecíamos parágrafos anteriores: existe una política social fragmentada, entre otras cosas, por el desempeño institucional de cada municipio.

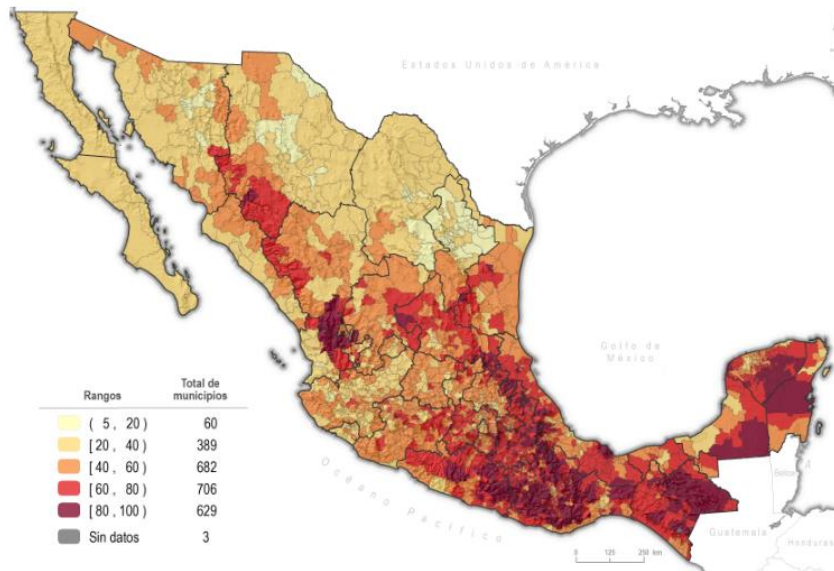
A continuación, se muestran tres mapas para constatar que el fenómeno de la pobreza no ha variado en 12 años, por las razones que ya expresamos.



**Cuadro 57. Población en situación de pobreza a nivel República Mexicana 2008-2020<sup>290</sup>.**



**Porcentaje de población en situación de pobreza, según municipio, México, 2020**



<sup>290</sup> CONEVAL “InfoPobreza”. Fuentes de consulta: ENIGH 2008-2014 y ENIGH 2016-2018 consultable en <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrMapaPobreza?pAnio=2018&pTipoPobreza=1&pTipoIndicador=1> (consultada el 28 de octubre de 2019), y <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx> (consultada el 25 de abril de 2022).

#### 5.4. Obstáculos para el desarrollo nacional desde el enfoque del sistema federal mexicano

En los anteriores apartados hemos tratado a la política social desde uno de los enfoques del desarrollo bajo el esquema que determinamos en el Capítulo I, a saber, la disminución del índice de pobreza mediante políticas públicas redistributivas, compensatorias y resarcitorias. Visión que concuerda con el modelo neoliberal en el que México está inserto, pues pareciese que la complejidad de la problemática se pretendiera minimizar, administrar y convivir con ella, es decir, el sistema ha creado elementos autopoieticos para aceptarlo. Asimismo, la coordinación entre los tres órdenes de gobierno conforme al marco normativo que analizamos no resulta eficiente, pues la inercia centralizadora y el mercado cisma en los ámbitos sociocultural-socioeconómico y geográfico no permiten salir de la vorágine de desigualdad.

Empero, el ideal constitucional de alcanzar una verdadera política social de Estado que procure el bienestar social, mediante políticas de desarrollo que permitan el crecimiento económico, la generación de oportunidades y la realización de la justicia social, así como la garantía para gozar y ejercer los derechos humanos, se desvanece al comprender los esquemas de corrupción que ocurren en las interacciones entre los diferentes actores políticos y los débiles controles establecidos en el diseño institucional para poder limitar su actuar, lo cual no ha permitido transitar a un verdadero Estado democrático constitucional.

Aun con el significado polisémico de la noción de corrupción, para efectos de tratar los siguientes temas, coincidimos con Mauricio Merino al definirla como *aquellos actos donde lo público se convierte en un asunto manejado y aprovechado por actores privados para fines particulares, es decir, los cargos, los presupuestos, las políticas, los espacios y las decisiones de carácter público quedan en manos de unos pocos para su beneficio personal o grupal*<sup>291</sup>.

---

<sup>291</sup> Merino, M., *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*, México, INAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 26, 2018, p. 22, visible en <http://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT26.pdf> (consultado el 27 de abril de 2022).

Resulta evidente que la anomia sistémica conlleva instituciones antitéticas que comprenden a la rendición de cuentas, que requiere de la transparencia de las instituciones públicas, y con ella, de la más plena garantía de que se podrá ejercer el derecho fundamental de acceso a la información. Esas condiciones son necesarias como cimientos para la proactividad de ciudadanos e instituciones.

*La rendición de cuentas, como una de las dimensiones de un gobierno democrático, se puede descomponer en tres vertientes: información, justificación y castigo/compensación. En ellas se pueden identificar al menos los siguientes elementos: la transparencia y el derecho de acceso a la información pública; la responsabilidad respecto de las acciones/decisiones en el ejercicio de un encargo público; y las restricciones y condiciones que determinan el ejercicio de la representación política. El componente transversal es el de la obligación jurídica de los funcionarios públicos de informar cada decisión, justificarla y asumir la responsabilidad por las consecuencias positivas o negativas de sus actos<sup>292</sup>.*

En este punto se encuentra la intersección entre las políticas públicas de transparencia y combate a la corrupción, en virtud de que ambas deben producir conocimiento, conciencia pública, garantizar que la información sea fidedigna, participación social e inteligencia institucional para impedir que esas prácticas se reproduzcan, y a contribuir, en su caso, a identificar y sancionar las conductas indebidas.

Comencemos el análisis por el municipio, orden de gobierno más próximo a la población, donde convergen altos niveles de corrupción, opacidad y falta de transparencia. Entre otras razones por las cuales se ha corrompido son: la presión de los poderes fácticos, y que las grandes empresas constructoras (o de cualquier giro) someten a las autoridades para la prestación de favores, y al no haber mecanismos eficaces de transparencia para la asignación de los cargos públicos locales, sin criterios ni méritos fomentan la cultura de amiguismos y complicidades

---

<sup>292</sup> *Ibidem*, p. 14.

en grupo o en red y con ello se permite que las cosas se resguarden y se decidan entre unos pocos.

Otro ámbito se refiere a que el diseño y ejecución de algunas políticas públicas destinadas a los municipios, permiten la cultura de compra de conciencias, el uso de programas sociales para fines partidistas, el desvío de recursos para fines grupales que redundan en falta de transparencia de los padrones.

Si observamos los esfuerzos institucionales que se han hecho en la materia, el más importante fue la creación del Sistema Nacional de Transparencia, instancia encargada de construir y dar seguimiento a la política pública de transparencia a escala nacional. Enseguida apuntamos algunos datos normativos y fácticos<sup>293</sup>:

1. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 70 establece 48 obligaciones de transparencia comunes, 7 obligaciones más en el artículo 71 específicas para los poderes ejecutivos tanto federal, como estatales y municipales. En total, se establecieron 57 obligaciones para los gobiernos municipales.
2. De las obligaciones de transparencia asentadas en los marcos normativos de las 32 entidades federativas se puede observar su heterogeneidad. Solo 9 de 32 entidades no presentan algún aporte en esta materia; 23 entidades sí presentan aportes y 6 de ellas tienen una aportación relevante en la cantidad de obligaciones de información pública.
3. Las capitales mexicanas no cumplen con estándares de transparencia proactiva. Salvo Mérida y Guadalajara, las demás tienen niveles muy bajos. La peor evaluada es Tlaxcala con 7.7/100.
4. En general, los rubros más críticos de opacidad de las capitales se sitúan en desarrollo urbano -permisos de construcción o cambio de uso de suelo, entre otros-, con 12.26/100; y, en la información sobre los comités donde se deliberan aspectos como la obra pública derivada de la aplicación del ramo 33, el agua potable, el medio ambiente, la seguridad pública y el catastro, se alcanza apenas 18.43 puntos.

---

<sup>293</sup> Jiménez, Ricardo Joel, "Los sistemas municipales anticorrupción: una posible estrategia frente a la corrupción local", en Merino Huerta, Mauricio y Hernández Colorado, Jaime (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE, 2019, pp. 87-89.

Otros datos relevantes los encontramos en el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*<sup>294</sup> donde se muestran los siguientes hallazgos en materia de control interno y anticorrupción:

1. De 2010 a 2020, se incrementaron de 1,086 a 3,495 los órganos de control u homólogos con los que contaron las instituciones de la Administración Pública municipal. En total, 1804 municipios cuentan con algún órgano interno de control y 659 no.
2. Fueron aplicadas 21900 auditorías a las instituciones de las administraciones públicas municipales, lo cual representó el 60.4% respecto a 2018.
3. Se iniciaron casi 69 mil denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; se comenzaron 59035 investigaciones por presentar responsabilidades administrativas y de éstas se concluyeron 19938; se registraron 10327 procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados de los cuales fueron concluidos 7419.
4. Durante 2020, 5173 servidores públicos fueron sancionados por su responsabilidad en la comisión de faltas administrativas, a nivel nacional. Según la falta, 96.1% recibió sanciones por faltas administrativas no graves.
5. Fueron denunciados 588 servidores públicos por la presunta comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones de 2018 a 2020, siendo el delito con mayor frecuencia el de abuso de autoridad.

Dentro de los rubros antes expuestos cabe destacar al proceso de obra pública o inversión en infraestructura, en virtud de que ésta es considerada un factor de desarrollo económico y social. Esto es así, porque entre otras cosas, contribuye que un país o región pueda desarrollar ventajas competitivas y alcanzar un mayor grado de especialización productiva. Asimismo, las inversiones facilitan la reducción de los costos asociados al consumo de los servicios, mejorar el acceso a los mercados de bienes e insumo, e incrementar la cobertura y calidad de los servicios a la población, así como su bienestar.

---

<sup>294</sup> INEGI, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Presentación de resultados generales*, 28 de febrero de 2022, visible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2021/doc/cngmd2021\\_resultados\\_est\\_org.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2021/doc/cngmd2021_resultados_est_org.pdf). Como aspectos metodológicos señala que la cobertura geográfica es nacional, la periodicidad es bienal, y el periodo de levantamiento fue del 26 de abril al 13 de agosto de 2021.

Es preciso señalar que en la literatura económica no existe una relación automática entre la inversión en infraestructura y desarrollo, sino que depende de su articulación con otros factores. En este sentido se identifican tres condiciones relacionadas con la infraestructura que determinan el grado en que se materializan los efectos esperados de la inversión<sup>295</sup>:

1. Presencia de externalidades económicas positivas, tales como la aglomeración de la actividad económica en relación con cierto tipo de producción, o disponibilidad de algún bien con una calidad específica, y una importante dinámica de mercados, tanto a nivel local como global.
2. Se refiere a los factores de inversión, que se relacionan con la disponibilidad de fondos, la escala de las inversiones y los efectos sobre las redes de infraestructura y la oportunidad en que se realizan las inversiones.
3. Se constituye por factores políticos relacionados con el entorno político e institucional en que las decisiones de inversión son llevadas a cabo. Estas se relacionan con el acceso a las fuentes de financiamiento, nivel de inversión, la institucionalidad de las actividades, políticas impositivas, subsidios, programas de desarrollo regional y programas de capacitación de mano de obra.

En materia de infraestructura, la normatividad aplicable es la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los Mismos (LOPRSM), cuyo objeto es reglamentar la aplicación del artículo 134 constitucional en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen, entre otros, las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal (artículo 1° LOPRSM).

Ahora bien, se entiende por obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura *las obras que tienen por objeto la construcción ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la prestación de*

---

<sup>295</sup> Rozas, Patricio y Sánchez Ricardo, *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos naturales e infraestructura, núm. 75, octubre 2004, pp. 31-32 visible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/1/S048642\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/1/S048642_es.pdf) (consultada el 29 de abril de 2022).

*servicios de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, educación, salud y energético* (artículo 2, f. VIII LOPRSM).

El gasto público que se destine a este rubro determina en gran medida la estrategia de dirección económica del Estado. Así es como si nos centramos en dos de nuestros objetivos, es decir combatir la pobreza y reducir la desigualdad, el desarrollo de infraestructura básica resulta un elemento imprescindible. Dicha obligación, se lleva a cabo mediante el FAIS que se subdivide en FISE y FISM-DF, mecanismo para transferir recursos con el fin de financiar obras que beneficien a la población de los municipios y localidades que presentan mayores niveles de pobreza y rezago social.

En el periodo 2014-2018, la Federación destino una cuarta parte más de recursos a las entidades en el marco del FISE. Por estados destacan Chiapas, Guerrero, el Estado de México, Oaxaca y Veracruz. Asimismo, las obras públicas realizadas en las 32 entidades federativas crecieron exponencialmente, al pasar de 4840 obras en 2014 a 16794 obras en 2018, destacando Zacatecas, Veracruz, Tlaxcala, Chiapas, Hidalgo, Durango, Ciudad de México y Chihuahua<sup>296</sup>.

No obstante lo anterior, la ASF determinó que los fondos no se destinaban a los fines establecidos, y que en muchas ocasiones, el recurso no era utilizado en el ejercicio fiscal en que fue otorgado. Además, un aspecto a destacar es que la evaluación cuantitativa de la eficiencia no se encuentra contemplada por el CONEVAL como un medio para determinar técnicamente la forma en qué se ejercen los recursos, lo cual imposibilita la realización de ajustes que mejoren los resultados, por lo que al emplear métodos cuantitativos, no institucionales, se puede apreciar que durante el periodo 2014-2018 los estados de Baja California Sur, Colima y Tlaxcala fueron eficientes en la utilización de sus insumos para la provisión de infraestructura básica a su población, para los 29 restantes el gobierno mexicano

---

<sup>296</sup> Ayvar Campos, Francisco Javier y Silva Trigueros, Jorge, “Provisión de infraestructura básica en México: Un estudio a partir del Análisis Envolvente de Datos”, México, *Análisis Económico*, vol. XXXVI, núm. 93, septiembre-diciembre de 2021, p. 54., visible en <http://www.analisseconomico.azc.uam.mx/index.php/rae/article/view/640/477>, (consultada el 30 de abril de 2022).

necesita implantar mecanismos administrativos focalizados para lograr el cometido de aumentar la inversión en infraestructura básica<sup>297</sup>.

Cuando revisamos los informes de las cuentas públicas de los últimos años, en el caso de los fondos y programas federales se observa que los recursos destinados a éstos presentan irregularidades como recursos no devengados, no ejercidos o no reintegrados; falta de documentación comprobatoria del gasto; ejercicio en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos; recursos no entregados a los ejecutores e irregularidades y retrasos en la ministración de recursos o de rendimientos financieros.

También, en el ámbito de obra pública, la ASF identificó los seis problemas más comunes derivados de los resultados a las auditorías del ejercicio de los recursos federales dedicados a esta actividad<sup>298</sup>:

1. Inoportuna o deficiente planeación, contratación y ejecución de los trabajos.
2. Incumplimiento de los términos contractuales.
3. Modificaciones al proyecto original ejecutivo.
4. Incrementos importantes en el monto de inversión.
5. Prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación.
6. Serias deficiencias en el control y supervisión de los proyectos.

De dicha problemática, si bien no se pueden realizar proposiciones directas sobre la presencia o no de corrupción en las irregularidades, cada una de ellas representa un espacio de oportunidad para la ocurrencia del acto corrupto. Como una muestra de ello es la irregularidad más frecuente en el FAIS: obras no justificadas, es decir, obras que no se encontraban consideradas en los lineamientos del Fondo.

Dicha irregularidad parece ser resultado de un alto grado de discrecionalidad en el ejercicio de los recursos federales al interior del gobierno local. Asimismo, se considera que los mecanismos de rendición de cuentas intergubernamental son inefectivos en estos casos. Cuando los recursos entran en las haciendas

---

<sup>297</sup> *Ibidem*, pp. 58-59

<sup>298</sup> Informes sobre Cuentas Públicas 2016 y 2020, Auditoría Superior de la Federación, [https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria) (consultada el 30 de abril de 2022).



municipales, la Federación tiene poco espacio de influencia, y, por tanto, la discrecionalidad de la autoridad municipal aumenta, aún con la probabilidad de ser vigilado, monitoreado y sancionado en caso de incumplir la normatividad relativa. A esto se añade un elemento: la facultad punitiva, en muchos de los casos, para el sector público obedece más a premios-castigos, afinidad-oposición entre las personas o grupos políticos que ocupan los cargos gubernamentales.

Entonces, si bien las dependencias federales pueden monitorear y vigilar el ejercicio de los recursos vía remota, ciertamente no logran incidir sobre la planeación y el establecimiento de objetivos. Por ello, en términos normativos, los municipios que cometieron esta falla incumplieron la LGDS en su artículo 45, fracción VII, al no ejercer los fondos en el combate a la marginación social. Con ello, se puede constatar que la rendición de cuentas es inefectiva, además de que los insumos son los mismos datos e informes de los entes auditados con lo que hay un sesgo de origen.

Pasemos a otro tema igual de relevante que el anterior, el de la deuda pública. Dicho rubro ha crecido de forma acelerada a nivel subnacional como resultado de la ausencia de un control institucional. Además, como ya lo decíamos, cuando hay oportunidad, la corrupción aparece y en este caso el déficit en las finanzas que acarrea se cubre a través de deuda; además el déficit y la acumulación de la deuda aumentan en la medida en que se incrementa la polarización de los partidos políticos, al tratar de parecer eficientes en la provisión de servicios públicos sin incrementar los impuestos<sup>299</sup>.

En materia de deuda pública, el artículo 73 fracción VIII constitucional, establece que *todo empréstito podrá celebrarse para la ejecución de obra que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante*

---

<sup>299</sup> Astudillo Marcela, *et al.*, "La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento", México, *Problemas del desarrollo*, vol. 48, núm. 188, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2017, p. 33., visible en [http://www.jstor.org/stable/90012716?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/90012716?seq=1#metadata_info_tab_contents)

*alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en términos del artículo 29.*

Las entidades federativas podrán adquirir deuda, conforme a los artículos 23 y 24 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura local, quien autorizará los montos máximos para la contratación de Financiamientos y Obligaciones. Para el otorgamiento de dicha autorización, la Legislatura local deberá realizar previamente, un análisis de la capacidad de pago del ente público a cuyo cargo estaría la deuda pública u obligaciones correspondientes, del destino de éstas y, en su caso, del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago. Lo anterior no será aplicable a la Ciudad de México, sino lo establecido en el Capítulo III de la misma ley.

A nivel local, en un análisis normativo, se puede verificar que las constituciones de Chihuahua, Guerrero, Tabasco y Tlaxcala señalan un límite explícito a la deuda de estados y municipios. En cuanto a la legislación secundaria, solo 12 de las 32 entidades hay ese tipo de límites. De las entidades que sí contemplan límites expresos, 11 establecen límites tanto para el estado como para los municipios, mientras que otras cuatro solo lo hacen para los municipios<sup>300</sup>.

En términos reales, al tercer trimestre de 2021, el saldo de la deuda subnacional asciende a 628 mil 342.3 mdp, monto que representa un 7.2% menos que al cierre de 2020. Entre las entidades federativas que más disminuyeron su deuda fueron Guerrero, Chihuahua, Michoacán, Nuevo León y San Luis Potosí; las que, al contrario, aumentaron son: la Ciudad de México, Estado de México y Veracruz. Por tipo de acreditado, los gobiernos estatales son los mayores tenedores de deuda subnacional al participar con el 87% del monto contratado, el segundo lugar, les corresponde a los entes públicos estatales con el 6.8%, en tercer puesto, los municipios con el 5.9% de participación, y finalmente, están los entes públicos municipales cuya proporción de la deuda no llega al 1.0%. La banca múltiple tiene una presencia predominante con el 55%, la banca de desarrollo el 37%, las

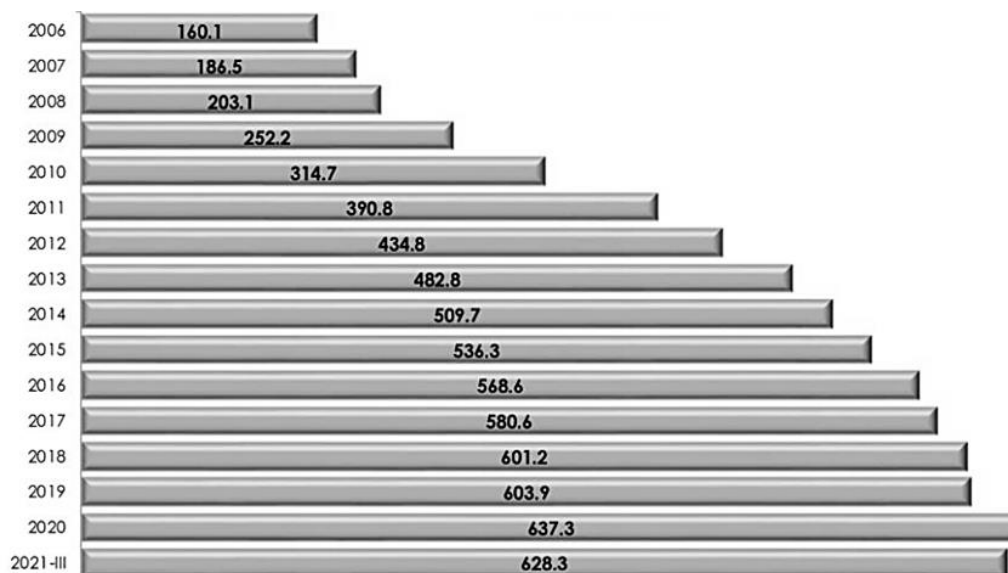
---

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 41.

emisiones bursátiles con el 8% y otros conceptos como el fideicomiso, menos del 0.5%<sup>301</sup>.

Cabe mencionar que la deuda subnacional ha sostenido una tendencia creciente durante los últimos años tal como se muestra en la gráfica.

**Cuadro 58. Saldo de la deuda subnacional, 2006-2021/septiembre (miles de millones de pesos)<sup>302</sup>**



Una cuestión que es preciso subrayar, es que, durante el periodo de estudio, al principio, el debate sobre la corrupción se centró en el ámbito federal y dejó sin atención a los gobiernos estatales y municipales. Mientras la alternancia llegó primero a los estados y luego a la Federación, la creación de mecanismos anticorrupción se dio de manera inversa. De cierta manera, esto contradice la hipótesis de que la lucha contra la corrupción de los noventa desencadenó los cambios electorales en varias democracias.

<sup>301</sup> CEFPE, *Obligaciones financieras de las entidades federativas en México tercer trimestre de 2021*, México, Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 14 de diciembre de 2021, p. 4, visible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0542021.pdf>, (consultada el 30 de abril de 2022).

<sup>302</sup> *Ibidem*, p. 6.

Miguel Ángel Bonilla y Jorge Lara<sup>303</sup>, proponen un modelo teórico cuya hipótesis es: si la población cree que su gobierno tiene altos niveles de corrupción y, además, el gobierno se endeuda para realizar sus acciones habrá alternancia en la próxima elección, pero esta afirmación es así bajo dos condiciones: la exposición de los medios de comunicación y las variables socioeconómicas de cada entidad federativa. Dichas condicionantes las podemos constatar vigentes en dos casos en donde no ha habido alternancia en sus Poderes Ejecutivos, el Estado de México e Hidalgo.

En el caso del Estado de México, el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA<sup>304</sup> evaluó los 30 municipios más poblados de la entidad, al representar 13 millones de habitantes en su conjunto. Entre sus hallazgos están que solo dos municipios obtienen calificaciones aprobatorias y que el promedio general de los municipios evaluados es de 39%, es decir, un promedio muy bajo de transparencia proactiva. El promedio de calificación CIMTRA entre los municipios que tuvieron alternancia fue de 45%, mientras que en aquellos que lograron la reelección tuvo una media de 38%.

Destacan los casos de Tlanepantla de Baz, con el primer lugar del Ranking 2021 CIMTRA y que, a pesar de obtener reconocimientos de buenas prácticas nacionales, el presidente municipal no obtuvo la reelección. Caso opuesto fue el de Acolman que está en el último lugar de evaluación y, sin embargo, el mismo partido sigue gobernando.

Regresando al modelo de Bonilla y Lara, ellos exponen variables socioeconómicas de los estados y el promedio de casi todas las variables son muy parecidas, con excepción de la densidad de población y la deuda estatal.

---

<sup>303</sup> Bonilla Zarrazaga, Miguel Ángel y Lara Álvarez, Jorge, “Deuda, corrupción y medios de comunicación en entidades federativas de México. El silencio de la continuidad”, México, *Revista de Economía*, vol. XXXII, núm. 85, julio a diciembre de 2015, pp. 110-ss, visible en [7c0951f3c223b34b02159d129ced7daed772.pdf \(semanticscholar.org\)](https://www.semanticscholar.org/urn:/7c0951f3c223b34b02159d129ced7daed772) (consultada el 30 de abril de 2022).

<sup>304</sup> Innovación Cívica, “Evaluación en transparencia a 30 gobiernos municipales del Estado de México”, 28 de febrero de 2022, visible en <https://www.innovacioncivica.org/2022/02/28/evaluacion-en-transparencia-a-30-gobiernos-municipales-del-estado-de-mexico/>. (consultada el 30 de abril de 2022).

**Cuadro 59. Características socioeconómicas de las entidades federativas<sup>305</sup>**

	<i>Alternancia</i>	<i>No alternancia</i>	<i>Diferencia</i>
Deuda estatal	3.31	8.2	-4.89**
Índice de corrupción	7.96	8.48	-.052
Estaciones de tv y radio locales	97.57	103.02	-5.45
Esperanza de vida	74.67	74.73	-.005
Tasa de mortalidad infantil	16.97	15.82	1.14
Coefficiente de Gini	0.47	0.46	0.01
Consultorios por 100 mil habitantes	54.04	57.02	-2.98
Tasa migración internacional neta	-0.69	-0.53	-0.16
Densidad de población	94.84	361.03	-266.19
Escolaridad de 15 años y más	7.85	8.21	-0.36

Una conclusión a la que llega los autores es que contrario a lo que se pudiera pensar, en un sistema de rendición de cuentas, pareciese que aumentar la deuda local incrementa las posibilidades de que el mismo partido siga en el poder; entonces, en el largo plazo, la deuda local seguirá aumentando. El único incentivo real será mantener el poder por medio de más deuda. Tal dinámica tiene evidentes efectos en el bienestar en el corto y largo plazo de la población, que deben darse a conocer y lograr que se comprendan para influir en la decisión electoral próxima.

Con el propósito de concluir este apartado, volvamos al gasto público en el marco institucional del federalismo. El primer aspecto que ya lo decíamos anteriormente, es que las fórmulas de distribución del erario público hacia las entidades federativas y sus municipios tienen áreas de oportunidad. Cuando se somete a revisión econométrica la fórmula fiscal de asignación de participaciones para conocer el nivel de eficacia para reducir la desigualdad en México, los resultados son negativos, pues en el mejor de los escenarios después de 50 periodos el coeficiente de Gini podría reducirse a 0.40, que sería el tope y de ahí volver a subir.

Parte de la explicación de ese fenómeno, se relaciona con que los cambios en la distribución de recursos, tienen efectos sobre el crecimiento de las entidades

<sup>305</sup> Bonilla Zarrazaga, Miguel Ángel y Lara Álvarez, Jorge, *op cit.*, p. 114.

federativas. Todo cambio en la cantidad de ingresos de un estado, modifica el gasto público estatal y el PIB. Por el diseño de la Fórmula que integra el PIB como una variable para asignar recursos, si se incide positiva o negativamente en el PIB a través del gasto público, existirán repercusiones nuevamente en el reparto de participaciones. De esta forma, se genera un proceso de retroalimentación positiva<sup>306</sup>.

No obstante, si bien los cálculos económicos institucionales para distribuir los recursos estatales tienen determinada influencia para la consecución de los fines últimos del artículo 25 constitucional, la realidad nos dirige la mirada hacia el manejo de los recursos, pues las irregularidades son constantes. Es así como desde el año 2000 \$492 mil millones de pesos están perdidos y en las más de las ocasiones no hay procesos administrativos o penales abiertos. Por ejemplo, en la Cuenta Pública 2016 que fue la primera vez que se auditaron las participaciones federales, se encontraron 115 mil millones de pesos con irregularidades, lo que representa el 23% de todo el dinero perdido<sup>307</sup>.

En el mismo estudio se formula la pregunta de qué tanto afecta la corrupción al potencial redistributivo del gasto público, los resultados son los siguientes<sup>308</sup>:

1. La corrupción se concentra en los programas y partidas que tienen mayor potencial de reducir la desigualdad. Si los 79 mil millones perdidos en el 10% de los programas y partidas más redistributivas se encontraran, se podría lograr que el 10% de la población con menores ingresos recibiera al menos dos salarios mínimos.
2. De los 132 mil millones de pesos perdidos en los programas más redistributivos, el 28% de encuentra en educación y 52% en salud.
3. La corrupción es más común en los municipios más pobres. Mientras que en los municipios donde el 92% de la población vive en pobreza se han perdido 4.1 mil

---

<sup>306</sup> Ibarra López, *op cit.*, p. 24.

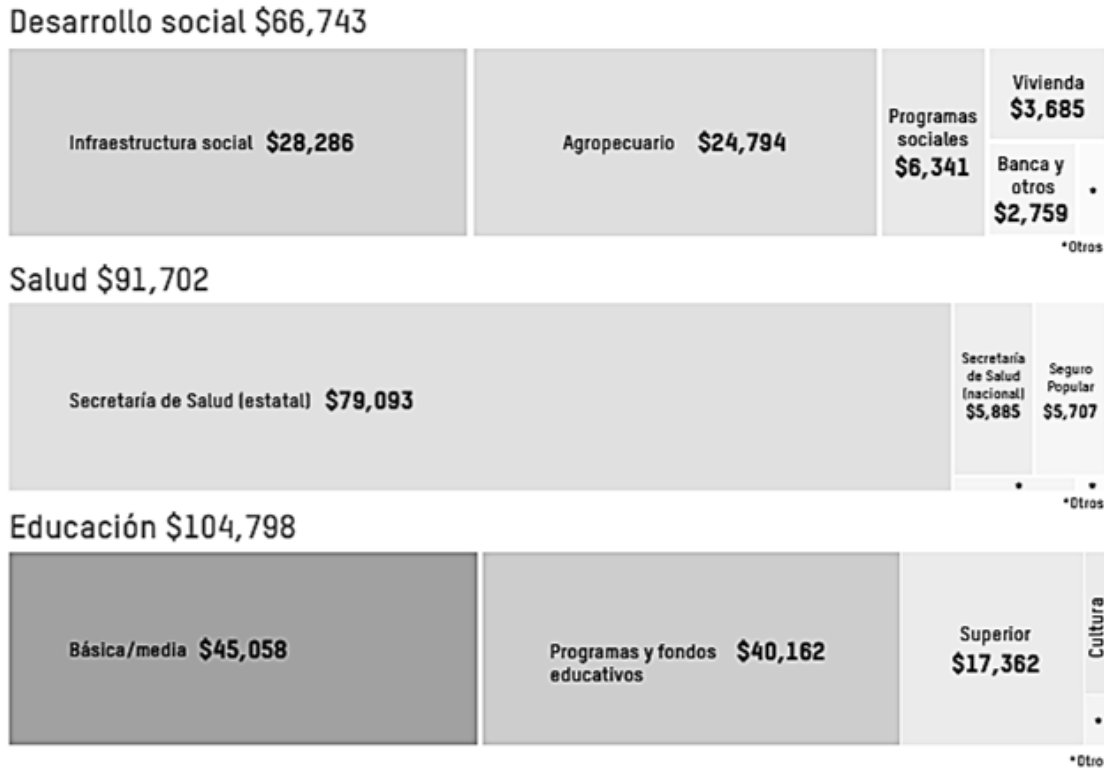
<sup>307</sup> Ríos, Viridiana, *La otra mafia del poder. Corrupción y desigualdad en México*, México, OXFAM México, septiembre 2020, pp. 24-26, visible en [https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/La%20otra%20mafia%20del%20poder\\_0.pdf](https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/La%20otra%20mafia%20del%20poder_0.pdf) (consultada el 02 de mayo de 2022).

<sup>308</sup> *Ibidem*, pp. 28-42.

millones de pesos, en los que solo el 28% de la población está en situación de pobreza, solo se han perdido 1.7 mil millones.

4. Hay 94 municipios que han perdido más del 90% de los recursos que les han auditado, 51 de ellos pertenece a los cinco estados más pobres del país: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla. Las principales irregularidades se deben a que no entregaron comprobantes para justificar el uso de los recursos, o simplemente no se entregó ningún tipo de información del destino de los recursos.
5. La corrupción sucede más en el gasto enfocado en desarrollo social.

**Cuadro 60. Dinero público no encontrado en educación, salud y desarrollo social (millones de pesos)**



6. Las irregularidades en gasto educativo que vale la pena acentuar, se concentran en Michoacán, Veracruz y el Estado de México, entidades que conforme al CONEVAL son los que presentan el mayor rezago educativo en México.
7. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, FONE pierde en promedio 2,426 millones de pesos al año.
8. En materia de educación superior, el 5% del dinero destinado a este rubro está perdido. Universidades estatales como la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad de Nuevo León y la Universidad del Estado de Morelos, no han podido aclarar el uso de más de 1.5 mil millones de pesos cada una. Además, basta recordar que varias universidades estatales como la UAEM se vieron involucradas en el caso de la “Estafa Maestra”, donde se documentó el desvío de recursos por parte de las secretarías federales a través de contratos entre universidades y empresas fantasma.
9. Los Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación es dinero que se utiliza para brindar educación media superior y superior en zonas donde no se cuenta con recursos. Este subsidio ayuda a la reducción de la desigualdad, pues es un



apoyo para el pago de la Universidad Tecnológica de la Selva, y que llega a municipios como Ocosingo, Chiapas, donde 93% de su población vive en pobreza. Programas como éste se incluyen en el 38% de las irregularidades en el gasto educativo que va dirigido a reducir la desigualdad.

10. Los Recursos Federales Transferidos a través del acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa se encuentran dentro del 10% con mayor capacidad de reducir la desigualdad. Dichos recursos tienen irregularidades por 46 mil millones de pesos, el 51% del monto perdido en salud.
11. La evidencia indica que los recursos del gasto en salud, se transfieren a cuentas distintas al programa, se contrata personal que no cumple con las cualificaciones necesarias, hay aviadores y se compran medicamentos que no están incluidos en el catálogo o con precios superiores al precio de referencia.

Como se puede constatar los datos son contundentes al demostrar que las irregularidades en la recepción y ejercicio de los recursos afecta a todos en el sentido de que se crean espirales de desigualdad que conllevan desempleo, delincuencia, más pobreza, entre otros fenómenos no deseables en el marco del Estado democrático que pretende ser el Mexicano.

### **5.5. Políticas públicas para el desarrollo**

La rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional implica que todas sus políticas públicas busquen el bienestar social mediante la generación de oportunidades de desarrollo personal integral, con el propósito de disminuir la brecha de desigualdad. Es preciso decir que el Estado Mexicano realiza un esfuerzo institucional para implementar los principios constitucionales; sin embargo, tanto por lo tratado en los apartados anteriores como por falta de voluntad política e imaginación técnica legislativa aún falta por construir un entramado estructural más sólido. A continuación, se muestran algunas de ellas.

**Cuadro 61. Políticas públicas para el desarrollo y sus condicionantes**

	<b>Descripción</b>	<b>Área de oportunidad</b>
Participación ciudadana	<p>La participación ciudadana temprana implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política.</p> <p>Es un elemento fundamental en la implementación de distintas acciones gubernamentales como en el Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISM, pues los municipios deben promover la participación de las comunidades beneficiadas en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.</p> <p>En las entidades federativas existen diversos mecanismos de participación ciudadana, la mayoría orientadas hacia la actividad legislativa, pero en la Ciudad de México, por ejemplo, existe la Red de Contralorías Ciudadanas y en Querétaro obra pública con participación ciudadana.</p>	<p>El éxito de la implementación de políticas municipales - específicamente la construcción y comparación de alternativas de solución- no solo debe obedecer a criterios tecnócratas que enfatizan la eficiencia, sino que también debe existir la opinión social y apertura de la discusión hacia los ciudadanos, que debe funcionar como complemento de los dictámenes de los especialistas. Una organización inclusiva obtiene niveles de aceptación y legitimación más elevados y mejora su rendimiento<sup>309</sup>.</p> <p>Para que la participación ciudadana sea una realidad funcional, se deben garantizar los derechos al acceso a la información, la libertad de expresión y a la integridad de los profesionales que hacen posible ésta última. Además, se debe incidir tanto en la educación formal como en la cultura cívica de la sociedad.</p>

<sup>309</sup> Taguenca Belmonte, Juan Antonio, y Lugo Neria, Bernabé, “La incidencia de la participación ciudadana en la eficiencia: El caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en Hidalgo”, México, *Gestión y política pública*, vol. 30, núm. 1, de junio de 2021, p. 108, visible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v30n1/1405-1079-gpp-30-01-101.pdf> (consultada el 02 de mayo de 2022).

Crecimiento Económico	<p>En el marco de un modelo económico que impera en la actualidad, el Estado tiene la obligación de mantener estables las variables macroeconómicas, garantizar las condiciones de competitividad y brindar todos los incentivos para la inversión de capitales tanto nacionales como internacionales.</p> <p>El marco normativo es muy puntual para que dichos fines se lleven a cabo, el mercado internacional se abrió a partir de la instauración del modelo neoliberal, existen estímulos tributarios y económicos para la circulación de capitales y la creación de empleos, y se mantienen buenas relaciones con los socios comerciales.</p>	<p>A nivel general, en los tres órdenes de gobierno todavía existen regulaciones que se contraponen con las exigencias sobre competitividad a nivel interno y global.</p> <p>En las cadenas productivas falta que haya una política pública de desarrollo más inclusiva de las micro, pequeñas y medianas empresas y que no solo se beneficie a las grandes empresas o transnacionales, o bien, a algunas selectas por el gobierno en turno.</p> <p>Asimismo, para el sector MIPYME debe continuar la ampliación de las implicaciones de la política pública de mejora regulatoria<sup>310</sup> en todo el territorio nacional.</p> <p>Se requiere la formación de capital humano, es decir, la vinculación entre la instrucción educativa y el trabajo para generar oportunidades de desarrollo profesional.</p>
-----------------------	---	--

---

<sup>310</sup> Tanto la Ley General de Mejora Regulatoria en el artículo 3º, como en el Acuerdo por el que se da a conocer la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 30 de agosto de 2019, entienden por mejora regulatoria *a la política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto. Se trata de una política sistemática de revisión y diseño del marco regulatorio y sus trámites, de forma que éste sea propicio para el funcionamiento eficiente de la economía.*

<p>Infraestructura Pública</p>	<p>Resulta básico para optimizar la economía nacional realizar mejoras en el entorno productivo y territorial, pues puede haber beneficios al poner en práctica estrategias referidas a la infraestructura productiva, especialmente en transporte y comunicaciones, y social, fundamentalmente educativa y sanitaria.</p>	<p>La inexistencia de una infraestructura eficiente introduce un elemento de coste en las economías de los territorios atrasados que afectan negativamente a la diversificación de la producción regional, es decir, se puede producir una distorsión en la distribución espacial de actividades y una especialización territorial que puede no aprovechar las capacidades productivas.</p> <p>México debe mejorar en este rubro, pues presenta mayores costos logísticos que los que se observan en las principales economías desarrolladas y emergentes, y aún de las obras de infraestructura logística y transporte realizadas durante los últimos años, existe una tendencia creciente en los costos logísticos del país probablemente asociada a retos de seguridad pública, marco regulatorio y eficiencia del sistema de infraestructura<sup>311</sup>.</p>
------------------------------------	--	---

<sup>311</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Retos del financiamiento de infraestructura en México*, México, CEFP, 2018, p. 7, visible en: <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0015-260718.pdf>. (consultado el 02 de mayo de 2022).

Estado de Derecho y derechos humanos	<p>Conforme al artículo 1° constitucional todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p> <p>La implementación de la política pública y su razonabilidad técnica y jurídica debe guardar el necesario respeto del contenido esencial de los derechos humanos.</p> <p>Los fines y objetivos que la Constitución nacional establece deben ser alcanzados mediante acción coordinada de los órganos de gobierno y demás sectores comprometidos de los tres órdenes de gobierno, así como en la estricta observancia del marco constitucional y normativo.</p> <p>Los sistemas punitivos y sancionatorios deben regirse bajo la más estricta observancia del marco normativo, actuar de forma expedita, eficiente y eficaz, y bajo el enfoque de derechos humanos.</p>	<p>Conforme el <i>World Justice Proyect Rule of Law Index</i>, México se ubica en el lugar número 135 de 139 países. Respecto a sus mediciones concretas, donde 1 es más fuerte y 0 es más débil, en ausencia de corrupción tenemos 0.26; justicia civil 0.29; orden y seguridad, 0.53, y derechos humanos 0.49<sup>312</sup>.</p> <p>El Estado tiene el deber de disminuir sus áreas de opacidad para que los ciudadanos y los inversionistas tengan la certeza del destino de los recursos públicos y su utilización.</p> <p>La corrupción e impunidad de algunos servidores públicos ha acarreado consecuencias perjudiciales al balance de las haciendas públicas, mismos que deben ser saneados de otras formas creando espirales de sobreendeudamiento.</p>
--------------------------------------	---	---

Las anteriores políticas públicas para el desarrollo y sus precondiciones, junto con la política social actual que vimos en apartados anteriores, si todos sus elementos, variables y factores se optimizaran, se lograría una auténtica política social de Estado orientada al desarrollo social y potenciaría a México como una nación con una economía creciente, moderna, pero con justicia social.

<sup>312</sup> World Justice Project Rule of Law Index, 2021, visible en <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/Mexico/Absence%20of%20Corruption/table>, (consultado el 02 de mayo de 2022)

## EPÍLOGO

La lucha por construir un régimen democrático comenzó a mediados del siglo XX; sin embargo, no fue hasta los albores de la década de los noventa donde los movimientos sociales que enarbolaban las causas más sensibles de los mexicanos comenzaron a obtener algún lugar en los espacios de decisión. Fue así como en 1988, el *statu quo* que prevalecía desde sesenta años atrás, presentó una hendidura, a tal grado, que los grupos hasta entonces minoritarios conformaron los sucesivos gobiernos divididos.

Dentro de esta dinámica hubo otro viraje en 2018: después de la consolidación y crisis del modelo neoliberal, los electores decidieron otorgarle el voto de confianza a un proyecto alternativo en los tres órdenes de gobierno, aunque, como se ha visto, en el primer año de gobierno de la nueva administración, los poderes metaconstitucionales de los que gozaba el partido hegemónico se han disuelto, aun con la cultura presidencialista que permea la organización política.

De esta forma, la gobernabilidad del país se torna compleja al no haber un control único, sino, como lo vimos en los capítulos anteriores, espacios con organización política autónoma, e incluso, lugares anómicos, resultado de omisiones en el ejercicio del Estado de Derecho. Empero, la problemática del país no sólo debe verse como una disputa en el poder para obtener más poder, sino como una deuda del Estado Mexicano con personas que no han tenido las suficientes oportunidades para salir de alguna situación de vulnerabilidad, así como gozar, plenamente, de sus derechos humanos.

Con este contexto, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se ha enfrentado a resistencias en todos los ámbitos, así como un entorno político y económico global que le ha implicado desafíos al país para mantener finanzas más o menos estables. Las estrategias para atender estas situaciones han consistido en reformas al marco constitucional y legal, desde el Poder Legislativo; acuerdos con la diversidad política representada en los gobiernos locales, y decisiones desde el Poder Ejecutivo como la negociación con potenciales inversionistas, la estrategia de seguridad transicional, y el apoyo a los sectores sociales con mayor necesidad.

En términos macroeconómicos, según los resultados de finanzas públicas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020<sup>313</sup>, el ejercicio de ese año estuvo determinado por dos retos, uno en materia de salud y otro en actividad económica. Las estrategias que se llevaron a cabo fueron:

- a) El ejercicio del gasto se orientó a atender las necesidades materiales y humanas del sector salud y atenuar los efectos que en materia económica ocasionó la pandemia sobre la economía familiar y las MIPYMES.
- b) El fortalecimiento de las fuentes de ingreso a través del combate a la evasión y elusión fiscales.
- c) La utilización de los activos financieros para evitar incurrir en endeudamiento adicional.
- d) Contratación de la deuda autorizada por la Cámara de Diputados.

Aún con estas acciones, el PIB registró una caída de 8.24% real a consecuencia del gran confinamiento y el cierre de actividades económicas; la inflación aún con los esfuerzos por mantenerla en el umbral del 3%, al cierre de este trabajo estaba al doble, y en materia de gasto, éste se reorientó para hacer frente a la emergencia sanitaria, por decreto se promovió la reducción de hasta 75% del gasto en “materiales y suministros” y “servicios generales”.

A nivel mundial, la caída económica fue del 4.2%, en México tras la adopción de sus medidas para contener la pandemia, se produjo una caída de 18.6%, durante el segundo trimestre de 2020. A pesar de ello, el gobierno decidió mantener la política fiscal establecida en el PND 2019-2024, confiando en fortalecer los ingresos públicos y la sostenibilidad de las Finanzas Públicas sin tener que incrementar las tasas impositivas o crear nuevos impuestos durante la primera mitad del sexenio.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en materia de política de gasto, establecen hacer más eficiente y transparente el uso de los recursos públicos, mantener las finanzas públicas sanas, reasignar los recursos a

---

<sup>313</sup> Para tratar este tema nos basamos en CEFP, *Análisis de los Resultados de Finanzas Públicas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, 28 de mayo de 2021, visible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0212021.pdf>. (consultada el 02 de mayo de 2022).

programas y proyectos que impulsen el desarrollo económico, así como a aquellos programas prioritarios y proyectos de infraestructura que impacten favorablemente el bienestar de la población.

La política de gasto de 2020 dio prioridad al uso del gasto para los programas sociales que coadyuvaran a reducir las desigualdades económicas, sociales y regionales, así como a los proyectos de inversión que tenían mayor incidencia en los determinantes del crecimiento de economía.

Las estrategias para alcanzar dichas metas fueron, principalmente, formular un presupuesto austero, la eliminación de gastos innecesarios, la duplicidad de programas con objetivos similares; y en materia de gasto corriente, la reducción de los gastos de operación, y fortalecer los recursos para la inversión. En el curso del ejercicio para fortalecer el gasto ante la caída de los ingresos, se instrumentó una estrategia de análisis y revisión de los fondos y fideicomisos públicos para definir su permanencia, y en su caso llevar a cabo lo procedente para su extinción, con el fin de que los recursos públicos se reintegraran a la Tesorería de la Federación y a su vez destinarlos para financiar los programas prioritarios y acciones de gobierno contempladas para este ejercicio<sup>314</sup>.

Respecto a la clasificación funcional del gasto programable -distribución de los recursos según la naturaleza de los servicios gubernamentales otorgados a la población-, de las funciones de gasto nos interesa la finalidad desarrollo social. La Cuenta Pública 2020 señala que en ésta se ejerció 1.6% más de lo aprobado. La finalidad “salud” erogó 3.2% más de lo aprobado y 9.2% real con relación al 2019, y la finalidad “educación” erogó más de 1.8%, cuyo sobre gasto se determinó en el Ramo 11 “Educación” y en el Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”<sup>315</sup>.

Un rasgo característico de esta administración es la austeridad republicana que se ha reflejado en la formulación de los PEF 2019 y 2020 a través de medidas como la reducción de la carga fiscal asociada al gasto en servicios personales;

---

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>315</sup> *Ibidem*, p. 48.



adelgazamiento de las organizaciones burocráticas, y disminución de gastos de operación.

A partir de ello, las prioridades del gasto 2019, se enmarcan en tres directrices: 1. Paz, Estado democrático y de derecho; 2. Bienestar social e igualdad, y 3. Desarrollo económico incluyente. A continuación, se hace un resumen de ellas.

**Cuadro E.1. Prioridades del gasto 2019**

<b>Directriz 2. Bienestar social e igualdad</b>
- Acciones orientadas a la inclusión y educación financiera, mediante el incremento en el acceso y uso de productos y servicios financieros a cargo del Banco de Bienestar (antes BASEFI).
- Programa de Adquisición de Leche Nacional. Se unen Diconsa y Liconsa en una sola empresa denominada “Seguridad Alimentaria Mexicana” para distribuir una canasta de alimentos básicos a precios bajos para combatir la desnutrición y el hambre del pueblo.
- Reorganización del modelo educativo con una perspectiva de derechos que prioriza la inclusión de todos los jóvenes que han carecido de oportunidades para acceder a la educación media superior y superior. Los programas más importantes son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Beca Universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez.</li> <li>• Creación de 100 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.</li> <li>• Programa Nacional de Becas junto con Jóvenes Construyendo el Futuro.</li> </ul>
- El Programa de atención a la salud y medicamentos gratuitos nace con el fin de contribuir a la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal que garantice el acceso pleno al derecho a la salud.
- La Política Nacional de Vivienda se trata desde un enfoque de derechos, de manera particular de vivienda adecuada, mediante los programas siguientes: Programa de Vivienda Social; Programa Nacional de Reconstrucción, entre otros.
- El presupuesto de la Secretaría de Bienestar proyecta un presupuesto robusto que permita ir más allá del asistencialismo y conectar el capital social con las oportunidades que genera la economía; asimismo, disminuir las brechas de desigualdad, promoviendo la participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

Para ese efecto, se previeron una serie de estrategias y líneas de acción dirigidas a la atención de la población vulnerable o en situación de pobreza, a través de los siguientes programas:

- PROSPERA, Programa de Inclusión Social: enfoque integral de desarrollo de capacidades con componentes nutricionales, educativos y de salud.
- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.
- Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.
- Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.
- Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia.
- Programa Sembrando Vida.

- Una innovación del PEF 2019 es la inclusión como anexo transversal del conjunto de políticas, programas y acciones a efecto de garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes: derecho a la supervivencia, al desarrollo pleno, a la protección, y a la participación.

### **Directriz 3. Desarrollo económico incluyente**

- Fomento al establecimiento de Zonas Económicas Especiales para impulsar el crecimiento económico sostenible. Implementación de una política para el desarrollo industrial y sustentable a nivel regional.

- La directriz se orienta a los programas y líneas de acción que contribuyan al aumento de la productividad del campo; al otorgamiento de créditos ganaderos, y al fomento a las actividades pesqueras, entre otros.

- A partir de la existencia de productores capacitados, México cuenta con potencial que no se ha aprovechado. El Proyecto de Nación 2018-2024 ejerce los recursos a través de los programas: Fomento a la Agricultura; Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola; Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, y de Apoyos a Pequeños Productores.

- Asimismo están: Programa de Crédito Ganadero a la Palabra que otorga créditos a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; Programa Fertilizantes; Programa Producción para el Bienestar.

Respecto a los temas que analizamos en los capítulos precedentes, uno de ellos son los programas que corresponden a la política social. Cabe recordar que cada gobierno da su propio enfoque, en este caso el principio general es *Por el bien de todos, primero los pobres* que da sustento al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Como se puede ver en el cuadro anterior, se pretende orientar las políticas sociales más allá del asistencialismo y generar circunstancias favorables para el desarrollo humano de las personas vulnerables.

En ese sentido, el primer ejercicio que se hizo en la elaboración del PPEF 2019 fue analizar el desempeño de los programas presupuestarios del ámbito social, mediante el Análisis sobre la Prescindibilidad de Programas Presupuestario para 150 programas sociales que conformaban el *Listado de Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación*, otros subsidios, prestaciones de servicios públicos y provisión de bienes públicos correspondientes al ejercicio fiscal 2018, publicado por el CONEVAL.

Al respecto, se hizo un análisis cuantitativo y cualitativo. Para el primero, se elaboró un *Índice de Prescindibilidad de Programas Presupuestarios* que se compone de cuatro dimensiones: diseño, implementación, resultados y contextualización. Para el segundo, se toman como factores: reconocimiento de la atención prioritaria de un programa público, la posibilidad de utilizar algún programa como andamiaje de política para mejorar la eficacia de las intervenciones públicas en el marco de nuevas prioridades, o la identificación de potenciales sinergias y complementariedades entre los programas que las dependencias o entidades pudiesen explotar a fin de mejorar la operación y eficiencia en el uso del gasto público.

Como resultado, el 48.1% de los programas analizados se encuentran en la categoría de “Altamente prescindible”, es decir, presentan una baja valoración en prácticamente todas las dimensiones que implica reducción de presupuesto o mejorar su diseño; 38.8% fueron catalogados como “Prescindibilidad media” que requieren rediseño integral, y el 7% de los programas obtuvieron calificación “Imprescindible” o “Imprescindible con Oportunidad de Mejora”.

A continuación, se describen los programas más importantes, una vez que la actual administración hiciese un análisis de las necesidades de la población<sup>316</sup>:

---

<sup>316</sup> Presidencia de la República, *3 Informe de Gobierno 2020-2021*, México, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2021, visible en <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb44.pdf> (consultado el 02 de mayo de 2022).

1. *Programa Sembrando Vida.*

El programa tiene como sustento el artículo 27, fracción XX constitucional donde se establece que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina, el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Esta obligación le corresponde atender a la Secretaría del Bienestar.

Para la administración actual constituye una prioridad contribuir a las condiciones de vida de los sujetos agrarios en los ejidos y comunidades agrarias que se encuentren en mayor situación de pobreza. Ello, bajo la concepción de que los programas sociales no deben ser concebidos como paliativos para la pobreza, sino como una política de bienestar.

Anteriormente no se tenían programas institucionales enfocados a aumentar el bienestar de hogares rurales y atender las necesidades básicas de alimentación a través de la auto producción de alimentos.

El programa cuenta con la participación de becarios de Jóvenes Construyendo el Futuro quienes colaboran en la atención a los campesinos sus comunidades consideradas como prioritarias, con lo cual se busca fortalecer la inclusión social y productiva. Los jóvenes adquieren conocimientos y herramientas sobre agroforestería, agricultura sustentable y preparación de parcelas, siembra y cosecha.

Actualmente se tienen como beneficiarios con empleos permanentes a 420,256 personas, en 20 entidades federativas, 884 municipios y 884 ejidos.

2. *Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.*

El Gobierno de México crea, con la finalidad de reducir las condiciones de vulnerabilidad de las personas adultas mayores, el Programa universal “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” con un apoyo de \$2,550.00 mensuales, el cual duplica el monto respecto al año fiscal de 2018, y se vuelve totalmente inclusivo al sólo pedir como requisito que la persona sea mayor de 65 años.

Desde el inicio de la administración y hasta junio de 2021, se han otorgado apoyo a 9,012,280 derechohabientes únicos. En el mismo periodo, el monto mensual de la pensión se incrementó el 109% en términos reales.

3. *Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.*

El programa tiene como objetivo aumentar los ingresos monetarios de los hogares donde residen personas con discapacidad permanente de niños, adolescentes y jóvenes de 0 a 29 años de edad; personas de 30 a 64 años que habiten en municipios o localidades indígenas, y personas adultas de 30 de 67 años de edad que habitan en municipios o localidades con alto o muy alto nivel de marginación.

Desde la puesta en marcha del programa en enero de 2019, a junio de 2021 se han otorgado apoyos a 1,014,135 derechohabientes.

4. *Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.*

El programa contribuye al bienestar social mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil.

Dicho apoyo tiene dos modalidades: A, que es para niños de madres trabajadoras y B, a partir de enero de 2021, dirigido a niños y adolescentes en orfandad materna.

De septiembre de 2020 a junio de 2021 se atendieron 184,920 madres y padres solos o tutores en beneficio de 193,329 niños, otorgando apoyos por 1,584.9 millones de pesos.

5. *Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.*

El Gobierno de México a través de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ) contribuye a garantizar el derecho de la población a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de los niños, adolescentes y jóvenes, mediante el otorgamiento de becas para estudiantes inscritos en los tipos de educación básica, media superior y superior.

Lo constituyen estos programas:

- a) Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez. Contribuye a que niños y adolescentes de instituciones de educación básica, integrantes de familias pobres marginadas o que habitan en localidades prioritarias permanezcan y concluyan sus estudios. Del 1 de septiembre

de 2020 al 30 de junio de 2021 se entregaron becas a 3.8 millones de familias.

- b) Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Apoya a estudiantes inscritos en instituciones públicas del país que se ubiquen en localidades o municipios indígenas, o de alta o muy alta marginación, para que concluyan este tipo de educación. En el ciclo escolar 2020-2021, se entregaron becas a 4.1 millones de estudiantes.
- c) Becas Elisa Acuña. Tiene como objetivo principal lograr que los alumnos, egresados y/o personal docente, académico y profesores-investigadores, investigadores y/o personal con funciones de dirección de instituciones de educación básica, media superior y/o superior del SEN permanezcan, egresen, realicen su servicio social, alcancen la superación académica, se capaciten y/o realicen investigación, mediante una beca, dando prioridad a quienes viven en condiciones de vulnerabilidad económica. En el periodo, se otorgaron 334 mil becas para apoyo a la manutención.

#### 6. *Jóvenes Construyendo el Futuro.*

El programa pretende capacitar a jóvenes aprendices durante 12 meses en empresas, instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil, para que desarrollen habilidades técnicas y hábitos de trabajo que les faciliten su inserción en el mercado laboral. En concreto, los objetivos son: aumentar la empleabilidad de jóvenes que no estudian ni trabajan; otorgar seguros médicos; validar las constancias de capacitación, y propiciar el acercamiento de los becarios al Servicio Nacional de Empleo y sus programas al concluir su capacitación. Del 1 de septiembre de 2020 al 30 de junio de 2021 se lograron vincular 704,428 jóvenes que se capacitaron en 171,435 centros de trabajo.

#### 7. *Jóvenes Escribiendo el Futuro.*

El Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro busca lograr que los alumnos inscritos en una Institución Pública de Educación Superior considerada con cobertura total, o en otras Instituciones de Educación Superior que cumplan con los requisitos establecidos en sus Reglas de Operación, permanezcan y concluyan este tipo educativo, mediante una beca. En el ciclo escolar 2020-2021, se otorgaron becas a 405.7 mil estudiantes de licenciatura y niveles equivalentes logrando un porcentaje de permanencia de 97%.

#### 8. *Tandas para el Bienestar.*

La administración implantó el Programa de Microcréditos para el Bienestar que es uno de los 25 Programas Prioritarios del Gobierno de México para combatir la pobreza. El Programa está dirigido al fortalecimiento de la actividad económica y el empleo para fomentar el desarrollo local y regional.

También se orienta a personas con micronegocios que viven en condiciones de marginación y que no tienen acceso a los servicios financieros tradicionales. La atención eficaz a la problemática requiere acciones disruptivas de financiamiento con tasa de interés de 0%, sin intermediarios y con capacitación. Este programa incursiona en un nuevo paradigma de apoyo directo a los microempresarios en condiciones justas.

Desde el inicio del Programa en marzo de 2019 y hasta el 31 de mayo de 2021, se entregaron 847,114 apoyos, 735,445 a través de la modalidad consolidación y 111,669 a través de la modalidad Mes 13 Jóvenes Construyendo el Futuro.

#### 9. *Atención a la salud de la población sin seguridad social.*

Este programa sustituye al componente de salud de Prospera. Sin embargo, a diferencia de su antecesor, que estaba condicionado a que los integrantes de la familia acudieran a consultas médicas regulares, este programa no cuenta con condiciones, reglas o lineamientos para su operación.

También, en el actual sexenio se instauró el Instituto de Salud para el Bienestar, INSABI, que entro en función a partir de 2020. Dicha institución brinda servicios médicos de primer y segundo nivel de manera gratuita que no cuentan con seguridad social. La prestación de servicios de tercer nivel está sujeta a cuotas de recuperación. Cabe decir, que el INSABI sustituyó al Seguro Popular.

Es preciso señalar que antes del 2019, los principales programas sociales se caracterizaban por ser en su mayoría de transferencias condicionadas. Dichas condiciones pueden ser que los beneficiarios cumplan con requisitos de atención a la alimentación, salud y educación, pero también condiciones que impliquen que éstos se involucren en actividades productivas y/o vinculadas al empleo. En la actual administración, los programas prioritarios cuentan con reglas o lineamientos de

operación, pero no tienen el carácter de condicionalidad que tenían en años anteriores, con excepción de Jóvenes Construyendo el Futuro<sup>317</sup>.

A parte de los programas que forman parte del eje nodal de la administración actual para revertir las condiciones de pobreza y desigualdad, es preciso considerar otras cuestiones para comprender la renovada visión de esta administración.

El PEF 2022 contempla que el gasto neto total sea de 7,088.2 miles de millones de pesos, de los cuales el 60.17% es para gasto corriente y, en cuanto a gasto de inversión, 863,175.02 mdp es para inversión física, 106,935.96 mdp otros gastos de inversión y 12,176.89 mdp a subsidios.

**Cuadro E.2. Proyectos y Programas Prioritarios 2018-2024**

100 Universidades Públicas	Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Beca Bienestar Educación Básica
Beca Bienestar Educación Media Superior	Beca Bienestar Educación Superior	Producción para el Bienestar
Caminos Rurales	Canasta Básica de alimentos	Construcción Refinería Dos Bocas
Crédito Ganadero a la Palabra	Desarrollo del Istmo de Tehuantepec	Fertilizantes para el Bienestar
Internet para Tod@s	Jóvenes Construyendo el Futuro	Atención Médica y Medicamentos Gratuitos
Mejoramiento Urbano	Rehabilitación de Refinerías	Modernización del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles	Pensión para Personas con Discapacidad	Pensión Universal para Personas Adultas Mayores
Precios de Garantía a Productores del Campo	Plan Nacional de Energía Eléctrica	Plan Nacional de Gas y Petróleo

<sup>317</sup> Mondragón Cervantes y Villa, Sunny Arely, “Política social en México. Evolución en los últimos 20 años”, México, *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria*, 2021, visible en <https://ciep.mx/jVve>, (consultada el 03 de mayo de 2022).



Reconstruyendo la Esperanza	Rescate del Lago de Texcoco	Sembrando Vida
Tandas para el Bienestar	Tren Maya	Zona Libre de la Frontera Norte

En párrafos anteriores ya analizamos algunos de los programas prioritarios, a continuación, nos centraremos en los proyectos prioritarios<sup>318</sup>.

a) *100 Universidades Públicas.*

El objetivo del programa es contribuir al bienestar social e igualdad mediante instalación y operación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en municipios de alta y muy alta marginación, que brinden servicios de educación superior gratuitos y de calidad. Hasta la conclusión del ciclo escolar 2021, se atendieron 28,087 estudiantes; se tienen registradas 37 carreras, y en materia de infraestructura, se concluyó la primera fase de instalación de 90 sedes y ya han comenzado la segunda fase, además, alrededor de la mitad esperan su término a finales de 2021 y los primeros meses de 2022.

b) *Internet para todos.*

Derivado de la pandemia por COVID 19, las telecomunicaciones en México se robustecieron durante el último año al otorgar cobertura y conectividad a todas las zonas del país. Con la implementación del Programa Internet para Todos, entre septiembre de 2020 y junio de 2021, se otorgaron mil servicios gratuitos de Internet inalámbrico a 372 centros integradores, 64 instituciones educativas, 482 de salud, tres edificios federales, 45 módulos temporales y 34 unidades médicas.

c) *Construcción de la Refinería Dos Bocas.*

El objetivo del proyecto es incrementar la elaboración de productos refinados de mayor valor agregado en el país, cuidar la balanza comercial e impulsar el desarrollo económico y social del sureste mexicano. Se espera que tenga una capacidad de 340 mil barriles al día. Hasta el cierre de esta investigación, la inversión es de 170 mil millones de pesos y tiene un avance del 87% de su

<sup>318</sup> “Proyectos y Programas Prioritarios”, visibles en <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

construcción, por lo que se plantea la posibilidad de terminarla a mediados de 2022<sup>319</sup>.

d) *Rehabilitación de seis refinerías.*

A través del Sistema Nacional de Refinación se pretende incrementar de manera sustancial la oferta nacional de combustibles para satisfacer la creciente demanda de la economía mexicana. Se considera el mantenimiento de las plantas de proceso, tanques de almacenamiento, instalaciones periféricas, y componentes de servicios principales.

Las refinerías son las de Salamanca, Minatitlán, Madero, Cedereyta, Salina Cruz y Tula. En conjunto se llegó a una utilización de 52% con un volumen de proceso de crudo de 846,329 barriles diarios. Con ello, el volumen de participación de las importaciones de gasolinas en las ventas totales de PEMEX fue de 41% y el resto fue provisto mediante la producción doméstica<sup>320</sup>.

e) *Modernización del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.*

Ante el problema de saturación que enfrenta el aeropuerto, se pretende rehabilitar las dos terminales para incrementar su eficiencia. Cabe decir que se pretende rediseñar el espacio aéreo de la zona centro del país.

Durante el 2022, el sector aéreo mexicano recibirá una inversión conjunta, pública y privada de 12 mil 358 millones de pesos en infraestructura aeroportuaria, que será destinada al mantenimiento y ampliación de las terminales de la red del país. De esos recursos, 680.9 millones tendrán como fin rehabilitar y dar mantenimiento al AICM<sup>321</sup>.

f) *Nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.* Los objetivos de la construcción del AIFA son: disminuir la alta saturación del AICM; brindar atención a mediano y largo plazo de los servicios aeroportuarios en el Valle de México; mejorar la conectividad del Sistema Aeroportuario Nacional; incrementar la eficiencia

---

<sup>319</sup> Redacción, "Refinería 'Olmeca', en Dos Bocas, reporta avance de 87%", *Milenio*, 11 de abril de 2022, visible en <https://www.milenio.com/negocios/bocas-construccion-refineria-11-abril-2022>. (consultada el 04 de mayo de 2022).

<sup>320</sup> García, Karol, "Refinerías, con su mayor actividad desde 2017", *El Economista*, 31 de marzo de 2022, visible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Refinerias-con-su-mayor-actividad-desde-2017-20220331-0008.html>, (consultada el 04 de mayo de 2022).

<sup>321</sup> Capill, Ricardo, "Invertirán 12,358 mdp en aeropuertos", *A21MX*, 26 de abril de 2022, visible en <https://a21.com.mx/index.php/aeropuertos/2022/04/26/invertiran-12358-mdp-en-aeropuertos> (consultada el 04 de mayo de 2022).

operativa y la conectividad de aeropuertos, y fortalecer la competitividad de la economía regional y nacional.

Las obras comenzaron el 17 de octubre de 2019 y se inauguró el 21 de marzo de 2022. La Secretaría de la Defensa Nacional invirtió de su presupuesto total 77 mil 148 mdp.

- g) *Modernización de centrales hidroeléctricas para generar energía.* El *Plan Nacional de Energía Eléctrica* busca que, en el corto y mediano plazo, la CFE atienda las necesidades de acceso a la electricidad que tiene la población, así como el sector industrial y comercial. Este Plan consiste en la construcción, instalación y acciones de mantenimiento de centrales de generación eléctrica.
- h) *Plan Nacional de Gas y Petróleo.* La estrategia se centra en invertir en 20 nuevos desarrollos e infraestructura marina que consiste en 13 plataformas, y 14 ductos con una extensión de 175 km. De esta acción se desprenden nuevas perforaciones en 128 pozos adicionales. A ello se suma la ampliación de dos campos existentes.
- i) *Rescate del Lago de Texcoco.* Consiste en rescatar el lago como complemento a las obras indispensables para drenaje y control de inundaciones del oriente de la zona Metropolitana de la Ciudad de México; recuperación de los suelos de la Zona Federal para adecuarlos al funcionamiento para el uso recreativo, y desarrollo de espacios públicos a través de la reforestación y construcción de áreas sociales, deportivas, culturales y educativas para beneficio de la población que vive en la zona aledaña.
- j) *Tren Maya.* Es un proyecto que busca fortalecer el ordenamiento territorial de la región -Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo- y potencializar la industria turística de la misma. Además, como ejes del proyecto están minimizar el impacto social y ambiental al usar el derecho de vía; reactivar la economía de la península de Yucatán, y las 16 estaciones conectarán a las comunidades para crear polos de desarrollo, lo que genera comercio, turismo sustentable y bienestar.

El conjunto total de los 30 programas y proyectos prioritarios de la administración 2018-2024 muestra un enfoque orientado al desarrollo social y económico de México bajo un nuevo esquema de gobernabilidad denominado “Cuarta Transformación”. Si bien, se requiere que tanto las obras como los efectos

de los programas sean visibles y que, hasta la mitad del sexenio con las extraordinarias condiciones derivadas de la emergencia sanitaria, se carece de una objetividad determinante para calificar las acciones gubernamentales, sí podríamos mencionar algunas áreas de oportunidad desde el punto de vista de la fiscalización del gasto público<sup>322</sup>:

- a) Desde el inicio del sexenio no se tiene información certera sobre el denominado “Censo del Bienestar” levantado por los “Siervos de la Nación”. Como lo comentábamos en el último capítulo, el padrón que se utiliza para decidir para quiénes irá el apoyo es de suma importancia, por ello, es preciso realizar una auditoria cruzada entre la revisión del Censo, el Padrón de Beneficiarios de los Programas de los Programas de Desarrollo Social y la dispersión y validación de la entrega de las transferencias y subsidios.
- b) Con relación al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, AIFA, la ASF detectó, en la tercera entrega de la Cuenta Pública de 2020, que la SEDENA erogó más de 20 mil millones de pesos de los efectivamente reportados. Además, identificó áreas de mejora, entre ellas, la necesidad de rediseñar el espacio aéreo mexicano para garantizar la operación simultánea entre el AIFA, el AICM y el Aeropuerto Internacional de Toluca, mediante la Navegación Basada en el Desempeño, y la necesidad de diseñar un mecanismo de interconexión terrestre entre los tres aeropuertos, por medio de la coordinación y de movilidad<sup>323</sup>.
- c) En otra área de potencial opacidad se encuentran los proyectos que involucran a PEMEX, debido al régimen de excepcionalidad del que goza en materia de contrataciones y al entramado de empresas filiales e incluso de sociedades mercantiles con las que opera. A pesar de ello, debería resaltarse la naturaleza de los recursos y de los factores que la ASF debería considerar para fiscalizar el ejercicio de los recursos y verificar que las compras siguen los principios de

---

<sup>322</sup> México Evalúa, *La ASF y la fiscalización superior en tiempos de mayorías*, México, México Evalúa, Escuela de Gobierno y Transformación Pública ITESM, octubre de 2020, pp. 18-19, visible en <https://www.mexicoevalua.org/la-asf-y-la-fiscalizacion-superior-en-tiempos-de-mayorias/>, (consultada el 05 de mayo de 2022).

<sup>323</sup> Redacción, “ASF detecta anomalías en AIFA por 20 mil millones de pesos”, *Aristegui Noticias*, 21 de febrero de 2022, visible en <https://aristeguinoticias.com/2102/mexico/asf-detecta-anomalias-en-aifa-por-20-mil-millones-de-pesos/>. (consultada el 05 de mayo de 2022).

eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de forma que se garanticen las mejores condiciones para el Estado.

- d) En otro aspecto, los resultados de la fiscalización de años anteriores han demostrado que las entidades federativas han desviado recursos de los ocho fondos federales asignados para los rubros de beneficio social, por lo que debe ser contemplada una fiscalización pormenorizada de su aplicación en situaciones de emergencia por la pandemia y la atención de infraestructura hospitalaria.

De la misma forma, el CONEVAL en el *Resumen Integral del Desempeño de los Programas Sociales 2019-2020*, expone lo siguiente:

**Cuadro E.3. Desempeño de los Programas Sociales 2019-2020<sup>324</sup>**

P.	Efecto atribuible	Fortalezas	Avance de indicadores de resultados
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Si bien el programa cuenta con una evaluación de impacto en 2009 en la que se encontró que el programa ayuda a que una gran proporción de adultos mayores puedan dejar de trabajar por un salario para dedicarse a actividades familiares, los resultados de ésta sólo aplican para aquellos beneficiarios de 70 años o más que habitan en zonas rurales (en localidades con menos de 2,500 habitantes). En 2012, se amplía la cobertura a nivel nacional y en 2013	F: Se elevó a rango constitucional el derecho a estas pensiones. F: La pensión se convierte en universal al establecer como único criterio de elegibilidad la edad, priorizando a personas que viven en municipios y localidades indígenas del país. F: Se aumentó el monto de la pensión lo que contribuye al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor. F: En las ROP 2020 se incluyeron 10,583 localidades a la cobertura de población indígena adicionales a los 620 municipios indígenas contemplados	Al 4to trimestre del Ejercicio 2019, la "Tasa de variación porcentual del ingreso promedio mensual de las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más" presentó un avance mayor al programado ya que el ingreso promedio mensual de las personas indígenas adultas mayores de 65 años en 2018, reportado en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH, es 49 pesos menor al estimado y el ingreso promedio mensual en 2016 fue 825 pesos menor al estimado; esto da como

<sup>324</sup> CONEVAL, *Resumen integral del Desempeño de los Programas Sociales 2019-2020*, visible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Resumen\\_desempeno\\_2019.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Resumen_desempeno_2019.aspx), (consultada el 05 de mayo de 2022).

	<p>se reduce la edad de ingreso al programa de 70 a 65 años. Si bien, la EED 2013 considera que esto es un acierto, no se conocen los efectos que tiene el PAM en la población beneficiaria con menos de 70 años que habita en zonas urbanas.</p>	<p>en 2019. O: El programa pretende incrementar gradualmente la cantidad de pensiones que se pagan de manera bancarizada para promover una mayor inclusión financiera en este grupo poblacional.</p>	<p>resultado una tasa de variación del ingreso de 63%, valor mayor a la variación estimada. Al 4to trimestre del Ejercicio 2019, la "Tasa de variación porcentual del ingreso promedio mensual de las personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más" presentó un avance menor al programado ya que el ingreso promedio mensual de las personas no indígenas adultas mayores de 68 años en 2018, reportado en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH, es 376 pesos menor al estimado y el ingreso promedio mensual en 2016 fue 28 pesos menor al estimado; esto da como resultado una tasa de variación del ingreso negativa.</p>
<p>Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente</p>	<p>En la Evaluación de Diseño 2019-2020 que se realizó al Programa, se hicieron entrevistas a las personas beneficiarias con relación a los apoyos que recibían previamente a este programa. Una de las preguntas fue si recibían, antes de este Programa, algún otro tipo de apoyo</p>	<p>F: El rango de edad para incorporar a personas indígenas al programa disminuyó para que fuera coincidente con la edad requerida con la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y así garantizar la continuidad del apoyo. F: Se incorporó a la población afromexicana en las ROP 2020. F: Se elevó a rango</p>	<p>Respecto a resultados relevantes relacionados con el fin y el propósito del programa derivados de sus indicadores de resultados, el porcentaje de cobertura del programa al 4to trimestre de 2019, que mide anualmente el avance en la cobertura del apoyo económico otorgado a las personas beneficiarias, fue del</p>

	<p>(monetario o en especie), el 64% de la población entrevistada dio una respuesta, de ésta el 69% respondió que no recibía un apoyo y el 31% respondió que sí recibía algún tipo de apoyo. Cuando se les preguntó qué otros apoyos recibían o habían recibido por ser parte de la población con discapacidad, el 60% de la población entrevistada dio una respuesta, donde el 38% contestó que ninguno y el 56% respondió que recibía otro tipo de apoyos (despensas, becas escolares, vales para uniformes, apoyos económicos, IMSS, seguro popular). Lo anterior refleja que el programa ayuda a visibilizar la problemática de una población que, hasta antes del programa, era poco atendida. Asimismo, el Programa trabaja en fortalecer los indicadores de Fin y Propósito de acuerdo con las recomendaciones derivadas de la Evaluación de Diseño 2019-2020</p>	<p>constitucional el derecho a estas pensiones. F: En las ROP 2020 se incluyeron 10,583 localidades a la cobertura de población indígena adicionales a los 620 municipios indígenas contemplados en 2019. O: El programa pretende incrementar gradualmente la cantidad de pensiones que se pagan de manera bancarizada para promover una mayor inclusión financiera en este grupo poblacional.</p>	<p>99.87%, lo que equivale a 815,923 personas que se incorporaron al Programa en su primer año de operación.</p>
--	---	--	--

Sembrando Vida	<p>El problema central que se busca resolver es ambiguo en relación a la correlación entre la falta de ingresos y la falta de productividad de la tierra. La MIR analizada identifica adecuadamente los tres grandes componentes del Programa, no obstante, existe un área de mejora para homogeneizar la definición del objetivo a nivel propósito entre las ROP y la MIR registrada, así como redactar el objetivo a este nivel con una orientación a resultados. Asimismo, el indicador de propósito considera en su medición a la población potencial (la población que pudiera ser sujeto de derecho) por lo que podría dar información incierta y subvalorada de los cambios logrados gracias al Programa.</p>	<p>F: El programa tiene un esquema de priorización claro, basado en puntos y público al estar en sus lineamientos, lo que contribuye a su focalización. F: Se trabaja en la atención a las recomendaciones de la evaluación de diseño de manera oportuna incluso antes de la revisión de ASM lo que promueve la mejora oportuna del programa. O: Debido a su funcionamiento promueve la cohesión social en las regiones donde opera lo cual es un beneficio indirecto de su operación. O: Este programa es uno de los programas prioritarios del gobierno federal, asimismo no contempla reducciones en el proyecto de presupuesto 2021 lo que puede dar continuidad en periodos posteriores.</p>	<p>Debido a que el programa fue creado en 2019 y a que la frecuencia de los indicadores a nivel fin "Porcentaje de sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar" y propósito "Porcentaje de sujetos de derecho que reciben apoyos económicos respecto a la población objetivo" es bienal, no se tienen valores de su avance para 2020. (Fuente: Reportes de avance de metas trimestrales y MIR del programa).</p>
----------------	--	---	---



Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	Con la información disponible del programa, no es posible identificar hallazgos a nivel de fin o propósito con base en evaluaciones externas.	Es importante destacar que una fortaleza con la que cuenta el programa es que el equipo que opera el programa cuenta con una amplia experiencia en la sistematización de la información, la integración de padrones de beneficiarios y, en general, la operación de un programa de desarrollo social de tal importancia, como es este.	Los primeros resultados del programa se toman de los indicadores de Fin "Años promedio de escolaridad de la población de 15 años de edad o más", con una meta de 0, debido a los cortes y a la falta de disponibilidad de la información primaria, además de que es una meta bienal. En el nivel de Propósito el indicador es "Porcentaje de permanencia escolar de los estudiantes de educación básica que forman parte de una familia beneficiaria del Programa", en el cual la meta era de 98, lo alcanzado es 251, que significa un cumplimiento de 256%, en razón de que es un indicador nuevo y no se conocía la disponibilidad de la información primaria.
---	---	--	---

<p style="text-align: center;">Universidades para el Bienestar Benito Juárez García</p>	<p>Con la información disponible del programa, no es posible identificar hallazgos a nivel de fin o propósito con base en evaluaciones externas.</p>	<p>El programa cuenta con un documento Diagnóstico que muestra y justifica la creación del programa. Durante el primer año de creación el programa rebasó la meta de Universidades a crear.</p>	<p>En el indicador de Fin "Tasa bruta escolarización de educación superior" con una meta de 39.86, se registró un avance de 38.82, que representa un 97.4% de cumplimiento, con un total de 4,344,133 estudiantes inscritos en Educación Superior. Por otra parte, en el indicador de Propósito "Porcentaje de personas con bachillerato terminado que ingresan a los servicios de las universidades Benito Juárez", estableció una meta de 10.66, un avance de 14.52, es decir que se cumplió la meta en un 136.2%, significa que se inscribieron 43 ,000 estudiantes a las Universidades para el Bienestar Benito Juárez en las tres convocatorias emitidas en 2019.</p>
---	--	---	--

<p>Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Juárez</p>	<p>Con la información disponible del programa, no es posible identificar hallazgos a nivel de fin o propósito con base en evaluaciones externas.</p>	<p>El programa cuenta con un documento Diagnóstico que describe el problema que se atiende con el mismo. Asimismo, en 2020 se concluyó una evaluación de Diseño con trabajo de campo que muestra los resultados alcanzados en su primer año de operación.</p>	<p>En el nivel de Fin el indicador es "Tasa neta de escolarización de educación media superior", con una meta de 63.71, alcanzó un 63.60, que representa una 99.8% de cumplimiento de la meta, gracias a la participación conjunta y coordinada de autoridades educativas federales y estatales, directores, padres de familia, estudiantes y sociedad en general, ha permitido mayores índices de acceso, permanencia y conclusión exitosa de los estudios de media superior. Por otro lado, el indicador de Propósito "Porcentaje de terminación de educación media superior de la población atendida", tiene una meta de 75.00, alcanzó un 22.8, que representa un 30.4% de la meta establecida.</p>
<p>Jóvenes Escribiendo el Futuro</p>	<p>Con la información disponible del programa, no es posible identificar hallazgos a nivel de fin o propósito con base en evaluaciones externas.</p>	<p>El programa cuenta con un Documento Diagnóstico que muestra con claridad el problema que atiende. Además, la eficiencia del programa mostrado a través del indicador de Propósito, reflejan los grandes esfuerzos realizados por la unidad responsable del programa.</p>	<p>En el indicador de Fin "Tasa bruta de cobertura de educación superior", con una meta de 39.86, registró un avance de 39.70, que representa un 99.6%, en el indicador de Propósito "Porcentaje de permanencia escolar de estudiantes becados por el programa" tiene una meta de 90, alcanzó un</p>

			avance de 219.5, que significa de 243.9% de cumplimiento, que demuestra la eficiencia del programa.
--	--	--	---

Para finalizar esta sección es preciso señalar que el conjunto de acciones dirigidas hacia el desarrollo nacional de esta administración, están condicionadas por factores endógenos y exógenos. Entre los primeros encontramos que en el Congreso de la Unión tiene mayoría MORENA, pero ya ocurrió la imposibilidad de lograr un consenso para llevar a cabo una reforma constitucional; la oposición carece de un proyecto que convoque a las diversas voces hacia un mismo propósito; se tiene la mitad más una de las legislaturas de las entidades federativas, y la situación de seguridad nacional continúa siendo un tema sin resolver, pues los índices delictivos y la percepción de la ciudadanía de ellos no han bajado.

En cuanto a los factores exógenos que afectan directa o indirectamente al país son la desaceleración del crecimiento mundial hasta el 2023 (por lo menos); la variación de los precios de los energéticos; la inflación; la actividad bélica entre Ucrania y Rusia; las decisiones geopolíticas de los polos económicos mundiales, y las acciones socioeconómicas y de salud para contrarrestar la pandemia. Todo indica que dichos factores acompañarán al actual sexenio hasta 2024.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El discurso sobre el desarrollo implica complejidad teórica por su significado polisémico; además, cambia conforme a los momentos históricos, la ideología y las intenciones de quienes se amparan en él para sustentar sus acciones públicas. No obstante, de un análisis hermenéutico del concepto de desarrollo nacional establecido en el artículo 25 constitucional, se puede colegir que tanto el marco normativo como el comportamiento de los factores reales del poder limitan sus alcances, pues toman como elementos fundamentales al crecimiento económico y las políticas públicas con cariz asistencialista. Por ello, con el propósito de que se implante la política social de Estado orientada a la consecución del bienestar social, las interrelaciones entre órganos del estado y la coordinación entre órdenes de gobierno deben estar sujetas a garantizar, en todo momento, los derechos fundamentales de la población, a través del ejercicio contralado de poder.

**SEGUNDA.** Durante la década de los ochenta, México tuvo la oportunidad de aprovechar la ola progresiva que implicaba el cambio de modelo económico, mediante una destrucción creativa que le permitiese aprovechar sus recursos naturales y la capacidad de su población para potencializar sus ventajas competitivas tanto al interior, como hacia exterior. El impedimento fundamental fue la transición que ocurría entre las pulsiones autoritarias del partido hegemónico y el reconocimiento de la pluralidad política. La oposición impulsó reformas constitucionales y legales importantes para adecuarse a ello, pero desde entonces hasta la actualidad, el sistema político-jurídico en general y el sistema federal, en particular, no se ha sabido construir una institucionalidad adecuada para la descentralización y el sistema multipartidista.

**TERCERA.** La conformación del Estado Mexicano ha involucrado la síntesis constante de dos proyectos de nación, uno, el predominante en un momento histórico dado, y el otro que representa la resistencia a los excesos del primero, lo que significa la afrenta entre quien posee el poder y la oposición. Ambos lados de la ecuación del sistema de organización política son básicos para conciliar los diversos intereses de la sociedad, la debilidad o demasiada fuerza de alguno de los

lados deriva en ingobernabilidad; al contrario, un equilibrio fortalece la democracia, no sólo formal, sino sustancial, pues en la negociación política, se buscará el mayor beneficio para la sociedad, hacerlo asegura la legitimidad del órgano legislativo al que pertenecen, y del instituto político en el que militan.

Al respecto, los claroscuros de la historia del país revelan que siempre han convivido instituciones que se podrían considerar como progresivas -como el caso del reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución Política de 1917-, y por el otro un hiperpresidencialismo, sin ser propiamente una dictadura. La presencia de propuestas alternas al proyecto de nación, pero sojuzgadas al pacto político autoritario del partido hegemónico hasta los hechos disruptivos de los años setenta y ochenta.

**CUARTA.** Conforme las clasificaciones vistas, en primer lugar, la agenda de los asuntos públicos del país manejada por la oposición ha sido fundamentalmente sistémica porque ha seguido las reglas electorales y parlamentarias. Las dos alternancias políticas federales -doce años del Partido Acción Nacional y la actual administración emanada del partido Movimiento de Regeneración Nacional- ocurrieron con la aprobación mayoritaria de la ciudadanía bajo contextos de descontento social, mismo que se canalizó en las urnas.

El segundo punto se refiere a que la oposición, dentro de los recintos parlamentarios ha ejercido funciones de control político conforme los reglamentos de las Cámaras del Congreso de la Unión, pero, durante el periodo de estudio, por un lado, la institucionalidad aún carece de instrumentos para brindar mayor relevancia a los grupos minoritarios; por el otro lado, el debate parlamentario se centra en las diferencias en lugar de buscar las coincidencias. Por ello, estamos de acuerdo con la doctora Cecilia Mora que la oposición debe ser proactiva y regir su actuar bajo los principios democráticos; en otras palabras, por cada señalamiento de inconsistencias en la actuación gubernamental es preciso tener un proyecto, una propuesta viable para ser implantada, solo de esa manera se elevaría la calidad del sistema representativo en los tres órdenes de gobierno.

Por último, el tercer punto, la oposición prepara su estrategia cada tres años a nivel federal, y el tiempo que corresponda a los órdenes de gobierno locales, para

recuperar los espacios perdidos, mantener los adquiridos o ganar en zonas o puestos que años anteriores no le fueron posible. El problema aquí ha sido la falta de responsabilidad observada en los procesos electorales, pues hay actos de corrupción, el discurso propagandístico no se orienta a exaltar las diferencias positivas entre los proyectos políticos, sino utilizan la falacia *ad hominem* para descalificar los candidatos.

**QUINTA.** Lo observado en los tres sexenios entre 2000 y 2018, es el consociacionismo y el pactismo expuesto por Lijphart, es decir, desde que se adoptó el neoliberalismo como modelo económico, los intereses populares han perdido relevancia ante las peticiones de quienes manejan el capital nacional y extranjero; la dinámica del proceso político la marcan las decisiones y situaciones ocurridas en los Estados Unidos de América, y los grupos de delincuencia organizada cuya influencia asemeja a la de grandes corporaciones transnacionales, en otras palabras son las élites quienes dominan la arena parlamentaria.

**SEXTA.** La naturaleza de la oposición mexicana en el periodo de estudio, se puede asegurar que ha mantenido tintes oportunistas, pues entre 2000 y 2018, las negociaciones dentro de los recintos parlamentarios, las peticiones de gobernadores al Ejecutivo y Legislativo Federal, y el alto porcentaje de votación en decisiones trascendentales, reflejan concesiones al y hacia el régimen oficialista a cambio de recursos económicos, o posiciones relevantes. Dicho comportamiento lo mantienen los partidos mayoritarios de derecha, pero los de izquierda siguen una actitud pendular entre oposición radical y moderada, según las circunstancias, lo que tampoco abona al régimen democrático aspirado.

**SEPTIMA.** En cuanto al comportamiento electoral de la oposición entre 1997 y 2015, las elecciones intermedias se convirtieron en una especie de referéndum para el proyecto del Presidente, pues en éstas, la oposición adquiere mayor relevancia en la Cámara de Diputados, por esa razón, la negociación del presupuesto se volvió consociacionista y clientelar. Además, cada decisión implicaba acuerdos de las fuerzas políticas representadas, lo que, de alguna manera era un contrapeso a las decisiones del Ejecutivo Federal.

Para las elecciones de 2021, la tendencia cambió y el partido que ganó las elecciones presidenciales en 2018 mantiene la mayoría legislativa tanto federal como en las entidades federativas, pero no tiene la suficiente fuerza para realizar por sí solo una reforma constitucional; por lo que el Presidente tiene varias opciones: modificar la legislación secundaria para instituir su proyecto político, realizar acuerdos como lo fue el Pacto por México, o, lo más conveniente, para modificar el pacto federal, crear gobiernos de coalición donde todas las fuerzas políticas estén representadas y tengan un peso importante.

**OCTAVA.** Por lo expuesto en su oportunidad, el proyecto de presupuesto de egresos tiene doble naturaleza, es un acto jurídico y también es un acto administrativo-político, cuya exclusividad para una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión ya no tiene fundamento, pues es el Senado representa el pacto federal y como tal debe participar en el equilibrio de la distribución del gasto. En suma, tanto la ley de ingresos como el presupuesto de egresos deberían ser un solo acto jurídico que crea obligaciones para los tres órdenes de gobierno.

**NOVENA.** El modelo gráfico del ciclo presupuestario considera desde la planeación hasta la evaluación de desempeño, es decir, va del planteamiento de objetivos, a partir de un diagnóstico de la situación en la que se encuentra el país, a la evaluación permanente para medir el desempeño de las instituciones, misma que muestra el panorama con meridiana claridad y así se pueden tomar las mejores decisiones

Sin embargo, el diseño institucional del ciclo presupuestario presenta desfases que impiden sea un círculo cerrado. Conocer los resultados de las acciones gubernamentales extemporáneamente tiene dos tipos de consecuencia: la imposibilidad de corregir el rumbo de las políticas públicas, así como el comportamiento de los funcionarios públicos que las operan, y que las estrategias concebidas desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al mismo tiempo, las decisiones del Congreso de la Unión sujetas a tiempos muy específicos, carecen de información integral para ajustarse a las expectativas prometidas en el plan de gobierno.



**DECIMA.** Desde el punto de vista técnico-jurídico, la naturaleza y funciones de los órganos estatales que intervienen en la elaboración y aprobación del paquete económico, podemos señalar lo siguiente:

1. La coordinación del ejercicio del gasto público debe mantenerse como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; no obstante, se debe valorar un esquema de contrapesos para reducir la discrecionalidad que caracteriza su actuar en la materia. Para ello, el Secretario de Hacienda deberá solicitar audiencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública cada vez que la situación económica requiera de acciones de ajuste del presupuesto, con el propósito de exponer su propuesta de solución a la problemática.

La Comisión estudiaría la propuesta, la dictaminaría, y si se trata de un asunto trascendental, discutirla en el Pleno para que éste lo apruebe en sus términos, lo modifique, o presente otra alternativa de solución.

2. Respecto a la naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación consideramos oportuno su cambio a organismo autónomo, pues se requiere que quien se encargue de la fiscalización del gasto público sea lo más imparcial posible.

Junto con ello, se debe aumentar el universo auditable para tener una muestra más representativa de la forma como se ejerce el gasto, y con la independencia del vaivén político de las Comisiones de Vigilancia y de Presupuesto y Cuenta Pública, sus resoluciones podrían ser vinculatorias para quienes hagan mal uso de los recursos, conforme el artículo 134 constitucional.

3. Dentro del esquema federal de coordinación para la elaboración, ejercicio y fiscalización del presupuesto público. Es de suma importancia fortalecer el modelo de rendición de cuentas y transparencia en el uso de las transferencias federales. Con ese fin, se debe implantar un modelo homogéneo para que las Haciendas de las entidades federativas rindan un informe pormenorizado con la suficiente oportunidad para considerarlo en las fórmulas de cada fondo.

**UNDÉCIMA.** La relación entre las variables de la hipótesis que orienta esta investigación se comprueba puesto que el impacto que han tenido los gobiernos sin mayoría tanto a nivel federal como local para formular políticas públicas orientadas al desarrollo nacional, tal como lo concibe el texto constitucional, no ha cubierto las expectativas de la población mexicana; la situación socioeconómica se mantiene

igual que a mediados de la década de los noventa y la brecha de desigualdad se mantiene constante. Como pudimos ver en la investigación esto sucede por las siguientes alteraciones y deficiencias del sistema federal en general y fiscal en particular:

a) Como pudimos ver en el Capítulo I, el entramado de competencias existentes entre la Federación, entidades federativas y municipios no señala claramente, cuáles son las responsabilidades de cada orden de gobierno. Como cada materia que trata el artículo 73 constitucional es resuelta conforme los intereses individuales y de grupo, además del contexto inmediato, ya no hay una sincronía y coherencia necesarias para el buen funcionamiento del sistema. Por ello, se requiere un título federal que unifique, así como ayude a superar el esquema del federalismo dual para introducir el modelo de prevalencia de la ley federal sobre determinadas materias, acompañado de un diseño institucional descentralizado.

b) El carácter redistributivo de los Fondos que conforman el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal no se cumple a cabalidad porque los gobiernos subnacionales no tienen contabilidad homogénea, carecen de legislación apropiada, y la información que reportan a las instancias federales para hacer el cálculo de las aportaciones.

c) El núcleo fundamental que sostiene el sistema político mexicano y factor descentralizador, el municipio, reciente las inconsistencias mencionadas en el anterior inciso. Además, al constituirse como la instancia más cercana a la población, le corresponde ejecutar los programas sociales, y garantizar los derechos humanos de su comunidad, responsabilidad, que como se vio, no todos los municipios pueden asumir, a pesar de contar con las transferencias federales. Es preciso fortalecer la institucionalidad municipal mediante capacitación por parte de los entes estatales y federales.

d) La calidad del gasto es deficiente en los tres órdenes de gobierno, en virtud de dos razones. La primera, los procesos en donde se flexibiliza el presupuesto, se ejercen los mecanismos de control de riesgos y se decide el monto y condiciones de la deuda estatal y federal, no se valoran ni en las legislaturas locales, ni en el Congreso de la Unión. Dicho fenómeno afirma la prevalencia de los poderes ejecutivos sobre los órganos legislativos, es decir, da espacio a la opacidad y discrecionalidad al decidirse por pocas personas, en lugar de debatirse públicamente.

La segunda de las razones, corresponde a que, en los presupuestos, tanto estatales como federal se privilegia el gasto corriente, en lugar de gasto de inversión. Además, cuando las entidades federativas requieren mayores recursos se endeudan para cubrir las necesidades. Por ello, las entidades federativas junto con la federación deben procurar un equilibrio en sus finanzas mediante la inversión productiva de su presupuesto, cubrir los recursos suficientes para garantizar los derechos fundamentales de la población, y todo ello, bajo la presión de mecanismos de control que obligue a la rendición de cuentas y transparencia.

**DÉCIMA SEGUNDA.** La corrupción como *script* cultural ha sido el factor primordial para que el diseño institucional del sistema federal mexicano como control interorgánico no tenga el impacto deseado en el bienestar general de la población. La creación de un marco normativo robusto en materia de coordinación entre los órdenes de gobierno, políticas públicas anticorrupción y de transparencia, y en materia de derechos fundamentales, más que ayudar a resolver el problema, lo amplían, por la confusión de competencias, la poca voluntad política tanto de legislar como de ejecutarlo, y la indisposición de los juzgadores de enmendar las acciones de los otros poderes.

Existe un pacto nacional, el cual consiste en que las relaciones entre los agentes que conviven en el Estado Mexicano se rigen por los intereses de grupos reducidos, la manipulación social es constante y la escasez se ha normalizado en amplias regiones del país. De ahí surgen los elementos autopoieticos de la corrupción. La solución es una reingeniería constitucional para instituir mecanismos de control ejercidos tanto por la ciudadanía como por la oposición en los recintos legislativos.

**DÉCIMA TERCERA.** Para lograr el desarrollo equilibrado, es preciso conocer el grado de bienestar de la población. Dicho requerimiento, se pretendió cubrir mediante la medición multidimensional de la pobreza realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pero, como se expuso en el último capítulo de este trabajo, la fórmula resulta insuficiente.

Una forma alternativa de medir la pobreza responde a los siguientes criterios:

a) Las líneas de bienestar propuestas por el CONEVAL para diferenciar entre personas pobres y vulnerables son muy bajas, en virtud de no corresponder entre el ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas, y lo que una persona percibe. Por lo que es esencial ampliar el espectro, tanto para medir la pobreza extrema, como aquellos considerados pobres moderados.

b) El método para definir si las necesidades básicas están insatisfechas debe prescindir del criterio de intersección de conjuntos, pues subestima la pobreza, y adoptar una medición que admita graduaciones, es decir, no basta acceder a un servicio que cubra una necesidad básica, sino que éste sea de calidad y realmente garantice el derecho social que se trate.

c) La decisión final de quién es pobre debe atender a las calificaciones numéricas de cada indicador y proceder con base en promedios ponderados.

Es evidente que, ante la medición minimalista del CONEVAL, los apoyos sociales focalizados del Progresá-Oportunidades-Prospera excluyan a personas que se encuentran en situación de pobreza. Adicional a ello, la satisfacción de las necesidades básicas contempla sólo el acceso a servicios mínimos, y el reparto del dinero. No hay forma de valorar si bastó para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Cabe decir, que en algunos casos se trascendió la pobreza extrema, más no las otras líneas de pobreza.

**DECIMA CUARTA.** Conforme al esquema de desarrollo multidimensional la política social de Estado debe ser en sus tres aspectos: fáctico, racional; teleológico, orientada hacia el bienestar general, y ontológico, sujeta al pacto social, es decir, apegarse al texto constitucional. La característica principal es ser holística, contrario a como se ha concebido por el Estado Mexicano mediante los programas asistenciales analizados en este trabajo, porque no han resuelto que el índice de pobreza y la probabilidad de empobrecimiento disminuyan; la emergencia sanitaria mundial lo ha comprobado.

La política social como se ha tratado en el periodo de estudio es considerada como instrumento de intercambio y negociación. Tal afirmación se sostiene cuando se analizan las modificaciones a los presupuestos en la materia según corresponda la correlación de las fuerzas políticas. Comprobamos el modelo de Bonilla y Lara cuando observamos el comportamiento electoral del Estado de México y Coahuila

donde ha dominado un solo partido político, además de comparar sus índices de desarrollo, de pobreza y de corrupción.

El impacto de los programas es de menos de la mitad de la población que padece pobreza y como se decía en anteriores conclusiones, el municipio que es la instancia más próxima a la población, presenta debilidad en sus sistemas de control interno que propicia irregularidades y, las capacidades relacionadas con sus finanzas públicas, al tener recursos insuficientes, afecta la posibilidad que se emprendan proyectos productivos que complementen los programas sociales.

**DECIMA QUINTA.** El derecho al buen gobierno implica a la noción del desarrollo nacional cuya política social sea holística. Dirigida hacia la consecución de la justicia social, aquella que brinda oportunidades para disminuir la brecha de desigualdades. El esgrimir transferencias condicionadas o no a personas con ciertos perfiles es una parte importante, pero mínima para cambiar la situación de los grupos poblacionales. Le corresponde al Estado velar por seguridad pública; implantar considerablemente la política de mejora regulatoria en todas las regiones del país; generar equilibrios competitivos para que los mercados admitan todo tipo de actividad económica con el fin de que las personas puedan ser autónomas económicamente, y mantener una visión de Estado mediante la cual, tanto las finanzas públicas como el marco normativo y la forma de representación y participación ciudadana se adecuen a un modelo socio-político-económico incluyente.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, trad. de Marta García Madera, México, Booket, 2018.
- ACKERMAN, John M. y ASTUDILLO, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ-UNAM, 2009.
- ALEMÁN, Eduardo y TSEBELIS, George, "Partidos Políticos y coaliciones de gobierno en las Américas", México, *Política*, Revista de Ciencia Política, vol. 50, núm. 2, 2012.
- ALVARADO-ESPINA, Eduardo, *et.al.*, "El partido-movimiento como expresión de la democracia radical. Emergencia y consolidación de Podemos en España y Revolución Democrática en Chile", Madrid, *Política y Sociedad*, núm. 57, vol. 1, 2020.
- ARECHEDERRA MUSTRE, Fernando K. y URZÚA, Carlos M., "Hacia una nueva Ley de Coordinación Fiscal", *EGAP Working Papers* 2017-03, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2017.
- \_\_\_\_\_ y CARBAJAL ZÚÑIGA, Alan, "Errores estadísticos en la Ley de Coordinación Fiscal de México: Una nota", México, *Estudios Económicos*, vol. 32, núm. 2, julio-diciembre 2017.
- ARRELANO GAULT, David y Blanco, Felipe, *Políticas públicas y democracia*, México, INE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 30, 2016.
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración del Milenio*, Nueva York, 55/2, 08 de septiembre de 2000.
- ASTUDILLO, Marcela, *et al.*, "La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento", México, *Problemas del desarrollo*, vol. 48, núm. 188, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2017.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal*, ASF, Cámara de Diputados, febrero 2015.
- \_\_\_\_\_, *Evaluación de la política pública de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México, ASF, Evaluación núm. 1575-DS, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Fondo para el Fortalecimiento (FORTAFIN). Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas". Resultados de su fiscalización. Cuenta Pública 2017*, México, ASF, Cámara de Diputados, febrero 2019.
- \_\_\_\_\_, *Ramo General 33. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*, México, ASF, Cámara de Diputados, febrero 2018.

- \_\_\_\_\_, *Ramo General 33. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, Auditoría Espacial del Gasto Federalizado*, México, ASF, Cámara de Diputados, febrero 2018.
- AYVAR CAMPOS, Francisco Javier y SILVA TRIGUEROS, Jorge, “Provisión de infraestructura básica en México: Un estudio a partir del Análisis Envolvente de Datos”, México, *Análisis Económico*, vol. XXXVI, núm. 93, septiembre-diciembre de 2021.
- BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, CEDIP, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.
- BECERRA, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2° Ed., México, Cal y Arena, 2000.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 12° reimp., México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios no. 487, 2006.
- BOLÍVAR MEZA, Rosendo, *Reforma del Estado, alternancia política y transición a la democratización en México*, México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Obrera de México “Vicente Lombardo Toledano”, 2013.
- BOLTVINIK, Julio, *et al.*, “Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progres- Oportunidades- Prospera (POP)”, en Hernández Licona, Gonzalo, *et al.* (coords.), *El Progres- Oportunidades- Prospera, A 20 años de su creación*, México, CONEVAL, 2019.
- \_\_\_\_\_, “Economía Moral”, *La Jornada*, sección Opinión, 16, 23 y 30 de agosto, y 6 de septiembre de 2019.
- BONILLA ZARRAZAGA, Miguel Ángel y LARA ÁLVAREZ, Jorge, “Deuda, corrupción y medios de comunicación en entidades federativas de México. El silencio de la continuidad”, México, *Revista de Economía*, vol. XXXII, núm. 85, julio a diciembre de 2015.
- CADENA ROA, Jorge (coord.), *Transiciones a la democracia: versiones críticas*, México, Dirección General de Estudios de Posgrado, UNAM, 2004.
- CALVA, José Luis, “Fobaproa: una alternativa de solución”, México, *Problemas del Desarrollo*, vol. 29, núm. 114, julio-septiembre de 1998.
- CAMPOS, Mariana, *et al.*, *Léase si quiere: Blindar el gasto público contra la discrecionalidad*, México, México Evalúa, 2018.
- CAPILL, Ricardo, “Invertirán 12,358 mdp en aeropuertos”, *A21MX*, 26 de abril de 2022.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 793, 2017.
- \_\_\_\_\_, “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México”, en ACKERMAN, John M. y ASTUDILLO, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ-UNAM, 2009.
- \_\_\_\_\_, “México a la luz de los modelos federales”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 37, núm. 110, 2004.
- CANSINO, César, “Léxico del cambio político. V. Transición a la democracia”, *Suplemento Bucareli 8*, núm. 121, octubre 1999.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, “Legalidad y legitimidad: Teoría del poder y teoría de la norma”, México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 16-17, 1985.
- CARPIZO, Jorge, “Constitución y revolución”, México, *Estudios constitucionales*, UNAM, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, UNAM, 1994.
- \_\_\_\_\_, “La soberanía del pueblo en el derecho interno y en el internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XVI, núm. 46, enero-abril, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *Colección 200 años de administración pública en México*, México, INAP, T.II, Vol. 2. “Génesis y evolución de la Administración pública federal centralizada”, 2011.
- CASAR, María Amparo, “El congreso del 6 de julio”, en Salazar, Luis (coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1999.
- \_\_\_\_\_ y MARVÁN, Ignacio, *Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012*, Centro de Investigación y Docencia Económica, núm. 247, diciembre 2012.
- CEBALLOS GARIBAY, Héctor, *Foucault y el poder*, 3a. ed., México, Ediciones Coyoacán, 2005.
- CEJUDO, Guillermo M., y MICHEL, Cynthia L., “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, México, *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, núm.1, primer semestre de 2016.
- \_\_\_\_\_, *et.al.* (coords.), *Hacia una política social integral*, México, CIDE, OXFAM, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2018.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Análisis de los Resultados de Finanzas Públicas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020*, México, Centro



- de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, 28 de mayo de 2021.
- \_\_\_\_\_, *Aspectos Relevantes del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, CEF/011/2019, 6 de mayo de 2019.
- \_\_\_\_\_, *Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal*, México, CEF, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, junio 2017.
- \_\_\_\_\_, *El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?*, México, CEF, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, abril 2018 CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *El sistema de evaluación del desempeño y el programa anual*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, CEF/115/2008, 2008.
- \_\_\_\_\_, "Estrategia Vivir Mejor. Contenido y Recursos del Apoyo Alimentario", *Nota Informativa notacefp/042/2008*, CEF, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 04 de agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_, *Evolución del gasto en inversión pública en México 2010-2019*, México, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, CEF/019/2019, 31 de mayo de 2019.
- \_\_\_\_\_, *Obligaciones financieras de las entidades federativas en México tercer trimestre de 2021*, México, CEF, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 14 de diciembre de 2021.
- \_\_\_\_\_, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, programas e indicadores*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, núm. 96, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Retos del financiamiento de infraestructura en México*, México, CEF, 2018.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", *Desarrollo Social*, 2006.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA, *Fortaleciendo la gestión para la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y desafíos*, México, CIDE, Centro CLEAR para América Latina, Red Nacional CoPLAC GpRD México, 2013.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge y HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto (coords.), *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C., 2012.

- CHÍGUIL FIGUEROA, Francisco, *Federalismo fiscal y gasto público en México. Hacia un nuevo paradigma*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2019.
- CRESPO, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano, 1999.
- \_\_\_\_\_, “La decepción mexicana con la democracia”, México, *El Universal*, 25 de enero de 2011.
- COHEN, Johua, “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- COLOMER, J. M., *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 2007.
- CONDE GAXIOLA, Napoleón, *Jushermenéutica y sociología jurídica*, Argentina, Neuquén, Círculo Hermenéutico, serie Pensamiento Analógico, núm. 4, 2015.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, *Anexo único de los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”. Actualización 2018, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, CONEVAL, octubre de 2018.
- \_\_\_\_\_, *Construcción de las líneas de pobreza por ingresos. Documento Metodológico*, México, CONEVAL, julio 2019.
- \_\_\_\_\_, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*, México, CONEVAL, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Informe de evaluación de la política social 2018. Resumen Ejecutivo*, México, CONEVAL, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Informe de resultados 2015-2017: Evaluación de los Fondos del Ramo General 33*, México, CONEVAL, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Resumen integral del Desempeño de los Programas Sociales 2019-2020*.
- \_\_\_\_\_, *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*, México, CONEVAL, 2018.
- CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *El federalismo y la coordinación fiscal federal y estatal en México*, México, Porrúa, 2012.
- CUNILL GRAU, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1991, en Villareal Martínez, María Teresa, *Participación ciudadana y políticas públicas*, Décimo Certamen de Ensayo Político, México, Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, 2009.

- DAHL, R.A. (trad. Angeli, Milán 1980), *Polyarchy. Participation and opposition*, London, Yale University Press, 1971.
- DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y libertad*, Madrid, Tecnos, 1966.
- DE BUEN UNNA, Carlos, *La Ley General de Desarrollo Social y la política social*, México, Porrúa, 2010.
- DE LA VEGA ESTRADA, Sergio, *Para contender con la pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAM, 2014.
- DEL ARENAL FENOCHIO, “Capítulo segundo: El Senado en el Constituyente de 1856-1857”, en SENADO DE LA REPÚBLICA (prólogo Sen. Antonio Riva Palacio López), *El Senado Mexicano. Por la razón de las leyes*, Libro dos, Primera Parte, México, Cámara de Senadores de la República Mexicana, LIII Legislatura, 1987.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro, *Estudios político constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- DE VERGOTTINI, G., “Opposizione parlamentare”, en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, vol. XXX, 1980.
- DIETERLEN, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, México UNAM, FCE, 2003.
- DONATI, P. y LUCAS, A., “La política social en el Estado de Bienestar: el diseño de los sistemas complejos”, *Reis*, vol. 37, núm. 87, 1987.
- DUSSEL, Enrique, *Filosofía de la liberación*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios núm. 571, 2011.
- \_\_\_\_\_, *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, 2006.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, *Desigualdades en México 2018*, México, COLMEX, Red de Estudios sobre Desigualdades, 2018.
- ESCOBAR, Arturo, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Venezuela, Fundación Editorial el Perro y la Rana, Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2007.
- FAES, Ignacio, “Un conflicto en Ucrania arrastrará la inflación en Europa por encima del 7%”, Madrid, *El Economista*, 29 de enero de 2022.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, 2º Ed., México, Porrúa, 2004.
- FERRERO, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, trad. Federico López Cruz, Buenos Aires, Inter-americana Editora, colección Vida del Espíritu, vol. II, 1943.

- FIGUEROA NERI, Aimée, *Cuenta pública en México*. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior, México, Universidad de Guadalajara, 2005.
- FLORES ALONSO, María de Lourdes, *Reforma del Estado y reforma administrativa*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura 2003.
- GABALDÓN, Luis Gerardo, *et al.*, *Legitimidad y sociedad*, Venezuela, Alfadil Ediciones, 1989.
- GARCÍA, Karol, “Refinerías, con su mayor actividad desde 2017”, *El Economista*, 31 de marzo de 2022.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia, *Cruzada contra el Hambre. Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas*, México, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Política Interior, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, SAPI-ISS-84-13, noviembre 2013.
- GARRIDO, Celso, “Crisis financiera y desarrollo económico en México. Factores estructurales y desafíos para el futuro”, México, *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 102, julio agosto de 2000.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M., *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo, “Otra institucionalización”, México, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, 2º semestre de 1996.
- GOBIERNO FEDERAL, *Vivir Mejor. Política Social del Gobierno Federal 2007-2012*, México, 2010.
- GONZÁLEZ ARREOLA, Alejandro y ELIZONDO ROSALES, Alfredo (coords.), *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES). Reporte General*, México, GESOC, Agencia para el Desarrollo, AC., 2018.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Mario Antonio, *FOBAPROA y sus consecuencias económicas, políticas, sociales y jurídicas*, tesis en opción al grado de Maestro en Ciencias de la Administración con Especialidad en Relaciones Industriales, Facultad de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, División de Estudios de Posgrado, UANL, enero 2000.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 10ed., México, Porrúa
- GONZÁLEZ VICEN, Felipe, “El darwinismo social: Espectro de una ideología”, España, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 1, 1984.

- GUILLÉN ROMO, Héctor, "Políticas y estrategias de desarrollo en América Latina y los países del sudeste asiático" en Vidal, Gregorio. *et al.* (coord.), *Desarrollo y transformación. Opciones para América Latina*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- HABERMAS, Jürgen, *Communication and the evolution of society*, London, Heinemann, 1979.
- HERNÁNDEZ BRAVO, Juan, "La delimitación del concepto de partido político. La teoría sobre el origen y evolución de los partidos" en Mella Márquez, Manuel (Ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 2003.
- HERNÁNDEZ, Fausto y TORRES, Juan Manuel, "Definición de responsabilidades en una Federación: el caso de México", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 6, núm. 1, enero-marzo, 2006.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, enero-marzo 1993.
- HERRERA GONZÁLEZ, Vladimir, "Gasto Federalizado en el Paquete Económico 2022", México, Webinar: *Análisis de la Propuesta de Paquete Económico 2022*, 7 de octubre de 2021.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe, "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox, México", *Sociológica*, vol. 24, núm.70, mayo-agosto 2009.
- HOLANDA CAVALCANTI, Geraldo, "Brasil y México ¿Países del Tercer Mundo?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 7, abril-junio 1985.
- HOUTART, François, "Primer Mundo-Tercer Mundo", Artículos del Centre Tricontinental (CETRI), 15 de abril de 2004.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3° Ed., México, IIJ-UNAM.
- IBARRA LÓPEZ, Ignacio, "¿Es posible reducir la desigualdad de ingresos en México con la fórmula fiscal de asignación de participaciones actual?", México, *Contaduría y Administración*, vol. 65, núm. 3, septiembre de 2020.
- IBARRA SALAZAR, "Fundamentos de la nueva fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México", México, *El Trimestre Económico*, vol. LXXXV (1), núm. 337, enero-marzo de 2018.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Presentación de resultados generales*, México, 28 de febrero de 2022.
- \_\_\_\_\_, “El INEGI da a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2018)”, México, INEGI, Comunicado de prensa núm. 384/19.
- \_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Registro de notas sobre las precisiones a la información y actualización de archivos de tabulados*, INEGI, 17 de febrero de 2022.
- \_\_\_\_\_, *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2020*, INEGI, comunicado de prensa núm. 727/21, 09 de diciembre de 2021.
- INNOVACIÓN CÍVICA, “Evaluación en transparencia a 30 gobiernos municipales del Estado de México”, México, 28 de febrero de 2022.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Guía Técnica 10. La planeación del desarrollo municipal*, México, INAP, 1985.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Seminario Internacional. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales. Y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de igualdad*, Santiago de Chile, INDH, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS, “Concertación”, México, *Diccionario Electoral 2000*, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen Ejecutivo*, México, INE, El Colegio de México, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Manual de transferencias federales para municipios*, México, SEGOB, 2011.
- JIMÉNEZ BADILLO, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- JIMÉNEZ, Ricardo Joel, “Los sistemas municipales anticorrupción: una posible estrategia frente a la corrupción local”, en MERINO HUERTA, Mauricio y HERNÁNDEZ COLORADO, Jaime (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*”, México, CIDE, 2019.
- LAHERA P., Eugenio, “Economía política de las políticas públicas”, *Economía UNAM*, vol.1, núm.02, 2004.

- LA REDACCIÓN, "Programación y Presupuesto, centro de pugnas intersecretariales", *Proceso*, 11 de enero de 1992.
- LECHUGA TÉLLEZ, Esperanza, *et al.*, "El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", en PALACIOS ALCOCER, Mariano (coord.), *Federalismo y sistema nacional de coordinación fiscal*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2012.
- LEEBORN, David W., "Claims for harmonization: A theoretical Framework", *Canadian Business Law Journal*, vol. 27, núm. 1, julio de 1996.
- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, 4° ed., trad. Elena de Grau, Barcelona, Ariel 1999.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2° Ed., Barcelona, Ariel, 1976.
- LÓPEZ MOGUEL, Ana Isabel y CUEVAS REYES, Liliana, *La distribución de las participaciones a los municipios en México*, México, INDETEC, 2019.
- LUHMANN, Niklas, *La sociedad de la sociedad*, México, Herder, 2007.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, 2°Ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018.
- \_\_\_\_\_, *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, 1997.
- MANCINI, Fiorella, "La pobreza y el enfoque de derechos: algunas referencias teóricas" en Hernández Licon, Gonzalo, *et al.* (coords.), *Pobreza y derechos sociales en México*, México CONEVAL, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2018.
- MARTÍNEZ, Oscar, *et.al.*, "Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: la experiencia mexicana", México, *Economía*, UNAM, vol. 16, núm. 47, mayo-agosto 2019.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996.
- MASSARI, Oreste, "Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias", en PASQUINO, Gianfranco, *La oposición en las democracias contemporáneas*, trad. Edgardo Mocca, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1997.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho. Ser. Constitución de 1917, 2018.
- MERINO, Mauricio, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*, México, INAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 26, 2018.

- MÉXICO EVALÚA, *La ASF y la fiscalización superior en tiempos de mayorías*, México, México Evalúa, Escuela de Gobierno y Transformación Pública ITESM, octubre de 2020.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm.82, enero-abril 1995.
- MOJARRO LÓPEZ, Mayahuel, “¿Hacia qué democracia lleva la “transición a la democracia”?”, en CADENA ROA, Jorge (coord.), *Transiciones a la democracia: versiones críticas*, México, Dirección General de Estudios de Posgrado, UNAM, 2004.
- MONDRAGÓN CERVANTES y VILLA, Sunny Arely, “Política social en México. Evolución en los últimos 20 años”, México, *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria*, 2021.
- MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho político mexicano*, 2ª ed., México, Trillas, 2010.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *El parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019.
- MÜNCH GALINDO, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de Administración*, 5 Ed., México, Trillas.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, “Reflexiones acerca del presupuesto de egresos de la federación”, México, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, T. LVI, núm. 246, julio-diciembre 2006.
- NAVARRO CHÁVEZ, José César, *et al.*, “Generación de bienestar social en México: un estudio DEA a partir del IDH”, México, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XVI, núm. 52, 2016.
- NIETO, Nubia, “La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción”, Colombia, *Análisis Político*, Universidad Nacional de Colombia, vol. 24, núm. 71.
- OLVERA, Dulce, “7.8 millones podrán comprarse la canasta básica hasta 2044 con el actual aumento al mínimo: UNAM”, *Sin Embargo*, 05 de julio de 2017.
- OXHORN, Philip, “La sociedad civil de adentro hacia afuera. Comunidad, organización y desafío de la influencia política”, trad. Elena Jiménez Lara, México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, nueva época, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre de 2014.
- PASQUINO, Gianfranco, *La oposición*, Madrid, Alianza, 1995.
- PINEDA ORTEGA, Pablo Alberto, *La hechura de la política de desarrollo social en los municipios de México*, México, INAP, 2018.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *3 Informe de Gobierno 2020-2021*, México, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2021.



- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*, México, PNUD, 2019.
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, México, UNAM, La Biblioteca, 2017.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- RAMÍREZ BUSTAMANTE, Carmen María, “La democracia representativa y la crisis de legitimidad en el marco de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales. Funcionalidad de las instituciones de participación ciudadana en el estado mexicano”, Tesis para obtener el título de licenciada en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM, 2016.
- RAMOS, Rolando, “Una derogada y otra más con señalamientos. Las reformas del Pacto por México, ¿fueron funcionales?”, México, *El Economista*, 03 de agosto de 2020.
- REDACCIÓN, “Mapa electoral en México: Así estaban repartidas las gubernaturas antes y después de la elección”, México, *El Imparcial*, 07 de junio de 2021.
- REDACCIÓN, “ASF detecta anomalías en AIFA por 20 mil millones de pesos”, *Aristegui Noticias*, 21 de febrero de 2022.
- REDACCIÓN, “Refinería ‘Olmeca’, en Dos Bocas, reporta avance de 87%”, *Milenio*, 11 de abril de 2022.
- RENIU, Josep M. y ALBALA, Adrián, “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, México, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 26, mayo-agosto 2012.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco, “Oposición y democratización: Tres enfoques”, México, *Estudios Políticos*, octava época, núm. 8, mayo-agosto 2006.
- REYES-HERNÁNDEZ, Marlen R., *et al.*, “Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006”, *Economía, Sociedad y Territorio*, México, El Colegio Mexiquense, A.C., vol. XIII, núm. 41, enero-abril, 2013.
- REYES TÉPACH, Marcial, “El procedimiento legislativo en materia de Ley de Impuestos de la Federación y Presupuesto de Egreso”, en Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD, *La nueva legislación en materia presupuestaria*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Producción Editorial, 2006.

- RÍOS, Viridiana, *La otra mafia del poder. Corrupción y desigualdad en México*, México, OXFAM México, septiembre 2020.
- RODRÍGUEZ MANZANARES, Eduardo y Rodríguez Peñaloza, Martín, “El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades: contigo es posible”. ¿Política económica versus política social?”, Toluca, México, *Espacios Públicos*, vol. 10, núm.20, 2007.
- RIKER, William H., *Federalism. Origin, operation, significance*, Boston, Little & Brown, 1964.
- RIVERA RÍOS, Miguel Ángel, *Desarrollo económico y cambio institucional. Una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Juan Pablos Editor, 2009.
- ROSAS ARELLANO, Jarumy, *El contexto en el diseño de la política social municipal*, México, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, 2017.
- ROZAS, Patricio y SÁNCHEZ Ricardo, *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos naturales e infraestructura, núm. 75, octubre 2004.
- SAUVY, Alfred, “Tres mundos, un planeta”, *L’Observateur*, núm. 118, 14 de agosto de 1952.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Diplomado sobre Evaluación de Políticas Públicas y Programas Públicos*, Plataforma México X, edición 2019 en línea.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, SFP, 17 de abril de 2018.
- SEN, Amartya, “La economía política de la focalización”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, 1995.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Federalismo y régimen municipal”, en CARBONELL, Miguel y VALADÉS Diego (coords.) *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 2006.
- \_\_\_\_\_, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales, 2016.
- \_\_\_\_\_, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.
- SHUGART, M.S., “The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government”, *American Political Science Review*, núm. 89, vol. 2, junio 1995.

- SUÁREZ DÁVILA, Francisco, “El proyecto económico de nuestra Constitución política: vigencia y dinámica”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie doctrina jurídica, núm. 65, 2001. \_VENOSSI, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002.
- SUBSECRETARÍA DE EGRESOS Y OFICINA DE LA PRESIDENCIA PARA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EL DESARROLLO REGIONAL, *Proceso de planeación, programación y presupuesto*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presidencia de la República, 2001.
- TAGUENCA BELMONTE, Juan Antonio, y LUGO NERIA, Bernabé, “La incidencia de la participación ciudadana en la eficiencia: El caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en Hidalgo”, México, *Gestión y política pública*, vol. 30, núm. 1, de junio de 2021.
- TORRES NAFARRETE, Javier, *Niklas Luhmann: la política como sistema. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete*, Universidad Iberoamericana, ITESO, Colección Teoría Social, 2009.
- TRIANO, Manuel, “Veinte años después: cambios y continuidades de Prospera desde la perspectiva de funcionarios y exfuncionarios gubernamentales de alto nivel del programa”, en Programa de Inclusión Social, *Evolución de la política de desarrollo social en México: la apuesta por las nuevas generaciones*, México, PROSPERA, SEDESOL, Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- TRUMAN, Harry, *Public papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1964.
- UGALDE, Luis Carlos (coord.), *La negociación política del presupuesto 1997-2018. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México*, 2º Ed., México, Integralia, Senado de la República, 2018.
- VALADÉS, Diego, “Autonomía, fiscalización y control del poder”, en ACKERMAN, John M. y ASTUDILLO, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ-UNAM, 2009.
- \_\_\_\_\_, “Consideraciones teóricas sobre constitucionalismo y corrupción”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), *La Constitución y el combate a la corrupción*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2022,
- \_\_\_\_\_, *El Control del Poder*, 3ºEd., México, Porrúa, 2006.

- \_\_\_\_\_, *Gobernabilidad. Aspectos constitucionales*, México, Porrúa, UNAM, 2018
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2ª Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, El Colegio de México, 2008.
- \_\_\_\_\_, “La República en México”, en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés Diego (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- \_\_\_\_\_, “Los límites del constitucionalismo local”, *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio. En sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Tomo I, Derecho Procesal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.
- VALVERDE VIESCA, Karla, “La institucionalización del desarrollo”, en VALVERDE
- VARELA VELÁZQUEZ, Roberto, “Participación y cultura política”, en Castro Domingo, Pablo (coord.), *Cultura política, participación y relaciones de poder*, México, El Colegio Mexiquense, A.C., UAM-I, 2005.
- VARGAS BEJARANO, Julio César, “El concepto de acción política de Hanna Arendt”, *Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte*, Barranquilla, Colombia, núm. 11, diciembre 2009.
- VIESCA, Karla y SALAS-PORRAS, Alejandra (coords.), *El Desarrollo. Diversas perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, México, Gernika, 2005.
- WILLIAMSON, John, “Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre 2003.
- ZEPEDA, Pedro José, “El pacto por México; un intento de gobierno de coalición”, Instituto Belisario Domínguez, LXIII Legislatura, Senado de la República, *Cuaderno de Investigación*, núm. 32, mayo 2017.
- ZUCCHINI, Giampaolo, “Oposición”, en BOBBIO, Norberto. *et al.*, *Diccionario de política*, 6ª Ed., México, Siglo XXI Editores, vol. 2, 1991.

### Legislación

- ❖ “ACUERDO por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de febrero de 2022 y por el ajuste de participaciones del tercer cuatrimestre de 2021”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de marzo de 2022.

- ❖ “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2017.
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo”, *Diario Oficial de la Federación*, jueves 06 de junio de 2002.
- ❖ “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2021.
- ❖ “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”, *Gaceta Parlamentaria*, Anexo II, año X, núm. 2280-II, jueves 21 de junio de 2007, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/60/2007/jun/20070621-II.pdf>.
- ❖ “Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2019.
- ❖ Ley de Asistencia Social.
- ❖ Ley de Coordinación Fiscal.
- ❖ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas.
- ❖ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- ❖ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los Mismos.
- ❖ Ley Federal de Austeridad Republicana.
- ❖ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- ❖ Ley General de Educación.
- ❖ Ley General de Desarrollo Social.
- ❖ Ley General de Mejora Regulatoria.
- ❖ Ley General de Salud.
- ❖ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- ❖ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- ❖ Ley de Ingresos Federal.
- ❖ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ❖ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Ley de Planeación.
- ❖ Reglamento de la Cámara de Diputados.

- ❖ “Lineamientos para la elaboración de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2008.
- ❖ “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995.
- ❖ “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2001.
- ❖ “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 2007.
- ❖ “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.
- ❖ “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019.
- ❖ “Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.
- ❖ “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2008.
- ❖ “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2022.
- ❖ “Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 2021.
- ❖ “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013–2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013.

#### *Páginas Electrónicas*

- ❖ ACCIONA, “Desarrollo sostenible”, Madrid.  
[https://www.accion.com/es/desarrollo-sostenible/?\\_adin=02021864894](https://www.accion.com/es/desarrollo-sostenible/?_adin=02021864894).
- ❖ Actas de Cómputo distrital entregadas al Instituto Electoral de la Ciudad de México  
[https://www.iecm.mx/www/Elecciones2021/actas2021/DMR/09\\_ACD\\_DMR.pdf](https://www.iecm.mx/www/Elecciones2021/actas2021/DMR/09_ACD_DMR.pdf)
- ❖ Auditoría Superior de la Federación, *Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2017*  
[https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe\\_feb2019\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf).
- ❖ Banco de México.  
<https://www.banxico.org.mx/>

- ❖ Cámara de Diputados, “Nuestro siglo - La Reforma política de 1977”, Los Sentimientos de la Nación. Museo Legislativo, Congreso de la Unión, LIX Legislatura.  
[https://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm#:~:text=Fuera%20del%20PRI%2C%20las%20diputaciones,%3B%20y%20PPS%2C%2010%20diputados](https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm#:~:text=Fuera%20del%20PRI%2C%20las%20diputaciones,%3B%20y%20PPS%2C%2010%20diputados)
- ❖ Cámara de Diputados. Páginas electrónicas oficiales de los Congresos de cada una de las entidades federativas.  
[http://sitl.diputados.gob.mx/LXV\\_leg/composicion\\_politicanp.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/composicion_politicanp.php).
- ❖ Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, CONASAMI.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715092/ndice\\_de\\_Salario\\_Minimo\\_Real\\_Marzo\\_2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715092/ndice_de_Salario_Minimo_Real_Marzo_2022.pdf).
- ❖ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social.  
<https://www.coneval.org.mx>
- ❖ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.  
<https://www.inegi.org.mx>
- ❖ Instituto Nacional Electoral.  
[www.ine.mx](http://www.ine.mx)
- ❖ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.  
<https://www.indetec.gob.mx/>.
- ❖ Informes sobre Cuentas Públicas 2016 y 2020, Auditoría Superior de la Federación.  
[https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)
- ❖ MARTÍNEZ VARGAS, Tamara, “Gasto público en educación” PPEF 2021, CIEP.  
<https://ciep.mx/SIVI>.
- ❖ “Números de Erario”, *México Evalúa*, septiembre 2018.  
<https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/analisis-de-las-finanzas-a-septiembre-2018/>
- ❖ Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- ❖ “Proyectos y Programas Prioritarios”.  
<https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>
- ❖ Secretaría de Trabajo y Previsión Social.  
<https://www.gob.mx/stps>
- ❖ Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>

- ❖ Sistema Público de Consultas de Auditoría Superior de la Federación.

<http://www.asfdatos.gob.mx/>

- ❖ Transparencia Presupuestaria.

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>.

- ❖ World Justice Project Rule of Law Index, 2021.

<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law->

[index/global/2021/Mexico/Absence%20of%20Corruption/table](https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/Mexico/Absence%20of%20Corruption/table)



## ANEXOS

### Anexo 1

**Comparativo entre las variables consideradas en las fórmulas para distribuir las participaciones federales y el monto del Fondo General de Participaciones<sup>325</sup>.**

Entidades	Impuestos y derechos (IE) locales de 2020 p/-1 (pesos)	Entidades	Población e/2021 (personas)	Entidades	Total, del FGP (pesos) 2022	Entidades	Pobreza %
<b>Tlax.</b>	1,154,792,252	<b>Col.</b>	765, 619	<b>BCS</b>	400,749,462	<b>BC</b>	22.5
<b>Nay.</b>	1,663,210,399	<b>BCS</b>	833,118	<b>Col.</b>	412,560,710	<b>NL</b>	24.3
<b>Col.</b>	1,742,799,386	<b>Camp</b>	943,698	<b>Camp</b>	487,181,262	<b>Chih</b>	25.3
<b>Camp</b>	2,302,288,144	<b>Nay.</b>	1,253,058	<b>Nay.</b>	606,442,069	<b>Coah</b>	25.6
<b>Tab.</b>	2,413,451,899	<b>Tlax.</b>	1,361,706	<b>Tlax.</b>	655,540,842	<b>Col.</b>	26.7
<b>Oax.</b>	2,829,161,286	<b>Ags.</b>	1,466,855	<b>Ags.</b>	761,335,972	<b>BCS</b>	27.6
<b>BCS</b>	2,836,925,669	<b>Zac.</b>	1,632,204	<b>Q Roo</b>	829,354,174	<b>Ags.</b>	27.6
<b>Dgo.</b>	2,856,545,445	<b>Dgo.</b>	1,859,163	<b>Zac</b>	834,999,569	<b>Sin.</b>	28.1
<b>Mor.</b>	2,876,898,989	<b>Q Roo</b>	1,902,832	<b>Dgo.</b>	908,246,034	<b>Son.</b>	29.9
<b>Zac.</b>	2,989,278,086	<b>Mor.</b>	1,991,241	<b>Mor.</b>	965,007,471	<b>Nay.</b>	30.4

<sup>325</sup> Elaboración propia con datos del “ACUERDO por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de febrero de 2022 y por el ajuste de participaciones del tercer cuatrimestre de 2021”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de marzo de 2022, e INEGI, <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200116867&tm=7> (consultada 14 de abril de 2022).

<b>Gro.</b>	3,089,854,656	<b>Yuc.</b>	2,358,184	<b>Yuc.</b>	1,113,030,039	<b>Qro.</b>	31.3
<b>Yuc.</b>	3,260,888,756	<b>Tab.</b>	2,427,707	<b>Qro.</b>	1,206,056,631	<b>Jal.</b>	31.4
<b>Ags</b>	3,400,449,041	<b>Qro.</b>	2,451,930	<b>SLP</b>	1,383,920,944	<b>CDMX</b>	32.6
<b>Hgo.</b>	3,554,002,871	<b>SLP</b>	2,854,185	<b>Hgo.</b>	1,417,055,573	<b>Tamp</b>	34.9
<b>Chis.</b>	3,620,762,616	<b>Son.</b>	2,974,426	<b>Son.</b>	1,615,952,907	<b>Dgo.</b>	38.7
<b>SLP</b>	4,500,953,629	<b>Sin.</b>	3,067,045	<b>Sin</b>	1,618,281,060	<b>Gto.</b>	42.7
<b>Mich.</b>	5,917,385,323	<b>Hgo.</b>	3,132,446	<b>Coah.</b>	1,644,031,962	<b>SLP</b>	42.8
<b>Pue.</b>	7,060,616,963	<b>Coah.</b>	3,249,839	<b>Gro.</b>	1,655,942,391	<b>Mich</b>	44.5
<b>Coah.</b>	7,610,762,391	<b>Tamp</b>	3,553,732	<b>Tab.</b>	1,726,481,153	<b>Zac</b>	45.8
<b>Q Roo</b>	7,987,882,795	<b>Gro.</b>	3,577,825	<b>Tamp.</b>	1,846,347,383	<b>Q Roo</b>	47.5
<b>Son.</b>	8,142,623,295	<b>Chih.</b>	3,784,394	<b>Oax.</b>	1,962,619,657	<b>Mex</b>	48.9
<b>Qro.</b>	8,218,917,243	<b>BC.</b>	3,800,768	<b>Chih</b>	2,023,256,066	<b>Yuc.</b>	49.5
<b>Sin.</b>	8,840,393,741	<b>Oax.</b>	4,220,328	<b>BC</b>	2,053,635,286	<b>Camp</b>	50.5
<b>Ver.</b>	8,971,380,983	<b>Mich.</b>	4,897,011	<b>Mich.</b>	2,315,170,431	<b>Hgo.</b>	50.8
<b>Tamp</b>	9,344,118,442	<b>Chis.</b>	5,656,819	<b>Chis.</b>	2,956,887,614	<b>Mor.</b>	50.9
<b>Gto.</b>	12,333,933,740	<b>N.L.</b>	6,014,987	<b>Pue.</b>	3,086,207,316	<b>Tab.</b>	54.5
<b>Chihu</b>	14,332,392,550	<b>Gto.</b>	6,235,682	<b>Gto.</b>	3,103,051,970	<b>Ver.</b>	58.6
<b>BC</b>	14,792,561,156	<b>Pue.</b>	6,672,736	<b>NL</b>	3,326,625,243	<b>Tlax.</b>	59.3

<b>Jal.</b>	19,017,180,151	<b>Ver.</b>	8,158,147	<b>Ver.</b>	4,126,381,220	<b>Oax.</b>	61.7
<b>N.L.</b>	23,711,062,577	<b>Jal.</b>	8,436,016	<b>Jal.</b>	4,581,355,552	<b>Pue</b>	62.4
<b>Méx.</b>	29,810,296,289	<b>CDMX</b>	9,258,159	<b>CDMX</b>	6,894,262,881	<b>Gro.</b>	66.4
<b>CDMX</b>	56,140,724,332	<b>Méx.</b>	17,204,171	<b>Méx.</b>	9,660,964,909	<b>Chis.</b>	77.7

## Anexo 2

Nivel de dependencia de las entidades federativas a las transferencias federales programables derivadas del Ramo General 33 *Aportaciones Federales* (porcentaje)<sup>326</sup>

Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Ags.</b>	53.06	43.57	43.22	44.16	42.33	40.89	40.37	40.38	39.15	40.09	34.11
<b>BC</b>	23.79	21.97	22.11	22.56	38.08	36.18	38.04	36.63	38.65	39.32	38.06
<b>BCS</b>	39.70	33.64	36.55	37.41	35.27	33.14	33.86	33.08	33.33	33.74	29.87
<b>Camp.</b>	37.12	32.63	31.48	34.20	33.56	34.30	34.06	32.92	31.82	32.59	31.95
<b>Coah.</b>	42.49	38.87	40.43	39.69	38.76	33.08	35.73	31.63	33.02	37.13	31.07
<b>Col.</b>	39.77	40.05	41.56	41.07	40.43	38.49	39.03	40.93	39.38	37.14	36.32
<b>Chis.</b>	43.79	36.52	35.02	36.51	36.36	34.27	33.81	33.07	32.35	34.42	29.53

<sup>326</sup> Con datos del INEGI

<b>Chih.</b>	41.19	36.28	36.25	35.73	36.77	32.70	31.95	30.73	30.58	31.04	30.83
<b>CDMX</b>	40.66	37.80	40.72	41.42	41.51	40.21	39.10	39.97	43.74	46.32	42.85
<b>Dgo.</b>	42.18	35.08	33.75	35.61	32.64	29.63	29.06	29.91	30.52	32.70	28.66
<b>Gto.</b>	46.19	43.18	41.95	43.40	39.49	39.63	40.84	39.98	36.60	39.32	37.87
<b>Gro.</b>	35.46	29.39	26.26	26.73	24.25	24.60	23.15	21.25	24.44	23.11	23.24
<b>Hgo.</b>	36.96	30.53	34.03	35.41	32.40	32.76	30.23	31.71	29.01	32.27	26.08
<b>Jal.</b>	51.23	44.32	43.95	42.35	40.51	41.12	38.03	38.90	38.81	41.03	39.43
<b>Edomex</b>	43.01	48.18	46.03	48.69	43.64	40.89	43.60	42.30	37.36	36.50	34.80
<b>Mich.</b>	39.71	34.82	35.28	34.58	32.85	30.30	30.22	30.49	29.93	31.45	26.28
<b>Mor.</b>	36.57	37.45	37.66	38.94	37.55	39.32	38.19	38.02	36.72	35.41	34.05
<b>Nay.</b>	29.09	33.74	33.92	33.85	29.95	31.09	28.26	30.18	31.41	30.64	30.23
<b>NL</b>	19.57	27.35	27.40	37.64	37.11	37.63	38.49	37.78	38.47	40.57	38.91
<b>Oax.</b>	39.60	35.20	31.30	29.82	27.25	24.86	26.71	25.03	26.87	24.37	20.79

<b>Pue.</b>	48.79	39.10	35.88	36.93	34.68	35.34	32.21	34.77	36.85	35.04	29.89
<b>Qro.</b>	41.03	40.39	38.62	43.18	40.03	36.79	39.34	40.72	39.82	39.80	39.60
<b>Q Roo</b>	38.74	29.94	30.57	35.47	34.21	31.86	34.49	33.28	35.45	35.90	31.20
<b>SLP</b>	41.67	37.62	35.13	34.51	35.49	35.40	32.38	28.23	28.32	28.38	28.38
<b>Sin.</b>	44.46	42.16	41.27	41.64	42.16	37.87	36.77	36.04	37.27	34.21	35.45
<b>Son.</b>	51.20	50.73	47.14	46.81	44.12	45.65	41.32	37.58	40.38	37.30	39.54
<b>Tab.</b>	62.25	60.91	61.84	60.50	59.98	61.42	59.49	54.61	51.87	49.60	43.65
<b>Tamps</b>	43.35	34.13	35.50	36.27	36.69	34.17	33.71	30.88	33.71	31.37	27.14
<b>Tlax.</b>	84.74	38.30	37.36	37.08	36.02	33.36	34.74	35.10	35.97	34.99	29.58
<b>Ver.</b>	48.42	41.30	35.51	37.70	37.52	35.11	36.10	31.94	33.57	32.10	33.25
<b>Yuc.</b>	87.07	83.99	84.52	78.98	35.06	39.74	36.51	38.18	34.64	35.10	36.99
<b>Zac.</b>	45.62	38.62	34.29	37.16	36.22	31.73	32.00	31.32	31.42	33.51	28.53

Entidad federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Ags.</b>	38.05	34.10	35.87	32.74	31.22	30.32	29.95	31.08	32.33	31.58	33.23
<b>BC</b>	43.50	37.16	38.61	39.24	43.11	40.77	38.61	40.51	38.79	40.99	43.35
<b>BCS</b>	33.65	29.94	31.25	30.35	28.80	28.18	29.35	25.17	24.04	29.66	31.86
<b>Camp.</b>	34.85	35.09	36.85	35.00	34.29	34.42	31.48	35.34	36.61	30.54	34.54
<b>Coah.</b>	33.69	26.90	21.17	17.85	33.43	32.11	32.68	32.70	36.38	34.47	43.51
<b>Col.</b>	35.05	33.03	34.45	28.51	28.29	29.46	28.06	24.92	30.38	31.72	31.15
<b>Chis.</b>	34.05	31.04	30.45	28.77	29.52	27.60	23.95	27.75	30.07	29.54	31.52
<b>Chih.</b>	34.24	30.31	30.63	29.45	29.76	23.06	27.21	27.80	33.71	38.03	-
<b>CDMX</b>	44.61	39.05	40.29	40.10	38.47	41.28	40.93	37.44	40.88		
<b>Dgo.</b>	31.11	22.08	27.89	27.10	28.08	26.80	25.98	24.64	27.98	26.85	30.93
<b>Gto.</b>	34.40	29.16	34.76	34.98	34.98	32.64	32.04	32.75	34.81	37.48	38.54
<b>Gro.</b>	25.73	21.17	24.14	24.52	23.61	23.93	24.00	26.84	25.79	26.35	28.22

<b>Hgo.</b>	31.41	25.28	30.17	29.21	26.66	27.53	28.63	26.48	29.86	32.09	32.46
<b>Jal.</b>	41.41	31.97	37.84	40.26	37.83	37.36	40.01	41.26	43.76	46.40	48.57
<b>Edome x</b>	34.28	29.02	31.34	32.92	30.38	31.08	29.06	32.79	32.61	35.24	29.51
<b>Mich.</b>	31.19	24.86	27.38	27.48	35.09	30.11	30.33	30.91	31.78	32.25	33.74
<b>Mor.</b>	35.79	31.82	32.26	30.43	31.45	30.10	31.24	31.02	30.58	31.57	34.43
<b>Nay.</b>	30.30	26.20	27.79	27.83	24.22	30.62	25.33	29.58	31.62	34.89	27.64
<b>NL</b>	42.87	37.32	34.38	32.14	28.72	23.35	30.73	33.34	35.72	30.31	-
<b>Oax.</b>	23.89	18.01	21.60	22.39	22.84	24.00	24.18	22.85	24.85	1.25	-
<b>Pue.</b>	34.38	33.53	33.45	32.15	31.15	30.33	29.18	31.94	32.38	35.89	36.92
<b>Qro.</b>	39.35	32.65	34.69	34.72	36.85	33.84	33.52	33.74	35.08	37.27	40.84
<b>Q Roo</b>	28.88	24.80	24.56	20.65	25.54	24.11	27.96	26.29	32.31	20.64	34.02
<b>SLP</b>	32.02	26.01	29.91	30.77	30.23	30.62	30.73	28.43	30.60	34.96	36.29
<b>Sin.</b>	37.03	33.94	34.29	34.11	31.70	30.46	31.58	31.89	33.17	34.71	34.08
<b>Son.</b>	40.12	33.17	33.15	31.69	34.21	30.93	28.20	30.46	29.33	32.40	25.09

<b>Tab.</b>	43.07	44.90	47.05	44.64	42.05	46.28	44.28	44.21	45.06	42.31	47.82
<b>Tamps</b>	35.56	28.66	31.41	33.98	34.77	33.55	35.69	33.57	36.15	36.81	31.26
<b>Tlax.</b>	29.43	30.39	26.87	33.51	29.18	29.25	31.46	29.38	32.04	34.21	35.53
<b>Ver.</b>	35.59	25.74	26.38	29.30	26.30	29.42	30.42	29.70	36.03	29.78	-
<b>Yuc.</b>	36.86	29.34	32.36	31.63	31.21	30.05	32.66	30.28	31.94	32.64	-
<b>Zac.</b>	28.26	24.54	25.64	26.00	25.15	27.93	25.90	26.31	27.26	25.65	-

Entidad federativa	2019 <sup>327</sup>	2021 <sup>328</sup>	Entidad federativa	2019	2021
<b>Ags.</b>	49.19	49.15	<b>Mor.</b>	54.86	58.09
<b>BC</b>	46.04	37.32	<b>Nay.</b>	54.32	60.95
<b>BCS</b>	51.67	52.98	<b>NL</b>	34.80	35.36
<b>Camp.</b>	50.24	53.25	<b>Oax.</b>	60.78	57.32
<b>Coah.</b>	44.55	47.74	<b>Pue.</b>	50.97	53.11
<b>Col.</b>	49.95	51.99	<b>Qro.</b>	43.94	44.22
<b>Chis.</b>	61.39	59.52	<b>Q Roo</b>	41.83	28.40
<b>Chih.</b>	36.56	38.34	<b>SLP</b>	52.21	53.81
<b>CDMX</b>	-	06.87	<b>Sin.</b>	52.29	54.50
<b>Dgo.</b>	51.91	51.10	<b>Son.</b>	33.58	34.41

<sup>327</sup> INEGI, [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11288](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11288), (consultada el 16 de abril de 2022)

<sup>328</sup> INEGI, <https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&ind=440816>. La última actualización es de noviembre 2021. (consultada el 16 de abril de 2022).



<b>Gto.</b>	42.87	39.46	<b>Tab.</b>	43.93	44.57
<b>Gro.</b>	64.39	67.48	<b>Tamps</b>	46.28	49.41
<b>Hgo.</b>	56.83	61.08	<b>Tlax.</b>	55.63	55.00
<b>Jal.</b>	42.98	37.59	<b>Ver.</b>	35.59	48.83
<b>Edomex</b>	31.52	34.39	<b>Yuc.</b>	36.86	49.00
<b>Mich.</b>	58.73	57.99	<b>Zac.</b>	28.26	60.00

### Anexo 3

#### Ramo 23 Provisiones Salarios y Económicas<sup>329</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al Ramo 23 como un instrumento de política presupuestaria que tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto, que permiten atender obligaciones y compromisos del Gobierno Federal, mediante asignaciones de recursos que no corresponden al gasto directo de las dependencias, ni de las entidades.

Respecto a la conformación del Fondo, éste cuenta con 6 clasificaciones de gasto:

- a) *Provisiones Salariales y Económicas*: recursos destinados hacia erogaciones a favor de servidores públicos.
- b) *Provisiones Salariales*: incorpora recursos para prestaciones de seguridad social.
- c) *Gastos Asociados a Ingresos Petroleros*: recursos correspondientes al Fondo Mexicano del Petróleo en términos de la Ley de Ingreso sobre Hidrocarburos.
- d) *Provisiones Económicas*: provisiones para atender o prevenir los daños ocasionados por fenómenos naturales.
- e) *Desarrollo Regional*: se relacionan a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para favorecer el desarrollo.

<sup>329</sup> Para el desarrollo de este tema, nos basamos en Auditoría Superior de la Federación, *Fondo para el Fortalecimiento (FORTAFIN). Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas". Resultados de su fiscalización. Cuenta Pública 2017*, México, ASF, Cámara de Diputados, febrero 2019, visible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_MR-FORTAFIN\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-FORTAFIN_a.pdf) (consultada el 26 de septiembre de 2019).

- f) *Otras Previsiones Económicas*: Entre otras, seguridad y logística, desincorporación de entidades.

Dentro de estas clasificaciones del gasto, aquel que va dirigido hacia el Programa de Contingencias Económicas representó alrededor del total de recursos del Ramo 23. Sin embargo, a partir de 2016, se crea el Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), para el cual se destinó el 53% del monto total, con el propósito de atender las solicitudes de recursos de las entidades federativas, y de los municipios para fortalecerlos financieramente, así como para impulsar la inversión.

En un principio, el FORTAFIN debería ser un apoyo tan sólido como las aportaciones y participaciones federales; no obstante, es inexistente algún documento que especifique las reglas de operación que contenga los objetivos y los beneficiarios al que se dirige. Sólo se presentan los “convenios de otorgamiento” de subsidios, los cuales se suscriben entre la SHCP y las entidades federativas.

Dichos convenios pueden ser de dos tipos: a) “Fortalecimiento Financiero (FF)”, mismo que genera discrecional por su falta de información, y b) “Fortalecimiento Financiero para la Inversión (FFI)” que sí define el destino de los recursos. Ambos, significaron un monto ejercido en 2015 de \$70,100.00 millones de pesos, mientras que para 2017, se redujo a \$55,116.00.

Asimismo, mientras su naturaleza es ser coadyuvante para el desarrollo regional, como sucede con los otros Ramos Generales que analizamos, los recursos se utilizaron, en mayor medida, en gasto corriente y para gasto de capital diferente de obra pública. El total fue de \$55,116.4 millones de pesos frente a \$3,243.6 mdp programados para el ejercicio fiscal 2017. De dicho monto, la entidad que obtuvo mayores erogaciones fue el Estado de México con una proporción de 2.2 respecto al siguiente, Guerrero (\$8,509.1 y \$3,791.6, respectivamente). En suma, el dispendio por estos rubros representa el 1.4% del total del gasto programable.

Ahora bien, es preciso recordar que el universo del gasto federalizado se compone por aportaciones federales (Ramos Generales 25 y 33), convenios (de descentralización y reasignación), y subsidios (Ramo General 23, y Protección Social en Salud). Esta última modalidad represento el 6.7% del gasto federalizado,

y el 64.9% de subsidios que, a su vez, el FORTAFIN tuvo una importancia del 28.6% respecto a esta última cifra.

Luego de concebir la importancia que tiene el Ramo General 23, resulta preocupante la discrecionalidad y opacidad gubernamental, pues se considera que son aspectos que afectan el funcionamiento de la economía. La ambigüedad en la asignación y ejercicio de los recursos obedece a su naturaleza como instrumento de política presupuestaria, en virtud de que los montos se ejecutan por las secretarías o dependencias, y las entidades federativas firman un convenio con la SHCP para el reparto de la bolsa, sin que medie diseño o normativa.

Podemos ver con claridad la problemática al asumir que, en el momento de fiscalizar los recursos, se encontraron irregularidades como la falta de documentación justificativa y comprobatoria del gasto (36.6%); transferencias sin acreditar su aplicación en obras y acciones a cargo del FORTAFIN (33.9%); recursos no ejercidos, devengados o sin ser reintegrados a la TESOFE (19.5%); conceptos no autorizados por la dependencia normativa (2.1%); obra pagada no ejecutada o de mala calidad (3.1%), y otros (6.7%).

Las soluciones que propone la Auditoría Superior de la Federación son, entre otras, alinear el FORTAFIN, y en general el ejercicio del Ramo 23, con el PND, los Planes Estatales de Desarrollo y los Programas Sectoriales, y mejorar el diseño de evaluación de los proyectos al amparo de esta modalidad de transferencias, mediante el seguimiento de las dependencias o entidades responsables, y contar con fichas de indicadores, junto con la MIR de cada acción emprendida.

#### **Anexo 4**

##### **Desarrollo Institucional del Municipio**

El sistema federal tiene como elemento medular al municipio por ser el ámbito más cercano a la población, quienes conocen de sus necesidades y aspiraciones. De ahí la importancia de fortalecer a este orden de gobierno. Para ello, como primicia, se debe conocer su desarrollo institucional, concepto que se refiere al proceso deliberado de cambio por medio del cual se busca el fortalecimiento de las capacidades municipales, que permitan al municipio cumplir con sus

responsabilidades constitucionales, en un marco de gobernanza, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, así como con la sociedad<sup>330</sup>.

Las responsabilidades del municipio se encuentran contempladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para su pleno cumplimiento, es preciso que disponga de una organización adecuada en la distribución y delimitación de las funciones y responsabilidades entre el personal; así como tener definidos los objetivos para alcanzarlos y eficientes sistemas de planeación. Un primer paso es tener el marco normativo necesario para el funcionamiento administrativo.

Para entender las realidades municipales, se debe considerar su composición. El país se integra por 2,445 municipios, de los cuales el 56.1% se concentra en 6 entidades federativas: Oaxaca con el 23.3%, Puebla con el 8.9%, Veracruz con el 8.7%, Jalisco y Estado de México con el 5.1% cada uno, y Chiapas con el 5.0%. Además, el 69.1% de los municipios son rurales, y del total, 31.4% presenta un rezago social muy bajo, 23.6% bajo, 20.1% medio, 20.3% alto, y sólo 4.6% tiene un grado muy alto.

Ante este panorama, al hablar de gasto federalizado, existe una elevada dependencia de los ingresos municipales respecto de los recursos federales transferidos, sobre todo en los municipios de mayor rezago social. De ahí que las aportaciones federales incrementaran las posibilidades de los municipios para atender demandas sociales, ya que significaron un aumento sustancial en los recursos municipales; no obstante, ese proceso de transferencias no fue acompañado de estrategias para asegurar que las administraciones municipales desarrollaran las capacidades necesarias para llevar a cabo su adecuada gestión<sup>331</sup>.

Las insuficiencias en las capacidades institucionales crearon un ciclo perjudicial para los municipios, pues por un lado se aumentan recursos federales

---

<sup>330</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal*, ASF, Cámara de Diputados, febrero 2015. p. 14, visible en [http://200.23.8.25/ASF/descarga/DocDIMcompleto\\_ant.pdf](http://200.23.8.25/ASF/descarga/DocDIMcompleto_ant.pdf), (consultada el 26/09/2019).

<sup>331</sup> *Ibidem*, p. 34.

para su hacienda, pero de la misma forma se incrementaron sus responsabilidades, mismas que no podían cumplir a cabalidad. Dentro de las causas que afectan su desarrollo están la debilidad de sus finanzas, por ejemplo, en la fiscalización a los fondos que les corresponden a los municipios, se encontraron irregularidades que obedecen a los débiles sistemas de control interno. Además, los marcos regulatorios, desde leyes orgánicas municipales, las leyes de planeación, hasta los reglamentos municipales, tienen deficiencias importantes.

En específico, como parte del Sistema Nacional de Fiscalización, tanto las instituciones encargadas del control interno en las entidades federativas (OEC) como las entidades superiores locales (EFSL), enfrentan retos tanto exógenos como erógenos<sup>332</sup>.

Respecto a los retos exógenos destaca el ambiente político del país; la percepción social sobre la transparencia de la administración pública y las medidas existentes para combatir la corrupción; además de la insuficiencia de recursos financieros que conllevan a planes y políticas de austeridad para racionalizar el gasto, y los cambios constantes a la forma de presentar los resultados de las auditorías, universo auditable y estructura de las EFSL y OEC.

Por otra parte, dentro de los retos endógenos están: contar con personal y competencias suficientes; necesidad de certificación a la calidad de procesos de auditoría y capacitación del personal; así como tener un comité de integridad.

Para concluir este apartado, el siguiente cuadro muestra el Índice de Desarrollo Institucional, el cual relaciona el grado de rezago social frente a los subíndices de la misma medición.

---

<sup>332</sup> Secretaría de la Función Pública, *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, SFP, 17 de abril de 2018, pp. 7-8, visible en <https://www.gob.mx/sfp/documentos/informe-del-sistema-nacional-de-fiscalizacion>. (consultada el 26 de septiembre de 2019).

**Cuadro A.4.1. Resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) y sus índices, 2013 (Número de municipios)**<sup>333</sup>

Grado	Desarrollo Institucional Municipal	% de los municipios	Subíndices			
			Capacidad financiera	Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos	Desarrollo Administrativo	Transparencia y Rendición de Cuentas
Muy Alto	211	8.6	170	392	179	245
Alto	397	16.3	349	490	391	354
Medio-Alto	512	21	495	519	586	424
Medio	571	23.4	587	468	562	526
Bajo	477	19.5	551	393	426	487
Muy Bajo	273	11.2	289	179	297	405
<b>Total</b>	<b>2,441</b>	<b>100</b>	<b>2,441</b>	<b>2,441</b>	<b>2,441</b>	<b>2,441</b>

\* Elaborado por la ASF, con información de INEGI y de la SHCP

## Anexo 5

### Pobreza y desigualdad

**Gráfica A.5.1 Evolución de la distribución del ingreso corriente total por deciles, México 2000-2014**<sup>334</sup>



<sup>333</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, p.97.

<sup>334</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*, México, CONEVAL, 2018, p.58, visible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf).

**Tabla A.5.2 Ingreso corriente trimestral por deciles de hogares, según año de levantamiento (en pesos)<sup>335</sup>**

Deciles de hogares	ENIGH 2016	LI/LS**	Promedios ENIGH 2018	LI/LS**	Δ (%)
<b>Nacional</b>	<b>51 748</b>	<b>49 337</b> <b>54 159</b>	<b>49 610</b>	<b>48 880</b> <b>50 340</b>	<b>-4.1</b>
I	9 084	8 934 9 234	9 113	8 947 9 280	0.3
II	15 802	15 618 15 987	16 100	15 906 16 294	1.9
III	21 044	20 841 21 247	21 428	21 215 21 641	1.8*
IV	26 203	25 966 26 439	26 696	26 452 26 941	1.9*
V	32 050	31 762 32 338	32 318	32 010 32 625	0.8
VI	38 751	38 404 39 098	38 957	38 604 39 309	0.5
VII	47 199	46 752 47 646	47 264	46 848 47 680	0.1
VIII	59 382	58 727 60 037	58 885	58 379 59 392	-0.8
IX	80 136	79 072 81 200	78 591	77 724 79 458	-1.9
X	187 829	165 134 210 525	166 750	160 916 172 583	-11.2

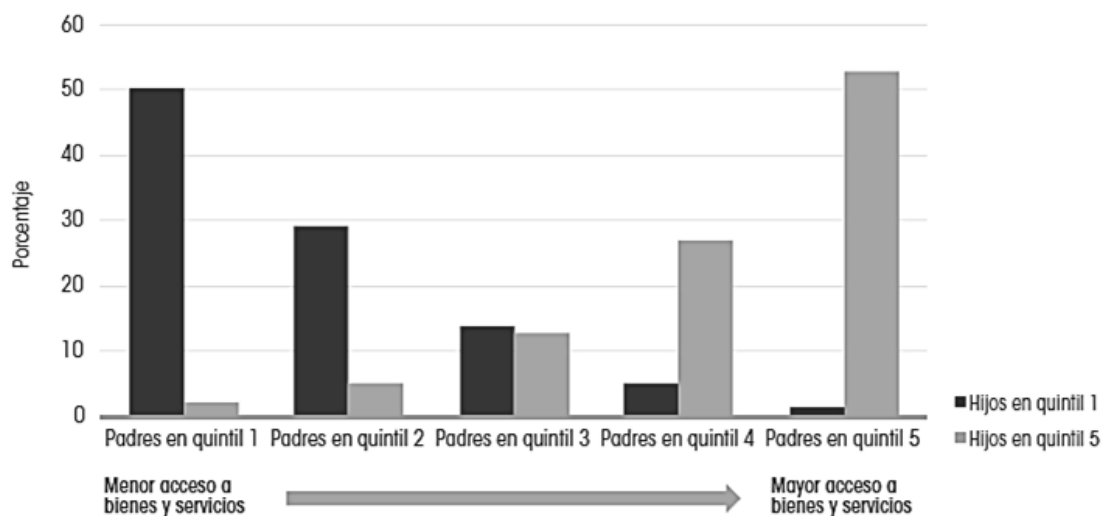
Nota: Precios a valor presente de 2018.

\*Diferencia significativa.

\*\*Intervalo de Confianza de 90% LI (límite inferior), LS (límite superior).

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 y 2018.

**Gráfica A.5.3. Porcentaje de movilidad social en México, 2016<sup>336</sup>.**



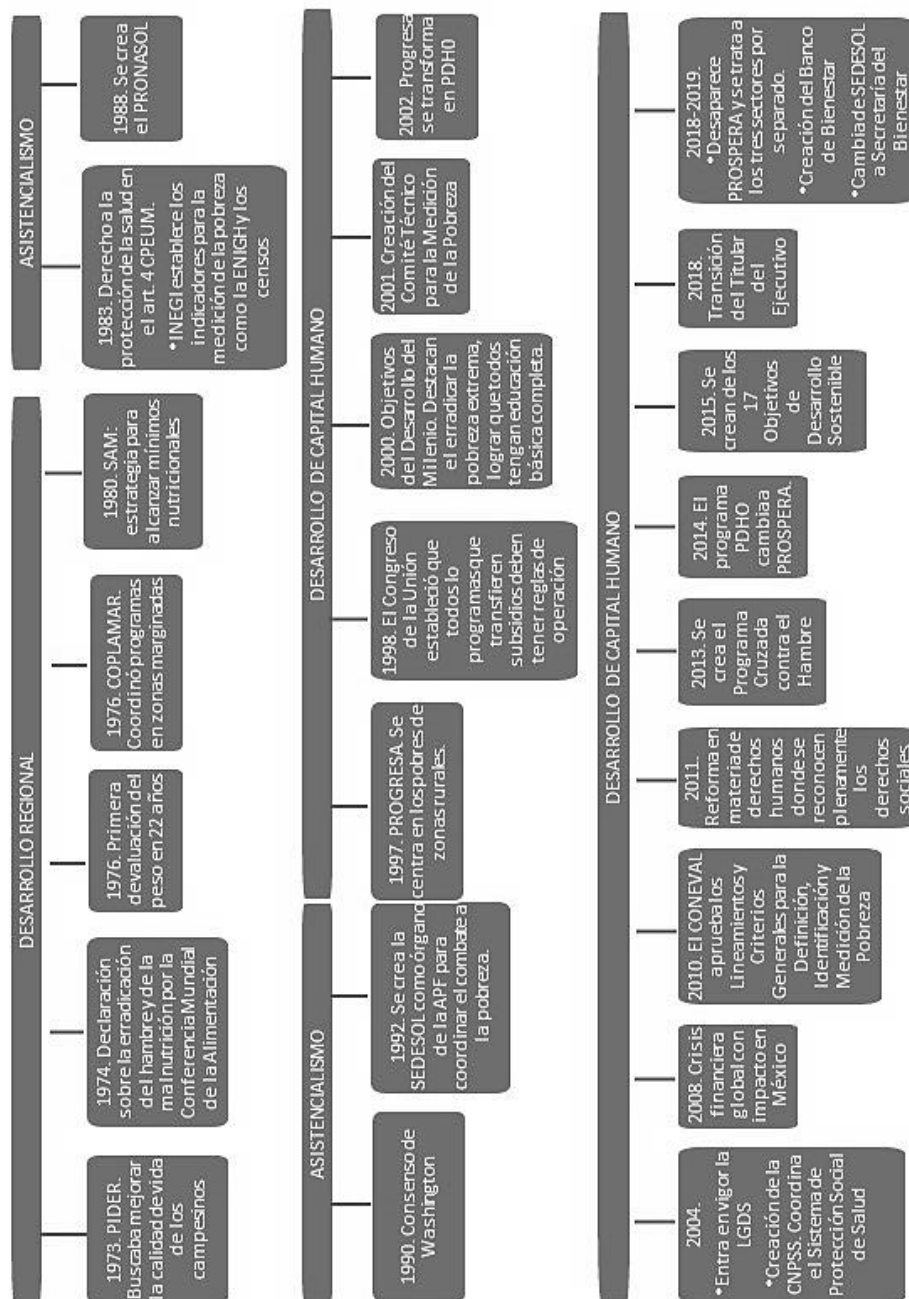
<sup>335</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "El INEGI da a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2018)", México, *Comunicado de prensa* núm. 384/19, visible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/enigh2019\\_07.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/enigh2019_07.pdf) (consultada el 29 de octubre de 2019).

<sup>336</sup> El Colegio de México, *op cit.*, p. 49.

## Anexo 6

### Programas para el combate a la pobreza

**Tabla A.6.1 Evolución histórica de la política social para atender el fenómeno de la pobreza 1973 -2019<sup>337</sup>**



<sup>337</sup> Elaboración propia con información de Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación de la política pública de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México, ASF, Evaluación núm. 1575-DS, 2015 pp. 45-46, visible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015\\_1575\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1575_a.pdf) (consultada el 28/10/2019).



## *Descripción de los programas de política social de 2000 a 2018*

### Periodo presidencial 2000-2006<sup>338</sup>

A partir del diagnóstico que realizó el equipo del presidente Fox, la primera cuestión que se buscaba era superar las debilidades de las políticas sociales, pues existían una multiplicidad de programas enfocados a la atención parcial de ciertas necesidades de la población, lo cual, ha dado lugar a una visión fragmentada del desarrollo social, por lo que se duplicaban esfuerzos.

La nueva visión de la política social buscaba alejarse de una perspectiva asistencialista y enfocarse a que las personas en condición de pobreza, se valieran por sus propios medios. Para ello, se adopta la estrategia de microrregiones, pues la pobreza se concentra en determinadas zonas que dan lugar a las disparidades importantes en territorio nacional.

Además, la política social ofrecía un enfoque que consideraba las necesidades de las personas específicas en cada etapa de su vida, pero con la perspectiva de corresponsabilidad para erradicar la dependencia. Todo ello, enmarcado en el desarrollo comunitario.

El programa se asentaba en la visión 2025, misma que pretendía que en ese periodo, los mexicanos podrían lograr niveles de vida dignos y sostenidos para la creación de prosperidad y equidad. En concreto, contemplaba cuatro objetivos acordes a dicha visión: a) reducir la pobreza extrema; b) generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; c) apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, y d) fortalecer el tejido social, fomentando la participación y desarrollo comunitario.

A partir de los objetivos y de la misión de Secretaría de Desarrollo Social, se establecen trece ejes rectores de la política social:

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y dignidad de las personas.

---

<sup>338</sup> Para el desarrollo de este apartado, nos basamos en: "Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo", *Diario Oficial de la Federación*, jueves 06 de junio de 2002.

2. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.
3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista.
4. Impulsar el auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
5. Generar una política social para los pobres.
6. Reforzar el tejido social y el desarrollo comunitario.
7. Proteger a las familias en condición de pobreza.
8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.
11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, bajo una visión de curso de vida.
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres
13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión.

De acuerdo a este último eje, se constituye la Contraloría Social como mecanismo de transparencia. Es preciso recordar que en la gestión de Fox fue elaborado el marco normativo en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. De ese modo, sobre el tema en particular era esencial contar con la participación social. Por ello, se establecieron convenios de concertación con organizaciones de la sociedad para la difusión y evaluación de las políticas sociales.

Para saber si las acciones emprendidas son correctas para resolver una problemática, en este periodo fueron evaluados cuatro de los programas con los siguientes resultados:

- a) *Crédito a la palabra*. El programa es viable y sostenible, pero se encontraron oportunidades para lograr que sea autofinanciable, y existía una adecuada focalización a escala estatal.
- b) *Coinversión social*. Casi el 90% de los entrevistados manifestaron haberse beneficiado de su participación en los proyectos, aunque faltó mejor focalización

hacia áreas prioritarias, pues los recursos no se canalizaron a los estados y municipios con mayor marginación.

- c) *Jornaleros agrícolas*. Más de la mitad de los beneficiarios señalaron la mejora en la atención y que los componentes mejor atendidos son la vivienda, salud, alimentación y educación.
- d) *Progresas*. En dos años, se incrementó entre 5% y 8% la inscripción a nivel secundaria; se redujo 16% la desnutrición de los niños más pequeños; disminuyó un 12% la incidencia de enfermedades en los menores de 5 años, y al entregarse los apoyos del programa a las mujeres ha aumentado la confianza que éstas tienen en sí mismas y en el control de los recursos del hogar.

A parte de estos programas, se implantaron programas como el Programa de Piso Firme, Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva dirigidos a cubrir uno de los elementos de Oportunidades: la vivienda y sus condiciones.

Desde la publicación en el DOF (06 de junio de 2002) del “Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: Una Tarea Contigo”, consideraron importante mejorar el diseño institucional y el marco normativo en la materia. De ahí que el análisis y medición del fenómeno de la pobreza, debería estar a cargo del Comité Técnico para la Medición y Análisis de la Pobreza con el propósito de contar con información confiable y publicarla anualmente.

También, el fortalecimiento del marco institucional para lograr un auténtico federalismo en materia de desarrollo social. Con tal objetivo, se impulsarían consensos orientados a la formulación de una política de Estado para la superación de la pobreza, la capacitación y asesoría para el desarrollo de la gestión pública a todos los órdenes de gobierno, y una adecuada coordinación con estados y municipios; impulsar mecanismos para una asignación equitativa de los recursos entre estados, municipios y regiones, y la consolidación de fondos para el fortalecimiento de las acciones de superación de la pobreza en el marco del federalismo.

Se constituyó el Sistema Integral de Información para la Evaluación, el cual permitiría medir el cumplimiento de cuatro vertientes: capital humano, generación de ingreso, infraestructura física, y federalismo. A partir de la información generada

se definiría un conjunto de indicadores para realizar un seguimiento de los avances e impactos de las políticas sociales.

OPORTUNIDADES incorporó otros elementos más allá de la triada de salud, educación y alimentación. Uno de ellos fue “Jóvenes con Oportunidades”, concebido como un incentivo para la conclusión del nivel medio superior. Su financiamiento se establecía en el PEF y era administrado por un fideicomiso público de inversión y administración. Los montos se transferían por medio de la apertura de una cuenta de ahorros que se podía utilizar para educación, o bien para abrir un negocio. Otro fue el componente de adultos mayores aun sin contar con justificación técnica, pues no se incluyó dentro de los objetivos del Programa.

A nivel operativo, también hubo cambios entre el PROGRESA y el OPORTUNIDADES. El Programa, a partir de 2002, se encargó de los procesos de incorporación, mismos que antes eran operados por empresas externas. Así, para asegurar la calidad de la información, se capacitó a los encuestadores de forma integral, además de que se disminuyó la demanda que se les hacía de productividad.

Para concluir, la preocupación constante desde que se implantó PROGRESA fue poner candados al uso político del Programa. Entre ellos están: la selección de localidades y beneficiarios por medio de información estadística confiable; entrega de apoyos por medio de instituciones financieras; prohibición de inscribir a beneficiarios en época electoral; las reglas para los intermediarios locales, los enlaces municipales y las promotoras, se endurecieron año con año, y en 2003, se cambió de promotoras a Comités de Promoción Comunitaria. No obstante, la participación fue limitada porque el diseño de estos mecanismos no modificó el control exclusivo del gobierno sobre los procesos clave del programa, en particular, lo relativo a las corresponsabilidades, y tampoco se crearon o fortalecieron las instancias de control social del Programa, sólo había como posibilidad presentar quejas y sugerencias<sup>339</sup>.

---

<sup>339</sup> Hevia de la Jara, Felipe, “De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox, México”, *Sociológica*, vol. 24, núm.70, mayo- agosto 2009, p. 55-58, visible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732009000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732009000200003&lng=es&tlng=es) (consultada el 29 de octubre de 2019).

Dentro de los Programas más importantes del sexenio del presidente Vicente Fox, se encuentran los siguientes:

**Cuadro A.6.2. Programas sociales durante el sexenio de Vicente Fox<sup>340</sup>**

<b>Componente</b>	<b>Programas</b>
Alimentación (Ampliación de Capacidades. SEDESOL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa</li> <li>- Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa</li> <li>- Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Intersectorial Educación Saludable</li> <li>- Seguro Popular de Salud</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enciclomedia</li> <li>- Programa Binacional de Educación Migrante</li> <li>- Escuelas de Calidad</li> </ul>
Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo Humano Oportunidades (ampliación de oportunidades. SEDESOL)</li> <li>- Opciones Productivas</li> <li>- Empleo Temporal</li> <li>- Atención a Jornaleros Agrícolas</li> <li>- Jóvenes por México</li> <li>- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)</li> <li>- 3x1 para Migrantes</li> <li>- Coinversión Social</li> <li>- Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales</li> <li>- INAPAM</li> </ul>
Programas de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo Local Microrregiones (Estrategia Microrregiones)</li> <li>- Hábitat</li> <li>- FONART</li> <li>- Incentivos Estatales</li> <li>- Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa</li> <li>- Programa de Vivienda Rural</li> </ul>

<sup>340</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", *Desarrollo Social*, 2006, visible en [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/3\\_dsocial.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_dsocial.htm). (consultada el 30 de octubre de 2019)

## Periodo Presidencial 2006-2012<sup>341</sup>

El Programa “Vivir Mejor” es un eje de articulación de acciones, instituciones y programas en materia social. Se buscaba el fortalecimiento de las políticas públicas a través de las siguientes acciones:

- a) Continuar desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de los niños.
- b) Proporcionar una Red de Protección Social.
- c) Facilitar el acceso al empleo formal a todos los mexicanos, mediante la coordinación entre política social y política económica.

Con el propósito de implantar la Estrategia Vivir Mejor, se delimitaron los siguientes objetivos:

- *Objetivo 1.* Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, que desarrolle y potencie sus capacidades mediante los rubros de alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social, e identidad jurídica de las personas.
- *Objetivo 2.* Otorgar protección y certeza a las personas y comunidades para enfrentar contingencias como condiciones de vulnerabilidad, gastos catastróficos, fluctuaciones económicas, y desastres naturales y ambientales.
- *Objetivo 3.* Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, y un desarrollo ordenado. Al respecto, la política social habrá de fomentar el tejido social y ordenamiento del territorio.
- *Objetivo 4.* Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza.
- *Objetivo 5.* Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social, buscando preservar el patrimonio natural de las familias y comunidades a través de la asignación de valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres del país, y el aprovechamiento de manera sustentable de los recursos naturales.

---

<sup>341</sup> Para el desarrollo de este apartado nos basamos en: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Estrategia Vivir Mejor. Contenido y Recursos del Apoyo Alimentario”, *Nota Informativa notacefp/042/2008*, CEFP, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 04 de agosto de 2008, visible en <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0422008.pdf>. (consultada el 30 de agosto de 2019).

Dentro de las líneas de acción, la referente a la vinculación entre política social y económica plantea puentes entre ambas:

- Fortalecimiento del desarrollo de capacidades básicas de las personas para vincularlas con la mejora de habilidades para el trabajo y el autoempleo.
- Inserción en el mercado laboral, mediante la capacitación, y la ampliación de servicios de guarderías y estancias infantiles.
- Infraestructura productiva social, la cual buscaba impulsar obras en materia de comunicaciones y transportes, agua y energía. Así, la infraestructura social básica debía garantizar que en las zonas marginadas se generaran condiciones de vida dignas.
- Asegurar mayor facilidad de acceso al mercado laboral, mediante la reforma al marco normativo. Acción que se cumplió mediante la Reforma Laboral propuesta en 2012.
- Ampliar y fortalecer los mecanismos de ahorro y acercarlos a las familias en pobreza. Buscaba dar acceso al servicio financiero a personas con menores ingresos.
- Generación de empleo directo e indirecto a través de grandes proyectos de infraestructura.
- Acciones para el desarrollo económico regional. Se buscaba apoyar a las 263 micro regiones de mayor marginación y los polígonos urbanos de pobreza.
- Garantizar el estado de derecho que protegiera la propiedad de las personas e instituciones, y que diera certeza a todos los ciudadanos sobre la aplicación de la ley.

Dentro de los programas de Vivir Mejor, se encontraban los siguientes:

**Cuadro A.6.3. Programas sociales durante el sexenio de Felipe Calderón**

Componente	Programas*
Alimentación	- Programa de Apoyo Alimentario - Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa
Salud	- Caravana de Salud - Seguro Médico para una Nueva Generación - Hospitales Regionales de Alta Especialidad - IMSS – Oportunidades

	- Seguro Popular
Educación	- Enlace - Escuela Segura - Fortalecimiento a la Educación Superior - Becas de Pasantía y Excelencia - Becas y Financiamiento PRONABES
Desarrollo Humano	- Guarderías y Estancias Infantiles - Desarrollo Humano Oportunidades - Adultos Mayores de 70 y más - Empleo Temporal
Programas de desarrollo	- Rescate de Espacios Públicos - Electrificación Rural con Energías Renovables - Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO) - Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) - Infraestructura Carretera - Piso Firme

*\* Los programas más significativos del periodo.*

### Periodo Presidencial 2012-2018

En el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013–2018<sup>342</sup>, se mencionaba que los avances en materia de desarrollo social resultaban insuficientes ante los grandes retos para superar la pobreza y el rezago social. Por ello, hacía falta cambiar el enfoque tradicional que separa la política social de la económica y generar una estrategia de desarrollo social con las siguientes características:

- a) Desarrollo social que vinculara el enfoque de derechos sociales con mayor inclusión productiva.
- b) Un enfoque de ciclo de vida para proteger a la persona durante todas sus etapas etarias.
- c) Un desarrollo incluyente.
- d) Componente activo de participación social.

<sup>342</sup> “Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013–2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013, visible en (versión de SEDESOL) [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf). (consultada el 30 de octubre de 2019).



e) Una mejor coordinación institucional para evitar duplicidades de programas.

El documento en cuestión describe los objetivos, estrategias y líneas de acción que incidirían directamente en beneficio de la población. A continuación, se exponen algunos de ellos.

**Cuadro A.6.4. Objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013–2018**

Objetivo	Estrategia	Línea de Acción
1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación.</li> <li>- Procurar acceso a productos básicos.</li> <li>- Facilitar acceso a una alimentación nutritiva.</li> <li>- Coordinar acciones de política alimentaria para que los pobres extremos tengan acceso a una alimentación adecuada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar apoyos monetarios y becas a niños y jóvenes, así como garantizar acceso a servicios de salud.</li> <li>- Establecer redes de abasto en localidades marginadas, y transferir un ahorro a la población mediante la oferta de productos básicos a precios accesibles.</li> <li>- Producir leche fortificada a bajo costo, y desarrollar esquemas de alimentación que disminuyan la inseguridad alimentaria.</li> <li>- Promover mecanismos e instrumentos para erradicar el hambre, y generar acuerdos con estados y municipios para orientar el gasto hacia la atención de carencia alimentaria.</li> </ul>
3. Dotar de esquemas de seguridad para proteger el bienestar socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar el acceso a servicios de cuidado y atención infantil a las madres o padres solos.</li> <li>- Asegurar a madres de familia vulnerables para que en caso de su muerte, sus hijos continúen con los estudios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar apoyos económicos para subsidiar el costo de los servicios de cuidado infantil y para que permitan ampliar la Red de Estancias Infantiles.</li> <li>- Otorgar el esquema de aseguramiento e incentivar la permanencia en el sistema escolar, mediante un apoyo económico mensual.</li> </ul>
4. Constituir una sociedad igualitaria con acceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporación equitativa a personas jóvenes en los procesos de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de programas para aumentar las oportunidades educativas, y vincular acciones de inserción laboral con esquemas de</li> </ul>

irrestringido al bienestar social	- Procurar el desarrollo humano integrar de las personas adultas mayores	servicio social, voluntariado, bolsa de trabajo y fomento al emprendimiento. - Ejercer acciones que promuevan el cumplimiento de sus derechos y el bienestar integral.
5. Fortalecer la participación social para el desarrollo comunitario	- Fortalecer a los actores sociales para que promuevan el desarrollo de la cohesión social.	- Apoyar proyectos de la sociedad civil, promover la autogestión social, y consolidar alianzas con los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.

Inserto en los programas sectoriales de desarrollo social, se encuentra PROSPERA, Programa de Inclusión Social, que, a su vez, forma parte de los programas de subsidio del Ramo Administrativo, “Desarrollo Social”, los cuales se destinarían a las entidades federativas, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de adultos mayores, y de rezago y marginación conforme los criterios del CONEVAL<sup>343</sup>.

En el marco del PND 2013–2018, PROSPERA contribuía a dar cumplimiento a la Meta 2. “México Incluyente”, que se orientaba a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, para reducir las brechas de la desigualdad y aumentar la participación social. A su vez, el Programa se inscribe en el Objetivo 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

Además, PROSPERA se incluye en el objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013–2018, y se alinea con los documentos de planeación nacional de otros sectores.

---

<sup>343</sup> Para la exposición de las características básicas del PROGRESA, se toman los puntos destacados del “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2017.

Por lo tanto, el PROSPERA contribuye al desarrollo social a través de cuatro componentes:

- a) Componente Alimentación, mediante entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiadas.
- b) Componente Salud que promocionaba la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud.
- c) Componente Educación, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas.
- d) Componente Vinculación, a través de otorgar asesorías, y promover el acceso de las familias beneficiarias a acciones de fomento productivo, generación de ingreso y empleo.

Para satisfacer los cuatro componentes, el Programa enmarcaba su acción en seis objetivos específicos:

- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son las niñas, niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- Otorgar apoyos educativos crecientes en primaria, secundaria, educación media superior y superior a las niñas, niños y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y su terminación.
- Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de todas las personas integrantes de las familias beneficiarias en las acciones asociadas a las intervenciones del Programa.
- Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como a la oferta institucional de programas sociales de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral que incrementen las capacidades productivas de las familias beneficiarias y sus integrantes, para mejorar su bienestar económico o en otras dimensiones, a través de acciones de coordinación y vinculación institucional.

- Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales, a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma, y
- Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno de la República para la población beneficiaria del Programa.

Ahora bien, los beneficiarios del Programa tenían derecho, entre otros, a recibir oportuna y gratuitamente los apoyos y beneficios; recibir atención oportuna; decidir voluntariamente sobre la contratación de productos financieros, su participación en las acciones de inclusión productiva y decidir libremente en qué escuela estudian sus hijos, y recibir las acciones del Paquete Básico Garantizado de Salud.

Respecto al compromiso de las familias a partir de la naturaleza corresponsable del Programa, debían inscribir a sus hijos menores de edad, jóvenes hasta los 22 años de edad que requirieran atención especial, y a jóvenes en nivel medio superior, a cada ciclo escolar; las becas estaban sujetas al certificado de inscripción y asistencia escolar; registrarse a la unidad de salud asignada al momento de incorporarse; asistir a sus citas programadas, y participar en los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud.

Como se mencionó en los objetivos específicos, uno de los componentes principales de la política social del sexenio de Peña Nieto fue la “Cruzada contra el Hambre”. Al respecto, el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013, en sus artículos primero, segundo y cuarto dispone que los Programas del Gobierno Federal podrán apoyar en la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, la cual es una estrategia de inclusión y bienestar social, implementada a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos consistentes

en cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.

Conforme la definición anterior, la Cruzada contra el Hambre tenía cinco objetivos o ejes rectores, mismos que se resumen en el siguiente cuadro.

**Cuadro A.6.5. Objetivos de la “Cruzada contra el Hambre”<sup>344</sup>**

<b>Eje Rector 1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada</b>		
<b>Objetivo</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Programas</b>
Por rezago educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población de 3 a 15 años a quienes se garantiza la asistencia a un centro formal de educación</li> <li>- Población entre 16 y 20 años para que se certifiquen en educación secundaria</li> <li>- Personas mayores a 21 años sin certificación de primaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oportunidades/Prospera, y Programa de Escuela de tiempo completo.</li> <li>- Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes</li> <li>- INEA</li> </ul>
Por acceso a los servicios de salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población inscrita al Seguro Popular o sin seguridad social para recibir servicios de salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oportunidades/Prospera</li> <li>- Caravanas de Salud</li> <li>- Seguro Popular</li> </ul>
Por acceso a seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población ocupada, asalariada o no, que no recibe prestaciones de servicios médicos, incapacidad y SAR</li> <li>- Población de 65 años y más que no dispone de Seguridad Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensión para Adultos Mayores</li> </ul>
Por acceso a la alimentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (entre otros) Liconsa, Diconsa</li> <li>- P. Apoyo Alimentario</li> <li>- Escuelas de Tiempo Completo</li> </ul>

<sup>344</sup> Elaborado con información de Gamboa Montejano, Claudia, *Cruzada contra el Hambre. Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas*, México, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Política Interior, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, SAPI-ISS-84-13, noviembre 2013, pp. 31-40, visible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-84-13.pdf>. (consultado el 30 de octubre de 2019).

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- PROCAMPO</li> <li>- Oportunidades/Prospera</li> </ul>
Por ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo	- Hogares que se encuentren en esta situación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (entre otros) FONART</li> <li>- Pensión Adultos Mayores</li> <li>- Programa Nacional de Financiamiento al Micro empresario</li> <li>- Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena</li> </ul>
<b>Eje Rector 2. Eliminar la Desnutrición Infantil Aguda</b>		
Por acceso a la alimentación	- Población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, especialmente a niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y lactantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caravanas de Salud</li> <li>- Oportunidades/Prospera</li> <li>- Liconsa</li> </ul>
<b>Eje Rector 3. Aumentar la Producción e Ingresos de Campesinos</b>		
Ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo	- Hogares que se encuentren en esta situación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de la Mujer en el Sector Agrario</li> <li>- Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras</li> <li>- Intermediarios Financieros Rurales</li> </ul>
<b>Eje Rector 4. Minimizar las pérdidas post-cosecha</b>		
Ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo	- Hogares que se encuentren en dicha situación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a Ingreso, Objetivos y la Comercialización</li> <li>- ProArbol Forestal</li> <li>- Programa de Empleo Temporal</li> <li>- Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena</li> <li>- Asociación Nacional de Bancos de Alimentos, A.C.</li> <li>- Comerciantes de Centros de Abasto, A.C.</li> </ul>
<b>Eje Rector 5. Promover la Participación Comunitaria</b>		
Desde el decreto se establece que la Cruzada contra el	La forma de participar era mediante: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación de Comités Comunitarios contra el Hambre (CCH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (entre otros) Seguro Popular</li> <li>- Programa de Vivienda Digna</li> <li>- Programa DNIII Social</li> <li>- Liconsa y Diconsa</li> </ul>

Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación de CCH</li> <li>- Promoción del trabajo voluntario</li> <li>- Firma de acuerdos con organizaciones sociales, empresas, e instituciones académicas</li> <li>- Estrategia de comunicación social de la Cruzada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales</li> <li>- FONART</li> <li>- Programa de fomento a la economía social</li> <li>- Programa de Seguro de Contingencias Climatológicas</li> </ul>
--	---	---

Una vez que se revisó la política social en los tres periodos presidenciales, toca conocer las implicaciones que han tenido en su objetivo principal: el combate a la pobreza.

En ese sentido, conforme la última medición del CONEVAL, la población en situación de pobreza pasó de 44.4%, en 2008 a 41.9%, en 2018, es decir, de 49.5 millones a 52.4 millones de personas, respectivamente. Personas que a su vez tuvieron 2.8 carencias en el primer año de referencia a 2.2, en 2018. El comportamiento de estas últimas, se puede ver en la siguiente tabla.

**Tabla A.5.6. Evolución de las carencias sociales en México 2008-2016<sup>345</sup>.**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos									
	Porcentaje					Millones de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
<b>Indicadores de carencia social</b>										
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1
Carencia por acceso a la seguridad social	65	60.7	61.2	58.5	55.8	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	24.3	28.4	27.4	28	24.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Ambos aspectos, como se mencionó en el quinto capítulo, son las variables mediante las cuales se puede conocer la medición del nivel de pobreza que impera en el país conforme la metodología del CONEVAL. Lo que toca ahora tratar es la medida en que el POP contribuyó a la atención a la pobreza, es decir, analizar la eficiencia hasta el primer trienio del sexenio de Peña Nieto. Para ello, a continuación, destacamos algunos datos que dio a conocer la Evaluación de la ASF del PROSPERA<sup>346</sup>.

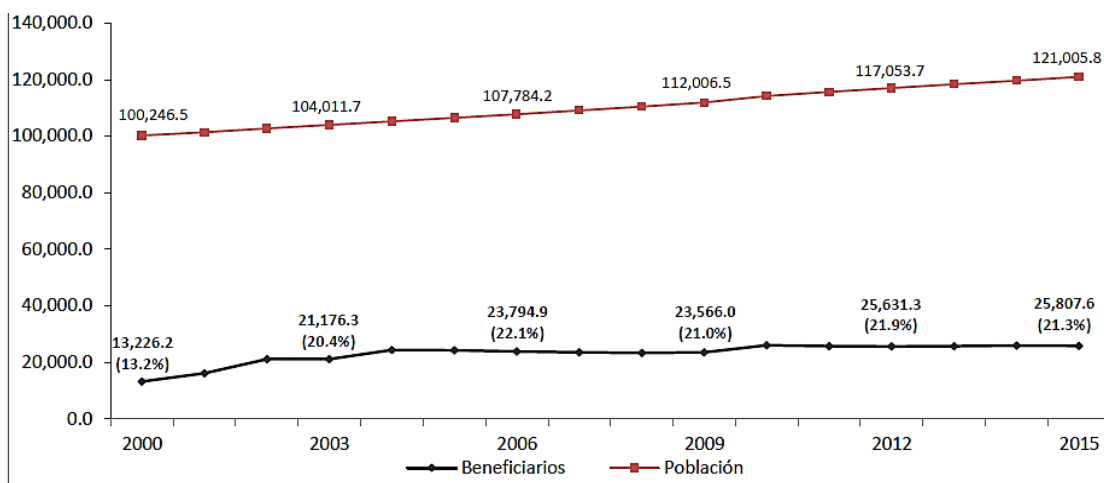
<sup>345</sup> Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de evaluación de la política social 2018. Resumen Ejecutivo*, México, CONEVAL, 2018, p. 11, visible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IEPD\\_S2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPD_S2018.pdf). (consultado el 30 de octubre de 2019).

<sup>346</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación de la política pública Prospera...cit.*, pp. 220-246.



1. En 2015, había 199.2 miles de localidades del país, de ellas, 167.7 (84.2%) con acceso a servicios, 68.9% contó con familias beneficiarias del programa. Datos que reflejan, la incapacidad del programa para lograr una cobertura integral.
2. Se tuvo una cobertura de localidades del 89.9% para las de alta marginación, y 82.7%, para las de muy alta, ambas presentan un incremento gradual entre 1998 y 2015. En total se expandió el impacto de PROSPERA al pasar de 17.1% a 58.0%.
3. Después de la ubicación de las localidades, el Programa conformaba un padrón base. Al respecto, de 1997 a 2015, se incorporaron al padrón activo de beneficiarios a 9,985.5 miles de familias, que representan el 87.2% de las identificadas como susceptibles de ser incorporadas, dadas sus condiciones socioeconómicas.
4. Conforme el ámbito sociodemográfico, en el primer año del POP, se atendía sólo zonas rurales, para 2015, se dividió en 60.6%, correspondía a éstas, y el 39.4% a zonas urbanas.
5. En 2015, se logró atender al 99.9% de las localidades que presentaban muy alta marginación, lo cual representó un incremento del 39.2% en comparación de 1998.
6. Con el fin de dimensionar la población beneficiada por el POP, se presenta la siguiente gráfica.

**Gráfica A.5.7. Proporción de la población beneficiaria de PROSPERA, respecto de la población nacional (miles de personas y porcentaje)<sup>347</sup>**



<sup>347</sup> *Ibidem*, p. 232.

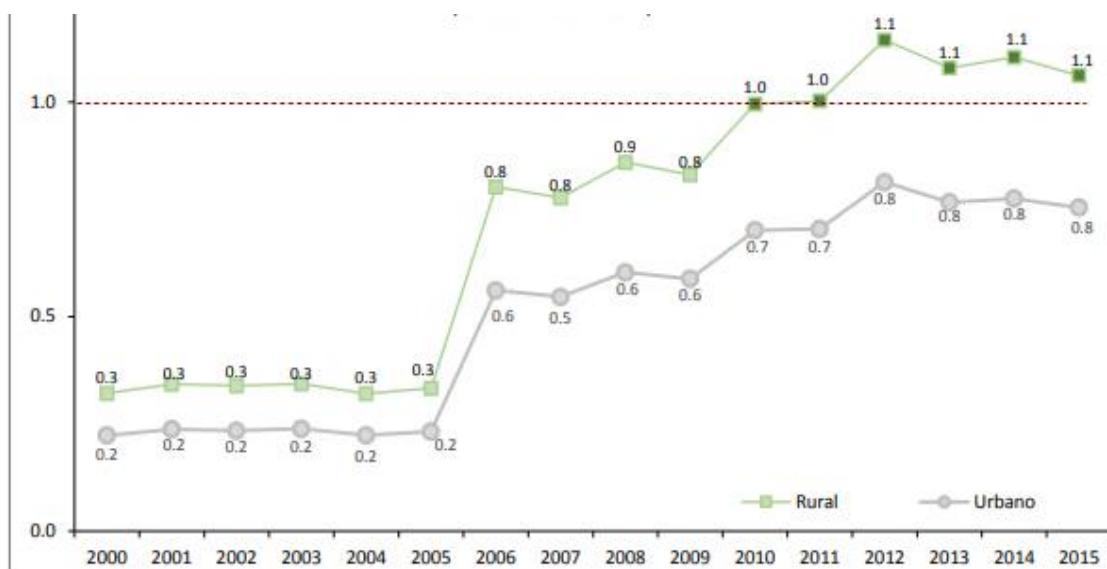
7. Según la evaluación de la ASF, no hay correspondencia entre la población objetivo y la clasificación del CONEVAL; sin embargo, del 22.0% de la población total que atendió, trascendió la pobreza extrema, no así las siguientes líneas de pobreza.
8. En cuanto la proporción de beneficiarios que salieron del programa por mejorar sus condiciones socioeconómicas representó 4.0% en 2007; 2.1% en 2008; 5.5% en 2009-2010; 21% en 2011-2012; entre 2013-2014 se suspendió el proceso de recertificación, y en 2015 fue el 14.3%.
9. La efectividad del POP es posible dimensionarla mediante la comparación entre la canasta básica alimentaria que establece el CONEVAL y los subsidios que reciben los beneficiarios del Programa. Al respecto, en la primera gráfica se demuestra que el monto del apoyo por persona se ubica muy lejos de cubrir la canasta básica, y en la segunda, que aún con que una familia de cuatro reciba cada uno apoyo, sólo alcanzaría para que uno de sus miembros gozara de la canasta básica.

**Gráfica A.5.8. Monto de apoyo PROSPERA y costo de la canasta básica mensual. Por tipo de ámbito (pesos constantes a precios de 2015)<sup>348</sup>.**



<sup>348</sup> *Ibidem*, p. 273.

**Gráfica A.5.9 Canastas básicas que pueden adquirir los beneficiarios de PROSPERA con los apoyos económicos, por ámbito 1998-2015<sup>349</sup>.**



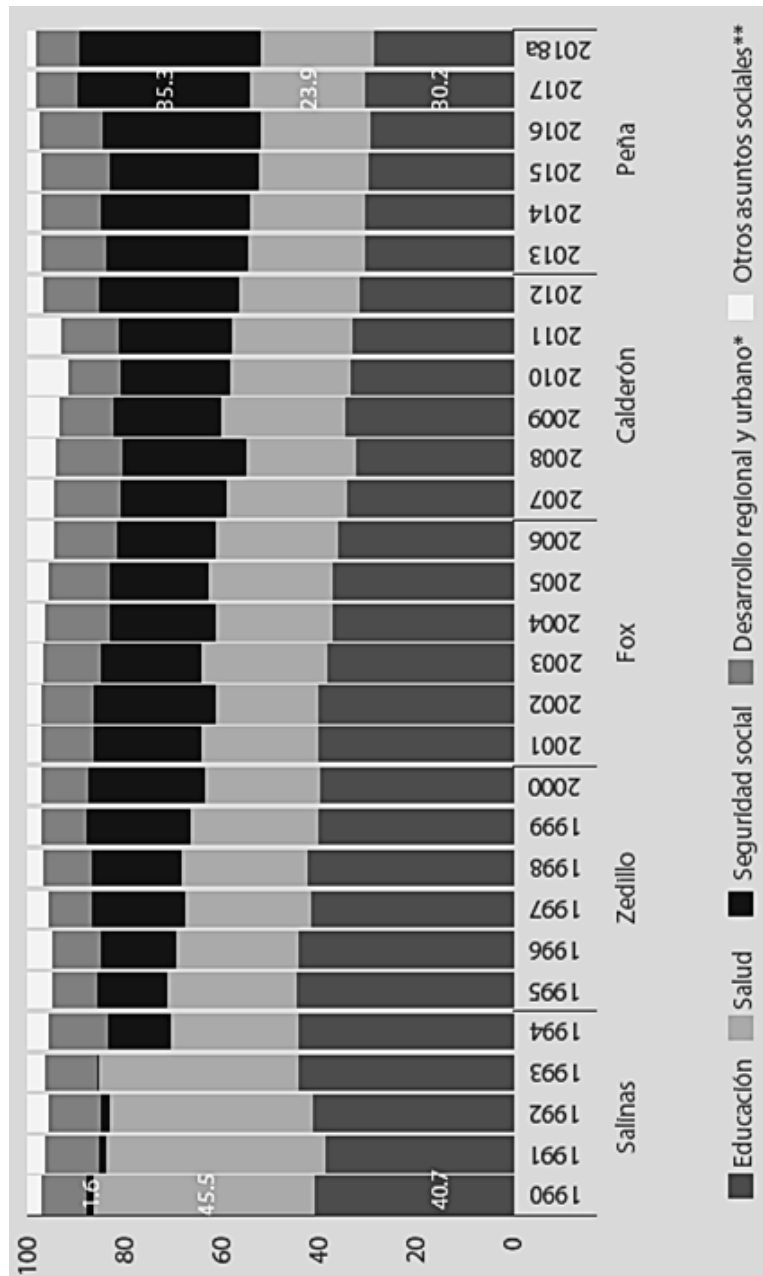
Por último, los siguientes datos darán cuenta del financiamiento y gasto que implicó el Programa<sup>350</sup>.

- a) El gasto social relacionado con el tamaño de la economía, revela que el primero se ha incrementado, pues es tres veces mayor que hace 25 años, pues pasó de representar el 5.0% del PIB a 12.5% en 2015, pero disminuyó en 10.4% en 2017.
- b) Durante el periodo de 2000-2018, se destinó alrededor del 44% del gasto neto total a la función de desarrollo social. En 2018 se aprobó 62.5% del gasto programable para el desarrollo social y únicamente 27.6% para desarrollo económico.
- c) La composición del gasto en desarrollo social en el periodo de estudio se muestra en la gráfica siguiente.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>350</sup> Martínez, Oscar, *et. al.*, *op cit.*, p.83.

**Gráfica A.5.10. Principales componentes del gasto en desarrollo social 1991-2018 (porcentajes)<sup>351</sup>**

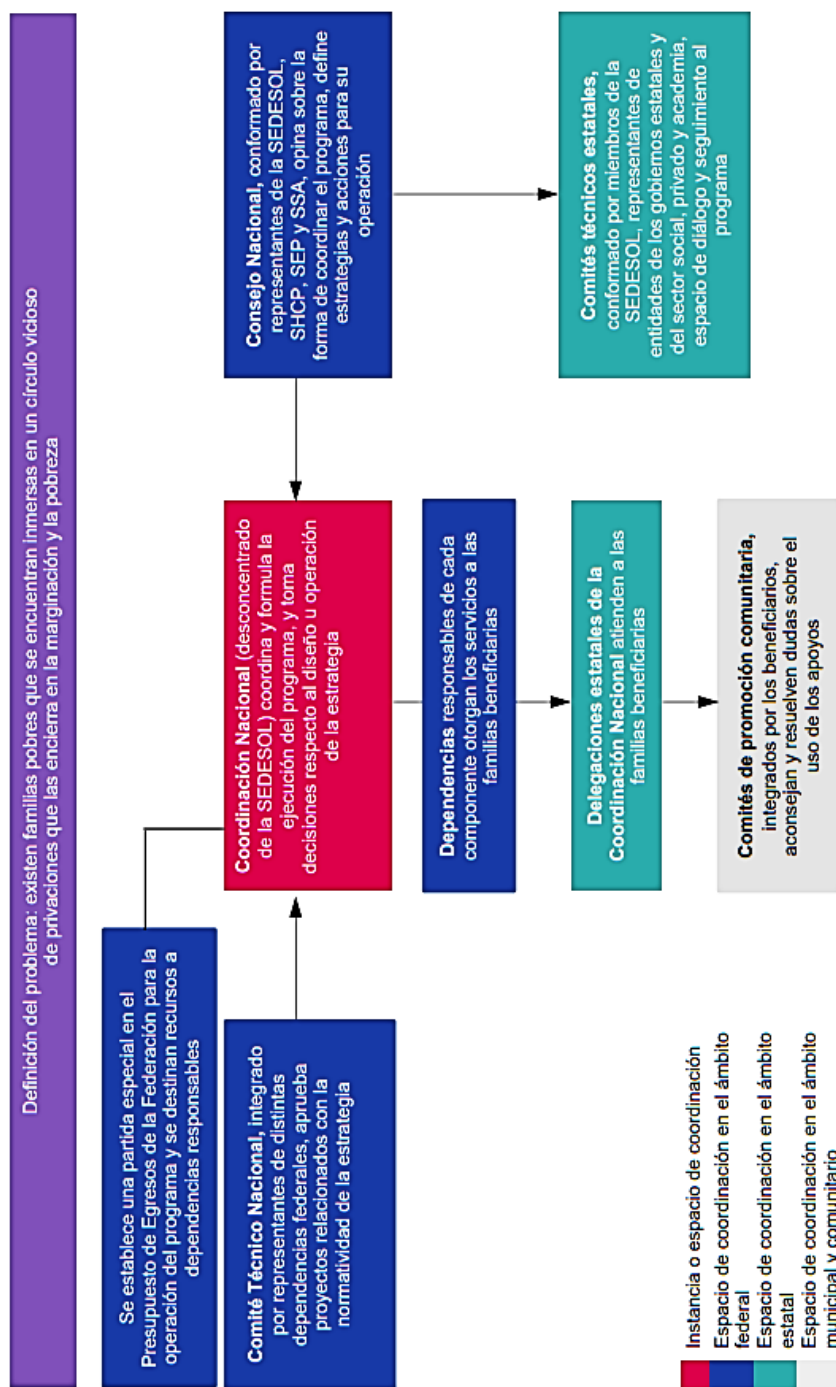


<sup>351</sup> *Ibidem*, p. 84.

## Anexo 7

### Modelo de coordinación y decisión del PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA.

Tabla A.7.1 Modelo del proceso de coordinación y decisión de POP<sup>352</sup>



<sup>352</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 40 años de estrategias...*cit.*, p.58.

**Tabla A.7.2 Espacios para la toma de decisiones conjuntas en POP<sup>353</sup>**

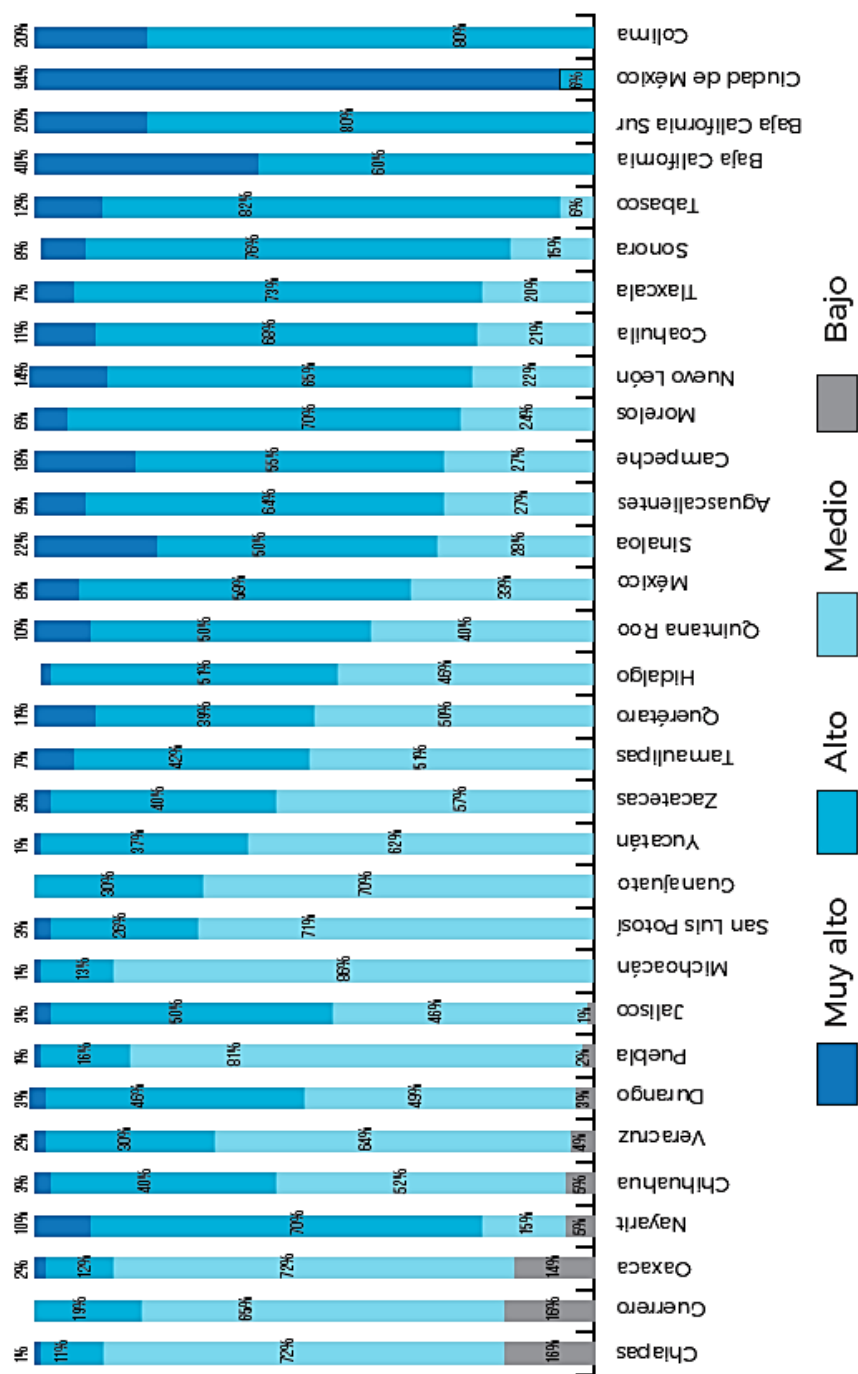
Estructuras de coordinación de Progres-Oportunidades			Estructuras de coordinación de Prospera
Función principal	Estructuras	Integrantes	Integrantes
Instancias federales	Consejo Nacional	Secretarios de la Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud	Secretarios de Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Secretaría de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría del Trabajo y Previsión Social
	Comité Técnico Nacional	Representantes (por lo regular directores generales) de Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Instituto Mexicano del Seguro Social	Representantes de Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Secretaría de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Instancias regionales y estatales	Comités técnicos estatales	Miembros de la SEDESOL, entidades de gobiernos estatales y población civil	
	Comités de promoción comunitaria	Primero, personal de la SEDESOL, posteriormente beneficiarios	

<sup>353</sup> *Ibidem*, p. 65.

## Anexo 8

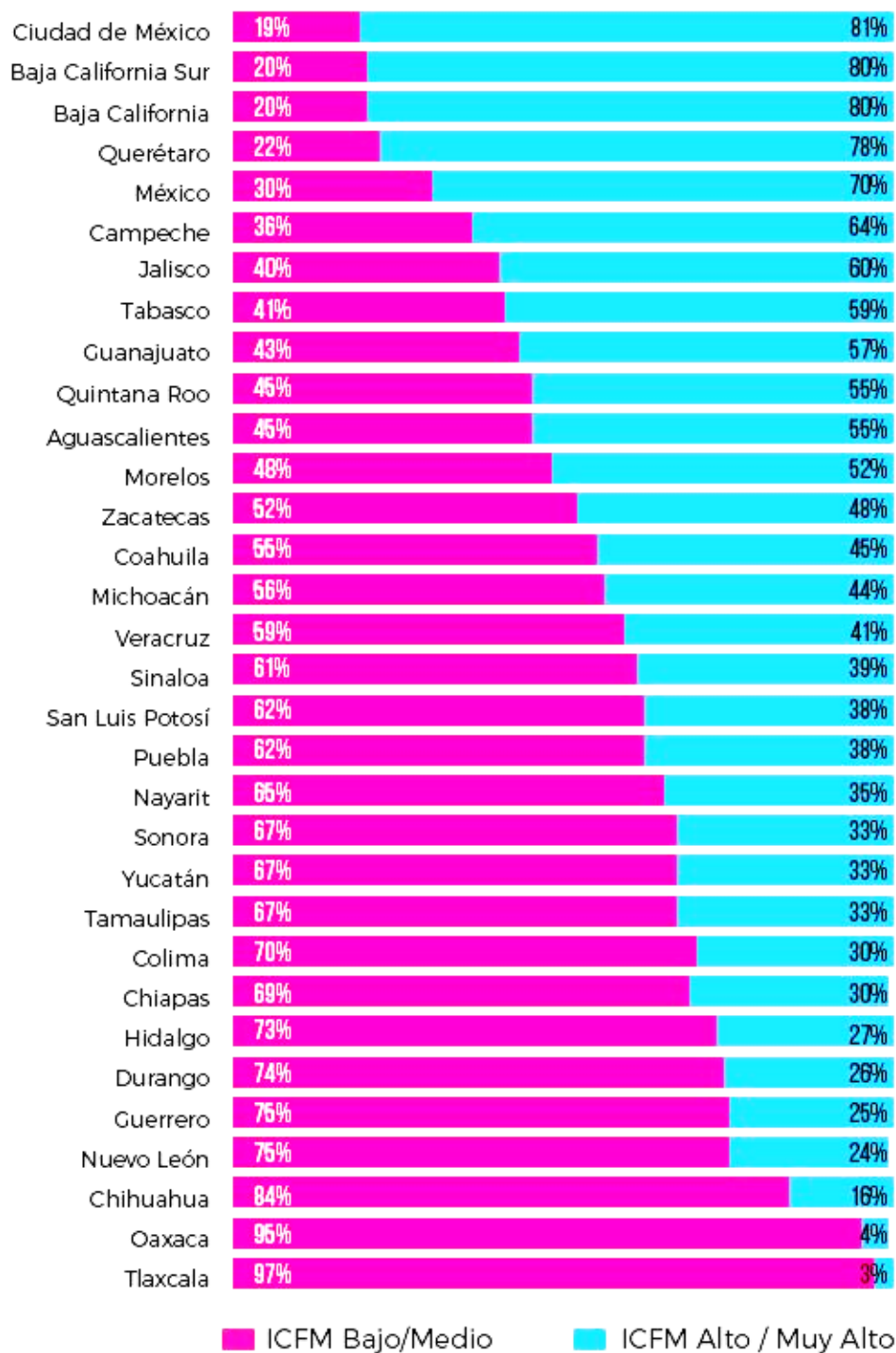
### Desarrollo estatal y local

Gráfica A.8.1 Distribución de los municipios por entidad federativa, de acuerdo con su grado de desarrollo humano<sup>354</sup>.



<sup>354</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op cit.*, p.45.

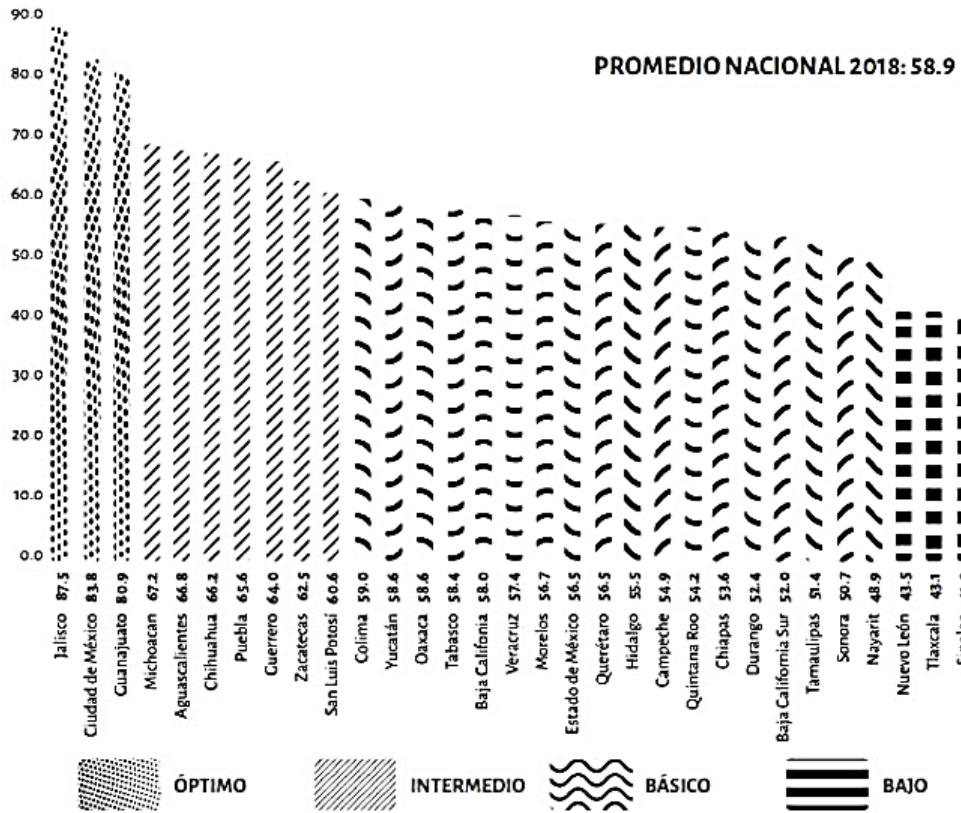
**Gráfica A.8.2 Porcentaje de municipios con ICFM bajo/medio y alto/muy alto<sup>355</sup>**



<sup>355</sup> *Ibidem*, p.117.



Gráfica A.8.3 IDES 2018<sup>356</sup>



<sup>356</sup> González Arreola, Alejandro y Elizondo Rosales, Alfredo (coords.), *op cit.*, p.22.