

Transformaciones en la administración pública y política en la 4T: gobernabilidad, reformas institucionales y participación social

Fernando Patrón Sánchez
José Jesús Soriano Flores
Diana Vicher García
Coordinadores



Akademia

En la época contemporánea, México ha tenido una historia política compleja. Desde la hegemonía priista, con un partido que ejerció el poder absoluto durante décadas, hasta las transiciones que cambiaron de manos el gobierno de la nación. La primera, a inicios del siglo XXI, cuando el Partido Acción Nacional tomó las riendas del país durante dos sexenios, para devolverlas brevemente al PRI bajo el mando de Enrique Peña Nieto; y la segunda, sucedida en 2018, cuando inició la actual hegemonía del llamado Movimiento de Regeneración Nacional, partido que llegó a gobernar bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador. La población mexicana ha sido testigo de una serie de reformas estructurales, las cuales prometieron traer estabilidad política, social y económica a los mexicanos. Sin embargo, a pesar de los cambios realizados desde los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cada gobierno en turno ha tenido aspectos tanto positivos como desfavorables en cada cambio de régimen.

A lo largo de ocho capítulos, el libro *Transformaciones en la administración pública y política en la 4T: gobernabilidad, reformas institucionales y participación social*, hace un análisis de la administración de la llamada Cuarta Transformación. En él se ofrecen argumentos que muestran los claroscuros de un proyecto político que tomó el poder de un país agitado por la violencia, la desigualdad y la pobreza; por lo que la 4T ha hecho cambios tajantes en la estructura gubernamental con la promesa de remontar tales dificultades. La lectura de este libro aporta puntos de vista que permiten observar y entender, desde una perspectiva académica, lo que han sido para el país y su población estos años bajo un gobierno que llegó con promesas de cambio, pero que, a la par, ha mantenido ciertas similitudes con los regímenes anteriores.

*Transformaciones en la administración pública
y política en la 4T: gobernabilidad,
reformas institucionales y participación social*



Colección Akademia
Pensamiento y Ciencias Sociales

Transformaciones en la administración pública y política en la 4T: gobernabilidad, reformas institucionales y participación social

Fernando Patrón Sánchez
José Jesús Soriano Flores
Diana Vicher García
Coordinadores

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Ediciones
Universitarias



*Transformaciones en la administración
pública y política en la 4T: gobernabilidad,
reformas institucionales y participación social*

Primera edición digital, 2025

D. R. © Universidad de Guanajuato
Lascuráin de Retana núm. 5, Centro
Guanajuato, Gto., México
C. P. 36000

Producción:
Programa Editorial Universitario
Mesón de San Antonio
Alonso núm. 12, Centro
C. P. 36000
editorial@ugto.mx

Diseño de portada:
Jaime Romero Baltazar
Corrección y formación:
Sociedad escritora

Se permite descargar la obra y
compartirla siempre y cuando se dé
crédito de manera adecuada. No se
permite remezclar, transformar o crear
a partir del material, ni usarlo para fines
comerciales.



ISBN: 978-607-580-165-0

Hecho en México
Made in Mexico

Índice

Introducción	
<i>Fernando Patrón Sánchez</i>	
<i>José Jesús Soriano Flores</i>	
<i>Diana Vicher García</i>	9
Relaciones ejecutivo-legislativo durante la Cuarta Transformación en México: Análisis de la dinámica política en la Cámara de Diputados y sus implicaciones para la gobernabilidad democrática	
<i>Fernando Patrón Sánchez</i>	19
La 4T y el presidencialismo: Un análisis sobre el desgaste institucional de las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal (2018-2021)	
<i>Mario Joel Ramírez Hernández</i>	51
El relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública desde el enfoque de la corrupción estructural	
<i>Irma Eréndira Sandoval</i>	83
La idea de la austeridad y las reformas neoliberales a la administración pública	
<i>Diana Vicher García</i>	103
La política de contrataciones públicas en la Administración Pública Federal en México de 2018 a 2023	
<i>Sofía Salgado Remigio</i>	129

Un balance de la política social en la 4T: El sexenio de gobierno 2018-2024 en México <i>Katya Rodríguez Gómez</i>	163
El derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, con especial énfasis en la gestión presidencial en México, 2018-2024 <i>José Jesús Soriano Flores</i> <i>José Manuel Ledezma Rosas</i>	195
Apuntes y recuento sobre la organización del aparato público federal en México. A propósito de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) <i>Rosa María Pérez Vargas</i>	223
Sobre los autores	243

Introducción

Fernando Patrón Sánchez

José Jesús Soriano Flores

Diana Vicher García

Siempre es complicado evaluar un sexenio. Más aún cuando los desempeños gubernamentales son generalmente de claroscuros. Es decir, los gobiernos pueden producir cambios positivos o negativos, dependiendo de la perspectiva y los intereses que se privilegien. Los logros y las fallas son difíciles de separar, y el ejercicio del poder dista de ser una actividad neutral; responde inequívocamente a intereses de grupos políticos, económicos y sociales. En este sentido, el proyecto de la Cuarta Transformación (4T), impulsado por Andrés Manuel López Obrador, ha sido tan aclamado por algunos sectores como duramente criticado por otros. Este libro tiene como objetivo ofrecer un balance sobre algunos de los cambios más relevantes, explorando tanto sus luces como sus sombras. No pretende abarcar la totalidad del proyecto, sino centrarse en áreas clave como las reformas en la administración pública, las relaciones entre poderes, la lucha contra la corrupción y las políticas sociales.

La Cuarta Transformación se ha presentado como una ruptura radical con el régimen político tradicional en México. La promesa de cambiar las estructuras del poder y atacar frontalmente la corrupción han sido los principales ejes discursivos del expresidente López Obrador y de la actual administración de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo. En consecuencia, la administración ha impulsado reformas en la estructura administrativa del Estado y en las relacio-

nes entre los poderes, y ha lanzado programas sociales de amplio alcance que buscan, en teoría, redistribuir recursos y generar una mayor equidad. Sin embargo, como sucede en muchos proyectos transformadores, los resultados no han sido homogéneos ni completamente satisfactorios para todos los sectores. Los avances en algunos campos han estado acompañados de retrocesos, o de limitaciones significativas en otros, y la implementación de estas reformas ha generado nuevas tensiones que antes no eran evidentes. En este sentido, el proyecto de la Cuarta Transformación no puede ser evaluado de manera unidimensional. Se trata de un proyecto político amplio y complejo, con múltiples facetas y consecuencias que han provocado tanto elogios como críticas. Los claroscuros que lo caracterizan son el resultado de la naturaleza misma de las reformas impulsadas, las cuales, si bien buscan transformar la estructura del poder y mejorar, al menos desde el discurso político, la equidad social, han generado nuevas tensiones en el sistema político y administrativo mexicano.

Uno de los aspectos más notorios del proyecto político de la 4T ha sido la centralización del poder en el ejecutivo. El control que el partido MORENA ejerce sobre ambas cámaras del congreso ha permitido a la presidencia avanzar rápidamente en su agenda, facilitando la aprobación de iniciativas clave sin enfrentar mayores obstáculos legislativos. No obstante, esta concentración del poder ha provocado un debilitamiento evidente de los contrapesos institucionales, generando preocupación sobre sus implicaciones para la calidad democrática en México. La erosión de la independencia de organismos autónomos como el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como la desaparición del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), ha intensificado el debate en torno al deterioro de los mecanismos fundamentales para asegurar la rendición de cuentas y limitar el ejercicio del poder.

En cuanto a las reformas en la administración pública, si bien se ha enfatizado la necesidad de austeridad bajo el concepto de “austeridad republicana”, esto ha tenido un impacto negativo en la capacidad del Estado para gestionar sus funciones. En lugar de fortalecer el aparato burocrático para enfrentar los desafíos contemporáneos, las medidas de austeridad han reducido la eficiencia de las instituciones públicas y han reproducido algunas de las lógicas neoliberales que pretendían ser superadas. Los recortes presupuestales han afectado a sectores clave, y la capacidad de las entidades públicas para funcionar eficazmente se ha visto mermada.

Asimismo, se han impulsado reformas que pretenden combatir la corrupción, siendo ello uno de los pilares narrativos de la 4T. La reorganización de la Secretaría de la Función Pública y las políticas de contrataciones públicas son ejemplos de este esfuerzo, cuyo objetivo es dotar al gobierno de mecanismos más eficaces de rendición de cuentas y transparencia. Estas reformas buscan romper con las prácticas clientelistas y corruptas que durante décadas caracterizaron al Estado mexicano. Sin embargo, estas mismas iniciativas han enfrentado críticas debido a los límites que impone la estructura burocrática del propio Estado, así como por las continuidades en algunas prácticas opacas que no han sido del todo erradicadas.

En paralelo, la política social implementada durante la 4T ha sido aclamada por amplios sectores de la población, especialmente en los grupos más vulnerables, debido a su alcance y la entrega de recursos directos. Programas como la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, las Becas para el Bienestar “Benito Juárez”, Sembrando Vida, y “Jóvenes Construyendo el Futuro” han representado un cambio importante en la política social en México. Sin embargo, aunque estas iniciativas han logrado transferencias monetarias significativas hacia amplios segmentos de beneficiarios, no han implicado un gran avance en el combate de la pobreza extrema en el país. Persisten preocupaciones sobre

la sostenibilidad fiscal de los programas y su capacidad para generar cambios estructurales a largo plazo. Algunos críticos argumentan que, sin una reforma económica y fiscal más profunda, estos programas corren el riesgo de convertirse en medidas paliativas que no abordan las causas subyacentes de la pobreza y la desigualdad.

A nivel subnacional, el presidencialismo de la 4T ha reproducido dinámicas de control que algunos analistas consideran reminiscentes de la época del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El uso de las Entidades de Fiscalización Superior, para supervisar la gestión de los gobiernos estatales y municipales, ha mostrado señales de alineamiento político con el gobierno central, lo que ha generado dudas sobre la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas. Aunque la descentralización fue una promesa central de la 4T, en la práctica ha prevalecido una tendencia hacia la consolidación del poder en el ejecutivo federal, reproduciendo tensiones históricas entre los distintos niveles de gobierno.

Otro aspecto central del proyecto de la 4T ha sido su enfoque en la participación ciudadana. La administración ha promovido mecanismos de democracia directa, como consultas populares y referendos, para tratar de legitimar algunas de sus decisiones políticas más importantes. Aunque estos ejercicios se han presentado como una forma de empoderar a la ciudadanía, su legitimidad ha sido puesta en duda en múltiples ocasiones debido a la baja participación y la falta de rigor en algunos procesos. Esto genera un debate sobre si la democracia participativa en México realmente ha fortalecido el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos o si, por el contrario, ha sido instrumentalizada para legitimar decisiones ya tomadas por el ejecutivo.

El presente volumen no busca ofrecer una evaluación totalizadora de la 4T, sino abordar estos temas de manera crítica y profunda, enfocándose en las tensiones, logros y desafíos que han marcado este periodo. Cada capítulo analiza un aspecto particular de la Cuarta Transformación, permitiendo

a los lectores acceder a un balance reflexivo sobre el impacto de las reformas en áreas clave del sistema político y administrativo mexicano.

Estructura del libro

Este volumen se organiza en torno a varios ejes temáticos que abordan aspectos relevantes de las reformas políticas y administrativas impulsadas durante la Cuarta Transformación. Cada capítulo ofrece un análisis detallado de áreas clave, explorando los logros y desafíos en las reformas del sexenio 2018-2024. A continuación, se presenta un resumen de los capítulos que componen este libro.

En el primer capítulo, “Relaciones ejecutivo-legislativo durante la Cuarta Transformación en México: Análisis de la dinámica política en la Cámara de Diputados y sus implicaciones para la gobernabilidad democrática”, de Fernando Patrón Sánchez, se analiza cómo la mayoría legislativa lograda por MORENA ha permitido a la presidencia avanzar rápidamente con su agenda de reformas. El autor ofrece un análisis crítico de cómo este control sobre el congreso ha reducido los espacios de diálogo y negociación, debilitando los contrapesos tradicionales entre los poderes. Patrón Sánchez destaca las implicaciones para la gobernabilidad democrática, señalando que la concentración de poder en el ejecutivo puede socavar a largo plazo la calidad de la democracia, al generar un congreso subordinado y menos capaz de actuar como contrapeso real al poder presidencial.

En el segundo capítulo, “La 4T y el presidencialismo: Un análisis sobre el desgaste institucional de las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal (2018-2021)”, de Mario Joel Ramírez Hernández, se examina el impacto del presidencialismo en las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal. El autor argumenta que la centralización del poder ha debilitado estos mecanismos de supervisión y control en las

entidades federativas, afectando la capacidad de rendición de cuentas a nivel local. Ramírez Hernández hace un paralelismo con el régimen priista, sugiriendo que la concentración del poder en el ejecutivo bajo la 4T ha reproducido dinámicas de control que limitan la independencia de los órganos fiscalizadores estatales. El capítulo es una reflexión crítica sobre los efectos de estas prácticas para la institucionalidad en el nivel subnacional.

En el tercer capítulo, “El relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública desde el enfoque de la corrupción estructural”, Irma Eréndira Sandoval presenta un análisis sobre las reformas de la Secretaría de la Función Pública (SFP) bajo el prisma de la corrupción estructural. Sandoval sostiene que la corrupción debe entenderse como un problema estructural vinculado con la dominación de intereses de poder sobre las instituciones, y no simplemente como actos aislados de corrupción individual. El capítulo evalúa los logros y limitaciones de las políticas anticorrupción de la Cuarta Transformación, destacando los esfuerzos por mejorar la rendición de cuentas y la transparencia dentro de la administración pública. Sin embargo, Sandoval también reconoce que las reformas han enfrentado resistencias internas, lo que ha obstaculizado el alcance de los cambios propuestos por la SFP.

El cuarto capítulo, titulado “La idea de la austeridad y las reformas neoliberales a la administración pública”, de Diana Vicher García, ofrece un análisis detallado sobre el impacto de la austeridad en la administración pública, desde su concepción histórica hasta su aplicación en México, centrándose en la austeridad republicana implementada durante la Cuarta Transformación. El capítulo aborda cómo la austeridad ha sido una herramienta de política económica que, en muchos casos, ha debilitado al Estado y afectado negativamente la capacidad de las instituciones para cumplir con sus funciones. Además, realiza una crítica a las medidas de austeridad implementadas en México bajo la 4T, argumentando que, aunque la retórica de la “austeridad republicana” busca diferenciar-

se de las políticas neoliberales, en la práctica ha reproducido muchas de las mismas lógicas, como los recortes presupuestales y la disminución de la capacidad del aparato burocrático.

En el quinto capítulo, “La política de contrataciones públicas en la Administración Pública Federal en México de 2018 a 2023”, de Sofía Salgado Remigio, se examina cómo las reformas de la Cuarta Transformación han afectado la política de contrataciones públicas. Salgado Remigio ofrece un análisis detallado de los cambios en la legislación que han transferido competencias clave entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. La autora se enfoca en cómo estas modificaciones han buscado aumentar la transparencia y reducir la corrupción en los procesos de contratación gubernamental, aunque también señala que los retos en la implementación de estos mecanismos persisten. Se destaca la importancia de fortalecer los mecanismos de control y supervisión para evitar que la corrupción se mantenga en las contrataciones públicas, un área históricamente vulnerable en la administración pública mexicana.

En el sexto capítulo, “Un balance de la política social en la 4T: El sexenio 2018-2024 en México”, de Katya Rodríguez Gómez, se realiza un análisis crítico y pertinente sobre los cambios en la política social durante la Cuarta Transformación. La autora evalúa programas sociales emblemáticos, como la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, las Becas para el Bienestar “Benito Juárez”, Sembrando Vida, y “Jóvenes Construyendo el Futuro”, destacando su impacto positivo en la redistribución de recursos hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. Sin embargo, Rodríguez Gómez también advierte sobre las limitaciones estructurales de estos programas, señalando la falta de una perspectiva a largo plazo que promueva el empleo sostenible y la autosuficiencia económica. Su crítica se centra en el enfoque de transferencias directas, que si bien han sido efectivas en el corto plazo, no resuelven los problemas estructurales de pobreza ni generan condiciones para un desarrollo económico sostenible.

Además, subraya la importancia de asegurar la sostenibilidad fiscal de estos programas a futuro.

En el séptimo capítulo, “El derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, con especial énfasis en la gestión presidencial en México, 2018-2024”, de José Jesús Soriano Flores y José Manuel Ledezma Rosas, se aborda el derecho a la participación ciudadana en el contexto de las reformas políticas de la Cuarta Transformación. Los autores se enfocan en los mecanismos de democracia directa, como las consultas populares y referendos, que fueron promovidos por el gobierno de López Obrador como herramientas para empoderar a los ciudadanos. El capítulo ofrece una visión crítica sobre la efectividad de estos mecanismos, argumentando que en muchos casos han sido utilizados de manera instrumental para legitimar decisiones previamente tomadas por el ejecutivo, en lugar de representar un ejercicio genuino de democracia participativa. Se evalúan las implicaciones de este enfoque para la calidad de la participación ciudadana y su relación con el sistema constitucional.

En el octavo capítulo, “Apuntes y recuento sobre la organización del aparato público federal en México. A propósito de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)”, de Rosa María Pérez Vargas, se presenta una revisión detallada de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El capítulo proporciona un recuento descriptivo sobre los cambios en la estructura de la administración pública federal, destacando cómo estas modificaciones han buscado responder a los desafíos de gestión que enfrenta el gobierno en un contexto de transformación política. Pérez Vargas ofrece una visión integral sobre cómo las reformas estructurales han intentado mejorar la eficiencia y la capacidad administrativa del Estado.

En conjunto, los capítulos de este libro ofrecen una evaluación académica minuciosa y balanceada de las reformas impulsadas durante la Cuarta Transformación. A través de una variedad de enfoques analíticos, los autores explo-

ran las tensiones inherentes a un proyecto de transformación de esta magnitud, desde la centralización del poder en el ejecutivo hasta los cambios en la administración pública y la implementación de políticas sociales. Aunque la 4T ha logrado avances en áreas como la inclusión social, los desafíos persisten, particularmente en términos de sostenibilidad institucional y respecto a los riesgos para la gobernabilidad democrática.

El presente volumen, por lo tanto, invita a una reflexión profunda sobre el impacto de estas reformas y su capacidad para transformar de manera duradera el sistema político y administrativo en México. Al ofrecer un balance entre logros y desafíos, el libro contribuye al debate sobre la realidad actual del país y sobre los caminos que pueden tomar la política y la administración pública en el futuro inmediato.

Relaciones ejecutivo-legislativo durante la Cuarta Transformación en México: Análisis de la dinámica política en la Cámara de Diputados y sus implicaciones para la gobernabilidad democrática

Fernando Patrón Sánchez

Introducción

En los últimos años, México ha experimentado un cambio profundo en su estructura política a través del proyecto de la Cuarta Transformación (4T), encabezado por el expresidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Este concepto, que busca una transformación integral de las instituciones políticas, sociales y económicas, ha puesto en el centro de la discusión las relaciones entre los poderes del Estado, especialmente entre el ejecutivo y el legislativo. La 4T, en su intento por redefinir el rumbo del país, ha reconfigurado la dinámica de poder entre ambos órganos, reviviendo una relación marcada por el predominio del ejecutivo, algo que parecía haberse debilitado desde el periodo denominado, en la década de los 90, como transición democrática.

La victoria electoral de MORENA en 2018 no solo permitió a AMLO acceder a la presidencia, sino que también consolidó una mayoría abrumadora en ambas cámaras del congreso, otorgando al ejecutivo un control casi absoluto de la agenda legislativa. Este control, sin necesidad de negociar con otras fuerzas políticas, ha generado un escenario político en el que la discusión y el consenso han cedido su lugar a un proceso legislativo dominado por un solo partido. Esta concentración

ción del poder ha sido justificada por el gobierno como necesaria para implementar las profundas reformas estructurales prometidas bajo el mandato de la 4T, pero ha levantado preocupaciones sobre el equilibrio de poderes y los contrapesos necesarios en una democracia funcional.

Este capítulo explora cómo la llegada de la Cuarta Transformación ha alterado la relación entre el ejecutivo y el legislativo en México. A lo largo del análisis, se destacará cómo el retorno a una mayoría legislativa dominante, similar a los períodos previos a la democratización de 1997, ha permitido al ejecutivo avanzar en una agenda ambiciosa de reformas sin la necesidad de comprometerse con la oposición. A su vez, se analizarán las consecuencias de este fenómeno en términos de polarización política, la erosión de los contrapesos y la calidad de la gobernabilidad democrática en el país.

El análisis también incluye una revisión comparativa de las dinámicas legislativas anteriores al periodo de la 4T, particularmente entre los años 2000 y 2018, etapa en la que los presidentes se vieron obligados a negociar en un congreso más plural y dividido. Se analizarán comparativamente las tasas de aprobación de las iniciativas presidenciales y las reformas constitucionales entre estos diferentes períodos, lo que permitirá una mejor comprensión del impacto que ha tenido el control absoluto del legislativo en la capacidad del gobierno para promulgar leyes de forma rápida, potencialmente a costa del diálogo democrático. De manera específica, se abordará cómo la polarización presente en las votaciones del congreso durante la 4T se ha convertido en un elemento determinante que reduce considerablemente los espacios de deliberación y consenso.

El capítulo concluye con una reflexión sobre las posibles consecuencias que podría tener para la gobernabilidad democrática la concentración del poder en el ejecutivo. En particular, se analizan riesgos tales como el retorno de prácticas autoritarias, la fragilidad creciente de los mecanismos

de control institucional y la pérdida de cooperación efectiva entre poderes. Desde esta perspectiva, la relación entre el ejecutivo y el legislativo durante la 4T representa no solo un cambio político importante, sino también un reto significativo para la calidad y permanencia de la democracia mexicana.

La relación congreso y presidentes, entre el dominio y la cooperación

La relación entre el congreso y el ejecutivo en México ha sido un tema de intenso debate académico, especialmente en lo que respecta a los equilibrios de poder y los riesgos asociados con las mayorías legislativas abrumadoras. A lo largo de la historia política del país, la interacción entre ambos poderes ha oscilado entre momentos de dominio absoluto del ejecutivo, como fue característico durante los gobiernos del PRI, y períodos de mayor pluralidad y negociación, especialmente tras la transición democrática de 1997. Este apartado tiene como objetivo explorar la evolución de esta relación y cómo el regreso a una mayoría legislativa unificada bajo la 4T ha planteado nuevos retos para la gobernabilidad democrática.

Dominio presidencial y mayorías aplastantes: el legado del PRI

Durante gran parte del siglo XX, México fue gobernado por un sistema en el que el presidente controlaba de manera casi absoluta el congreso, especialmente durante los sexenios del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Como señala Carpizo (1978), el presidente no solo era el líder del poder ejecutivo, sino también el jefe *de facto* del legislativo y del partido gobernante. En este contexto, el congreso funcionaba más como una extensión del ejecutivo que como un poder autónomo capaz de fiscalizar o contrapesar las decisiones presidenciales. Esta dinámica de subordinación casi total del legislativo generó un sistema donde la falta de rendición de

cuentas y la centralización del poder en la figura del presidente eran la norma.

La mayoría aplastante del PRI en el congreso, especialmente durante las décadas de los 60, 70 y 80, limitaba cualquier posibilidad de negociación con otras fuerzas políticas, ya que no había una oposición lo suficientemente fuerte como para desafiar la hegemonía del partido dominante. Esto permitió la aprobación de reformas y leyes sin mayor debate, pero también generó un sistema político que, según Casar (2020), sufría de una baja calidad democrática debido a la falta de participación efectiva de las minorías.

El riesgo inherente a esta concentración de poder es lo que O'Donnell (1994) describe como democracia delegativa, refiriéndose a sistemas donde los presidentes, al ganar por una mayoría abrumadora, actúan con la convicción de que poseen un mandato directo del pueblo para gobernar sin límites o controles efectivos por parte de otras instituciones, como el congreso. En estos casos, las mayorías legislativas se convierten en herramientas para consolidar aún más el poder del ejecutivo, reduciendo la necesidad de negociación o consenso.

Las elecciones de 1997 transformaron la relación ejecutivo-legislativo, creando un entorno donde la negociación multipartidista se volvió esencial para la gobernabilidad y la aprobación de leyes clave.

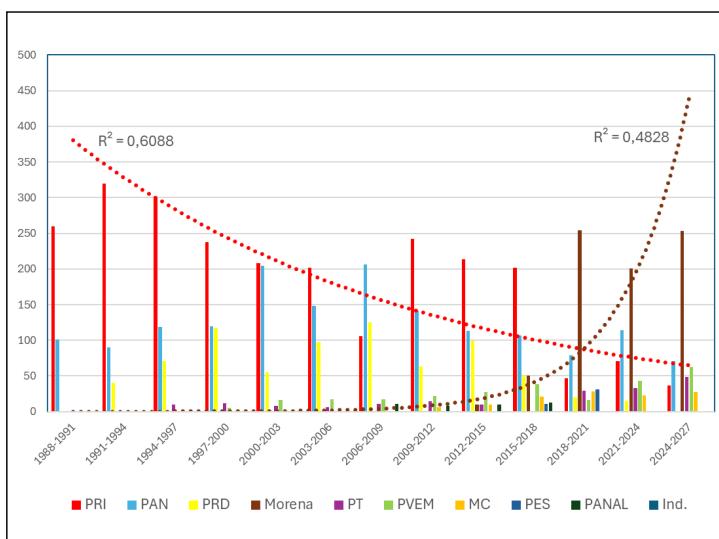
Este periodo de configuraciones multipartidistas, que duró hasta 2018, se caracterizó por un aumento en la deliberación legislativa y una mayor participación de la oposición en el proceso de toma de decisiones. Mainwaring y Shugart (1997), sostienen que los sistemas con configuraciones multipartidistas tienden a ser más estables y democráticos, ya que obligan a los presidentes a formar coaliciones y negociar con los partidos opositores, lo que evita el autoritarismo y promueve la cooperación interinstitucional.

En las últimas cuatro décadas, como lo muestra la gráfica 1, la política mexicana ha experimentado un cambio pro-

fundo con el declive del PRI como partido hegemónico y el auge de MORENA como nuevo poder dominante.

El surgimiento de nuevos partidos y la caída de los tradicionales refleja un proceso de fragmentación política, donde el poder ya no está concentrado en uno o dos partidos, sino distribuido entre varios actores, aunque MORENA parece estar consolidando una nueva hegemonía.

Gráfica 1. Evolución del número de diputados por partido político en la Cámara de Diputados (1988-2027)



Fuente: Patrón y González (2022, p. 104), y <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tus-diputados>

El coeficiente de determinación (R^2) nos ayuda a entender en qué medida las líneas de tendencia predicen los cambios en el número de diputados de cada partido a lo largo del tiempo. En el caso del PRI, con un R^2 de 0.6088, la línea de tendencia muestra que el declive en su número de diputados a lo largo de las últimas tres décadas es relativamente predecible y consistente con la evolución política de México. Esto refleja una pérdida sostenida de influencia en el congreso. Por otro

lado, el R^2 de 0.4828 para MORENA indica que, aunque hay una tendencia ascendente clara desde su surgimiento, la variabilidad en los datos es mayor, en parte debido a que MORENA es un partido relativamente nuevo que ha experimentado fluctuaciones importantes en un corto periodo. Esto sugiere que, aunque la línea de tendencia proyecta un crecimiento, el comportamiento de MORENA aún tiene un grado significativo de incertidumbre.

La gráfica también refleja cómo la dinámica de mayorías legislativas ha cambiado sustantivamente. Durante los años en que el PRI dominaba, no necesitaba formar coaliciones para aprobar leyes, pero la aparición de MORENA ha creado una nueva era de mayorías legislativas. El impacto de estas mayorías ha transformado el proceso legislativo, limitando la necesidad de negociación con la oposición en el congreso.

La discusión entre gobiernos unificados y divididos ha sido un punto central en la teoría política para comprender la eficacia de los sistemas presidenciales, particularmente en América Latina. Canello y Vieira (2012) muestran que los presidentes tienen diversas estrategias para gestionar las coaliciones y mantener la gobernabilidad. Estas estrategias incluyen el uso de poderes legislativos especiales, como los decretos, y la búsqueda de alianzas parciales que, aunque no garantizan una mayoría estable, permiten la aprobación de políticas clave. Este tipo de arreglos, argumentan los autores, son resultado de la combinación de factores políticos e institucionales, que varían según el contexto de cada país. En los casos donde los presidentes no logran formar coaliciones mayoritarias, es más probable que utilicen sus poderes unilaterales, como la capacidad de emitir decretos, para sortear el bloqueo legislativo. Sin embargo, esta situación aumenta el riesgo de conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que puede llevar a un estancamiento político (Canello & Viera, 2012).

En contextos presidenciales como el de México, la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo puede variar significativamente dependiendo de si el presidente cuenta con mayo-

ría legislativa, lo que constituye un gobierno unificado, o si enfrenta un congreso fragmentado y con una representación minoritaria de su partido en tal congreso, lo que da lugar a un gobierno dividido. En un gobierno unificado, el presidente cuenta con una mayoría en ambas cámaras del congreso, lo que le otorga una gran capacidad para implementar su agenda sin necesidad de buscar acuerdos multipartidistas. Mayhew (1991), sugiere que los gobiernos unificados permiten mayor eficiencia en la producción legislativa, ya que el ejecutivo tiene un control casi absoluto sobre el proceso legislativo. En el caso de México, el gobierno de AMLO bajo la 4T ha sido un claro ejemplo de esta dinámica, donde MORENA y sus aliados en el congreso han facilitado la rápida aprobación de reformas clave sin mayor resistencia.

Sin embargo, la concentración de poder en un solo partido puede generar riesgos para la democracia. Blondel (2006) advierte que, en los gobiernos presidenciales unificados, el congreso tiende a perder autonomía y se convierte en un “sello de goma” del ejecutivo. Este tipo de dinámica, como indican Levitsky y Ziblatt (2018), puede debilitar los controles democráticos y erosionar los contrapesos institucionales, especialmente si el presidente utiliza su control sobre el congreso para consolidar su poder.

El poder de la oposición efectivamente aumenta entre más fragmentada se encuentre la composición política del congreso y la negociación sea una condición necesaria para aprobar la legislación. En estos casos, la fragmentación legislativa fomenta la deliberación y el consenso. Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que las configuraciones multipartidistas, aunque menos eficientes en términos de producción legislativa, promueven un mayor equilibrio de poder y una mayor calidad democrática.

Las elecciones de 1997 marcaron un punto de inflexión en la relación entre el ejecutivo y el legislativo en México. La pérdida de mayorías absolutas obligó a los presidentes a negociar de manera constante con un congreso fragmentado,

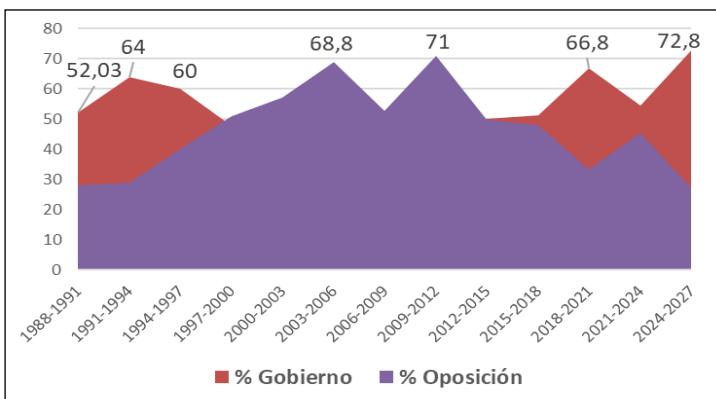
transformando el proceso legislativo en un espacio donde la construcción de alianzas y el concertar se volvieron fundamentales para la aprobación de reformas clave. Según Llanos y Nolte (2006), las legislaturas en contextos de configuraciones multipartidistas asumen un rol más activo en la modificación y rechazo de propuestas legislativas del ejecutivo. A pesar de la percepción de que los congresos son “reactivos”, argumentan que, en contextos de mayor fragmentación, el legislativo puede influir significativamente en el proceso de políticas públicas, actuando como un espacio de control y ajuste a las iniciativas del ejecutivo.

Como lo documenta Valencia (2020), este periodo (2000-2018) también trajo consigo un mayor grado de autonomía para el congreso, que empezó a ejercer su función de fiscalización de manera más activa, cuestionando las decisiones del ejecutivo y limitando su capacidad para gobernar unilateralmente. La creación de instituciones autónomas, como el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), entre otros órganos constitucionalmente autónomos, reflejó este nuevo equilibrio de poder.

Sin embargo, la dinámica de las configuraciones multipartidistas también tuvo sus desventajas. Como se discutirá más adelante, las negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo suelen ser costosas, no solo en términos de tiempo, sino también en concesiones políticas que pueden ir en detrimento de la coherencia de las políticas públicas. El concepto de “concertación”, acuñado en los años 80, refleja esta dinámica. Aunque en apariencia se lograban acuerdos entre el presidente y la oposición, estos acuerdos eran frágiles y a menudo implicaban ceder a demandas que fragmentaban la implementación de políticas coherentes. La fragmentación del congreso y la falta de mayorías legislativas claras pueden llevar a una parálisis legislativa, aunque no ha sido el caso en el periodo de configuraciones multipartidistas en México entre 1997 y 2018, como veremos más adelante.

A continuación, en la gráfica 2, se presenta un análisis comparativo de escaños entre los bloques de gobierno y oposición a lo largo del tiempo, el cual nos puede ayudar a identificar las tendencias en la distribución del poder en el congreso.

Gráfica 2. Porcentaje de escaños por bloques de partidos (oposición vs. gobierno) en la Cámara de Diputados, 1988-2027



Fuente: elaboración propia con base en http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

*De 1998 a 2021 los datos corresponden al último año de cierre de las legislaturas. De 2021 a 2024 los datos corresponden al 5 de octubre de 2021. De 2024 a 2027 los datos corresponden al 1º de octubre de 2024

El bloque del partido en el gobierno ha visto fluctuaciones considerables a lo largo del periodo considerado en la gráfica 2. El PRI dominó desde 1988 hasta el año 1997, cuando pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir del 2000, cuando el PAN asumió el poder, los porcentajes del bloque de gobierno cayeron a niveles más bajos, fluctuando entre 28.4% y 41.2% durante sus administraciones. El bloque opositor fue relativamente fuerte entre los años 2000 y 2012, alcanzando hasta 71% de los escaños (2009-2012). Esto se puede interpretar como un momento de fragmentación alta, donde la oposición tuvo más poder para influir en el congreso. Sin embargo, a partir de 2018,

la oposición ha disminuido significativamente en comparación con los escaños del gobierno, cayendo a 27.2% para el periodo 2024-2027.

En síntesis, la gráfica anterior muestra una clara alternancia de poder, con picos y valles que reflejan los cambios de liderazgo en el país. Sin embargo, el ciclo parece inclinarse hacia una mayor centralización del poder en el bloque gubernamental, especialmente con la aparición de nuevas coaliciones como la de MORENA y sus aliados. La transición política en México, desde el predominio del PRI hasta la consolidación de coaliciones en la oposición, y ahora la emergencia de MORENA y sus aliados, muestra un ciclo en el que el poder legislativo ha oscilado entre varios partidos. Empero, la concentración de poder en los últimos años en el bloque de MORENA plantea preguntas sobre la representación y el pluralismo político en el congreso.

De la “concertación” al “no le cambien ni una coma”

Dentro del vaivén político en México en las últimas décadas, la relación entre el ejecutivo y el legislativo ha experimentado transformaciones profundas, marcadas, a su vez, por el tránsito desde la negociación constante y la construcción de consensos hasta la consolidación del poder en un solo bloque. Durante la transición democrática que comenzó en los años 90 y se consolidó tras las elecciones de 1997, los presidentes mexicanos perdieron el control absoluto sobre el congreso, lo que obligó al ejecutivo a negociar con la oposición para la aprobación de reformas clave. Este proceso fue caracterizado por la concertación, un término que describe el acuerdo informal entre el PRI y la oposición, principalmente el PAN, mediante el cual el partido gobernante cedía posiciones estratégicas para garantizar estabilidad política y evitar confrontaciones abiertas (Middlebrook, 2004; Magaloni, 2006). A pesar de la apertura que este mecanismo permitió, el PRI

conservó un control firme sobre el sistema político y evitó que la transición hacia la pluralidad electoral derivara en una pérdida total de su hegemonía.

Durante el periodo de concertación, la gobernabilidad se basaba en la capacidad del ejecutivo para negociar y formar alianzas. El PRI cedía en puntos clave de sus propuestas, permitiendo la inclusión de las demandas de la oposición, y lograba preservar su control en áreas fundamentales del gobierno. Como señala Magaloni (2006), aunque se permitió un mayor grado de competencia electoral, el PRI diseñó un sistema en el que sus concesiones estratégicas le aseguraban mantener el control sobre las instituciones y la estabilidad política.

Un ejemplo posterior de este tipo de dinámica negociadora fue el Pacto por México (2012), un acuerdo entre el PRI, PAN y PRD que permitió la aprobación de reformas estructurales significativas, como la educativa y la energética, bajo la administración de Enrique Peña Nieto. Este pacto fue una muestra contemporánea de concertación política, donde el gobierno construyó amplias coaliciones legislativas para evitar la parálisis y avanzar en su agenda. Sin embargo, según Valencia (2020), el pacto también evidenció la asimetría en el poder negociador, ya que, aunque la oposición participó en el proceso, no logró incorporar completamente sus propuestas en las reformas aprobadas.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador en 2018 y la consolidación de MORENA como fuerza dominante en el congreso, la dinámica de negociación que caracterizó a la concertación fue reemplazada por un enfoque más centralizado. La frase “no le cambien ni una coma”, utilizada por AMLO para describir su expectativa sobre las iniciativas enviadas al congreso, refleja un cambio en la relación ejecutivo-legislativo. En lugar de formar alianzas y negociar con la oposición, el presidente buscó aprobar sus propuestas sin modificaciones significativas, utilizando su mayoría legislativa para evitar concesiones.

Este cambio ha llevado a un retroceso en la función deliberativa del congreso. Mientras que, en los períodos de pluralidad legislativa entre 1997 y 2018, el legislativo actuaba como un contrapeso efectivo al ejecutivo, bajo la 4T el congreso ha asumido un papel subordinado. En este sentido, Llanos y Nolte (2006) advierten que, en contextos donde el ejecutivo domina al poder legislativo, se reduce la calidad de la deliberación y se limitan las voces opositoras, lo que puede afectar la legitimidad democrática.

La concentración de poder bajo MORENA ha permitido una mayor eficiencia en términos de gobernabilidad, pero también plantea riesgos para la estabilidad democrática a largo plazo. Como señalan Levitsky y Ziblatt (2018), cuando las mayorías aplastantes eliminan los contrapesos los líderes pueden utilizar su control para debilitar las instituciones que garantizan la rendición de cuentas. O'Donnell (1994) también advierte que, sin contrapesos efectivos, los presidentes tienden a gobernar de manera unilateral, lo que puede derivar en prácticas autoritarias.

En síntesis, la relación entre el congreso y el presidente, en México, ha oscilado entre momentos de dominio y momentos de cooperación. La concentración del poder en un solo bloque, sin los contrapesos adecuados, puede erosionar los cimientos de la democracia y comprometer la estabilidad política a largo plazo. Para mostrar esta tendencia, el cuadro 1 proporciona una visión detallada de la distribución de escaños entre el bloque en el gobierno y los partidos opositores en el periodo que va desde 1988 hasta las proyecciones de 2027. A partir de estos datos, es posible observar una transición clara de un congreso con mayor pluralidad partidista a uno en el que el dominio de un solo bloque partidista ha eliminado la necesidad de negociación política.

Durante los períodos comprendidos entre 1997 y 2012, en la Cámara de Diputados, los bloques opositores superaron al bloque gobernante en escaños, lo que obligó a los presidentes emanados de los partidos PRI y PAN a negociar

activamente con el congreso para avanzar su agenda legislativa. En este contexto, el proceso de concertación era esencial para mantener la gobernabilidad, ya que ningún partido tenía el control absoluto de la cámara. La necesidad de consensos permitió la inclusión de intereses diversos en la formulación de leyes, y obligó al ejecutivo a ceder y buscar acuerdos multipartidistas. Este escenario, que refleja una distribución más balanceada del poder entre gobierno y oposición, mantuvo vigente, aunque de manera parcial, la función del legislativo como un poder no subordinado al ejecutivo (Casar, 2020; Magaloni, 2006; Patrón & González, 2022; Negretto, 2006).

El cuadro también refleja el cambio drástico que se produjo en 2018 con la llegada de MORENA. A partir del periodo 2018-2021, MORENA junto con el PES, el PT y el PVEM logró una representación abrumadora en la Cámara de Diputados, con 66.8% de los escaños, eliminando la necesidad de contar con la oposición. Este control mayoritario sobre el congreso permitió a Andrés Manuel López Obrador implementar su agenda sin grandes obstáculos ni negociaciones significativas. Sin embargo, al perder la mayoría calificada en las elecciones federales intermedias de 2021, la agenda legislativa de reformas constitucionales en la Cámara de Diputados se vio cortada e impedida por parte de la oposición (Puente, 2021). Esto se reflejó en los rechazos a reformas constitucionales tales como la reforma a la industria eléctrica nacional y la reforma político-electoral, entre otras, en 2022.

La actual tendencia hacia una mayoría abrumadora en la cámara se mantiene en las proyecciones para el periodo 2024-2027, donde MORENA y sus aliados alcanzan 72.2% de los escaños, consolidando aún más su dominio legislativo. Este mapa sobre la distribución del poder pone en evidencia cómo la dinámica de mayorías ha oscilado entre momentos de equilibrio y cooperación y la actual concentración del poder en manos del ejecutivo.

Cuadro 1. Relación entre bloques del partido en el gobierno y bloques opositores en la Cámara de Diputados, 1988-2027

Periodo	Bloque partido en el gobierno	Escaños	%	Bloque partido(s) opositores	Escaños	%
1988-1991	PRI	260	52.03	PAN	101	27.97
1991-1994	PRI	320	64	PAN, PRD	130	28.88
1994-1997	PRI	300	60	PAN, PRD, PT	200	40
1997-2000	PRI	239	47.8	PAN, PRD, PT, PVEM	254	50.8
2000-2003	PAN	206	41.2	PRI, PRD, PT, PVEM	285	57
2003-2006	PAN	147	29.4	PRI, PRD, PT, PVEM	344	68.8
2006-2009	PAN	206	41.2	PRI, PRD, PT, PVEM, PANAL	264	52.8
2009-2012	PAN	142	28.4	PRI, PRD, PT, PVEM, PANAL, MC	355	71
2012-2015	PRI, PVEM, PANAL	251	50.2	PAN, PRD, PT, MC	249	49.8
2015-2018	PRI, PVEM, PANAL	256	51.2	PAN, PRD, PT, MC, MORENA, PES	240	48
2018-2021	MORENA, PT, PES, PVEM	334	66.8	PAN, PRI, PRD, MC	166	33.2
2021-2024	MORENA, PT, PVEM	273	54.6	PAN, PRI, PRD, MC	227	45.4
2024-2027	MORENA, PT, PVEM	364	72.8	PAN, PRI, PRD, MC	136	27.2

Fuente: elaboración propia con base en http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html y <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

*De 1998 a 2021 los datos corresponden al último año de cierre de las legislaturas. De 2021 a 2024 los datos corresponden al 5 de octubre de 2021. De 2024 a 2027 los datos corresponden al 1º de octubre de 2024

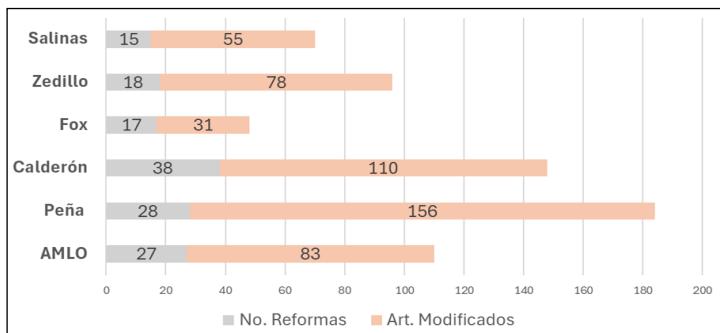
Entre reformas y mayorías congresuales

En sistemas presidenciales, la capacidad del poder ejecutivo para impulsar su agenda legislativa está directamente influenciada por la configuración del congreso y por la rela-

ción de fuerzas entre el ejecutivo y el legislativo. A lo largo de las últimas tres décadas, los presidentes han enfrentado distintos escenarios legislativos que han condicionado su éxito en la aprobación de reformas constitucionales y de iniciativas ejecutivas. Este apartado examina cómo los factores políticos, las mayorías legislativas y las coaliciones han impactado el número de reformas constitucionales, los artículos modificados y el desempeño legislativo de varios presidentes, desde Carlos Salinas de Gortari hasta Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

La gráfica 3 muestra el número de reformas constitucionales aprobadas y el número de artículos modificados por cada presidente entre 1988 y 2024 (Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quezada, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador). En términos de artículos constitucionales modificados, Enrique Peña Nieto se destaca con 156 artículos modificados a través de 28 reformas durante su sexenio. Este número de reformas y modificaciones es el más alto registrado en las últimas décadas y es un reflejo directo de la coalición creada mediante el Pacto por México, como mencionamos anteriormente.

Gráfica 3. Número de reformas y artículos constitucionales modificados por presidente (1988-2024)



Fuente: elaboración propia con base en http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html y https://www.senado.gob.mx/informacion/legislacion_aprobada

A lo largo de la historia política reciente en México, incluso en períodos con ausencia de mayorías legislativas, los presidentes han logrado avanzar en la aprobación de reformas constitucionales significativas. A pesar de enfrentar congresos fragmentados y la necesidad de negociar con múltiples fuerzas políticas, mandatarios como Vicente Fox y Felipe Calderón lograron importantes modificaciones constitucionales. Estos presidentes, que gobernaron en contextos de gobierno dividido, utilizaron estrategias de concertación y negociación para construir consensos suficientes que permitieran aprobar sus reformas. Aunque la falta de una mayoría legislativa dificultaba el proceso, los acuerdos con sectores de la oposición o alianzas con partidos más pequeños les permitieron avanzar en su agenda constitucional. Este fenómeno muestra que, aunque la falta de mayorías legislativas puede ser un desafío para la gobernabilidad, no es un obstáculo insalvable para la aprobación de reformas clave en el sistema político mexicano.

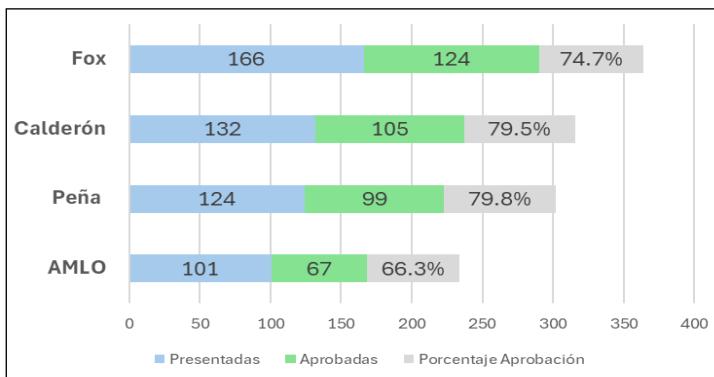
En contraste, a pesar de contar con mayorías legislativas durante gran parte de su mandato, Andrés Manuel López Obrador no logró aprobar tantas reformas constitucionales como se podría haber anticipado. Aunque MORENA y sus aliados dominaban la Cámara de Diputados y el Senado, la polarización extrema limitó las posibilidades de negociación y consenso, reduciendo el margen para la aprobación de reformas constitucionales. Esta polarización se vio exacerbada por la falta de diálogo con los partidos opositores y por la insistencia del presidente en impulsar una agenda sin cambios ni modificaciones, lo que generó bloqueos legislativos e impidió la construcción de mayorías calificadas, necesarias para las reformas estructurales. Esta situación se observó claramente durante la legislatura LXV (2021-2024), donde se impidió la aprobación de reformas constitucionales, debido a que no se permitió la negociación de las iniciativas. Esta situación ciertamente cambió con los resultados de la elección federal, en 2024, cuando MORENA y su bloque partidista consiguieron

72.8% de la Cámara de Diputados y 66% del Senado. En los primeros meses de la LXVI legislatura (2024-2027) se aprobaron tres reformas constitucionales, de las cuales algunas habían sido bloqueadas anteriormente por la oposición: la reforma judicial para elegir a ministros y jueces por voto popular, el control de la Guardia Nacional por la Secretaría de la Defensa Nacional, y el reconocimiento de derechos a pueblos indígenas y afromexicanos.

Un factor que influye en el desempeño legislativo de los presidentes mexicanos no es solo la mayoría o minoría en el congreso, sino también el nivel de polarización política y la cohesión interna de los partidos gobernantes. Como señala Fiorina (1996), los gobiernos unificados tienden a ser más eficientes en términos de aprobación legislativa, debido a la cohesión partidista. Sin embargo, la experiencia de AMLO demuestra que, incluso con una mayoría, la polarización puede reducir la eficiencia legislativa. El bloqueo de reformas constitucionales por parte de la oposición refleja cómo la polarización extrema puede paralizar el proceso legislativo, limitando la capacidad del presidente para avanzar en su agenda.

Por otro lado, como un acercamiento con el fin de evaluar la capacidad de los presidentes para avanzar en su agenda legislativa, podemos revisar el número de iniciativas presentadas y aprobadas por el poder ejecutivo en la Cámara de Diputados. La gráfica 4 muestra una comparación entre los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador en términos del número de iniciativas totales presentadas y cuántas de ellas fueron aprobadas. Además, refleja el porcentaje de aprobación de cada mandatario, lo que permite identificar no solo el volumen de iniciativas aprobadas, sino también la eficiencia legislativa en distintos contextos de poder.

Gráfica 4. Número de iniciativas presentadas y aprobadas por el poder ejecutivo (2000-2024)



Fuente: elaboración propia con base en http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html y https://www.senado.gob.mx/informacion/legislacion_aprobada

A primera vista, se observa que los presidentes que gobernarón en períodos de mayor fragmentación legislativa, como Fox y Calderón, lograron tasas de aprobación notablemente altas, a pesar de no contar con mayorías legislativas en el Congreso. Vicente Fox, quien presentó un total de 166 iniciativas, consiguió que 74.7% de ellas fueran aprobadas, lo cual se traduce en 124 iniciativas aprobadas. Felipe Calderón, por su parte, alcanzó una tasa de aprobación aún mayor, con 79.5% de sus 132 iniciativas, es decir, 105 fueron aprobadas, destacándose por su habilidad para formar consensos y alianzas en un entorno polarizado.

En contraste, Enrique Peña Nieto, quien tuvo el respaldo del Pacto por México y contó con un congreso más favorable, presentó 124 iniciativas, de las cuales 99 fueron aprobadas, lo que representa 79.8% de efectividad legislativa. A pesar de contar con una coalición estable, el número de iniciativas presentadas por Peña fue ligeramente menor que con Fox o Calderón, pero su tasa de aprobación fue prácticamente igual de alta, lo que refleja la capacidad de la coalición para impulsar reformas de gran envergadura.

Finalmente, Andrés Manuel López Obrador, a pesar de haber iniciado su gobierno con una mayoría legislativa significativa, enfrentó un escenario más complejo de polarización y enfrentamientos con la oposición. De las 101 iniciativas presentadas, solo 66.3% fueron aprobadas, es decir, 67 iniciativas. Esta cifra es notablemente inferior a la de sus predecesores, lo que sugiere que, aunque MORENA y sus aliados dominaron el congreso, la falta de negociación y el clima de confrontación dificultaron la aprobación de sus propuestas en comparación con los presidentes anteriores.

En síntesis, la relación entre el ejecutivo y el legislativo en México ha estado condicionada por la configuración del congreso y las dinámicas de negociación política. A lo largo de las últimas décadas, los presidentes han enfrentado diferentes escenarios, desde la necesidad de construir alianzas en contextos de gobiernos divididos, hasta la consolidación de mayorías legislativas. Sin embargo, tanto la presencia de mayorías como la fragmentación del poder han generado desafíos y oportunidades únicas para cada administración. La experiencia muestra que, más allá de la simple configuración de fuerzas en el congreso, factores como la polarización política y las estrategias de negociación han sido decisivos para definir el éxito en la aprobación de reformas y en la implementación de agendas legislativas.

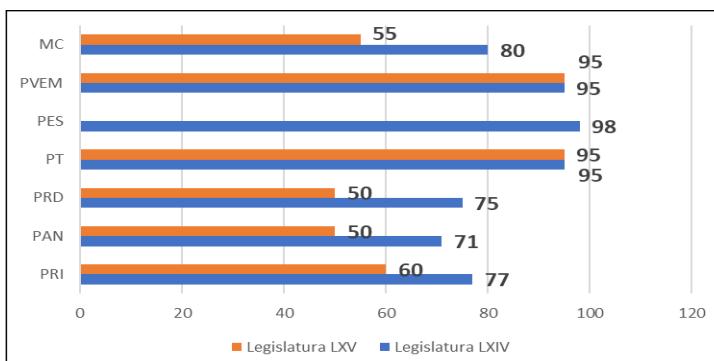
Polarización entre bloque opositor y bloque gobernante durante la 4T

La dinámica de polarización legislativa durante la 4T puede explicar algunas de las dinámicas entre oposición y gobierno en la Cámara de Diputados. En este subapartado, se analiza cómo esta polarización se manifestó en las legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024), particularmente en términos de alineamiento de las bancadas con el partido mayoritario MORENA. Este análisis permite observar cómo el cambio en la configuración de fuerzas legislativas influye en la coopera-

ción o el conflicto entre el bloque oficialista y la oposición, y cómo estas relaciones se transforman cuando el partido gobernante pierde su capacidad para aprobar reformas constitucionales sin el apoyo de otros partidos.

En la LXIV Legislatura (2018-2021), MORENA y sus aliados (PVEM, PT y PES) contaron con una mayoría calificada que les permitió aprobar reformas constitucionales y legislación secundaria sin necesidad de buscar acuerdos multipartidistas. Esto se refleja en los altos porcentajes de alineamiento de sus aliados, especialmente el PVEM, PT y PES, cuyas bancadas votaron consistentemente en bloque con MORENA en la mayoría de las decisiones. Este alto grado de alineamiento se vincula con la capacidad del partido mayoritario para coordinar acciones legislativas sin mayores obstáculos, gracias a la composición numérica favorable en el congreso. Buró Parlamentario (2021) documentó que, en esta legislatura, el nivel de concordancia entre MORENA y sus aliados fue superior a 95%, reflejando una fuerte cohesión dentro del bloque oficialista y una capacidad del partido mayoritario para coordinar sus acciones sin mayores obstáculos.

Gráfica 5. Porcentaje de alineamiento de las bancadas, en votaciones, con el partido mayoritario (2018-2024)



Fuente: Buro Parlamentario. Reporte (2021, p. 24) y https://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html

A lo largo de la LXIV Legislatura, el PAN se comportó como el mayor opositor de MORENA, tanto en el agregado de votaciones como en la discusión de los asuntos más importantes, mostrando niveles de confrontación superiores a cualquier otra bancada de oposición. Este patrón de confrontación es coherente con la lógica de un sistema en el que las mayorías calificadas no pueden alcanzarse sin el apoyo de al menos algunos miembros de la oposición, haciendo de la polarización una estrategia racional para maximizar las ganancias políticas.

Sin embargo, la situación cambió en la LXV Legislatura (2021-2024), donde MORENA pierde la mayoría calificada, lo que implica que ya no contó con los votos necesarios para aprobar reformas constitucionales sin negociar con otros partidos. Este cambio incrementó la tensión entre bloques partidistas, lo cual se evidencia en los datos de la gráfica, donde los partidos de oposición (PAN, PRI, PRD y MC) presentan un menor alineamiento con las votaciones del partido mayoritario, en comparación con la legislatura anterior. La disminución en los porcentajes de alineamiento de estos partidos refleja su posicionamiento contra las políticas impulsadas por MORENA y sus aliados, en un intento por bloquear iniciativas que sin su apoyo no podrían prosperar.

Por otro lado, los aliados más cercanos de MORENA, como el PVEM y el PT, mantuvieron altos niveles de alineamiento (95%) en ambas legislaturas; empero, estos niveles de cohesión ya no fueron suficientes para alcanzar mayorías calificadas, obligando a MORENA a buscar el apoyo de otros partidos para aprobar reformas importantes. A pesar de la pérdida de la mayoría calificada, el apoyo de estos partidos fue crucial para la aprobación de leyes ordinarias, pero no para reformas constitucionales que requerían una mayor negociación política. Este fenómeno es consistente con teorías de comportamiento legislativo que sugieren que, en contextos donde ningún partido cuenta con mayoría calificada, la oposición tiende a alinearse menos con el partido dominante, para maximizar su poder de negociación y su visibilidad política.

(Mainwaring & Shugart, 1997). La polarización observada en la LXV Legislatura es un reflejo de esta dinámica, donde el sistema de pesos y contrapesos se intensifica y la cooperación legislativa se reduce debido a la falta de incentivos para la colaboración interpartidista.

En resumen, la pérdida de la mayoría calificada de MORENA en la LXV Legislatura incrementó la polarización en la Cámara de Diputados, con la oposición (PAN, PRI, PRD y MC) alineándose menos frecuentemente con el partido mayoritario en comparación con la legislatura anterior. Este cambio subraya que, en ausencia de una mayoría calificada, las negociaciones y coaliciones se vuelven más necesarias, pero también más difíciles de concretar debido a la falta de incentivos para la cooperación interpartidista.

Impactos en la gobernabilidad democrática

El cambio de la relación entre el ejecutivo y el legislativo en México, bajo la 4T, ha tenido un impacto significativo en la gobernabilidad democrática del país. Aunque la 4T ha logrado consolidar un control legislativo comparable a las épocas en las que el PRI mantenía mayorías aplastantes durante el siglo XX, este fenómeno ha generado preocupaciones sobre la creciente concentración de poder, la erosión del diálogo democrático, el debilitamiento de los contrapesos institucionales y el aumento de la polarización política. Estos cambios plantean riesgos potenciales de retroceso democrático, derivados de las dinámicas que se han establecido entre ambos poderes. Enumeramos algunos a continuación.

Concentración de poder y disminución de la negociación

Uno de los efectos más evidentes de la 4T ha sido la consolidación de una mayoría legislativa en el congreso, lo que permitió al gobierno de Andrés Manuel López Obrador

(AMLO) avanzar su agenda sin enfrentar grandes obstáculos. Esta concentración de poder facilitó la aprobación rápida de reformas importantes, como la creación de la Guardia Nacional, la reforma educativa y la implementación del INSABI. A corto plazo, esta situación resultó en una gobernabilidad eficiente, permitiendo que el ejecutivo aprobara y ejecutara sus políticas sin los retrasos asociados a prolongadas negociaciones o bloqueos legislativos.

Lijphart (1999) sostiene que los sistemas con mayorías legislativas fuertes pueden ser eficaces para tomar decisiones rápidamente, pero advierte que esta eficiencia a menudo excluye a actores opositores, lo que puede afectar la legitimidad y la sostenibilidad de las políticas a largo plazo. En este contexto, aunque la 4T ha sido efectiva en la implementación de su agenda, la falta de negociación y consenso con la oposición ha generado un escenario en el que las políticas públicas carecen de un respaldo político más amplio y diverso, lo que podría comprometer su durabilidad.

La exclusión de la oposición en el proceso de toma de decisiones ha reducido el diálogo democrático. Durante los períodos de gobiernos divididos, entre 1997 y 2018, el poder ejecutivo estaba obligado a negociar acuerdos multipartidistas para aprobar reformas constitucionales, lo que fomentaba un entorno de negociación y pluralismo en el congreso. Sin embargo, con la mayoría legislativa de MORENA bajo la 4T, esta necesidad de consenso ha desaparecido, marginando las perspectivas de otros partidos. Sartori (1976) advierte que, en contextos de alta polarización, donde los mecanismos de consenso son limitados o inexistentes, las instituciones democráticas corren el riesgo de fragmentarse y de perder su capacidad para generar acuerdos sostenibles.

En México, la agenda legislativa de la 4T ha avanzado sin que los partidos de oposición puedan influir de manera significativa en las reformas. El riesgo de este tipo de gobernanza es que la falta de diálogo y consenso debilite la estabilidad de las políticas a largo plazo, especialmente si futuras administra-

ciones buscan revertir gran parte de las reformas implementadas sin apoyo opositor.

Consecuencias para la legitimidad de las políticas

La falta de consenso y negociación en la aprobación de políticas públicas puede tener consecuencias importantes para su legitimidad. Kingdon (1984) argumenta que las políticas que se llevan a cabo sin un amplio consenso suelen enfrentar dificultades durante su implementación, ya que los actores excluidos pueden resistirlas o intentar revertirlas en el futuro. En el caso de la 4T, aunque muchas de sus reformas han sido aprobadas con rapidez, la falta de participación de amplios sectores políticos y sociales podría generar una percepción de ilegitimidad que afecte su éxito en el largo plazo.

Hasta el momento, los resultados electorales muestran que la legitimidad político-social de la 4T se ha mantenido relativamente alta, lo que sugiere que, al menos a corto plazo, el respaldo popular ha sido suficiente para sostener las reformas implementadas. Sin embargo, como advierten Levitsky y Ziblatt (2018), en contextos de alta polarización, el apoyo popular puede no ser suficiente para garantizar la legitimidad institucional de las políticas, ya que los actores excluidos pueden articular un creciente descontento que comprometa la gobernabilidad a largo plazo.

Reducción de los contrapesos y fiscalización

La reducción de los contrapesos institucionales es otro de los efectos más preocupantes de la concentración de poder bajo la 4T. Fish (2006) argumenta que en los sistemas presidenciales donde las legislaturas carecen de independencia, la gobernabilidad democrática se ve comprometida, ya que el ejecutivo no enfrenta mecanismos de supervisión efectivos. Bajo la 4T, el congreso ha dejado de actuar como un contrapeso efectivo, ya que MORENA ha utilizado su mayoría

para avanzar las reformas del poder ejecutivo sin una verdadera fiscalización de sus acciones. Esta concentración de poder reduce la capacidad del congreso para supervisar las acciones del presidente, lo que puede aumentar el riesgo de abuso de poder.

Además, el debilitamiento de los organismos autónomos ha representado un aspecto central en la erosión de contrapesos institucionales durante la 4T. Diamond y Morlino (2005) señalan que la existencia de instituciones autónomas e independientes es fundamental para garantizar la calidad democrática, ya que operan como mecanismos esenciales para asegurar la rendición de cuentas. En México, esta autonomía se ha visto comprometida en distintos casos emblemáticos. Por ejemplo, la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se ha cuestionado ampliamente tras el controvertido proceso de designación de su titular en 2019, marcado por la opacidad y el dominio de MORENA en el Senado. Estas circunstancias alimentaron críticas respecto a que la CNDH actuaba más como aliada del ejecutivo que como un contrapeso autónomo, lo que puso en duda su capacidad para investigar de manera imparcial violaciones a los derechos humanos. Su reticencia a confrontar decisiones gubernamentales polémicas, particularmente la militarización de la seguridad pública, ha afectado severamente su credibilidad.

A esta situación se suman otros casos que han profundizado la preocupación por la pérdida de contrapesos democráticos. La desaparición del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ejemplifica claramente esta tendencia regresiva, al eliminar un organismo clave para la vigilancia y fiscalización del poder público. Asimismo, aunque la propuesta de reforma electoral al Instituto Nacional Electoral (INE) finalmente no fue aprobada, evidenció claramente la intención del ejecutivo de centralizar aún más la toma de decisiones, prescindiendo del equilibrio democrático que generan estos organismos

independientes. En conjunto, estas dinámicas institucionales sugieren un debilitamiento preocupante de los mecanismos que aseguran un control efectivo del poder presidencial en México.

En este sentido, Schmitter (1994) advierte que cuando las instituciones que actúan como contrapesos pierden su independencia, el sistema democrático corre el riesgo de transformarse en un régimen autoritario en el que las decisiones del ejecutivo no son cuestionadas ni supervisadas. Este fenómeno puede observarse en el contexto de la 4T, donde la capacidad de los organismos autónomos para actuar como vigilantes del poder ha sido erosionada, lo que podría tener implicaciones graves para la rendición de cuentas y la calidad democrática en México.

Polarización política

El control mayoritario de MORENA en el congreso, junto con la falta de incentivos para la negociación con la oposición, han exacerbado la polarización política en México. Según Levitsky y Ziblatt (2018), la polarización extrema puede fragmentar las instituciones democráticas y reducir su capacidad para generar consensos amplios. En el contexto mexicano, la dinámica en la que MORENA y sus aliados votan en bloque, mientras la oposición es marginada, ha incrementado las tensiones políticas y reducido las oportunidades para la negociación.

Sartori (1976) sugiere que los sistemas altamente polarizados tienden a volverse disfuncionales, ya que las instituciones pierden su capacidad de actuar como foros deliberativos. En México, esta disfuncionalidad se manifiesta en la incapacidad de la oposición para influir en el proceso legislativo, lo que ha generado un ambiente político caracterizado por el enfrentamiento constante en lugar del diálogo constructivo.

La polarización no solo afecta la capacidad del congreso para funcionar como un espacio deliberativo, sino

que también plantea riesgos a largo plazo para la estabilidad democrática. Como advierte Schmitter (1994), en contextos donde el poder ejecutivo monopoliza el proceso de formulación de políticas y las instituciones de control están debilitadas, el sistema tiende a degenerar en una “democracia delegativa”, donde las decisiones se toman unilateralmente y la oposición queda marginada. Este fenómeno puede observarse en la 4T, donde la falta de inclusión política ha generado tensiones que podrían aumentar el riesgo de conflicto político y social en el futuro.

Eficiencia vs. inclusividad

Uno de los dilemas más importantes para la gobernabilidad democrática bajo la 4T ha sido el equilibrio entre la eficiencia y la inclusividad en el proceso legislativo. Tsebelis (2002) señala que en los sistemas donde se reduce el número de actores con poder de veto, como ocurre bajo la 4T, la eficiencia legislativa puede mejorar a corto plazo, ya que el ejecutivo puede aprobar leyes con rapidez. No obstante, esta eficiencia tiene un costo en términos de inclusión política, ya que la exclusión de la oposición en la formulación de políticas genera una percepción de ilegitimidad y descontento social.

La capacidad de aprobar reformas rápidamente ha sido una de las características más destacadas de la 4T. Sin embargo, como también lo indica Lijphart (1999), la gobernabilidad democrática no solo debe medirse en términos de eficiencia, sino también en términos de la capacidad del sistema para incluir a diversos actores y generar políticas con un apoyo amplio y sostenible. En el caso de la 4T, la exclusión de la oposición puede generar dificultades para sostener las reformas en el largo plazo, ya que la falta de consenso puede dar lugar a un ambiente político hostil donde las reformas sean revertidas en administraciones futuras.

Gobernabilidad democrática a largo plazo

La erosión del diálogo y la pluralidad en el congreso es uno de los efectos más preocupantes para la gobernabilidad democrática a largo plazo, principalmente por la concentración de poder en el ejecutivo. Como advierte Schmitter (1994), un sistema sin contrapesos efectivos tiende a volverse más autoritario, comprometiendo la estabilidad y la calidad de las instituciones democráticas.

En conclusión, la 4T ha reconfigurado profundamente la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en México, consolidando una concentración de poder que le ha permitido avanzar en la agenda gubernamental con rapidez y eficacia. No obstante, esta eficiencia legislativa ha venido acompañada de una creciente polarización política y de un debilitamiento de los contrapesos institucionales. Aunque hasta el momento la 4T ha mantenido su legitimidad política, es fundamental reflexionar sobre los retos que esta concentración de poder plantea para la gobernabilidad democrática a largo plazo.

Bibliografía

- Blondel, J. (2006). *Comparative Government: An Introduction*. Londres: Routledge.
- Buró Parlamentario. (2021, mayo). *Adiós a la 64 legislatura: votaciones, iniciativas e intentos de reelección*. México. Recuperado de <https://europarlamentario.org/reportes/BUROREPORTCompleto>.
- Canello, J., Figueiredo, A., & Vieira, M. (2012, 30 agosto-2 septiembre). *Minority Governments in Latin American Presidentialism: Political and Institutional Determinants*. [Ponencia]. 2012 Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA). Nueva Orleans.

- Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Casar, M. A. (2013). "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano". *Política y Gobierno*, 20(2), pp. 219-263. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Diamond, L., & Morlino, L. (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Eisenstadt, T. A. (2004). *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fish, M. S. (2006). "Stronger Legislatures, Stronger Democracies". *Journal of Democracy*, 17(1), pp. 5-20. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Juárez, M. A., & Moya, O. (2023). "Gobiernos divididos: Un estudio comparativo de las relaciones ejecutivo-legislativo en el ámbito subnacional de México. Periodo 2018-2020". *Ciencia y Universidad, Revista de Economía*, 46(1), pp. 50-75. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Nueva York: Crown Publishing Group.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Llanos, M., & Nolte, D. (2006). "Legislatures in Presidential Systems: Legislative Assertiveness in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 38(1), pp. 151-174. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (Eds.). (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayhew, D. R. (1991). *Divided We Govern: Party Control, Law-making, and Investigations, 1946-1990*. Yale University Press.
- Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Harvard University Press.
- Negretto, G. L. (2006). "Minority Presidents and Types of Government in Latin America". *Latin American Politics and Society*, 48(3), pp. 63-92. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1994). "Delegative democracy". *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Patrón, F., & González, G. (2022). "Configuración política y desempeño legislativo en la Cámara de Diputados con mayorías legislativas. El caso de la legislatura LXIV en México". *Revista Mexicana De Análisis Político y Administración Pública*, 10(20), pp. 100-117. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Puente, K. (2021). "La nueva Cámara de Diputados de México: inercias y cambios". *Revista Mexicana de Sociología*, 83(4), pp. 1021-1038. México: UNAM.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, A. (2004). *Mexico's Democracy at Work: Political and Economic Dynamics*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, P. C. (1994). "Dangers and Dilemmas of Democracy". *Journal of Democracy*, 5(2), pp. 57-74. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Valencia, L. (2020). "Institucionalización del Congreso Federal Mexicano. Transición democrática y cambio or-

- ganizacional”. *Argumentos. Revista Do Departamento De Ciências Sociais Da Unimontes*, 17(2), pp. 232-270. Brasil: Universidad Estatal de Montes Claros.
- Valencia, L. (2022). “La relación ejecutiva-legislativa en gobiernos unificados y fragmentados: ¿de vuelta a la hegemonía partidista?”. En G. Vidal de la Rosa. (Coord.), *La 4T y el régimen político* (pp. 23-56). UAM Xochimilco/Ítaca.

La 4T y el presidencialismo: Un análisis sobre el desgaste institucional de las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal (2018-2021)

Mario Joel Ramírez Hernández

Introducción

Desde su fundación en 2011, MORENA ha experimentado un crecimiento sin precedentes para cualquier partido político en la historia de México, con excepción tal vez del PRI. A la fecha del presente escrito MORENA detenta la mayoría de las gubernaturas; el gobierno federal; y posee virtual mayoría absoluta en el congreso federal y mayoría en más de un tercio de las legislaturas locales.

En un escenario de mayoría tan notoria se gestan las condiciones para que las instituciones informales resulten más atractivas que las formales. El presidencialismo mexicano fue una forma de gobierno muy útil en condiciones de hegemonía partidista, pues permitía mantener la fachada de instituciones formales en pleno funcionamiento mientras se recurriía a instituciones informales que agilizaban la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. Sin embargo, a la par de esta atractiva agilización de la administración pública se gestaba la corrupción y la evasión de reglas en ausencia de contrapesos efectivos (Carpizo, 1972).

El meteórico ascenso de la presencia de administraciones morenistas en México ha permitido que se repliquen de forma parcial las condiciones del presidencialismo que se vivió durante gran parte del siglo xx. Si bien el alcance de los

partidos de oposición, la coyuntura, la actitud ciudadana y las condiciones institucionales distan de ser las mismas que entonces, es válido cuestionarse si esta nueva etapa de mayoría morenista ha revivido los hábitos presidencialistas de relegar las instituciones formales a un mero cumplimiento protocolario. La hipótesis con la que se estará trabajando en este escrito es: En presencia de gobiernos estatales unificados pertenecientes a MORENA, las funciones de auditoría superior estatales se limitan al cumplimiento y evitan revisiones minuciosas de las cuentas públicas, así como dictámenes hostiles o negativos. Esto a la luz de que prefieren funcionar a través de instituciones informales dentro de la jerarquía interna del partido que buscar resultados a través de los mecanismos y contrapesos formales.

Las variables a las que se recurrirá para esta labor son:

Independientes:

- Partido en el ejecutivo: Se pone énfasis en que el gobierno sea morenista o de cualquier otro partido.
- Tipo de gobierno: Entendido como la mayoría legislativa correspondiente, o no, al partido del gobernador en cada entidad federativa.
- Tipo de mayoría legislativa en gobiernos unificados.

Dependiente:

- Dictamen de la auditoría local.

Se revisarán estas variables atendiendo a un margen temporal comprendido entre los años 2018 y 2021, ya que es el periodo de actualización más reciente que se encontró para los dictámenes de la auditoría. Además, siendo la mitad del sexenio presidencial, da la oportunidad de ver los cambios que se hayan implementado y tener presente el escenario previo para una comparación más clara.

Se elige hacer el análisis a partir del gobierno estatal debido a que, revisando el caso del presidencialismo mexica-

no en el siglo XX, este nivel de gobierno fue el más afectado por las facultades metaconstitucionales del presidente de la república (Carpizo, 1972).¹ Los gobernadores se limitaban a obedecer y ejecutar la agenda presidencial, porque en ausencia de reelección quedar bien con el ejecutivo era la mejor alternativa para mantener vivas sus carreras políticas (Ramírez, 2020). Las legislaturas fungen como instituciones de los gobernadores, porque son quienes se encargan de utilizar la discusión como herramienta para imponer límites. Sin embargo, si el partido legislativo mayoritario es el mismo que el del ejecutivo, la lealtad partidista le ofrece incentivos para que colabore en la búsqueda de una misma agenda y el congreso abandone sus funciones de monitoreo y constricción.

Por lo tanto, el comportamiento de los gobernadores y los procesos políticos a nivel estatal son herramientas pertinentes para identificar la presencia del presidencialismo en la práctica.

¿Qué es el presidencialismo y cómo se gestó en el caso mexicano?

A inicios del siglo XX, México pasó por una etapa de inestabilidad política, administrativa y social al término de la Revolución Mexicana. Durante más de 20 años hubo desorden en el gobierno federal; se intentaba replicar el modelo dictatorial de Porfirio Díaz pero con diferente presidente en cada ocasión. Así se gestó una constante sucesión de caudillos deseosos de instalarse en el poder recurriendo a herramientas como el asesinato y el totalitarismo para consumar su estancia.

¹ Carpizo plantea que el presidente contaba con una serie de facultades, externas a la Constitución y los marcos normativos, las cuales incluían la designación de su sucesor y de futuros gobernadores, así como la destitución de cualquier cargo público de forma directa. Estas directrices fueron obedecidas con solemnidad hasta el sexenio de Ernesto Zedillo, que fue cuando se comenzó a notar su desgaste.

No fue sino hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas que este desorden encontró su final, dando inicio con lo que hoy se conoce como el presidencialismo mexicano. Durante este sexenio se sentaron las bases institucionales formales e informales que se siguieron durante más de 60 años. Entre estas bases estuvieron la extensión del mandato presidencial de cuatro a seis años, la prohibición definitiva de la reelección presidencial y, sobre todo, enfocar el poder en el cargo presidencial y no en la persona que estuviera ocupándolo.

Este nuevo ciclo de orden y hegemonía política concluyó a finales del siglo XX en medio de una serie de eventos históricos como la crisis fiscal de 1982, la pluralización política de la década de 1990, la pérdida de la mayoría priista en el congreso federal y la alternancia presidencial en el año 2000.

El presidencialismo se define como un sistema en el cual el poder se centraliza en la figura del poder ejecutivo federal y todas las instituciones son meramente extensiones de sus facultades para decidir sobre cualquier tema. Para que este sistema fuera funcional, en el caso mexicano, se requería de un total compromiso institucional por parte de todos los actores políticos, respetando la figura y agenda presidenciales como si de la ley misma se tratase (Loaeza, 2013). En este contexto hubo dos características esenciales para la agilización del modelo de gobierno en función (Cosío Villegas, 1974):

- Un poder ejecutivo federal concentrado en la figura del presidente.
- Un partido político hegemónico.

El factor de la hegemonía partidista fue clave, puesto que así se logró la cooperación de todos los funcionarios electos. De esta forma se lograba mantener un pacto federal, en apariencias y evidencias, mientras las verdaderas decisiones ya estaban tomadas y autorizadas previo a su discusión o implementación. Dicho en otras palabras: el federalismo mexicano en gran parte del siglo XX fue solamente una simulación.

Los poderes judicial y legislativo aparecían una autonomía que no se reflejaba en el campo práctico. En el caso del poder judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contaba con leyes que lo protegían de la destitución. Hasta finales de la década de 1980, la SCJN actuaba haciendo uso de esta libertad, siempre que sus actos no interfirieran con los intereses del presidente (Cosío Villegas, 1974).

Las instituciones informales fueron clave para el ejercicio del poder presidencial, debido a que con normalidad obedecían sus órdenes, no importando si implicaban una acción dentro o fuera de la ley. Estas instituciones se identificaron como las facultades metaconstitucionales del presidente, esto porque no estaban incluidas en ninguna ley o reglamento, pero se reconocían en la praxis. Se les enlista a continuación (Carpizo, 1972):

- Jefatura real del PRI.
- Designación del próximo presidente.
- Designación de los gobernadores.
- Destitución de los gobernadores en cargo.

La existencia de estas facultades radicaba en el hecho de que no había un balance entre el poder despótico y el poder infraestructural del presidente, lo que permitía la discrecionalidad para tomar decisiones o cursos de acción de manera unilateral, pudiendo excluir a cualquiera interno a la función pública sin rendir cuentas a nadie (Loaeza, 2010). En este caso, cualquier sistema de contrapesos existente resultaba inefectivo debido a que no había oposición ni competencia política en contra del PRI. El mismo partido realizaba las acciones y el monitoreo de estas.

En el caso mexicano el poder presidencial, en el plano constitucional, es en realidad limitado cuando se le compara con el ostentado por el Congreso de la Unión. Como ya se dijo, el poder absoluto del presidente se apoyaba en la hegemonía del PRI, la cual incluía mayorías dominantes

en las cámaras federales y locales. La debilidad del poder ejecutivo federal quedó en evidencia en 1997, cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría en el Congreso de la Unión, probando al mismo tiempo que la discrecionalidad absoluta del presidente no provenía de elementos normativos o institucionales, sino de facultades metaconstitucionales (Hernández, 2010). Al hablar de los gobiernos estatales durante esta etapa, hay que dar fe de las características dentro de las que operaban (Ramírez, 2020):

- Los gobernadores, por una parte, limitaban su gestión a dar apoyo a toda iniciativa que se originara en el ejecutivo federal, porque se daba por sentado que era equivalente a una orden directa del presidente de la república y de su partido. Sin reelección, y con la garantía de que el PRI obtendría el triunfo en todos los comicios estatales y federales, contaban con que hacer un buen papel los pondría en buenos términos con la máxima autoridad y eso les aseguraría un nuevo cargo al término de su sexenio.
- Los congresos, por otra parte, existían con la única función de otorgar legitimidad a la aprobación y reforma de leyes. En el supuesto de haber dejado atrás las formas de gobierno dictatoriales, las legislaturas se encargaban de aprobar las iniciativas del gobernador para dar apariencia de un proceso de discusión y consenso detrás de ellas. Operaban dentro de la misma noción que los gobernadores, al funcionar como unidad, respaldando al presidente con la esperanza de mantener a flote su carrera política.

A sabiendas de lo anterior surge un cuestionamiento válido: ¿el sexenio de gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue un retorno al presidencialismo? Si bien el grueso de su discurso y las políticas en su agenda ofrecieron mucha tentación para pensar que así fue, las condiciones políticas que dieron vida al

presidencialismo en el siglo XX no estuvieron presentes en este caso. Aquellas diferencias clave se enlistan a continuación:

- El presidente de la república no ocupó la presidencia del partido.
- Hubo presencia de gubernaturas y alcaldías de oposición.
- Incluso en las gubernaturas de MORENA fue común la presencia de legislaturas de oposición.
- Incertidumbre en la victoria electoral en comicios de todos los niveles de gobierno.
- Ausencia de la destitución de gobernadores.

Sin embargo, prioridades en la agenda presidencial apuntaban a un esfuerzo por lograr un gobierno más centralizado, con un partido hegemónico y en el que las políticas públicas se pudieran efectuar por mandato directo y con mayor nivel de eficiencia y eficacia. Entre estas acciones se identifican:

- Esfuerzos por reformar la constitución para desaparecer el Instituto Nacional Electoral en el sexenio 2018-2024.
- Búsqueda por aumentar la representación de un partido en el congreso, a través de la eliminación de las diputaciones de representación proporcional.
- Enfoque en la propaganda electoral para aumentar la presencia de MORENA en cargos locales.
- Desaparición de los fideicomisos descentralizados, para que sus recursos pasaran al manejo directo del gobierno federal.

Aunque las condiciones no son las mismas que en el presidencialismo, el empeño del poder ejecutivo por volver al centralismo político generó la pauta para cuestionarse si durante su gobierno se enfrentó un desgaste de las instituciones formales en favor de las informales.

Nuevo institucionalismo: los límites y las reglas como explicativos universales

Las instituciones se definen, en su concepto más básico, como las normas del juego que sirven para moldear la conducta de los miembros de un sistema estructurado. Por tanto, para explicar el comportamiento de las personas o grupos, es necesario hacer un acercamiento a las instituciones existentes en el sistema dentro del cual interactúan. Haciendo un resumen de sus características se ofrece la siguiente lista (North, 2001):

- Explican el comportamiento de los actores políticos.
- Plantean las motivaciones que permean la interacción entre actores.
- El cambio en una institución conlleva un cambio en la conducta de los actores.
- Ofrecen la oportunidad de predecir la conducta de los actores influenciados por ellas.
- Plantean límites para los actores, así como maneras de identificarlos.

A nivel formal, en México el poder legislativo funge como una de las principales instituciones del ejecutivo, estableciendo los límites dentro de los que este debe operar en todo momento; el objetivo es que el presidente o los gobernadores carezcan de un poder de veto definitivo que les permita la acción discrecional sin límites. Durante el presidencialismo esto no aplicaba, ya que en un escenario de partido hegemónico el poder legislativo perdía los incentivos para imponer límites al ejecutivo. La única autoridad era la lealtad partidista. La institución formal era reemplazada por una informal.

Las instituciones definen lo que es un comportamiento adecuado para los jugadores por ellas dominados. El estandar de lo correcto se mide de acuerdo con las instituciones

presentes en el momento de la observación; con ellas devienen estatutos, alcances, limitantes y otros factores que moldean la noción de lo que se entiende como correcto o incorrecto. Las instituciones pueden ser formales (aquellas que se originan dentro del sistema y son accesibles y claras a nivel universal) o informales (creadas a través de la práctica o por fuera del sistema, con límites no siempre claros, pero con potencial para ser tan legítimas como una institución formal) (Peters, 1998).

De manera general, las premisas analíticas que el nuevo institucionalismo trajo consigo consisten en lo siguiente:

- Existe incertidumbre, ya que las normas y procesos no permiten predecir en su totalidad el comportamiento de las personas o grupos.
- El contexto cultural importa, porque muchos factores de la conducta de los actores y la construcción de las instituciones tienen su origen en la cultura más que en las reglas formales.
- Se deben reconocer las reglas informales tanto como las formales, pues ambas pueden incidir de igual manera en el comportamiento de los actores políticos, y en ocasiones incluso eclipsarse.
- La existencia de incentivos, o la ausencia de ellos, que muevan las acciones de los actores.

El cambio institucional es necesario, no solo por la gradual desaparición de la inconformidad, sino porque tal cosa como una institución perfecta no existe. Cuando una institución nace, o sufre una reorganización, debe tener en mente como objetivo principal dar lugar a una base de jugadores, que no acatan sus estándares, lo más pequeña posible. En un escenario ideal, cualquier cambio institucional debe ser para que la base de jugadores que queda fuera de su alcance se reduzca, o no aumente su número (Peters, 1998).

Por último, el cambio institucional no está exento de errores. Las instituciones son tan falibles como aquellos que las crean y modifican; la creación o alteración de toda institución puede tener resultados positivos o negativos. Aunque la buena intención y la búsqueda de beneficios son una constante en el cambio institucional, no es hasta tiempo después que es posible percibirse si los resultados fueron los esperados o no.

Las transformaciones de la presencia política, dentro de los cargos públicos, sirven como caldo de cultivo para el cambio institucional. La hegemonía priista tuvo como resultado un escenario donde las instituciones informales predominaban como la principal fuente de incentivos y límites para el comportamiento de los actores políticos. El creciente descontento social y la incipiente crisis de legitimidad del PRI, a finales del siglo XX, provocaron un cambio institucional a gran escala que permitió la pluralización política en México. Con este esquema las instituciones formales reemplazaron a las informales.

Ahora se enfrenta una etapa en la que MORENA se ha instalado como el nuevo partido *cuasi* hegemónico, teniendo una presencia significativa en alcaldías, gubernaturas, congresos locales y en el congreso federal. Este nuevo régimen ha visto con hostilidad a los organismos descentralizados y se ha puesto como meta devolver el orden político a un centralismo presidencialista en el que la capacidad de acción sea directa y ágil.

La presencia morenista aún dista de tener el alcance que detentaba el PRI durante su hegemonía en el siglo XX; sin embargo, los esfuerzos por cerrar el acceso de la oposición a la representación política hacen obligatoria una reflexión sobre los paralelos respecto a la dominación política ejercida por ambos partidos.

Tabla 1. Comparativa en el número de entidades con gobiernos morenistas (2018-2021)

	2018-2021	2021-2024
Número de entidades con gobernador de MORENA	6	22
%	19%	69%
Entidades	Baja California, Chiapas, CDMX, Puebla, Tabasco, Veracruz.	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, CDMX, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Investigación en Política Pública (IMCO)²

Aunque la tabla 1 muestra un aumento de los gobiernos estatales morenistas equivalente a cuatro veces, comparado con el trienio anterior, hay dos factores que se deben tener en consideración:

- Una minoría de entidades aún se encuentran gobernadas por partidos de oposición, algunas con pocas señales de deterioro en la preferencia ciudadana.
- Sería necesario confirmar el número de entidades de gobierno morenista que tienen al congreso de su lado.

El hecho de que un gobierno local pertenezca al mismo partido que el gobierno federal abre la vía para que las instituciones informales resulten un canal de comunicación y acción más atractivo que los reglamentos formales. Además, agudiza el control del ejecutivo sobre los servidores públicos en cargos locales y en organismos del nivel federal, pues sien-

² Paridad y Composición de los Congresos Estatales, (IMCO, 2022).

do del mismo partido le permite utilizar la jerarquía interna como herramienta para solidificar su autoridad.

Como ya se dijo, es pronto para determinar si se está viviendo una nueva hegemonía política, debido a que MORENA aún no tiene las condiciones políticas e institucionales que detentó el PRI en su época. Por tanto, este capítulo se enfoca en revisar si existen evidencias de un desgaste institucional en el trabajo fiscal de las entidades morenistas, ello con la finalidad de identificar si se está priorizando a las instituciones informales o se está manteniendo el apego a las formales.

Instituciones de fiscalización: adaptación a una época de nuevos desafíos

En años recientes ha habido un esfuerzo constante para dotar a los diferentes poderes en México de las herramientas necesarias para que el monitoreo claro de las cuentas públicas que les atañen se convierta en una rutina. Tras el creciente proceso de descentralización política en México, tanto a nivel vertical como horizontal, ha sido necesario que cada ente dotado de autonomía administrativa, política y fiscal esté bajo vigilancia respecto al manejo de sus cuentas, actividades y decisiones.³ Esto, a su vez, ha derivado en una tendencia generalizada de los gobiernos estatales para actualizar sus leyes de auditoría superior y para la creación o renovación de sus propias Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

Dada la creciente descentralización política, fiscal y administrativa de los gobiernos locales, ha sido necesario que los marcos normativos evolucionen a la par. Mayores responsabilidades exigen mayores mecanismos de control. En la lógica de una cada vez mayor autonomía de las entidades públicas es

³ Revisar el Anexo 1, sobre la lista de EFS en México y sus actualizaciones más recientes.

natural que se creen organismos encargados de su monitoreo constante.

Los gobiernos estatales llevan casi 30 años de crecimiento en sus capacidades de gasto (Merino, 2010), lo que, sumado a la pérdida de las tradiciones presidencialistas de los gobiernos locales (Carbonell, 2002), ha generado gobernadores con gran poder de veto y dado lugar a una carencia de incentivos para obedecer una agenda central o global; un vacío de sanciones que limiten sus acciones o ayuden a dar rumbo a su agenda ha provocado mayores complicaciones respecto a ello.

Con la reciente creación de paquetes legales como la Ley de Disciplina Financiera de Entidades y Municipios (LDFEM) nace la pregunta: ¿cómo funciona la vigilancia de las acciones de los gobiernos estatales en México?

Las herramientas legislativas de monitoreo son indispensables, puesto que implican una mejora en la calidad de la democracia del sistema en el que existen y porque ayudan a la rendición de cuentas, lo que compensa la fe depositada por la ciudadanía en el gobierno. La vigilancia es un medio a través del cual un gobierno democrático integra a la ciudadanía en la toma de decisiones. Uno de los principales medios que existen para este fin es la fiscalización de la cuenta pública (Gutiérrez Luna, 2015).

Para el caso de las entidades federativas es obligación del gobierno estatal la instalación de un organismo público enfocado en el desarrollo de las auditorías públicas. La creación de dicho organismo debe ir acompañado de una ley de auditoría estatal, la cual puede adoptar un formato libre siempre que siga las pautas establecidas en las Normas Generales de Auditoría Pública. Debido a esta condición, aunque las leyes estatales de auditoría pueden variar en su forma y contenido, terminan abordando el mismo juego de facultades para quienes se encargan de supervisar el desempeño de la descentralización fiscal en su entidad.

Los marcos normativos son detallados, pero ¿basta con ello? Los órganos de auditoría, como toda herramienta en la

función pública, dependen de las condiciones adecuadas para generar resultados positivos.

Las instituciones imponen límites al comportamiento de personas y grupos al interior de una sociedad, llegando tan lejos que logran establecer un estándar que permite identificar un comportamiento positivo o uno negativo (Peters, 1998). En este caso dicha función recae en los congresos locales, quienes establecen los lineamientos de comportamiento para el órgano local de auditoría, a la vez que evalúan su desempeño y lo intervienen en caso de detectar alguna irregularidad. A su vez, es responsabilidad indirecta de las legislaturas locales el monitoreo del desempeño fiscal de todos los órganos públicos que componen un gobierno estatal.

En el caso mexicano, una gran parte de las legislaturas locales carecen de autonomía económica y financiera, lo que sumado a carencias técnicas y de gestión las deja incapacitadas para ejercer una vigilancia fiscal con el rendimiento necesario. Así, los órganos locales de auditoría fiscal quedan limitados a existir por el mero cumplimiento y lejanos de fungir como verdaderos proveedores de incentivos para el adecuado comportamiento de los gobernadores (Gutiérrez Luna, 2015).

Sin embargo, se ha comprobado que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) han logrado funcionar para controlar a los gobernadores siempre que la legislatura tenga mayoría opositora. El verdadero problema no es que no lleguen a un cumplimiento adecuado de sus funciones, sino que exista desigualdad entre las entidades que han logrado un óptimo monitoreo del gobernador y las entidades que no (Gutiérrez Luna, 2015).

Órganos estatales de auditoría superior: el caso morenista

En esta sección se hará una revisión de las variables independientes con la dependiente, para corroborar si el desgaste de las instituciones formales se ha convertido en una realidad en el caso de las entidades morenistas. También se revisará si las

condiciones políticas pueden influir en que este desgaste esté presente o no. El análisis se hará a través del cruce de cada variable independiente con la dependiente, para concluir con un cierre sobre el panorama general que sirva como punto de partida para las consideraciones finales.

Antes de hacer una revisión meticulosa se presenta la tabla 2 con el compendio de las cuatro variables en un panorama general.

Tabla 2. Características políticas y dictamen de auditoría de cada entidad federativa (2018-2021)

Entidad Federativa	Partido (s) en el Ejecutivo	Último dictamen otorgado	Tipo de mayoría legislativa	Tipo de gobierno
Aguascalientes	PAN	No hay dictamen	Relativa	Unificado
Baja California	PAN, MORENA	Negativo	N/A	Dividido
Baja California Sur	PAN, MORENA	Informe no disponible	N/A	Dividido
Campeche	PRI, MORENA	No hay dictamen	Relativa / Absoluta	Unificado
Chiapas	MORENA	Positivo	Relativa	Unificado
Chihuahua	PAN	Informe no disponible	N/A	Dividido
Coahuila	PRI	Positivo atendiendo a recomendaciones	Relativa / Absoluta	Unificado
Colima	PRI, MORENA	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
CDMX	MORENA	No hay dictamen	Absoluta / Relativa	Unificado
Durango	PAN	No hay dictamen	N/A	Dividido
Guanajuato	PAN	Negativo	Absoluta	Unificado
Guerrero	PRI, MORENA	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Hidalgo	PRI, MORENA	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Jalisco	MOVIMIENTO CIUDADANO	No hay dictamen	Relativa	Unificado
Estado de México	PRI	No hay dictamen	N/A	Dividido
Michoacán	PRD, MORENA	No hay dictamen	N/A	Dividido
Morelos	PES	Negativo	N/A	Dividido
Nayarit	PAN, MORENA	Positivo atendiendo a recomendaciones	Relativa	Unificado

Entidad Federativa	Partido (s) en el Ejecutivo	Último dictamen otorgado	Tipo de mayoría legislativa	Tipo de gobierno
Nuevo León	INDEPENDIENTE; MOVIMIENTO CIUDADANO	Positivo	N/A	Dividido
Oaxaca	PRI	Negativo	N/A	Dividido
Puebla	PAN, PRI, MORENA	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Querétaro	PAN	Positivo atendiendo a recomendaciones	Relativa / Absoluta	Unificado
Quintana Roo	PRD	Negativo	N/A	Dividido
San Luis Potosí	PRI, PVEM	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Sinaloa	PRI, MORENA	No hay dictamen	N/A	Dividido
Sonora	PRI, MORENA	Positivo	N/A	Dividido
Tabasco	PRD, MORENA	Positivo	Absoluta	Unificado
Tamaulipas	PAN	No hay dictamen	Absoluta / Relativa	Unificado
Tlaxcala	PRI, MORENA	No hay dictamen	Relativa	Unificado
Veracruz	MORENA	No hay dictamen	Relativa / Absoluta	Unificado
Yucatán	PAN	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Zacatecas	PRI, MORENA	No hay dictamen	N/A	Dividido

Fuente: elaboración propia con datos de los sitios web de cada Entidad de Fiscalización Superior

La primera característica observable es que hay un número muy alto (17 entidades) de gobiernos pertenecientes a MORENA, tanto originados en el sexenio anterior como producto de una alternancia durante el periodo analizado. Esto representa la mayoría de los estados mexicanos, lo que habla de una presencia dominante en el panorama estatal. Para tener un desglose que permita una revisión más exacta hay que hacer una revisión de las condiciones en que han operado las entidades morenistas.

Para ello hay que recordar que un gobernador respaldado por su legislatura tendrá una mayor capacidad de acción que uno con la legislatura en su contra. Por lo tanto, hay que analizar cuántos de estos gobernadores tenían un panorama

a su favor en temas de lealtad legislativa. La tabla 3 da un panorama un poco más preciso, tomando en consideración cuántas entidades tenían mayoría en su legislatura y qué tipo de mayoría detentaban.

Tabla 3. Gobiernos estatales morenistas y desglose por presencia de mayorías y tipos de mayorías⁴

	Cifra absoluta	% del total
Entidades con MORENA en el poder ejecutivo	17	100%
Entidades morenistas con gobierno unificado	7	41%
Entidades morenistas con gobierno unificado de mayoría absoluta	4	24%
Entidades morenistas con gobierno unificado de mayoría relativa	6	35%
Entidades morenistas con gobierno dividido	10	59%

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Investigación en Política Pública (IMCO)⁵

Aunque MORENA detentaba la mayoría de los poderes ejecutivos estatales, aquellas entidades en las que tenía gobierno unificado corresponden a la minoría. A su vez, las entidades con gobierno unificado y mayoría absoluta eran menos de una cuarta parte. Esto da la pista respecto a que las entidades morenistas gobernaban sin tener garantizada la lealtad de sus legislaturas, lo que las dejaría en condiciones poco favorables para echar mano de la lealtad partidista como herramienta de control.

El panorama favorecedor para MORENA se va diluyendo conforme la mirada sobre sus gobiernos estatales se vuelve más minuciosa. Los datos presentados distan mucho de lo que podría identificarse como una hegemonía partidista, al

⁴ En las filas de entidades con mayoría absoluta y relativa hay entidades que aparecen en ambas, debido a que tuvieron un momento con mayoría absoluta y otro con mayoría relativa.

⁵ Paridad y Composición de los Gobiernos Estatales, (2022); véase: <https://imco.org.mx/paridad-y-composicion-de-los-congresos-estatales/>

menos a nivel teórico. En el periodo revisado es necesario echar una mirada a la capacidad de negociación que los gobernadores morenistas tuvieron en cuanto a la presentación de sus resultados de auditoría.

Cruce de variables: influencia de la presencia de MORENA en el desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior

El primer paso prudente en la búsqueda de patrones de correlación entre variables sería corroborar el resultado de la auditoría en gobiernos estatales con poder ejecutivo morenista. La tabla 4 lo pone en perspectiva.

Tabla 4. Gobiernos morenistas por dictamen de auditoría y tipo de gobierno

	Cifra absoluta	% del total	Entidades morenistas con gobierno unificado	Entidades morenistas con gobierno dividido
Entidades con MORENA en el poder ejecutivo	17	100%	7	10
Entidades morenistas con dictamen de auditoría positivo	3	18%	2	1
Entidades morenistas con dictamen de auditoría positivo atendiendo a recomendaciones	5	29%	1	4
Entidades morenistas con dictamen de auditoría negativo	1	6%	0	1
Entidades morenistas sin dictamen de auditoría	8	47%	4	4

Fuente: elaboración propia con datos de sitio web de cada congreso local

Aunque no hubo patrones de comportamiento del todo claros, o que revelen una correlación precisa entre las variables *tipo de gobierno* y *tipo de dictamen recibido*, en el caso de las entidades morenistas hay algunos detalles que permiten de-

ducir el panorama que a la vista se presenta. Para ofrecer una noción ordenada se realizan las siguientes observaciones:

- No existe una correlación entre el tipo de gobierno y la probabilidad de recibir un dictamen positivo o negativo. El mismo número de entidades con gobierno unificado y dividido realizaron auditorías sin dictamen.
- La poca presencia de auditorías con dictamen negativo revela que las EFS estatales evitan entrar en polémicas al momento de realizar su trabajo. Por un lado, es posible pensar que mantienen una cultura más enfocada en encontrar detalles por corregir que en determinar si se hace un buen o un mal trabajo en cuanto a la administración de recursos. Por otro lado, esto puede indicar que las legislaturas evitan el antagonismo con su gobernador.
- El tipo de gobierno determinó la presencia de dictámenes positivos atendiendo a observaciones, de tal manera que un gobierno dividido es más propenso a señalar los detalles por atender durante su revisión. Esto hace pensar que una legislatura opositora sí se enfocará en un trabajo de revisión más objetivo que una de gobierno unificado. Sin embargo, como lo esclareció el punto anterior, esta búsqueda de detalles evitará plantear escenarios negativos que dañen su interacción con el ejecutivo.

En resumen, las entidades morenistas han optado por un trabajo de auditoría que se incline hacia la neutralidad y el cumplimiento y evite poner en evidencia cuentas opacas, o muy transparentes. Prefieren realizar los dictámenes de auditoría de forma cordial y protocolaria, evitando generar dictámenes que puedan presentar un panorama político negativo en el manejo de sus cuentas.

Si un gobierno morenista tiene mayoría legislativa será menos propenso a encontrar detalles durante la revisión de

sus cuentas. Por el contrario, con una legislatura de oposición habrá un trabajo más detallado y preciso que señale las inconsistencias existentes. A pesar de ello, la relación entre el ejecutivo y el legislativo en gobiernos morenistas divididos dista de tener una naturaleza antagónica.

Aquí se logra una primera pista: ¿los gobiernos morenistas son proclives a abandonar las instituciones formales? La respuesta es sí, aunque no en gran medida; no es tan común que las utilicen como herramienta de monitoreo cuando la legislatura está de su lado.

En este punto es posible considerar que aunque una hegemonía morenista parecía segura a mediados del sexenio estudiado, aún enfrentaba condiciones de oposición muy claras que le dificultaban echar mano rutinariamente de la lealtad partidista como institución informal para fortalecer su agenda política a nivel estatal. Esto necesita clarificarse en el campo práctico al revisar si se provocó una afectación del desempeño de las EFS. La parte que podría mostrar si esto solo sucede con MORENA, o si se replica con los partidos de oposición, se revela en la tabla 5.

Tabla 5. Gobiernos de oposición por dictamen de auditoría y tipo de gobierno

	Cifra absoluta	% del total	Entidades de oposición con gobierno unificado	Entidades de oposición con gobierno dividido
Entidades con partido de oposición en el poder ejecutivo	15	100%	10	5
Entidades de oposición con dictamen de auditoría positivo	3	20%	1	2
Entidades de oposición con dictamen de auditoría positivo atendiendo a recomendaciones	9	60%	3	6
Entidades de oposición con dictamen de auditoría negativo	5	33%	1	4
Entidades de oposición sin dictamen de auditoría	11	73%	6	5

Fuente: elaboración propia con datos del sitio web de cada congreso local

La lista de observaciones sobre la tabla 5 se presenta a continuación:

- La mayor parte de las entidades se concentró en la revisión, pero sin dar un dictamen final, lo que indica una tendencia a revisar sin determinar si se realizó un buen trabajo o no. Se refuerza la noción del trabajo legislativo evitando antagonismos.
- En todos los tipos de dictamen hubo una mayor incidencia de gobiernos divididos, sin que se notara una inclinación hacia algún resultado en particular. Esto da la pista acerca de que, en los gobiernos de oposición, la lealtad partidista no determina que los apoyen otorgando resultados positivos en la revisión de sus cuentas.
- Se puede inferir que un gobierno dividido hará una revisión más exhaustiva y minuciosa de las cuentas estatales sin enfocarse en resultados positivos.

Si algo se puede concluir con base en estas observaciones es que el dictamen de auditoría de las EFS en gobiernos estatales de oposición dependerá sobre todo de la relación que tenga el gobernador con la legislatura, y no de que la legislatura esté, o no, de su lado. Aunque se eviten antagonismos entre poderes, no es tan obvio el abandono de las instituciones formales cuando la lealtad partidista está de por medio. Al realizar la comparación con los resultados de la tabla 4 se puede llegar a los siguientes puntos:

- Los gobiernos morenistas tienen una cultura de trabajo más basada en la lealtad partidista. Aunque no es del todo clara ni prominente, será más común que encuentren factores positivos durante sus auditorías cuando el gobernador tenga mayoría legislativa. Esto debido a que moverán su enfoque para trabajar los problemas de manera interna en el partido, en lugar

de hacerlos públicos para que la oposición los utilice en su contra. Esto representa un abandono de las instituciones formales en favor de las informales.

- Sobra decir que este no es un escenario del todo generalizado, puesto que hay una fuerte inclinación a revisar las cuentas sin otorgar un dictamen final.
- Los gobiernos de oposición cuentan con EFS que son más proclives a trabajar de forma objetiva cuando tienen legislatura opositora. Este escenario de gobierno dividido no necesariamente deriva en auditorías negativas, lo que implica que los gobernadores de partidos ajenos a MORENA tienen más apertura para trabajar con su legislatura aún si esta no es de su mismo partido.
- En el caso de ambos partidos se nota una inclinación fuerte a evitar escenarios polémicos entre poderes a través de dictámenes negativos. La interacción entre ejecutivos y legislativos se da de tal manera que se prefiere revisar las cuentas públicas de forma detallada sin otorgar un dictamen que revele apoyo o pleitos entre ellos.

Consideraciones finales

Al término de este análisis se puede llegar a una serie de conclusiones, las cuales se enlistan a continuación:

- Las condiciones políticas determinan el trabajo de monitoreo fiscal de las entidades gobernadas por partidos de oposición, pero no tienen el mismo efecto en entidades con gobierno morenista. Esto se puede atribuir a que las entidades de oposición cuentan con una evolución histórica más marcada que las ha llevado a desarrollar culturas y jerarquías estandarizadas; el nivel de cohesión que tienen hace que sus reaccio-

nes ante la presencia de la legislatura sean muy similares en todos los casos. Por el contrario, MORENA es un partido que ha crecido demasiado en cuestión de muy poco tiempo, lo que se refleja en una cultura interna con altos niveles de cohesión y con una clara inclinación hacia la lealtad entre sus miembros.

- Resulta esperable que durante el sexenio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador no se apostara con mucha conciencia por un modelo de gestión pública que ignorara a las instituciones formales de forma tan tajante, pues la diversidad política aún era notable. Una de las enseñanzas que deja el estudio del presidencialismo mexicano es que una hegemonía partidista debe ser total antes de poder basar sus procesos de gobierno en la lealtad interna del partido. No puede haber funcionarios locales sumisos con el ejecutivo federal si aún hay quienes rechazan su autoridad sin represalias. Esto no ha evitado que MORENA muestre señales de abandonar los procesos formales en favor del manejo interno de los asuntos de gobierno; estas señales son pocas y es necesario ver el avance, en escenarios posteriores, de los indicadores revisados.
- Sin importar el partido en el ejecutivo, los gobiernos estatales prefieren optar por un manejo cordial y protocolario de los procesos de auditoría superior. Aunque haya casos en los que se busque la objetividad, siempre prevalecerán aquellos en los que se evite dar un dictamen o reconocer el trabajo en forma positiva señalando áreas de oportunidad. Esto denota que, sin importar el partido en el poder, las auditorías superiores del nivel estatal no han logrado su meta de ofrecer los incentivos necesarios para una gestión de mejor calidad.
- No es sencillo predecir el rumbo que los gobiernos morenistas tomarán en el futuro; como ya se dijo, hay

patrones claros en el comportamiento de estos gobiernos que muestran su inclinación hacia la lealtad interna, pero no tienen una presencia generalizada, ya que al ser un partido joven aún no ha creado una cultura de lealtad interna tan fuerte. El abandono de las instituciones formales muestra una presencia pequeña, sin embargo, también hay señales del respeto por ellas en la evasión de escenarios polémicos. Lo único que ha quedado claro aquí es que se busca más un cumplimiento protocolario que la obtención de resultados.

Al cierre de esta reflexión no se encontró un patrón de comportamiento fijo en la gestión de los gobiernos estatales morenistas. ¿La lealtad partidista interna de estos gobiernos ha provocado un desgaste de las instituciones formales en el nivel estatal? La respuesta es sí, pero no en la medida que se hubiera esperado durante el trienio estudiado. El hecho de que los gobiernos estatales de MORENA hayan buscado un pliego de mayor cordialidad con las EFS significa que las respetan lo suficiente como para mantener el cumplimiento que ellas exigen. Sin embargo, el hecho de que estas no vayan más allá con el fin de dar dictámenes objetivos significa que no están realizando sus funciones como deberían.

Hay claras señales de que en MORENA se prefiere trabajar los asuntos de la administración pública por dentro del partido y no utilizando las instituciones formales. Esto aún necesita ponerse bajo la lupa en futuros escenarios, debido a que la presencia de gobiernos de este partido ha ido en ascenso, lo que podría evidenciar patrones de comportamiento más claros. Como ya se dijo, una hegemonía que conlleve el abandono de las instituciones formales exige una presencia totalitaria del partido gobernante, sin huecos para el contraste. Tras las elecciones de 2024, aún hay espacios de la política ocupados por partidos de oposición que evitan un trabajo político enfocado del todo en los procesos internos de MORENA.

Al momento en que se redacta este capítulo, la política mexicana está en un proceso de transición histórica. MORENA ha aumentado su presencia política y ha aumentado su empeño en la desaparición de órganos autónomos, así como en un retorno a la centralización excesiva. Si esto tendrá como resultado un mayor desgaste de las instituciones formales, o si estas se seguirán respetando, está por verse. En los primeros seis años de gobierno morenista aún no se ha observado un regreso al presidencialismo, ya que las condiciones para ello no eran las más amigables. Ahora esto ha cambiado, la oposición se ha reducido y la recentralización de la gestión pública sigue siendo un eje fundamental en la agenda del gobierno federal.

Si habrá o no un desgaste generalizado de las instituciones formales para ser reemplazadas por un modelo presidencialista que privilegie la jerarquía partidista interna, aún está por comprobarse. Los esfuerzos académicos por no despegar la mirada para seguir generando conocimiento sobre el asunto deben continuar, pues aún hay mucho por explicar.

Bibliografía

- Carbonell, J. (2002). *Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (1972). *Notas sobre el presidencialismo mexicano*. México: Siglo xxi.
- Cosío Villegas, D. (1974). *El sistema político mexicano*. Austin, Texas: Institute of Latin American Studies.
- Gutiérrez, A. (2015). “La fiscalización superior a nivel subnacional en México: Una evaluación del desempeño de las entidades de fiscalización superior (EFS) locales”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(2), pp.141-166. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.

- Hernández, F. (2010). "Las finanzas públicas en el México posrevolucionario". En S. Kuntz Ficker (Ed.), *Historia económica general de México: De la Colonia a nuestros días* (pp. 491-522). México: El Colegio de México.
- Loaeza, S. (Coord.). (2010). "La metamorfosis del Estado: Del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática". En *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos* (pp. 65-95). México: El Colegio de México.
- Loaeza, S. (2013). "Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(218), pp. 53-72. México: UNAM.
- Merino, M. (2010). "Nuevo federalismo, nuevos conflictos". En *Los grandes problemas de México. XIV: Instituciones y procesos políticos* (pp. 121-155). México: El Colegio de México.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (1998). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Ramírez, M. J. (2020). *Sobreendeudamiento de entidades federa- tivas en México en contextos de gobiernos divididos y unifi- cados (2000-2018)* (Tesis doctoral). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Sitios Web

- Auditoría Superior del Estado de Baja California (s.f.), en <https://asebc.gob.mx/>
- Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur (s.f.), en <https://www.asebcs.gob.mx/>
- Auditoría Superior del Estado de Campeche (s.f.), en <https://asecam.gob.mx/>
- Auditoría Superior de la Ciudad de México (s.f.), en <https://ascm.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Chiapas (s.f.), en <https://www.asechiapas.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Chihuahua (s.f.), en <https://www.auditoriachihuahua.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Coahuila (s.f.), en <https://www.asecoahuila.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Durango (s.f.), en <https://ased.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (s.f.), en <https://www.aseg.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Guerrero (s.f.), en <https://www.auditoriaguerrero.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (s.f.), en <https://www.aseh.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Jalisco (s.f.), en <https://www.asej.gob.mx/>

Auditoría Superior de Michoacán (s.f.), en <https://asm.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Nayarit (s.f.), en <https://www.asen.gob.mx/s2018/index.html>

Auditoría Superior del Estado de Nuevo León (s.f.), en <https://www.asenl.gob.mx/>

Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (s.f.), en <https://asfeoaxaca.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Puebla (s.f.), en <https://www.auditoriapuebla.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo (s.f.), en <https://www.aseqroo.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (s.f.), en <https://www.ase-sinaloa.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas (s.f.), en <https://www.asetamaulipas.gob.mx/>

Auditoría Superior del Estado de Yucatán (s.f.), en <https://asey.gob.mx/web/>

Auditoría Superior del Estado de Zacatecas (s.f.), en <https://www.asezac.gob.mx/>

- Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos (s.f.), en <https://www.esaf-morelos.gob.mx/>
- Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro (s.f.), en <https://esfe-qro.gob.mx/>
- IMCO Centro de Investigación en Política Pública, Paridad y Composición de los Congresos Estatales (s.f.), en <https://imco.org.mx/paridad-y-composicion-de-los-congresos-estatales/>
- Instituto de Fiscalización Superior del Estado de San Luis Potosí (s.f.), en <https://www.aseslp.gob.mx/>
- Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (s.f.), en <https://www.isaf.gob.mx/>
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes (s.f.), en <https://osfags.gob.mx/>
- Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Colima (s.f.), en <https://www.osaf.gob.mx/>
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (s.f.), en <https://www.osfem.gob.mx/>
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco (s.f.), en <https://www.osfetabasco.gob.mx/site/>
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala (s.f.), en <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/>
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (s.f.), en <https://www.orfis.gob.mx/>

Anexo

Lista de Órganos de Auditoría Local, leyes que respaldan su funcionamiento, año de su publicación y última reforma

Entidad Federativa	Nombre del Órgano de Auditoría Local	Ley que respalda su funcionamiento	Publicación	Última actualización
Aguascalientes	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes	2011	2020
Baja California	Auditoría Superior del Estado de Baja California	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California y sus Municipios	2017	2022
Baja California Sur	Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur	2017	2019
Campeche	Auditoría Superior del Estado de Campeche	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Campeche	2012	2021
Chiapas	Auditoría Superior del Estado de Chiapas	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Chiapas	2017	2020
Chihuahua	Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua	2019	2021
Coahuila	Auditoría Superior del Estado de Coahuila	Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza	2017	2021
Colima	Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Colima	2017	2018
Ciudad de México	Auditoría Superior de la Ciudad de México	Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México	2014	2018
Durango	Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango	2001	2021

Entidad Federativa	Nombre del Órgano de Auditoría Local	Ley que respalda su funcionamiento	Publicación	Última actualización
Guanajuato	Auditoría Superior del Estado de Guanajuato	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato	2015	2020
Guerrero	Auditoría Superior del Estado de Guerrero	Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero	2017	2021
Hidalgo	Auditoría Superior del Estado de Hidalgo	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo	2017	2020
Jalisco	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios	2008	2017
Estado de México	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	Ley de Fiscalización Superior del Estado de México	2004	2022
Michoacán	Auditoría Superior de Michoacán	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo	2012	2016
Morelos	Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Morelos	2015	2018
Nayarit	Auditoría Superior del Estado de Nayarit	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit	2016	2017
Nuevo León	Auditoría Superior del Estado de Nuevo León	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León	2011	2021
Oaxaca	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Oaxaca	2017	2020
Puebla	Auditoría Superior del Estado de Puebla	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla	2010	2015
Querétaro	Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro	2017	2021

Entidad Federativa	Nombre del Órgano de Auditoría Local	Ley que respalda su funcionamiento	Publicación	Última actualización
Quintana Roo	Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo	2017	2017
San Luis Potosí	Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de San Luis Potosí	2018	2020
Sinaloa	Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	2008	2017
Sonora	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora	2008	2019
Tabasco	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco	2017	2021
Tamaulipas	Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas	2017	2020
Tlaxcala	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios	2008	2018
Veracruz	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2017	2018
Yucatán	Auditoría Superior del Estado de Yucatán	Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán	2017	2019
Zacatecas	Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Zacatecas	2000	2022

Fuente: elaboración propia con base en los datos del sitio web de cada EFS

El relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública desde el enfoque de la corrupción estructural

Irma Eréndira Sandoval

El presente capítulo aborda las visiones tradicionalmente utilizadas en los estudios sobre corrupción: económica, individual, administrativa, jurídica y culturalista; se señala por qué estas cinco visiones ofrecen argumentos equívocos sobre la corrupción, por lo que se ofrece un enfoque que, si bien no es nuevo, es útil para superar los viejos esquemas y perspectivas acerca de este tema: el *Enfoque de la Corrupción Estructural* (ECE). El ECE se centra en el estudio de la corrupción, entendiéndose esta como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en donde predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía.

Por otro lado, no se puede dejar de lado el estudio y análisis de la participación de los poderes fácticos en las grandes tomas de decisiones a nivel nacional y cómo repercuten en las grandes políticas, planes y proyectos; por definición no se encuentran legitimados ni buscan necesariamente legitimarse, pero ejercen un claro poder público y toman decisiones de la mayor importancia de forma sistemática y abusiva.

Finalmente, se analizan los avances implementados desde la Secretaría de la Función Pública (SFP) durante el gobierno de la Cuarta Transformación; entre las acciones que se destacan se encuentra el empoderamiento de la ciudadanía, la democratización de las tecnologías, la profesionalización del servicio público y la igualdad de género.

Las visiones de la corrupción

Para comprender las acciones que emprendió el Gobierno de la Cuarta Transformación, es fundamental conocer la perspectiva teórica y los postulados ético-sociales en los que se fundamentan, por lo que vale la pena mencionar y analizar la estructura teórica que nos permitió, desde la Secretaría de la Función Pública, combatir la corrupción y la impunidad con una perspectiva integral y profunda por medio del enfoque de la corrupción estructural (ECE).

El *Enfoque de la Corrupción Estructural* (ECE) no es una nueva teoría, pero sí una perspectiva útil para superar los viejos esquemas o las viejas visiones sobre la corrupción. Los estudios tradicionales contemplan únicamente cinco visiones equívocas para el entendimiento de este fenómeno: 1) la visión económica, 2) la visión de la corrupción individual, 3) la visión administrativa, 4) la visión jurídica-administrativa (penalista) y 5) la visión culturalista. A continuación, se desarrolla cada una de estas visiones y se exponen las razones por las cuales se considera que presentan argumentos equívocos sobre la corrupción.

La *visión económica* se refiere a la corrupción como si fuera un asunto únicamente de aspectos pecuniarios, a partir de ella nació una visión fiscalizadora muy limitada que gira en torno al dinero, reduciendo el problema a un asunto meramente económico-contable, siendo que la corrupción implica aspectos adicionales que van más allá de lo dinerario.

La *visión de la corrupción individual* se presenta como una interacción entre al menos dos sujetos: el que da y el que recibe; se entiende como una cuestión de intercambios indebidos en donde se ven involucrados dos individuos que, de forma ilegítima, ilegal e inmoral, están cambiando favores tanto en la vida pública como en la vida privada. Esta es una visión muy limitada, porque se habla de individuos o de sujetos y no de estructuras o colectivos con intereses que representan más que la acción individual; además, no presta atención a las

grandes estructuras y élites políticas, económicas y sociales, quienes son las que principalmente propician el problema de la corrupción.

La *visión administrativa* se considera puramente como un asunto de violar normas y cuestiones que están escritas en instrumentos muy básicos, como los reglamentos, que ni siquiera alcanzan el nivel constitucional. Pero también podemos decir que es un asunto meramente administrativo-burocrático.

La cuarta visión que criticamos es la relativa al tema de lo penal, la *visión jurídica-administrativa*, la cual entiende la corrupción en relación con el delito. Todo lo que sea delito es corrupción, pero lo que no es delito puede ser pasado de largo, aunque siga el mismo *modus operandi* de un fenómeno tan ominoso como la corrupción.

Una de las escuelas a la que contestamos es la relacionada con la *visión culturalista* de la corrupción, la cual considera que todos los mexicanos la heredamos, desde la Colonia, y es por ello que somos corruptos y ya no hay vuelta de hoja; entonces, también es una visión muy limitada para entender lo estructural, lo social y lo legal que implica el tema de la corrupción.

Hay un enfoque vinculado con las “teorías de la modernización” que predomina en todas estas formulaciones, y que considera la corrupción como un resultado del “subdesarrollo”, del dirigismo económico o de la carencia de una llamada cultura de la legalidad. Por ello se generó un consenso tecnocrático que propone modernizar burocracias, mejorar incentivos de mercado y educar a la sociedad para remediar cualquier tipo de corrupción.

Considero que aquellas soluciones pedagógicas, culturales y morales basadas en la enseñanza de los valores “correctos” a los burócratas están destinadas a fracasar; pues no importa cuánto se eduque al servidor público sobre el “comportamiento correcto” si el ambiente que lo rodea condena y penaliza ese buen comportamiento; hasta el burócrata más honesto y eficiente en sus funciones se corromperá.

Sostenemos que estos cinco elementos se relacionan con las limitaciones teóricas que sobre este tema se han generado, a través de los años, en nuestro país o en nuestra región, por lo que no se ha permitido que el análisis y la reflexión en torno a este problema se concentren en una *visión estructural*. Es importante prestar atención y observar las estructuras con los intereses que tienen detrás, con las dinámicas sociales, políticas y económicas que conllevan las interacciones de élite.

Durante el pasado gobierno de México, entre 2018 y 2024, la corrupción fue entendida en el Plan Nacional de Desarrollo como una forma extrema de la privatización, es decir, como “la transferencia de bienes y recursos a los particulares” (Gobierno de México, 2019, p. 17). Esta definición aborda dos dimensiones: por un lado, reconoce la apropiación de bienes públicos a través del peculado y el soborno; por otro lado, señala el carácter estructural de la corrupción reflejado en la asimetría del poder entre los que tienen y los desposeídos, lo cual ha derivado en desigualdad social (Sandoval, I., 2019, p. 22).

La corrupción no solamente tiene un origen público-gubernamental; no es solo un asunto de subdesarrollo cultural, económico o normativo, ni una falta de evolución de las sociedades políticas o, incluso, económicas; tampoco es un problema individual, como la imagen de la manzana podrida que contamina el canasto de las buenas manzanas. Entonces, no es una manzana, no es un individuo o un sujeto, por lo que no puede ser un problema individual.

Se ha demostrado que muchas veces los más corruptos, en términos estructurales e institucionales, son aquellos que en sociología se relacionan con los *delitos de cuello blanco*,⁶ es decir, delitos que se cotizan en monedas internacionales; porque no se trata nada más de tener dinero, sino de asumir situaciones

⁶ Edwin H. Sutherland fue uno de los sociólogos más influyentes del siglo XX; acuñó el término *delito de cuello blanco*, el cual se refiere a los actos ilegales cometidos por las personas pertenecientes a las más grandes élites sociales, económicas e, incluso, políticas.

que obligan a practicar dinámicas estructurales, sociales o legales que definen a la corrupción en su dinámica estructural.

Los llamados delitos de cuello blanco son cometidos por figuras de las grandes élites del poder y conllevan daños de gran impacto para las esferas económica y social. Entre los delitos de cuello blanco más comunes se encuentran el *lavado* de dinero, el fraude, la malversación de fondos y la falsificación de documentos de índole económica. Durante 2022, en México se cometieron 26.8 millones de delitos, de los cuales 20.1% corresponden al fraude; esto se indica en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023.

Entre otros delitos que han afectado a la sociedad mexicana se encuentra la corrupción, tanto pública como privada, la cual ha tenido repercusiones en las esferas política, social y económica del país. Cabe destacar que en estos delitos no participan únicamente el sector público o el privado, sino que también se ven involucrados los llamados *poderes fácticos*, es decir, todos los actores que cuentan con una gran influencia en diferentes ámbitos sociales, entre los cuales se pueden encontrar la Iglesia, los grupos empresariales, los medios de comunicación y el narcotráfico.

Los temas o diagnósticos, más que equivocados, son limitados, porque ignoran el rol de los poderes fácticos. Es importante señalar que hoy ya no existe solamente el poder tripartito tradicional que nos enseñaron en la educación básica: legislativo, ejecutivo y judicial, sino que los poderes adicionales que hoy dominan y definen la vida pública y la vida global son los poderes fácticos, los cuales adquieren diferentes enfoques, diferentes *colores*, hasta diferentes partidos, y están operando en términos cotidianos. Estos poderes fácticos, por definición, no se encuentran legitimados ni buscan necesariamente legitimarse, pero ejercen un claro poder público y toman decisiones de la mayor importancia en forma sistemática y abusiva.

Por ello, el presente escrito es una respuesta a los enfoques equívocos anteriormente señalados y comprende teóricamente la corrupción como un problema político para los científicos sociales, un problema sobre todo de dominación, no de hambre de dinero, de falta de cultura, de falta de leyes o de falta de gestión pública; se trata de un asunto de dominación particularmente vinculada con lo estructural. “Aquí definiremos ‘corrupción estructural’ como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía” (Sandoval, I., 2016, p. 123).

La fórmula que ofrezco es Corrupción (C), igual a Abuso de Poder (AP) más Impunidad (I) menos Participación Ciudadana (PC), es decir, la participación civil. La corrupción es esa forma de poder extra a lo jurídico, a lo político, a lo normativo y a lo cultural; esa forma de poder es una respuesta a una fórmula que leímos mucho en la administración pública y que es la fórmula de Klitgaard:

$$(C) = (AP) + (I) - (PC)$$

La famosa formalización metafórica de Robert Klitgaard (1988) resulta un buen punto de partida para explicar nuestro propio constructo conceptual, ya que esquematiza la corrupción como el monopolio de la decisión pública a la que se suma la discrecionalidad menos la rendición de cuentas: (C = MDP + D - RDC) (Sandoval, I., 2016, p. 124).

Klitgaard es el padre del enfoque micro-organizacional de la corrupción y nos ofreció durante mucho tiempo una fórmula muy llamativa, positiva e interesante que es, como se mencionó: (C = MDP + D - RDC). Esta fórmula es extraordinaria; la aceptamos, la celebramos y la llenamos de contenido durante mucho tiempo; sin embargo, después nos dimos cuenta de que era un enfoque excesivamente antigubernamental y antiestatal. Era igualar la corrupción al Estado,

la corrupción equipararla, en esta fórmula, con el gobierno; obviamente Klitgaard (1988) tenía razón al decir que, si hay discrecionalidad en las decisiones estatales, eso va a generar corrupción. Hasta ahí estamos de acuerdo con la fórmula; evidentemente, ¿quién va a decir que la rendición de cuentas es un elemento negativo? Al contrario, es lo que más exigimos y necesitamos, y se vincula con los nuevos derechos que hoy tenemos, como el derecho de acceso a la información, el cual forma parte de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

La fórmula propuesta por Robert Klitgaard estaba presente en los libros, llenaba las clases de nuestras disciplinas sociales y económicas; pero decidimos cuestionar dicho planteamiento, porque decir que la corrupción es igual al gobierno, o la corrupción es igual al Estado, no nos parecía del todo verídica. Además, tenía una ideología anti-Estado y anti-público, es decir, que iba muy bien con la perspectiva del paradigma neoliberal respecto a la mengua de los Estados.

Así, se llegó a la conclusión de que el asunto está en el poder. Si el Estado tiene el poder, evidentemente hay que dirigir el blanco hacia el Estado cuando hay abuso de poder. Pero si el poder está difuso, entonces se encuentra en los poderes fácticos, los cuales se pueden identificar con los medios de comunicación, con los partidos cívicos o las organizaciones sociales poderosas, incluso con el sindicalismo, y con los empresarios que tienen poder sobre lo global y sobre el manejo de lo financiero.

Los poderes fácticos y las asociaciones público-privadas (APP)

Es vital señalar que se debe observar con atención dónde están los nuevos poderes fácticos. Una vez más, no hacemos referencia a los poderes legales, constitucionales y políticos tradicionales, sino a los poderes que fácticamente determi-

nan cómo van a ser las políticas públicas en general; cómo va a ser la vida pública en lo urbano y en lo no urbano, en las políticas agrícolas, etcétera. Una gran diversidad de políticas están definidas por poderes fácticos y no mediante el debate tradicional tripartito en donde un poder escribe las leyes, otro las ejecuta, y en otro se revisan o se procuran.

Por otro lado, cabe destacar que la corrupción estructural también se alimenta de la continua impunidad. A pesar de que hemos avanzado mucho mediante el enfoque micro-organizacional de la gestión pública de lo estatal y de lo gubernamental, en lo relacionado con la transparencia, con los estándares de rendición de cuentas y de fiscalización, así como con nuevas maneras de fiscalizar en el ámbito público, en lo gubernamental y en lo administrativo, por otro lado también existen carencias, de coordinación y de falta de liderazgo, por ejemplo.

Falta mucho por hacer en el ámbito público; al menos, en lo público existe una ética que no existe para los poderes fácticos, y es con base en esa ética que debemos exigir cuentas a los poderes fácticos que no son tan ominosos, porque existen otros que operan dramática y cotidianamente entre los mexicanos, y los latinoamericanos, como el narcotráfico o el crimen organizado, y cuestiones de este tipo también determinan muchas de las consideraciones relativas a la gestión de lo público.

Hay poderes fácticos organizados a partir de los medios de comunicación, o mediante grupos empresariales de gran nivel, que están generando políticas públicas en los hechos pero no en las leyes; a ellos habría que exigirles rendición de cuentas, transparencia, y someterlos a fiscalización, porque están ejerciendo recursos públicos y, sobre todo, interviniendo en la vida pública; incluso si no ejercieran recursos públicos, de todas formas permean el ámbito de lo colectivo. Por ello, sostenemos que una nueva herramienta heurística tendría que abordar el abuso de poder; proponemos que la corrupción sea vista desde el abuso de poder, sin distinguir si este proviene del ámbito público o del privado.

Actualmente los servicios educativos, los servicios de salud y los servicios públicos más fundamentales se van privatizando. La palabra *privatización* tiene mucha carga ideológica. Hoy en día se hace uso de las llamadas “asociaciones público-privadas” (APP), las cuales reciben concesiones otorgadas por períodos generalmente muy largos, que trascienden sexenios. A través de las asignaciones dadas a las asociaciones público-privadas se ha querido continuar con la agenda del repartimiento de los bienes públicos.

La creciente expansión de las APP, y su amplia injerencia dentro de áreas y tareas que antes se consideraban exclusivamente reservadas para el gobierno,⁷ representa serios desafíos para la democracia. Existe una preocupación fundamentada respecto a que las APP implican la adopción de conceptos gerenciales, como eficiencia, eficacia y flexibilidad administrativa, que sustituyen nociones democráticas, como la rendición de cuentas, la transparencia y la legitimidad (Flinders, 2005).

Otro punto importante para tomar en cuenta en la herramienta heurística que proponemos es la exclusión de la voz ciudadana, lo cual está cada vez más presente en las democracias actuales. Lo que se elimina, en la corrupción estructural, es la voz ciudadana; esto anula la participación cívica, y es precisamente por ello que esta exclusión social resulta determinante para que siga funcionando la corrupción estructural. Estos elementos se reflejan, a su vez, en una cancelación *de facto* del acceso al poder, del acceso a la justicia y del acceso a la representación ciudadana, lo que mina directamente la democracia y explica la génesis de un “doble fraude” que implica tanto facetas financiero-estructurales como político-electorales.

La teoría del doble fraude explica cómo estas situaciones aluden a cuestiones formales e informales, y cómo se está eli-

⁷ Estas áreas y tareas incluyen, entre otras, la seguridad nacional, la defensa armada, las prisiones, la seguridad, migración, organización de elecciones e incluso la diplomacia. Véase Taylor y Cooper, 2008; Verkuil, 2007.

minando nuestro acceso a la justicia. Somos un país con muchas desigualdades, con grandes áreas de atraso en términos de la redistribución de la riqueza. Se habla de un país que es millonario, pero que a la vez padece, por la corrupción, una constante defraudación económico-financiera; aunque esa es solo una cara de la moneda; la otra cara es la defraudación político-electoral, o dicho de otra manera, la defraudación de la voluntad ciudadana. Se defraudan los recursos públicos en términos de lo más básico, de lo que vivimos día a día, en el municipio o en nuestra entidad federativa. Lo anterior se hace visible en diversas áreas sociales, como escuelas y otras instituciones públicas.

Ocurre una defraudación económico-financiera que lleva a los implicados hacia los más altos niveles de la pirámide estructural, en términos económicos; al mismo tiempo, sucede una defraudación política de la voluntad de la sociedad: hay una voluntad que se ve estafada en los continuos fraudes electorales. De tal manera, el fraude financiero-estructural se consolida en un fraude político-electoral que opera a favor del enquistamiento de estos poderes fácticos, de la prevalencia de los operadores burocráticos, tecnocráticos y judiciales que están permitiendo, a través de la compra y la coacción del voto, que se renueve constantemente tanto el fraude financiero estructural como la defraudación de los recursos públicos.

Propuestas para el combate contra la corrupción

Se ha vuelto un cliché decir que la institucionalización es indispensable para estructurar el combate contra la corrupción; que se necesitan instituciones fuertes para la rendición de cuentas y para tener éxito en el combate contra la corrupción. En México, el exceso de instituciones costosas, ultra reguladas y ultra burocratizadas, ha limitado el avance del combate a la corrupción y el avance de la rendición de cuentas; lo anterior, junto al solapamiento de normas, sistemas y estructuras organiza-

cionales para la rendición de cuentas, explica los débiles logros y los escasos resultados que, en materia de combate a la corrupción, aún se padecen. Sostenemos que esta laberíntica estructura institucional a favor de la rendición de cuentas, ha generado un efecto de “búmeran” que frena el combate a la corrupción (Sandoval, I., 2023, p. 30).

En México tenemos una telaraña de instituciones y de reglas. Tenemos normas, sistemas y estructuras organizacionales que sirven exclusivamente para la rendición de cuentas; además, contamos con cinco leyes a nivel federal y con seis instituciones públicas, robustamente respaldadas y asignadas en términos presupuestales, para el combate a la corrupción y para revisar y controlar el gasto público, así como para aplicar sanciones en términos normativos y en términos de administración pública; nos referimos a la Secretaría de la Función Pública (SFP), a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC), al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) y al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), junto a sus respectivas normativas de actuación, a saber, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), el Código Penal Federal (CPF), la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).

Se tienen estas cinco leyes junto a estas seis estructuras institucionales, aunque ello no termina ahí, puesto que hay un correlato que se manifiesta en las 31 entidades federativas mediante leyes locales que se corresponden con las respectivas instituciones locales. Cada una de las entidades federativas cuenta con sus propias leyes e instituciones. Haciendo una numeraria, se cuentan más de 150 leyes anticorrupción y pro transparencia, y más de 350 instituciones públicas, a favor de la rendición de cuentas, en todos los niveles de las entidades de la federación. Difícilmente podríamos encontrar en el

mundo una estructura anticorrupción como la que tenemos en México; sin embargo, el problema es que esta estructura involucra el uso de recursos económico-administrativos.

Las condiciones para la aparición de la corrupción administrativa se vinculan íntimamente con la existencia de un aparato burocrático desproporcionado, plagado de redundancias, con duplicidad de funciones, donde existen oficinas y partidas presupuestales inútiles y donde se da cabida a los señalados lujos y privilegios a los que se mal acostumbraron, desde el pasado, los funcionarios públicos, quienes siguen contando con oficinas, vehículos, choferes, asignación de escoltas, equipos de comunicación, y gastando en fiestas, banquetes y viajes sin sentido; todo esto es incompatible con la visión de un gobierno austero, republicano y sensible respecto a las necesidades de una población ofendida por el dispendio y la corrupción.

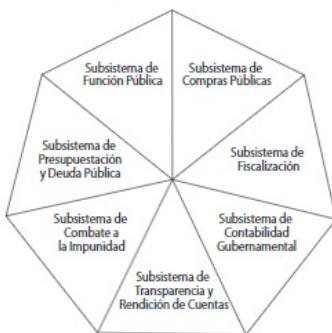
La tesis que propongo es que no necesitamos más, sino menos instituciones anticorrupción, pero verdaderamente efectivas, ciudadanizadas y desburocratizadas, por lo que pongo en escena el *heptágono de la integridad administrativa* (esquema 2). A esta propuesta he contrapuesto el pentágono anticorrupción (esquema 1), el cual se integra con las cinco instituciones mencionadas anteriormente.

Esquema 1. Pentágono anticorrupción



Fuente: elaboración propia

Esquema 2. Heptágono de integridad administrativa



Fuente: elaboración propia

He propuesto un heptágono de la integridad administrativa que vaya más allá de la tradicional tríada de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización, con la que hemos vivido en términos de lo legislativo y lo judicial.

La democracia política también se contaminó con toda la sobre burocratización de esta algarada institucionalización, estéril para dicha democracia. Necesitamos que la democracia realmente vuelva a ser tal cosa; por ello, creo que la democracia tiene que estar en lo económico, en lo estructural, y que los poderes fácticos y los privados se sometan a esas nuevas exigencias cívicas de democracia, transparencia y rendición de cuentas.

Acciones desde la Función Pública

El proyecto de nación impulsado por el gobierno en el sexenio 2018-2024, fue inspirado por la riqueza intelectual y política de las transformaciones históricas anteriores; en este caso se presentaba como la ruptura de un desorden establecido: la corrupción neoliberal; tal compromiso del presidente Andrés Manuel López Obrador requeriría una transformación profunda del mismo gobierno. Insisto, la solución de fondo

al problema de la corrupción no está en soluciones técnicas enfocadas en corregir las fallas del mercado mediante reglas e instituciones; se requieren soluciones políticas que busquen un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad.

Uno de los aspectos más importantes, para el cambio antes señalado, sería que este recoja tres dimensiones estructurales esenciales:

1. Limitar el abuso del poder, mediante mecanismos de control interno, responsabilidad en el servicio público y el combate a los conflictos de interés. Es decir, cortar la captura del Estado por intereses privados podría ser una solución a la corrupción en México.
2. Terminar con la impunidad, mediante el castigo de los casos de corrupción y la imposición del Estado de Derecho.
3. Impulso a la participación social: mediante la democratización económica y social.

Es momento de que la gente ocupe un papel activo en la lucha contra la corrupción. Esos tres aspectos fueron indispensables para la visión con la que el presidente López Obrador inició el proyecto de la Cuarta Transformación, mismos que se impulsaron desde la Secretaría de la Función Pública y se pusieron en práctica. Además, el proyecto de la república, en el sexenio 2018-2024, tuvo sus anclajes en las siguientes doce premisas:

1. Honradez y honestidad.
2. No al gobierno rico con pueblo pobre.
3. Nada al margen de la ley; por encima de la ley, nadie.
4. Economía para el bienestar.
5. El mercado no sustituye al Estado.
6. Por el bien de todos, primero los pobres.
7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.
8. No puede haber paz sin justicia.

9. El respeto al derecho ajeno es la paz.
10. No más migración por hambre o por violencia.
11. Democracia significa el poder del pueblo.
12. Ética, libertad y confianza.

Una de las instituciones clave para atender el problema de la corrupción en México es la Secretaría de la Función Pública (SFP):

A lo largo de los años la Secretaría de la Función Pública pasó de ser la dependencia responsable [...] del control y evaluación global de la gestión pública, a encargarse de impulsar la modernización y control de funciones administrativas fundamentales; de fortalecer la normatividad para el uso transparente de los recursos públicos; de vigilar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal e imponer sanciones en caso de conductas indebidas, y de dirigir, organizar y operar el Servicio Profesional de Carrera. Todo lo anterior con el objeto de consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente (Sandoval, I., 2019, p. 10).

En las administraciones anteriores, la Secretaría de la Función Pública (SFP) contaba con una estructura reducida, en comparación con otras secretarías de Estado; sin embargo, a pesar de ser una secretaría pequeña, en cuanto a la estructura estaba excedida en términos del aparato administrativo. A partir de 2019 se trabajó en un proceso de reorganización de la SFP, con la finalidad de combatir la corrupción y terminar con su hermana siamesa: la impunidad. El cumplimiento de estas acciones se basó en el principio de austeridad republicana del Estado, lo cual permitió concentrar los recursos en los objetivos de desarrollo y no en la burocracia derrochadora. Hacer más con menos lograría eficacia, honestidad, profesionalización y transparencia. El proceso de reestructuración de la SFP corresponde a la petición ciudadana de atender el fenómeno de la corrupción y de la impunidad.

Un aspecto de suma importancia en la reestructuración de la SFP fue el de lograr que las sanciones tuvieran eficacia y que fueran aplicadas en la proporción necesaria. Se insistió en el cumplimiento de la presentación de declaraciones por parte de los servidores públicos, a fin de instaurar una nueva ética pública y de trabajo. “Lo que buscamos es que las sanciones queden vinculadas con faltas administrativas reales, las que se vinculan con delitos, corruptelas y el mal uso de fondos. Tenemos que evolucionar el trabajo de la secretaría para detectar y sancionar eficazmente los conflictos de interés” (Sandoval, I., 2019, p. 36).

La Secretaría de la Función Pública tomó cinco ejes de trabajo con el fin de empoderar a la ciudadanía, generando condiciones estructurales que protejan al denunciante y garantías para quien denuncia, como derechos laborales y adecuaciones legales:

- Ciudadanización del combate a la corrupción.
- Democratización de nuevas tecnologías de fiscalización.
- Protección y estímulo para los denunciantes, alertadores internos de la corrupción.
- Profesionalización y servicio civil de carrera con perspectiva de género.
- Transparencia total en la evolución patrimonial y transparencia de la nómina de la Administración Pública Federal.

La ciudadanización del combate a la corrupción pretende terminar con la simulación y otorgarle poder a la sociedad para intervenir, opinar, cuestionar y denunciar todo aquel acto que se desvía de la norma establecida. Por otro lado, esta ciudadanización otorga el poder a la sociedad, poder que por muchos años estuvo en manos de los ya anteriormente mencionados *poderes fácticos*.

Otro aspecto que se fortaleció en la SFP, a partir de 2019, fue el de la profesionalización y la igualdad de género. Se impulsó al Servicio Profesional de Carrera con la intención de eliminar del gobierno todas aquellas prácticas de nepotismo y amiguismo que se habían llevado a cabo por años, prácticas que se pueden considerar como factores de corrupción. Por otro lado, se buscó atender el problema de la brecha de género.

Es importante recalcar el papel importante que ocupa la ciudadanía en el combate a la corrupción, por ello la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su artículo 13, contempla medidas para promover la participación social en este ejercicio:

- 1) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía en los procesos de adopción de decisiones.
- 2) Garantizar el acceso eficaz del público a la información.
- 3) Realizar actividades de información pública, para fomentar la intransigencia hacia la corrupción, así como programas de educación pública para escolares y universitarios.
- 4) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - I. Garantizar el respeto de los derechos o de la reputación de terceros.
 - II. Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

Aunado a ello, se hizo énfasis en la democratización de las tecnologías para la fiscalización, entendiendo tal democratización

zación como una plataforma tecnológica que permitiera un gobierno transparente en su operación, así como la participación de la sociedad. El propósito de democratizar las tecnologías para la fiscalización fue eliminar aquellas barreras que impedían su aprovechamiento, esto mediante la simplificación de portales o el uso de *software libre*.

Como conclusión, el desafío central que enfrentamos hoy es la construcción de una nueva ecuación política e institucional que nos ayude a concretar un sistema organizacional, institucional, social y cultural distinto, de verdaderos pesos y contrapesos, con la capacidad de impulsar a las instituciones gubernamentales hacia un nuevo equilibrio. La corrupción se convierte así en el problema social más grave, profundo y agobiante de las viejas y las nuevas democracias; el fracaso para combatirla no expresaría sino la palmaria incapacidad de gobiernos y gobernantes para modificar de fondo las relaciones que ellos han establecido con sus representados.

El objetivo de combatir la corrupción de manera efectiva es alcanzable a través de la defensa del interés público, por parte de los ciudadanos, y de la exigencia de mayores niveles de rendición de cuentas a los representantes políticos, actores privados y funcionarios públicos. Es fundamental revigorizar nuestra democracia; para ello, hace falta un Estado que reasuma su responsabilidad con la sociedad, combatá la desigualdad, recupere un papel activo en la economía, para impulsar el desarrollo y el bienestar de las grandes mayorías, y, finalmente, reestablezca el Estado de Derecho y la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. En este escenario se debe garantizar lo que hoy todavía parece una quimera: el voto popular a través de elecciones limpias, equitativas, sin dispendio de recursos y sin prácticas de clientelismo y corporativismo. Se deben dialogar, acordar y respetar todas las expresiones ideológicas y políticas y, sobre todo, asegurar el ejercicio de la crítica, la libre expresión y el derecho a disentir.

Bibliografía

- Gobierno de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Disponible en <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- INEGI. (2003). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipre/2023/>
- Clitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Oakland: University of California Press.
- Kohn, M. (2013). "Privatization and protest: Occupy Wall Street, Occupy Toronto, and the occupation of public space in a democracy". *Perspectives on Politics*, 11(1), pp. 99-110. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kunicova, J. (2006). "Democratic institutions and corruption: Incentives and constraints in politics". En Ackerman, S. (Ed.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Le Bot, Y. (2013). *La gran revuelta indígena*. Océano.
- Lessig, L. (2011). *Republic lost: How money corrupts Congress, and a plan to stop it*. Nueva York: Twelve Hachette.
- Lessig, L. (2013). "Institutional corruption". *Working papers 1* Edmond J. Safra. Harvard University Press.
- Leys, C. (1993). "What is the problem about corruption?". En A. Heidenheimer et al. (Eds.). *Political corruption: A handbook* (pp. 51-66). Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Lomnitz, C. (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*. México: CIESAS/Porrúa.
- Márquez, D. (2016). *Reforma constitucional anticorrupción y derecho administrativo sancionatorio*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <https://bit.ly/3tP7YRd>
- Morris, S. D. (1991). *Corruption & politics in contemporary Mexico*. Alabama: University of Alabama Press.

- ONU. (2023). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Disponible en https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Rose-Ackerman, S., & Hunt, S. (2012). "Transparency and business advantage: The impact of international anti-corruption policies on the United States national interest". *New York University Law School Annual Survey of American Law*, 67, pp. 433-466.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2015). "Opacidad y nula rendición de cuentas en asociaciones público-privadas". En *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Sandoval, I. E. (2016). "Enfoque de la corrupción estructural: Poder, impunidad y voz ciudadana". *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), pp. 119-152. México: UNAM.
- Sandoval, I. E. (2019). *Objetivos del relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública*. México: UNAM, Facultad de Contaduría y Administración.
- Sandoval, I. E. (2023). "Institucionalización vs. burocratización en el combate a la corrupción en México". *Gestión y Política Pública*, 32(2), pp. 29-59. México: CIDE.
- Sandoval, I. E. (2023, 11 de octubre). *El enfoque de la corrupción estructural y la teoría del doble fraude* [Conferencia Magistral]. Coloquio: México hacia el 2024. Perspectivas políticas y sociales. Guanajuato: Universidad de Guanajuato. Disponible en <https://fb.watch/nCKx-6FEzZ8/?mibextid=RUbZ1f>

La idea de la austeridad y las reformas neoliberales a la administración pública

Diana Vicher García

Si se analiza la historia y el rendimiento o desempeño de los grandes países uno observa que siempre han tenido una gran administración pública, ya se trate de sociedades muy antiguas o países hacia nuestro tiempo. Junto con el progreso, con el bienestar social hay como mecanismo de soporte de fuerza y promoción una gran administración pública.

Omar Guerrero, 2015.

Introducción

Poder y economía podrían sintetizar la atracción hacia la idea de austeridad. Una idea que ha cambiado con el tiempo: desde significar rigor y penitencia, hasta llegar a la austeridad republicana en Roma, donde era entendida como una moral vigorosa y la más sólida virtud para conservar la honestidad de las costumbres. Incluso en los tiempos de guerra se habló de la austeridad fiscal; luego llegó a convertirse en la “estrategia” de la política económica neoliberal en tiempos de crisis económicas, hasta llegar, finalmente, a la nueva austeridad republicana en México.

Si bien ha conllevado la reducción de recursos o la búsqueda de un mejor empleo del presupuesto, desde la década de 1980 la austeridad asociada al pensamiento neoliberal ha sido la fuente en donde se han generado importantes reformas al gobierno y la administración pública, lo que ha resultado de la combinación de intereses en el poder y de una interpretación ideológica del mercado y la economía. Su aplicación

tiene implicaciones complejas sobre todo en el debilitamiento de los Estados, porque derruye instituciones. Incluso la nueva austeridad republicana en México, que también actúa en la lógica neoliberal, en el sentido de simplemente hacer recortes al presupuesto asignado para el funcionamiento de la administración pública, en sus medios humanos y materiales —aun cuando los destine a programas sociales—, es poco atinada, ya que no entiende cuáles son los problemas reales a resolver para hacer que funcione eficientemente y que administre los asuntos públicos con base en el conocimiento que pone en marcha y sostiene el buen funcionamiento de la administración pública.

Rastreando la idea de la Austeridad

La aparición de la palabra *austeridad*, en español, hasta donde logramos indagar, se puede rastrear en el año 1617: “*Aufteridad; L. Aufteritas. A, Aufterenesse*” (Minsheu, 1617, p. 35). Una primera definición, de 1726, cuenta con dos principales acepciones: la primera, como dureza de condición, rigor y fortaleza de genio, poca afabilidad y agrado en el trato; y la segunda, tomada metafóricamente, por penitencia y mortificación; mientras que *austero* se definió como áspero, rígido, fuerte, poco afable y benigno, desabrido, y mal acondicionado.

Un poco más adelante, en 1863, se puede ubicar un significado de austeridad asociado a lo severo, lo rígido, lo recto y lo rigoroso.

Acepciones de la palabra *austeridad*

"La *austeridad* se dice en relación al género de vida que seguimos. Es cuestión de vocación y hábito. Para los latinos, *austero* significaba amargo.

La *severidad* se refiere a las ideas morales que profesamos. Es cuestión de principios, de estudios, de escuela.

La *rigidez* tiene lugar en el desempeño de la pública obligación. Es cuestión de celo y de autoridad.

La *rectitud* consiste en el deseo de obrar con arreglo a justicia. Es cuestión de conciencia." (Roque, 1863, pp. 72-73)

También se pueden encontrar alusiones al término *austeridad* relacionadas con el gobierno; de esto da cuenta el texto de Diez Canseco (1845, p. 827), donde, al referir la vida en la Roma del siglo I, se señala que el estoicismo hace, respecto a las costumbres, lo que la *austeridad republicana* respecto al gobierno; se alude a cómo en los tiempos de los primeros emperadores era necesaria una moral vigorosa, y la más sólida virtud, para conservar la honestidad de las costumbres; para lograrlo no bastaban las máximas morales, sino que era preciso que el entusiasmo comunicara al alma el valor más firme, para que menospreciando los deleites se pudieran despreciar mejor los vicios, y entonces burlarse de los dolores y hacerse fuertes contra las flaquezas.

Por lo anterior, fue preciso que, en la Roma de mediados del siglo I, donde los delitos estaban en auge, en un mundo vil y despreciable, surgiera el estoicismo para contrapesar la terrible fuerza que lograban las pasiones. En este contexto, se observa la mayor contrariedad en las costumbres de los romanos: un extremado valor frente a la bajeza más excesiva y, asimismo, la *austeridad* más rígida al lado de la más indecente licencia (Diez Canseco, 1845, p. 327).

Otro texto interesante de referir es el de Balaguer (1862, p. 767), quien, haciendo alusión a ciertos rasgos de la historia de Cataluña, refiere que Jaime Marquilles, un jurisconsulto,

fue testigo de una Barcelona feliz en su gobierno, con una diligente aplicación de castigos a los delincuentes, firme en su austeridad, loable en reglas de prudencia y sabiduría, adornada de varones y matronas buenos, lo mismo que ilustres en actos de virtud y en la total extirpación de vicios.

En los siglos XVII y XVIII, la idea de *austeridad republicana* se reflejaba en diversas políticas y prácticas que buscaban la moderación y la honestidad en el gobierno. Otros ejemplos de esta filosofía se dieron en la Nueva España, donde los virreyes recibieron instrucciones que enfatizaban la necesidad de reducir gastos. Se les ordenaba vigilar el número y los salarios de los corregidores, para evitar el dispendio, lo que demuestra un intento de austeridad gubernamental. De hecho, hacia finales del siglo XVIII las reformas borbónicas constituyeron toda una reorganización —gubernamental, administrativa y hacendaria— que creó, o dio nueva vida, a instituciones basadas en la moderación y la racionalización en el ejercicio del gobierno para hacerlo eficiente; conllevaron la modernización del Estado, entendido como la “capacidad para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas, de sufragar el crecimiento de sus fuerzas interiores con sus propios recursos”, para lograr un crecimiento autosustentado (Guerrero, 1994, pp. 7, 67-70); hay que aclarar que el adjetivo *republicano* aquí no es aplicable, por las propias características del colonialismo.

Un referente más que queremos subrayar nos lo brinda Dwight Waldo (1961, p. 19). Se trata del argumento de Dorman Eaton, quien en su obra clásica, de 1879, *La reforma del Servicio Civil en Gran Bretaña*, denotaba la idea de la búsqueda de una administración frugal; fue denominado el *enfoque moralista*, donde predominaron las palabras como “fidelidad” y “honradez” y se subraya que rara vez se mencionaron las palabras “eficiencia” o “economía”, además de que se apelaba al orgullo nacional y se resaltaba lo lamentable de que se deshonren las instituciones republicanas cuando no son correctamente conducidas.

Pero hacia el final del siglo XIX se visualizaba que ello no era suficiente, por lo que se debería limitar la abundante utilización de los recursos. Posteriormente, los conceptos *economía* y *eficiencia*, junto con el de *ciencia*, sustituyeron el enfoque moralista del perfeccionamiento de las funciones del gobierno. En ese marco, la idea de la eficiencia se exalta y cobra fuerza, además de que se utilizó como la bandera del progresismo, que aludía a ella como el medio para reparar y ajustar el mecanismo de gobierno. Si bien para muchos reformadores de ese tiempo la eficiencia significó economía, y la economía menores gastos en el gobierno, básicamente otros puntos de vista, como el de Walter Weyl, advertían que la eficiencia no debería significar simplemente disminución de los gastos gubernamentales, esto es, ser tomada como algo estrecho o mecánico; esta perspectiva, tal como señala Waldo (1961), continúa hasta hoy. Cabe aquí dejar sentado que esta idea de la simple disminución del gasto se acerca mucho a la idea de austeridad regida únicamente por lo económico.

Aclarar las diferencias entre economía y eficiencia ha llevado a que autores como White expliquen que “lo que los administradores queremos decir cuando utilizamos las expresiones taquigráficas eficiencia y economía no se remite a la simple disminución de gastos” (White, citado por Waldo, 1961, p. 294). Expresa Waldo (1961): “cuando decimos eficiencia pensamos en los hogares liberados de la enfermedad, en los chicos y muchachas preparados para la vida, en barcos y minas protegidos del desastre.” “Y cuando hablamos de economía combatimos del despilfarro de todos los recursos humanos.”

Esto nos lleva a meditar que la correcta administración de los recursos, que se deriva de estructuras y funciones basadas en conocimientos administrativos, se traduce en acciones que generan bienestar para la sociedad en su conjunto, sin que su financiamiento se considere gasto, ya que está racionalmente organizado por un servidor público formado profesionalmente para el buen desempeño de las diferentes tareas. Esto presupone la existencia de una carrera administrativa.

Por otra parte, el despilfarro no solamente obedece a la presencia de un número excesivo de recursos humanos,⁸ sino que se exacerba también cuando se incorporan al servicio público individuos sin conocimiento profesional, quienes a cada paso generan pérdidas económicas y, más aún, pérdidas que no son perceptibles cuando los programas o acciones están impregnadas de un desconocimiento que ocasiona daños a grandes grupos de la población, por un programa mal concebido y erróneamente aplicado, ocasionando daños en la salud o en la educación pública, o cuando la corrupción se exacerba desviando cuantiosos recursos de la utilidad pública.

Las dimensiones de la eficiencia y la economía en la administración pública

Lo anterior nos lleva a realizar una reflexión profunda, con el fin de entender las variables que deben entrar en consideración y enfocar correctamente las dimensiones del problema de los recursos disponibles para financiar los gastos del gobierno y proporcionar a la ciudadanía servicios públicos.

Una de las dimensiones es la configuración y reconfiguración progresiva de los aparatos administrativos. La historia da cuenta de la manera en que la administración pública ha evolucionado para lograr un manejo eficiente de los recursos, resaltando aquellos momentos en que las necesidades de crecimiento de los imperios, como el romano, hicieron necesario establecer un aparato administrativo crecientemente eficiente para administrar los territorios dominados, para construir los monumentales acueductos, caminos, edificios de gobierno, y toda la infraestructura que incluso hoy podemos seguir observando. Y no se diga de Egipto, China o el imperio Otomano.

⁸ El exceso de recursos humanos ha sido combatido desde los principios de buena administración gubernamental, lo que podemos encontrar, incluso, en el *Arthashastra* de Kautilya, que data del siglo IV antes de nuestra era (Kautilya, 2008, p. 201).

Todos los casos en los que se han fundado grandes reinos o imperios, a lo largo de la historia, dan cuenta de una administración llevada a cabo de manera eficiente, lo cual también ha estado relacionado con los conflictos bélicos que han reclamado tener sistemas de información, suministros y el desarrollo tecnológico que los sostenga. Derivado de ello, hacia el presente se fueron perfeccionando los aparatos administrativos que han sostenido a los Estados que se fueron constituyendo como los más desarrollados. Al mismo tiempo, se ha generado un desarrollo de conocimiento administrativo que se fue acumulando respecto a todo aquello que se debía realizar para lograr una forma de administración eficiente —eficiente, según la idea de Waldo— que generara prosperidad para la sociedad y el gobierno.

Así que la administración pública desde sus fundamentos científicos siempre ha tenido como *leit motiv* el manejo de los recursos de manera eficiente, pero no de los recursos por sí mismos, sino como medios para el fin superior de la administración pública que es potenciar al Estado, lo que en sí conlleva una sociedad fuerte en todo sentido, ya que se trata de una relación de sinergia o condicionamiento mutuo.

Por ello encontramos que desde los primeros teóricos (Kautilya, Bodino, Enrique von Justi, Charles Jean Bonnin) hasta los enfoques más modernos (europeo, anglosajón, oriental), se ha hecho énfasis en la necesidad de una buena administración pública, lo que implica de manera central la gestión adecuada de los ingresos y del gasto público; lo anterior se acentúa especialmente en aquellos momentos de restricción económica, los cuales pueden obedecer a razones diversas y son procesados de forma diferente de acuerdo con el desarrollo alcanzado, esto es, si la administración pública ha dejado detrás los elementos arbitrarios, actuando por encima de la ley, o los patrimonialistas, como el nepotismo y el sistema de botín, al utilizar el criterio de lealtad como el elemento definitorio para la incorporación de personal al servicio público, lo cual tiene fuertes efectos en la continuidad de los

programas y en la prestación de servicios públicos; aunado a esto, la falta de memoria administrativa también afecta la eficiencia, ya que, por ejemplo, cada vez que hay cambios se tiene que retomar el trabajo y volver continuamente a la fase de aprendizaje; en su conjunto, todo ello es la fórmula de la ineficiencia administrativa, porque además establece condiciones propicias para que la corrupción se incremente.

En cambio, una administración bien desarrollada se conduce en el marco del Estado de Derecho y establece la separación entre los medios administrativos y los administradores, con lo cual deja atrás los rasgos patrimonialistas, tanto de utilización del aparato administrativo para el beneficio de un individuo, o un grupo de individuos, como respecto a las formas de reclutamiento del personal, lo cual incide directamente en la eficiencia del ejercicio del servicio público (Weber, 1999, pp. 173-177).

No haber superado el estado de subdesarrollo político y administrativo inherentemente significa deficiencias, dado que no se han efectuado o no se han terminado de verificar los procesos de racionalización del poder político (patrimonialismo) que inciden en la conducción de la administración pública, la cual se sigue tomando como botín político, en mayor o menor medida, lo que quebranta, trastoca y afecta el orden que se debe establecer para un funcionamiento eficiente, sujeto a la norma, a los procedimientos, al reclutamiento y formación continua del personal, entre otros aspectos que dan orden y continuidad al funcionamiento de la administración pública.

La austeridad en la historia

En su obra *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Mark Blyth (2014) explica que la austeridad tiene un origen que se remonta siglos atrás, aunque su formulación y desarrollo modernos tienen sus raíces en la historia económica del siglo XX. Blyth argumenta que la austeridad no solo es una política

ca económica, sino que su desarrollo también ha constituido una ideología que se ha utilizado para promover ciertos intereses de clase, y ha sido una herramienta para gestionar crisis económicas de manera específica. Blyth ubica los orígenes de la austeridad en el pensamiento clásico, asociándola particularmente con la idea de que el Estado debería vivir dentro de sus posibilidades, evitando el gasto excesivo. Esta idea se remonta a la Grecia clásica y, más tarde, a la época romana, donde ya se discutían los principios de moderación fiscal. Blyth sostiene que aunque estas concepciones no se aplicaban de forma sistemática, formaban parte de un pensamiento normativo en torno a la responsabilidad fiscal.

Hablando de una época más reciente, este autor considera que fue hasta el siglo XX cuando ocurre lo que se podría tomar como la consolidación del concepto de austeridad, debido a que después de la Primera Guerra Mundial, una vez que se registra el colapso de los imperios europeos y la Gran Depresión, los gobiernos adoptaron el pensamiento de que los gastos públicos debían ser controlados, y empezaron a aplicar la austeridad como una respuesta a la inflación y a las deudas acumuladas debido a la guerra. Pero la idea tomó más forma con el advenimiento de la teoría económica neoliberal.

La austeridad de la posguerra, como ya se dijo, fue la manera en que se controlaron las deudas provocadas por la guerra y la inflación. No obstante, ante las necesidades que planteaba la realidad, desde 1930 se aplicó el gasto público expansivo, mediante el *New Deal* y otros programas similares que, a contracorriente, desafiaron la idea de que la austeridad era la única forma de recuperación. De hecho, ello fue lo que llevó a que el keynesianismo se encumbrara y surgieran los Estados de Bienestar, sobre todo a partir de la década de 1950, cuando los Estados alrededor del mundo incrementaron sus funciones como respuesta al incremento de los derechos políticos y sociales de los individuos. El marco de regulación financiera internacional en el que se basó este periodo fue el de los Acuerdos de Bretton Woods, los cuales, entre otras cosas,

buscaban ordenar los mercados financieros que tuvieron una participación preponderante en la crisis de 1929.

Los cambios que se fueron verificando, y minando el orden económico que se había establecido en 1944, en la reunión de Bretton Woods, constituyen un punto obligado para comprender los sucesos y circunstancias que derivaron en la crisis que condujo a las reformas neoliberales.

Bretton Woods significó la solución que se adoptó para establecer un nuevo orden económico internacional en el periodo de posguerra. Además de que constituyó la regulación más importante para las relaciones financieras internacionales, siendo la consagración de las medidas de control estatales iniciadas desde 1933 —con el *New Deal*— sobre los mecanismos financieros y macroeconómicos. En pocas palabras, se trató de “la instalación de una estructura legislativa y reglamentaria que limitó el poder de las finanzas”, lo que en los Estados Unidos se llegó a denominar “represión financiera” (Duménil & Lévy, 2007, p. 229).

Sin embargo, la economía guiada por el Estado sufrió fuertes reveses desde la ruptura de Bretton Woods. El equilibrio se rompió e inició la desregulación que liberó a los capitales comerciales “reprimidos” (Correa, 1998, pp. 137-138). Así, el dinero privado pudo entrar abiertamente en el lucrativo campo de negocios que ofrecían los gobiernos, algo que se había visto con malos ojos en los Acuerdos de Bretton Woods.

En 1970 se registró una fuerte caída en la tasa de ganancia, lo que desembocó en un crecimiento de la inflación. Las tasas de interés reales eran negativas o débiles, dado que las transferencias de riqueza de los acreedores se dirigían a empresas no financieras; esto implicaba que la distribución de dividendos quedara en un nivel muy bajo. Ante esta situación, quienes operaban las finanzas decidieron frenar la inflación para proteger sus ingresos, y sus patrimonios, con el fin de restablecer las pretensiones —léase ambiciones— de los accionistas sobre las ganancias. Así, en 1979, la inflación se combatió por medio del alza en las tasas de interés.

La política de intereses elevados afectó al Estado y a los hogares que habían contratado préstamos. En ese momento el problema de los gastos públicos y su cobertura fue uno de los más discutidos ante la crisis, ya que se acusó a la propensión por los estados keynesianos de todos los males, e incluso se señaló que había sido la causa de la elevación de las tasas. El efecto del alza en las tasas de interés se tornó especialmente crudo para los países en desarrollo, los cuales, entre 1960 y 1981, habían tomado créditos con tasas de interés variable —vencimiento relativamente corto—, lo que a la larga resultó poco adecuado para el financiamiento del desarrollo a largo plazo, además de que se transferían al prestatario los riesgos de la fluctuación de las tasas de interés. Esto era inconveniente para el desarrollo, ya que la variación en los pagos de intereses añadía incertidumbre a los esfuerzos de los países en desarrollo para pronosticar y planear los flujos de la balanza de pagos (Griffith-Jones, 1994, p. 159).

De esta forma, el alza de tasas ocurrida en 1979 implicó una formidable extracción de capital, por renta de intereses, que tuvo un efecto catastrófico. Esto redundó en un crecimiento excesivo de los gastos gubernamentales (en pagos de deuda) que amplió la brecha entre el progreso de los gastos públicos y la producción nacional, agravando el déficit. Esto se ha comprobado al analizar la relación entre la producción y los gastos antes y después del alza de las tasas.

Se ha encontrado que, hasta 1974, los gastos crecieron al mismo ritmo que la producción, sin plantear problemas de déficit, ya que los ingresos aumentaban paralelamente. Sin embargo, entre 1975 y 1982, los gastos gubernamentales siguieron creciendo, sobre todo por el pago de intereses, mientras que la producción decrecía. De acuerdo con las evidencias, se ha revelado que una vez que se aísla el gasto pagado por concepto de interés por servicio de deuda, no existe déficit. Por esta razón “El déficit es totalmente imputable al aumento de las tasas de interés al comienzo de los años ochenta” (Duménil & Lévy, 2007, p. 120).

Configuración moderna de la austeridad

A finales de la década de 1970, con el aumento de la inflación y el desempleo (*estanflación*), la crisis del petróleo y el estancamiento económico traducido en recesión en los países desarrollados, y en crisis económicas para los países en desarrollo, entran en escena la influencia de dos corrientes económicas: el monetarismo y el neoliberalismo. Blyth da cuenta de que en esta coyuntura progresaron las ideas neoliberales, principalmente encabezadas por Friedrich Hayek y Milton Friedman, quienes, con sus propuestas monetaristas, promovieron el control de la inflación y la reducción del gasto público como medidas prescriptivas indispensables y promovieron la austeridad como la mejor forma de restaurar la estabilidad fiscal y el crecimiento económico. Fue entonces que la combinación de desregulación, privatización y control del gasto público se convirtió en el centro de las políticas de austeridad.

Es de este modo que la austeridad se establece en su configuración moderna, en la década de 1980, iniciando en las administraciones de Ronald Reagan, en Estados Unidos, y Margaret Thatcher en el Reino Unido,⁹ donde se consolidó como una política clave para combatir la inflación, reducir el tamaño del Estado y fomentar la disciplina fiscal. Aquí, la austeridad se ve como una forma de restaurar el equilibrio de los mercados mediante recortes en el gasto social y privatizaciones.

Para asegurar el cumplimiento de tales afirmaciones, en el caso de los países en desarrollo de América Latina, se generaron cartas compromiso para el cumplimiento de las medidas de austeridad que estuvieron plasmadas en el Consenso de Washington.

Para ese momento ya era claro que la austeridad se refería a “aquella política orientada a reducir el déficit público y a estabilizar la deuda del Estado”; esto se puede efectuar

⁹ Aunque, desde algunas perspectivas, el primer ensayo de estas medidas se verificó en Chile, bajo la dictadura de Pinochet.

por dos vías: a partir de la reducción del gasto público o mediante el incremento de impuestos, aunque también se puede verificar por medio de una combinación de ambos (Alesina, Favero & Giavazzi, 2020, p. 15).

Por lo general, se considera que la austeridad es la respuesta a la mala previsión fiscal y al desarrollo de un gasto que es excesivo en comparación con los ingresos disponibles. De la evaluación general de la aplicación de estas dos modalidades de la austeridad se ha deducido que la austeridad basada en los recortes es la que ha dado lugar a reducciones significativas de la relación entre deuda y Producto Interno Bruto (Alesina, Favero & Giavazzi, 2020, p. 17).

Las medidas del Consenso de Washington, establecidas como condición para permitir que los créditos siguieran fluyendo hacia la región y evitar el colapso, fueron la línea a seguir, sobre todo en términos de recorte o contracción del gasto público. Se efectuaron medidas de austeridad que afectaron sensiblemente los aspectos de educación, empleo y salud. Ello se tradujo directamente en la privatización y la aplicación de una nueva gerencia pública en toda la región.

Las medidas de privatización llevaron a que el Estado vendiera sus empresas paraestatales. Con estas medidas se excluyó al Estado del mercado; mientras que con la Nueva Gerencia Pública (NGP) se procedió a incorporar el mercado dentro del Estado (Guerrero, 1999, p. 46). Se eliminaron los obstáculos para que las empresas privadas pudieran prestar servicios públicos, desempeñar funciones, o partes de las funciones administrativas, y cubrir mayores segmentos en la construcción de obra pública con el fin de propiciar la reducción del gasto, y la desinversión, desde el presupuesto público.

Otras acciones para la reducción del gasto se dieron respecto al personal en el servicio público, buscando aplanar las estructuras administrativas con la disminución de los niveles o jerarquías. Al mismo tiempo, para justificar que los gobiernos no debían asumir los pagos por la prestación de

los servicios públicos, el ciudadano se transformó en cliente y el servidor público en gerente.

Las reformas de la austeridad

Desde el ideario neoliberal se edificaron las pautas para las reformas al Estado y su administración. Sustentadas en razonamientos económicos, prescribieron que el mercado y la lógica del funcionamiento empresarial-gerencial podrían hacer las cosas mejor que el Estado y la administración pública, que particularmente en los países en desarrollo, como los de la región hispanoamericana, presentaban una situación muy complicada a causa de sus deudas. De allí que las autoridades mundiales garantes del orden económico, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), dispusieran el desmantelamiento del aparato paraestatal “gordo y sobre extendido”, procediendo así a la privatización de las empresas públicas.

Las ideas neoliberales (junto a la incorporación de mecanismos de funcionamiento de la empresa privada) que ordenaron el desmantelamiento de las empresas públicas y la desregulación, también sirvieron para confeccionar la NGP. Este ideario, promovido por el BM, el FMI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sería el que guiaría en lo sucesivo los procesos de reforma a la administración pública a nivel mundial por medio de un modelo estandarizado. En sintonía con las instituciones reformadoras, los ejecutores o reformadores serían las consultorías privadas, las escuelas de economía (afines al neoliberalismo) y lo que se ha identificado como una nueva tecnocracia globalizada, educada bajo los cánones neoliberales.

Como lo expresó Ardila (2003, p. 8), la NGP representa el maquillado componente de cambios en la Administración Pública del paradigma neoliberal, enemigo irreconciliable del Estado de bienestar y de su función social. No es más que su

componente técnico-administrativo. A través de su implantación se viabiliza la del modelo neoliberal del Estado.

La Nueva Gerencia Pública, en sus diversas modalidades (Lynn, 1996, p. 306), se constituyó como el guion dictado para reformar la administración pública hispanoamericana desde la década de 1990, aunque es bien cierto que lo que ofrecía no era nada cercano a lo que efectivamente ha podido traducir en resultados, siendo que cada vez más se comprueba que el impacto de la aplicación de estas medidas en las administraciones públicas, para mejorarlas, es prácticamente nulo.

El gran móvil de la nueva forma de observar a la administración pública, a fin de reformarla bajo la propuesta neogerencial, lo constituyeron las exigencias mercantiles que emergieron del cambio de paradigma económico, el cual se trasladó desde las teorías keynesianistas —donde el Estado regula la renta total disponible para la compra y venta de bienes y servicios en toda la economía— hasta las teorías neoliberales, donde el rector del funcionamiento de la economía es el mercado y el papel principal lo desempeña el cliente.

Una vez que el sector económico privado había logrado crecimiento y poder alojado en el Estado “interventionista”, en lo futuro, para los directivos y neogerentes, este Estado representaría un obstáculo, aunque al mismo tiempo fuese observado como un campo atractivo que podía aprovecharse o usufructuarse, es decir, comercializarse. Estas pretensiones se fortalecieron con la OCDE, que, durante la década de 1990, guiaría los procesos de reforma a la administración pública a nivel mundial por medio del modelo estandarizado de NGP. En sintonía con las instituciones reformadoras, los ejecutores o reformadores serían las consultorías privadas, las escuelas de economía (afines al neoliberalismo) y lo que se ha identificado como una nueva tecnocracia globalizada, educada bajo los cánones neoliberales.

Todo lo anterior tuvo el propósito de reducir el gasto público, con el fin de disminuir el déficit: no gastar para mantener finanzas sanas. Sin embargo, ello llevó a las décadas per-

didas para el desarrollo de la región. Una solución mal enfocada, ya que el problema en estas administraciones fue la falta de racionalidad en la administración y la debilidad institucional.

Pero, incluso hablando solo en términos económicos, la austeridad aplicada al gasto público para destinar lo ahorrado al pago del servicio de la deuda externa, implicó una reducción en la actividad económica que, asimismo, llevó a una recesión y a una deflación de los activos, como advierten Girón y Correa (2020). En muchas ocasiones esto implicó el traspaso de las ganancias, y de los ahorros obtenidos del proceso de acumulación de capital, hacia los inversionistas institucionales en los mercados financieros.

“El decremento de la infraestructura pública crea un círculo nefasto que ahonda las contradicciones estructurales de la distribución del ingreso, lo cual profundiza las desigualdades” (Girón & Correa, 2020). Como hoy lo sabemos, estas medidas llevaron a lo que se denominó *las décadas perdidas en América Latina*.

La austeridad en México

México, al igual que otros países, transitó de un Estado de bienestar a un Estado neoliberal que se ha mantenido en el transcurso de entre 30 y 40 años. El país enfrentó procesos de restricciones presupuestales que afectaron directamente sectores sociales como la educación, la salud y el empleo, este último redujo su crecimiento hasta 1.3%, cuando en la década de 1980 todavía registró 5.7%. Esta situación ha incidido directamente en las posibilidades de vida, progreso y bienestar de su sociedad. Las medidas de austeridad aplicadas por el gobierno mexicano en las décadas de 1980 y 1990 fueron las siguientes:

1. *Reducción del gasto público:* Se recortaron los presupuestos de diversas dependencias gubernamentales, lo que afectó programas sociales y de infraestructura.

2. *Congelamiento de salarios*: Para controlar la inflación, se implementaron políticas que limitaban el aumento de salarios en el sector público.
3. *Privatización de empresas estatales*: Durante este periodo, el gobierno privatizó varias empresas estatales, como TELMEX y algunas compañías de energía, buscando reducir el gasto y aumentar la eficiencia.
4. *Reformas fiscales*: Se llevaron a cabo cambios en la política fiscal para aumentar los ingresos del gobierno, lo que incluyó la ampliación de la base tributaria y la mejora en la recaudación.
5. *Programas de ajuste estructural*: En colaboración con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), se implementaron programas que exigían medidas de austeridad a cambio de apoyo financiero.
6. *Reducción de subsidios*: Se eliminaron o redujeron subsidios a productos básicos y servicios, lo que impactó a la población más vulnerable.

Breve recuento de las reformas

Reformas 1982-1988. Como producto de la Carta de Intención firmada entre el gobierno mexicano y el FMI, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inició el cambio estructural para afrontar la parte más difícil de la crisis. Dio inicio la política de austeridad y achicamiento del sector paraestatal con el fin de pagar la deuda. Las empresas del Estado se redujeron drásticamente y arrancaron las primeras iniciativas de NGP: simplificación administrativa para reducir (aplanar) estructuras; agilizar y dar transparencia (flexibilizar) a las estructuras, los trámites y los procedimientos administrativos, además de descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales (Vicher, 2009).

En 1986, este mismo gobierno suscribió la segunda Carta de Intención con el FMI, donde se hizo el compromiso de seguir profundizando los ajustes o mantener las políticas neoliberales, con énfasis particular en la liberalización comercial.

Reformas 1989-1994. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari las reformas a la administración se ubicaron como acciones emprendidas para transformar al “Estado propietario” en “Estado promotor”; y también estuvieron centradas en el cambio estructural y la recuperación económica a través de la privatización y la desregulación. La prioridad de la administración pública se definió como la búsqueda del desempeño estricto en los servicios públicos, que deberían tornarse más eficaces y eficientes (Vicher, 2009).

En el gobierno de Carlos Salinas, en 1989, se firmó la tercera Carta de Intención con el FMI, refrendando la disminución del “tamaño” del Estado, la desregulación económica, la apertura comercial y la liberalización del sistema financiero. La cuarta Carta de Intención (1991), firmada también por Salinas, ratificó la aplicación de las políticas de ajuste estructural (Vicher, 2009).

Reformas 1995-2000. La continuación de las reformas correspondió a Ernesto Zedillo, quien firmó su primera Carta de Intención con el FMI en enero de 1995, comprometiéndose a acelerar las reformas estructurales y a fortalecer las políticas de mercado para restaurar la confianza del sector privado. La siguiente Carta se firmó ese mismo año, en diciembre, para refrendar el compromiso con la comunidad financiera internacional con miras al año 1996. Dentro de las reformas estructurales también se contempló la eliminación gradual o rápida de los servicios públicos, cuyo trasfondo fue su conversión en servicios privados o elitistas (Vicher, 2009).

Así, Zedillo continuó la tendencia privatizadora, descentralizadora y desreguladora, profundizándola incluso. En 1995 también se anunció la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública para orientarla al servicio y acercarla a la ciudadanía, mencionando adicionalmente la

intención de profesionalizar la función pública y combatir la corrupción y la impunidad (Vicher, 2009).

Reformas 2001-2006. Hacia el año 2001, el gobierno fue asumido por un partido político de oposición. No obstante, el ejecutivo en funciones, Vicente Fox, señaló que su gobierno sería de empresarios, por empresarios y para empresarios.

El gobierno de Vicente Fox (2001-2006) no logró poner en práctica ninguna nueva reforma, pero el de Calderón consolidó cinco en el terreno económico: la fiscal (2007), sistema público de pensiones (2007), energética (2008), competencia (2010) y laboral (2012) (Gutiérrez, 2014).

Se considera que “el clímax del neoliberalismo autoritario se dio durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) con la imposición, por parte del Estado y en coordinación con las élites, de una serie de reformas de carácter estructural para el reforzamiento del modelo económico, las cuales solo fueron consensuadas con la clase política agrupada en los principales partidos. Las reformas más polémicas, la energética y la educativa” (Bojórquez, 2023).

El efecto a largo plazo de las medidas de austeridad de este periodo (1982-2018), que tuvieron como objetivo primordial el pago de la deuda y la creación de condiciones de estabilidad económica que siguieran haciendo al país sujeto de crédito y confianza, también tuvieron otro tipo de repercusiones que hoy día estamos enfrentando y que es urgente atender porque se han agravado a niveles insostenibles.

La nueva Austeridad Republicana

A finales del año 2018, y hasta 2024, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) implementó una serie de reformas de austeridad; durante esta administración se subrayó la reducción del gasto público y la reestructuración del aparato gubernamental. Se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, a partir de la cual se establecieron límites salariales; entró en vigor en noviembre de 2018, y

entre sus principales disposiciones impuso un tope salarial a los funcionarios públicos, fijándolo en función del salario del presidente.

Un poco más tarde surgió la Ley de Austeridad Republicana que se refería a la reducción de gastos. En esta ley, aprobada en 2019, se establecen los principios para el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos, incluyendo recortes significativos en áreas como viáticos, publicidad y servicios generales, con reducciones desde 25% hasta 50% en algunas partidas.

Se anunció la eliminación de dependencias y organismos, esto es, la reducción del aparato burocrático con la eliminación de diversas subsecretarías y organismos considerados innecesarios o costosos, en la idea de establecer un gobierno más eficiente y menos oneroso.

La reasignación del presupuesto se condujo en términos de las prioridades sociales; sin embargo, aunque se proclamó una política de austeridad, el presupuesto público ha aumentado anualmente, dirigiendo más recursos a programas sociales como las pensiones para adultos mayores y las becas para estudiantes. Esto ha sido criticado como una “austeridad selectiva”, donde algunos sectores sufren recortes mientras otros son favorecidos. Esto incluye la pensión universal para adultos mayores y apoyos directos a familias con hijos en edad escolar.

En febrero de 2024 se propusieron 19 iniciativas de reformas constitucionales para institucionalizar la austeridad republicana y asegurar que todos los niveles de gobierno se adhirieran a estos principios. Esto incluyó cambios en varios artículos constitucionales para reforzar el control sobre las remuneraciones y el uso de recursos públicos, cabe subrayar la desaparición de organismos autónomos y la extinción o fusión de 17 organismos descentralizados.

Desde algunos puntos de vista (Wood, 2021) los métodos que López Obrador empleó para alcanzar sus objetivos resultaron un tanto escandalosos, ya que se realizaron des-

pidos masivos y duros recortes en educación y salud, lo mismo que ajustes en el presupuesto destinado a las artes y a las ciencias. Otro punto de controversia es que cuando anunció el “fin del neoliberalismo” en realidad estaba implementando recortes de mayor magnitud que los aplicados durante los gobiernos neoliberales. Como se señaló, en noviembre de 2019 se aprobó la Ley Federal de Austeridad Republicana, consagrando legalmente la disciplina fiscal como una de las piedras angulares de la gestión estatal. Como es perceptible, la austeridad ha sido también un discurso que, si bien buscó alejarse de sus predecesores neoliberales, continuó con recortes que afectaron sustancialmente áreas del trabajo gubernamental.

Wood (2021) explica que la “austeridad republicana” constituyó de tiempo atrás una parte del proyecto político de AMLO, razón por la cual se debe comprender como un intento de su parte por revivir el nacionalismo revolucionario mexicano, de remodelar el Estado mexicano. Se buscó reducir el aparato burocrático para lograr la disciplina fiscal y expandir la agenda antipobreza.

Desde otra perspectiva, se ha observado que

[...] la “Austeridad Republicana” es diametralmente opuesta al concepto de “austeridad” utilizado por los gobiernos anteriores. La austeridad de los gobiernos previos se aplicaba al gasto público y los programas sociales. [...] La Austeridad en realidad no implica carestía, sino sencillez, moderación, seriedad y moralidad. Este es el sentido con el que Andrés Manuel López Obrador utiliza la palabra para auspiciar un gobierno sobrio y eficaz. Un gobierno austero debe destinar los recursos públicos al correcto ejercicio de las tareas y funciones de los servidores públicos, salvaguardando en todo momento el patrimonio del Estado (Ballesteros, 2022, pp. 151-152).

Ahora bien, se ha documentado que en realidad los recortes no fueron tales, sino que, con todo y los cambios normativos, la austeridad no fue aplicada para todas las dependencias de

la administración pública federal, ya que, como resultado del análisis comparativo, desde 2018 hasta 2024 lo que se encontró fue que el gasto total aumentó 20.5% en términos reales, mientras que los ingresos presupuestarios se incrementaron 14.4% en el mismo periodo. Asimismo, los ingresos derivados de financiamiento, incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación, aumentaron 158.5% (Clavelina, 2023, p. 2).

La deuda pública, a lo largo del periodo de estudio, aumentó 5.2 puntos porcentuales del PIB, medida a través del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP); se pasó de 43.6% del PIB en 2018, a 48.8%, de acuerdo con información de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2024 (Clavelina, 2023, p. 2). Por lo anterior, “Se trata de una austeridad selectiva en la que, si bien se observan recortes al presupuesto de varios ramos administrativos, se privilegia a otros con incrementos considerables” (Clavelina, 2023, p. 2).

Si bien la austeridad puede parecer una solución lógica para los problemas fiscales, su aplicación tiene implicaciones complejas, tanto en la economía como en el tejido social, pero sobre todo en el debilitamiento de los Estados, puesto que mina capacidades, derruye instituciones, pospone soluciones a problemas que progresivamente se hacen más complejos y son ineludibles, lo que ha llevado a debates sobre su efectividad y su impacto.

Efectos de la austeridad

- Disminución de la capacidad de los gobiernos para emprender políticas económicas favorables al desarrollo de su sociedad, ya que destruye la capacidad interna de crecimiento y progreso, de productividad y de empleo.
- Debilitamiento de las instituciones públicas, lo que deriva en insolvencia para garantizar los renglones básicos de desarrollo.

- Improductividad en los ingresos públicos, que se destinan a fines como el pago de intereses de la deuda, en detrimento de la redistribución del gasto y la dinamización de la economía (Correa, 2008, p. 109).

Conclusiones

En los últimos tiempos, el concepto de austeridad ha evolucionado desde una idea de responsabilidad fiscal en tiempos de guerra hasta convertirse en una estrategia de política económica neoliberal que ha sido aplicada, de manera a menudo controvertida, en tiempos de crisis económicas.

Un docto estudiioso del tema, Blyth (2014), argumenta que la austeridad es una idea peligrosa porque no solo es ineficaz, sino que también es ideológica, ya que ha buscado reconfigurar el papel del Estado y las relaciones de poder en la economía global.

Lo anterior da cuenta de la necesidad de establecer una nueva agenda, aunque se continúan enfrentando fuertes restricciones presupuestales y el gobierno por sí solo no puede enfrentarse a todos los problemas; no obstante, se ha visto y se ha comprobado que tiene que continuar ejerciendo su función articuladora de los procesos económicos, políticos y sociales del país.

Volver a ello no implica regresar al Estado de bienestar sino volver al Estado responsable que es consciente de los problemas reales que tiene la sociedad y que, más aún, está preparado para enfrentar con conocimiento los retos que le plantea la buena administración de los recursos públicos.

Esta nueva agenda por proyectar tiene la ventaja de contar con un escenario novedoso en el que se conjuntan diferentes actores que pueden colaborar intersectorialmente para lograr los objetivos sociales, como la educación y las finanzas, en particular cuando dependen de decisiones y acciones de otros sectores. Además, se puede disponer del apoyo

de las tecnologías de la información y la comunicación, a lo que se suma el nuevo contexto de transparencia, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil.

No hay duda de que, en nuestro país, pese al debilitamiento institucional que se ha generado en la búsqueda de solventar los problemas económicos, se puede organizar una agenda que contribuya a fomentar capacidades gubernamentales que permitan fortalecer el tejido social y económico con el fin de forjar nuevas posibilidades de desarrollo para México.

Bibliografía

- Alesina, A., Favero, C. & Giavazzi F. (2020). *Austeridad: Cuándo funciona y cuándo no*. Barcelona: Deusto.
- Ardila, F. (2003, 28-31 de octubre). *La reforma de la administración pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales* [Ponencia]. VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá.
- Balaguer, V. (1862). *Historia de Cataluña y de la Corona de Aragón*. vol. 3. Barcelona: Librería de Salvador Manero.
- Barcia, R. (1863). *Filosofía de la Lengua Española. Sinónimos Castellanos*. T.1. Madrid: Imprenta de la Señora Viuda é Hijos de Don José Cuesta.
- Blyth, M. (2014). *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*. Barcelona: Crítica.
- Bojórquez, J. (2023). “Neoliberalismo autoritario, élites económicas y reforma educativa en México, 2013”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Ecuador: FLACSO. Disponible en: <https://iconos.flacoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/5848/4496#info>
- Clavellina, J. (2023). *Austeridad, debilidad institucional y presupuesto. Comparativo 2018 vs. 2024*. México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).
- Correa, E. (1998). *Crisis y Desregulación Financiera*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Estéticas/Siglo xxi.

- Diez, V. (1845). *Diccionario biográfico universal de mujeres celebres*. Madrid: Imprenta de D. José Félix Palacios.
- Duménil, G., Lévy, D. (2007). *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Girón, A. & Correa, E. (2020). “Desigualdades y Austeridad. Consecuencias y alternativas para México”. En Girón, A. y Correa, E. (Coords.). *México hacia la incertidumbre*. México: UNAM.
- Griffith-Jones, S. (1994). “Los mercados financieros internacionales: un ejemplo de las fallas del mercado”. En Colclough, C. y Manor, J. *¿Estados o mercados?*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, O. (1994). *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. México: UNAM.
- Guerrero, O. (1999). *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México: Porrúa.
- Gutiérrez, R. (2014). “Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética”. *Economía UNAM*, 11(32), pp. 32-58. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2014000200003&lng=es&tlang=es.
- Kautilya. (2008). *Arthashastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*. México: Porrúa.
- Lynn, L. (1996). “Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública”. *Gestión y Política Pública*, 5(3), pp. 303-318. México: CIDE.
- Minsheu, J. (1617). *Vocabularium Hispanicum Latinum et Anglicum copiosissimum, cum nonnullis vocum millibus locupletatum, ac cum Linguae Hispanica Etymologij*. Londres: Joaman Browne.
- Real Academia Española. (1726). *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las phrases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso*

- de la lengua [...]. Compuesto por la Real Academia Española. T. 1. Que contiene las letras A. B.* Madrid: Imprenta de Francisco del Hierro.
- Vicher, D. (2009). *De la Reforma Administrativa a la Reforma Gerencial en América Latina*. México: IAPEM.
- Waldo, D. (1961). *Teoría política de la administración pública*. Madrid: Tecnos.
- Weber, M. (1999). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wood, T. (2021). *AMLO's Austerity*. SIDECAR. Politics. Recuperado de <https://newleftreview.org/sidecar/posts/amlos-austerity>

La política de contrataciones públicas en la Administración Pública Federal en México de 2018 a 2023

Sofía Salgado Remigio

En 2018, la política de contrataciones públicas pasó de ser una atribución de la Secretaría de la Función Pública a ser una facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en 2023, a través de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le regresaron esta atribución a la Función Pública. En este ensayo, se explica este movimiento administrativo y político, los cambios e implicaciones institucionales y organizacionales, la contradicción que se generó en torno al fomento de la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad, el combate a la corrupción y al conflicto de interés. Para lograr este objetivo, se explica la definición de las contrataciones como política pública, se describen sus herramientas normativas y organizacionales, se estudian los cambios a raíz de las últimas dos reformas y se analizan críticamente sus implicaciones.

La contratación gubernamental como política pública

Estudiar las acciones del gobierno mediante las políticas es poner “énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad” (Laswell, 1951, p. 89), así como “en los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema o servicio relevante de su competencia; en las actividades de una autoridad pública investida de poder y de legitimidad gubernamental; en los programas de acción gubernamen-

tal en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico" (Meny & Thoenig, 1992, p. 89); también en la argumentación y persuasión de las políticas (Majone, 2005 [1989]) y en los valores, fines y prácticas que proyecta un programa (De León, 1997). Esto, y más, pretende realizar el estudio y análisis de las políticas con el objetivo de resolver "problemas públicos que plantean al gobernante las opciones disponibles y evalúan sus consecuencias por medio de modelos matemáticos u otras técnicas de análisis" (Majone, 2005 [1989], p. 57).

Es decir, una política pública es un conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés público; acciones cuya causalidad e intencionalidad han sido definidas por la interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones decididas por autoridades públicas legítimas; acciones ejecutadas por actores gubernamentales en asociación con actores sociales, y acciones gubernamentales que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. Dice Luis Aguilar que

[...] lo distintivo es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de las políticas públicas consiste en ser un conjunto de acciones (o inacciones) intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés y beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen de manera constante y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos políticas públicas (Aguilar, 2010, p. 29).

Es decir, “alrededor de una política pública se enlazan leyes, poderes públicos, actores políticos y sociales, recursos financieros y procesos administrativos” (Aguilar, 2010, p. 30). Hasta aquí se está entendiendo que

[...] las políticas públicas como producto institucional — analizado, decidido, apoyado, impulsado y orientado a corregir fallas, insuficiencias, deficiencias o carencias en la vida pública por los centros administrativos, políticos y gubernamentales que organizan las decisiones y acciones colectivas— son pieza fundamental para que las autoridades y los servidores de las agencias gubernamentales intervengan en algún punto desfavorable de la vida comunitaria, a fin de restituir la regularidad de los asuntos compartidos... En la lógica de las decisiones públicas y acciones, la capacidad de gobernar se asocia con el modo de distribuir o negar recursos en determinadas condiciones de vida, invocando criterios institucionales y políticos que inciden en la calidad de las respuestas gubernamentales. Si las instituciones deciden generar beneficios, distribuir recursos y aplicar sanciones, las políticas públicas son la vía para culminar esos propósitos, a fin de preservar la vigencia del orden jurídico y político que la sociedad, las personas, los grupos, el mercado y las organizaciones necesitan para su mejor conservación y desarrollo (Uvalle, 2011, p. 54).

Ahora bien, “la política pública exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición del problema que trata de resolver, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos. Y supone también, que, desde el momento de adoptar una determinada definición, han de plantearse también los resultados que se desean obtener y el proceso a través del cual serán conseguidos” (Merino, 2013, p. 36).

En este sentido las políticas públicas consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con

qué medios lo hará. Son decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen problemas públicos, decisiones e indecisiones políticas. Con ello, se comprende que

[...] el arte de gobernar involucrando a las políticas públicas consiste en dirigir, coordinar e incentivar la vida comunitaria atendiendo a los consensos y a la capacidad heurística —aprendizaje de errores, experiencia acumulada y solución creativa de problemas— para estructurar cursos de acción sobre la base de aportaciones de grupos de la sociedad que tienen interés en organizar, junto con la autoridad, estrategias de acción en la vida comunitaria (Uvalle, 2011, p. 61).

“De modo que tras las políticas públicas hay decisiones de poder, tomadas por el Estado o bajo el cobijo de las normas y de las estructuras de autoridad generadas por esa organización política. Decisiones que reclaman del Estado la selección de problemas públicos y de distintas alternativas de acción para modificar el *statu quo* que le motivó a actuar” (Merino, 2013, p. 37).

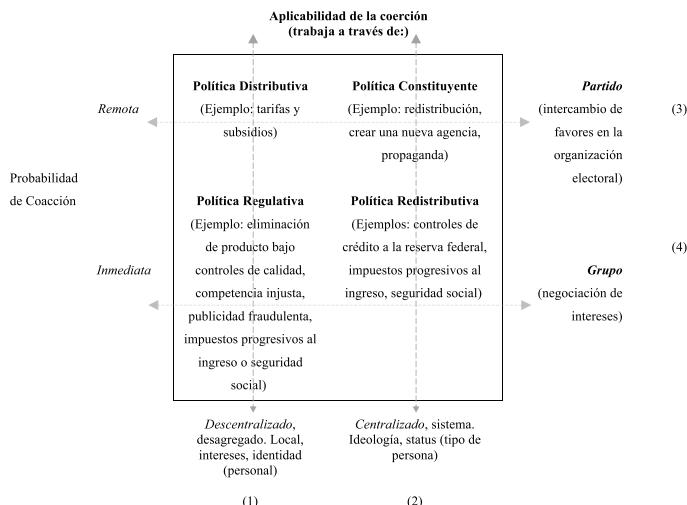
Lo anterior, conlleva a que la coordinación de los actores económicos, políticos y sociales sea una de las tareas más significativas a realizar, ya que de ahí depende el aprovechamiento de esfuerzos, información, tecnologías y procesos que favorecen que el orden institucional sea más productivo y próspero. La coordinación es una forma de racionalizar las tareas a cumplir, porque tiene como base unos elementos que se relacionan con otros para dar lugar a diferentes formas de respuesta institucional a través de políticas regulatorias, distributivas y redistributivas (Lowi, 1993, pp. 101-103).

Con esto comprendemos cómo la participación del Estado es fundamental en la elección y diseño de las políticas públicas. Estas pueden ser decisiones basadas en intereses diversos y dirigidos a solucionar una o varias situaciones más o menos incluyentes. Algunas serán acotadas, específicas y dirigidas a solucionar problemas más o menos simples, otras más elas-

boradas para tratar problemas complejos. La política pública no es una, ni de un tipo. Existen diversas políticas públicas; políticas que pretenden por sus mismos fines y objetivos ser diferentes.

Theodore J. Lowi (1964; 1972; 1998, p. 2) identifica cuatro tipos de políticas que modifican el comportamiento de los agentes sociales, económicos y políticos. Él deriva cuatro tipos de actuación del Estado como autoridad: actuación con políticas distributivas, redistributivas, constitutivas y regulativas. Cada una promueve uno o varios tipos de interacciones entre actores, procesos, decisiones y soluciones. Esta tipología es planteada por el autor mediante la combinación de dos criterios: la estructura de coerción utilizada por el poder público y el efecto que sobre los individuos tiene la intervención realizada, lo cual podemos observar en el siguiente esquema.

Esquema 1. Tipos de políticas y estructura de coerción



Fuente: Lowi, 1972, p. 300. (Traducción propia)

El esquema 1 nos permite observar las diferentes relaciones que implican decisiones e imposiciones que varían entre sí.

De tal manera que cada tipo de política establece ciertas modificaciones o patrones de conducta, tiene objetivos específicos y efectos en las obligaciones, los privilegios y los poderes que otorga.

- a) Las *políticas distributivas* establecen privilegios con base en conductas individualizadas; es decir, confieren facilidades o privilegios, como por ejemplo un subsidio al uso de un bien como el agua, el salario mínimo o la canasta básica. Este tipo de políticas imponen clasificaciones o estatus, como por ejemplo la política fiscal (impuesto de la renta progresivo) y la seguridad social.
- b) Las *políticas constitutivas* son las que establecen las reglas de la distribución de poderes en un entorno social, generando los procedimientos para la adopción de las decisiones públicas; por ejemplo, la creación de una agencia gubernamental.
- c) Las *políticas redistributivas* transfieren recursos de unos grupos de individuos, regiones o países a otros, es decir, otorgan beneficios a unos grupos sociales repercutiendo los costes correspondientes sobre otros grupos; incluyen también la provisión de determinados bienes que el gobierno insta a consumir, como la educación elemental o la salud pública.
- d) Las *políticas regulativas* tienen por objetivo motivar cambios inmediatos, dirigidos a la conducta individual, donde se es más susceptible de incorporar intereses o negociaciones de grupo y las acciones tienden a ser descentralizadas, dirigidas por intereses particulares o individuales (Lowi, 1972, p. 300).

Estas últimas políticas, las regulativas, imponen obligaciones para modificar una o varias conductas específicas; por ejemplo, la intervención en la economía o la legislación en materia de salud. Estas políticas son formuladas por una autoridad gubernamental con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos, individual o colectivamente, mediante el uso de acciones punitivas, imponiendo obligaciones y generando

sanciones en caso de transgresión. Estas acciones se suponen con un impacto “casi inmediato” en la conducta individual o en la conducta que regulan (Lowi, 1972).

Las acciones tendientes a la regulación en materia de contrataciones públicas pertenecen a una política regulativa, porque es una acción derivada de decisiones políticas, negociaciones de grupos, de intereses, y tendientes a descentralizar y desagregar esos intereses, así como a someter la conducta individual o de grupo (empresas o gobierno) de manera más o menos inmediata. Esta política tiene sus instrumentos instruccionales y organizacionales específicos, como las leyes, lineamientos o guías que contienen valores, normas y conductas que rigen las contrataciones públicas en México (marco institucional), y las autoridades encargadas de ejecutar, tomar decisiones, controlar y vigilar la aplicación de estas normas (marco organizacional). Estos elementos de la política se explican a continuación.

Marco Institucional

Como hemos podido analizar, la política de contrataciones públicas se integra por leyes, normas, lineamientos, principios, códigos de conducta, programas y otras herramientas institucionales normativas formales. De esta manera se articula desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, de igual forma, a través de leyes como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, esto en el ámbito federal y de su competencia. También se implementa mediante programas y plataformas digitales, como COMPRANET, facilitando el acceso y seguimiento de los procesos de contratación.

Esta política pública no es un sistema unificado, sino disperso, difuso y desequilibrado. Lo es por las múltiples dimensiones de la normatividad. Existe normatividad en el ámbito nacional, federal, local (entidades federativas, muni-

cipios, alcaldías, etc.), y normatividad especial, por ejemplo, para el caso de los Organismos Constitucionales Autónomos. También en los poderes legislativo y judicial y, por supuesto, en las empresas productivas del Estado se realizan estos procesos de compra pública. Cada uno de estos espacios tiene aspectos normativos diferenciados que complejizan el proceso de contratación pública. En este ensayo nos referiremos a la política de contrataciones públicas en el ámbito del gobierno federal, aquella emitida, hoy, desde la Secretaría de la Función Pública.

En México este tema fue siempre utilizado pero poco regulado, vigilado, y menos aún, investigado. En la constitución de 1824 se hacía referencia a empréstitos, y en 1958, en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, se atribuía a los gobernadores la facultad de “aprobar contratos que celebren los ayuntamientos y cualquier establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor, y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquellos acuerden, y se dirijan a objetos de utilidad común” (Cifuentes, 1991, p. 352).

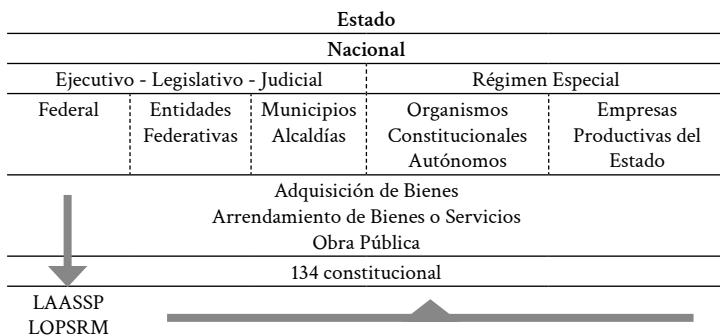
Para la Constitución Política de 1917 “se presentó como propuesta el artículo 131 (que finalmente quedaría en el numeral 134) con el fin de asegurar los concursos de los trabajos públicos destinados al servicio de la Nación”. El artículo 131 refería que “Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública”; asimismo, en la discusión respecto a este artículo se agregó una propuesta más, en el artículo 131 *bis*, adicionando “inmediatamente después del término ‘convocatoria’, la palabra ‘pública’” (Cifuentes, 1991, p. 554). Ambas propuestas sufrieron ajustes quedando de la siguiente manera, bajo el artículo 134: “Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se

presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública" (artículo 134, CPEUM, 1917). Este texto permaneció hasta la reforma de 1982 publicada el 28 de diciembre (Cifuentes, 1991).

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 134, los principios rectores de la contratación pública y el manejo eficiente de los recursos económicos (Cámara de Diputados, 2022). Los criterios rectores de contratación pública son: precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Asimismo, se exponen los criterios para la administración de recursos económicos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. De igual forma, el artículo 134 constitucional privilegia el mecanismo de licitación pública como medio de contratación con el objetivo de buscar las mejores condiciones para el Estado y salvaguardar la riqueza pública.

Esta normatividad nacional se diversifica en los diferentes ámbitos del sector público. Existe, por lo tanto, un marco normativo constitucional que confluye en su aplicación diversificada en los diferentes ámbitos de los otros poderes. Lo anterior lo podemos visualizar en el esquema 2.

Esquema 2. La Política de Contratación Pública



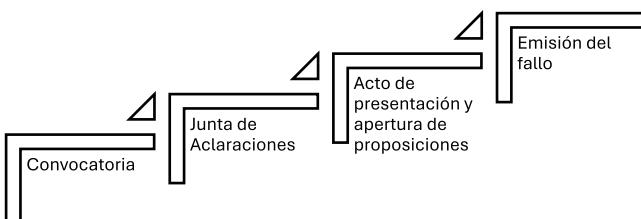
Fuente: elaboración propia con datos de la legislación nacional en contrataciones públicas

La contratación pública cuenta con una serie de procedimientos y modalidades específicas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la legislación nacional, según el artículo 26 de la LAASSP y el artículo 27 de la LOPSRM (Cámara de Diputados, 2021, 2022), son: la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y, entre otros, la adjudicación directa. Mientras algunas de las modalidades de contratación, según la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, son: contrato marco y compras consolidadas.

Durante un procedimiento licitatorio podemos vislumbrar tres actos que lo conforman; al primer paso se le conoce como *acto previo*, en el que se preparan los elementos previos a la emisión de la convocatoria, entre ellos los conocidos *POBALINES* (Políticas, Bases y Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y la prestación de Servicios de cualquier naturaleza).

Un segundo momento dentro del proceso de contratación pública es el que incluye todos los procesos *durante el proceso* de licitación. Entre estos procesos encontramos la publicación de la convocatoria y la emisión del fallo, o en su caso la cancelación de dicho procedimiento (Cámara de Diputados, 2021). De esta manera, podemos decir, conforme al esquema 3, que las etapas de una licitación pública son:

Esquema 3. Etapas generales del proceso de licitación



Fuente: elaboración propia

Finalmente en la última etapa, nombrada *actos posteriores*, se encuadra la formación del contrato, entregas conforme al

contrato y los actos posteriores al fallo, entre los que pueden concederse los recursos de impugnación o revisión. Una vez emitido el fallo, la convocante debe señalar en el acta respectiva la fecha y el lugar para la formalización del contrato o, en su defecto, la ley otorga 15 días naturales para ello (Cámara de Diputados, 2021). Los momentos de cuidado y de posible filtración de la corrupción y la impunidad se pueden presentar en todo momento; se debe poner especial atención en la decisión del tipo de compra pública que se realizará, los anexos técnicos y la investigación de mercado, y en la recepción del bien o servicio, que son dos procedimientos que por sí mismos pueden ser vulnerados y que influyen en la decisión final para la contratación pública. Este tema será motivo de un ensayo o capítulo próximo.

Estos tres procesos (antes, durante y posterior), que implican procedimientos específicos, están sustentados y fundados constitucionalmente y en las siguientes leyes:

Esquema 4. Normatividad en contrataciones públicas



Fuente: elaboración propia

Como podemos observar, la política de contrataciones públicas en México es estructuralmente dispersa; lo es por la diversidad tanto de la normatividad como de las estructuras organizacionales encargadas de su implementación. La normatividad incluye leyes federales, locales y especiales, como el caso de los organismos constitucionales autónomos o las empresas productivas del Estado, quienes tienen un régimen propio de contratación pública. Estas características implican que la política sea difusa, dispersa y descentralizada, originando espacios propicios para mitigar la transparencia, simular que se combate la corrupción, fomentar el conflicto de

interés y difuminar la rendición de cuentas, aunado al abuso y uso político de las contrataciones públicas, alejando con ello el fin del medio, es decir, convirtiendo las contrataciones públicas en un elemento de poder y negociación, separando así el objetivo más fiel de las contrataciones públicas, que es proveer de bienes, servicios y derechos a la ciudadanía.

Establecimiento de la política de contratación desde la Secretaría de la Función Pública

La atribución de “dictar la política de contrataciones públicas”, principalmente aquella que es regulada tanto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, no siempre la ha tenido la Secretaría de la Función Pública ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A lo largo de los años hemos identificado que esta función había estado en la Secretaría de Programación y Presupuesto o incluso en la Secretaría de Comercio. Esto lo podemos observar en el cuadro 1.

Cuadro 1. Secretarías y la atribución de la política de contratación pública

1976	1977	1978	1992
Secretaría de Programación y Presupuesto Art. 32	Secretaría de Programación y Presupuesto	Secretaría de Comercio Art. 34/A / Segundo Transitorio	Secretaría de Hacienda y Crédito Público Art. 31
xv. Intervenir en las adquisiciones de toda clase. xvi. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción [...]	xviii. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.	La Dirección General de Normas sobre Adquisiciones [...] de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargado de la función relativa a normas sobre adquisiciones y almacenes, pasará a la Secretaría de Comercio.	xxi. Establecer normas y lineamientos en materia de administración del personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la APF.

1994	2016	2018	2023
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo Art. 37	Secretaría de la Función Pública Art. 37	Secretaría de Hacienda y Crédito Público Art. 31	Secretaría de la Función Pública Art. 37
Emitir normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos [...] servicios y obras públicas de la APF, previa opinión de la SHCP.	xxi. Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por [...]	xxv. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por [...]	xxi. Establecer, conducir y aplicar la política general de contrataciones públicas reguladas por [...]

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976 a 2024. Disponible en el sitio web de la Cámara de Diputados

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue promulgada en 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976; en ella se incluye, en el artículo 32, que a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de: “xv. Intervenir en la adquisición de toda clase”, así como “xvi. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de estos”; para 1977 se incluyó la atribución de dictar la norma.

Como se puede observar en el cuadro 1, desde 1976 hasta 1982, la atribución de “Dictar las normas” era de otra Secretaría (Programación, Comercio o Hacienda), más allá de las actividades de Contraloría.

Posteriormente, el 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en el artículo 37 se dispuso que correspondía a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; *normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles*; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes (DOF,

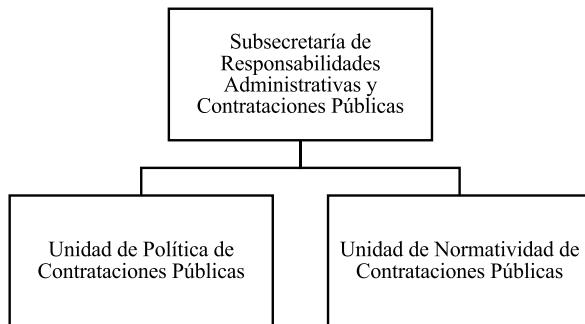
1998), esto de la siguiente manera: “Emitir normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” (DOF, 1998).

El 10 de abril de 2003 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sustituyéndose la denominación de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la denominación actual de Secretaría de la Función Pública, quedándose con sus atribuciones y adicionando principalmente lo referente al Servicio Profesional de Carrera: Reforzar los procesos de control, fiscalización y auditoría del gobierno de la república y de vigilar que los servidores públicos se apeguen a la ley y a la ética (SFP, 2020).

Las modificaciones de 2015 vinculadas al Sistema Nacional Anticorrupción, tampoco cambiaron la función de “Emitir la normatividad en contrataciones públicas”. Fue hasta 2018 que, con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar cabida a las reformas que habrían de sustentar los cambios administrativos en busca del logro de los objetivos planteados por su gobierno.

Hasta 2018 era la Secretaría de la Función Pública quien tenía la atribución de “Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas” (LOAPP, Fracción xxi). Con la reforma, se le quitó la atribución de establecer las políticas de contratación, solo dejando las facultades de fiscalización y control. La estructura organizacional que hasta ese momento era la encargada de atender estas funciones era la siguiente:

Esquema 5. Estructura organizacional encargada de la política de contrataciones para 2018



Fuente: elaboración propia con datos del Manual de Organización 2018, SFP

Como podemos observar en el esquema 5, dos eran las unidades encargadas de atender las contrataciones públicas, una atendía la política y otra la normatividad. La Unidad de Política de Contrataciones Públicas estaba encargada de “Diseñar y proponer la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, orientada a asegurar las mejores condiciones para el Estado, fundada en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez” (SFP, 2018). La normatividad estaba encargada de “promover la creación y actualización del marco normativo” (SFP, 2018).

Los cambios en la política de compras públicas

Con la llegada del nuevo gobierno, en 2018, la política de contrataciones públicas dejó de ser una atribución de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y pasó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPP), aprobadas a

finales de 2018, establecen nuevas bases para la organización del aparato burocrático federal. El artículo reformado para modificar esta atribución fue el 37; para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue el artículo 31.

Esta propuesta se realizó considerando que las contrataciones públicas son vulnerables a la corrupción en todas sus escalas y niveles. Con esta visión se propuso que

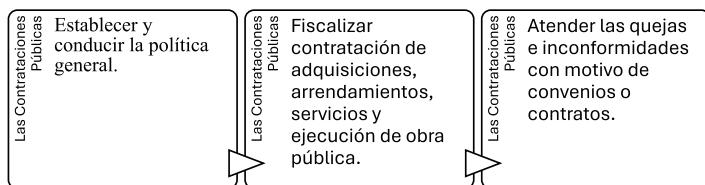
[...] la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea dotada de las facultades para consolidar compras de la administración pública federal, en todos los mercados de bienes y servicios, cuando de esa consolidación se deriven beneficios y ahorros para las finanzas públicas y para los destinatarios de esos bienes o servicios, como es el caso de las medicinas, de los bienes de consumo generalizado o de servicios indispensables para la marcha general de las dependencias y entidades de la administración (Cámara de Diputados, 2018, p. 7).

Asimismo, se propuso reforzar las atribuciones en materia de normatividad y regulación de los contratos de obras públicas, con el apoyo e intervención, también reforzadas, de la Secretaría de la Función Pública, la que adecua sus facultades al marco constitucional y legal que establece el Sistema Nacional Anticorrupción (Cámara de Diputados, 2018, p. 7). La reforma buscó una nueva estrategia a través de un nuevo modelo, en el que los principios fundamentales fueran la integridad, la transparencia y la imparcialidad, sin dejar de lado la eficacia y la responsabilidad (Romero, 2020). Se pretendía, de igual manera, combatir la corrupción desde el enfoque de la corrupción estructural (Sandoval, 2023).

Otro de los elementos fundamentales que dieron origen al cambio de atribuciones en la política de contrataciones públicas, que pasó de la SFP a la SHCP, fue eliminar el “conflicto de interés” a partir de la inminente necesidad de un cambio institucional que permitiera la rendición de cuentas y limitara los conflictos de intereses interinstitucionales, es decir,

que la Secretaría encargada de emitir las políticas no fuese la misma encargada de vigilar, supervisar, controlar, auditar y fiscalizar las mismas contrataciones públicas, ya que incluso la SFP no solo audita las contrataciones públicas sino que también toma acción en las quejas, denuncias, investigaciones y sanciones en esta materia. En el esquema 6 lo podemos observar de la siguiente manera:

Esquema 6. Funciones de la SFP vinculadas a las contrataciones públicas (2018)



Fuente: elaboración propia con base en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en el sitio web de la Cámara de Diputados

Entonces la SFP, antes de la reforma de noviembre de 2018, tenía como atribuciones el círculo completo de la política de contrataciones públicas. Llamamos el círculo completo al hecho de que establece y conduce la política general, al mismo tiempo que la controla, supervisa, audita, verifica, fiscaliza y atiende las quejas e inconformidades sobre contratos, lo que incluye atender las sanciones en tema de contrataciones públicas. Este círculo completo implica lo que aquí llamamos el entorno de conflicto de interés interinstitucional, que hace referencia a que una misma institución establezca políticas, las controle y audite, y las sancione.

Los cambios que se hicieron, relacionados con las funciones de la Secretaría de la Función Pública de 2017 a 2023, fueron los que se muestran enseguida en el cuadro 2.

Cuadro 2. Reformas al artículo 37 de la LOAPF (SFP)

LOAPF
Artículo 37 / xxi / 2017

xxi. Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con excepción de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional.

Reforma LOAPF
Artículo 37 / xxi / 2018

xxi. Conducir y aplicar la política de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de control interno, prevención, vigilancia, inspección y revisión de dichas contrataciones; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes, con excepción de las empresas productivas del Estado.

Reforma LOAPF
Artículo 37 / xxi / 2023

xxi. Establecer, conducir y aplicar la política general de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, con el fin de mejorar las condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias, y proporcionar, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las leyes mencionadas, con excepción de las empresas productivas del Estado.

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976 a 2024. Disponible en el sitio web de la Cámara de Diputados

Ahora bien, los cambios al artículo 31, que se dieron en la LOAPF para las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3. Reformas al artículo 31 de la LOAPF (SHCP)

Depen- dencia	LOAPF Artículo 31/ xxv / 2017	Reforma LOAPF Artículo 31/ xxv / 2018	Reforma LOAPF Artículo 31/ xxv / 2023
SHCP	xxv. (Derogada; DOF, 18 de julio de 2016).	xxv. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas.	xxv. (Derogada; DOF, 03 de mayo de 2023).

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976 a 2024. Disponible en el sitio web de la Cámara de Diputados

Las modificaciones a las atribuciones de la SHCP en materia de la política de contrataciones públicas, “de acuerdo con el apartado de valoración jurídica del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta de Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Senado de la República, estas adecuaciones van encaminadas a conferirle a la SHCP facultades en materia de combate a la corrupción, logrando un mayor y mejor control del gasto público de la APF” (Senado, 20 de noviembre de 2018, p. 12).

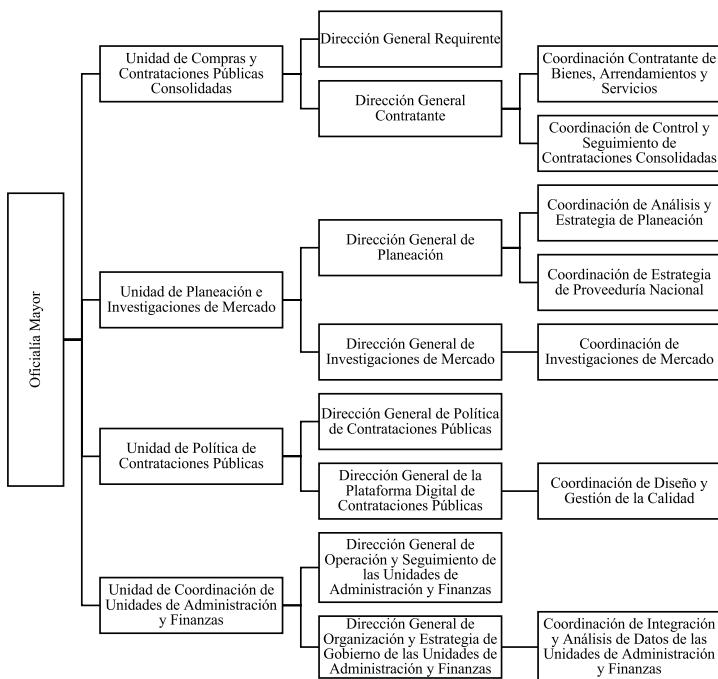
La modificación quedó de la siguiente manera:

ARTÍCULO 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...] xxv. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas; xxvi. Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia Secretaría determine; xxvii. Establecer normas y lineamientos en materia de control presupuestario; así como ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor (DOF, 2018).

Para hacer efectivas las nuevas atribuciones fue indispensable la armonización de otros marcos normativos en la materia, por ejemplo, en el reglamento interno de la SHCP y de las demás Secretarías de Estado. Así, el artículo vigésimo transitorio estableció, de igual manera, el plazo de 180 días, para la realización de las adecuaciones de carácter reglamentario, que en su caso se requieran, para las compras consolidadas de la Administración Pública Federal (DOF, 2018).

La estructura organizacional que definió la SHCP para atender sus nuevas atribuciones, se sustentaba en el Reglamento Interior de esta dependencia, publicado el 6 de marzo de 2023, justo un poco antes de que la nueva reforma le regresara las atribuciones a la Secretaría de la Función Pública. Las áreas encargadas de atender la política de contrataciones públicas desde la SHCP se muestran en el esquema 7.

Esquema 7. Organigrama que atendió la política de contrataciones públicas, Oficialía Mayor de la SHCP, 2023



Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento Interior de la SHCP de 2023

Con estos cambios se pretendía un equilibrio de pesos y contrapesos, una relación entre secretarías, con límites y sanos niveles de control, responsabilidad y competencia, evitando lo que denominamos el *círculo del conflicto de interés* desde el enfoque de la corrupción estructural formulado por Irma Eréndira Sandoval Ballesteros (Sandoval, 2024), autora de este enfoque y promotora de todos estos cambios en busca de lograr sanos equilibrios, adecuados controles, una rendición de cuentas equilibrada y con cero conflictos de interés entre las responsabilidades de ambas secretarías. Según este enfoque, se considera que los problemas de corrupción surgen principalmente desde las élites de los poderes económico, polí-

tico y social; por ello la necesidad de mantener espacios de control intersecretarial, porque esos grupos de poder suelen moverse al interior del gobierno y fomentar las relaciones de conflicto de interés, lo cual les resulta mucho más sencillo si todas las funciones y atribuciones de la política se encuentran concentradas en una sola dependencia, de allí que el nuevo gobierno haya motivado la transferencia de estas atribuciones de la SFP a la SHCP.

Al transferir a la SHCP la facultad para emitir la política de contrataciones públicas, se trató de romper el círculo del conflicto de interés, fortalecer la rendición de cuentas, limitar el poder de ambas secretarías y equilibrar tanto funciones como atribuciones, controles y responsabilidades, para combatir la corrupción, la impunidad y fomentar los pesos y contrapesos en el poder, lo cual siempre es necesario para evitar los abusos y, con ello, la corrupción.

El 1º de diciembre de 2023, se publicó el decreto por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la reforma que, además de regresar a la SFP la atribución de emitir la política general de contrataciones públicas, le transfería bajo su responsabilidad nuevamente otras atribuciones, como el manejo del sistema COMPRANET. La atribución de la política de contrataciones quedó de la siguiente manera:

ARTÍCULO 37. Fracción XXI. Establecer, conducir y aplicar la política general de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, con el fin de mejorar las condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias, y proporcionar asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las leyes men-

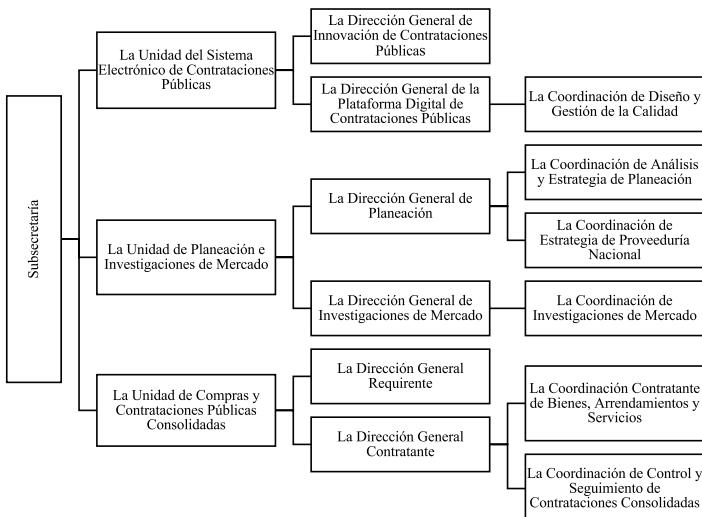
cionadas, con excepción de las empresas productivas del Estado (DOF, 2023).

Uno de los argumentos institucionales que sustentaron el cambio hace referencia a que, a nivel mundial, todas las áreas encargadas de la función pública se hacen cargo de la política de contrataciones públicas; sin embargo, como lo hemos señalado en este ensayo, si la corrupción está íntimamente ligada con los poderes económicos, y en toda organización pública deben existir tramos de responsabilidad, de control, y para fomentar el cero conflicto de interés, las acciones deben ser integrales para fortalecer la rendición de cuentas y luchar contra la corrupción; por ello, y dada la historia de la política de contrataciones públicas, afirmamos que esta debe estar concentrada en una dependencia diferente, que permita hacer contrapeso, limite el conflicto de interés interinstitucional y permita mantener el sano equilibrio institucional y de funciones entre dependencias de un mismo gobierno. Esto en aras de combatir la corrupción y la impunidad.

El propio dictamen de la Cámara de Diputados reconoce que “concentrar” en la Secretaría de la Función Pública la planeación, establecimiento, conducción y aplicación de la política general de contrataciones —reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como su interpretación—, es uno de los cambios que se realizó con esta reforma. Resulta importante analizar el término “concentrar”, debido a que implica una acción que va más allá de atraer alguna función o atribución, es decir, involucra actos de centralización y concentración tanto de estructuras organizacionales, sistemas administrativos y poder, lo cual podría incluso estar implicando exceso o abuso de poder, lo que se vincula con el concepto de corrupción, que Irma Eréndira Sandoval (2024) identifica como “abuso de poder” desde el Enfoque de la Corrupción Estructural (Sandoval, 2023). Estos actos contrarios al actuar ético y probo de la administración

pública federal, podemos identificarlos en el abuso de poder que se observa en la estructura orgánica que la SHCP le regresa a la SFP, identificada en el esquema 8, donde se observa que las áreas de la SHCP del esquema 7 eran mucho más sustantivas, contrario a lo que transfirieron a la SFP (esquema 8), lo cual en origen no debería variar, ya que si son las mismas atribuciones las que se transfieren, no hay motivo de enviar menos puestos a otra secretaría para atender las mismas funciones.

Esquema 8. Organigrama que atiende la política de contrataciones públicas, Subsecretaría de la SFP, 2023



Fuente: elaboración propia con datos del Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública, 2023

Esta estructura dista mucho de la estructura que tenía la SHCP y mucho más de la que antes de la reforma de 2018 tenía la SFP. Antes eran solo 2 unidades las encargadas de este tema, y con la reforma de 2018 y el paso de atribuciones a la SHCP, esta amplió la estructura de 2 unidades a cuatro unidades, más ocho direcciones generales, de las cuales, para la reforma de 2023 y el nuevo paso de estas estructuras a la SFP, solo quedó la estructura con 3 unidades y 6 direcciones generales.

Esta última reforma de la política de contrataciones públicas, se propuso ampliar los límites de competencia de la Secretaría de la Función Pública, la que ahora deberá concentrarse en emitir la normatividad de estas. Nuevamente el control interno, las auditorías, la verificación, la supervisión, la fiscalización y la atención de quejas, controversias y con ello sanciones en materia de contrataciones públicas, quedaría en manos de la SFP.

La política de contratación pública es importante en la medida que establece lineamientos, normas, guías y demás instrumentos normativos que permiten, de manera más o menos ágil, atender este proceso sin entorpecer el trámite de contratación, y con ello la atención de los bienes, servicios y derechos de la ciudadanía. Los procesos de contratación pública requieren una vigilancia cruzada, reforzar los contrapesos del poder para decidir políticas y resolver controversias y atender las sanciones, así como la comunicación en diferentes espacios de decisión y gobierno. Es decir, una supervisión transversal o en paralelo, y es justo lo que ofrecía la propuesta de haber pasado la atribución de la política de contrataciones públicas a la SHCP. Con esta transferencia de atribuciones en el año 2018, por un lado la SFP mantenía un espacio de responsabilidad y control, y por otro la SHCP mantenía espacios de decisión y emisión de las políticas, lo que originaba un proceso de diálogo, contrapeso y vinculación, motivando con ello la rendición de cuentas transversal y horizontal, así como los procesos de transparencia y el combate a la corrupción.

No todos los procesos de contrataciones públicas están lo suficientemente vigilados, por lo que es necesario reforzarlos para evitar la corrupción y la impunidad. Asimismo, es necesario exigir estrategias de prevención en el sector privado, pues los gobiernos se ven capturados por grandes empresas que no garantizan un bienestar social y que, al contrario, actúan en detrimento de los intereses públicos, favoreciendo los intereses particulares de un grupo selecto de

empresarios y políticos, en contra del control, la prevención, la vigilancia y la fiscalización (Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2018, pp. 20-21).

La dispersión de facultades y de autoridades involucradas directamente con el ejercicio de recursos públicos para compras de bienes y servicios o pago de contratos de obra pública, es otra fuente de corrupción. A mayor dispersión, menor capacidad de fiscalización y control.

Reflexiones finales

La corrupción, además de enriquecer a los burócratas y políticos en lo individual, tiene un efecto perverso sobre la provisión de servicios públicos, el funcionamiento de los mercados y la competitividad de las empresas. Una de las actividades en las que es visible este fenómeno es en las contrataciones públicas, las cuales se realizan dada la obligación que tienen los gobiernos de responder ante las necesidades de la población, por lo que estos buscan la manera de adquirir y contratar bienes y servicios a empresas privadas.

Al realizar estas actividades el gobierno debe procurar el cumplimiento de principios como la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad empresarial. No obstante, llevar a cabo compras y contrataciones públicas con entes privados implica crear herramientas para evitar el conflicto de interés, la corrupción, el uso indebido de recursos, la impunidad y otros delitos o riesgos en el manejo del dinero público, ya que en muchas ocasiones son los grandes monopolios y oligopolios los que terminan siendo favorecidos con contratos que implican cuantiosos recursos económicos de índole público. Hay que reconocer que los empresarios han sido víctimas y victimarios de la corrupción, que han padecido a supervisores que visitan sus negocios en busca del menor pretexto para amenazarlos y exigir un soborno, pero muchos también han sido cómplices para

obtener contratos, dictar normas o proteger monopolios a costa de la vulneración de los derechos, bienes y servicios de la ciudadanía, mitigando con ello la competitividad de la economía; por ello resulta necesario tener bien definidos los procesos, normatividades, lineamientos, organizaciones, así como personal profesionalizado que esté a cargo de la política de contrataciones públicas.

El cambio constante en la política general de contrataciones públicas implica movimientos políticos, administrativos y normativos que llevan tiempo y requieren esfuerzos institucionales que, lejos de mejorar la atención ciudadana, disminuir los actos de corrupción o hacer más eficiente el uso de recursos públicos, generan múltiples retardos administrativos.

Los cambios presentados en la política de contrataciones públicas a raíz de las últimas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 2018 a 2023, muestran las decisiones apresuradas, motivadas por la necesidad de *concentrar* decisiones, estructuras y poder. La decisión, con la última reforma de 2023, que regresa las atribuciones de emitir la política sobre contrataciones a la SFP, da un revés a todas las acciones que se habían realizado en los primeros años de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, así como a todo el trabajo realizado por la que entonces fungía como Secretaria de la Función Pública, la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, quien desde inicios del gobierno diseñó, promovió e implementó una serie de trabajos para combatir tanto la corrupción, desde el enfoque estructural, como el doble fraude económico-financiero (Sandoval, 2023) en las contrataciones públicas. La Dra. Sandoval había subrayado la importancia de que la SFP no fuese quien definiera la política y, al mismo tiempo, la que vigilara, controlara, verificara y sancionara, debido a que eso constituye un claro conflicto institucional.

Esta reforma implicó cambios institucionales y organizacionales; también generó contradicciones con la reforma

de 2018. La reforma de 2023 fue emitida y motivada por un mismo gobierno en un diferente momento político, histórico y administrativo; en el primer momento, de 2018 a 2021, liberó, fomentó el equilibrio de pesos y contrapesos administrativos, fortaleció el control interinstitucional entre dependencias y de manera contundente luchó contra la corrupción, la impunidad y el conflicto de interés, siempre en busca de una democratización administrativa respecto de las contrataciones públicas. En la otra reforma, la de 2023, en el otro momento político administrativo que fue de 2021 a 2024, se minó el trabajo antes realizado y se revirtió la decisión política y administrativa de mantener esos controles, al transferir de la SHCP a la SFP la capacidad de decisión para “emitir, conducir, vigilar, controlar, fiscalizar y equilibrar el poder en materia de política general de contrataciones públicas.” Este cambio sin duda debilita el control institucional y alienta el conflicto de interés, ya que devuelve a la SFP el poder sin contrapesos.

Estas decisiones dentro del mismo gobierno en diferentes momentos, generaron una contradicción en la definición de la política, una simulación de eficiencia administrativa, y debilidad para el seguimiento y control de la política misma. Mantener un control intersecretarial de las funciones y atribuciones, a través de los sistemas de pesos y contrapesos, es un principio fundamental en las democracias modernas. Que la SHCP tuviera la atribución de dictar y conducir, y la SFP de vigilar, controlar y fiscalizar, mantenía un sano control institucional y permitía el equilibrio de poderes entre dependencias. Al regresar a la SFP las atribuciones de dictar y conducir, se hace que aumente su poder como dependencia, se mitiga la separación de competencias, se difumina el control y se limita con ello la democracia institucional, fomentando el posible conflicto de interés, la corrupción y la malversación de fondos en las contrataciones públicas. Por lo tanto, concluimos señalando la necesidad de mantener los equilibrios entre controles, los niveles

de comunicación y los límites intersecretariales, puesto que en el gobierno y en las administraciones públicas se debe asegurar el equilibrio democrático en los procesos y en las rutinas administrativas para asegurar los desacuerdos entre pares y mediante ello controlar el abuso de poder y la corrupción.

En resumen, como hemos podido analizar, la política de contrataciones públicas se puede definir como una política estructuralmente dispersa, puesto que se encuentra dentro de un amplio aparato normativo y de estructuras organizacionales. Su alcance se presenta en el nivel nacional, federal y local, y se integra bajo elementos normativos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; además, se cuenta con una serie de procedimientos y modalidades específicas de contratación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la legislación nacional. Hoy en día, la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno (antes Secretaría de la Función Pública) se encarga de la política general de contrataciones públicas que se aplica en el ámbito federal. En el nivel estatal existen otras instituciones encargadas de dictar esa misma política para los ámbitos locales, municipales, y para otros modelos de política de contrataciones públicas, como es el caso, por ejemplo, de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, y de la propia Auditoría Superior de la Federación. El poder legislativo, al igual que el poder judicial tienen otras políticas que, si bien tratan de apegarse a los principios federales, siempre suelen emitir sus propias resoluciones.

Esta amplia dispersión en el proceso de contrataciones públicas fomenta las situaciones de conflictos de interés, debilita la rendición de cuentas y la transparencia, vulnera el espacio para combatir la corrupción y limita la capacidad institucional de la hoy Secretaría de Anticorrupción y Buen

Gobierno,¹⁰ debido a que se crean espacios para que las contrataciones públicas puedan ser utilizadas como elementos de poder y de negociación del sector público contra el sector privado, generando esquemas de amplia desigualdad en el sector económico empresarial.

Sin duda, las autoridades en contextos democráticos deben estar siempre presentes y saber encargarse de los límites de poder creados para equilibrar la balanza de la impunidad, los intereses particulares respecto a los generales, así como los controles democráticos institucionales, con el fin de defender en todo momento el sistema de pesos y contrapesos necesarios para combatir la corrupción, fomentar la rendición de cuentas y crear herramientas de control ante el abuso de poder. Ni públicos ni particulares, la sociedad no puede estar sujeta a las relaciones perversas de poder entre lo público y lo privado; el poder político-administrativo debe atender los niveles de responsabilidad y los niveles de control político, administrativo y legal suficientes para cumplir los objetivos más cercanos a la sociedad en la búsqueda de lograr satisfacer con diligencia los bienes, servicios y derechos de la ciudadanía que deben proveerse mediante las contrataciones públicas. Es decir, debemos exigir que la política general de contrataciones públicas esté lo más alejada posible tanto de los intereses del Estado como de los intereses del sector privado. Si una política regulativa reconoce los diversos intereses presentes en un asunto público, entonces resulta necesario que la autoridad encargada de *establecer* la política respecto de las contrataciones públicas sea una, y la de *conducirla* y *aplicarla* sea otra, con el fin de mantener el adecuado nivel de control y responsabilidad de quien dicta la política y de quien la vigila. Si la política es dictada y vigilada por la misma

¹⁰ La Secretaría de la Función Pública cambia a Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno, continuando con las atribuciones ya encomendadas sobre la política de contrataciones públicas. Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Reforma del 28 de noviembre de 2024. Véase el sitio web de la Cámara de Diputados.

dependencia, debilita el sistema de control institucional y la democracia administrativa.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). *Política pública*. México: Siglo xxi.
- Cámara de Diputados. (1992). *Reforma 12. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref12_21feb92_im.pdf
- Cámara de Diputados. (2018). *Gaceta Parlamentaria, XXI* (5138-II). Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3755832_20181018_1539867746.pdf
- Cámara de Diputados. (2021). *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://bit.ly/3YQVdDM>
- Cifuentes, M. (1991). “El artículo 134 constitucional y las adquisiciones, arrendamientos, contrataciones de servicios, obras públicas y enajenación de bienes del Estado (origen, evaluación e interpretación)”. *Revista de la Facultad de Derecho*. México: UNAM. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/30091>
- De León, P. (1977). “Una revisión del proceso de las políticas: De Laswell a Sabatier”. *Gestión y Política Pública*, VI(1), pp.5-17. México: CIDE.
- Diario Oficial de la Federación. (1998, 13 de mayo). *Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4878069&fecha=13/05/1998#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2018, 23 de enero). *Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/do>

- cumentos/manual-de-organizacion-general-de-la-se-cretaria
- Diario Oficial de la Federación. (1982, 29 de diciembre). *Ley orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref04_29dic82_ima.pdf
- Fernández, J. (2004). *Teoría y praxis de la contratación administrativa*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10398>
- Gaceta Parlamentaria. (2018, 18 de octubre). *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal*. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3755832_20181018_1539867746.pdf
- Gobierno de México. (2017, 19 de mayo). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Secretaría de Gobernación/Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno de México. (2018, 30 de noviembre). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Secretaría de Gobernación/Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno de México. (2023, 3 de mayo). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Secretaría de Gobernación/Diario Oficial de la Federación.
- Lowi, T. (1972). "Four systems of policy, politics and choice". *Public Administration Review*, 32(4), pp. 298-310.
- Majone, G. (Ed.). (1990). *Deregulation or re-regulation?: Regulatory reform in Europe and the United States*. Londres/Nueva York: St Martin's Press.
- Mény, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Romero, A. (2020). *Cambio en el modelo de contrataciones públicas para el combate a la corrupción*. México: Facultad de Contaduría y Administración. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=QQrkVkcoNxc>
- Sandoval, I. E. (2024). *La corrupción estructural: La teoría del doble fraude y las raíces de la impunidad en México*. México: Akal.
- Secretaría de Gobernación. (1976, 29 de diciembre). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf
- Uvalle, R. (2011). “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 50, pp. 1-13. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Un balance de la política social en la 4T: El sexenio de gobierno 2018-2024 en México

Katya Rodríguez Gómez

Introducción

En el sexenio de gobierno 2018-2024, en México se dieron grandes modificaciones en la manera de cómo venía operando la política social respecto a los sexenios anteriores. Entre el 2000 y el 2018 se había dado una gran continuidad en las acciones de política social incluso en los sexenios presididos por partidos políticos diferentes. Del 2000 al 2012 gobernó el Partido Acción Nacional (PAN) y del 2012 al 2018 el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero en estos periodos se mantuvieron esencialmente los mismos programas (Rodríguez, 2020). En cambio, en el 2018 llegó a gobernar un partido político diferente: MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional), con un discurso de transformación de izquierda que planteó que bajo su gobierno se le iba a dar prioridad a los grupos marginados, lo que se acuñó en la frase del presidente: “Por el bien de todos primero los pobres” (2018). Parte del cambio se materializó a través de realizar modificaciones en la política social. Igualmente, el sexenio se caracterizó por una disminución de la pobreza, de acuerdo con las cifras oficiales, particularmente entre 2018 y 2022. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2018 la pobreza afectó a 41.9% de la población, disminuyendo a 36.3% en 2022 (CONEVAL, 2024). La disminución implicó en términos absolutos que aproximadamente 5 millones de personas salieran de la pobreza. Dicha

disminución se considera inédita, dado que en las dos décadas anteriores, desde que se instauró la medición oficial de la pobreza en México, las variaciones habían sido mínimas, tal y como puede constatarse al ver las mediciones oficiales publicadas por el CONEVAL en el 2019, las cuales reflejaban una alta resistencia de la pobreza en México respecto a los efectos de la política social. Ante ello, resulta importante realizar un balance de los cambios que se dieron en el sexenio, para poder conocer cómo la variación en los programas de política social incidió en los resultados sobre el índice de la pobreza.

Para ello, el capítulo comienza con una breve descripción de la lógica de operación de los programas de política social en el periodo que va del año 2000 al 2018. El tercer apartado describe los nuevos programas y acciones de política social del sexenio 2018-2024, mostrando los resultados de la evaluación de estas políticas, los cuales ya se encuentran disponibles (CONEVAL, 2024). La cuarta parte describe la situación social durante el sexenio 2018-2024, tanto de la población en general como de grupos etarios particularmente vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, los jóvenes entre 18 y 29 años y los adultos mayores. El objetivo es resaltar las principales políticas que han sido implementadas para cada uno de estos grupos y las situaciones de pobreza y carencias sociales particulares que persisten a pesar de la implementación de tales políticas. La quinta parte analiza la distribución del presupuesto destinado a la política social, para entender dónde se encontraron las prioridades del gobierno. La última parte expone las conclusiones a las que arribamos sobre la implementación, en el sexenio 2018-2024, de la política social.

El punto de partida: las políticas sociales antes del 2018

En México el sistema de Seguridad Social que fue surgiendo paulatinamente a partir de la década de los 30 del siglo XX, se concentró exclusivamente en la protección de los tra-

jadores que participaban en el mercado formal de la economía, es decir, fue únicamente para los trabajadores formales urbanos, las clases medias y la burocracia gubernamental. El mecanismo de funcionamiento de la seguridad social era el contributivo, que incluía a los trabajadores, el empleador y el Estado. La protección iba para la persona trabajadora y también para su familia, incluida la pareja, los hijos y los padres. La seguridad social contemplaba los siguientes beneficios: la pensión para la jubilación, el acceso al servicio médico, así como los pagos en caso de enfermedad, discapacidad, accidente laboral, y maternidad de las trabajadoras. La seguridad social formal quedó compuesta por múltiples institutos: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), y el de Petróleos Mexicanos (PEMEX), demostrando así su carácter fragmentado y desigual (Ramírez, 2019). Ello implicaba que las prestaciones y los derechos, aunque cubrían los mismos rubros, lo hicieran con niveles diferentes de calidad. A pesar de la gran fragmentación el sistema contributivo, en la primera década del siglo XXI, cubría aproximadamente 38% de la Población Económicamente Activa (PEA) a escala nacional (Levy, 2008).

La mayor parte del siglo XX la población nacional había estado completamente desprotegida en general, lo que contribuyó a que los niveles de pobreza en el país fueran muy altos. De hecho, en el año 2000, cuando se llevó a cabo la primera medición oficial de la pobreza en México, se encontró que 53.7% de la población padecía esta situación (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002). Sin embargo, a partir de la década del 2000 comenzaron a consolidarse de manera sostenida programas de protección social para dicha población, por lo que paulatinamente fue aumentando la cantidad de programas, la cobertura de la población beneficiada y la cantidad de presupuesto destinado a dichos programas. Este proceso se mantuvo de manera sostenida entre el año

2000 y el 2018 caracterizándose por lo que a continuación se discute.

Los programas funcionaron bajo un enfoque de focalización que implicaba intentar proteger a la población “más necesitada”, por lo que se aumentó su cobertura de manera sustancial, pero nunca se llegó a cubrir a toda la población objetivo. Igualmente los programas se caracterizaron por tener un enfoque asistencial y no de derechos, con lo cual se generó un sistema de asistencia social que transcurrió de manera paralela a la seguridad social establecida durante el siglo XX, aunque con muchísimo menor nivel de prestaciones y servicios. El resultado fue la división de los ciudadanos entre aquellos que eran derechohabientes y los que eran objeto de la asistencia social (Valencia, Foust & Tetreault, 2012). Otra característica relevante fue que uno de los principales instrumentos de la política fueron las transferencias monetarias, que estaban condicionadas a que se cumpliera con ciertos requerimientos para no perder el beneficio. Igualmente los beneficios tenían una duración determinada que no estaba vinculada con el hecho de que las personas lograran abandonar la pobreza. La mayor parte de la política social no se plasmó como un derecho legal o constitucional, por lo que los programas estuvieron sujetos a las lógicas políticas y podían desaparecer en cualquier momento (Rodríguez, 2020). Donde se produjeron avances importantes durante este periodo fue en la ampliación de la pensión no contributiva para todos los adultos mayores que no recibieran una pensión contributiva proveniente de la seguridad social. Al final del periodo se intentó generar una pensión no contributiva como derecho, pero no terminó de ser aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión; no obstante, funcionó como programa social (Rodríguez, 2024). Con estos desarrollos en términos de política social, desde principios del siglo XXI se generó un sistema dual donde existía la modalidad contributiva, dirigida a los trabajadores formales, y la asistencia social para la población pobre (Valencia, Foust & Tetreault, 2012). La

implicación de construir un sistema dual es que la atención a la pobreza quedó totalmente desvinculada de los mecanismos de seguridad social.

Las políticas sociales en el sexenio 2018-2024

El sexenio presidencial comprendido entre 2018 y 2024 llegó con el discurso de realizar un gran cambio respecto al pasado, al que calificaba como “neoliberal”. El cambio fue denominado por el presidente de la república como Cuarta Transformación (4T) y prometía que parte central de ese cambio estaría basado en realizar políticas encaminadas a privilegiar a los pobres y a los grupos excluidos: adultos mayores, discapacitados, jóvenes, pueblos indígenas, afrodescendientes, así como a regiones marginadas, particularmente los estados del sureste de México. Para ello, el gobierno acuñó nuevos programas sociales conocidos como “programas de bienestar” y les otorgó gran importancia al considerarlos la expresión concreta del nuevo gobierno (Presidencia de la República, 2020).

Desde los primeros meses del sexenio se comenzaron a desmantelar todos los programas de política social que habían operado entre el año 2000 y el 2018. El objetivo era generar nuevos programas que fueran el emblema de la administración 2018-2024. Pero los cambios no se hicieron tomando en cuenta los resultados de las evaluaciones que sobre los programas anteriores, y en general sobre la operación de la política social, había realizado sistemáticamente el CONEVAL en cumplimiento del mandato legal emanado de la Ley General de Desarrollo Social. Dichas evaluaciones (CONEVAL, 2008, 2012, 2014, 2016 y 2018) señalaban cuáles eran los aspectos de política social que estaban funcionando para mejorar las condiciones respecto a la pobreza y los derechos sociales, así como cuáles eran los principales problemas y áreas de oportunidad de las políticas sociales.

A partir de 2019 el gobierno federal clasificó algunos de los programas más importantes de política social como *programas prioritarios*. Hacia finales del sexenio (para el 2023) funcionaban 16 programas prioritarios (CONEVAL, 2023) que hacían énfasis en diversos objetivos, como salud, educación, ámbito rural y bienestar económico; así como en la atención de grupos sociales específicos, tales como niñas, niños y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, grupos indígenas y afrodescendientes, así como productores rurales. A continuación, se describen los programas que fueron los más destacados durante el sexenio, tanto en el discurso como por su importancia presupuestal, y que funcionaban sobre la base de realizar transferencias monetarias.

El primer programa que describiremos es el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, que sustituyó a un programa que operaba desde 2007 bajo el nombre de Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Este último funcionaba sobre la base de brindar apoyo económico a las madres o padres solos, en situación de pobreza, que no participaban en el mercado laboral formal y que tenían niños menores de 4 años, o hasta de 6 años si tenían discapacidad, para apoyar en el cuidado de los hijos. Paralelamente el programa daba apoyo económico para subsidiar Estancias Infantiles en donde pudieran acudir los niños y niñas, con vistas a su cuidado, y para lograr la incorporación de los padres en el mercado laboral. Con el cambio en el sexenio 2018-2024, se dejaron de subsidiar las estancias infantiles, por lo que desaparecieron, y simplemente quedó funcionando un programa de transferencias monetarias para esa población. La cantidad transferida disminuyó a 800 pesos mensuales (depositados de manera bimestral), cuando anteriormente era de 950 pesos mensuales. También se eliminó la condición de que las familias tuvieran que encontrarse en pobreza para recibir el apoyo. Con el cambio en el programa, actualmente sus objetivos consisten en entregar apoyo económico para niños y niñas que son hijos

de madres y padres solos, o a sus tutores, y apoyo económico para niñas, niños, adolescentes y jóvenes, hasta los 23 años, con orfandad materna. Sin embargo, la cobertura ha sido sumamente limitada, ya que en el 2023 solamente se atendió a 335 237 personas, con un presupuesto también muy limitado de 2 313 millones de pesos (CONEVAL, 2023). Con ello una proporción importante de la población sin seguridad social quedó excluida de recibir el apoyo. El otro gran problema es que, al cancelar los subsidios para las estancias infantiles, los niños y niñas no pueden acudir a instancias especializadas en su cuidado, y con la cantidad de dinero transferida no se pueden pagar guarderías privadas, por lo que en muchos casos las madres o padres han tenido que dejar de trabajar para poder asumir las labores del cuidado infantil. Con los cambios que se generaron en el programa, el Estado se desentendió de proveer un servicio público: el cuidado infantil para la población no beneficiaria de la Seguridad Social, transfiriendo la responsabilidad enteramente al ámbito familiar (Rodríguez, 2020). En el caso de este programa no existe claridad de qué porcentaje de la población objetivo ha sido atendida. CONEVAL (2023), en su evaluación de los programas prioritarios, menciona que este programa debe ajustar sus indicadores para que puedan medirse adecuadamente sus resultados.

Otro de los programas que se implementaron fue el llamado Sembrando Vida. Originalmente comenzó a operar en 19 estados, pero para el 2024 se había extendido a 24 entidades (según la página web del gobierno de la república que informa sobre los programas para el bienestar). El programa ha funcionado sobre la base de transferir una cantidad de dinero mensual —en el 2024 la cantidad fue de 6 250 pesos— para productores agrarios que posean al menos 2.5 hectáreas de tierra cultivable y que habiten en localidades rurales de municipios con rezago social. El objetivo es que las tierras sean sembradas respetando el proyecto agroforestal de intercalar los árboles frutales y maderables con la producción de cultivos para autoconsumo. El programa pretende contribuir a la

reforestación, a la vez que se satisfacen necesidades alimentarias básicas. También como parte de la inscripción al programa se puede recibir apoyo técnico y en especie para mantener los cultivos. Sembrando Vida sustituyó al Procampo, programa que operó durante los sexenios anteriores y que también realizaba transferencias monetarias por hectárea a los productores rurales. El nuevo programa se diferencia del anterior en que opera con un mayor control sobre los beneficiarios, ya que se sostienen reuniones periódicas para evaluar su cumplimiento. De acuerdo con CONEVAL, en el 2023 el programa operaba con un presupuesto de 29 362 millones de pesos y no contaba con un indicador de cobertura que permitiera medir adecuadamente sus resultados (CONEVAL, 2023).

En el sexenio 2018-2024 se creó el programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente. Un programa con esa población objetivo no había existido previamente. El programa atiende a las personas, con edades entre 0 y 29 años, que tengan discapacidad permanente; y personas de 30 a 65 años de edad que tengan discapacidad permanente y habiten en localidades de alta y muy alta marginación. El programa entrega apoyos mensuales de 1 550 pesos, pagados de manera bimestral, para mejorar los ingresos de esta población; también apoya con vales para los servicios de rehabilitación. Cabe mencionar que en el 2021 se modificó la Constitución para agregar este programa como un derecho social. No obstante, el programa no apoya de manera universal a todas las personas con discapacidad permanente sino solo a aquellas que viven en localidades de alta y muy alta marginación. Igualmente, el programa no provee el servicio de cuidados, a pesar de que la falta de cuidados es uno de los principales problemas que enfrentan las personas con discapacidad. En el 2023 el programa tenía una cobertura para 1 231 335 personas, con un presupuesto de 21 013 millones de pesos (CONEVAL, 2023). En el caso de este programa tampoco existe claridad sobre qué porcentaje de la población objetivo está siendo atendida.

Otros de los programas prioritarios son los programas de becas para estudiantes. De los cuales operan varios. Pero es importante resaltar que estos programas tuvieron un antecedente, en el sexenio anterior, en el programa más importante de combate a la pobreza que ha existido en el país y que se llamaba, en el sexenio 2012-2018, Oportunidades, porque antes se había llamado Prospera y, anteriormente, Progresá. Sin embargo, los programas que vienen a sustituirlos ya no se ven como programas de superación de la pobreza con un contenido más amplio, sino como programas de becas educativas. A continuación, exponemos los programas de becas comenzando por los niveles educativos más bajos.

El programa Becas para el Bienestar “Benito Juárez” de Educación Básica se otorga a familias que tienen niños y adolescentes menores de 18 años inscritos en la educación básica inicial, preescolar, primaria o secundaria, siempre y cuando sean familias de bajos ingresos o habiten en localidades prioritarias. Las localidades prioritarias se definen como aquellas menores a 50 habitantes y sin grado de marginación, o aquellas con marginación alta o muy alta que han sido seleccionadas como de interés prioritario por el gobierno de México (en el sitio web del gobierno de la república pueden consultarse estos datos). Lo que determina, en la práctica, que se pueda acceder a este tipo de beca es que los menores estén inscritos en una de las escuelas seleccionadas. En el 2023 el monto de la beca era de 920 pesos mensuales por familia, independientemente del número de hijos inscritos en la escuela; también es importante resaltar que la beca solo se otorga por los 10 meses que dura el ciclo escolar, por lo que durante el periodo vacacional no se recibe. En el 2023 el programa daba cobertura a 6 169 325 estudiantes, mediante un presupuesto de 27 611 millones de pesos (CONEVAL, 2023).

El siguiente programa de becas es el de Beca Universal de Educación Media Superior “Benito Juárez”. En este caso, como su nombre lo indica, la beca se entrega de manera universal a todos los estudiantes de educación media superior que estén

inscritos en el sistema educativo público, en escuelas escolarizadas o mixtas. Este programa no funciona, para seleccionar a la población objetivo, bajo un criterio de pobreza, marginación o localidad prioritaria, como en la mayoría de los programas anteriormente descritos. Se entrega una beca de 920 pesos mensuales, durante los 10 meses que dura el ciclo escolar. El programa cubría, en el 2023, a 5 805 613 estudiantes, con un presupuesto de 29 692 millones de pesos (CONEVAL, 2023).

Cabe mencionar que mientras a los estudiantes de bachillerato que ya son mayores de edad sí se les otorga una beca universal, independientemente de su condición socioeconómica, a los niños, niñas y adolescentes no se les otorga; y no solo se les limita el acceso por su condición de pobreza y por habitar en localidades prioritarias, sino que solamente se otorga un apoyo por familia independientemente del número de hijos. La población que ahora es atendida por el programa de becas para la educación básica es la que antes del sexenio 2018-2024 constituía la población objetivo del programa Prospera. Bajo el programa Prospera las familias más pobres accedían a mayores recursos que a los que pudieron acceder durante el sexenio 2018-2024. Puesto que nunca se ha dado una justificación técnica para este cambio de prioridades por parte del gobierno, este cambio de lógica tiene un trasfondo político, ya que los niños menores no votan, mientras que aquellos que se encuentran en edad de cursar el bachillerato sí lo hacen. Este cambio en la orientación gubernamental es regresivo, porque favorece menos a los más pobres.

El siguiente programa de becas, Jóvenes Escribiendo el Futuro, está dirigido a estudiantes universitarios de hasta 29 años de edad, inscritos en Instituciones Públicas de Educación Superior consideradas prioritarias. Como instituciones prioritarias se clasifican las universidades interculturales, las normales indígenas y rurales, las universidades Benito Juárez, la Universidades de la Salud de la Ciudad de México y Puebla, así como las escuelas normales federales y estatales, estas últimas siempre que estén ubicadas en localidades prioritarias

cuyas características se describieron arriba. Como parte del programa se entregan 2 800 pesos mensuales durante 10 meses, por un máximo de hasta 45 meses (puede consultarse esta información en el sitio web del gobierno de la república). En el año 2023 el programa contaba con 545 668 beneficiarios y tenía un presupuesto de 8 825 millones de pesos (CONEVAL, 2023). Su cobertura es bastante baja, si se considera que existen en el país aproximadamente 3 millones de estudiantes de educación superior.

Si se comparan estos programas de becas con el programa Prospera, al cual vienen a sustituir, se encuentra que este último cumplía con propósitos más extensos. En primer lugar, las transferencias monetarias entregadas por Prospera eran acumulativas y diferenciadas según el número de hijos, el género y el grado escolar al que asistían. Por tanto, la cantidad de dinero que llegaban a recibir las familias pobres era mucho mayor; además, existía el compromiso de que todos los hijos asistieran y se mantuvieran en la escuela, con lo cual se apoyaba específicamente la educación de las niñas, a quienes se transferían cantidades superiores de dinero que a los varones. El objetivo era que las niñas se mantuvieran escolarizadas, ya que por cuestiones tradicionales y culturales suelen ser retiradas de la escuela antes que los varones para cumplir con tareas domésticas y de cuidado. Por otro lado, las transferencias se recibían los 12 meses del año y no solo durante 10 meses como sucede en la actualidad. Todo ello incide en que, con el cambio de Prospera a las becas educativas, las más perjudicadas fueron las familias más pobres con hijos pequeños, que son uno de los grupos que viven con mayor pobreza en el país (Rodríguez, 2020).

Dentro de los programas prioritarios que transfieren recursos hay dos que han tenido un amplio nivel de importancia en el discurso gubernamental. El primero es el de “Jóvenes Construyendo el Futuro”, el segundo es el de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

El programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” también fue un programa nuevo en la pasada administración, dado que un programa con esas características no existía en administraciones anteriores. El programa se dirige a jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no estudian ni trabajan. En 2024, a los beneficiarios del programa se les brindó una beca mensual equivalente a 7592 pesos para que se capacitaran en un centro laboral. También durante el periodo de capacitación estuvieron asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, para brindarles servicios de salud (véase el sitio web del programa). Cabe mencionar que este es uno de los programas que más incrementó el monto de sus transferencias a lo largo del sexenio 2018-2024, ya que cuando comenzó asignaba una cantidad mensual de solamente 3600 pesos. Sin embargo, el programa ha tenido una cobertura anual limitada, ya que quienes se registran primero son los que resultan beneficiados, y cuando se alcanza la cobertura estipulada ya no se aceptan más jóvenes sino hasta el siguiente año. El programa funciona sobre la base de generar un padrón de centros de trabajo integrado por empresas, organizaciones sociales, e incluso el propio gobierno, que buscan contar con un aprendiz. Los jóvenes, por su parte, se registran en una página de internet como solicitantes y eligen un centro de trabajo de acuerdo con la distancia y el nivel de escolaridad solicitado. Pese a lo anterior, al finalizar la capacitación no existe obligatoriedad para que la empresa beneficiada contrate al solicitante; con lo cual el programa opera sobre la base de un subsidio temporal, pero no garantiza la inserción permanente de los jóvenes en el mercado laboral. El programa, en el 2023, cubrió a 679 033 personas, ejerciendo un presupuesto de 18 256 millones de pesos (CONEVAL, 2023). De acuerdo con la información oficial del programa, en el 2024 se había alcanzado la meta de 2.3 millones de beneficiarios, atendidos desde 2019 (véase el sitio web del programa). Sin embargo, de acuerdo con la evaluación realizada por CONEVAL sobre los programas prioritarios, este programa debe mejo-

rar la orientación de sus resultados y debe ajustar los indicadores para medir adecuadamente dichos resultados, ya que ambas cosas se consideraron deficientes (CONEVAL, 2023). De todos los programas prioritarios analizados este es el que ha resultado peor evaluado. En septiembre de 2024, se aprobó una reforma que designó a este programa como un derecho constitucional, para que los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que estén desempleados puedan recibir un apoyo económico, equivalente a un salario mínimo, para su capacitación. Falta por ver cómo se implementará esta reforma constitucional, dado que el actual programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” tiene una cobertura limitada a cierta cantidad de beneficiarios al año.

Un programa con una larga historia cuyo antecedente puede situarse a partir del año 2007, es la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, aunque sin duda fue hasta el sexenio 2018-2024 cuando ganó una relevancia nunca antes vista al convertirse en el programa más importante del gobierno, tal y como se mostrará más adelante cuando se analice su presupuesto. En el año 2007 el programa comenzó a operar bajo el nombre de “70 y más”; brindaba una pensión extremadamente baja, de 500 pesos mensuales, únicamente a las personas mayores de 70 años que habitaban en localidades rurales (de hasta 2 500 habitantes). El programa comenzó a ampliarse; en el año 2013 tuvo un cambio fundamental, ya que bajó la edad para recibir la pensión, a los 65 años, y se hizo extensiva a todos los adultos mayores que no contaran con una pensión contributiva de la seguridad social. En el 2018 se produjo otro importante cambio cuando la pensión se volvió universal para todos los adultos mayores a partir de los 68 años, ya que se modificó la edad para recibir el beneficio; posteriormente, desde el 2021, la pensión nuevamente se estableció para todas las personas a partir de los 65 años, con independencia de que tuvieran acceso a otra pensión.

En el 2020 se reformó la Constitución para incluir la pensión no contributiva como un derecho. A lo largo del se-

xenio 2018-2024 la pensión fue aumentando paulatinamente de manera importante (Rodríguez, 2024). Comenzó con un monto de 1 275 pesos mensuales; para 2024 se incrementó a 3 000 pesos mensuales, pero transferidos de manera bimestral, dando un total de 6 000 pesos recibidos cada dos meses (véase el sitio web del gobierno de la república sobre los programas para el bienestar). Este programa ha sido, por mucho, el de mayor cobertura respecto a los antes mencionados; en el 2023 atendió a 10 830 151 adultos mayores, y el presupuesto para ese año también superó ampliamente a los anteriores, con un monto de 268 300 millones de pesos (CONEVAL, 2023).

Otra de las medidas fundamentales tomadas por el gobierno en dicho sexenio, que no es como tal un programa social, pero que sí puede ser considerado parte de la política social en términos de empleo, fue el aumento en el salario mínimo. Entre mayo de 2019 y mayo de 2024 el salario mínimo aumentó 142% en términos absolutos. Si se quita el efecto de la inflación el aumento real fue de 86.6% (OCDE, 2024). Al principio del sexenio el salario mínimo en México era, aproximadamente, de 3 600 pesos mensuales; en el 2024 alcanzó los 7 505 pesos al mes. Al comparar el valor del salario mínimo con el valor de la canasta básica se encuentra que, en marzo de 2024, el valor de la canasta básica, para la zona urbana, era de 4 514.97 pesos (Vázquez, 2024), por lo que puede observarse que el salario mínimo superó a la canasta básica en cuanto al valor, lo que fue un logro muy importante. Por otra parte, en septiembre de 2024 se aprobó una reforma a la Constitución donde se establece que el salario mínimo siempre deberá aumentar por encima de la inflación. Una propuesta de campaña, para el sexenio 2024-2030, fue que el salario mínimo aumentaría aún más, hasta alcanzar 2.5 veces el valor de la canasta básica, llegando a 11 287 pesos mensuales (Vázquez, 2024). Es presumible la gran influencia que tuvo el aumento al salario mínimo en la disminución de la pobreza. Sin embargo, México es un país con altos niveles de informalidad económica, y en el mercado informal no existe

la obligación legal de pagar el salario mínimo; no obstante, de acuerdo con los datos, el aumento al salario mínimo ha contribuido a disminuir la pobreza laboral. El índice de pobreza laboral mide la cantidad de personas que, aunque trabajan, no pueden adquirir la canasta básica. En el último trimestre del 2023, 37% de la población mexicana se encontraba en pobreza laboral; sin embargo, aunque todavía ese porcentaje es sumamente elevado, si se compara con el mismo periodo del 2021, la pobreza laboral disminuyó, ya que en aquel momento afectaba a 40% de la población (Vázquez, 2024).

Los resultados sociales en el sexenio 2018-2024

En este apartado vamos a analizar primero los resultados generales de pobreza, y posteriormente se revisará la pobreza de grupos etarios particulares que, por su condición, tengan un mayor riesgo de vulnerabilidad: los niños, niñas y adolescentes, los jóvenes y los adultos mayores. El objetivo es relacionar la operación de los programas sociales con el impacto que hayan podido tener en los grupos que definen como población objetivo.

Como se mencionó en la introducción, durante el sexenio 2018-2024 disminuyó el porcentaje de pobreza en el país. En el 2018, 41.9% de la población se encontraba en condición de pobreza, mientras que en el 2022 este porcentaje había disminuido a 36.3% (CONEVAL, 2024). En términos absolutos ello implicó que 5 millones de personas salieran de la pobreza, al pasar de 51.9 millones, en el 2018, a 46.8 millones en el 2022. Sin embargo, este resultado contiene cuestiones paradójicas en su interior. La primera paradoja radica en que, a pesar de la disminución de la pobreza en general, la pobreza extrema no solo no disminuyó sino que aumentó. En términos relativos pasó de 7% en 2018 a 7.1% en 2022. Lo que no parece un cambio importante, pero si lo analizamos en millones de personas encontramos que pasó de 8.7 millones de personas, en

el 2018, a 9.1 millones en el 2022. La segunda paradoja radica en que, a pesar de que disminuyó la pobreza por ingresos, aumentó la pobreza por carencias sociales (CONEVAL, 2024).

Es importante detenerse en este último punto porque la pobreza por ingresos se había mantenido con muy pocas variaciones a lo largo del tiempo (Rodríguez y Patrón, 2017), y las políticas del sexenio 2018-2024 por fin lograron disminuirla. Nunca desde que existe la medición oficial de la pobreza en México (a partir del año 2020) se había dado una disminución tan importante (7% entre el 2018 y el 2022) de la cantidad de personas que viven por debajo de la línea de bienestar. Sin embargo, en el sexenio aumentó de manera importante la cantidad de personas que viven con carencias sociales. Si analizamos la población que tiene al menos tres carencias sociales se encuentra que pasó de 20.2% en 2018 a 24.9% en el 2022, representando un aumento de 5 puntos porcentuales. En términos absolutos pasó de 25 millones de personas, en el 2018, a 32.1 millones de personas en el 2022 (CONEVAL, 2024^a).

De las carencias sociales que se analizan, las dos que aumentaron fueron la de rezago educativo, que pasó de 19% en el 2018 a 19.4% en el 2022, lo que en términos absolutos significó pasar de 23.5 millones a 25.1 millones de personas; pero la carencia que más se agravó fue la del acceso a la salud, que se incrementó fuertemente durante el sexenio, pasando de 16.2%, en el 2018, a 39.1% de la población en el 2022. En términos de números absolutos se incrementó de 20.1 millones de personas a 54.5 millones (CONEVAL, 2024^a).

El resto de las carencias sociales no aumentaron durante el sexenio; no obstante, siguieron siendo bastante considerables, sobre todo en el caso de la carencia por acceso a la seguridad social, la más alta de todas, abarcando en el 2022 al 50% de la población, lo que equivalía a 64.7 millones de personas (CONEVAL, 2024^a).

Si bien el ingreso, como se mencionó, mejoró de manera considerable durante el sexenio, no obstante, en el 2022,

12.1% de la población (15.5 millones de personas) tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema y 43.5% de la población (equivalente a 56.1 millones de personas) estaba por debajo de la línea de pobreza por ingresos (CONEVAL, 2024^a). Cabe mencionar que, de acuerdo con la medición oficial de la pobreza en México, aunque las personas se encuentren por debajo de la línea de bienestar no son consideradas en pobreza si además no presentan al menos alguna carencia social (CONEVAL, 2009). Esa es la razón por la que existe una divergencia entre la cantidad de personas consideradas oficialmente en situación de pobreza y la cantidad de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos. Esa divergencia está relacionada con la cantidad de personas que oficialmente se consideran en condición de pobreza, lo que no implica que las personas con un ingreso por debajo de la línea de pobreza no se encuentren en una situación crítica, aunque no sean consideradas oficialmente pobres.

Después de presentar los resultados generales sobre la pobreza en México, es importante analizar también su comportamiento por grupos sociales diferenciados, para de esta manera poder entender el alcance que ha tenido la política social anteriormente descrita.

La situación de los niños, niñas y adolescentes resulta bastante preocupante, ya que es uno de los grupos sociales que presenta los niveles de pobreza más elevados. De los menores de 18 años, 45.8% (lo que equivale a 17 millones de personas), se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 9.9% estaba en pobreza extrema. Desglosado por grupos de edad, de los niños entre 0 y 5 años, 48.1% sufrían pobreza; 47% de los niños de 6 a 11 años de edad también estaban en condición de pobreza; los adolescentes de entre 12 y 17 años tenían el menor nivel, con 42.9% (CONEVAL, 2024). Si se comparan estas cifras con la pobreza general del país, que como se mencionó anteriormente para el 2022 fue de 36.3%, se nota cómo este grupo social mantiene niveles de pobreza muy por encima de la media nacional. Lo que significa no solo que su situación

es crítica, sino que ha sido un grupo poco atendido por la política social.

Dentro de las principales carencias de dicho grupo está la falta de acceso a la seguridad social (58%), seguida por la carencia de servicios de salud, donde 42.3% no tiene tales servicios. También se encontró una importante carencia en los servicios básicos de vivienda (21.6%) y 21.2% no ha tenido una alimentación nutritiva y de calidad (CONEVAL, 2024). Todas estas carencias resultan notablemente más altas en este grupo que respecto a la población en general, lo que confirma la situación crítica que viven estos niños, niñas y adolescentes en México.

Un problema serio al que se han enfrentado los niños, niñas y adolescentes es el abandono escolar por falta de recursos económicos. De acuerdo con CONEVAL (2024), en el 2022, 16.7% de los niños, niñas y adolescentes, entre los 5 y los 14 años, no asistía a la escuela por falta de recursos económicos, y 25.6% de los adolescentes de entre 15 y 17 años tampoco lo hacía por la misma razón.

De acuerdo con CONEVAL (2024), el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar “Benito Juárez”, que es el principal programa que atiende al grupo poblacional de niñas, niños y adolescentes de nivel secundaria, solo entrega una beca por familia y no por cada uno de los miembros de la familia que sean estudiantes. Ello puede limitar la cantidad de estudiantes que asisten a la educación básica, sobre todo cuando la familia tiene imperiosas necesidades económicas. El otro problema es que los apoyos se otorgan sobre la base de la inscripción, pero posteriormente no existe ninguna exigencia respecto a la asistencia escolar, con lo cual no hay ninguna garantía de que los estudiantes estén aprovechando la beca para mejorar su desempeño académico. Igualmente, el otro programa prioritario que cubre este grupo poblacional es el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras; el programa opera sobre la base de transferencias monetarias, pero no provee

el servicio de cuidados para los niños menores de 4 años, de modo que no contribuye al desarrollo inicial de la infancia.

El segundo grupo poblacional para analizar es el de las personas jóvenes de entre 18 y 29 años de edad. De ellos, en el 2022, 34.5% (8.3 millones) estaban en situación de pobreza, y 6.2% (1.5 millones) en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2024). En ambos casos se observa que la situación de este grupo poblacional era mejor que la situación general de pobreza en el país. La principal carencia de los jóvenes se encontró en la falta de seguridad social, con un índice de 57.8%; la segunda carencia se relaciona con los servicios de salud (43.3%); la tercera es el rezago educativo, que se presentó en 25.9% (CONEVAL, 2024). En los tres casos esta población se ubicó por encima de la media de carencias, lo que indica que se encuentran en peor situación que la media nacional. Otra cuestión que afecta particularmente a este grupo poblacional es el poder continuar con estudios en la educación superior, ya que en el 2022 menos de la mitad de la población que terminó la educación media superior continuó con estudios universitarios. Igualmente se encontró que su tasa de desocupación (6%) era más alta que la media nacional, de 2.4%; además, la tasa de informalidad laboral en esta población fue de 60.1% (CONEVAL, 2024), lo que resulta muy elevado.

Los principales programas dirigidos a este grupo poblacional se han centrado en becas educativas, pero, como en el caso de los niños, niñas y adolescentes, no están condicionadas a la asistencia o rendimiento escolar, sino solamente a la inscripción (CONEVAL, 2024), con lo cual se restringe el efecto que puedan tener en mejorar los niveles educativos. El otro programa importante dirigido exclusivamente a este grupo poblacional es el de “Jóvenes Construyendo el Futuro”; como se mencionó, brinda un apoyo mensual para que los jóvenes que no estudian ni trabajan accedan a la capacitación laboral durante un año, pero no garantiza su posterior inserción laboral.

El tercer grupo importante de analizar es el de las personas mayores de 65 años. En este caso se encuentra que, en el 2022, 31.1% de esta población se encontraba en situación de pobreza, lo que equivale a 3.9 millones de personas; la pobreza extrema de los adultos mayores, en cambio, era bastante inferior, con 4.8%, lo que equivale a 0.6 millones. Como puede apreciarse, los niveles de pobreza de este grupo poblacional se encuentran por debajo de la media nacional, lo que implica que es un grupo que ha tenido una mejor atención por parte de la política social. Sus carencias más relevantes son: el rezago educativo, con 46%, seguida del acceso a los servicios de salud, con 29.4%, y el acceso a la seguridad social (20.8%) (CONEVAL, 2024). Puede destacarse que, con independencia del rezago educativo, las carencias sociales de los adultos mayores se encuentran por debajo de la media respecto a las carencias del resto de la población. Si bien el ingreso mejoró sustancialmente a lo largo del sexenio, debido a la política social implementada mediante el programa universal de pensiones para los adultos mayores, en este grupo poblacional todavía existen problemáticas importantes, tales como el acceso a la salud y el acceso a los cuidados (ante la inexistencia de una política nacional de cuidados), y ambos resultan fundamentales en esta etapa de la vida.

El presupuesto destinado a la política social durante el sexenio 2018-2024

Otro aspecto que resulta importante analizar, al hacer el balance de la política social del sexenio 2018-2024, es la distribución del presupuesto para la política social entre las diferentes áreas y los diferentes grupos sociales.

En el periodo de 2019 a 2023 el gasto en desarrollo social representó un promedio de 62.7% del gasto programable total. La tabla 1 muestra el comportamiento del gasto social en los distintos años. Como puede apreciarse, el gasto social disminuyó en términos porcentuales en 2021 y en

2022, y aumentó considerablemente en al año 2023, que fue el año anterior al fin de sexenio.

Tabla 1. Evolución del gasto en desarrollo social como porcentaje del gasto programable

Año	Gasto en desarrollo social como porcentaje del gasto programable
2019	63%
2020	64.2%
2021	60%
2022	60.9%
2023	65.3%

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2024)

Si analizamos cómo se comportó el gasto por rubros de política social (tabla 2) se encuentra que la función de protección social fue la que más se elevó, aumentando 4 puntos porcentuales durante el periodo. La protección social es la parte de la política que se dedica a las transferencias monetarias; el incremento en este rubro se explica por el aumento del presupuesto destinado a dos programas en particular: el de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y el de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2024). En el caso contrario al de la protección social se encuentra el gasto en educación, que descendió en proporción del gasto total en desarrollo social: en el 2019 correspondía a 17.5%, y en el 2023 fue de 15.7%. El gasto en salud, por su parte, se mantuvo con poca variación, excepto en el 2020, cuando se incrementó un poco, aunque resultó notablemente menor en comparación con el gasto en protección social y el gasto en educación.

Tabla 2. Gasto social según diversos rubros

Rubro de gasto social	2019	2020	2021	2022	2023
Protección social	25%	25.9%	25.1%	26.6%	29.3%
Educación	17.5%	17.2%	15.7%	14.7%	15.7%
Salud	13.6%	14.5%	13.4%	13.8%	13.6%
Vivienda y servicios a la comunidad	5.9%	5.7%	5%	4.9%	5.9%
Otros	1.1%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2024)

El caso del gasto en vivienda y servicios a la comunidad, que incluye la construcción de infraestructura urbana y servicios públicos, se mantuvo de manera más o menos estable durante el periodo y fue considerablemente inferior respecto a los otros tres rubros mencionados. Por último, en el caso de otros gastos sociales, que se refieren a rubros muy variados como el crédito popular, el apoyo al ahorro, al deporte, etc., se mantuvo en una proporción muy pequeña y prácticamente constante a lo largo del periodo. En la tabla 2 puede apreciarse que la prioridad del gobierno para el gasto social estuvo totalmente puesta en las transferencias monetarias directas, en detrimento del gasto en servicios públicos, incluidos los rubros de educación, salud y la construcción de infraestructura social.

La tabla 3 muestra la importancia presupuestal que tuvieron los programas prioritarios analizados en el apartado 3 de este capítulo; en la segunda columna se describe cuánto incrementaron o redujeron su presupuesto, en términos porcentuales, cada uno de los programas entre el año 2020 y el 2023. La tercera y cuarta columnas muestran la posición en el *ranking* presupuestal de cada programa en el año 2020 y en el 2023, respectivamente. La última columna muestra qué tanto variaron su importancia en el *ranking*. Como puede apreciarse, el programa que más incrementó su presupuesto en el periodo fue el programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; el aumento fue mayor a 100%, lo que implica que duplicó su presupuesto y siempre se mantuvo como el número uno en el *ranking* de programas sociales prioritarios. El segundo programa que aumentó notablemente su presupuesto fue la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, que se elevó 85% y subió en importancia presupuestal al pasar del lugar siete al lugar cuatro durante el periodo. Los otros programas que aumentaron su presupuesto, aunque en mucha menor medida, fueron el Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, con 38% de aumento; Jóvenes

Escribiendo el Futuro, con 25% de aumento, y Sembrando Vida, con 14%. Todos estos programas mejoraron su nivel en el *ranking* presupuestal entre el principio y el final del sexenio. En cambio, los programas que no tuvieron prácticamente ningún aumento, o que sufrieron una disminución presupuestal en términos reales, fueron las Becas de Educación Básica para el Bienestar “Benito Juárez”, que disminuyó en cinco lugares su posición en el *ranking* de programas para finales del sexenio, la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior “Benito Juárez”, así como “Jóvenes Construyendo el Futuro”.

El análisis de la importancia presupuestal de los programas, que se aprecia en la tabla 3, demuestra que las prioridades del sexenio estuvieron claramente marcadas hacia los programas prioritarios que atendían al grupo de los adultos mayores, como el programa de pensiones para los adultos mayores y las pensiones para discapacidad; este último no atiende solamente a los adultos mayores, pero una parte importante de su presupuesto se destina a este grupo social. De hecho, el Programa de Pensiones para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores representó 26.7% del total de los recursos destinados a programas de desarrollo social (CONEVAL, 2024). Ello no deja duda sobre la importancia que ha tenido en este sexenio la atención a este grupo poblacional.

Tabla 3. Programas prioritarios según su importancia presupuestal durante el periodo 2020-2023

Programa	Variación presupuestal 2020-2023	Ranqueo según su presupuesto total 2020	Ranqueo según su presupuesto total 2023	Variación en el ranking
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	123%	1	1	0
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	85%	7	4	+3
Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras	38%	15	13	+2

►

Programa	Variación presupuestal 2020-2023	Ranqueo según su presupuesto total 2020	Ranqueo según su presupuesto total 2023	Variación en el ranking
Jóvenes Escribiendo el Futuro	25%	10	7	+3
Sembrando Vida	14%	4	3	+1
Becas de Educación Básica para el Bienestar “Benito Juárez”	1%	6	11	-5
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior “Benito Juárez”	-1%	5	2	+3
“Jóvenes Construyendo el Futuro”	-22%	3	9	-6

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2023)

La tabla 4 muestra la distribución del presupuesto total destinado a la política social según su población objetivo, es decir, los grupos etarios que se analizaron anteriormente. Lo primero que puede apreciarse es un gran desbalance entre grupos sociales. Más de la mitad de todo el presupuesto de política social estuvo destinado a los adultos mayores (52%), evidenciando una distribución notablemente inferior para los otros grupos sociales. Las niñas, niños y adolescentes recibieron apenas 6% de todo el presupuesto y los jóvenes recibieron 3%.

Tabla 4. Distribución del presupuesto de política social según su población objetivo

Población objetivo	Distribución porcentual del presupuesto 2023
Adultos mayores	52%
Niños, niñas y adolescentes	6%
Jóvenes	3%

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2023)

Conclusiones

La primera conclusión a la que podemos arribar es que la política social ganó una importancia crucial durante el sexe-

nio 2018-2024; no solo no pasó a un segundo plano, como en otros sexenios, sino que creció a medida que pasaron los años. Podría afirmarse que la política social fue el punto central del gobierno. Ello contrasta con sexenios anteriores en los que se impulsaban programas de política social que luego iban perdiendo importancia en la agenda gubernamental, como fue el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre, implementada en el sexenio 2012-2018 bajo el mando priista. Otro ejemplo, también diferente al del sexenio 2018-2024, se refiere al sexenio panista 2006-2012, donde el centro de la agenda lo marcó la guerra contra el narcotráfico y en el cual la política social tuvo muy poca importancia.

Para entender los cambios en el enfoque de la política social del sexenio analizado, este capítulo comenzó describiendo las principales características que tal política tuvo en el lapso comprendido entre los años 2000 y 2018. Dicha política se caracterizó porque los programas funcionaron bajo una perspectiva focalizada, que nunca atendió a la totalidad de la población que estaba pasando por las situaciones que se pretendían solucionar mediante los distintos programas. Fueron programas asistenciales que no brindaban derechos, ya que en todo el periodo no se hicieron modificaciones constitucionales para otorgar esos derechos a toda la población no cubierta por la seguridad social contributiva. Las transferencias monetarias realizadas en los principales programas, como por ejemplo Prospera, eran condicionadas a que se cumplieran con ciertas acciones de salud y educación, y si no se cumplía se podía perder la transferencia. Los beneficios transferidos, excepto la pensión no contributiva, tenían una duración limitada y podían ser retirados a pesar de que las personas no abandonaran la condición de pobreza. Ello contribuyó a la instauración de un sistema dual donde, por un lado, estaba la población derechohabiente de la seguridad social, y por el otro, la población que solo era candidata a la asistencia social.

La política social, a partir del año 2018, se caracterizó por lo siguiente: en primer lugar, se amplió la población ob-

jetivo, al incluir nuevos programas destinados a grupos sociales que anteriormente no habían sido considerados, como es el caso de las personas con discapacidad, o de los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudiaban ni trabajaban.

En segundo lugar, la política social ha tenido como prioridad las transferencias monetarias a diversos grupos poblacionales, en detrimento de la provisión de servicios. En la medida en que ha aumentado el presupuesto social destinado a transferencias, ha disminuido o se ha estancado el presupuesto destinado a la provisión de servicios tales como educación, salud, e incluso los cuidados. No solo no se estableció una política para cubrir la necesidad de cuidados, sino que lo poco que existía, como el servicio de guarderías subsidiadas para la población en condiciones de pobreza, fue desmantelado. También el programa de escuelas de tiempo completo dejó de operar. Por tanto, bajo el sexenio 2018-2024, el Estado disminuyó su responsabilidad respecto a la provisión de cuidados y a la prestación de otros servicios públicos.

En tercer lugar, los cambios en la política social no se realizaron tomando en cuenta las evaluaciones y recomendaciones del funcionamiento de la política social anterior, llevadas a cabo por el organismo autónomo encargado de evaluar la política social. Algunos de los programas sociales prioritarios del sexenio 2018-2024 no contaron con indicadores de cobertura para su evaluación, lo que implica que hubo una operación más política que técnica de la política social.

En cuarto lugar, se produjo una modificación en lo referente al otorgamiento de derechos sociales, ya que algunos de los programas, como la pensión universal no contributiva para adultos mayores, la pensión para discapacitados, y los apoyos para los jóvenes que no estudian ni trabajan, fueron incluidos como derechos en la Constitución. Sin embargo, cabe mencionar que, con excepción del programa de pensiones para adultos mayores, los programas no han cubierto a toda la población objetivo, por lo que el derecho constitucional, en la práctica, ha operado como un programa focalizado.

En quinto lugar, las acciones del sexenio 2018-2024, en materia de política social, disminuyeron los apoyos para las personas en condición de extrema pobreza, mientras que los aumentaron para otros grupos que no necesariamente estaban en situación de pobreza; de tal manera, la política social no se condujo bajo los criterios de focalización obligatoria que mandata la Ley General de Desarrollo Social. Un ejemplo de lo anterior es el caso de los programas de becas “Benito Juárez”, que sustituyeron al programa Prospera, el cual sí tenía una cobertura para atacar la pobreza extrema. En los programas de becas para las familias con niños en educación básica se ha erogado una cantidad inferior a la que transfería Prospera, y el pago solo se aplica por 10 meses. Por el contrario, se otorgaron becas universales para todos los estudiantes de educación media superior, sin tener en cuenta ningún criterio respecto a la situación de pobreza; el presupuesto de este último programa para estudiantes de media superior es incluso mayor que el presupuesto destinado para los niños, niñas y adolescentes que cursan educación básica. La concentración de las transferencias monetarias en grupos que no son necesariamente los más pobres, trajeron como consecuencia un aumento de la pobreza extrema en el periodo, lo que contrasta respecto a la disminución de la pobreza en general.

En sexto lugar se encontró que, como resultado de las acciones de política social, fundamentalmente por el aumento de las transferencias monetarias y el aumento al salario mínimo, disminuyó la pobreza por ingresos, que había sido un problema imposible de modificar en sexenios anteriores. Sin embargo, como se mencionó, al reorientar parte del presupuesto de la política social hacia las transferencias monetarias, aumentaron notablemente las carencias sociales particularmente en salud y educación, ya que el presupuesto para otros servicios no se elevó, sino que simplemente se reorganizó el gasto con otra prioridad.

En séptimo lugar se encontró que los resultados de la política social en lo referente a la pobreza no fueron homo-

géneos para todos los grupos etarios, ya que el resultado de la disminución de la pobreza nacional a 36.3% no fue igual para todos. En este caso, el grupo de los adultos mayores fue el más beneficiado, puesto que tuvo niveles de pobreza inferiores a la media nacional (31.1%). Otro grupo que también presentó niveles inferiores a la media nacional fue el de los jóvenes (34.5%). Sin embargo, el grupo más perjudicado por las prioridades establecidas en la política social fue el de los niños, niñas y adolescentes, debido a que casi la mitad se encontró en situación de pobreza (48.5%), colocándose como un grupo que mostró una situación crítica, más aún por la pérdida de apoyos sociales que tuvo durante el sexenio.

Lo anterior puede verificarse con el análisis presupuestal realizado, que deja ver con claridad cuáles fueron las prioridades de la política social durante el sexenio 2018-2024. Tales prioridades pueden resumirse en lo siguiente: aumentaron las transferencias monetarias y se sacrificaron las provisiones de servicios, porque disminuyó el gasto en educación y se estancó el gasto en salud. Las transferencias monetarias beneficiaron principalmente al grupo de los adultos mayores, en detrimento de otros grupos etarios, ya que el presupuesto del programa de pensiones para adultos mayores se duplicó en el sexenio, cuando en el resto de los programas prioritarios se incrementó solamente de manera marginal.

En octavo lugar se encuentra que las transferencias monetarias operaron sobre la base de reducir las condicionalidades que se pedían en sexenios anteriores; sin embargo, esto no fue necesariamente positivo ya que, como señala CONEVAL (2024), implicó que ni siquiera se exigiera cumplir con la asistencia escolar para mantener las becas educativas, porque bastaba con estar inscrito en la escuela; lo anterior deja dudas sobre la efectividad que tuvo el programa para mejorar el rendimiento escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Las cantidades de dinero transferidas por los distintos programas no siguieron un criterio para poner a los beneficiarios por encima de la pobreza por ingresos, sino que fue-

ron determinadas de manera arbitraria mediante una lógica política, porque se les han otorgado cantidades más elevadas de dinero a grupos que tienen la posibilidad de votar, y cantidades más pequeñas a grupos en condición de pobreza que no votan, como los niños, niñas y adolescentes.

A pesar de que se observó una ampliación en estos derechos ciudadanos, hubo un manejo clientelar de la política social. Ello se comprueba porque en la mayoría de los programas no se aplicó el criterio de focalización sobre la pobreza al que obliga la Ley General de Desarrollo Social. Los programas que se hicieron universales fueron los que tomaron en consideración a las personas mayores de edad, quienes pueden votar, en detrimento de los niños y de las familias más pobres, que fueron objeto de programas sociales con coberturas más limitadas.

Por último, en el sexenio 2018-2024 se amplió notablemente la cantidad de personas beneficiadas con los programas sociales; a pesar de lo anterior, continuó habiendo una visión fragmentada y desarticulada de la política social, ya que esta se concentró en destinar transferencias de carácter universal solamente para algunos grupos sociales, dejando de lado otros casos, donde fueron pocas las intervenciones, como por ejemplo en los infantes menores de 4 años, los niños y los adolescentes que cursaban educación básica, o los grupos discapacitados. Es decir, que no se apoyaron servicios universales tales como el acceso a la salud para todos, o un seguro universal de desempleo. Así que, con excepción de la pensión no contributiva para adultos mayores, las acciones de política social durante el sexenio 2018-2024 continuaron reproduciendo la dualidad que ha caracterizado el régimen de bienestar mexicano.

Bibliografía

- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. (2002). *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: SEDESOL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2008). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*. México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CO-NEVAL.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023). *Informe de monitoreo de programas prioritarios 2023*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2024). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2024*. México.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2024a). *Pobreza 2022*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx
- La Jornada Maya. (2018, 2 de diciembre). “Por el bien de todos, primero los pobres, reafirma AMLO”. La Jornada en línea. Recuperado de <https://www.lajornadamaya.mx/nacional/86578/por-el-bien-de-todos-primeros-pobres-reafirma-amlo>
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Washington: Brookings Institution Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024). *Perspectivas de empleo 2024*. México.
- Presidencia de la República. (2020). *2º Informe de gobierno 2019-2020*. México: Presidencia de la República.
- Ramírez, B. (2019). “La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana”. *El Trimestre Económico*, 86(344), pp. 967-1001. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.982>
- Rodríguez, K. (2020). “Políticas sociales y cambio hacia la izquierda en México (2018): ¿Reforzamiento de la ciudadanía o clientelismo político?”. *RevIISE-Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 15(15), abril-septiembre, pp. 169-185. Argentina: Universidad Nacional de San Juan.
- Rodríguez, K. (2024). “La universalización de la pensión no contributiva en los adultos mayores en México en el sexenio 2018-2024: Un análisis preliminar de sus efectos en la pobreza”. *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, 25, enero-junio, pp. 47-71. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n25.109245>
- Rodríguez, K., & Patrón, F. (2017). “La efectividad de la política social en México: Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los

- programas que transfieren ingreso". *Gestión y Política Pública*, 26(1), pp.3-51, primer semestre. México: CIDE.
- Valencia, E., Foust, D., & Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Vázquez, X. (2024, 20 de septiembre). "Salario mínimo: A esto lo quiere aumentar Claudia Sheinbaum". *El Imparcial*. Recuperado de <https://www.msn.com/es-mx/dinero/noticias/salario-m%C3%ADnimo-a-esto-lo-quiere-aumentar-claudia-scheinbaum/ar-A1qUTwz?ocid=msedgntp&pc=NMTS&cvid=33bf60ad994b46b4bc78db39d3877ba6&ei=30>

El derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, con especial énfasis en la gestión presidencial en México, 2018-2024

*José Jesús Soriano Flores
José Manuel Ledezma Rosas*

Introducción

En el sexenio presidencial 2018-2024, en México se realizaron diversos ejercicios participativos que pretendieron postularse como mecanismos de democracia directa o, en algunos casos, también llamados de *democracia participativa*. Dichos ejercicios se han añadido a la democracia representativa que desde hace años se ha buscado consolidar en este país. Tales acciones provocan que desde la academia se pueda realizar un análisis para conocer su impacto y que, por otro lado, se pueda conocer si los objetivos se han logrado, fundamentalmente en el campo del ejercicio de derechos.

En ese sentido, en el modelo actual de Estado constitucional donde los derechos humanos son la piedra angular, hay una necesidad práctica de orientar el ejercicio público hacia una gobernanza en donde la participación de la ciudadanía, entendida como ejercicio de derechos, juega un rol esencial para la toma de decisiones.

De acuerdo con lo anterior, en este trabajo se analizan las principales acciones específicamente destinadas a materializar el derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, durante la gestión presidencial 2018-2024 en México, para conocer el impacto de dichas acciones en el marco de un Estado constitucional. La pregunta

que guía el estudio versa sobre: ¿Cuáles son algunas de las principales acciones en la gestión presidencial 2018-2024 en México, sobre el ejercicio del derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos desde la perspectiva del paradigma teórico del Estado Constitucional?, sin dejar de omitir que dicho modelo se acentuó más claramente a partir de la emblemática reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. En sintonía con dicha interrogante, el objetivo general del trabajo que se presenta es, a partir de las principales acciones en el sexenio indicado respecto al derecho que comentó, identificar las áreas de oportunidad en el ejercicio y garantía del derecho a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, desde el ámbito de competencia federal en México y mediante la perspectiva del modelo de Estado constitucional.

El tipo de investigación realizada es documental. En este artículo, el marco teórico sobre el modelo de Estado constitucional es analizado en el apartado segundo; el marco normativo dentro del sistema universal y en el sistema regional o interamericano de protección y garantía de los derechos humanos, con referencia particular al derecho humano a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, es estudiado en el apartado tercero. La cuarta parte, analiza los ejercicios participativos implementados en México durante la gestión presidencial 2018-2024. Por el tipo de información, en estos apartados el estudio será retrospectivo y, además, de tipo observacional. Finalmente, incorporamos un apartado de conclusiones, en donde se exponen algunas ideas, a manera de propuestas, en torno al objeto de estudio de la investigación.

El modelo de Estado constitucional y su forma de configurarse en la actualidad

Se ha identificado al constitucionalismo como un modelo contrario al Estado autocrático, por lo que será necesario ob-

servar los elementos esenciales que identifican las dos posturas. Además, si la democracia forma parte importante de los Estados constitucionales modernos, corresponde entonces referirnos en este apartado también a las necesidades democráticas, como lo es la propia participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En la tradición jurídica, el término *constitucional* denota un concepto cuya característica fundamental es establecer un modelo de participación del poder, identificando un sistema político alternativo al monárquico. El modelo constitucional busca limitar el poder concentrado en una sola persona: el rey; por lo que desde su origen planteó una tesis contraria al sistema autocrático.

Para Loewenstein (2018), claramente en el desarrollo de los sistemas políticos se pueden identificar dos tipos: la autocracia y el constitucionalismo democrático, cuyas diferencias están enmarcadas en la forma en cómo se lleva a cabo la distribución del poder entre los detentadores y sus destinatarios. En la autocracia, observaba el autor citado, el sistema político era conformado por instituciones ideológicas que denegaban la posibilidad de igualdad y de libertad para los destinatarios del poder. Este sistema, sumamente elitista, tenía una fuerte carga hacia el pensamiento mágico, toda vez que se creía que el poder era destinado a una persona cuya cuna o estirpe estaba predestinada por una voluntad divina. Los integrantes del poder político conformaban una casta específica y determinada en razón de un derecho divino.

A través de la relación del gobernante con un destino de supuesta naturaleza divina es como se han llegado a justificar otras formas de ejercicio del poder político identificadas como no democráticas, tales como la teocracia, el fascismo y el nazismo, cuya característica estriba en ver al gobernante como una especie de mesías o persona superior cuyo destino es guiar los rumbos de la humanidad.

En franca contraposición ideológica, el constitucionalismo democrático que señala Loewenstein tenía como final-

lidad la “interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal” (Loewenstein, 2018, p. 29); en ese sentido, no eran ni la divinidad ni el destino los que colocaban gobernantes, sino la voluntad popular. Desde esta posición, y a través de la voluntad del pueblo, se establecieron ciertas reglas mediante un pacto social, cuyo resultado fue la creación del documento conocido desde ese momento como Constitución.

La Constitución, como Carta Magna, contenía desde sus inicios una serie de principios y valores que enmarcaban la delimitación del poder absoluto concentrado en una sola mano. Tales elementos esenciales del constitucionalismo dieron confección a un modelo que apelaba por una nueva forma de convivir con el poder vuelto público.

A través del Estado constitucional, el control del poder mantiene una estrecha relación entre sus diferentes detentadores mediante la intervención de los propios destinatarios del poder. La democracia, entonces, fue adoptada como parte de las instituciones que se acoplaban al modelo naciente de Estado constitucional que, aunque tiene sus orígenes en otros espacios históricos anteriores, acentuó su consolidación “teórica” al finalizar la Segunda Guerra Mundial por medio del replanteamiento del paradigma del Estado de Derecho, también denominado Estado legal o legislativo.

En la teoría del control, desarrollada por el jurista español Manuel Aragón Reyes (1999), se habla de que “solo es Constitución normativa la Constitución democrática y solo a partir de ella puede configurarse el Estado constitucional como forma política” (p. 16); en ese sentido, se concibe un Estado constitucional con sus características tradicionales de limitación del poder público a través de funciones de control, y desde luego adaptando las necesidades del pluralismo democrático, aspectos que se observan esenciales en los sistemas actuales y donde la vigencia de los derechos humanos se vuelve central en el diseño político, administrativo y jurídico de los Estados.

Es de interés para esta investigación analizar lo concerniente al pluralismo democrático del que se habla en los sistemas constitucionales actuales, y que concibe la idea de un acuerdo común entre la ciudadanía, que logra configurar una vinculación directa y participativa entre la o el representante político y la sociedad; dicho en palabras de Peter Häberle (2013): una “democracia ciudadana de todos” (p. 41), lo que permite que los destinatarios y los detentadores del poder generen un vínculo cercano, ya que de lo contrario se corre el riesgo de caer en un modelo de Estado autocrático.

Ahora bien, cuando se habla de democracia como forma de gobierno, se han identificado por lo menos dos tipos: la democracia directa y la indirecta o representativa. En realidad, cuando se hace esta clasificación no es indicativo de que un tipo de democracia sea, por así decirlo, más democrática que la otra, sino que su variación muestra la manera en cómo se ejerce el “juego democrático” en ciertas etapas y momentos.

Desde la postura de Bernard Manin (2016), democracia y representación no son los mismos conceptos tal y como en la actualidad se les conoce. Ambos términos evocan dos situaciones que eran adversas desde sus orígenes. La democracia deviene de la forma de gobierno de Atenas; sin embargo, la representación fue incorporada tiempo después, contando con las aportaciones de autores como James Madison (para el modelo norteamericano) y Emmanuel Sieyès (para el modelo francés). Por su parte, el tratadista italiano Norberto Bobbio (1986), entiende la democracia directa como la participación de toda la ciudadanía en las decisiones que le atañen; sin embargo, considera inadmisible que la democracia directa pueda sustituir por completo a la democracia representativa.

No es objeto de este trabajo extendernos en el análisis de los tipos de democracia; pero es necesario hacer notar que una parte importante de lo que actualmente se contempla como la participación de la ciudadanía en asuntos públicos tiene su origen en las críticas a las limitaciones de la democracia representativa, siendo una de ellas la que se realiza en

torno a la configuración del sistema de partidos, cuyas decisiones, para algunos especialistas, ha sido cooptadas por las cúpulas partidistas, por lo que podría observarse una línea que va más acorde con la oligarquía. En ese sentido se manifiesta el estudioso Gerhard Leibholz (2019), cuando señala que la única vía de acceso que tiene la ciudadanía para la toma de decisiones públicas es mediante los partidos políticos.

Desde esa perspectiva de estudio, se cree que opera una democracia de partidos, cuando en realidad los intereses de grupo se han apoderado de los órganos de decisión de los partidos políticos, con lo que se tiene, a juicio de Leibholz, una limitación de la expresión ciudadana en virtud de las oligarquías presentes en las cúpulas partidistas.

Por otro lado, posturas recientes señalan que el problema principal que actualmente se presenta en los sistemas representativos tiene su eje en una cuestión sobre la gobernabilidad. A juicio de Guillermo O'Donnell (1994), la democracia consolidada cuenta con instituciones debidamente formalizadas, esto es, que el propio sistema contempla un activismo para la toma de decisiones públicas, por lo que no basta, en las democracias actuales, con el manejo eficiente del proceso electoral, sino que se requiere la incorporación activa de diferentes agentes sociales en el proceso decisivo.

En suma, para el Estado constitucional en la actualidad, no basta con una serie de características consideradas como esenciales para la delimitación del poder, sino que con la incorporación de las necesidades democráticas propias de la época, ahora se tiene la necesidad de integrar a los destinatarios del poder —en términos de Loewenstein— en las decisiones públicas. Se trata de un nuevo modelo de coparticipación entre la sociedad y sus representantes formales.

En dicho modelo se observa que la participación de la ciudadanía se ha extendido al ámbito público. La participación ya no solo se limita a que la ciudadanía elija a sus representantes cada cierto tiempo, sino que también busca que éstos tengan una injerencia mayor en las decisiones públicas. A todo esto,

¿de dónde viene tal exigencia de la participación ciudadana y por qué se le ha distinguido como un derecho humano? Este planteamiento será el que guíe el siguiente apartado.

El derecho a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos contemplado en el sistema de protección regional interamericano de derechos humanos

Como es conocido, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, en el escenario internacional y regional se puso mayor énfasis en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Dichos derechos, garantizados en ordenamientos internos tales como las propias constituciones de los Estados, han aportado elementos que permiten su reconocimiento; sin embargo, a pesar de los avances normativos, también se generaron algunos límites y estancamientos en la forma de garantizarlos en el ámbito doméstico. Bajo ese contexto surgió un sistema universal, y algunos sistemas regionales, cuya finalidad fue fortalecer los aspectos normativo, orgánico y procedimental para la protección y la garantía de los derechos humanos reconocidos. Es decir, el proyecto internacional trataba de materializar el paradigma del Estado Constitucional, priorizando el reconocimiento y, sobre todo, la garantía de esas prerrogativas fundamentales.

Para Salvioli (2020), en los propios Estados la principal incidencia e impacto en los órganos interamericanos de derechos humanos la han tenido las diferentes reformas a las políticas públicas derivadas de informes, resoluciones y sentencias, ya sea de la Comisión o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (p. 39).

Por otra parte, la relación entre la democracia y la protección de los derechos humanos ha sido estrecha; así se demuestra con la orientación que han tenido los trabajos realizados para la implementación del sistema regional americano conformado por los Estados pertenecientes a la

Organización de los Estados Americanos (OEA). La vinculación entre Estados democráticos y derechos humanos ha permitido que se garanticen libertades y derechos. Difícilmente en Estados sin un sistema democrático puede establecerse la defensa de los derechos humanos. Como se vio en el apartado anterior, la visión dictatorial de las autocracias es opuesta a un estado de libertades y derechos para la ciudadanía y, por ende, al reconocimiento y garantía de los derechos humanos. En ese sentido, el contexto en el que pueden prosperar esos derechos es en sociedades identificadas como democráticas, por lo que el “Estado de Derecho, la democracia representativa y el régimen de libertad personal son consustanciales con el régimen de protección de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Faúndez, 2004, p. 2). Desde esa perspectiva, es través de Estados pluristas como se hace factible la promoción de la democracia. De tal manera, el sistema interamericano a través de su función consultiva, y más tarde mediante resoluciones de casos contenciosos, se ha pronunciado por la estrecha relación entre democracia y derechos humanos. En ese caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha manifestado en diversas ocasiones a favor de “derechos políticos, estabilidad de jueces y juezas, libertad de expresión, destitución de personas electas democráticamente” (Salvioli, 2020, p. 53), con lo que destaca la función de la democracia en este tipo de Estados.

Por su parte, la OEA ha realizado también posicionamientos políticos, como en la reforma al documento denominado *Carta de la OEA*, en la que se “fijó definitivamente el compromiso democrático de la institución (OEA) como uno de sus principios, y determinó en el texto constitutivo de la entidad los diferentes mecanismos a llevar adelante frente a derrocamientos de gobiernos democráticos por vía de la fuerza o en su caso de interrupciones del orden constitucional” (Salvioli, 2020, p. 53). Con la adopción de la *Carta Democrática Interamericana* se pretendió contribuir a la relación tripartita entre la democracia, el sistema interamericano y los

derechos humanos. El objetivo fue contar con un instrumento en donde se señalara “que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Salvioli, 2020, p. 53), como veremos a continuación, a través del análisis del derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos contenido en algunos instrumentos del sistema interamericano.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Este instrumento, conocido también como Pacto de San José, fue adoptado por el sistema interamericano en el año 1969, entrando en vigencia una década después, el 18 de julio de 1978; ahí se planteaba, como finalidad, contar con un instrumento que estableciera la tutela regional de los derechos humanos. En efecto, la Convención Americana es el documento fundamental para la protección y garantía de los derechos humanos dentro del sistema interamericano. Para efectos de esta investigación, se analiza de manera especial el derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, contenido en este instrumento interamericano.

La disposición normativa, que de manera específica establece los derechos políticos en el sistema interamericano, es la concerniente al artículo 23 de la Convención Americana. En dicha disposición se establece como un derecho humano, de tipo político, la participación ciudadana en asuntos públicos, la cual puede ejercerse de manera directa, o indirecta mediante representantes elegidos en procesos electorales.

ARTÍCULO 23. Derechos políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal (Organización de los Estados Americanos, 1969).

En lo anterior, se puede observar que se hace mayor énfasis en un tipo de democracia: la representativa. Esto fue así debido a las condiciones políticas y sociales que había en los Estados miembros de la organización al momento de la creación de la Convención Americana. En el contexto de la aprobación de la Convención Americana los países latinoamericanos comenzaban una transición interna hacia la democracia, es decir, a preferir autoridades electas a través de un proceso democrático; sin embargo, la fuerte tendencia hacia la dictadura o el autoritarismo en la región seguía arraigada, por lo que, desde el sistema interamericano, se buscó dotar a los Estados de estrategias para promover la preferencia por las bondades de la democracia representativa.

Por otro lado, si bien es cierto que el sistema interamericano dio preferencia al tipo de democracia representativa, también se observó que dicho sistema estuvo llamado a “interpretar de manera más amplia la participación política dentro del contexto de democratización electoral en América Latina” (Caballero, 2019, p. 675); dicho aspecto se ve al consultar el artículo 23 de la Convención Americana, de donde se desprende que la forma en que la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos de sus países es de manera directa, o bien a través de la representación política. En lo concernien-

te a la democracia directa, los Estados, en sus procesos de consolidación, han ido incorporando este tipo de democracia mediante ejercicios participativos; en la actualidad, pretenden constitucionalizarla en su derecho interno.

Carta Democrática Interamericana

Los derechos político-electorales merecieron un estudio específico dentro del sistema interamericano a través de la *Carta Democrática Interamericana*, aprobada en la ciudad de Lima, Perú, en sesión de la Asamblea General de la OEA, el 11 de septiembre de 2001. Este documento no tiene carácter vinculante, ya que forma parte de una resolución emitida por dicha Asamblea General; a pesar de ello, es considerado un instrumento que contiene aspectos importantes para la consolidación de la democracia representativa en la región. Este documento fue el resultado de las intenciones que se tenían, por parte de la OEA, para que la mayoría de los países latinoamericanos consolidaran la “estabilidad, paz y el desarrollo en la región” (Steiner, 2019, p. 675) a partir del fortalecimiento de su democracia representativa, como ha sido señalado en líneas anteriores.

Sin ahondar en un estudio acerca de las probables crisis que se le puedan atribuir a la democracia representativa en nuestros días, ya que no es el propósito de esta investigación, aun así puede señalarse que gran parte de las consideraciones o recomendaciones para mejorar los sistemas democráticos que actualmente nos rigen se encuentran orientadas hacia un enfoque de tipo participativo. Lo anterior se puede verificar mediante diversos informes respecto a las recomendaciones hechas por expertos sobre las condiciones para mejorar la democracia en los Estados.¹¹ Tal es el

¹¹ Algunas de las recomendaciones son hechas por grupos de trabajo dentro del sistema universal de protección de derechos humanos. Aunque esta investigación se enfoca al estudio dentro del sistema interamericano, se ha permitido abordar el sistema universal para el tema de las recomendaciones que tienen que ver con el derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos

caso del informe A/HRC/33/25¹² realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el que se recomendó a los Estados que se garantizara un enfoque participativo de la ciudadanía, por lo que no bastaba, para cumplir con los fines de participación ciudadana en asuntos públicos, con el diseño de un sistema de democracia representativa. Así fue mencionado en la recomendación 33:

33. El derecho a participar, establecido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es la base de un gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo. Los Estados deberían velar por que todas las personas, en todos los sectores de la sociedad, puedan ejercer su derecho a participar en la vida pública. La puesta en práctica efectiva de este derecho va más allá de las elecciones periódicas y, para conseguir democracias resilientes, se necesita una participación significativa (ACNUDH, 2016).

Por lo tanto, el impulso del enfoque participativo, desde ese punto de vista, genera un entorno favorable para un Estado de Derecho. Los diferentes procesos de participación de la ciudadanía que garantizan este derecho humano van desde condiciones efectivas para la participación activa en la vida pública, hasta el ejercicio de los derechos de opinión y de expresión, de reunión, de asociación, de acceso a la información y de meca-

públicos. Se toma en cuenta que entre sistemas hay coincidencias y dinámicas de coparticipación, por lo tanto no son contrarios, y hay temas, tratándose de derechos humanos, que son coincidentes.

¹² De acuerdo con el Informe presentado, se tiene como antecedente que: “En su resolución 30/9, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que organizara un seminario de expertos para examinar las orientaciones vigentes sobre la puesta en práctica del derecho a participar en la vida pública, con miras a determinar las posibles deficiencias y formular recomendaciones al respecto, así como los nuevos acontecimientos, tendencias e innovaciones relativos a la participación plena, efectiva y en condiciones de igualdad en la vida pública y política. El seminario de expertos se celebró en Ginebra el 18 de mayo de 2016” (ACNUDH, 2016).

nismos de consulta directa a la ciudadanía sobre la formulación de leyes y políticas.

36. Un entorno favorable que permita el desarrollo de una sociedad civil activa e instituciones que hagan respetar el estado de derecho de manera efectiva e imparcial son condiciones necesarias para la puesta en práctica del derecho a participar en la vida política y pública. Otro requisito fundamental para el ejercicio del derecho a participar en la vida pública es el respeto del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho de reunión pacífica y el derecho a la libertad de asociación. El derecho de acceso a la información, junto con la comunicación y la accesibilidad de la misma, también son de vital importancia. Además, la consulta con las personas y los grupos específicos interesados y su participación directa en la formulación de leyes y políticas que afectan a sus derechos humanos son esenciales para el pleno ejercicio del derecho a participar (ACNUDH, 2016).

En suma, el derecho de la ciudadanía a participar en asuntos públicos se ha configurado como un derecho humano que no se limita al aspecto electoral, a solamente elegir a sus representantes públicos. Por consiguiente, el acceso a diversos mecanismos conlleva a que la ciudadanía se mantenga activa, por ejemplo, al solicitar información pública o al establecer formas para la expresión o manifestación de ideas.

Ejercicio y garantía del derecho humano a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos durante la gestión presidencial 2018-2024 en México

La participación en asuntos públicos que se ha desarrollado en México a partir del año 2000, tiene que ver con la democracia de tipo representativa que desde ese momento se ha buscado consolidar. Esto fue así como consecuencia de la hegemonía que ejercía el Partido Revolucionario Institucional

(PRI), en el sistema político mexicano, para ocupar la titularidad del poder ejecutivo federal a inicios del siglo XXI, por lo que se buscó avanzar hacia un sistema democrático de alternancia partidista en el ejercicio del poder, sin que mediaran desequilibrios ni desórdenes sociales o partidistas que pusieran en entredicho la eficacia de la democracia representativa. A partir del año 2000 y hasta la actualidad, han pasado más de 24 años en los que en México se han celebrado elecciones periódicas para renovar a los representantes públicos en los puestos de elección popular; con algunos lapsos de inestabilidad institucional, en mayor o menor medida se ha visto fortalecida la democracia representativa.

En los últimos cuatro sexenios se han alternado en la titularidad del poder ejecutivo federal tres partidos políticos: el Partido Acción Nacional (PAN), con Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012); el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con Enrique Peña Nieto (2012-2018); y el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), con Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Respecto a la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, a partir del año 2000 la distribución representativa de legisladores y legisladoras en ambas cámaras se ha dividido en diferentes fuerzas políticas; inclusive partidos políticos no tradicionales¹³ han visto aumentar su representación en el Congreso.

Con lo anterior, se puede afirmar que, tratando de consolidarla, parte de los postulados de la democracia representativa se han llevado a buen puerto en México; sin embargo, el contexto actual, quizás por la propia evolución natural del sistema democrático en nuestro país, ha requerido la presencia de otras formas de participación no electoral, complementando la rigidez del sistema representativo. De acuerdo con el *Informe País 2020: el curso de la democracia en México*,

¹³ Se considera como partidos no tradicionales aquellos partidos políticos de nueva formación.

realizado por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

La participación de las personas en los distintos ámbitos de la vida política y social responde a una amplia gama de relaciones, intereses y motivaciones que permiten distinguir las actividades que se realizan para avanzar en los intereses propios, de aquellas que se llevan a cabo para mejorar la situación de la comunidad y de las que se realizan con la finalidad de influir en la dirección de los asuntos públicos (Aziz, 2022, p. 92).

Más allá de la participación electoral, otras maneras en las que puede dimensionarse la participación son: *a) cívica, b) comunitaria, c) política, y d) ciudadana* (Aziz, 2022, p. 92). Siguiendo el estudio presentado por Alberto Aziz, y demás coautores y coautoras, la participación cívica es aquella que, sin vincularse a un movimiento o partido político, se desarrolla con la finalidad de generar involucramiento social, como en el caso de las donaciones y, en general, aquellas acciones que se hacen con fines altruistas (Aziz, 2022, p. 92).

Por su parte, la participación comunitaria atiende una necesidad específica de un grupo de personas que, asociadas o no, pretenden mejorar las condiciones de una comunidad (Aziz, 2022, p. 92). A diferencia de la participación cívica, la comunitaria realiza su actividad de manera grupal identificándose como parte de una comunidad cuyo interés se centra en obtener un beneficio colectivo. Mediante la participación política, se procura una “acción colectiva realizada en [...] el poder público mediante acciones directas de reclamos, manifestación, y otros tipos de acción directa no canalizada en órganos, consultas o procesos participativos” (Aziz, 2022, p. 92). Ahora bien, la participación ciudadana ha sido la dimensión que actualmente se ha destacado entre todas las anteriores, debido a su formalidad institucional para permitir “la intervención de la ciudadanía en la esfera pública” (Aziz, 2022, p. 109). Aunque no necesariamente requieren de la interven-

ción estatal para llevarse a cabo, se observa que los mecanismos que se han identificado para la participación ciudadana se realizan, de manera general, mediante una interrelación entre autoridades y ciudadanía.

El interés de esta investigación se enfoca en la participación ciudadana. El derecho humano que tiene la ciudadanía de participar en asuntos públicos, tal y como fue analizado en el apartado anterior, bien puede contemplar las mencionadas dimensiones de participación (cívica, comunitaria y política), por lo que, de acuerdo con lo analizado, ese derecho humano no se limita solamente a un tipo de participación. Sin embargo, este trabajo se propone analizar los ejercicios realizados en México que se han identificado con la participación ciudadana, de donde se desprenden los siguientes mecanismos: *consulta ciudadana, contraloría social y presupuesto participativo*. Debido a los recientes ejercicios de consulta popular que se han llevado a cabo en México, promocionados desde la presidencia de la república, se puede observar que, de los mecanismos de participación, el reconocimiento que se da a la consulta ciudadana es mayor en comparación con los otros dos mecanismos.

De los mencionados ejercicios, a través de los cuales se puede llevar a cabo la participación de la ciudadanía, nos referiremos en especial a la consulta ciudadana o popular y a la consulta ciudadana para la revocación de mandato, en específico, por ser los mecanismos llevados a cabo en México durante el sexenio 2018-2024.

Consulta popular

Mediante la consulta popular, se permite a la población votar sobre temas de trascendencia nacional o regional, siendo un mecanismo directo de participación en el que la ciudadanía aprueba o rechaza una o varias propuestas planteadas con anterioridad sobre temas de interés público (Instituto Nacional Electoral, 2023). Este mecanismo se contempla a la vez

como un derecho y como una obligación que tienen todos los mexicanos y mexicanas, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre las reglas que se establecen, dentro del marco constitucional, se encuentran: las consultas populares serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: *a) el presidente de la república, b) el equivalente a 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, o c) los ciudadanos de una o más entidades federativas, con al menos 2% de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o las entidades federativas que correspondan.*

Para que el resultado tenga efectos vinculantes, debe tenerse cuando menos 40% de participación. Asimismo, no todo puede estar sujeto a consulta popular; entre las limitaciones establecidas por el marco constitucional se encuentran: *a) restricciones en materia de derechos humanos, b) sobre el cambio de la forma de gobierno u organización política del país, c) la permanencia o continuidad de los servidores públicos de elección popular, d) la materia electoral, e) el sistema financiero, f) las obras de infraestructura en ejecución, g) la seguridad nacional, y h) la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.*

La constitucionalidad de la consulta popular será garantizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su parte, el Instituto Nacional Electoral llevará a cabo las actividades para verificar el cumplimiento de los requisitos para accionar el mecanismo participativo, además de organizar, difundir, desarrollar, computar y declarar los resultados obtenidos.

Por su parte, el marco legal sobre la figura de consulta popular se encuentra en la Ley Federal de Consulta Popular (2021), mediante la cual se regula lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 35 constitucional. El objeto de esta ley es regular el procedimiento para la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular, asimismo, establece las reglas que se deben seguir en la promoción de dicho mecanismo.

De lo anterior, se desprende que la consulta popular se encuentra contemplada en el marco legal como parte de la dimensión de participación ciudadana en México. En este sentido, al encontrarse dentro del sistema jurídico, la consulta popular para su ejercicio debe contemplar lo señalado en dicha normatividad. En un Estado constitucional, las autoridades se encuentran obligadas, bajo el principio de legalidad, a realizar todo aquello que se encuentre estipulado por la norma. El seguimiento de las reglas que se infieren para el desarrollo de la consulta popular evita la discrecionalidad en el ejercicio del mecanismo de participación ciudadana. Al seguirse los parámetros constitucionales y legales de la consulta popular, su resultado tendrá validez en el sistema jurídico.

Por lo que toca al análisis de la consulta popular en México, como una forma de participación de la ciudadanía, dicho ejercicio no había sido considerado en los sexenios anteriores al de 2018-2024. Sin embargo, con la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, se pretendió implementar una democracia participativa con la activación de la consulta popular. No obstante, de los ejercicios realizados mediante consultas populares, se desprende que en muchos de los casos se realizaron fuera del marco constitucional y legal, afectando la validez del ejercicio del mecanismo participativo, como se verá a continuación.

*Consulta sobre la construcción del Aeropuerto
Internacional de México (NAIM)*

La primera consulta registrada tuvo verificativo del 25 al 28 de octubre de 2018; el tema fue la decisión acerca de la cancelación de los trabajos para construir el Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM). Esta consulta fue realizada antes de la toma de protesta de López Obrador como presidente de la república, celebrada el día 1º de diciembre de 2018. En tal virtud, quien fungió como organizador de dicha

consulta fue la Fundación Arturo Rosenblueth, a través de la financiación realizada por legisladores federales adheridos al partido político MORENA.

Los organizadores de la consulta popular argumentaron que dicha actividad se fundamentaba en el artículo sexto de la constitución federal, como un ejercicio de la libertad en la manifestación de las ideas. La pregunta que guio la consulta fue: “Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ¿cuál opción piensa usted que sea mejor para el país?” (López, 2018). De acuerdo con el formato implementado, la ciudadanía podía responder una de las siguientes opciones:

1. Reacondicionar el actual Aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía.
2. Continuar con la construcción del Nuevo Aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. (López, 2018).

Los resultados arrojaron que la participación de la ciudadanía fue de 1 089 008 personas, lo que representó 9.87% de la población total del país. Cabe señalar que la consulta se limitó a cubrir solamente 538 entidades, de un total de 2 465 municipios; lo que significó que en la consulta solo fueron consideradas 21.8% de las municipalidades del territorio nacional (Chaguaceda, López, 2021, pp. 205-232). Este primer ejercicio de consulta popular tuvo la oposición de los partidos que no eran simpatizantes del partido MORENA, los cuales consideraron que dicha consulta se trató de una simulación (Cámara de Senadores, 2024), ya que la decisión de cancelar el proyecto del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM) ya se había tomado con antelación por parte de quien había sido electo como el próximo titular del poder ejecutivo federal.

Como se ha observado, la consulta popular realizada no tuvo validez jurídica, por no ceñirse a los parámetros constitucionales y legales establecidos para llevar a cabo una consulta popular. Por otra parte, una de las críticas importantes para este tipo de mecanismos de participación es que, en el fondo, no permite a la ciudadanía deliberar sobre la problemática que se plantea, ya que la participación se limita a responder a partir de las opciones de respuestas prefabricadas. Esto puede traer como consecuencia que se busque legitimar una decisión ya tomada de antemano desde el aparato gubernamental, y no tanto considerando la participación de la ciudadanía en un asunto público.

Consulta nacional sobre obras de infraestructura y programas sociales

Esta segunda consulta fue convocada por el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, los días 24 y 25 de noviembre de 2018, teniendo como objetivo poner a consideración de la ciudadanía algunos de los proyectos emblemáticos del sexenio 2018-2024, como la construcción del Tren Maya; el desarrollo del Istmo de Tehuantepec; la construcción de una refinería en Dos Bocas, Tabasco; el aumento de la pensión para personas adultas; becas a estudiantes; el apoyo económico para personas con discapacidad; la gratuidad en medicinas y atención médica, y la cobertura gratuita de internet.

En su momento, en la promoción de la consulta, López Obrador señaló la posibilidad de “reformar el artículo 35 de la Constitución para que los ciudadanos puedan libremente expresarse, manifestarse, participar, y se puedan llevar a cabo consultas en el marco de la legalidad” (López, 2018). En este ejercicio, el promovente de la consulta fue el presidente electo y, al igual que la primera consulta sobre el NAIM, fue llevada a cabo por la Fundación Arturo Rosenblueth. Los resultados, dados a conocer por la fundación que fungió como organi-

zadora, indicaron la participación de 946 081 habitantes en todo el país (López, 2018).

Al igual que el primer ejercicio de consulta, esta segunda, que versó sobre obras de infraestructura y programas prioritarios, no tuvo la validez jurídica al no ceñirse a las reglas constitucionales y legales previstas para el desarrollo de este mecanismo.

Consulta regional sobre la construcción del Tren Maya

Con la intención de contar con el respaldo de las comunidades indígenas y de la población en general en cinco entidades del sureste del país, por donde pasaría el llamado Tren Maya, el ya presidente en funciones, Andrés Manuel López Obrador, promovió la realización de una consulta regional. Esta consulta se llevó a cabo del 15 de noviembre al 15 de diciembre de 2019.

El presidente de la república, López Obrador, dio a conocer en conferencia de prensa matutina los resultados de las consultas populares; destacó la realización de 30 asambleas consultivas en 1 400 comunidades mayas, choles, tzotziles y tzeltales (El Economista, 2019). En la consulta regional participó, como observador, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) quien se pronunció en el sentido de que dicha consulta no cumplía con los estándares internacionales en la materia para garantizar el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que el proceso de consulta debió ser previo, libre, informado y culturalmente adecuado (El Economista, 2019); por lo tanto, se observaba que la consulta realizada no cumplía con los estándares internacionales al no hacerse referencia sobre los impactos negativos que pudiera ocasionar la obra.

De acuerdo con los parámetros constitucionales y legales, la consulta regional no observó los elementos formales planteados en los instrumentos internos para otorgar

validez a sus resultados, según el marco jurídico vigente en México.

Consulta popular para enjuiciar expresidentes

El 15 de diciembre de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador inició una solicitud para la realización de una consulta popular sobre el enjuiciamiento de los expresidentes de México que gobernaron en el periodo comprendido entre los años 1988 y 2018. El presidente instruyó a su equipo jurídico para que presentara dicha solicitud en la Cámara de Senadores. A diferencia de los anteriores ejercicios de consulta popular, al ejercicio propuesto para consultar a la ciudadanía sobre el enjuiciamiento de los expresidentes se le buscó dar una orientación que siguiera los parámetros constitucionales y legales previstos para la figura de la consulta popular.

En el análisis que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca de la consulta popular solicitada, hubo argumentos encontrados. Una parte del órgano jurisdiccional señaló la inconstitucionalidad de tal consulta, dado que las instituciones de procuración de justicia deberían actuar conforme a sus funciones establecidas, por lo que si hubiera algún motivo para enjuiciar a alguna persona extitular del poder ejecutivo federal, por hechos u omisiones que constituyeran un delito, ello no estaba sujeto a consulta, sino que, en todo caso, se activaría el proceso establecido para tal situación.

Finalmente, la constitucionalidad de la consulta popular fue aprobada por una mayoría de seis ministros; también se modificó la pregunta originalmente planteada. Trasladado a la Cámara de Diputados, conforme marcaban las reglas de la consulta popular, esta obtuvo el voto mayoritario, con lo que la organización y validación de los resultados estuvo a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE).

La consulta popular se realizó el 1º de agosto de 2021, obteniendo como resultado una participación de 7.11%, don-

de 97.72% votó por el sí, mientras que 1.54% votó por el no (Folino, 2021, pp. 3-39). Debido a los resultados obtenidos, los efectos no fueron vinculantes, toda vez que no se alcanzó el mínimo de 40% de participación, de acuerdo con la lista nominal en ese momento.

Revocación de mandato

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como un derecho de tipo político para la ciudadanía el poder participar en los procesos de revocación de mandato (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Este mecanismo de participación es “solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024). El marco legal de la figura participativa se encuentra en la Ley Federal de Revocación de Mandato (Ley Federal de Revocación de Mandato, 2021), que contiene la regulación para el ejercicio de tal derecho político. De acuerdo con este ordenamiento en su disposición 58, el Tribunal Electoral declarará la validez de los resultados, otorgando carácter de obligatoriedad siempre y cuando la participación total de la ciudadanía en el proceso haya sido de al menos 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores, siendo así un resultado vinculante.

Consulta sobre la revocación del mandato presidencial en México

El primer proceso de consulta sobre la revocación del presidente en México se llevó a cabo el 10 de abril de 2022. La única pregunta fue: ¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o

siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo? De acuerdo con el portal del INE (2022), el total de votos fue de 16 502 636 lo que representó aproximadamente 17.77% de la lista nominal, con lo cual este ejercicio no fue vinculante, no obstante que la participación fue mayor que la obtenida en las consultas populares.

Tomando en consideración los datos de análisis que se han hecho sobre el proceso de la primera consulta de revocación del mandato presidencial en México (Campos, 2022), se puede destacar que la participación en este ejercicio tuvo mayor impacto en el sur, más que en el norte y centro del país. Es importante considerar que la participación fue exitosa en los centros poblacionales donde gobernaba el partido MORENA. Como consecuencia de lo anterior, se observa que los ejercicios tanto de consulta popular como de revocación de mandato, al ser promovidos como parte de la agenda presidencial, se vieron inmersos en cuestiones de controversia partidista. Una de las propuestas acerca de los mecanismos de participación ciudadana resulta de la necesidad de que dichos ejercicios superen la barrera de ser considerados como meramente consultivos, para integrar un aspecto de corte más deliberativo, en el que se fomente el diálogo entre la ciudadanía sobre los asuntos públicos.

Por lo tanto, el éxito o no éxito de los mecanismos de participación no dependería del voluntarismo político en turno, al que, en cierto aspecto, podría únicamente interesarle demostrar una supuesta aprobación popular sobre temas que, desde antes de su consulta, ya contarían con el beneplácito del gobernante.

Los parámetros convencionales, constitucionales y legales que definen el contenido de los derechos humanos, no son simples formalismos que pudieran apreciarse como obstáculos para la operatividad de las autoridades respecto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de tales derechos, sino que más bien constituyen diseños orientados a la efectividad de esas prerrogativas.

Conclusiones

En la primera parte de esta investigación se ha destacado que el constitucionalismo tuvo sus orígenes como un modelo contrario a la postura de los Estados autocráticos. En ese sentido, al Estado constitucional como paradigma jurídico se le ha vinculado con elementos como la distribución y limitación del poder, así como con la colocación primigenia de los derechos humanos. El control forma parte innegable de los Estados constitucionales, en cuanto que limita el ejercicio del poder. Asimismo, dentro de las necesidades que se han detectado en los Estados constitucionales, en la actualidad se encuentran, además de los mecanismos de control, el poder lograr que en este tipo de escenarios se garantice el pluralismo democrático, esto es, la participación en el espacio público de la ciudadanía debido a su creciente activismo.

En la investigación se apeló por una democracia participativa y deliberativa, es decir, que ya no basta que en los Estados se establezcan únicamente escenarios para la democracia de tipo representativa. La democracia electoral es fundamental para el constitucionalismo, pero también lo es la conformación de espacios de participación ciudadana que, desde la representación, puedan admitir complementar aquellos aspectos tradicionales concebidos como rígidos y verticales entre gobernantes y gobernados.

Por lo que toca al análisis de la situación del ejercicio del derecho a la participación ciudadana en México, verificamos que a partir del año 2000 la democracia de tipo representativa se ha ido consolidando. No obstante, la problemática actual sugiere el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, sin que se ponga en riesgo la democracia representativa.

Dentro de la agenda presidencial del sexenio 2018-2024, se realizaron consultas populares y una consulta sobre la revocación del mandato presidencial. A pesar de ser registradas como los primeros ejercicios para instaurar una democracia

participativa en México, se observaron algunas oportunidades que pueden ayudar a su fortalecimiento. En ese sentido, los mecanismos de participación institucionalizados, es decir, que se encuentran dentro del marco tanto constitucional como legal, permiten garantizar que dichos mecanismos no dependerán solamente de la voluntad gubernamental para llevarse a cabo. Además de que, al estar institucionalizados, cuentan con los elementos para realizarse, los cuales, de ser cumplidos, otorgan validez jurídica a los resultados.

El paradigma del Estado Constitucional de Derecho que rige las democracias en el mundo constituye un avance significativo hacia el ejercicio racional del poder político, donde el respeto y la garantía de los derechos humanos debe institucionalizarse como parte medular en el ejercicio de gobierno. Dicho paradigma es en buena medida una herencia de la Segunda Guerra Mundial, la cual, al finalizar, provocó el replanteamiento formal y material de los sistemas jurídicos. En este tenor, las iniciativas gubernamentales para la implementación de ejercicios de participación ciudadana como expresión de derechos siempre serán convenientes, aunque el cumplimiento de las reglas sustantivas y procesales determinará la utilidad real de esos ejercicios, la cual se traduce en la efectividad de los derechos humanos de todas las personas que formamos parte de las comunidades políticas.

Bibliografía

- Aragón, M. (1999). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Aziz, A., et al. (2022). *Informe País 2020: El curso de la democracia en México*. México: Instituto Nacional Electoral/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Cámara de Senadores. *Posturas encontradas de senadoras y senadores sobre la consulta del NAIM*. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42464-posturas-encontradas-de-senadoras-y-senadores-sobre-la-consulta-del-naim.html>
- Campos, J. (2022, 12 de abril). “¿Qué nos dicen las cifras de participación sobre la revocación del mandato?”. *Nexos*. Recuperado de <https://datos.nexos.com.mx/que-nos-dicen-las-cifras-de-participacion-sobre-la-revocacion-de-mandato/>
- Chaguaceda, A., & López Zumaya, L. H. (2021). “Política populista y democracia plebiscitaria: Las consultas ciudadanas en el México de la cuarta transformación”. *Andamios Revista de Investigación Social*, 18(46), pp. 205-232. México: UACM.
- El Economista. (2019, 16 de diciembre). ‘En la consulta sobre el Tren Maya, 92.3% votó por el “sí” y 7.4% por el “no”’. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/En-la-consulta-sobre-el-Tren-Maya-92.3-voto-por-el-Si-y-7.4-por-el-No-20191216-0034.html>
- El Economista. (2019, 20 de diciembre). “Consulta del tren maya no cumple con estándares internacionales: ONU-DH”. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Consulta-del-Tren-Maya-no-cumple-con-estandares-internacionales-ONU-DH-20191219-0119.html>
- Faúndez, H. (2004). *El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos: Aspectos institucionales y procesales*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Folino, M. F. (2021). “La inconstitucionalidad de las consultas populares realizadas por Andrés Manuel López Obrador en los años 2018-2021”. *Iuris Tantum*, 35(34), pp. 3-39. México: Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho. <https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.01>
- Häberle, P. (2013). *Pluralismo y constitución: Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madrid: Tecnos.

- Instituto Nacional Electoral. (2023, 6 de octubre). *Consulta Popular*. México. Recuperado de <https://www.ine.mx/consultapopular>
- Instituto Nacional Electoral. (2022). *Cómputos de la Revocación de Mandato 2022*. México. Recuperado de <https://computosrm2022.ine.mx/votos-districto/grafica>
- Leibholz, G. (2019). *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Argentina: Olejnik.
- Loewenstein, K. (2018). *Teoría de la Constitución*. 3^a ed. Barcelona: Ariel.
- López, A. M. (2018) *Comunicado 001. Consulta ciudadana*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/temas/consulta-nacional-nuevo-aeropuerto/>
- López, A. M. (2022). *Comunicado 081. AMLO solicita difusión*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/temas/consulta-ciudadana/>
- López, A. M. (s. f.). *Comunicado 034. Resultados Consulta Nacional PP*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/temas/consulta-ciudadana/>
- Manin, B. (2016). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- O'Donnell, G. (1994). "Delegative democracy". *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69. Baltimore: National Endowment for Democracy/ The Johns Hopkins University Press.
- Salvioli, F. (2020). *El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos: Instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Steiner, C., & Fuchs, M-C. (Eds.). (2019). *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. 2^a ed. Berlín: Konrad Adenauer Stiftung.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). *Revocación de Mandato*. México. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/revocacion/front/revocacion>

Apuntes y recuento sobre la organización del aparato público federal en México. A propósito de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

Rosa María Pérez Vargas

Introducción

Discurrir sobre el gobierno, su conformación, su organización, así como su desempeño, son algunas de las aristas que nos ocupan en el estudio de la administración pública. Además, es de particular interés la forma en la que dicha organización se expresa en los instrumentos públicos, que se convierten en los medios que facultan o hacen posible a los gobiernos formular, decidir e implementar sus planes, programas y políticas públicas.

México ha renovado en el marco de su proceso electoral al titular del poder ejecutivo, resultando como titular de la presidencia de la república la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, para el periodo 2024-2030. La Dra. Sheinbaum es la primera mujer en la historia del país que encabeza el poder ejecutivo federal. De este, se desprende un aparato público que reunía, en septiembre de 2022, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su Censo Nacional del Gobierno Federal (CNGF), a 1 574 971 personas servidoras públicas adscritas a las instituciones de la administración pública federal (INEGI, 2023).¹⁴

¹⁴ Es un dato solo para establecer la relevancia del aparato público federal, aunque no se trata de un texto sobre el empleo público.

En el mismo CNGF, se registra que “304 instituciones conformaron la estructura orgánica de la Administración Pública Federal. De estas, 64.2% correspondió a la Administración Pública Paraestatal; 30.9%, a la Administración Pública Centralizada, y 4.9%, a Empresas Productivas del Estado y sus subsidiarias. Al comparar con 2021, la cantidad de instituciones aumentó 1% en 2022” (INEGI, 2023).

Con incremento o no de las instituciones públicas, su integración, diseño del gobierno federal, conecta con discusiones sobre la conformación de gobiernos obesos, acotados, más o menos costosos, así como con aquellas relacionadas a su vez con el componente democrático de los gobiernos, su autoridad y su capacidad para gobernar. Es a la vez la expresión concreta de una decisión —que puede ser racional, intencional y decididamente deliberada— sobre cómo ejercer el gobierno. Su conformación reafirma un modelo gubernamental; es una expresión de gobernar y administrar en relación con un modelo tradicional sobre el funcionamiento de la administración pública. Walsh y Stewart (1992), como se cita en Pardo (2004, p. 73), identifican cinco ideas fundamentales que definen cómo funcionaba la administración pública: La idea de la autosuficiencia; la idea del control directo; la idea de una rendición de cuentas ascendente; la idea de uniformidad y la idea de un sistema burocrático (pp. 73-74).

Con estas ideas se configura un primer abordaje sobre la comprensión de la administración pública tradicional, en contraste con lo que se espera que sea una administración pública contemporánea. La necesidad del cambio, o los procesos de reforma, varían en función de las premisas orientadoras y el contexto del país, lo cual motiva el proceso de cambio que puede poner en duda el modelo administrativo. Lo que acompaña los procesos de reforma administrativa puede identificarse con conceptos u orientaciones, incluso podría relacionarse con modas como: prioridad en la innovación, en la administración de la calidad, la orientación de servicios, desregulación y reducción de gastos, configurando así una

reforma tecnocrática (Crozier, 1995). A partir de ello, surgen algunas preguntas: ¿Cómo se organiza la administración pública federal en México? ¿Dicho diseño es adecuado? ¿Qué tipo de administración pública tenemos? No debe olvidarse que el desarrollo de la administración pública es a su vez expresión de la transformación social (Mayntz, 1994). Veamos qué encontramos para el caso de México.

Marco teórico

Si se considera la administración pública como organización, entonces “la administración pública de un país representa un macrosistema organizativo, cuyos elementos —cada uno de los distintos organismos administrativos— son también a su vez organizaciones [...] que poseen una estructura interna diferenciada y están orientadas a la persecución de metas específicas o al cumplimiento de tareas predefinidas” (Mayntz, 1994, p. 93). En ese sentido, se reconoce un macrosistema compuesto por organizaciones que cooperan en un proceso amplio concreto o en el cumplimiento de tareas determinadas.

El macrosistema organizativo supone que sus elementos poseen por su parte las características de las organizaciones, y por ende también, y ante todo, un cierto grado de independencia como formas sociales; se presenta con las siguientes características: *a)* se encuentra tanto vertical como horizontalmente diferenciado; *b)* en la línea vertical se distinguen diversos niveles administrativos, caracterizados por la magnitud de sus ámbitos de competencia especialmente determinados; se distinguen, en la dimensión horizontal, diferentes subdivisiones administrativas (Mayntz, 1994, p. 96). Dicha distinción ocasiona a su vez una diferenciación funcional que conduce a la necesidad de coordinación y cooperación, aunque reconociendo una diferenciación de poder.

Por otra parte, el planteamiento que hace Aguilar Villa-nueva (2022) sobre la Nueva Gestión Pública (NGP) dice:

[...] la reorganización de la administración pública jerárquica, reglamentaria y burocratizada tuvo dos ámbitos, la distribución de la autoridad y la división del trabajo. *Por el lado de la autoridad*, cuestionó la subordinación de toda la acción administrativa a un centro unipersonal de alta dirección reforzado por una extensa línea de autoridad de numerosos escalones jerárquicos [...] prescribió la descentralización interna de la autoridad, la compactación de los niveles jerárquicos y el empoderamiento de los cuadros medios y los operadores expertos en el punto final de la prestación de los servicios públicos (p. 97).

Asimismo, siguiendo a Aguilar, “por el lado de la división del trabajo, la NGP elevó la eficiencia a valor supremo de la administración pública en tanto administración. Se procedió a la reingeniería de los procesos administrativos y de servicio con eliminación de las operaciones innecesarias” (p. 98). Hasta aquí dos perspectivas, desde una dimensión socio-organizativa en un ámbito macro, y en el seguimiento de la evolución del paradigma de administración pública tradicional hasta su cambio de paradigma con la NGP, además de la necesidad de seguir discutiendo la relevancia del gobierno y buscando, en la medida de lo posible, su mejor forma organizativa. Todo ello con un reto: el de entender y atender los problemas de la sociedad contemporánea.

El dispositivo institucional: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), como hoy se conoce, fue publicada en diciembre de 1976. A la fecha, con casi cinco décadas, aproximadamente, es una ley que, si bien ha experimentado cuantiosas reformas, es un dispositivo, incluso podríamos considerarlo un instrumento, que ha permanecido para el diseño institucional de la organización pública del Estado. Se propone un ejercicio para su

análisis, de alcance exploratorio, a partir de la revisión documental de la legislación relacionada con la Administración Pública federal.

En la administración pública, “la permanencia de una disposición, se explica por la flexibilidad de su estructura para adecuarse a los tiempos y a los procesos de reforma constitucional, institucional y administrativa, que en el caso de nuestro país han sido constantes, lo que obliga al análisis de sus bases esenciales (origen), es decir aquello que prevalece, no obstante las continuas reformas (cambios), lo que explica la vigencia de las leyes y, por tanto, los principios que sirven como fortaleza de las instituciones públicas” (Reta, 2020, p. 18). Siguiendo a este autor, en razón de la búsqueda de un orden interno, “la administración interior constituye una compleja forma múltiple de actividad del Estado, que comprende un número variable de materias o campos de acción estatal” (Guerrero, 2020, p. 24).

Tabla 1. Configuración de la administración en 1812

Secretaría	Materias principales
Secretaría de la Gobernación	1) Orden de Secretaría 2) Agricultura, industria y artes 3) Correos, caminos y canales 4) Comercio y navegación exterior 5) Instrucción pública 6) Sanidad, caridad y beneficencia 7) Policía de pueblos y correspondencia con los jefes políticos 8) Elecciones políticas 9) Alistamientos, suministros y bagajes 10) Trabajos estadísticos.
Ministerio de Fomento	1) Policía urbana y rústica, y seguridad pública 2) Juzgados de vagos y mal entretenidos, cárceles, casas de corrección y presidios 3) Ayuntamientos 4) Sanidad, lazaretos, aguas y baños minerales 5) Caminos, canales, puentes, obras públicas, navegación interior, obras de riego y desecación de terrenos pantanosos 6) Nuevas poblaciones 7) Correos, postas y diligencias 8) Fomento de la agricultura 9) Casas de monta y depósitos de caballos 10) Caza y pesca

Secretaría	Materias principales
Ministerio de Fomento	11) Plantío y conservación de montes 12) Industria, artes, oficios, manufacturas y gremios 13) Minas, canteras y azogue 14) Estadística 15) Moneda, comercio interior y exterior, juntas y tribunales, ferias y mercados, pesas y medidas 16) Instrucción pública 17) Imprenta y periódicos 18) Alistamientos y levas del ejército 19) Materias análogas a las expresadas

Fuente: Guerrero (2020, p. 25)

En las formas de clasificación de la atención de los asuntos de la vida social, o dicho en otros términos, de la vida pública, se reconocen otras clasificaciones en torno a diversas ramas con sus materias:

Tabla 2. Otra clasificación

Ramas de la administración	Materias
Administración de la vida económica	Agricultura, ganadería, industria, transportes, comercio, moneda Recursos hidráulicos, comunicaciones, créditos Otros órdenes económicos
Administración de la vida social	Administración del bienestar social Seguridad y prevención sociales Trabajo
Administración asistencial	Asistencia pública Asistencia social
Administración de la vida individual	Administración de la vida física individual Población Familia y relaciones civiles
Administración de la salud	Salubridad pública Ejercicio de la medicina
Administración de la vida intelectual	Educación Cultura Libertad de prensa

Fuente: Guerrero (2020, p. 26)

Estas clasificaciones señaladas en la tabla 2, muestran una evolución de la administración interna, lo que constituye un reflejo de la actividad del Estado; en ese contexto histórico, “se encamina a desarrollar las fuerzas productivas, desenvol-

viendo con ello las fuerzas interiores del Estado. Así, bajo condiciones históricas que se comenzaron a forjar en el siglo XVIII, la administración interna busca su rumbo dentro de la contradicción mencionada, situándose en el débil equilibrio que consiste en conciliar el bienestar del Estado y la felicidad de la sociedad" (Guerrero, 2020, p. 27).

Son distintos los antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

[...] respecto a la utilización del nombre de Ley Orgánica, en vez de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, [...] el estudio preparado por el Lic. Gabino Fraga en 1957, que fue entregado al entonces presidente Electo, Adolfo López Mateos, con la idea de que pudiera servir de base para reformar la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946. El documento elaborado en 1957 por don Gabino Fraga sugería ya la conveniencia de emplear la designación de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. También en dicho proyecto se proponía la incorporación de un capítulo referente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que incluyese las bases de creación, operación, supervisión y control de estas entidades públicas (Carrillo, 2020, p. 86).

Ahora bien, la LOAPF es un instrumento institucional dinámico, sus antecedentes históricos son evidencia de la existencia de un dispositivo para la gestión interna; las clasificaciones presentadas previamente son un reflejo de ello.¹⁵ Revisando el sumario que publica la Cámara de Diputados, se aprecia el número y fecha de las reformas a la Ley, desde su creación hasta el año 2024.

¹⁵ Se documenta ampliamente en el texto que se cita de Omar Guerrero.

Cuadro 1. Resumen sobre las Reformas a la LOAPF (1977-2024)

Publicación	Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación (74 en total)	Periodo de gobierno
1976 dic 29 Fe de Erratas: 02-02-1977	01) 08-12-1978 02) 31-12-1980 03) 04-01-1982 05) 30-12-1983 04) 29-12-1982 Fe de Erratas: 18-04-1984 06) 21-01-1985 07) 26-12-1985 08) 14-05-1986 09) 24-12-1986 10) 04-01-1989 11) 22-07-1991 12) 21-02-1992 13) 25-05-1992 14) 23-12-1993 15) 28-12-1994 16) 19-12-1995 17) 15-05-1996 Aclaración: 16-05-1996 18) 24-12-1996 19) 04-12-1997 Aclaración: 11-02-1998 20) 04-01-1999 21) 18-05-1999 22) 30-11-2000 23) 13-03-2002 24) 25-02-2003 25) 10-04-2003 26) 21-05-2003 27) 10-06-2005 28) 08-12-2005 29) 24-04-2006 30) 04-05-2006 31) 02-06-2006 32) 01-10-2007 33) 28-11-2008 34) 17-06-2009 35) 15-12-2011 36) 09-04-2012 37) 14-06-2012 38) 27-12-2012	José López Portillo (1976-1982) 3 reformas Miguel de la Madrid Hurtado (1º dic. 1982-30 nov. 1988) 5 reformas y 2 fe de erratas Carlos Salinas de Gortari (1º dic. 1988-30 nov. 1994) 5 reformas Ernesto Zedillo Ponce de León (1º dic. 1994-30 nov. 2000) 8 reformas Vicente Fox Quesada (1º dic. 2000-30 nov. 2006) 9 reformas Felipe Calderón Hinojosa (1º dic. 2006-30 nov. 2012) 7 reformas

Publicación	Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación (74 en total)	Periodo de gobierno
	39) 02-01-2013 40) 02-04-2013 41) 05-12-2013 42) 26-12-2013 43) 20-05-2014 44) 13-06-2014 45) 14-07-2014 46) 11-08-2014 47) 24-12-2014 48) 27-01-2015	
	Sentencia de la SCJN: 11-02-2015	
19-03-2015 (2 ^a publicación)	19-03-2015 (2 ^a publicación) 49) 13-05-2015 50) 17-12-2015 51) 18-12-2015 52) 30-12-2015 53) 30-12-2015 54) 18-07-2016 55) 19-12-2016 56) 19-05-2017 57) 09-03-2018 58) 24-04-2018 59) 15-06-2018 60) 30-11-2018 61) 30-11-2018	Enrique Peña Nieto (1 ^o dic. 2012-30 nov. 2018) 23 reformas
	62) 12-04-2019 63) 14-05-2019 64) 09-08-2019 65) 22-01-2020 66) 07-12-2020 67) 11-01-2021 68) 20-10-2021 69) 05-04-2022 70) 09-09-2022 71) 03-05-2023 72) 03-05-2023	Andrés Manuel López Obrador (1 ^o dic. 2018-30 sep. 2024) 13 reformas
	Sentencia de la SCJN: Notificación 25-04-2023 DOF 20-09-2023 73) 01-12-2023	
	74) 01-04-2024 (última reforma)	

Fuente: Sumario de Leyes Federales (2024)

La cantidad de reformas, si bien proporciona un mapa sobre las variaciones en el cuerpo organizativo del Estado en el ámbito federal, no necesariamente tiene el mismo impacto en cuanto al manejo y dirección del gobierno. Los procesos de modernización en el contexto de la crisis de los años noventa muestran un viraje hacia la reconfiguración del aparato público respecto del conjunto de empresas que estaban a cargo del Estado. Los procesos de privatización, la fusión, o en su caso el cambio en la nomenclatura de las secretarías de Estado, han estado en consonancia con el discurso administrativo que en cada caso se propuso.

El caso del sexenio de Enrique Peña Nieto —que fue el periodo de gobierno con más cambios, reflejados en 23 reformas— está en consonancia con un discurso de modernización mediante reformas estructurales y con la creación de espacios de coordinación; por ejemplo, la reforma al artículo 21 de la LOAPF, con fecha del 30 de noviembre de 2018:

Las comisiones intersecretariales serán aquellas creadas por el presidente de la República para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado. Estarán integradas por los secretarios de estado o aquellos funcionarios de la Administración Pública Federal. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a las comisiones intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Dichas comisiones serán comisiones consultivas aquellas conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de su Decreto de creación. Estas comisiones podrán ser ubicadas dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo. Sus conclusiones no serán vinculantes.

Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores, así como ex servidores públicos y servidores pú-

blicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2018).

Tales acciones contrastan con el diseño de las reformas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, respecto a los preceptos de Austeridad Republicana plasmados en la ley federal de la materia, publicada el 19 de noviembre de 2019. En este caso, la reforma de la LOAPF, el viraje de la política y de la administración, plasmados en las reformas a la ley en ese periodo, se presentaron con el argumento de redireccionar recursos hacia los programas sociales, además de constituir una crítica “contundente al modelo de desarrollo neoliberal y la forma en que habían conducido al país, al menos en los últimos 36 años” (Flores V. & Ramos, 2020, p. 71).

En esa ruta, el gobierno de López Obrador, que ha culminado su periodo, inició con una

[...] pretensión expresa por redimensionar la administración pública reduciendo su tamaño, pero sin definir si habría reorganización de las funciones y actividades burocráticas. Con esta propuesta la cuarta transformación, tenía frente a sí, al menos un desafío y un riesgo en la administración pública. El desafío de esta decisión es que, al disminuir el tamaño de la burocracia mexicana, tendría que aumentar las capacidades institucionales, lo que exige ampliar las responsabilidades de los funcionarios públicos para la toma de decisiones y un área mayor de actividad administrativa, tanto de los funcionarios, como de las instituciones que representan (Flores V. & Ramos, 2020, p. 73).

Es con el gobierno de la Cuarta Transformación que se construye un argumento que se justifica en aras de la austeridad

republicana y el cambio de modelo político y económico del país, con el fin de establecer una diferencia con los gobiernos anteriores. El argumento de reforma en pro de la modernización administrativa del país, con miras al crecimiento económico y la inserción global, queda atrás; el discurso que se instaura es el de la legitimidad para transformar el país con un horizonte de justicia social, bienestar y austeridad, con las frases reiteradas de que no puede existir un gobierno rico con un pueblo pobre.¹⁶

Con las reformas del 30 de noviembre de 2018, se le permite al gobierno lopezobradorista operar sus programas gubernamentales usando una nueva nomenclatura para las secretarías de Estado. Los cambios han sido significativos, tanto en la organización del aparato público federal, como en su cuerpo de administración pública centralizada. Se destacan:

- Cambio de denominación de las delegaciones en los estados por oficinas de representación.
- Sustitución de las oficialías mayores por unidades de administración y finanzas, encargadas de ejecutar, en los términos de las disposiciones aplicables, los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación y presupuesto.
- Se le da un peso muy importante a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como una entidad coordinadora de la administración pública centralizada (artículo 20).
- Se renombran las secretarías de Estado (artículo 26).
- El decreto, replantea los alcances y funciones de las secretarías (DOF, 2018).

¹⁶ El discurso del entonces Presidente López Obrador, en donde hace mención a “purificar la vida de México”, puede consultarse en el sitio web de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esta reforma configuró una vuelta o reforzamiento de la centralización administrativa, la que, en el contexto de la pandemia por COVID-19, fue un instrumento que se consolidó. María del Carmen Pardo (2020), citada en Flores V. y Ramos (2020):

[...] reflexiona sobre la reorganización administrativa impulsada por López Obrador, porque, si bien busca reducir el tamaño de la administración pública (fideicomisos y oficinas de prensa de los secretarios, subsecretarías, oficinas de asesores entre algunos de los recortes ocurridos), porque se le han adjudicado los problemas de corrupción, no se ha considerado que el fenómeno de la corrupción implica la complicidad de varios actores, muchos de ellos no están en el sector público, sino en la política, en el sector privado y en la sociedad. Pardo [...] señala que la corrupción también puede ser falta de capacidades y experiencia para manejar asuntos de trascendencia pública.

Uno de los argumentos expuestos en este proceso de reforma, contenido en el anexo III del dictamen, establece: “los gobiernos emanados de procesos democráticos están obligados a impulsar políticas públicas que den cumplimiento a los compromisos adquiridos con la ciudadanía, resultando indispensable que la Administración que iniciará su mandato constitucional el 1º de diciembre [de 2018] cuente con una estructura orgánica y operativa alienada a los objetivos y estrategias asumidas en campaña” (Gaceta Parlamentaria [GP], 2018, p. 6).

La reforma al poder ejecutivo, en sus argumentos de propuesta, reitera que: “es necesario modificar la estructura de la Administración Pública Federal para disponer de instrumentos que permitan dar respuesta a los reclamos de la población, en especial la que se no puede (sic) satisfacer las necesidades básicas para su desarrollo y bienestar, y dar fortaleza, seguridad, certeza y equilibrio a la Administración que iniciará funciones el 1º de diciembre de este año” (GP, 2018,

p. 7). En lo anterior rondan las nociones de *ajuste*, de *prestación de servicios de calidad* ante las necesidades de la población, buscando un argumento democrático, necesario para la gobernabilidad del país.

Es en esta reforma en donde se proponen las “compras consolidadas”, ya que se asegura son una fuente potencial de corrupción. Como ya se ha expuesto, la centralización administrativa fue una de las características de esta propuesta. Otras características fueron la fusión de actividades, así como el cambio de nomenclatura, atribuciones y facultades de los organismos gubernamentales.

Esta reforma permitió al gobierno echar a andar y ejercer el poder administrativo, aunque parece que aún no ha sido suficiente. Estamos frente a un proceso de cambio permanente. Las iniciativas presentadas para reconfigurar, o en cierto modo intentar construir nuevas relaciones de poder, se pueden observar en los argumentos presentados por el entonces presidente López Obrador, sobre las propuestas de reforma constitucional, el 5 de febrero de 2024, bajo la siguiente denominación: Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, en su anexo 18 (GP, 2024), en la que se propone reducir la duplicidad y tareas del ejecutivo federal a través de una devolución de atribuciones de los siguientes Organismos:

- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
- Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Órganos reguladores coordinados en materia energética:

- Comisión Reguladora de Energía (CRE)
- Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)

Organismo Público Descentralizado:

- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU) (GP, 2024).

La iniciativa sin duda generó polémica y rechazo por parte de diversos actores, ya que no se trató de una reforma solamente en el plano administrativo, sino de una reforma constitucional, que sin duda se traducirá en ciertos efectos para el aparato público federal, que deberá una vez más enfrentar los ajustes y poner a prueba su flexibilidad para atender los requerimientos.

Cabe mencionar que la reforma fue aprobada por ambas cámaras, así como por los congresos locales; el boletín 7 111 de la Comisión de Puntos Constitucionales (Cámara de Diputados, 2024) da cuenta de la extinción de los organismos constitucionales autónomos. El argumento de austeridad se reforzó con el discurso sobre la redirección de los ahorros, a través de la supresión de los organismos, con el fin de fortalecer el Fondo de Pensiones del Bienestar. Esta visión buscó devolver al Estado atribuciones que desde hace muchos años habían pasado a organismos especializados, que se habían configurado en respuesta a demandas ciudadanas; sin embargo, en la lógica de la prestación de servicios, o mejor dicho, en el afán por cumplir la expresión clásica de que la administración pública es el gobierno en acción, se reducen las posibilidades de atención, planteando un dilema: atención y solución a las demandas ciudadanas, pero en detrimento de la eficiencia, la eficacia y, no se diga, la calidad. Las voces que apuntalaban la idea de una reducción del aparato público federal argumentaron “múltiples duplicidades y diversos vicios

administrativos que han producido un gobierno obeso y con costos inmoderados" (Sandoval, 2022).

El argumento construido desde la reforma del 2018, ha buscado un aparato público que funcione para los propósitos ideológicos del actual gobierno, que se ha ido afianzando mediante una nueva configuración, donde la fórmula que se propone es: más Estado, menos organizaciones altamente costosas, igual a un mayor control político y un mejor afianzamiento del poder; con ello se intentó despejar el modelo neoliberal.¹⁷ Para las voces críticas, el neoliberalismo "avanzó pisoteando derechos y disminuyendo recursos a los programas sociales, con objeto de beneficiar intereses más concentrados en lo financiero o en la operación de las corporaciones. De tal manera [...] se propuso la austeridad republicana, junto con la nueva organización del Poder Ejecutivo Federal y una nueva normativa desburocratizante y austera" (Sandoval, 2020, pp. 151-152).

Cuando se dice que se trata de un cambio constante, las reformas a la LOAPF son un ajuste sobre la marcha, y se mantiene el discurso sobre el tamaño del aparato público federal. Al momento, la ley vigente integra a la administración pública federal de la siguiente forma:

Cuadro 2. Organización de la Administración Pública vigente

Administración Pública Centralizada	Administración Pública Paraestatal
Secretarías de Estado	Organismos descentralizados
Consejería Jurídica	Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas

¹⁷ El 1º de diciembre de 2018, el presidente de México, López Obrador, anunció la muerte del modelo económico neoliberal, después de 36 años de política neoliberal (El Economista, 2018). Al momento de buscar la declaración original, en la sección de discursos del sitio web de la presidencia de la república, no fue posible acceder a él; la información disponible es solo sobre el actual gobierno. Veremos si es solamente una cuestión de actualización de su sitio web.

► Administración Pública Centralizada	Administración Pública Paraestatal
Órganos Reguladores Coordinados en materia energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo de la Constitución ¹⁸	Fideicomisos ¹⁹

Fuente: LOAPF

En lo que corresponde a las Secretarías, estas quedan establecidas en el Capítulo II, artículo 26: De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En el cuadro 3 se enlistan las siguientes:

Cuadro 3. Listado de Secretarías de Estado y Consejería

Nombre de la Secretaría	Nombre de la Secretaría
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Salud
Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Marina	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Secretaría de Cultura
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Secretaría de Bienestar	Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Dependencia reformada DOF 20-10-2021
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Energía	Secretaría de Economía

¹⁸ Estos datos aún no se reflejan en la actualización de la LOAPF presentada en la página web de la Cámara de Diputados.

¹⁹ Los fideicomisos han sido objeto de ajustes y, en algunos casos, han desaparecido para redireccionar sus recursos. El 1º de octubre de 2020 el pleno de la Cámara de Diputados inició la aprobación del dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública por el que se reforman y derogan diversas leyes secundarias con la finalidad de eliminar o extinguir los fideicomisos públicos. Después de diferentes protestas y tomas de tribuna de los grupos parlamentarios de oposición, el dictamen se aprobó en lo general y lo particular la madrugada del 8 de octubre. La minuta fue enviada al Senado para continuar con el proceso legislativo y fue aprobada en el Pleno de la Cámara revisora en la madrugada del miércoles 21 de octubre de 2020 (Moreno, 2020, p. 3).

Nombre de la Secretaría	Nombre de la Secretaría
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	

Fuente: LOAPP. Relación de dependencias reformadas DOF 30-11-2018. Artículo reformado DOF 04-01-1982, 29-12-1982, 21-01-1985, 21-02-1992, 25-05-1992, 28-12-1994, 15-05-1996, 04-12-1997. Aclaración DOF 11-02-1998. Reformado DOF 30-11-2000, 10-04-2003, 02-01-2013, 17-12-2015, 18-07-2016 (Cámara de Diputados)

El conjunto de reformas al dispositivo legal-diseño institucional, no solo obedece a un ajuste continuo en un momento de cambio de modelo político, económico e ideológico, sino que se inscribe en lo que se denomina policy reversals (Hood, 1994), en un vaivén entre procesos de descentralización y procesos de centralización. Es decir, forma parte de un continuum de procesos de reforma en donde la expansión del Estado hacia actividades económicas ha sido reemplazado por procesos de privatización que, en algunos países, son también revertidos (Chang, Hevia & Loayza, 2010, citado en Cejudo, 2014, p. 25).

La coordinación de las instancias gubernamentales ha quedado atada al estilo personal de gobernar; superar la actuación parcelaria del gobierno es una cuestión pendiente. La visibilización de los programas sociales ha presentado a la Secretaría del Bienestar como una de las dependencias *estrella*, y con el cambio de gobierno el peso de las secretarías del ramo de seguridad (Defensa, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana) quedan como complementarias al discurso oficial.

Desafíos del gobierno a partir del dispositivo institucional

Gobernar desde una visión normativa a partir de contar con un andamiaje institucional no es suficiente. La distribución presupuestaria equilibrada, que exprese en lo concreto las preferencias de acción en términos de políticas públicas, y centre el foco de atención del aparato público federal, forma parte de la agenda. La fiscalización y el control en el acceso de las compras públicas, que además son consolidadas y concentradas, son un reto más para el combate a la corrupción.

En la garantía al acceso a la información y en la reconfiguración de las organizaciones públicas, la estructura es importante, pero el modo de gestión y operación cobra relevancia para la consecución de los resultados. Los ajustes de cambio de nombre y de reorganización de funciones deberán abordarse desde ámbitos que permitan, en otros trabajos, inferir los impactos de dichos ajustes en los resultados de los gobiernos y en las acciones que se destinan a los ciudadanos.

En la articulación de una gestión efectiva e integral, si la austeridad y la no duplicidad fallan, entonces la reconstrucción del Estado nos costará. Esa medición, y el impacto del vaivén, deberá ser no solo de interés público compartido, sino objeto de estudio.

No se tiene una brújula para predecir el efecto de estas reformas, las de la LOAPF y las constitucionales, en la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país, mucho menos para saber si esta configuración, producto de dichas reformas, impactará en el desempeño del gobierno. Deberemos estar atentos a los efectos en el mediano plazo, además de monitorear el conjunto de reformas que se puedan presentar a lo largo del periodo de gobierno.

Bibliografía

Cámara de Diputados. (2018, 13 de noviembre). “Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. *Gaceta Parlamentaria*. México. Recuperado de <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/nov/20181113-III.pdf>

Cámara de Diputados. (s.f.). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

- Cejudo, G. (2016). *La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos (Documento de trabajo)*. México: CIDE.
- Crozier, M. (1995). *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Flores, L., & Ramos, J. (2020). "La administración pública con López Obrador, entre la crítica y el cambio organizacional (2018-2020)". *Gestión y Estrategia*, 58, pp. 69-83. México: UAM, Azcapotzalco.
- Guerrero, O. (2016). "Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública". *Revista de Administración Pública*, 141, pp. 5-31. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Censo Nacional de Gobiernos Federales 2023*. México. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala-deprensa/boletines/2024/CNGF/CNGF2023.pdf>
- Mayntz, R. (1994). *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza.
- Pardo, M. (Comp.). (2024). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México/ Centro de Estudios Internacionales.
- Sandoval, I. (2022). "Hacia una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal: Reforma Administrativa y Austeridad Republicana". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXXII (283), pp. 99-124. México: UNAM.
- Villoria, M. (1997). "Modernización administrativa y gobierno postburocrático". En R. Bañon y E. Carillo (Eds.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.

Sobre los autores

Fernando Patrón Sánchez

Doctor en Estudios de Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido. Profesor-Investigador titular B del Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son: Poder legislativo, Política social, Relaciones ejecutivo-legislativo.

Rosa María Pérez Vargas

Polítóloga, profesora asociada de tiempo completo en el Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. Profesora con Perfil Deseable PRODEP-SEP. Representante Institucional de la Universidad de Guanajuato y profesora de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Actualmente es directora del Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato.

Mario Joel Ramírez Hernández

Doctor en Ciencias Sociales, con línea de investigación en Ciencia Política, por la Universidad Autónoma del Estado de México; Maestro en Ciencias Sociales, con Especialidad en Desarrollo Municipal, por El Colegio Mexiquense A. C.; Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad La Salle Bajío. Secretario de asuntos generales en el Centro de Investigación en Estudios Sociales y Sustentables (CIESS);

posdoctorante en el Programa Estancias Posdoctorales por México de CONAHCYT; profesor en la Facultad de Derecho, Criminología y Gobernanza en la Universidad La Salle Bajío y del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato.

Katya Rodríguez Gómez

Profesora-Investigadora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guanajuato, Campus León. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es Doctora en Sociología por la Universidad de Essex, Reino Unido; Maestra en Estudios Urbanos, por El Colegio de México; Licenciada en Sociología, por la Universidad de La Habana. Sus principales líneas de investigación son: Pobreza, Grupos vulnerables y Política social.

Sofía Salgado Remigio

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e Investigadora en la Coordinación de Humanidades. Adscrita al Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia en México del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Irma Eréndira Sandoval

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fundadora y directora del Laboratorio de Documentación y Análisis

de la Corrupción y la Transparencia (UNAM). Temas de especialización: Economía política, Democracia e instituciones, Corrupción, Rendición de cuentas y transparencia.

José Jesús Soriano Flores

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato. Doctor en Derecho con mención honorífica, grado otorgado por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en el programa interinstitucional de las Universidades públicas de la región centro-occidente de la ANUIES. Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Iberoamericana y Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Es autor de libros, artículos, capítulos de libros y ponencias sobre derechos humanos, publicados en México y diversos países. Es integrante de distintos Comités Editoriales. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores; Tutor de Doctorados en la UNAM, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad La Salle Bajío y Universidad Humani Mundial. Profesor Invitado de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica de Nicaragua (INE), del Instituto Estatal de Justicia Administrativa y de la Escuela Estatal de Estudios e Investigación Judicial, entre otras actividades académicas que realiza.

José Manuel Ledezma Rosas

Doctor en Derecho, con mención honorífica, grado otorgado por la Universidad Autónoma de Nayarit dentro del programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), región centro-occidente de México, registrado en el Padrón del Programa Nacional de Posgrados de

Calidad del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT). Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Tiene el grado de Maestro en Justicia Constitucional y Maestro en Derechos Humanos otorgado por la Universidad de Guanajuato. Actualmente realiza una estancia posdoctoral en la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, a cargo de CONAHCYT. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con Línea de Investigación y Generación del Conocimiento en Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

Correo electrónico: jm.ledezmarosas@ugto.mx

Diana Vicher García

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó un posdoctorado en Economía Financiera en la Facultad de Economía de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y miembro del Comité Asesor de Programas e Investigación del *International Institute of Administrative Sciences* (IICA) (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas) para el periodo 2022-2025. Actualmente, es Profesora-Investigadora de tiempo completo en el Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato y colabora en otros programas académicos en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como en el doctorado en Administración Pública de la Universidad Anáhuac.

Universidad de Guanajuato

Dra. Claudia Susana Gómez López
Rectora General

Dr. Salvador Hernández Castro
Secretario General

Dra. Diana del Consuelo Caldera González
Secretaria Académica

Dra. Graciela Ma. de la Luz Ruiz Aguilar
Secretaria de Gestión y Desarrollo

Dra. Elba Margarita Sánchez Rolón
Titular del Programa Editorial Universitario

*Transformaciones en la administración
pública y política en la 4T:
gobernabilidad, reformas institucionales
y participación social*

terminó su tratamiento editorial en
el mes de agosto de 2025.

En su composición se utilizó la
fuente tipográfica Crimson Text de
8, 9, 11.5, 12, 14, 18 y 21 puntos.

El cuidado de la edición estuvo a
cargo de Jaime Romero Baltazar y
Eduardo Martín del Campo Ramos.