



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE: 26481

***EL CONTEXTO POLÍTICO DEL PRESUPUESTO
EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE 1997 A 2010***

T E S I S

Para obtener el Grado de
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta:

Alfonso Mohedano Cabrera

Director de Tesis:

Dr. Ricardo Uvalle Berrones

México, D.F.

agosto, 2013

**A MIS PADRES
ELVIRA Y ALFONSO:**

Gracias, por su alegría, sus enseñanzas y sus valores me han permitido lograr que mis propósitos en la vida se vuelvan realidad.

Su recuerdo me llena de alegría y me enorgullece haber sido su hijo.

LOUR

*Gracias, por la entereza, con la cual me has acompañado a enfrentar los retos de la vida que gracias a ti, se han convertido en éxitos familiares y profesionales.
Y por todo tu apoyo que me impulso a iniciar y concluir este doctorado.*

LILI Y EDGARD

Gracias por la felicidad que me han dado, su cariño, su apoyo y hacer que el horizonte de mi vida sea feliz.

VALERIA Y PATRICIO

Gracias, ya que su existencia me ha demostrado que la vida, también premia a los abuelos.

GINA Y ADRIÁN

Gracias por las alegrías que me han dado, por demostrarnos que la distancia no existe, cuando hay cariño y por el ejemplo de vida que nos están dando, esto hace que mi camino por la vida siga siendo feliz.

ALICIA Y TORIBIO

Gracias, por brindarme su cariño y apoyarme con sus consejos y alegrías en el proceso de la vida familiar y el gozo de recordar las vivencias que hemos compartido.

JAIME Y MARGARITA

A MIS SOBRINOS

*Porque me han permitido, vivir en sus vidas,
en sus alegrías y en sus anhelos que se están
volviendo realidades.*

A LA SRA. SUSANA

*Por su cariño y demostrarnos
como enfrentar los momentos difíciles
y la disposición para disfrutar
los momentos bellos de la vida*

ANY Y CARLOS

*Por su cariño y por compartir los esfuerzos y las
satisfacciones del seno familiar.*

A LA FAMILIA MOHEDANO

*Les agradezco su cariño y su estímulo en el camino de la vida y que la añoranza de los que nos dejaron
educación, valores y ejemplos de vida, de esfuerzo, de superación y de unión, perdure siempre en cada
uno de nosotros.*

AL DR. RICARDO UVALLE

*Persona a la que siempre tendré como mi maestro, por su calidad humana, sus valores y la riqueza de su
enseñanza, que permitieron que esta ilusión sea una realidad.
Mil Gracias*

A MIS MAESTROS

*Con admiración y respeto
Los cuales a través de tantos años me
inculcaron valores, principios y me permitieron
en cada etapa de mi vida disfrutar sus
enseñanzas y que me facilitaron el poder
escribir el último capítulo de esta investigación,
con gran orgullo de llamarles MAESTROS.*

AL DR. JORGE MÁRQUEZ

*Gracias, por la perspectiva que me dio de la
investigación, fue fundamental para poder realizarla,
así como el valioso apoyo que me dio en el desarrollo
de la misma, siempre estaré agradecido.*

AL DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

*Gracias, por sus enseñanzas y por compartirme su
visión tan especial de la Administración pública,
agradezco profundamente el impulso que me dio en
este proceso del doctorado y en la investigación.*

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS

Rina, Ma. de Jesús, Alger, Daniel, César, José, David y Constantino

Los esfuerzos, los acuerdos y desacuerdos de pensamientos y de criterios claros y enriquecedores en las clases, provocaron que surgiera una amistad que perdurara por siempre, gracias por su aliento en las etapas difíciles de este doctorado.

iii A TI !!!

Que me brindaste ese valioso apoyo y que me aportaste tus críticas y me debatiste ideas y conceptos, y que me has impulsado cuando se presentan los momentos arduos de la vida, todo esto es lo que permitió que este proyecto se volviera realidad y el trabajo llegara a su conclusión.

!Gracias!

Í N D I C E

Página

INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO 1. PESOS Y CONTRAPESOS EN EL ESTADO MODERNO	18
1.1 LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES EN EL MUNDO MODERNO.....	19
1.2 DIVISIÓN Y COLABORACIÓN DE PODERES	35
1.3 AUTONOMÍA Y CONTROL DE LOS PODERES	41
1.4 LA RELACIÓN DEL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO.....	50
1.5 DESEMPEÑO DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO	53
CAPITULO 2. EL COMPORTAMIENTO DEL RÉGIMEN POLÍTICO EN MÉXICO	58
2.1 LAS INSTITUCIONES EN MÉXICO	58
2.2 REACOMODO DE FUERZAS Y AUGE DEL PRESIDENCIALISMO (1917-1970).....	61
2.3 DETERIORO DEL PRESIDENCIALISMO (1970-1988)	71
2.4 ACELERACIÓN DEL DECLIVE (1988 – 1994).....	74
2.5 AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO (1995 – 2000).....	80
2.6 NUEVA CORRELACIÓN DE FUERZAS (2000 – 2010).....	86
CAPITULO 3. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN EL ÁMBITO POLÍTICO	92
3.1 CONDICIONES ACTUALES PARA LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	92
3.1.1 Papel del Ejecutivo.....	97
3.1.2 Papel del Legislativo.	101
3.1.3 Papel del Poder Judicial.....	112
3.1.4 El Papel de los Gobernadores.	116
3.1.5 El Papel de los Presidentes Municipales.....	121
3.1.6 El Papel del sector social.	123
3.1.7 El Papel del sector privado.	126

3.2 NEGOCIACIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO	129
3.2.1 Negociación del Ejecutivo con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	129
3.2.2 Alianzas entre los partidos políticos.	133
3.2.3 Concurrencia de instancias en la negociación y aprobación del presupuesto.	134
3.3 APROBACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CORRELACIÓN DE FUERZAS Y SU IMPLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	136
CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN	139
4.1 MARCO HISTÓRICO	143
4.2 BASE JURÍDICA DEL RESPONSABLE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN...	145
4.3 PROCESO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	147
4.3.1 ¿Quiénes son los actores?	147
4.3.2 Motivaciones para participar.....	157
4.3.3 ¿Cuáles son las creencias de los actores?	158
4.3.4 Recursos para la Política Pública	160
4.3.5 Los lugares en donde se va a aplicar la política pública.....	171
4.3.6 El intercambio.	172
4.4 EVALUACIONES REALIZADAS A LA POLÍTICA PÚBLICA.....	176
CONCLUSIÓN.....	199
Bibliografía	213

INTRODUCCIÓN

La presente investigación, es producto de inquietudes que han surgido en el desempeño institucional dentro de varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las cuales tuve la oportunidad de conocer y aplicar el presupuesto público en políticas públicas en aspectos de salud, sociales, financieros y de desarrollo rural. También el devenir como servidor público me ha permitido participar en aspectos de organización institucional o sectorial, de planeación estratégica o de control y en todas estas observaba cómo las políticas públicas tenían diferentes formas de implementación y de aplicación de recursos públicos y al final, los avances que se lograban eran cuestionados por la sociedad al no responder a las expectativas que se tenían de ellas.

Esa visión era parcial y el propio desarrollo profesional me llevó a laborar en la otra parte de la interrelación del Estado Mexicano, que es el Poder Legislativo en el cual también la asignación de recursos públicos cobra mayor importancia a partir de 1997, cuando la sociedad determina que la mayoría parlamentaria no sea del mismo partido que tiene el Titular del Ejecutivo. Este fenómeno hace evolucionar la dinámica de las relaciones entre los dos poderes, situación que resultó importante analizar y estudiar.

De ahí que se considerara importante dar un enfoque teórico-práctico al fenómeno que se presenta en la Administración pública cuando se da esta nueva relación de poderes y se refleja en el contexto de las políticas públicas, por ello se decide profundizar con métodos y de manera sistemática en el contexto político del presupuesto y su impacto en la administración pública en los últimos trece años, título de la presente investigación.

Para cumplir con este propósito, se procede a estudiar y analizar cómo se han desenvuelto y cómo se desenvuelven actualmente los dos principales actores que son el Ejecutivo y el Legislativo, los cuales influyen y determinan las prioridades institucionales y qué influencia ha tenido la sociedad dentro de esta relación de las instancias del Estado Mexicano; misma que hace surgir nuevos actores como son los grupos políticos, grupos de la sociedad y otras instancias de carácter estatal y municipal, los cuales buscan el poder para influir en los procesos de gestión de la Administración pública, que también serán motivo de interés de estudio y análisis.

Es importante señalar que la relación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo motivo de esta investigación, es un proceso dinámico en el cual todavía se están dando ajustes en sus

nuevas interrelaciones, que aunado al proceso de democratización que están buscando los actores motivo de este análisis, incentivan el interés por estudiar la transformación que se ha dado en el actuar de cada uno; por ello, su estudio y su análisis son un reto a cada momento y más interesante y complejo es cuando la Administración pública tiene que realizar ajustes y cambios institucionales en busca de beneficios que la propia sociedad demanda.

Al momento de organizar el contenido de esta investigación se consideró que era necesario el complementar el trabajo con el estudio y análisis de una política pública de la actual agenda de gobierno de nuestro país; de ahí surgieron varias opciones, entre ellas estaban la de desarrollo social, la de comunicaciones y la de educación en su nivel básico; al final se decidió elegir esta última considerando la importancia que tiene para la sociedad por su impacto en el desarrollo económico social de nuestro país, por la cantidad de recursos presupuestales que se le han destinado y por el conocimiento y la experiencia personal que adquirí en la actividad educativa.

De igual manera la formación y desempeño que tuve por varios años como profesor de educación primaria, generaron inquietudes para profundizar en el estudio, análisis y explicación de la complejidad que presenta la educación, la cual tiene un espectro de regulación y operación dividido en tres niveles: la educación básica, la media y la superior. El abocarse a analizar los tres ámbitos hubiera sido muy interesante, pero la inquietud y tarea se deberá realizar en otros momentos; sin embargo, para motivos de esta investigación el análisis y el estudio se circunscribirán a la educación básica, que incluye los niveles de preescolar, primaria y secundaria. El propósito es profundizar y comprender el por qué ha sido y sigue siendo prioridad presupuestaria en las diferentes administraciones públicas y el por qué la educación en estos últimos años ha sido muy cuestionada por la sociedad.

Entender la complejidad de la educación en general es muy difícil, ya que al participar como maestro en el proceso de la educación me permite discordar en la visión de la educación que se tiene en una escuela de una ciudad y la educación que se imparte en una escuela de la montaña o en una de las comunidades pequeñas en nuestro país o bien; por qué en algunos lugares se cuenta con mayores recursos humanos, materiales, tecnológicos o financieros que en otros, a qué criterios obedece, etc., en fin, que todos estos elementos las hace diferentes repercutiendo en sus contenidos programáticos, en sus objetivos y por

consiguiente en sus sistemas de medición de los resultados o en los beneficios y el atraso de la sociedad que las circunda.

Las diferencias no sólo se dan cuando el ámbito geográfico es distante, sino también en las ciudades en las cuales existen zonas conurbadas donde resultan ser diferentes los grupos poblacionales circundantes a un centro escolar: la situación económica, la cultura de la zona, los hábitos y las costumbres, a manera de ejemplo se puede citar el caso de la Ciudad de México, en la cual no son similares las situaciones que tienen los educandos de la zona poniente que los de la zona oriente y es más notoria la diferencia cuando se analiza el entorno de una escuela de una zona urbana que cuenta con todos los servicios públicos, con otra escuela localizada dentro de una zona marginada, de las cuales hay muchas alrededor de la ciudad.

Uno de los aspectos más importantes en las políticas públicas es la fase de implementación; para la política de educación son los alumnos y los maestros la parte sustancial, ya que ahí es donde se da la enseñanza y el proceso de aprendizaje. Por ello, los maestros, los alumnos y su entorno son parte fundamental de esta investigación; sin embargo, antes de exponer esta investigación y su análisis, es necesario hacer algunas consideraciones referentes al contexto que presenta actualmente la educación básica en nuestro país.

Los servicios educativos a nivel básico se dan en tres tipos: servicios generales, indígenas y comunitarios. Las escuelas con servicios generales son aquellas que tienen instalaciones para que un maestro atienda un grupo en el cual los alumnos cursan el mismo grado y son de la misma edad, ese servicio está destinado para la mayoría de la población. La educación indígena es un servicio que también se da para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, en la cual el maestro debe hablar el dialecto que corresponda a la comunidad escolar y finalmente, la educación comunitaria que es un proceso de atención a los alumnos de manera emergente, en la cual un maestro atiende a varios alumnos no importando la edad ni el grado de aprendizaje, el maestro en este tipo de servicio es una persona habilitada como instructor que de manera temporal atiende a comunidades muy pequeñas, mismas que se hacen cargo de los gastos que este origine.

Una consideración más en la complejidad de la educación indígena y la de los grupos comunitarios, se presenta cuando el maestro debe atender de manera simultánea en un grupo, a varios alumnos de diferentes grados escolares, esto lo limita a obtener buenos

resultados al momento de hacer evaluaciones en el grado de aprendizaje; sin embargo, se les mide de la misma manera que a los otros maestros que sí tienen todas las facilidades para impartir la educación.

Durante el proceso de estudio de la política pública habrá que hacer una investigación a manera de no caer en este tipo de puntualizaciones como las señaladas, pero sí es necesario no perderlas de vista en el contexto del estudio y análisis de la educación básica, ya que el enfoque del ejercicio de la investigación es desde la perspectiva del impacto político del presupuesto en esta política pública.

Es bajo este esquema que se busca conjugar y dar un enfoque integral a las vivencias laborales, con los conocimientos académicos y con las herramientas administrativas que el propio desarrollo personal requería en el devenir laboral y las inquietudes del por qué de los resultados de los programas institucionales, los cuales a pesar de ser estructurados con las metodologías o técnicas establecidas por las áreas de planeación técnica, de las dependencias o entidades de la Administración Pública, no se veían culminados con los resultados o beneficios esperados y notar cómo a pesar de todos estos aspectos, la implementación de programas se daba de manera parcial; sin embargo, la Administración pública continuaba en su proceso de evolución y desarrollo en busca del beneficio y bienestar de la sociedad.

La evolución de la humanidad obedece a las necesidades y a los nuevos planteamientos que el hombre busca para lograr una sobrevivencia dentro de los ámbitos más ríspidos y disímolos. Es por ello que cada región, sociedad o individuo, tienen la necesidad de hacer evolucionar su pensamiento, reglas y forma de convivir. Para ello, han provocado que sus reglas sean acordadas y convenidas con los otros individuos con los que deciden coexistir, desarrollando así las herramientas de apoyo para que sus tareas se les faciliten, a través de las reglas que ellos mismos han convenido a fin de alcanzar su plena convivencia.

Esta evolución es motivo y preocupación de los estudiosos de todas las ciencias quienes se abocan a estudiarlas y analizarlas desde diferentes perspectivas y con diferentes propósitos, entre ellas se pueden destacar: la antropología, la historia y la sociología, encontrándose asimismo dentro de éstas, los estudiosos de las técnicas y herramientas administrativas que se han adoptado en este proceso de evolución.

En el desarrollo de los elementos administrativos sobresale la participación de aquellos actores que fueron formando grupos y asociaciones hasta llegar a integrar sociedades, las cuales definieron la forma de otorgar el poder a algunos de ellos para organizarse y establecer reglas que los autogobernara y así, lograr una convivencia justa y equilibrada para todos los integrantes de su sociedad.

Cabe destacar que la dinámica del proceso de evolución de la humanidad, no ha tenido un solo ritmo, ya que han existido épocas en las cuales su desarrollo ha sido más complejo que otras, estos altibajos que ha enfrentado han sido generados por factores como los fenómenos naturales, la problemática en salud o la falta de los mínimos de bienestar, problemas de territorio, los aspectos sociales, los de la lucha por el poder, los religiosos, la lucha de las clases sociales; o bien, ya en tiempos más cercanos, los derivados de corrientes políticas o por problemas bélicos, los que generan nuevas necesidades y nuevas respuestas de los individuos ante esta compleja convivencia de la propia humanidad.

Es así como el estudio, el enfoque y el surgimiento de nuevos espectros, provocaron interés por analizar cada una de estas etapas de la historia. Las consecuencias y repercusiones de estos fenómenos, también han originado el surgimiento de nuevas teorías o corrientes ideológicas, lo cual provoca necesariamente que las metodologías para el análisis y el estudio de ellas, estén en constante reelaboración de sus principios y por ende de sus objetos de estudio.

Consecuentemente, al cabo del tiempo surge el Estado Moderno como gran institución y organización política de la sociedad, creando las figuras jurídicas que permiten la emisión de reglas e instituciones. Una para emitir las reglas, otra que se encargue de vigilar que se cumplan y finalmente, la responsable de realizar acciones para el servicio y bienestar de todos.

Dentro del surgimiento de instituciones, la historia hace referencia a múltiples formas de gobierno (monarquía, dictadura, parlamentarismo, república federativa, presidencialismo etc.) que las sociedades han elegido en cada momento de su propia historia. Sin embargo, sobresalen dentro de su desarrollo las figuras que han adoptado para definir a los responsables de emitir leyes y a los responsables de hacer que se cumplan. Por ello, su papel ha sido importante dentro de la convivencia de la sociedad, ya que la delegación de sus atribuciones ha sido para tener grupos que se encarguen de establecer el orden jurídico

y a otra de llevar a cabo las actividades que den servicios y bienestar a la sociedad; sin embargo, a las dos también se les han establecido límites en su ámbito de acción, con el propósito de acotar su margen de poder en busca de equilibrio y dejar enmarcado normativamente entre los que determinan el ámbito de actuación y por ende, los que tienen que ejecutar acciones de gobierno.

En el proceso de evolución de las sociedades, se presenta la necesidad de ordenar y realizar las acciones que persigan el bien común; de ahí el surgimiento del binomio gobierno-administración, proceso que se viene dando dentro de las tareas de la administración pública. Esto ha sido un motor para la identificación y el crecimiento de las sociedades.

Nuestro país no es un estado ajeno a este proceso de evolución de la Administración pública, el cual ha sido muy rico ya que de los ministerios que existían en la administración de Don Porfirio Díaz para atender a una población de 15 millones de personas en los principios del siglo, se ha dado el proceso de creaciones, transformaciones, mutaciones o supresión de instituciones, a veces con aciertos y en otros casos obedeciendo únicamente a criterios personales de los gobernantes; sin embargo, la administración pública no ha detenido su proceso de evolución, lo que permite en la actualidad brindar cobertura a una población de más de 100 millones de personas y ser capaz de dar respuesta a una sociedad cada vez más grande y en consecuencia, más demandante de servicios y más exigente en la rendición de cuentas.

Considerando los procesos de evolución y las nuevas realidades que presenta la administración pública, se consideró como centro de estudio de la investigación, el comportamiento de las Instituciones que inciden en la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto en México, dada la relevancia que tienen en la actualidad las interrelaciones que se dan entre los actores, siendo en ocasiones complejas porque obedecen a múltiples y diferentes propósitos; sin embargo, con acuerdos y acciones compartidas se logran arreglos entre los actores. Estos acuerdos hacen posible el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas, por ello en esta investigación se procederá a la revisión y al análisis de los comportamientos, propósitos e intereses de los actores, dado que su interactuar sin un propósito común hace que sus relaciones se vuelvan complejas y por lo mismo la comprensión y el entendimiento de este proceso resulta difícil de concebir para la

sociedad y termina siendo muy cuestionado por la misma ya que muchas veces está ajena a esta complejidad de interrelaciones e intereses.

Dentro del interactuar de las instituciones está la realización de acciones de gobierno, las cuales necesariamente requieren de recursos financieros, por lo que entra en juego la necesidad de buscar la mejor forma de administrar los recursos que el propio Estado capta de sus gobernados y poder determinar la manera de traducirlos y aplicarlos en acciones de bienestar y desarrollo en beneficio de la mayoría de la colectividad.

A través de la historia han existido formas de hacerlo, a lo que se les ha llamado técnicas presupuestales, entre las cuales se pueden mencionar el presupuesto por objeto del gasto, que es el más tradicional y está orientado al control del gasto, el presupuesto funcional, el presupuesto programático, el que está orientado a la planeación económica, otro que da fuerza a la descentralización o bien, el presupuesto base cero. Aunque no son tema de esta investigación, no era posible omitir su existencia ni su importancia ya que han sido utilizadas dentro de la gestión pública, buscando eliminar que los recursos públicos sean asignados de manera aleatoria o al arbitrio de los gobernantes y que dichos recursos se encaminen a buscar técnicas y estrategias que permitan su aplicación basada en resultados, o bien, una administración de recursos basada en objetivos. En fin, todas estas conveniencias han despertado preocupación y formas de aplicarlas por los gobiernos para encontrar buenos resultados.

Las necesidades económicas, sociales y políticas de los países están inmersas en la evolución a la que se ha hecho referencia, por lo que los gobiernos como se señala, se han visto obligados a diseñar o adoptar diferentes estrategias o a retomar la experiencia de otros países, a efecto de asignar recursos para llevar a cabo las acciones que les permita cumplir con sus compromisos ante la sociedad.

Otro aspecto relevante en la aplicación de recursos públicos ha sido el considerarla como un elemento de planeación y organización de acciones que la administración pública debe de realizar en beneficio de la sociedad, por ello constituye una preocupación constante para encontrar y desarrollar métodos que brinden equidad y equilibrio al desarrollo de las políticas públicas y programas de gobierno.

Sin embargo, actualmente la distribución de recursos no únicamente obedece a un solo criterio técnico, ya que la diversidad de actores que participan en ella hace de este proceso

una tarea difícil y complicada. Para lograr una distribución acorde a los beneficios comunes, es necesaria la conciliación de intereses y determinación de prioridades de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

Es ahí cuando los actores designados por la sociedad para hacerlo, en ocasiones reaccionando a sus compromisos o a sus intereses individuales, los anteponen al bien común y por ende, surge la figura del poder político con base en las presiones y a los deseos de poder influir en la asignación de recursos, para hacer o fomentar acciones de gobierno a favor de su región o su comunidad.

Tomando en cuenta estas consideraciones y la importancia que para nuestro país reviste el presupuesto como instrumento en la asignación de los recursos para los quehaceres de la Administración pública y dada la relevante participación que tienen actualmente los actores en el proceso y la influencia de cada uno en la toma de decisiones, se consideró como eje de esta investigación la importancia de la negociación y autorización del presupuesto, para lo cual se procederá a analizar su confluencia en la política y en la administración pública, así como su impacto en las tareas de la agenda de gobierno.

Igualmente se consideró, el análisis del contexto político del presupuesto en nuestro país; sus implicaciones en los cambios institucionales y las repercusiones que ha tenido la Administración pública, en función a que los recursos públicos para su gestión, son distribuidos o asignados obedeciendo a diferentes criterios en cada una de las etapas históricas, junto con la evolución por parte de todos los actores participantes en este proceso.

Esta dinámica como se ve en la historia de nuestro país, estuvo centralizada por muchos años, durante los cuales las decisiones se daban de manera unilateral por parte del Ejecutivo; sin embargo, a partir de 1997 comienza un momento importante en la Administración pública, con el inicio de una redistribución del poder político, con base a que las fuerzas políticas empiezan a incursionar e influir en las decisiones del Ejecutivo y en la participación e influencia en el Legislativo como órgano autónomo ante el Poder Ejecutivo Federal, así como en otros campos en los cuales no tenían acceso. Es un cambio importante para analizar y comprender la transformación que ha tenido la definición de las políticas públicas dentro de la agenda de gobierno en estos últimos trece años. El hecho a destacar es que en 1997 el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo cual

favorece la ausente autonomía política del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, circunstancia que incide en el proceso del presupuesto público.

El propósito fundamental de esta investigación es analizar el proceso de elaboración, negociación y aprobación del presupuesto, así como su repercusión en la gestión de la Administración pública y la base de apoyo para realizarlo será el análisis y la explicación; para lograrlo, se utilizan el método de interpretación y el método de exposición, en los cuales van inmersas las experiencias obtenidas en el campo laboral.

El enfoque central de esta investigación es analizar las acciones y repercusiones que se han dado para definir y autorizar el presupuesto en un gobierno plural, para ello se procederá a revisar la configuración política de los entes que participan en su elaboración, discusión y aprobación, tomando en cuenta que en los últimos trece años, ningún gobierno tiene mayoría política en el Congreso. Asimismo analizar cómo las iniciativas del Ejecutivo entran en discusión y en cuestionamientos que limitan su emisión y por ende su actuar, que para lograr sus propósitos es necesario que se dé un proceso de negociación y de acuerdos, esta situación modifica las prioridades y políticas de la Administración Pública Federal.

Con ello, se pretenden alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los aspectos políticos que han incidido en la formulación y la aprobación del presupuesto en los últimos trece años, considerando la nueva relación del Ejecutivo y el Legislativo a nivel federal.
- Explicar si los cambios realizados en los últimos trece años al proceso de autorización del presupuesto, han permitido una mejor distribución y aplicación del presupuesto a favor de la sociedad en general.
- Estudiar la interacción del proceso de aprobación del presupuesto, considerando el fortalecimiento de las delegaciones estatales, la CONAGO y el fortalecimiento del Poder Legislativo.
- Estudiar y analizar las repercusiones que tiene el presupuesto en la Administración Pública Federal, y qué consecuencias tiene para sus programas.

Asimismo, en igual sentido de estos cuestionamientos, surgen otras interrogantes dentro de la investigación, como son: ¿Por qué los elementos con los que el Poder Ejecutivo configura

su propuesta de proyecto de presupuesto son cuestionados tomando en cuenta la autonomía del Poder Legislativo Federal?, ¿cuáles son las condiciones adversas para el Poder Ejecutivo cuando presenta su propuesta presupuestaria?, ¿en qué medida la conformación de la Cámara de Diputados ha influido al momento de analizar, opinar y distribuir los recursos del proyecto de presupuesto y también ha influido en la decisión de su autorización?, finalmente, ¿en qué medida las modificaciones y prioridades del presupuesto elaborado por el Ejecutivo y las reformadas por el Congreso, impactan en los programas de la Administración Pública Federal?

El contexto político del presupuesto en México es de sumo interés, por lo que es necesario analizar la aplicación que se le ha dado a los recursos públicos como estrategias de solución que las administraciones gubernamentales adoptaran en su momento para hacerlo un medio de la estabilidad social y política.

En los últimos trece años se ha recorrido el camino hacia la construcción de una democracia que a su vez, ha ocasionado situaciones complejas y difíciles en las cuales se han dado cambios de enorme relevancia. Pero aún bajo ese panorama se puede observar el proceso de renovación de las políticas públicas referentes al presupuesto y esto ha implicado cambios en las estrategias de operación de la Administración pública, los cuales repercuten en los beneficios y el desarrollo de los grupos de la sociedad.

El objetivo principal de la investigación es analizar de manera integral y darle sustento analítico y metodológico al proceso dinámico de carácter administrativo - político que es; la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto en nuestro país, ya que en este proceso participan instituciones que se deben estudiar y analizar de manera integral, ya que esta correlación se vuelve compleja e intrincada y sus acuerdos afectan la gestión de la administración pública y por consiguiente, la agenda de gobierno, el bienestar y el desarrollo de nuestra sociedad, para obtener la explicación y el entendimiento del éxito o deterioro de los programas y de acuerdo a la posición política que tenga la asignación de recursos.

De ahí la importancia e inquietud metodológica por investigar y adentrarse en el tema, puesto que es de utilidad ayudar a tener una visión integral y con un enfoque conceptual del por qué el interés o el desinterés de la sociedad en aspectos de la política presupuestal en nuestro país.

Esta investigación, tiene como propósito explicar un espacio entre la teoría y la práctica en el equilibrio del poder del Estado con la Administración pública y el contexto político en el cual se distribuyen los recursos presupuestales, para las agendas de gobierno.

La aportación de esta investigación es analizar y explicar cómo el proceso del presupuesto no sólo tiene elementos técnicos de fundamentación, sino que es objeto de intensas negociaciones políticas, lo cual implica que el comportamiento de la Administración pública adscrita al Poder Ejecutivo, ingresa a la arena política que es el Poder Legislativo, dado que este aprueba el presupuesto de cada año y que la misma se encarga de presentar y ejecutar ante el órgano legislativo cada año. En este caso, la investigación analiza y sistematiza la faceta política del presupuesto, sin desconocer los argumentos técnicos e institucionales que la sustentan, con base en los procesos de negociación que llevan a cabo los actores del poder.

Por otra parte, considerando a México más abierto, plural, diverso y democrático se observa que en el comportamiento del régimen político existen dos centros de poder constituidos en los poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos con atribuciones para intervenir en el proceso de elaboración, análisis, discusión y aprobación del presupuesto, a los cuales los ordenamientos constitucionales les definen su ámbito de competencia; sin embargo, la dinámica de la sociedad y la pluralidad de los actores han hecho que esta relación sea compleja desde el punto de vista de las interrelaciones y negociaciones, en las cuales también el Poder Judicial ha retomado importancia al formar parte de este proceso cuando se ha dado paso a controversias constitucionales en este periodo, (destacando la de 2004), en la cual se retomaron aspectos jurídicos que también será importante considerar como aspectos relevantes en la investigación, por ello se procede a analizar el papel que cada uno de estos actores tiene en el proceso de evolución sobre la dinámica presupuestal, en especial en el periodo de 1997 a 2010.

En consecuencia y dada la importancia de esta relación en la situación actual, en esta investigación se integra por el marco teórico que explica la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como el contexto que se da en la conjunción de responsabilidades que les establecen los ordenamientos jurídicos a cada una de las instituciones que participan en la elaboración, negociación y autorización del presupuesto en México. Para ello también se analizan las consecuencias que se daban en la Administración

pública, cuando el poder era de manera unilateral en la asignación de recursos presupuestales, o sea, en el periodo de 1917 a 1977 y posteriormente, analizar con estos elementos cómo se está dando dentro de un proceso de alternancia en el poder y con un Congreso altamente politizado en el cual ningún partido posee la mayoría y ver cómo se debate y se legisla de manera diferente por las distintas corrientes o grupos parlamentarios que lo conforman.

El estudio tiene un enfoque con aportación del análisis normativo y conocimiento empírico del proceso político administrativo en la negociación y autorización del presupuesto y su repercusión en la Administración pública, así como un análisis de las situaciones que se están dando cuando se empiezan a debatir y discutir asuntos inherentes a la sociedad que anteriormente se encontraban ajenos a las decisiones y opiniones de la propia sociedad y explicar la fase del comportamiento institucional, para lo cual se analizará la evolución de los actores considerando su contexto, reglas, tiempos, procesos y resultados e involucramiento en el presupuesto de la gestión administrativa y su interrelación que se da en las políticas públicas que conforman la agenda de gobierno.

Al efecto, la presente fase se ha trabajado en el periodo de 1977 a 2010 del modo siguiente:

- Análisis de los proyectos de presupuestos presentados por el Ejecutivo en los periodos críticos de gobierno de 1997 al 2010. (destacando 2005, 2007 y 2010).
- Estudio de la conformación de la Cámara de Diputados en cada uno de los periodos críticos, buscando entender el aspecto político adoptado por cada uno de los actores. Especialmente en 1997, 2000 y 2010.
- Análisis de las objeciones, cambios y posibles acuerdos tomados por las instancias que participaron en su discusión y aprobación.
- Consulta de los antecedentes bibliográficos de los debates (diarios de los debates) que se dieron en los momentos de la discusión.
- Establecer el fenómeno de causa y efecto en las decisiones al momento de la aprobación de los presupuestos.
- Analizar las repercusiones que han tenido estos cambios en las estrategias y prioridades de la Administración Pública Federal.

Con base en lo expuesto, se ha seguido el siguiente procedimiento de trabajo que consta de tres pasos.

El primero, consiste en revisar el análisis de las investigaciones ya realizadas relacionadas con este tema y trabajar con el objeto de la investigación; el segundo, es el conjunto de procedimientos relacionados con el proceso de la investigación y su contenido; finalmente el tercero, que se orienta al análisis de las instituciones que son útiles al objeto de estudio.

Una parte importante fue trabajar sobre la hipótesis central que es: Para tener políticas de Estado es imperativo concertar políticas públicas de manera formal, con visión estratégica a mediano y largo plazo, previas a la autorización del presupuesto.

Estructura de la Investigación.

Para fines de exposición, la investigación se estructura del modo siguiente:

En el primer capítulo se analiza la importancia de los pesos y contrapesos en el Estado moderno considerando división, colaboración y coordinación de tareas, para situar la funcionalidad institucional del mismo, sobre la base de la organización y el ejercicio del poder en la cual destaca la relación compleja de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el segundo capítulo se analiza la organización y el funcionamiento del régimen político en México, considerando el auge y declive del presidencialismo, el cual subordina al poder Legislativo, situación que se modifica a partir de 1997, tiempo en que la autonomía política de éste modifica la correlación de fuerzas hasta generar un ambiente más amplio de negociación y colaboración, que refleja un nuevo ambiente de colaboración política en términos más dinámicos y complejos.

El capítulo tercero se orienta a explicar la intervención de los actores políticos en el proceso técnico político del presupuesto, los sistemas de acuerdo y negociación, los criterios para estructurar y distribuir los recursos presupuestales, así como la base de la negociación que se desarrolla para dar cuerpo y compromiso a los acuerdos conseguidos. Se entiende al presupuesto en este caso, en un marco de correlación de fuerzas políticas que interactúan para que sea aprobado.

En el capítulo cuarto se analiza una situación institucional relacionada con el comportamiento empírico de la política de educación básica, a fin de esclarecer cómo funciona en el ámbito institucional, sobre la base de actores, objetivos, intereses, motivaciones, recursos y resultados, elementos todos que configuran su sistema de complejidad. Para ello se trabaja en la revisión de los factores que inciden en su comportamiento, en la esfera de las relaciones de poder.

Finalmente se estructuran las conclusiones de la investigación.

1. PESOS Y CONTRAPESOS EN EL ESTADO MODERNO

El Estado evoluciona en su actuar para determinar las formas de gobierno más acordes a las necesidades y requerimientos que la propia sociedad le demanda, el surgimiento y el desarrollo de las instituciones han conformado el accionar del Estado, buscando dar un equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos del poder, que permitan lograr beneficios y satisfactores para su comunidad.

Por ello las instituciones en el mundo moderno están siendo motivo de análisis y estudio, ya que el papel que tienen en la dinámica de la sociedad, las hace importantes y fundamentales en el desarrollo de la sociedad en general, las cuales cada día tienen mayor participación.

Por tal motivo, en este primer capítulo se analiza la importancia que tienen los pesos y contrapesos en el Estado moderno, se estudia la división, colaboración y coordinación de tareas, para situar la funcionalidad institucional del mismo, considerando la base de la organización y el ejercicio del poder en la cual se da la relación compleja de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Asimismo para delimitar y ubicar el contexto de la investigación se abordan aspectos específicos que resultan necesarios para determinar el contexto, ámbito y la competencia de las instituciones en relación al Estado, refiriendo sus atributos, los elementos que lo conforman, las diferentes formas de gobierno que se han adoptado a través del tiempo y la distribución del poder en las instituciones del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como, el análisis, su interrelación y la colaboración que se da entre ellos y como se ha delineado la autonomía de cada uno, además la importancia y las repercusiones que tienen estas relaciones en el ámbito de la Administración pública.

Para fines de esta investigación, la óptica en que se entiende al Estado es como la organización suprema del poder organizado de una comunidad y el modo de que en este se organiza y ejerce el poder con base en la lógica de pesos y contrapesos, aludiendo a la organización del poder.

Una forma funcional para entender la lógica de pesos y contrapesos que alude a los poderes del Estado, es la que trabaja el Dr. Roberto Rives Sánchez, asociando dos conceptos fundamentales, funciones y Estado, en este sentido "... se tienen las Funciones del Estado, es decir, el contenido de la actividad del Estado; qué es lo que el Estado puede o debe

hacer. La atribución abarca la actividad del Estado; la función, el medio de realizarla, es la forma de la actividad del Estado, la forma en que se ejercen las atribuciones, siendo éstas, hoy en día, la legislativa, ejecutiva y judicial”.¹

1.1 LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES EN EL MUNDO MODERNO

En las cuatro décadas recientes, el estudio de las instituciones se ha convertido en motivo de interés por parte de los estudiosos de la economía, la sociología, la política y la administración pública. La importancia de analizar su evolución radica en que éstas, son un factor fundamental para estructurar los diversos tipos de sociedad como por ejemplo la democrática. Con el estudio de las instituciones es factible entender los sistemas políticos y administrativos para comprender de manera precisa el por qué de la regulación de algunas políticas públicas y el surgimiento o devenir de los grupos sociales que conforman la interacción humana.

El proceso histórico de la política, la economía y el gobierno tiene como elemento importante de análisis, el cambio de las instituciones,² ya que éstas modifican, restringen y limitan la interacción humana; son las reglas, normas, conductas, metas, procedimientos y actividades que la sociedad crea para adaptarse a las circunstancias.

Un análisis de todos estos aspectos permite comprender y entender los hechos políticos, sociales, económicos y administrativos de la sociedad. El neoinstitucionalismo se convierte en una herramienta teórica y analítica útil para probar que las instituciones sí son importantes en el desempeño de una economía y en la legitimidad política, por ello, “se puede hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, el llamado Nuevo Institucionalismo que pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que desde la división más elemental del trabajo, hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la

¹ Rives Sánchez Roberto, *200 Años de Administración Pública en México. Génesis y Evolución del Federalismo en México*, Tomo VI, México, INAP, 2013, p.16.

² “El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.13.

interacción entre los entes sociales, los cuales carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros”.³

La complejidad que provocan los constantes cambios que se dan en la sociedad y por consiguiente en las Instituciones, motiva el interés por estudiar el fenómeno que los produce, así como las repercusiones que se generan en el contexto general de los grupos sociales, ya que las instituciones cobran relevancia dentro de nuestro modelo democrático y dan soporte al sistema político.

Por consiguiente, continuamente se realizan estudios y se dan enfoques diferentes a la estructura, funcionamiento y acciones de las instituciones. El institucionalismo y el neoinstitucionalismo, son importantes perspectivas de las ciencias sociales en el análisis de la temática institucional. Se puede decir que el estudio de las instituciones constituye la columna vertebral del análisis de la realidad social en cualquier país. El institucionalismo clásico nació apegado a la economía, al derecho y al poder político. Su estudio se agotó cuando únicamente tomó referencia de los regímenes políticos y las constituciones; es una perspectiva influenciada en la filosofía del mundo del “deber ser”, el cual en ocasiones se alejaba de la realidad.

Los máximos exponentes del institucionalismo se encontraban en la ciencia política británica, la cual perfilaba al Estado como órgano dominante proveniente de la institucionalización del poder político. Esta teoría se vio rebasada con la llegada de nuevas formas de operación, cuando se eliminó el uso de manuales y diagramas en las rutinas de los funcionarios encargados de ejercer las políticas públicas.

Como respuesta a esta necesidad de lograr un cambio en la comprensión de las instituciones, surge el neoinstitucionalismo, con explicaciones sistemáticas enfocadas al estudio de los actores en la creación de procedimientos y su relación con los actos administrativos, así como en el uso racional de presupuestos y en apego a los fines propios del Estado.

El institucionalismo y el neoinstitucionalismo dan importancia a las instituciones, estructuras, reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran el análisis económico

³ Romero, Jorge Javier, “*Estudio Introductorio*”, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, Powell Walter W. y Paul J Di Maggio, México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, 2001, p.18.

desde la perspectiva de sus implicaciones al sistema político, como generadoras de reglas y conductas que pueden causar estabilidad o inestabilidad en el desempeño gubernamental y administrativo.

Retomando el concepto de racionalidad limitada desarrollado por H. Simón para mencionar que las posibilidades de adquirir, procesar y utilizar información son limitadas, se recupera la importancia de las instituciones para comprender el funcionamiento real de las organizaciones. Otros estudiosos como March y Olsen sostienen que las instituciones son las reglas del juego que ordenan los comportamientos de una organización y éstas son válidas aún sin estar escritas o contenidas en normas jurídicas, porque los individuos eligen obedeciendo bajo ciertas reglas y restricciones en condiciones de incertidumbre.

Los institucionalistas definen las “reglas” como las rutinas, la organización, los procedimientos, convenios, documentos, estrategias y hasta las tecnologías empleadas y utilizadas en la actividad política. Igualmente, incluyen las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos previos. Consideran que las rutinas son independientes de los actores que las ejecutan y de la rotación que éstos puedan tener.

Sin embargo, en determinadas circunstancias resulta palpable que la ejecución de las rutinas institucionales, no tienen el interés personal de quien tiene la responsabilidad directa de cumplirlas, por ello, “la conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente a cambio de ser tratado de manera apropiada, por lo que, hasta cierto punto, es indudable la existencia de un contrato”.⁴

En este contexto, se logra entender que las reglas del juego producen lo que hoy llamamos asertividad en el ejercicio de las rutinas organizacionales, lo cual minimiza los márgenes de incertidumbre y constituye la segunda premisa de esta teoría.

Esto lleva a considerar que las reglas resultan más firmes, en cuanto a que sus ejecutores las consideran las más adecuadas. Las rutinas permiten la coordinación de varios actos simultáneos para lograr el acuerdo de las partes involucradas con la obtención de metas coherentes. De este modo se evitan conflictos y aportan nuevos códigos con significados que faciliten la interpretación y atención del problema.

⁴ March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 68.

Las rutinas también conllevan a establecer términos comprensibles en los acuerdos impuestos, ya que regulan la actuación de los participantes, establecen límites en la negociación y otorgan soluciones viables. Por tanto, “las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo individuales y colectivas, limitando así la asignación de la atención, las normas de evaluación, las prioridades, las percepciones y los recursos”.⁵

En la década de los setenta, Cohen, March y Olsen, proponen un modelo alternativo al de racionalidad limitada para describir el proceso de toma de decisiones en las organizaciones y denominan a este proceso “bote de basura”. Con ello se refieren a las situaciones que enfrenta una determinada organización para la toma de decisiones ante las limitaciones de información, tiempo, recursos y aptitudes; se trata de buscar en la experiencia propia o ajena, soluciones eventualmente disponibles que sirvieron en el pasado para resolver problemas similares.

El nuevo institucionalismo cuando cita a la teoría organizacional, propone que tanto el diseño como la solución de los problemas, dependen del procedimiento de implementación de cada política, es decir, no concluyen con el estudio de las opciones de acción, sino que realizan la búsqueda y utilización de reglas anteriormente establecidas consideradas correctas.

Autores como March y Olsen señalan que el sentido de pertenencia por parte de los actores, resulta fundamental para el quehacer político. La pertinencia, ligada al concepto de identidad, hace que las acciones se adecúen y se conjuguen en la resolución de las situaciones planteadas. Las actuaciones políticas nuevas y relevantes logran su institucionalización a través de la implementación de reglas y rutinas; ambas motivo de atención del nuevo institucionalismo. Para ellos, las reglas comúnmente se reflejan en la experiencia histórica, lo cual no las hace accesibles a los actores que no vivieron esa experiencia por sí mismos. Consideran que, aunque las reglas tiendan y aporten el orden, igualmente pueden ser fuente de conflictos y errores, causando divisiones entre los actores, apatía, variabilidad y estaticidad en las acciones a realizar.

Sostienen que, tanto las reglas como las relaciones, se encuentran vinculadas entre sí de acuerdo con la confianza o seguridad por parte de los actores, en cuanto a que se establezca una conducta apropiada, “como las reglas a las que apoya, la confianza se basa más en un

⁵ *Ibíd.*, p. 71.

concepto de adecuación que en un cálculo de reciprocidad”.⁶ De ahí la importancia de que las reglas del juego que producen el sentido de lo correcto, deben provocar credibilidad en las rutinas organizacionales. Ello, para concebirlos como modelos viables con el mínimo riesgo posible de desviación de las metas originales a lo largo del proceso de implementación.

Ante los riesgos de abandono de los propósitos planteados en una política, el neoinstitucionalismo, propone no sólo una variación de la propuesta incremental formulada por Charles Lindblom, que sugería la toma de decisiones “paso a paso” de manera incremental para disminuir los riesgos de una planeación sobredimensionada, sino el reconocimiento de que la sencillez de un buen diseño institucional, puede ser más poderoso a la hora de evaluar resultados tangibles, que la idea de producir innovaciones ambiciosas.

El sistema político y la política misma, explican su estabilidad o inestabilidad, según los múltiples roles desarrollados en las instituciones políticas. Ya que las acciones históricas, sociales y económicas desempeñan factores fundamentales en la creación, permanencia o extinción de los actores de las instituciones políticas o ambos.

Por lo anterior, es básico para el neoinstitucionalismo analizar el cambio, el cual “típicamente consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional”,⁷ ya que la evolución histórica social nos da la pauta de los cambios en el desarrollo institucional y en la política misma. Ambas siempre están en constante evolución a través de cuatro etapas, en las cuales “...se pueden distinguir cuatro tipos importantes de cambio institucional: la formación institucional, el desarrollo institucional, la desinstitucionalización y la reinstitucionalización”.⁸

El neoinstitucionalismo, estudia a las instituciones de manera flexible a través de los enfoques sociológico, económico y politológico. El neoinstitucionalismo sociológico hace énfasis en el proceso de socialización, donde los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia. Las normas, valores, hábitos y los roles, conforman categorías centrales en el neoinstitucionalismo sociológico, “la vertiente sociológica del

⁶ *Ibíd.*, p. 90.

⁷ North, Douglass C., *op. cit.*, p. 110.

⁸ Ronald L. Jepperson, “Instituciones, efectos institucionales e Institucionalismo”, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 206.

neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones”.⁹

En este sentido, “esta perspectiva destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar y privilegiar algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes”.¹⁰

También el neoinstitucionalismo sociológico considera importante el estudio del ambiente y de los entornos culturales, sociales y políticos, a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan, teniendo así relaciones muy cercanas y estrechas entre los individuos (ciudadanos) y las agencias (organizaciones) dentro de un determinado sistema social y político. Asimismo, “el neoinstitucionalismo económico concibe a las instituciones como conjunto de reglas obedecidas, debido a la amenaza de una posible sanción. De modo que desde esta posición asumiríamos que los individuos se desempeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad en caso de romper una regla, de ser descubiertos y sancionados”¹¹, además, “fija el estudio de las instituciones a manera de mecanismos desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio. Las rutinas institucionales existen sobre todo, para reducir los costos entre individuos y grupos con el objeto central de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias”.¹²

⁹ Rivas Leone, José Antonio, “El neoinstitucionalismo y la revaloración de las instituciones”, en Revista Panorama, México, 2010, p. 40.

¹⁰ Powell Walter W. y Paul J Di Maggio, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 45.

¹¹ March, James G. y Johan P. Olsen, *op. cit.*, p. 23.

¹² Powell Walter W. y Paul J Di Maggio, *op. cit.*, p. 41.

Al neoinstitucionalismo politológico le corresponde el estudio del enfoque que integra los presupuestos del análisis racional de la economía y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política. Resultan importantes los mecanismos utilizados por los individuos y organizaciones en la toma de decisiones. Este enfoque pretende abordar el estudio de las instituciones tal cual son, así como su desempeño. Intenta no verlos únicamente desde el plano normativo y revalorizar estudios referentes a las instituciones, su liderazgo, desempeño y burocracia.

Otra visión social sobre la transformación institucional es aquella que “considera a la cultura como generadora de las instituciones, ya que éstas conforman el conjunto de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales”.¹³ Esta perspectiva toma en cuenta el cambio institucional como proceso que supone nuevos entramados, nuevas ramificaciones, la presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas y reglas de juego para lograr una mayor eficacia y estabilidad, aunque en muchas ocasiones no se llegue al fin buscado. El problema o disyuntiva en el campo social, radica en que dentro del cambio institucional es más fácil iniciar el proceso de cambio, que controlar sus resultados.

En diversas ocasiones no se logra la totalidad de los resultados esperados, sin embargo; se retoma el papel desarrollado por el Estado como principal productor de leyes, estabilidad e integración política de la sociedad. Paralelo a la importancia del Estado se encuentran los partidos políticos, las ONG'S y el parlamento, unos como integradores del orden y otros como parte de la estabilidad de los sistemas políticos. En consecuencia, “uno de los recientes reclamos de la sociedad a nivel mundial, es la exigencia de incorporar al análisis del comportamiento individual, el estudio de las instituciones de sus lógicas de acción y de las redes de interacción que se forman dentro de la sociedad que a su vez constituyen variables intervinientes de importancia como la capacidad de moldear y de intervenir en la fijación y transformación de las realidades sociales, económicas y políticas”.¹⁴

En este sentido, algunas instituciones son agregativas e integrativas. Las primeras agregan por medio de la negociación las preferencias diferentes de los ciudadanos. Las segundas

¹³ Rivas Leone, José Antonio, *op. cit.*, p. 42.

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 42-43.

crean por medio del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos.

En contraposición con el institucionalismo, que destaca a la imposición ejercida por las estructuras institucionales, el neoinstitucionalismo resalta la importancia de las instituciones, las cuales juegan un papel central en la estructuración de la política para que contenga estabilidad y certeza en su interacción.

De esta manera, el neoinstitucionalismo puede ser considerado una de las expresiones con mayor transdisciplinariedad y un avance en materia de economía y de la ciencia política. De ahí que el Nuevo Institucionalismo se aboque a estudiar el papel de los actores con nuevas rutinas e intereses en las reglas del juego y una naciente perspectiva por parte de aquéllos que quieren que la sociedad se modernice. Por tanto, "...uno de los elementos centrales de la vertiente del Nuevo Institucionalismo es, sobre todo, el análisis de la estabilización y del cambio institucional, con el enfoque de la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político, a partir de las modificaciones en las reglas, en las normas, en las tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas".¹⁵

El Nuevo Institucionalismo, desde el punto de vista político, retoma el papel que desarrolla el Estado como responsable del bienestar de la sociedad. Para ello el Estado ha emitido ordenamientos jurídicos constitucionales o normativos. Sin embargo, como parte del mismo efecto de evolución, han surgido otros actores, que de una manera directa o indirecta, inciden en los cambios que se pretenden estudiar y analizar.

El enfoque del Nuevo Institucionalismo político es importante para entender el papel de los grupos sociales o los partidos políticos que han influido en la transformación de acción del Estado. Este siempre busca la integración política en la sociedad a través del establecimiento de redes de interacción con la finalidad de generar acciones compartidas de bienestar y desarrollo.

El cambio institucional es producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, misma que se puede manifestar a partir de dos procesos diferenciados: el primero de orden agregativo y el segundo de orden

¹⁵ Espejel Mena, Jaime, Misael Flores Vega y José Luis Rodríguez Mena, *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2010, p. 46.

integrativo. *“Los procesos agregativos consisten en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades. Los procesos integrativos son aquellos en los que los ciudadanos participan en una dinámica de preferencias compartidas por todos”*.¹⁶

Esta clasificación nos permite establecer los principios sobre los cuales se va a desarrollar esta investigación. Aquí analizaremos a los actores que participan de acuerdo a sus facultades y atribuciones o bien de sus intereses, en las decisiones que producen cambios en las reglas del juego. Es decir, en la modificación de ordenamientos jurídicos y administrativos que habrán de generar cambios en las rutinas y costumbres de las instituciones, de los grupos sociales y en la propia sociedad y que éstas serán legalizadas o institucionalizadas por el propio Estado.

Conjuntando el contexto del Nuevo Institucionalismo y el propósito de la investigación, se considera pertinente contar con los elementos necesarios para lograr la comprensión de las nuevas reglas que han surgido a través del tiempo en las estructuras institucionales, porque *“el cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es la clave para entender el cambio histórico”*.¹⁷

Desde su origen, al Estado moderno le corresponden las tareas de organizar y definir las acciones que se requieren para que la sociedad tenga opciones de bienestar y desarrollo. Para ello, establece las reglas de integración y operación de los mecanismos que le permitan diseñar una organización que atienda y cumpla con los principios de mando y dirección de la propia sociedad. Es importante resaltar *“...que cualquier Estado, pasado o presente, ha tenido y tiene, dos fines principales para con la sociedad que lo forma: darle seguridad y justicia, a cambio de ello la población debe entregar sus contribuciones, mismas que van a formar los recursos públicos y el presupuesto de egresos de un país. En este aspecto es de resaltar que uno de los dos fines principales de cualquier Estado es dar seguridad a la población, y ello se da en dos planos, frente a las amenazas externas, contra otros poderes estatales y soberanías, y en el plano interior frente a los factores reales de poder”*.¹⁸

¹⁶ Rivas Leone, José Antonio, *op. cit.*, p. 43.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 39.

¹⁸ Rives Sánchez, Roberto, *op. cit.*, p. 15.

En este contexto general analizar al Estado es importante. Con su estudio se obtienen elementos que permiten entender por qué la Administración pública y la ciencia política han transitado a operar tanto en un Estado totalitario o autoritario a uno que tiende a la democracia.

Los cambios del Estado han transformado las disposiciones que organizan su operación en la sociedad. Para ello se han modificado aspectos normativos o constitucionales que permiten darle legalidad a sus acciones para persuadir a su sociedad del acatamiento de las nuevas reglas de operación institucional.

Las reglas y normas jurídicas que dan sustento al Estado, han sido establecidas en los marcos constitucionales y definidas por los responsables políticos de la población (elementos fundamentales en la existencia del Estado). La población, dentro de su poder de libertad y decisión, establece las reglas a las que debe sujetarse la responsabilidad y el funcionamiento del Estado.

El concepto político de Estado, “se refiere a la forma de organización social y política, conformada por instituciones, con el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado y bajo el reconocimiento por parte de la Comunidad internacional”.¹⁹ En su connotación legal y “para el Derecho, el Estado es una comunidad constituida por un orden jurídico determinado que presenta características propias, como la centralización de sus órganos internos, ámbito de validez espacial y temporal de su derecho interno: es decir, un territorio *Latu sensu* y una dependencia internacional”.²⁰ Asimismo, “la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano, y auto determinarse; tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene, desde ese momento, personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del Derecho”.²¹

El Estado moderno es una relación de dominación y ejerce la acción coercitiva en función de sus poderes en una circunscripción determinada, en este sentido es “la comunidad humana que en el ámbito de determinado territorio, requiere exitosamente como propio el monopolio

¹⁹ Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Mac- Graw Hill, 1997, pp. 13-14.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 65.

de la violencia física legítima”.²² Asimismo se considera como la "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial".²³ Dentro del Estado, las instituciones buscan garantizar el bienestar social en todos los ámbitos, siendo éste como magna institución y organización de la modernidad quien ejecuta las funciones de justicia, gobierno, seguridad y guía la relación con otros Estados.

El Estado actúa con una clara separación de funciones y para dar un servicio eficaz se rige por un principio ordenador: el Derecho. Este, es una limitante interna institucional que hace entrar al Estado en sumisión al orden jurídico. Así, nace la figura del Estado de Derecho. Hans Kelsen, siguiendo el formalismo jurídico alemán de la escuela neokantiana, elabora en 1911 su “Teoría pura del Derecho”, en la cual aporta un concepto nuevo de Estado. Lo despoja de los enfoques sociológicos y de los políticos-valorativos y lo presenta como un mero sistema normativo”.²⁴

Así, el Estado de Derecho crea la conciencia jurídica entre los hombres. Es un concepto que sustituye la imagen del Estado-fuerza, por el de una institución que busca el bien común en estricto apego a la ley. “Es en el Estado de Derecho donde convergen dos posiciones contrarias: la autonomía del poder público, creada por el Derecho y la sumisión del propio poder al orden jurídico establecido”.²⁵

Entre las diversas formas de organización del Estado se encuentran las concepciones "centralistas", "federalistas" o las "autonomistas", en las cuales el Estado, a través de las federaciones, regiones u otras organizaciones inferiores, ejerce sus competencias bajo el concepto de un Estado único.

Los Estados han surgido de manera diferente, en función de sus propias historias y sociedades. Ningún Estado se ha formado igual que otro. Oscar Oszlak, politólogo y economista argentino, especialista en el estudio del Estado y Políticas Públicas, propone el término “estatismo”, en el sentido de que los Estados con el paso del tiempo, van adquiriendo atributos propios para llegar a definirse como tales: la externalización del poder (económico, social, político o de seguridad) bajo el reconocimiento de otros Estados; la institucionalización

²² Weber, Max, *Política y Ciencia*, México, Ediciones el Aleph, 2000, p. 5.

²³ Herman, Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955, p. 142.

²⁴ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa, 1980, p. 244.

²⁵ *Ibíd.*, p. 251.

de su autoridad a través de la coerción, el manejo controlado de recursos económicos y por último, la internalización de la identidad colectiva mediante el uso de símbolos de identidad nacional. El Estado es la forma más importante y reconocida como organización social.

La llegada de la globalización ha deformado al concepto original de Estado, como en el caso de la Unión Europea, considerada supra-estatal. Los estados miembros decidieron transferir algunos de sus ámbitos de competencia a las instancias europeas de mayor poder, extinguiendo en parte, la soberanía original de cada Estado. Algunos grupos sociales no son reconocidos como Estado por estar bajo el dominio de otros.

Se consideran cuatro los atributos del Estado: el primero es la existencia de una burocracia; el segundo, un monopolio fiscal que controle los ingresos públicos y el presupuesto público; el tercero, una defensa armada; el cuarto, el monopolio de la fuerza legal que asegure la gobernabilidad y el Estado de Derecho.

Son tres los elementos que conforman al Estado. La Soberanía, como facultad del Estado para ser reconocido como institución con poder en un territorio determinado o a nivel internacional frente a otros Estados; el Territorio, que constituye el límite geográfico sobre el cual se desenvuelve y la Población, que es la sociedad sobre la cual se ejerce dicho poder. Existen Estados que no pueden identificarse como tales y tampoco puede percibirse en ellos un fin específico, ya que carecen de alguna o varias características de las anteriormente descritas.

Max Weber y Hans Kelsen justifican al Estado como un instrumento para la realización de cualquier fin. Desde el punto de vista de Max Weber, las asociaciones políticas han agotado ya todas las funciones posibles a través de la historia y ninguna de ellas puede ser considerada una precursora del Estado contemporáneo, identificando únicamente a la “violencia física” como elemento distintivo para conformar un Estado.

Kelsen coincide con Weber ante la dificultad de identificar a un Estado por un fin determinado y plantea que no es necesario que éste persiga un fin social específico, aunque sí pueda ser el instrumento. Se ha observado que existen Estados reconocidos por la comunidad internacional, alejados de la búsqueda del bien común para la sociedad y por ende, menos interesados en su relación con los demás. Estos Estados violan los principios generales del Derecho en su más pura esencia, como lo serían la justicia, la equidad y el bien común.

Los Estados existentes reconocen o no a los de nueva creación, aunque surge un problema cuando llega al poder un gobierno por la vía no constitucional, como en los casos de una revolución o golpe de Estado. Por ello, se reconocen posturas políticas que en la práctica internacional se les denomina como doctrinas.

El término “Razón de Estado”, inferido por Nicolás Maquiavelo, en su obra *“El Príncipe”*, significa utilizar el poder con cálculo, audacia y estrategia para mejorar su conservación política; implica gobernar con habilidad para no violentar con el poder la vida de los gobernados. Sin embargo, dentro de las libertades de la sociedad, puede atribuírsele la distribución del poder. Para ello, el Estado faculta a una institución para que ésta legisle las propias reglas de juego. De tal manera que a la otra instancia le da el poder para que administre los recursos con base en reglas que también establece. A una tercera instancia le da el poder para que vigile que se cumplan las normas y que las reglas del juego no se violenten, aplicando castigos y sanciones a quien las trasgreda.

En este contexto, el Poder Legislativo elabora leyes que son normas de conducta obligatorias; el Ejecutivo, a través de la coerción, les da cumplimiento; el Judicial, las aplica y ejecuta. El Poder del Estado se manifiesta en sentido estricto cuando es ejercido a través de la legitimidad o a modo de dominación de otro Estado que se somete y le delega el poder.

La distribución del poder es importante. De ahí la necesidad para establecer las reglas de manera adecuada y acorde a los intereses de la sociedad, ya que las facultades y atribuciones se traducen en poder. El poder legítimo es la capacidad para la realización de acciones con facultades otorgadas, ya sea a través del orden jurídico, de leyes, normas o disposiciones administrativas que permiten legislar, ejecutar acciones de gobierno y también de sancionar o para castigar y hacer que se respeten las normas establecidas, por ello es importante que las reglas del juego sean definidas para que los actores estén conscientes del rol que se les ha encomendado de ahí que “el estudio del poder en el Estado se tiene en el caso de las instituciones políticas oficiales del Estado... En las sociedades modernas el Derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder, pero no toda la actividad del Estado se da en el marco del Derecho y un análisis puramente jurídico de las instituciones políticas daría una versión parcial y falsa”.²⁶

²⁶ Rives Sánchez, Roberto, *op. cit.*, p.13.

El Estado debe conservar y desarrollar a la sociedad para que ésta le brinde legitimidad y legalidad a su poder político, así “desde la perspectiva de la razón de Estado, el poder es la suma de fuerzas que tienen su origen en la composición de intereses contrapuestos que viven en condiciones de carácter histórico en la vida misma del Estado. Toca a éste dotarse de los medios que le permitan luchar con eficacia ante sus rivales para no perderlo”.²⁷

Cuando una sociedad se organiza en un Estado, surge un tipo de organización regida por la ley y la política, que unidas ejercen sus funciones soberanas en un territorio determinado sobre su población buscando el bien común. Legón define al poder del Estado como cualquier tipo de energía ejercida para conseguir sus metas en favor del bien común de su sociedad.

Entre los atributos del Estado mencionados, que lo distinguen de otras instituciones, se encuentran la actuación de funcionarios públicos estables y la burocracia, la cual resulta vital para su funcionamiento administrativo y para el manejo eficiente de la Nación. Un atributo más lo constituye el monopolio fiscal, necesario para ejercer el control de los recursos económicos, los ingresos generados por la captación de impuestos, para la realización de estas acciones el Estado recurre a la burocracia. El Ejército permanente, es otra característica del Estado moderno, quien a través de la institución armada protege a la sociedad del exterior y en lo interior para mantener el orden. Asimismo lo utiliza para su defensa ante cualquier amenaza.

Para atribuirle la calidad de Estado, el monopolio de la fuerza física es otro atributo que tanto los Estados modernos como los contemporáneos utilizan para desarrollar el uso exclusivo y legítimo que aseguren el orden interno. Por esta razón el Poder Legislativo crea leyes obligatorias: el Poder Ejecutivo controla con el uso de mecanismos coactivos su cumplimiento y el Poder Judicial las aplica y ejecuta por medio de la fuerza legitimada.

El poder del Estado se muestra, en sentido estricto, en cuanto se ejerce por medio de la fuerza coactiva, y en sentido legítimo, por el reconocimiento de los dominados. De aceptar la sociedad cualquiera de las anteriores posibilidades, es como el pueblo reconoce a una institución con carácter de autoridad y le delega su poder.

²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública*, México, Editorial Plaza y Valdés, 1993, p. 304.

En este contexto surge un Estado con las características de ser general, único, indivisible y no personalizado, en cuyo ejercicio existe una cooperación, integración, coordinación y ordenación de la totalidad de los actores de la organización. Constituye una acción orgánica y funcional, propia de los gobernantes y gobernados.

Para Herman Heller, el gobernante no posee el poder del Estado. El Estado lo posee a través del poder legal. El Estado ejerce el monopolio de la fuerza y del poder con los requisitos de aceptación y reconocimiento de su comunidad dentro de su territorio. Cada tipo de gobierno justifica el poder del Estado en diferentes formas. Thomas Hobbes, máxima figura defensora del poder absolutista, justifica el ejercicio del poder sin límite alguno, a fin de que la paz, el orden y la seguridad, puedan ser garantizados por el Estado como *“una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.* El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene *poder soberano*; cada uno de los que le rodean es SÚBDITO suyo”.²⁸

Sin embargo, cuando quien posee el poder soberano abusa de la autoridad conferida por el pueblo, este tiene el derecho de destitución de poderes ya que en él reside dicho poder por tanto, “a pesar de que en una comunidad política sólida y bien constituida, que actúa de acuerdo con su propia naturaleza, es decir, para la salvaguardia de la comunidad, no pueda existir sino un poder supremo único, el legislativo, al que todos los demás se encuentran y deben estar subordinados. Como tal, el Poder Legislativo es únicamente un poder al que se ha dado el encargo de obrar para la consecución de determinadas finalidades, le queda siempre al pueblo el poder supremo de apartar o cambiar los legisladores si considera que actúan de una manera contraria a la misión que se les ha confiado”,²⁹ es decir, cuando gobiernan de forma autoritaria y desinteresados del bienestar social.

El Estado se erige como la expresión de la voluntad general en la búsqueda del bien común. El poder del Estado radica en un contrato social mediante el cual el pueblo cede sus derechos en favor de la comunidad ya que “así como la naturaleza ha dado al hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder

²⁸ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 141.

²⁹ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, España, Editorial Aguilar, 1980, p. 113.

absoluto sobre todos los suyos. Es éste el mismo poder que, dirigido por la voluntad general, toma, el nombre de soberanía”.³⁰

El poder puede estar esparcido en varias unidades territoriales independientes o autónomas, como en el caso de los Estados, por medio de un poder centralista. Los Estados confederados poseen una soberanía y gobierno propio con leyes e instituciones comunes establecidas a través de tratados. Es entonces cuando el Estado, a través de todos estos elementos, deberá establecer reglas que le permitan ejercer su poder para lograr una dominación política racional y que contenga valores previamente convenidos con la propia sociedad, evitando los encuentros de intereses unilaterales de los actores del Estado.

Son el marco constitucional, las normas administrativas, la configuración de los actores en cada uno de los ámbitos que conforman el Estado y las luchas de los actores políticos por abarcar mayores espacios de acción y lograr más facultades o atribuciones los que hacen que el poder adquiera un papel relevante en la conformación e integración de las instituciones.

Con base en el enfoque de la presente investigación, el régimen político tiene el siguiente perfil:

1. Alude al modo en que se organiza el ejercicio del poder.
2. Destaca una compleja relación del Estado y la sociedad para estructurar las relaciones del poder.
3. Puntualiza los poderes formales y constituidos del Estado, así como los poderes reales y más activos que tienen un lugar en la sociedad y que por su influencia en las estructuras políticas y sociales, son tomadas en cuenta en la regla de la conducción pública, en la negociación de las políticas públicas, en las leyes y en los acuerdos que se establecen entre los responsables de tomar las decisiones de carácter político.
4. Régimen político alude a las condiciones de cada país, cultura, identidad, instituciones; si el predominio es del poder ejecutivo –el régimen es presidencial– o si el predominio es del poder legislativo –el régimen sería parlamentario– situaciones

³⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Argentina, Editorial Losada, 2003, p. 16.

que se institucionalizan en las Constituciones Políticas las normas del derecho positivo.

Esta mezcla ha establecido nuevas sociedades con diferentes propósitos a lo largo de la historia de los países.

Estos elementos nos permitirán ver y entender de manera teórica y metodológica los fenómenos sociales que estudiaremos en capítulos posteriores. También nos abocamos en el siguiente apartado a analizar la importancia que ha tenido en la historia de las sociedades, la división y colaboración de los poderes en beneficio de los objetivos del Estado.

1.2 DIVISIÓN Y COLABORACIÓN DE PODERES

En el siglo XVII, la ciencia moderna concebía al mundo como una máquina, cuyo funcionamiento es regido por las ciencias matemáticas. Los pensadores de aquella época relacionaron el funcionamiento del reloj y la balanza para explicar el funcionamiento de los gobiernos, su división de poderes y la relación entre ellos. Un reloj es un instrumento mecánico artificial controlable con una organización propia que integra su mecanismo y sigue una rutina de aplicación que lo rige en una sola dirección. La imagen del reloj, llegó a convertirse en el símbolo del despotismo ilustrado: el autoritarismo del Estado. Es clara la transcripción de esta metáfora al aplicarla al sistema de gobierno, donde existe una autoridad, quien a su vez, ordena a sus subordinados bajo una dirección que persigue un fin determinado. En cuanto a la metáfora de la balanza, el sistema regula el equilibrio de poderes para preservar la libertad.

Las metáforas citadas constituyen la oposición de dos fuerzas: la represión y la libertad. El equilibrio puede lograrse dependiendo de quién lo regule y su maquinaria. Este equilibrio necesario en el funcionamiento de los poderes, fue el ideal de Montesquieu. Ningún elemento puede desequilibrar al sistema, ya que ningún otro lo permitiría. Este sistema “de pesos y contrapesos”, como lo conocemos en la actualidad, tiene como meta fundamental garantizar la libertad de los ciudadanos.

En los sistemas de gobierno mixto como España, donde son distribuidas las funciones del gobierno, existe una separación de poderes ejercidos por órganos distintos, independientemente del nivel jerárquico de sus miembros, para evitar la concentración del poder. Para lograr la separación de estos poderes, es necesario que el gobierno especifique

sus funciones con un poder judicial autónomo, como ocurrió en Inglaterra (siglo XVII) a través del conocido “balance of powers”, o equilibrio de poderes.

En este “balance of powers”, John Locke establece los límites a los poderes del Parlamento y del Rey ante el peligro de volver a un estado de naturaleza, en este equilibrio la división de poderes legitima al Estado constitucional. Locke aplica el positivismo en los Estados, por medio del establecimiento del Poder Legislativo, como un órgano investido con el consenso del pueblo; un Parlamento como poder supremo pero no absoluto, que elabore y emita leyes generales para todos, de acuerdo con la ley natural bajo las reglas propias de la legislatura.

A su vez, este Poder Legislativo debía tener como límite a la ley en la figura de máxima rectora superior, vinculada a la persecución de las metas del Estado como garante de la libertad de los ciudadanos. Así logra conjuntar la supremacía legal con la separación de poderes, basa su tesis en la superioridad de la ley con mayor jerarquía sobre el Rey y los ciudadanos.

La limitación del Poder Legislativo se aprecia en la relación que guardan entre sí la libertad y la igualdad. La separación de poderes se fomenta ante la creación de un gobierno emanado de un Estado de naturaleza social, respetado por una ley que trate a todos los ciudadanos por igual sin privilegiarlos o afectar sus derechos e intereses fundamentales como la propiedad.

El poder judicial limita al Poder Ejecutivo, como un órgano de carácter permanente para vigilar la aplicación de las leyes y subordinado al Poder Legislativo, éste a su vez, protege y justifica a la figura del Poder Ejecutivo en la búsqueda del bien común, al dejar de aplicar normas severas a través del indulto. En nuestros días, este tipo de actuaciones se denominan “interés general”, que significa la meta que debe perseguir la Administración pública en todas sus actuaciones.

Contrariamente, el Poder Legislativo no propone las estrategias ni los mecanismos institucionales adecuados para la regulación de las relaciones entre el Rey y el Parlamento, aunque sí limita sus funciones respectivas.

Montesquieu, en su obra “El espíritu de las Leyes” (1748), enriquece a la teoría de división de poderes. Muestra el vínculo entre el principio de legalidad y la división de poderes y realiza una clara distinción entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como órganos rectores de un Estado de Derecho de tipo liberal, tal como nos muestra en su metáfora sobre el uso

de una balanza, lo que se conoce como el sistema de pesos y contrapesos político y formula su teoría de la división de poderes. Este autor postula en su obra, en el capítulo VI “De la Constitución de Inglaterra”, en referencia a la constitución fundamental del gobierno al que hacemos mención, que “el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el Poder Ejecutivo que lo estará a su vez por el Legislativo. Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo”.³¹

La obra de Montesquieu se caracteriza por la optimización de recursos y la sencillez en la estructura institucional, con estrategias simples que provoquen el equilibrio de los elementos que integran el gobierno y donde la Constitución ordena la creación de instituciones que actúan sobre las fuerzas sociales. Su teoría de la división de poderes, basada en la racionalidad funcional, provoca la inmutabilidad y universalidad de las leyes a diferencia de los gobiernos mixtos.

Resulta interesante analizar las principales diferencias entre las concepciones de Locke y Montesquieu. Éste se basa en la libertad política y aquél en la soberanía del pueblo. El primero, da igualdad a los tres poderes y les otorga independencia a unos de otros, mientras el segundo establece la supremacía del Poder Legislativo sobre los demás sin regulación del Poder Ejecutivo. Montesquieu relaciona la teoría de la división de poderes con la forma de un gobierno mixto y Locke no aborda el tema en su obra.

Posteriormente, Rousseau en su obra “El Contrato Social”, propone la praxis a la teoría de la división de poderes, a través de la formalización estructural del gobierno, donde la libertad ciudadana es partícipe dentro de una socialización de la naturaleza humana. Expone asimismo, que cada individuo brinda en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es así, considerado como parte indivisible del todo. La voluntad general legitima el papel del ejercicio del Estado, quedando este último aún sobre la voluntad del gobernante o de cualquier tipo de gobierno.

Montesquieu presenta un Estado que puede ser modificado en función a su territorio y sociedad. Rousseau considera al Estado como un ente inalterable. Las ideas de Rousseau

³¹ Montesquieu, Carlos Luis, *El Espíritu de las Leyes*, Argentina, Editorial Lozada, 2007, p. 138.

cobran gran actualidad, ya que resulta común que los gobiernos enfrenten continuamente retos con ventajas y desventajas, adaptándose para legitimarse y siendo finalmente la voluntad general la que gobierna. En este sentido, podemos concluir que la división de poderes se originó a partir de la interacción de diversos factores sociales, políticos y jurídicos, para regir la vida humana en sociedad.

Las principales teorías de Derecho Público de Alemania durante los años veinte, crearon la personalidad jurídica del Estado con una visión corporativista de derechos públicos inalterables. Así surge la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen (1911). El positivista Kelsen expone que el Derecho obtiene su fundamento y validez en la teoría “pura”, en cuanto a su autonomía de creación e independiente de valores subjetivos. Niega por ende, al derecho natural. Toda norma estaría basada en otra anterior apoyada por la sociedad. Otorga al Derecho su carácter de ciencia y elimina las influencias psicológicas, sociológicas y teológicas en la elaboración de las normas jurídicas. La ciencia del Derecho estudiaría a partir de entonces a las normas posibles y su relación entre sí. La norma constituye una hipótesis jurídica y se explica en razón de un ordenamiento jurídico fundado en que todas las normas provienen de una ley suprema o fundamental: la Constitución.

Kelsen sería un postulante de la globalización jurídica de nuestros días, ya que pensaba que el Derecho Estatal encontraría su validez bajo el reconocimiento del Derecho Internacional y que la paz mundial se alcanzaría bajo el seguimiento de un ordenamiento jurídico mundial único. Actualmente, un nuevo modelo del Estado remodela a los poderes para salvaguardar y cumplir con los derechos sociales, ya que la sociedad está más inmersa que nunca en el campo del quehacer político para garantizar su libertad y derechos. La fuerza legitimadora del Estado deja de ser monopolizada y los actores la comparten.

El Estado, continúa guiando el rumbo de la sociedad con la participación de nuevos actores que se han colocado en su mismo nivel jerárquico y capaz de modificar sus políticas. Los partidos políticos igualmente participan, transformando el engranaje gubernamental, protegiendo a la ciudadanía en sus derechos y demandas.

En este tipo de Estado corporativista, diversos sistemas legitiman la democracia y los intereses de la sociedad. Bajo el Estado corporativista, el sistema político con el órgano Legislativo como eje central, debe modificar su marco institucional ante el nuevo reparto de funciones de los diversos actores; a veces autónomas y en otras compartidas o dependientes

de la política. Esta posición corporativista ha servido en gran medida para que la sociedad rechace el autoritarismo del Estado y a la vez emerjan nuevos actores con ideas políticas innovadoras. En consecuencia, la libertad de los individuos se encuentra íntimamente relacionada con la división de poderes.

Para Giovanni Sartori, el concepto de “libertad política” representa una posición de resistencia y solicita el auxilio por parte de la sociedad frente al poder arbitrario y despótico. Su doctrina ha sido adoptada en la mayoría de las constituciones políticas contemporáneas, y plantea que en cada Estado, cada uno de sus órganos (ejecutivo, legislativo y judicial), ejerza su poder de manera autónoma y sin la intromisión de los demás, lo cual no ocurre, debido a que cada órgano desarrolla su función, pero en algunos casos, lo realiza en conjunción con otro. Lo anterior comúnmente le sucede al Poder Legislativo, cuando el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para intervenir y realizar acciones de manera conjunta. Por esta razón, la presente teoría ha sido rebasada, aunque reconoce la división de los poderes del Estado, sus funciones y órganos que lo integran.

Este problema fue abordado desde el precursor Montesquieu, en su sistema de frenos y contrapesos de los poderes. Nadie imaginaría más tarde que la separación de poderes encontraría un obstáculo en el mayor crecimiento de poder del Legislativo. Las reglas del juego del Estado se han establecido en los marcos constitucionales y en las élites, quienes han decidido conformar el tipo de gobierno y el carácter de autoridad. Dicho marco, establece también cuáles son las libertades y obligaciones de los individuos para convivir dentro de la propia sociedad, así como el respeto que los individuos deben tener a las reglas de juego establecidas y a las instituciones implicadas.

El Estado requiere un profundo análisis histórico y teórico de su soberanía económica ante los retos que enfrentan los sistemas económicos del mundo, ya que esta problemática afecta a la política y a la sociedad. Por tal motivo, ha sido impostergable el replanteamiento de estructuras y normatividad para protegerla. En atención a dicha problemática, el Estado debe buscar nuevos rumbos, métodos e instrumentos para afrontar a una sociedad cada vez más participativa y que demanda soluciones eficaces y oportunas.

En este sentido, el Estado moderno preocupado en reconciliar los intereses de los sistemas político y económico, aporta nuevas estrategias a pesar de que algunos sectores como aquéllos poseedores del poder económico, reclaman su participación en acciones de Estado

y solicitan la retirada de éste como implicado directo en el sector económico. Estos sectores ejercen una influencia cada vez más directa en el Estado y también surgen otros actores que igualmente aplican sus poderes de presión y coacción sobre las instituciones.

Resulta innegable que todos los estratos sociales unidos en grupos, o aún los individuos de manera particular, vigilan y participan directamente en las tareas de un Estado antes paternalista y proteccionista, que ha olvidado las necesidades básicas de sus ciudadanos en la búsqueda de soluciones globales a los problemas colectivos. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), independientes del Estado, son un claro ejemplo del interés público en su lucha por la defensa de los derechos de la sociedad.

Jürgen Habermas, define como "sustitutoria" a la intervención estatal, en el ámbito económico. Parte de la sociedad desearía un Estado neoliberal, no intervencionista, con una mínima participación, a fin de que la industria logre un mayor desarrollo económico a través de la simplificación administrativa, una reforma fiscal óptima, el resurgimiento de industrias extintas y la inversión privada.

La importancia de la evolución en el proceso de la división de poderes, se ha dado como una necesidad del Estado moderno. El Ejecutivo es la base operativa-administrativa del Estado, mientras que al Legislativo le queda la mayor parte del aspecto político-normativo, a través de emitir e innovar el conjunto de las nuevas reglas del juego donde la sociedad realiza sus acciones de evolución y desarrollo en su propio beneficio. Con ello, se evita el distanciamiento entre la sociedad y el Estado.

La conformación del Poder Legislativo es de alta repercusión en las tareas de gobierno. Es la institución donde la representación de la sociedad se da con la diversidad de las corrientes políticas o partidos políticos y éstos, al realizar el proceso de legislación, determinan leyes y normas constitucionales que se deben acatar.

Las relaciones de gobierno constantes y dinámicas, hacen que la interrelación de los poderes Ejecutivo y Legislativo sea continua y permanente. En dichas relaciones, ninguno de los poderes puede quedar en la obsolescencia, porque cuando esto sucede, se originan problemas políticos de repercusión en toda la sociedad. Las reformas a estas relaciones, deben darse de manera ininterrumpida y acorde al dinamismo que la sociedad tiene como mecanismos para enfrentar sus demandas.

El enfoque de gobierno adoptado para esta investigación toma como referentes centrales a los autores siguientes, Yesenkel Dror, B. Guy Peters y Karl Deutsch, parafraseándolos se puede decir que gobierno significa: 1.- el movimiento organizado del Estado; 2.- el modo en que se elaboran y se cumplen las políticas públicas; 3.- el modo en que se divide y colaboran los poderes del Estado para dar vida al proceso de las políticas públicas, entendidas como proceso de gobierno y 4.- gobierno alude a la dirección de un país, la conducción de una sociedad y el timonel responsable de asegurar el cumplimiento de objetivos y metas públicas.

He aquí la importancia que reviste para lograr los fines planteados por el Estado, el debido cumplimiento de las funciones de cada uno de estos poderes, por lo cual es necesario que sus ámbitos de acción establecidos en ordenamientos constitucionales sean claros, precisos y que al mismo tiempo se establezca la colaboración que se debe dar entre ellos.

1.3 AUTONOMÍA Y CONTROL DE LOS PODERES

El Estado es la organización que emite las normas constitucionales; ejecuta las acciones de gobierno y vigila que se cumpla la ley. Para hacerlo, desde el punto de vista democrático, lo mejor es que se conserve un equilibrio en el cual el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial actúen con autonomía. Esta autonomía entre los poderes, le permitirá a cada uno definir su organización, para lo cual, dichos poderes deben considerar sus necesidades, compromisos con la sociedad y problemas que tendrán que enfrentar, a fin de llegar a definir su estructura.

Asimismo, es indispensable que se generen reglas de control que permitan al Estado un desarrollo equilibrado y acorde a las necesidades, libertades y obligaciones de la comunidad que los estableció. “Desde luego los términos del control son variables y la intensidad con que se ejercen corresponde al diseño constitucional adoptado. No en todos los casos se alcanza una relación simétrica y, por un esquema deficiente o por una decisión deliberada, es común encontrar que entre los órganos del poder existen relaciones que favorecen la posición de alguno de los dos órganos políticos del poder”.³²

³² Valadés, Diego, *El Control del Poder*, México, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 24.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, necesariamente su evolución resulta acorde a la configuración de los grupos políticos que lo conforman. Éstos, tendrán que ir luchando porque su ideología tenga mayor cobertura y logren mayor poder dentro y fuera del ámbito legislativo. Lo anterior, porque uno de sus propósitos es responder a las promesas, compromisos y obligaciones ante sus representados.

Los grupos de las élites, igualmente tratan de influir en las decisiones del Ejecutivo a través de normas y leyes que les permitan cumplir sus objetivos.

La forma de gobierno que los países adoptan, se refiere a la manera en cómo están constituidos los órganos del Estado en relación al Poder Ejecutivo y los órganos que ejercen las funciones soberanas con el mutuo enlace con que deben ser tratados y relacionados entre ellos, “en la antigüedad, forma de Estado y forma de gobierno eran considerados sinónimos”.³³

Inglaterra es el prototipo de un país que ha adoptado el sistema parlamentario; Estados Unidos es el creador del sistema presidencial; Francia establece a partir de la V República un sistema semipresidencial, una combinación del sistema presidencial y del parlamentario, y Suiza es un país federalista, con una democracia participativa y neutro, sobresaliendo con un sistema de gobierno directoral, como un subtipo de los regímenes democráticos constitucionales, que comparte este estatus con la democracia directa, el gobierno de asamblea, el parlamentarismo, el gobierno de gabinete y el presidencialismo y contiene una estructura colegial del Poder Ejecutivo.

Por ello resulta conveniente, abordar las características de los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial, como aquellos considerados los más implementados en el mundo.

El sistema parlamentario se caracteriza por un poder legislativo, denominado parlamento, en donde se centra la legitimidad democrática, aunque este parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como en el caso de un Rey dentro de una monarquía (Inglaterra), o de igual legitimidad, bajo el mando de un presidente en una república parlamentaria (España).

³³ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 1999, p. 80.

En este sistema parlamentario, la función de orientación o dirección política es compartida por el jefe de Estado, el gobierno y el parlamento. El parlamento puede ser disuelto y el gobierno debe contar con la confianza de la Cámara baja, aunque también está sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción, de censura de un voto de desconfianza por parte de la Cámara alta. El gobierno puede proponer al Jefe de Estado, al Rey o al Presidente de la República la disolución del Parlamento y el primer ministro, dependiendo del caso, deberá notificarles a éstos últimos la decisión para convocar a nuevas elecciones.

Curiosamente, los miembros del gobierno pueden ser también miembros del parlamento, mas no necesariamente éstos deben ser parlamentarios y la mayoría parlamentaria designa al jefe de gobierno o primer ministro. Cabe resaltar que en el parlamentarismo, el Poder Ejecutivo es dual ya que existe un jefe de Estado y un jefe de Gobierno y la Cámara Baja, a diferencia de la Cámara Alta (Senado), tiene mayores facultades de control sobre el gobierno.

Este sistema parlamentario constituye un complejo institucional que aún en sus diversas modalidades de ejercicio, permite respetar el equilibrio entre los órganos constitucionales, sin aprobar que alguno de ellos actúe sin el control de los otros. Entre todos (jefe de Estado, gobierno y parlamento), distribuyen las dos funciones políticas del Estado: la deliberativa y la ejecutiva, sin ser éstas de competencia exclusiva de ninguno de los tres órganos o ser ellos excluidos del todo.

El sistema presidencial posee dos características fundamentales: la legitimidad democrática dual, donde el presidente, titular del Poder Ejecutivo y los miembros del Poder Legislativo son elegidos por el pueblo y la rigidez del sistema presidencial, basada en un periodo de funciones fijo, tanto para el Presidente, como para el Congreso electos.

En el presidencialismo existe independencia entre el cargo del Presidente y del Poder Legislativo y, la duración del Poder Legislativo, es independiente a la del Presidente. Este sistema presidencial cuenta con la libertad para nombrar o remover a un ministro, la limitación a la reelección o a la no reelección, la dualidad de funciones en una sola persona, ya que el Presidente ejerce las funciones de Jefe de Estado y Jefe de gobierno. Esta forma de gobierno presidencial está diseñado conforme a la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que es la base de su sistema de controles y balances (checks and balances).

Actualmente la legitimidad democrática dual ha resultado conflictiva debido a los controles que pueden ejercer el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y viceversa, sin que pueda distinguirse quién es quién en la representación de la voluntad popular, lo que se conoce hoy en día, en opinión de muchos estudiosos de los fenómenos políticos como “gobierno dividido”, como lo analizaremos más adelante, y nace ante la posibilidad de un Presidente electo por un determinado número de electores afines a un partido, quienes a su vez, eligen a un Congreso dominado por un partido diferente al del titular del Ejecutivo.

Desde el punto de vista electoral esto ha ocasionado conflictos, ya que un alto número de electores puede quedar con poca o nula representación, aunque desde el punto de vista jurídico, se aplican los mecanismos de control que el máximo ordenamiento jurídico (Constitución), le confiere el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

En este contexto y en referencia a la constitución de un gabinete, no se encuentra contemplado en el texto constitucional de los Estados Unidos, y a este respecto, Manuel García Pelayo señala “Washington comenzó a reunir a los jefes de departamentos, reunión que desde 1793 fue designada como “Gabinete”, más, en sus relaciones con el jefe de Estado ni en sus relaciones con el Parlamento, se parece a lo que en Europa se entiende por tal término”.³⁴

El “congresismo”, como un fenómeno político emergido del auge de la república parlamentaria donde se afianza el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, quien pierde relevancia política ante el primero y la clase capitalista asume el mando de la sociedad para consolidar su dominio de clase. “Ahora es el legislativo el núcleo de la vida política y como tal, instrumenta las decisiones fundamentales que se relacionan con la conducción de la sociedad civil”.³⁵ En el presidencialismo, la rivalidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo adquiere gran relevancia, cuando este último pretende implantar la forma de gobierno parlamentario. Esto ante un Ejecutivo débil donde el Legislativo invade el campo orgánico y funcional de la Administración pública y no surge un gobierno parlamentario, sino congresional.

³⁴ García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 397.

³⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *El Gobierno en Acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 136.

En esta forma de régimen político, las características de la Administración pública congresional se refieren a la deformación del régimen presidencial tendiente a debilitar al Ejecutivo mediante el predominio de los comités del congreso, donde el Ejecutivo queda supeditado a dichos comités que invaden las esferas de la Administración pública para asumir el mando del Estado y gobiernan a la sociedad civil. El Legislativo usurpa las funciones administrativas del Ejecutivo y ejerce además de la vigilancia y supervisión, las de organización y gestión, mismas que al ser de carácter administrativo, resultan incompatibles con sus funciones de elaborar y aprobar normas generales para la sociedad, por lo cual son anti ejecutivas, ya que debilitan al Ejecutivo y rompen la unidad de la Administración pública.

Igualmente, se limita la capacidad del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado. El Ejecutivo tampoco puede frenar constitucionalmente las acciones de los comités del Congreso. Las iniciativas del Ejecutivo son rechazadas continuamente y así éste no puede corregir las deficiencias de la Administración pública. Los comités del Congreso no respetan las competencias del Ejecutivo en contraste con el gobierno parlamentario, donde no atenta contra el Ejecutivo o los ministros, sino que los subordina y confiere a un primer ministro el mando de la Administración pública.

Otra característica asume que este sistema surge en condiciones históricas favorables al Legislativo, aunque como usurpador de la Administración pública origina la decadencia del Ejecutivo. En este contexto, Ricardo Uvalle hace referencia a los Estados Unidos de Norteamérica, como ejemplo histórico de la Administración pública congresional, donde las trece colonias que crearon a este país, se pronunciaron por no fortalecer al Ejecutivo sino al Congreso; situación que podemos observar, prevalece en la actualidad. El Poder Legislativo es desde entonces, la fuerza primordial del proceso político y en consecuencia debilita al Poder Ejecutivo.

Igualmente, menciona a Francia como un país con Administración pública congresional, donde, a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, el Ejecutivo posee una raíz monárquica y ha sostenido una gran rivalidad con el Poder Legislativo hasta el punto de cimbrar a la sociedad civil. En este país, el Ejecutivo es fuerte y su Administración pública es consistente. Desde 1791, el parlamento se impone al Ejecutivo y la asamblea nacional al regir la Administración pública, nombra a sus propios comisarios para apoderarse de la gestión pública.

Posteriormente, bajo el régimen de la monarquía, el Ejecutivo nombró también a sus comisarios y se rivalizaron los poderes del primero con el Legislativo. El Ejecutivo decreció en fuerza por la invasión de poder de la asamblea nacional con comisarios dotados de un poder extremo y otro conflicto en 1848 entre los poderes Ejecutivo y Legislativo por parte de las fuerzas parlamentarias pretendieron controlar al Ejecutivo. Actualmente, en Francia tiene gran peso la raíz monárquica. En su organización constitucional, el Ejecutivo es débil y dependiente de la asamblea legislativa. La debilidad del Ejecutivo, es su propia fuerza y sigue siendo el titular de la organización burocrática y militar, siendo depositario del poder material del Estado.

La dictadura soberana del Ejecutivo sobresale en países de raíz centralista fuerte, como en Francia, mientras que en los Estados Unidos de Norteamérica, país que no ha conocido el régimen monárquico, el congresismo no muere frente a un dictador soberano, sino ante un Ejecutivo presidencial.

El autor concluye su análisis, al afirmar que “la administración pública congresional fracasa al tratar de imponer el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, cuando los esquemas del capitalismo son propicios para que el Ejecutivo sea el centro de la vida política y económica de un país”.³⁶ En este sentido, un Ejecutivo fuerte, sería aquel respaldado por una mayoría en el Congreso y por una sociedad que lo legitime políticamente para cumplir y complementar sus funciones con el Legislativo, dentro de un ámbito jurídico igualmente dotado de normas constitucionales que garanticen el cumplimiento de su mandato.

Para el análisis de esta investigación, se considerará al Poder Legislativo de configuración bicameral, integrado por las Cámaras de Senadores y de Diputados, en las cuales se legislan las normas constitucionales y demás normas reglamentarias que conforman el marco de actuación del Gobierno mexicano.

Resulta importante el papel que juega el Poder Legislativo en el marco jurídico aplicable, ya que a través de sus facultades otorga una imagen y un rango de actuación al poder Ejecutivo. Ello, considerando que los Diputados y Senadores son los responsables de discutir y legislar para establecer las bases de estructuración del Gobierno de manera conjunta y así

³⁶ *Ibíd.*, pp. 137-149.

atender las necesidades e intereses de la sociedad para lograr una estabilidad económica, social y cultural de la población.

La obtención de mayores curules dentro de las Cámaras de Senadores o Diputados, hace que las corrientes políticas tengan mayores opciones de configurar el estilo de gobierno que desean y promover la institucionalización de las políticas públicas que se apeguen más a sus intereses. Las fuerzas mayoritarias darán así cierto sentido a la búsqueda de bienestar y desarrollo de la sociedad que las eligió.

Retomando al Poder Ejecutivo para este estudio, igualmente resulta importante analizar el contexto de su configuración desde el punto de vista de la Federación, por lo cual su actuación tiene repercusiones en diferentes ámbitos como el federal, estatal y municipal. Por esto resulta necesario que los poderes Ejecutivo y Legislativo, cuenten con atribuciones constitucionales suficientes para que su actuación cubra los ámbitos citados y también con facultades para atender de manera directa, las situaciones de necesidad de la población y en casos de excepción, a través de otras instancias de gobierno.

Para ello, también se analizarán en próximos capítulos las figuras de centralización y desconcentración, que son acciones que permiten tener un gobierno articulado para que cumplan con sus propósitos y generen cambios que les permitan estar acorde a las necesidades e intereses de cada uno de estos ámbitos de actuación.

En la mayoría de los Estados, se muestra preponderante la figura del Poder Ejecutivo frente a los poderes Legislativo y Judicial. “El Poder Ejecutivo ejerce las funciones de mayor trascendencia en cuanto a política interior y exterior se refiere: en el poder de nombramiento de su gabinete y en algunos países aún a los miembros del Poder Judicial con aprobación del Poder Legislativo, posee capacidad sobre el diseño de la política económica y monetaria; interviene en el ejercicio de recursos patrimoniales y financieros del Estado, lo cual ha originado una gran problemática respecto de los poderes restantes. La mayor parte de la burocracia al servicio del Estado resulta dependiente del Poder Ejecutivo. Todo esto hace que el Poder Ejecutivo posea una mayor importancia y sea vulnerado el principio de la división de poderes”.³⁷

³⁷ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 79-80.

El más autónomo de los poderes tal vez sea el Judicial, ya que las facultades que posee son para atender y vigilar el cumplimiento de lo que establecen los preceptos constitucionales y hacerlos respetar. Un aspecto interesante son las facultades que el marco constitucional le ha otorgado al Poder Judicial, cuando este funge como árbitro en la aplicación de las leyes. Lo anterior se presenta cuando existen diferentes puntos de vista o varias interpretaciones de la Ley entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; cuando existe alguna falta de precisión en la Ley o en la norma; cuando esta es poco clara y se presentan controversias o bien cuando hay acción por omisión legislativa.

En estos procesos es cuando la opinión del Poder Judicial es determinante, pues este logra establecer el equilibrio de los poderes, lo cual a veces resulta difícil por la visión e intereses de cada uno. Precisamente, el interés de tener mayor influencia en las acciones de gobierno ha provocado lucha y desequilibrio entre los poderes. Esto se observa cuando se analiza la historia política de un país, donde hay mayor participación o si actúa más uno de los poderes, se generan cambios en el pensamiento social. Cuando estos cambios permanecen por un tiempo y la sociedad los acepta, o bien cuando provoca otra forma de actuar de la sociedad, se puede llegar a reflejar en reformas constitucionales o marcos normativos, en los que se encuadre esta nueva actuación para los actores políticos. Cuando esto sucede, se puede decir que se ha logrado la institucionalización de los cambios.

Sin embargo, llegar a los cambios que se logran institucionalizar, hace a los propios actores más fuertes en los aspectos del poder político: “Así los cambios institucionales pueden tardar mucho tiempo en ocurrir y esto frecuentemente crea la impresión falsa de estabilidad o evolución lenta de las instituciones. De cualquier manera, la razón de la lentitud en el cambio institucional es la incertidumbre que rodea a las instituciones políticas, lo que las hace similares a las inversiones a largo plazo. Una vez que los actores políticos ven que un resultado es desventajoso para ellos, no necesariamente tratarán de modificar las instituciones políticas existentes; por el contrario, continuarán trabajando dentro del mismo marco institucional con la expectativa de que en la siguiente ocasión las condiciones externas trabajarán a su favor. Sólo después de una serie de fracasos, una institución

comenzará a ser cuestionada; sin embargo, incluso entonces, tomará tiempo construir las coaliciones políticas en torno a nuevas soluciones institucionales”.³⁸

Los cambios a las instituciones políticas a veces obedecen a planteamientos de la sociedad o también responden a intereses de los actores políticos. A través de la historia, se ha comprobado que aquél quien ostenta el poder político, desea acrecentarlo. Por ello, el control del poder forma parte de las tareas del Estado, quien para evitar la arbitrariedad de alguno de los poderes, busca que los otros tengan los elementos para limitar el acumulamiento de poder en uno solo. “Desde luego, se entiende que estamos refiriéndonos a los controles en un sistema constitucional democrático. En un orden autoritario los instrumentos de control no guardan relación proporcional con la magnitud del poder político. En este caso precisamente a mayor poder, menor control”.³⁹

Para lograr este control deben surgir opciones para que la sociedad, a través de sus representantes tanto en los Poderes Ejecutivo como en el Legislativo, proponga modificaciones a las reglas del juego cuando esto sea necesario. En la actualidad, se ha logrado que en los ordenamientos constitucionales del Estado moderno existan las normas y leyes que limiten las esferas de poder de cada uno de los actores del Estado.

En razón de lo anterior, la lucha por el control del poder se da entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y en mayor relevancia, cuando los ordenamientos jurídicos constitucionales le otorgan facultades al Poder Ejecutivo para proponer y publicar leyes o en su caso vetarlas, aún cuando se hayan aprobado por el Poder Legislativo.

El Poder Legislativo propone, debate, aprueba o rechaza las iniciativas emanadas del Poder Ejecutivo, también puede rectificar o anular el veto que haya emitido el poder Ejecutivo.

Dentro de la interacción que se da entre autonomía y control de poderes, se genera una relación de la cual depende en buena parte, el desempeño de cada uno y el cumplimiento de los objetivos del Estado. Por ello en el siguiente apartado se abordan los impactos e importancia de la relación entre estos dos poderes.

³⁸ Romero, Jorge Javier, *op. cit.*, p. 26.

³⁹ Diego Valadés, *op. cit.*, p. 27.

1.4 LA RELACIÓN DEL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

El balance del poder consiste en generar la vigencia de un gobierno que posea un sano equilibrio y exista un contrapeso entre los actores de gobierno. “No puede aceptarse ya la existencia de tres Poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de un Poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos; porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el principio de la unidad del Estado”.⁴⁰

Es innegable que esta unidad del Estado no puede ser garantizada, mas bajo la condición de que, entre la multiplicidad de autoridades y la especialización de las competencias de cada una de ellas, se combinen de tal manera que se logre una voluntad unitaria. Será entonces cuando se fortalezca la organización del Estado.

Si se pretende separar a los Poderes, es necesario que se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión. De otro modo, la voluntad del Estado estará en peligro de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios. Para que esto no suceda, los ordenamientos constitucionales modernos tienden a poner a los tres poderes en un contacto estrecho, compaginando sus funciones y procurando, por medio de la cooperación continua y recíproca, mantener la unidad política del Estado.

El Ejecutivo no se concreta a la función única de ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos, sino que aporta elementos a las facultades legislativas y judiciales que lo ponen en contacto con los otros Poderes. Esta aportación al Legislativo se da considerando que el Ejecutivo tiene la tarea de instrumentar y ejecutar los ordenamientos jurídicos en beneficio de la sociedad. Además, el Ejecutivo, como se ha mencionado, también puede formular iniciativas de ley y publicar las leyes una vez aprobadas por el Poder Legislativo. De ahí que la interrelación debe ser dinámica y oportuna.

Por su parte, el Legislativo buscará estar abierto a las necesidades de la sociedad a través de los integrantes de sus Cámaras. El Legislativo puede captar iniciativas e inquietudes de la sociedad y también habrá de considerarse que en este existen ciudadanos representados por el Titular del Ejecutivo.

⁴⁰ Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Librería Robledo, 1933, p. 13.

La relación que se da entre los poderes Ejecutivo y Legislativo resulta importante, ya que ambos son representantes de la misma sociedad y se requieren mutuamente, complementándose en el cumplimiento de sus funciones, es decir, de acuerdo con Jellinek no existen Constituciones que apliquen estrictamente la división de poderes, ya que continuamente un órgano toma poder frente a otro.

Hans Kelsen relaciona a la separación de poderes con la democracia y describe a esta como una forma de Estado. Clasificó a las formas del Estado o a las Constituciones en autocracias y democracias, como “la idea de la libertad política”. Este autor considera que el individuo es políticamente libre cuando está bajo un ordenamiento jurídico en el cual ha participado. Por ende, la democracia es la forma de gobierno donde los individuos participan en la creación del ordenamiento jurídico o el Estado, infiere que la democracia directa surge cuando la legislación, las funciones ejecutivas y las judiciales son ejercidas por los ciudadanos en masa, reunidos en una asamblea, dentro de comunidades pequeñas y en condiciones sociales sencillas.

Kelsen llegó a la conclusión de que tanto las autocracias como las democracias eran tipos ideales que no se daban en la realidad política de manera absoluta, sino ocurriendo una mezcla de ambas en el Estado.

Negó a la tripartición de poderes como un principio democrático, ya que en la democracia todo el poder debía concentrarse en el pueblo y donde no fuera posible la democracia directa el poder tenía que ser ejercido por un órgano colegiado cuyos miembros han sido elegidos por el pueblo y son jurídicamente responsables ante él. Pero para que se establezca una verdadera relación de representación, no es suficiente que el representante sea nombrado o elegido por el representado, sino que es necesario que esté jurídicamente obligado a ejecutar la voluntad de este y que el cumplimiento de esta obligación sea garantizado jurídicamente, siendo la garantía típica, el poder del representado de remover al representante en el caso de que la actividad de este último no se ajustara a los deseos de aquel. Llegó a definir como “ficción” la representación en la denominada democracia representativa.

Igualmente concedió gran importancia a la iniciativa popular y al referendo como formas de democracia directa. Para él, la iniciativa popular implicaba que el parlamento tenía que decidir acerca de proyectos legislativos firmados por un cierto número de ciudadanos, y el

referendo implicaba que ciertos proyectos aprobados por el parlamento tenían que ser sometidos al voto popular para obtener fuerza de ley. Reconocía además, que a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, les correspondían diferentes funciones y qué “...la democracia requiere que el órgano legislativo tenga control sobre los órganos administrativo y judicial”.⁴¹

Kelsen, admitiría más tarde la debilidad de su teoría, al atribuirle al Derecho un carácter “puro” y “apolítico”, al igual que los analistas políticos contemporáneos, pero aún así, es reconocido por su influencia en las ciencias jurídicas contemporáneas y su idea sobre la democracia resulta valiosa.

La evolución de los grupos políticos y las nuevas realidades económicas, políticas y sociales provocan que los poderes Ejecutivo y Legislativo entren en plena lucha y competencia por el poder y por la legitimidad ante sus representados. En este sentido, “la rivalidad estructural del Legislativo y el Ejecutivo muestra la división del Estado y la sociedad, porque el Legislativo es una conquista de la sociedad en el Estado y la administración pública a cargo del Ejecutivo, es la presencia material del Estado en la sociedad”.⁴²

De ahí la importancia que para el Estado representa el papel que cada uno de los poderes desempeña en la consecución de sus objetivos, ya que establece normas, rutinas y reglas del juego, en las cuales el proceso de atención a las demandas de la sociedad se da a través de estrategias o políticas de Estado, en las cuales se hace imperiosa la necesidad de relación entre ambos poderes.

Para realizar las estrategias o políticas de Estado se inicia un proceso de diseño, autorización e implementación por parte del poder Ejecutivo, quien posteriormente lo propone al Legislativo el cual lo debate y en su caso actualiza y emite su autorización, y al Poder Ejecutivo le corresponde realizar las acciones operativas para ello. En relación a los asuntos políticos que surgen en la actualidad y por la complejidad que representan, se hace necesaria la negociación política; es ahí donde los poderes se interrelacionan entre sí y surgen las negociaciones de carácter formal e institucional.

⁴¹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, p. 335.

⁴² Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, p. 169.

Hay procesos en los cuales el Estado establece ordenamientos constitucionales, con una interrelación de los poderes de manera formal e institucional. Así, a cada uno de los poderes le corresponde una parte del proceso de autorización. Por ejemplo, en lo referente a la creación de ordenamientos jurídicos relativos a los ingresos fiscales del Estado; al poder Ejecutivo le corresponde la instancia de elaboración y propuesta de autorización y al Legislativo, la función de analizarlos, debatirlos y en su caso aprobarlos.

Al estudiar en este apartado el tipo de relaciones que se dan entre los poderes, es necesario analizar el desempeño de cada uno.

1.5 DESEMPEÑO DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Es de suma importancia que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tengan sus ámbitos de competencia definidos y que las fuerzas políticas sean lo suficientemente equilibradas para garantizar la gobernabilidad y no abusen del uso y la aplicación del poder. De ahí la importancia de que estas reglas del juego estén contempladas en los ordenamientos Constitucionales, “si una Constitución no refleja los “factores reales de poder” entonces no es más que una “hoja de papel”.⁴³

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben orientar sus acciones con base en el ejercicio de políticas que fomenten la estabilidad social a través de una cooperación efectiva. De este modo, el Poder Ejecutivo sería efectivo porque cuenta con el mando del ejército y la policía, mientras que el Poder Legislativo sería efectivo porque cuenta con el control del presupuesto. Pero, ¿qué es lo que hace efectivo al Poder Judicial que no controla ni la espada ni la bolsa? Una respuesta generalizada que encuentra sus raíces en los ensayos de El Federalista, es que el Poder Judicial será efectivo si tiene la facultad de “declarar nulos todos los actos manifiestamente contrarios al tenor de la Constitución”.⁴⁴

Un sistema democrático no puede ser efectivo si no ejerce sus funciones en pos de garantizar los derechos sociales y su defensa, la democracia manifiesta la urgencia de adecuar la configuración interna de cada uno de los poderes en cuanto a sus instituciones, atribuciones y funciones para el cumplimiento de sus labores respectivas, porque “la

⁴³ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones Coyoacán, 1997, p. 29.

⁴⁴ Hamilton Alexander, James Madison y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 342.

coordinación de los poderes se origina cuando éstos actúan a partir de un sistema de correlación de fuerzas que se desarrolla para dar cumplimiento a la elaboración y aplicación de políticas públicas. En este caso, la acción del Estado es inexplicable sin la coordinación de los poderes; más aún, cuando se trata del Estado de Derecho, el cual tiene como punto básico de su eficiencia, que los propios poderes se respeten y apoyen para asumirse como una institución regia, en razón de la legalidad y legitimidad que debe tener de acuerdo a la visión de la democracia política”.⁴⁵

Resulta necesario que el Ejecutivo esté dotado de una estructura sólida con dependencias o instituciones públicas que le permitan cumplir las atribuciones de servicios, seguridad y bienestar para la población. Él es responsable de ejecutar las políticas públicas en beneficio de la sociedad a la que sirve.

Las instituciones democráticas reclaman la consolidación y redefinición de normas jurídicas para realizar de manera óptima sus funciones. Al igual que el Ejecutivo, el desempeño institucional del Poder Legislativo es importante. Está compuesto de elementos que la propia sociedad ha elegido (legisladores) para emitir, regular y derogar ordenamientos jurídicos constitucionales, que son de obligatoriedad general y en igualdad de aplicación para el Poder Ejecutivo. Por ello, deben existir instituciones que permitan al Poder Legislativo constituirse de tal manera que este obtenga la representatividad de toda la sociedad y que los intereses a proteger se vean reflejados de manera homogénea por un bien común.

Finalmente, el Poder Judicial también tiene un papel muy importante en las funciones del Estado. El Poder Judicial es el impartidor de la justicia y quien ve que las normas, leyes y reglas del juego sean cumplidas. Adquiere la figura de árbitro ante una controversia constitucional, aclarando el propósito de la Ley por parte del Legislador.

Los principios de autonomía de los poderes constituyen una de las principales premisas del Estado. Este debe, de manera dinámica, establecer el marco jurídico-administrativo y los mecanismos que permitan la interrelación de los tres poderes. En el marco jurídico-administrativo se configurará de manera gradual y flexible dicha cooperación diferenciada en relación a la evolución que tienen los medios internos y externos de cada sociedad.

⁴⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, “La Calidad de la Administración Pública Moderna”, en Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 44.

En este contexto se generan cambios sociales, económicos, políticos y culturales que los tres poderes deben concientizar para atender las inquietudes y necesidades de la población. De ahí que la configuración de los poderes evolucione y cambie constantemente. Eso genera transformaciones institucionales de cada uno y por consiguiente, nacen nuevas reglamentaciones que van desde el ámbito constitucional hasta el de administración interna de las propias instituciones. La dinámica social cada vez es más demandante de estas acciones de reforma.

La configuración de las nuevas reglas hace que la lucha por el poder de los diferentes actores en los Poderes Ejecutivo y Legislativo se regule entre ellos. Sólo así se logra llegar a procesos equilibrados de poder y por consiguiente a ejercer acciones de gobierno, “cabe aquí subrayar una cuestión que me parece relevante entre los actores que desarrollan la acción intencional deben distinguirse, al menos, dos tipos bien diferenciados: los agentes sociales (movimientos y grupos de interés) y los actores políticos capaces de procesar las demandas de aquellos dentro del sistema político”.⁴⁶

Ante este enfoque, los actores deben procesar las demandas de la sociedad; dentro de un régimen democrático se procede a elegir tanto al Titular del Poder Ejecutivo como a sus representantes en el Poder Legislativo. Ello con la finalidad de que se legisle y operen las acciones que le permitan al gobierno atender las demandas de la sociedad.

Paralelo a la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo, la sociedad forma grupos que realizan acciones de cooperación y apoyo al buen gobierno. En otros casos, existen grupos que a través de acciones de presión, provocan que los poderes modifiquen las leyes y normas en apego a las necesidades reales de su sociedad o bien, a los intereses particulares de cada grupo.

Una vez definidas las reglas del juego, la lucha por el poder establece un proceso de legitimización de los actores, tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo, en la búsqueda de dar resultados a sus representados. No se debe olvidar que la sociedad otorgó su confianza a los actores del Poder Legislativo para atender sus necesidades o bien, para cumplir los compromisos adquiridos como sus representantes.

⁴⁶ Romero, Jorge Javier, *op. cit.*, p. 25.

Es dentro de este esquema de coordinación, que la distribución de funciones y responsabilidades logra consolidar los principios de colaboración y participación en los fines y objetivos del Estado. También en este esquema se otorgan aspectos de poder político o administrativo para realizar tareas a todos los niveles de gobierno, permitiéndoles legitimarse ante la sociedad, ya que “la construcción del poder es un proceso que tiene sus raíces tanto en las instituciones que gobernar, como en la cultura política de las sociedades. Es por tanto, un proceso diferenciado que se relaciona con circunstancias propias y ajenas. En ese sentido, el federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder para hacer posible el sistema de instituciones que permiten a los diversos órdenes de gobierno-comunitario, federal, estatal y municipal, funcionar de conjunto para dar vida a la dirección política del Estado con el objetivo de que sea reconocido como una entidad soberana y que tiene capacidad para ejercer la autodeterminación ante los poderes no estatales, a los cuales debe gobernar con base en la correlación de fuerzas dada en la sociedad”.⁴⁷

El Estado se auxilia de la figura del federalismo para buscar pactos con las instancias de poder que el Estado central no puede realizar por sí mismo. En ocasiones, los estados o municipios tienen sus propias reglamentaciones y para no invadir esferas de actuación se busca tener negociaciones y acuerdos que permitan cubrir espacios de bienestar. En este sentido, “en un régimen democrático se alude al federalismo como un modo de organizar y ejercer el poder. Ello, para hacer posible el sistema de instituciones que dan a los órdenes de gobierno, mecanismos de distribución del poder. También existe otra figura, que es la descentralización, como un principio que reivindica los poderes locales para que tengan ámbitos de contención, defensa y realización que permitan su funcionamiento como instancias de gobierno. Es decir, como la conjugación exitosa de autoridad, leyes, recursos y atribuciones que tiene reconocimiento en la institucionalización del poder”.⁴⁸

En la actualidad, esta distribución de recursos está sustentada en las atribuciones y facultades de los poderes. Dentro de un sistema democrático resulta importante y complicado dicha distribución, ya que se originan grandes controversias relativas hacia qué programas y prioridades deberán canalizarse los recursos.

⁴⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 54.

Los compromisos de los que tienen el poder otorgado por los ordenamientos jurídicos y los que lo tienen por la representatividad de la sociedad, es grande. Por ello y recapitulando todos los conceptos y las teorías referidas en este primer capítulo, se constata la gran tarea que tiene el Estado: articular la diversidad de poderes, intereses, ideologías y necesidades de bienestar de los actores que conforman la sociedad, sin desconocer sus relaciones disímbricas, plurales y divergentes.

Es importante el estudio de la evolución y proceso que ha tenido la historia de la distribución del poder a través de ordenamientos jurídicos (como son los constitucionales), en los cuales se les dan facultades para actuar en nombre de la propia sociedad. De este modo, en el Estado moderno el poder no se debe concentrar en uno solo. Lo que se busca con esta distribución es un sano equilibrio en la actuación de los poderes y así como a cada uno se le asignan roles en el contexto del Estado, también se persigue que dentro de su autonomía, sea considerada la interrelación que debe darse entre ellos. Esta parte resulta muy compleja, por ello la analizaremos en la presente investigación.

¿Por qué resulta importante la existencia de esta correlación de fuerzas entre los poderes? Porque de ella depende en gran medida el desempeño institucional de estos poderes. Sus funciones se complementan y deben ir al ritmo de los requerimientos de la sociedad. Para ello se necesita la fortaleza institucional del gobierno para dar cabida a la consecución de las políticas dentro de un Estado democrático.

Sin embargo, cuando el Estado establece o modifica las reglas del juego, la lucha por el poder toma un camino de legitimización y es ahí donde los intereses del poder y las corrientes políticas, toman diferentes rumbos y orientaciones. Esto lo hemos visto en diversas etapas de la historia. Por ello, en el siguiente capítulo analizaremos las situaciones que a este respecto se han dado en nuestra nación al abordar el tema relativo al comportamiento del régimen político, la relación del Ejecutivo y el Legislativo.

2. EL COMPORTAMIENTO DEL RÉGIMEN POLÍTICO EN MÉXICO

La relación del Ejecutivo y el Legislativo

Las Instituciones tienen gran relevancia y repercusión en la evolución del Estado Mexicano, su influencia es importante porque han conformado la estructura y funcionalidad de los órganos que componen e interactúan en la organización política de la sociedad. Por ello, en este capítulo las analizaremos desde el enfoque del Nuevo Institucionalismo, lo cual nos permite estudiar el papel que éstas han jugado en la conservación del poder político y su repercusión en la Administración pública.

2.1 LAS INSTITUCIONES EN MÉXICO

La historia de nuestro país está sustentada por innumerables tipos de instituciones "...de acuerdo con su formalización en la ley... pueden ser formales e informales. Las instituciones *formales* son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público. Las instituciones *informales*, por su parte, son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres. Por su origen pueden ser sociales y estatales"⁴⁹ desde el enfoque y análisis del Nuevo Institucionalismo, estas instituciones le han creado su propia imagen y soporte histórico-cultural a través de las diferentes etapas históricas, desde la época de la independencia y la revolución; momentos que fueron de los más consistentes en sus contenidos conceptuales de libertad y de equilibrio del Estado.

En esta investigación nos abocamos al estudio de las estructuras a través de las cuales se logra institucionalizar por medio de ordenamientos constitucionales a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ello, brevemente nos remontaremos a las primeras constituciones que los fueron configurando. Cabe destacar que diferentes características políticas y económicas ocasionaron que los ordenamientos constitucionales tuvieran que ser reconsiderados continuamente, con lo que los poderes antes referidos se veían envueltos en una dinámica

⁴⁹ Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 66,67.

de atribuciones y restricciones en constante cambio para dar forma a un Estado con la capacidad y responsabilidad de proporcionar bienestar, seguridad y paz a la sociedad.

Es importante señalar que en el análisis de la evolución institucional, coinciden tanto el momento histórico, la situación política, la economía como los aspectos sociológicos de la población. Además, no debemos olvidar que el origen conceptual de estas instituciones, entendidas como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”.⁵⁰

En virtud de lo anterior, consideramos necesario precisar algunas relevancias de estas modificaciones en nuestro país.

En la sociedad mexicana, el 3 de octubre de 1824 se aprueba la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento jurídico que como proyecto pretende afianzar nuestra naciente vida independiente y “de esta manera nuestro país adquiere la forma de un gobierno constituido en una república, representativa, popular y federal. Para su ejercicio, el Supremo Poder de la Federación está dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.⁵¹ Sin embargo; a través de la vida política de la nación, se observa que nuestra división de poderes no es rígida sino flexible, característica que se finca en la necesidad de coordinación, distribución y control del ejercicio de los Poderes de la Unión.

Esta Constitución de 1824 es considerada como nuestro primer proyecto político a gran escala y estuvo vigente hasta 1835, cuando con la llegada de la guerra de Reforma entre liberales y conservadores, se dio origen a otra Constitución de tipo centralista, con lo cual se marginó al sistema federalista.

En 1857 se establece un nuevo ordenamiento constitucional, el cual en su artículo 50 estipula la separación de poderes en los términos siguientes: “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán

⁵⁰ North, Douglass C., *op. cit.*, p. 13.

⁵¹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 83-87.

reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.⁵²

Esta Constitución trata de evitar que el Ejecutivo recurra a ciertas prácticas ilegales para concentrar en sí mismo el poder, o para mantenerse en él por tiempo indefinido generando así un equilibrio a la función del Estado.

En la actualidad, el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos es el responsable de instrumentar los ordenamientos jurídicos constitucionales que emita el poder Legislativo. Asimismo, es el responsable de la gestión de la Administración pública y debe diseñar y establecer estrategias y políticas públicas para atender las necesidades de la sociedad, garantizando con ello su bienestar. Para cumplir con estas tareas, el Ejecutivo tiene la facultad de proponer una estructura administrativa que le permita desarrollar todas las actividades a que le faculta el propio ordenamiento constitucional. También es el encargado de la administración de los recursos públicos a través de un presupuesto que es autorizado por el Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo queda depositado en un titular, elegido mediante un proceso electoral y cuyo desempeño está limitado a seis años de ejercicio.

Por otra parte, al Poder Legislativo lo constituye un Congreso que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; quienes integran este poder tienen la facultad –y responsabilidad-, de proponer y discutir el marco jurídico que rige nuestras vidas. Los diputados y senadores son elegidos dentro de un proceso electoral o por designación de los partidos de acuerdo a la Ley de Procesos Electorales. El ejercicio de los diputados tiene una duración de tres años, mientras que el de los senadores se amplía a seis.

Finalmente, el Poder Judicial de la Federación es ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. Su fundamento se encuentra en el Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tras esta breve revisión de los poderes sobre los cuales se levanta nuestro sistema político, debe subrayarse que, a la vez que sus potestades han sido objeto de cambios en la medida en que se ha consolidado nuestro entramado institucional, también han sido variables las

⁵² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 614.

relaciones que han tejido el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial entre sí. Las diferentes facetas que ha cobrado ese balance se analizan en el apartado siguiente.

2.2 REACOMODO DE FUERZAS Y AUGUE DEL PRESIDENCIALISMO (1917-1970)

La lucha por el poder siempre ha sido una constante en el ámbito institucional de nuestro país. Para citar un episodio histórico que constata lo anterior, podemos remitirnos a 1910 cuando un grupo de ciudadanos inconformes presentó a la Cámara de Diputados un informe en el cual se señalan irregularidades en las elecciones presidenciales.

En este documento se denunciaba además al Presidente de la República, en vista de su intervención en el proceso electoral y se pedía la anulación del mismo. Es importante observar que estas demandas se han planteado, reclamado y multiplicado con notable frecuencia en la actualidad, tanto a escala federal como estatal y municipal.

Pero a principios del siglo pasado, al no haber una respuesta positiva a las demandas arriba relatadas sobre los comicios, la corriente de inconformidad creció hasta convertirse en una revolución, cuyo ánimo quedó definido por la frase de José Vasconcelos que después sería inmortalizada por Francisco I. Madero: “sufragio efectivo, no reelección”.⁵³

La Revolución Mexicana, aunque dividió con un saldo sangriento a la sociedad, como uno de sus productos a la Constitución de 1917. Con ella nace el sistema presidencial que hoy nos rige. En este documento queda plasmada una política centralista, con miras a dar cabida a todos los Estados de la República en el esfuerzo de tener un Estado legítimo y soberano.

El régimen político prescrito por la Constitución de 1917 resulta inadecuado en el corto plazo, ya que en esa época existe una gran división política entre los ámbitos federal y local, y no existe un sistema de partidos políticos consolidado. A pesar de lo anterior, con este proyecto político y jurídico el México del siglo XX nace bajo un perfil decididamente revolucionario en el que la política, la economía, la educación y la salud, quedan en poder del Estado. Además de los impulsos endógenos o nacionales que alentaron estos contenidos, debe considerarse a su vez, la vertiente externa de los mismos, en el sentido que “el sistema presidencial mexicano se inspira en el modelo del sistema norteamericano, surgido con la expedición de

⁵³ Aguayo Quezada, Sergio, *La Transición en México: Una historia documental 1910-2010*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, 2010, p. 34.

su Constitución Política, vigente desde 1787, quienes con la experiencia del sistema inglés, pretenden limitar al Poder Legislativo, con el objeto de que el gobierno no emane de éste”.⁵⁴

Con el análisis de las características de nuestro sistema político fincado en la Constitución de 1917, se tiene que el régimen presidencial queda conformado por una sola persona que es simultáneamente jefe de Estado y de gobierno. En dicha versión de nuestra Carta Magna se establece una clara división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se elimina la figura del vicepresidente, rasgo de tipo parlamentario que se remontaba a la Constitución de 1857. Una consecuencia inmediata de esta modificación fue el vínculo tendido entre la fortaleza del presidente y la estabilidad del sistema en su conjunto.

En consecuencia, el sistema presidencial se degeneró en un presidencialismo a ultranza, ya que este se nutrió de ordenamientos constitucionales varios, que estipulan atribuciones por las que el Presidente tiene gran fuerza, presencia e influencia política en todos los niveles de gobierno.

Además de la centralidad de la figura presidencial, otra de las principales características del presidencialismo mexicano fue la existencia de un partido político igualmente fuerte, con una mayoría en ambas Cámaras del Legislativo; por medio de estas instituciones el Presidente se abroga meta funciones en el ejercicio del poder que lo convierten en un Ejecutivo fuerte y autoritario porque “en América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al Ejecutivo”. “Así queda claro que hay diferencias entre los diversos sistemas presidenciales en América Latina, pero la similitud entre ellos puede encontrarse en el predominio del Ejecutivo y en la colaboración de los poderes cuyas pautas principales son señaladas por el propio ejecutivo”.⁵⁵

Se tiene entonces que en el presidencialismo mexicano, el Ejecutivo fuerte detentó su poder de forma casi omnicomprendensiva, marginando e ignorando la división de poderes y no en pocas ocasiones, adecuando la Constitución en función y de acuerdo a sus propios intereses políticos tanto personales como partidistas.

⁵⁴ Valdés Robledo, Sandra, *La Transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 38.

⁵⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Siglo XXI, 1983, pp.17 y 18.

La importancia de este comportamiento no es en lo absoluto menor si se contempla que, dentro de las tareas del Ejecutivo Federal, está la de atender las necesidades de bienestar de la sociedad. Esta reflexión nos induce a abordar con mayor profundidad el perfil del Presidente como responsable de la Administración Pública Federal. En esta labor debe considerarse que, aunque la vocación de dicho ejercicio es influir en las condiciones de vida, también tiene consecuencias en la legitimidad del régimen y su consolidación ante la sociedad. Así, el presidencialismo crea, desarrolla y fortalece instituciones y organizaciones que le brindan sustento político-administrativo. “Un ejemplo de las conductas arriba referidas puede rastrearse a 1928, cuando ante el desorden prevaleciente en las fuerzas políticas del país, el Poder Ejecutivo convocó a todos los partidos y agrupaciones políticas para formar un partido único, con lo que en 1929 nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Un año después, por decreto presidencial, los servidores públicos se vieron compelidos a apoyar al PNR aportándole un día de su salario (aunque sólo en los meses con 31 días)”.⁵⁶

El presidencialismo cobra un mayor poder con un partido propio y un gobierno unificado en ambas cámaras. Por ende, logra una considerable estabilidad social. Otro síntoma de la ampliación del poder del Ejecutivo se observa en la extensión de la temporalidad del gobierno cuando pasa de 4 a 6 años. En este periodo se imbrica una de las facultades del Presidente con el ámbito del Poder Judicial, al darse la adición al artículo 96 constitucional, que atribuye al Ejecutivo -previa aprobación del Senado-, el nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte.

Durante esta etapa se observan tendencias contrastantes en términos de la distribución del poder y el número de actores políticos de relevancia. Así, mientras en el periodo de 1934 a 1940 el Ejecutivo prácticamente subordinó al Poder Legislativo mediante todo tipo de presiones, hacia 1938 surgieron la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que otorgó a los trabajadores del Estado en defensa de sus derechos, personalidad jurídica propia y libertad de asociación; también se funda la Confederación Nacional Campesina (CNC).

En ese mismo año, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) cambia su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), mismo que en 1946 toma la denominación con la cual se le conoce en la actualidad: Partido Revolucionario Institucional (PRI). Plutarco Elías Calles,

⁵⁶ Valdés Robledo, Sandra, *op. cit.*, p. 53.

“jefe máximo de la revolución”, personifica en gran medida el espíritu de esa época, ejerciendo un control político efectivo de 1928 a 1934 (lapso conocido como el maximato). Su fórmula, epítome de la antidemocracia post-revolucionaria, tiene por premisas: contar con un gobernante del partido oficialista, asegurar el ejercicio de sus funciones sin oposición alguna y garantizar la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros dos poderes. Lo anterior hace posible que tras la revolución, cada presidente reforme la Constitución a su libre arbitrio puesto que tiene asegurada la aprobación de la mayoría en el Congreso.

A fin de lograr la permanencia de un gobernante emanado directamente del poder, así como a nivel municipal y estatal, las elecciones están directamente controladas, aunque en realidad no hay competencia de ningún partido opositor y en caso de que exista, entraba la infraestructura oficial del gobierno para que el Presidente, titular del Ejecutivo, logre que el candidato oficial triunfe.

El poder del partido se funde con el depositado en manos del Presidente electo, y a su vez este ejerce una influencia determinante en la designación de su sucesor; los gobernadores, presidentes municipales y líderes sindicales, gestionan pactos y conceden beneficios en cualquier ámbito con recursos oficiales que le permitan asegurar la continuidad en el poder.

Los años treinta en la política mexicana son conocidos como la época del caudillismo, lo que hace referencia a la figura de un “Presidente caudillo”, heredero de la revolución mexicana quien con el apoyo militar defendiera a la patria de cualquier tipo de intervencionismo y en especial del norteamericano. Además, una nueva ocasión para elevar la figura presidencial a la estatura de héroe se dio en 1938 con la expropiación petrolera. Asimismo, esta década es significativa por la expansión del sector paraestatal de la Administración Pública Federal, el cual interviene en una infinidad de campos a través de la creación de algunas empresas: “Nacional Financiera (1933), Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro –antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)- (1933); Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (1933); Banco de Crédito Ejidal, S.A. (1935); Petróleos de México, S.A. (1935); Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA) (1935); Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (1936); Comisión Federal de Electricidad, S.A. (1937); Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (1937); Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) –hoy CONASUPO- (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937); Banco Nacional Obrero para la Promoción

Industrial, S.A. (1937); Aseguradora Mexicana, S.A. (1937); Petróleos Mexicanos S.A. (1938), Comisión de Fomento Minero, (1939)".⁵⁷

Que el Poder Legislativo se encuentre conformado por diputados y senadores promovidos por el propio Presidente -o por el partido en el poder-, repercute en que se aprueban sin contratiempos las iniciativas referentes al reparto agrario y, en materia laboral, en que se dota de sustento institucional y legal la creación del corporativismo social, es decir, "...cómo ciertos grupos sociales se relacionan con el gobierno, o más en general con el Estado: el proceso por el cual canalizan sus demandas hacia el gobierno, y cómo responde el gobierno a sus demandas".⁵⁸

Pese a la solidez alcanzada en los mecanismos de concertación del poder, nuevas condiciones socio-económicas repercuten en la apertura de las puertas a la pluralidad política que vivimos hasta el día de hoy. Así, el PNR responde a la crisis económica que vive México en 1935 mediante la imposición de limitaciones a las clases obrera y campesina, y estas medidas generaron una oposición creciente que en 1939 condujo al surgimiento del Partido Acción Nacional (PAN). Los actores políticos continuaron multiplicándose: ante el debilitamiento de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), en 1936; Vicente Lombardo Toledano funda la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), que será una de las grandes organizaciones aliadas del partido en el poder. De la misma manera, en 1943 surgió la Confederación Nacional Obrera Popular (CNOP).

A mediados de los cuarentas se inicia la etapa de industrialización en cuyo proyecto se incluyó a la iniciativa privada. La construcción en México cobró la velocidad de la edificación de presas, carreteras, puertos, escuelas y hospitales. Se fomentó el empleo con la creación de nuevas fuentes de trabajo para fortalecer a los sectores populares. Se crearon asimismo instituciones con las cuales el gobierno mexicano responde a la impostergable necesidad de implementar la modernización administrativa, se realizan los cambios administrativos que exige el desarrollo económico.

No obstante lo anterior, se da un enriquecimiento desmedido de los grupos políticos y los grupos empresariales. Ambos sectores crearon un pacto político entre sí, de modo que la

⁵⁷ Fernández Santillán, José Florencio, *Política y Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, pp. 33,34.

⁵⁸ Camp, Roderic A., *La Política en México*, México, Editorial Siglo XXI, 1995, p. 23.

agroindustria pasó a un segundo plano ante el desarrollo industrial. Con la llegada de la Segunda Guerra Mundial, aumentó la demanda de petróleo, hule, nylon, algodón, café, acero, plomo y cobre, lo cual benefició a México. Además nuestro país comienza a exportar elementos para crear artefactos bélicos. La gasolina y otros combustibles también son demandados por parte de los Estados Unidos.

En este contexto, se empiezan a producir artículos que antes se importaban; proceso conocido como “sustitución de importaciones”. En este, el Ejecutivo desarrolla un proteccionismo comercial para los industriales nacionales y fija impuestos y aranceles que hacen incosteable la compra de productos extranjeros; se favorece de este modo únicamente la adquisición de insumos y maquinaria que el país tiene capacidad de producir. Los siguientes años también siguen esta línea de industrialización comercial. A pesar de que se logra un gran desarrollo económico a través de la inversión en las industrias, esto provoca una inflación galopante por la falta de regulación y la consecuente dependencia hacia los mercados externos.

A principios de los años cincuenta, la Administración pública encabezada por el Ejecutivo, se reconcilia con las clases media y baja de la sociedad mexicana. Se ejerce un estricto control sobre el gasto público con medidas de control sobre los recursos y la reducción del gasto público, con ello se pretende sanear la economía y combatir la inflación, otorgando a los trabajadores un incremento real en sus salarios.

El presidencialismo, al adoptar este tipo de política pública -enfática de aspectos de carácter social-, por un tiempo experimenta una ruptura con los sectores empresariales. Esta situación logró subsanarse cuando se pusieron en marcha medidas complementarias de las acciones sociales de gobierno, dando participación a los actores que se habían considerado desplazados, se presta especial atención a la construcción de obras en materia de comunicaciones y transportes y en el sector salud. Se implementó el Seguro Social en todo el país y se realizan campañas de vacunación con gran éxito. Pensando en las clases sociales mencionadas, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda y se otorgaron créditos, en especial a la pequeña y mediana industria, para crear fuentes de trabajo.

Tras la creación de estos organismos, evidencia de la modernización administrativa, vino la natural agrupación de sus integrantes en asociaciones o sindicatos. La importancia de éstos radica en la presión que pueden ejercer. Sin embargo, viendo la oportunidad de tener

influencia en los aspectos de la relación obrero patronal, los sindicatos llegan a buscar el control total de sus agremiados para capitalizar su acción conjunta en beneficio sólo de sus líderes.

En 1952 se crea la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), afiliada al PRI, la cual pretende unificar a los trabajadores del país. Sin embargo, la nueva entidad entra en pugna con la Confederación de Trabajadores de México (CTM), por lo que el gobierno promueve su unificación, conjuntando sus centrales y sindicatos. Así la CROC y la CTM no perdieron poder y continuaron afiliados al partido en el poder.

Aunque surge el Seguro Agrícola para solucionar el problema de las sequías en el país, el campo entra en franca crisis al término de la guerra de Corea. Ello debido a la baja demanda de los productos agrícolas mexicanos. Como consecuencia, en 1953 se comenzó a importar por primera vez maíz y frijol, aunque el gobierno trata de seguir impulsando al campo. Ante la aparición de esta crisis económica, el Ejecutivo lanza una “política estabilizadora” para disminuir los altos costos en la canasta básica. El programa principal de esta política fue “el Plan Agrícola de Emergencia”, enfocado en elevar la producción de maíz, arroz, frijol y trigo, a través de créditos rurales. Si bien se logran en gran medida las metas de dicho plan, sus mayores beneficiados resultan ser los grandes agricultores, que poseen la infraestructura necesaria para desarrollarse.

Sin embargo, -y a fin de mantener el presidencialismo-, se inicia una política para nivelar el rezago rural de los agricultores que no alcanzan beneficiarse con la anterior medida. Se crea entonces el “Programa de Bienestar Social Rural”, y se impulsa el reparto agrario, expropiándose los latifundios que están mayoritariamente en manos de capitales extranjeros.

En el ámbito educativo, el Poder Ejecutivo destina grandes cantidades de recursos para la educación primaria, secundaria, preparatoria, el Instituto Politécnico Nacional y la construcción de la Ciudad Universitaria. Pese a ello, persistieron diversos indicadores de rezago educativo.

Como parte del proceso de legitimad que buscaba el Ejecutivo Federal, se promueve la ética y la moralización de la burocracia, y se instauró la declaración patrimonial de los funcionarios públicos para evitar la corrupción gubernamental.

Para 1954, se agrava la crisis económica, principalmente por la baja en las exportaciones agrícolas. En vista de ello, el Poder Ejecutivo crea la “Ley Antimonopolio”; mas no pudo

evitarse una fuga masiva de capitales hacia el extranjero. Es así que el 17 de abril de ese año se devalúa el peso mexicano, adquiriendo un valor de doce pesos con cincuenta centavos frente al dólar. Esto no hizo sino incentivar una mayor fuga de capitales hacia el extranjero y el temor de los inversionistas nacionales también creció. Aún con la devaluación la economía experimenta un crecimiento importante. Los trabajadores ven incrementados sus salarios por encima del índice de inflación y se instituyó para los burócratas el pago del aguinaldo y la prestación del servicio de pago por concepto de pensión.

Del año 1951 a 1952 se da un movimiento de oposición conocido como “el movimiento Henriquista”, con la aparición de un candidato militar que no cuenta con el apoyo del PRI. El Poder Ejecutivo ejerce sus potestades y el ejército pone fin a los intentos de un golpe de Estado. Otro aspecto que considera el gobierno para obtener mayor legitimidad fue la legislación para extender el derecho al voto a la mujer en 1953.

Se castiga a las fuerzas armadas reduciendo su presupuesto y se disuelve la “Federación de Partidos del Pueblo Mexicano”, a la cual están afiliados los militares rebeldes, quienes son expulsados del PRI y del ejército. En aquél entonces, las fuerzas castrenses -como lo ordena la Constitución- deben subordinarse al Ejecutivo, pero sin que exista ordenamiento legal alguno, sus miembros están también obligados a una filiación partidista concreta. Como consecuencia, los militares fundaron en 1954 el “Partido Auténtico de la Revolución Mexicana” (PARM).

Otro problema surge cuando el Programa de Ayuda Alimenticia a los sectores más pobres de la sociedad mexicana (que el gobierno otorga a través de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), vio corrompido su proceso de distribución al incurrir en la venta de alimentos de primera necesidad.

Entre 1957 y 1958, la gobernabilidad del Estado mexicano se ve seriamente comprometida, ya que el Poder Ejecutivo enfrenta fuertes protestas sindicales por parte de los ferrocarrileros, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de los telefonistas y de los petroleros. Los años cincuentas resultan desastrosos para un Poder Ejecutivo, acosado por presiones externas, corrupción interna, crisis económicas y siniestros naturales.

Durante los dos últimos años de la década de los cincuentas, el Poder Ejecutivo resuelve de manera represiva los conflictos originados por maestros, telefonistas y ferrocarrileros, quienes en 1959 propician una huelga a nivel nacional. Sus líderes fueron encarcelados, al

igual que grupos de estudiantes, maestros y líderes sindicales. Ante este escenario, el gobierno inicia, en la década de los años sesenta, adoptando medidas de tipo populista y social, de manera que pueda enfrentar la crítica al poder y la crisis económica que aún persiste. “Con estos ajustes, el presidencialismo se encontraba en su pleno esplendor. Se había logrado estabilidad política y crecimiento económico. Inclusive, en una encuesta sobre cultura cívica, publicada en 1959, se confirmaba que la sociedad mexicana estaba satisfecha con un sistema que giraba en torno a una sola persona (el Señor Presidente), y con un partido casi único: el Revolucionario Institucional”.⁵⁹

Así, el Ejecutivo se da a la tarea en 1960 de nacionalizar la industria eléctrica, anteriormente explotada por empresas extranjeras y decreta también una reforma a la Ley del Trabajo para que tanto los servidores públicos al servicio del Estado, como los trabajadores independientes, reciban un aguinaldo. También se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En materia educativa, en 1959 se crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, que en 1960 comienza con la distribución de sus materiales a nivel primaria. Se decreta como obligatorio el desayuno escolar gratuito en los colegios oficiales y surge el Instituto de Protección a la Infancia en 1961. Se abre el Museo Nacional de Antropología e Historia, el Museo de Ciencias Naturales y el de Arte Moderno y se realizan obras de beneficio social como el Hospital 20 de Noviembre y las unidades habitacionales Tlatelolco e Independencia. Esta última inclusive fue visitada por los presidentes de Estados Unidos, John F. Kennedy y de Francia, Charles De Gaulle.

Como se ha planteado anteriormente, todas estas acciones se llevan a cabo para cumplir con los objetivos de la Administración pública, pero también con miras a legitimar al gobierno y darle mayor popularidad. Además, no había oposición por parte del Poder Legislativo.

La economía del país repunta en esta época debido al óptimo manejo hacendario, al crecimiento de la industria y a la inversión extranjera logrando estabilizar la inflación. En 1962 se retoma el proyecto de beneficio alimentario a través del resurgimiento de CEIMSA, transformada en la “Compañía Nacional de Subsistencias Populares” (CONASUPO). “El sector empresarial cobra relevancia al integrarse el Consejo Mexicano de Hombres de

⁵⁹ Aguayo Quezada, Sergio, *op. cit.*, p. 74.

Negocios, que ha jugado un papel muy activo en pro de los intereses del sector privado. Otro organismo importante en esta materia es el Consejo Coordinador Empresarial”.⁶⁰

En 1953 México es la sede de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Ello en vista de que nuestro país fue precursor en el desarrollo de los derechos de seguridad social de los trabajadores. Así también, en 1963 se funda el Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS).

En 1963 se aprueba una reforma electoral que constituyó el primer avance democrático en materia electoral en cuanto al proceso de la negociación institucional. Simultáneamente se crea la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, la Ley de Turismo, la Ley Federal del Trabajo y se establece el reparto de utilidades a los trabajadores y el salario mínimo.

De 1964 a 1968, el país sufre un cambio radical en cuanto a la sistematización de las políticas ejercidas por el Estado. Se impulsa el desarrollo agrario, cesa el fomento en las relaciones hacia el exterior (aunque se mantuvo estable la diplomacia con los países centroamericanos), el peso se muestra fuerte y el gasto público se ejerce bajo los mismos lineamientos presupuestales que en los años anteriores.

Asimismo, en 1964 se produce un conflicto entre el Presidente y los médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) afiliados a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Dentro de esta había surgido un movimiento que cuestiona el férreo vínculo entre el Ejecutivo y el Partido Revolucionario Institucional. No obstante y como desenlace de este episodio, el Presidente emite órdenes y dispone de medios para que los afiliados a la CNOP se conduzcan de acuerdo a lo que se esperaba de este organismo en la lógica del sistema en su conjunto. La remodelación democrática del partido en el poder queda fuera de cuestión.

De esta época data la tendencia a “programatizar” las políticas económicas, educativas y sociales del país. Una muestra de lo anterior fue el establecimiento del “Programa de Desarrollo Económico” en 1966, con el que se fomenta el ahorro interno y el aumento del poder adquisitivo de los mexicanos, con un alza real de sus salarios.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 236.

El Ejecutivo continúa con el impulso al campo, aunque considera que el reparto agrario había terminado ya que no existían más tierras disponibles. A su vez, considera la necesidad de proseguir con una reforma agraria que constituye uno de los ejes centrales de la política económica. También crea la Comisión Intersecretarial para elaborar los “Lineamientos para el Desarrollo Político y Social”, que duraría cuatro años y cuyas políticas estuvieron basadas en la creación de proyectos de desarrollo económico y social del país, así como la programación del sector público.

Sin embargo, las huelgas estudiantiles no encontraron medios de negociación con el Estado y dicha tensión desembocó en el movimiento estudiantil del 1968, cuyas demandas atañen también a otros sectores de la sociedad al denunciar la desigualdad económica y las condiciones políticas nacionales.

El Ejecutivo resulta vulnerado en su figura de autoridad por su respuesta represiva a dichas reivindicaciones sociales. En consecuencia, amplios sectores de la sociedad hallaron su poder como no legítimo. Esta característica lleva a concluir de la revisión de este periodo, que las políticas públicas diseñadas para solucionar las demandas sociales no tuvieron más que un éxito modesto y, en muchos casos, carecieron de sensibilidad política.

2.3 DETERIORO DEL PRESIDENCIALISMO (1970-1988)

Para la década de los años setenta se vivía un crecimiento exorbitante del Estado, lo que hizo necesario en 1977 la creación de una “Reforma Política y Administrativa”. Esta conllevó una serie de procesos de racionalización, organización y gestión para efficientar, controlar y hacer más responsable al gobierno. Había un crecimiento muy considerable -y sin uniformidad-, en las funciones del sector público central y paraestatal, por lo cual también se diseñaron estrategias para sectorizar y desconcentrar al aparato gubernamental, pero no se descentralizaron las funciones de las autoridades superiores.

A mediados de los setentas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gana las elecciones presidenciales sin tener un contendiente por parte del Partido Acción Nacional (PAN) y gozando con el apoyo del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS).

Por otra parte, el descontrol administrativo alcanza al ámbito presupuestal y sobreviene una crisis económica. Ello, a pesar de que se da un gran auge en la industria petrolera y se

invierten cuantiosos recursos en la construcción de las refinerías de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La economía del país se sustenta a través de la extracción de crudo, aunque se comienza a eliminar productos petroquímicos básicos para su venta dentro del país.

En este contexto surgió la inconformidad de los simpatizantes de izquierda, apoyados en los sectores magisterial, estudiantil y de una guerrilla en la sierra del Estado de Guerrero, lo cual origina un sindicalismo separatista de los ya alineados al partido en el poder, es durante el periodo de 1971 a 1976 cuando “Luis Echeverría sacudió al sistema político y confundió al país con su metamorfosis, su dispersión y sus incongruencias. De disciplinado burócrata pasó a ser un agitador decidido a transformar a México y al mundo. Auspició una apertura democrática, pero autorizó la eliminación física de opositores y cerró el periódico “Excélsior”, símbolo de la libertad de expresión. Al final, dejó al país sumido en el escándalo y con una gran crisis financiera. Con todo, la apertura sí abrió resquicios a la sociedad. Después llegó José López Portillo, quien dilapidó la bonanza petrolera y reprimió a opositores, pero auspició la reforma electoral de 1977 como respuesta a las protestas de la última década, e incorporó a la izquierda en la disputa del voto”.⁶¹

En cuanto a la impartición de justicia, el Poder Judicial sufre modificaciones en cuanto a la competencia de sus Salas al igual que los Tribunales Colegiados de Circuito, para eficientar su actuación. Con ello además gana poder, interviniendo en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Precisamente en materia electoral también hubo avances significativos, como la inclusión de los partidos políticos en la Constitución o la introducción del principio de representación proporcional en la elección de representantes “por mayoría”.

Sobre la modificación a la Ley Electoral, en su artículo 41 se establece que en los procesos electorales los partidos políticos contarían con recursos suministrados por el gobierno para sus actividades, tendientes a lograr mayores votos y tener representación en la Cámara de Diputados. Cabe mencionar sin embargo, que el Partido Acción Nacional (PAN), no acepta este tipo de recursos por el compromiso que adquiriría el partido político con el gobierno.

A este punto, el Poder Legislativo comienza a ganar terreno en cuanto a su poder político efectivo y su función de equilibrio frente a la presidencia. Esto ya que se modificaron las

⁶¹ *Ibíd.*, p. 192.

facultades relativas al estudio y aprobación del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública, para que ambas fueran facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Durante los años ochenta, hay avances constitucionales en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, así como reformas en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en los capítulos económicos del ejercicio del presupuesto público, de los derechos sociales y en materia político electoral.

En el ámbito electoral, la disidencia logra ganar unas elecciones locales, a las cuales se hace referencia señalando que “en el aspecto de los comicios electorales, en la década de los ochenta se dieron situaciones en el norte del país en las cuales la oposición resultó vencedora en diferentes elecciones municipales. Asimismo, fue muy controversial una elección a gobernador en Chihuahua, en la cual, aunque ganó el PRI, el PAN hizo notoria su inconformidad y promovió que la información de los comicios se llevara a cabo a través de medios electrónicos. En este proceso se suscitó la participación del clero por medio de un activismo que se extendió a otros Estados de la República. Dicho episodio con epicentro en Chihuahua, dio origen a la primera coalición entre la izquierda (encabezada por Heberto Castillo) y la derecha (con Luis H. Álvarez), ya que se acordó celebrar un foro sobre Sufragio Efectivo, para extender la concientización tocante al respeto del voto, independientemente de las ideologías de cada corriente. Esta situación tuvo aceptación por parte de la población generándose entonces organizaciones cívicas comprometidas con las elecciones limpias, que buscaron hacer públicos sus cuestionamientos al gobierno en esta materia”.⁶²

Por su parte, el Ejecutivo Federal plantea una estrategia económica inmediata para apuntalar la economía y remodelar la estructura gubernamental. Así nace el “Programa Inmediato de Reordenación Económica”, con el propósito de disminuir el gasto público a través de modificaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la normatividad interna gubernamental y modificando las disposiciones referentes a las entonces Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de Desarrollo Urbano y Ecología.

⁶² *Ibíd.*, pp. 273-276.

El aspecto de bienestar social también se atiende de manera primordial, con mecanismos como la regulación de precios a los productos alimenticios de primera necesidad y la regulación bancaria en lo referente a la paridad del peso y la captación de recursos económicos.

En medio del quehacer político y administrativo de esta época, ocurre la primera intromisión de organizaciones internacionales en la situación de los derechos humanos en México. “Un momento decisivo llegó cuando la activista de Amnistía Internacional Mari Claire Acosta y un grupo de prestigiosos intelectuales, activistas y políticos mexicanos inauguraron la Academia Mexicana de Derechos Humanos, en 1984. Esta academia dirigió la atención a los asuntos de los derechos humanos en el país, capacitó a profesionales en derechos humanos y auspició la investigación y la educación”.⁶³

Otro avance se manifiesta en la creación, durante 1986, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un nuevo órgano de representación ciudadana.

Como se observa en el desarrollo de los fenómenos analizados en esta sección, es la etapa en que paulatinamente cobran fuerza y se multiplican actores y movimientos políticos y sociales cuyo denominador común es el reclamo de un espacio dentro del cerrado sistema de poder, centrado en el Presidente y su partido. Como se estudia a continuación, la tendencia cobra vigor en los últimos años de la década de los ochentas y en la primera mitad de los noventas.

2.4 ACELERACIÓN DEL DECLIVE (1988 – 1994)

La aceleración del declive del sistema presidencialista se puede analizar y argumentar desde diferentes perspectivas que nos indican que dicho sistema político es prismático por las propias características que lo denotan como:

La Alternancia Acotada

Las elecciones de 1988 representan un parteaguas en la vida política nacional, ya que en ellas se refleja la división de diversas corrientes ideológicas del partido en el poder; a grado

⁶³ Esquivel Solís, Edgar, *Sociedad Civil y Poder Político en México. Un Análisis (1980-2005)*, México, Editorial Porrúa, 2008, p.49.

tal que uno de sus grupos se separa y forma otro partido político, cuya derrota en los comicios presidenciales es hasta la fecha ampliamente cuestionada. En este episodio tuvo su origen el Partido de la Revolución Democrática, de vocación izquierdista.

En ese mismo año (1988), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo el 52% de representantes en la Cámara de Diputados y deja de ejercer un control totalitario en el Poder Legislativo. El PRI conserva la mayoría en ambas cámaras del Congreso, pero el Poder del Ejecutivo es limitado para reformar la Constitución y necesita negociar coaliciones con otros partidos para la aprobación de sus proyectos.

Por primera vez una mujer es postulada a la presidencia de la República en la persona de Rosario Ibarra de Piedra del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). En tanto, por el PAN es candidato Manuel J. Clouthier, quien cuenta con el apoyo de movimientos ciudadanos y estudiantiles de la clase media. “Las elecciones presidenciales de 1988 parecían, frente a la intensa movilización social de esos años, tener un sentido más amplio que el de sólo refrendar al candidato del partido oficial”.⁶⁴

En esta etapa comienza la pérdida de la preeminencia incuestionable del Poder Ejecutivo, frente a un Legislativo que cada vez se haría más fuerte. En estas circunstancias los partidos opositores al PRI encuentran la posibilidad de contrarrestar al Ejecutivo si votan unidos, no perdían ocasión de actuar de esa manera, por ejemplo al tratarse de la aprobación del ejercicio del presupuesto anual. En este contexto y “ante un escenario de desequilibrio de poderes encontramos la necesidad de establecer un nuevo sistema de pesos y contrapesos o en su defecto aplicar el ya establecido en nuestra Carta Magna, pues resulta interesante observar que a pesar de la delimitación de funciones, facultades o atribuciones, encontramos que existe un control de poderes, sobre todo del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, con tendencias a predominar el primero sobre el segundo y por lo tanto encaminado al sistema semipresidencial”.⁶⁵

A nivel estatal, el partido en el poder también tiende a debilitarse en 1989, cuando Ernesto Ruffo Appel es elegido primer gobernador proveniente de un partido distinto al PRI en el Estado de Baja California. A partir de ese momento el PAN comienza a ganar fuerza dentro de la sociedad mexicana.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 55.

⁶⁵ Valdés Robledo, Sandra, *op. cit.*, p. 127.

Esta década también marca un punto de inflexión en la operación y funcionamiento de la Administración pública. Si antes el Ejecutivo intervenía de manera directa en la misma a través del sector paraestatal, el cual crece de manera desorbitada al integrarse por 1200 entidades diferentes que instrumentaban con recursos públicos el control de la economía y de los sectores sociales, en este proceso de crecimiento y cambio institucional se presenta contradictoriamente un gran impulso a la desincorporación, privatización, fusión, liberalización o desaparición de entidades paraestatales obsoletas, ineficientes y anacrónicas que afectan significativamente el desempeño eficaz de la Administración pública, “en consecuencia, la Administración pública se debe reformar con sentido pragmático y no dogmático, lo que no significa que carece de valores democráticos para orientar los cambios que necesita... Los valores son el faro que orienta el valor de las instituciones y la calidad de la institucionalidad democrática”.⁶⁶

La venta de estas entidades paraestatales al sector privado, proceso de privatización que se había iniciado desde 1983, genera un ingreso de recursos que le permiten al Ejecutivo instrumentar programas de beneficio social, buscando así su legitimidad y aceptación social, con lo cual continúa haciendo valer el poder político del presupuesto público.

El Neoliberalismo

Los años ochenta resultan básicos para comprender las características que conforman nuestra política actual. El régimen presidencialista busca detener la participación ciudadana en el ámbito público, con lo que el movimiento en defensa de los derechos humanos encuentra varios aliados en movimientos sociales nacionales e internacionales, que posteriormente reclaman democracia y una reforma al sistema electoral.

El Gobierno mexicano introduce en su proyecto de *Liberalismo Social*,⁶⁷ el esquema económico del “Neoliberalismo”, adoptado originalmente por Inglaterra y Estados Unidos en su búsqueda por reconstruir el *Welfare State* o Estado de Bienestar como contraposición al

⁶⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la Administración pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, p. 131.

⁶⁷ “El liberalismo social es el marco doctrinario e ideológico en el proyecto de reforma de la Revolución mexicana, a partir de la cual se enfocan los retos del siglo XXI, retomando las raíces del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917”. Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 31.

socialismo. Así, el Neoliberalismo⁶⁸ se integra en la política como fuente social rectora del Estado y por ende, de la sociedad mexicana. Esta corriente económica ideológica sería modificada adoptando la filosofía liberal del juarismo y el socialismo de la Revolución Mexicana de 1910. En este proyecto, el Estado justifica su actuación interviniendo en la economía para controlar la crisis de endeudamiento exterior y pobreza interna. Pese a esto: “Los cambios registrados a nivel mundial -crisis fiscal, retraimiento estatal, viraje hacia la derecha: Neoliberalismo- en los últimos 30 años, han sumido al poder político en México en una crisis sistémica la cual se pretendió dilatar con un incremento sostenido de violencia en contra de actores de la sociedad civil”.⁶⁹

Lo anterior se refleja en la descomposición de la clase política y fomenta la creación y aparición de movimientos sociales y actores de la sociedad civil, mismos que promueven la defensa de los derechos humanos, de la democracia, la ampliación del escenario político y el reconocimiento de identidades específicas.

Estas circunstancias producen grandes cambios, ya que se privatizan una gran cantidad de empresas del Estado para redimensionar a la Administración pública con el compromiso, por parte del gobierno, de destinar los veinte mil millones de dólares obtenidos, en la implementación de agua potable, alcantarillado, vivienda y carreteras para modernizar el país.

Se crea para atender problemas sociales el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en beneficio de los sectores más desprotegidos. Asimismo, llega a su fin al reparto agrario, al privatizarse el ejido y ponerse a la venta grandes extensiones territoriales tanto a nacionales como a extranjeros.

La economía mexicana sigue dependiendo básicamente de la industria petrolera, pero se privatiza Pemex-petroquímica y son suprimidos productos petroquímicos básicos, igual que en años anteriores. Similarmente se privatiza la banca y se crea un banco central autónomo: el Banco de México, bajo el mando de un gobernador facultado para controlar la política bancaria del país.

⁶⁸ “El neoliberalismo no debe entenderse como un proyecto económico con implicaciones políticas, sino como un proyecto político de consecuencias económicas”. Sandoval Ballesteros, Irma E., *Crisis, rentismo e intervencionismo liberal en la banca: México (1982-1999)*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011, p. 5.

⁶⁹ Esquivel Solís, Edgard, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

Se suscribe el “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” (TLCAN) en 1994, entre México, Estados Unidos y Canadá, lo que produce una subordinación mayor con nuestro vecino país del norte, ante la falta de competitividad de parte de la economía mexicana y de las barreras que no se levantaron de parte estadounidense. Los grandes empresarios fueron los únicos que resultaron beneficiados en términos reales, pues “lo cierto es que para los Estados Unidos, el TLCAN significó la creación de un mercado con 360 millones de consumidores y la oportunidad de adquirir mano de obra barata, así como materias primas a bajísimos costos, ante la cómplice observancia de autoridades poco exigentes respecto a los derechos laborales, que aplicarían además, leyes acordes con los intereses del capital. Para México, el TLCAN significó el derrumbe del agro mexicano; ahora, nuestro país sobrevive con los más de 20 mil millones de dólares que los migrantes envían a sus familiares”.⁷⁰

En otros rubros, el Ejecutivo (sin poner en peligro el control mayoritario ejercido por el PRI en las cámaras), decide la negociación con el PAN garantizándole elecciones democráticas a cambio de llevar a cabo reformas constitucionales en materia agraria; para privatizar la banca, para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia y para lograr reformas en cuanto a la actuación de los partidos políticos y su Tribunal Federal Electoral.

En consecuencia, y “no obstante que el Neoliberalismo campea a lo largo y ancho del país, que está completamente impuesto y ha transformado radicalmente a México, la tragedia que arrastra es que para nada ha logrado legitimarse, no solamente es extraño para la población, sino que también esta lo repudia. La población no se reconoce en esa política porque a ella no le aporta nada positivo e igualmente en los gobiernos que la vienen imponiendo desde hace ya casi 25 años no se ve representada, no los consideran suyos, porque ellos no le resuelven sus problemas y muy al contrario cada vez se los agudizan más”.⁷¹

Tres hechos marcan la segunda mitad de la década de los noventa. El primero, se manifiesta al inicio de 1994 cuando el 1° de enero surgió un movimiento indígena encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En marzo acaeció el homicidio del entonces candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio y en junio sobrevino el asesinato del secretario general del partido en el poder (PRI): José Francisco Ruiz Massieu. Ello provocó un ambiente de incertidumbre en la sociedad mexicana en cuanto a la

⁷⁰ Fuentes Morúa Jorge y Telésforo Nava Vázquez, *Crisis del Estado: México 2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 2009, p. 76.

⁷¹ *Ibíd.*, pp. 239 y 240.

governabilidad del país. A este respecto, Edgar Esquivel llama a identificar un núcleo de características comunes a estos grupos y actores, que buscaron proponer una hoja de ruta frente a semejante conmoción: “La aparición del EZLN, significó la canalización de diversas corrientes dentro de la sociedad civil y animó a las variadas formas de participación ciudadana que en torno a lo electoral encontraron un piso común: enfrentar y derrotar en las urnas al régimen autoritario presidencialista”.⁷²

La concertación

Enfrentar al PRI en la lucha por el poder, requiere de una concertación de acuerdos puntuales entre los partidos opositores, ya que “en 1995 volvió a presentarse un escenario de crisis económico-financiera, el cual se tradujo en presiones de carácter político. Derivado de la percepción inequitativa de las elecciones para la administración 1994-2000, se buscó un consenso para echar a andar una reforma electoral. Para ello se firmó un ‘Acuerdo Político Nacional’ entre los partidos políticos y el Ejecutivo. Fue en ese momento cuando empezó un intenso proceso de cambios en la maquinaria y normas de las elecciones, en el cual cada partido aportó planteamientos propios, llegándose a finales de 1996, a la formación del Consejo General del IFE. A finales de ese año, los Diputados y Senadores del PRI - considerando que eran mayoría en las Cámaras- aprobaron la reforma electoral y en ese proyecto se incluía el financiamiento a las campañas con recursos públicos”.⁷³

Este proceso hizo que los partidos de oposición al gobierno dentro de la Cámara de Diputados comenzaran a contemplar cómo superar a la mayoría parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mediante la formación de alianzas entre ellos. Lo anterior inclusive al precio de concertar lógicas disímboles y de apariencia insalvable. Así por ejemplo: “Una coalición en la que intervinieran el PAN y el PRD no implicaría una alianza permanente entre ambos partidos que tienen programas y políticas divergentes, sino un pacto limitado a unos compromisos concretos de carácter democrático, más allá de los cuales proseguiría la lucha política entre ambos partidos. No sería la primera vez en las últimas décadas en que un sistema antidemocrático fuera enfrentado mediante la

⁷² Esquivel Solís, Edgard, *op. cit.*, pp. 87 y 88.

⁷³ Aguayo Quezada, Segio, *op. cit.*, pp. 455-461.

convergencia de partidos de orientación, ideas e intereses divergentes, pero que comparten objetivos nacionales y populares concretos”.⁷⁴

En los últimos años, en efecto, tienen lugar coaliciones de estos partidos con resultados positivos en elecciones para gobernador y para presidentes municipales; casos que más adelante se tratarán a detalle.

La concertación de fuerzas se da con la formación de alianzas partidistas, como lo referíamos antes, en la lucha por el poder. Los partidos de izquierda se alinean en conjunto y pelean contra el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional. Por su parte, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática buscan de forma desvinculada entre sí, obtener poder e influencia. Simultáneamente los representantes sociales como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) también luchan por legitimarse ante sus afiliados.

El Ejecutivo a su vez, centra sus funciones en la revitalización de la Administración pública, proporcionando las herramientas al aparato gubernamental a través del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el objetivo de que el ejercicio del gobierno sea más eficiente y que sea posible evaluar la gestión pública y formalizar el servicio profesional de carrera de los servidores públicos, inquietud que se tenía desde décadas anteriores. También se crea el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales. Toda la gestión del Ejecutivo se enfoca a reformar el proceso de captación económica del país y en trabajar por la democratización política de la figura presidencial. Esta situación permite sentar bases sólidas del sistema político-administrativo para los siguientes periodos presidenciales y considerar nuevas realidades en la participación ciudadana.

2.5 AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO (1995 – 2000)

Durante el último lustro del segundo milenio, la política y la Administración pública de nuestro país se abren paso a una nueva fase caracterizada por los siguientes rasgos:

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 465.

Pluralismo Político

El mes de julio de 1997 es una fecha importante para los fines de esta investigación, ya que en ella se realiza la elección por primera vez del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La relevancia de este hecho radica en que este funcionario es el responsable del manejo de los recursos públicos que se destinan a la administración y gobierno de la capital del país. También en 1997 entró en funciones la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que nos muestra una traslación del poder político hacia la administración local. Este ejercicio electoral constituye uno de los fenómenos político-electorales más trascendentales en México por su perfil democrático, ya que anteriormente el Regente de la Ciudad de México era designado por el Presidente de la República.

Además, el nuevo Jefe de Gobierno del D.F. decide el destino político y económico de una de las ciudades más grandes del mundo. El hecho de que el candidato vencedor provenga de un partido de oposición, causa gran expectativa en una sociedad ávida de cambios en todos los ámbitos sociales, políticos, económicos y administrativos. Esto se refleja en la Administración pública, ya que la prestación de servicios, la construcción de infraestructura y, en términos generales, la provisión de bienestar a la sociedad ciudadana, dejaron de ser responsabilidad directa del Ejecutivo Federal. Por consiguiente, la aplicación de recursos obedece desde entonces a intereses locales, más si consideramos que el Titular de la Jefatura del Distrito Federal pertenecía a un partido político diferente al del titular del Ejecutivo Federal.

Ante el triunfo contundente del PRD en las elecciones, la capital es gobernada por el primer Jefe de Gobierno emanado de votaciones democráticas. Esta responsabilidad recae por primera vez en Cuauhtémoc Cárdenas, quien se declara en contra del neoliberalismo y evidencia las diferencias de su postura con respecto al PRI. No fueron pocas las tensiones derivadas de que en la capital coexistieran gobernando un Jefe de Estado -"surgido de" e "impuesto por" el poder-, y un Jefe de Gobierno legitimado por la sociedad capitalina.

Cuauhtémoc Cárdenas gobierna sólo dos años, para después buscar la presidencia de la República en el año 2000, comicios en los que obtuvo el tercer lugar. Este año nuestro país experimenta un cambio histórico, en el cual sale favorecido el pluralismo político al concentrarse el poder en el aparato legislativo.

El pluralismo político, trae consigo la transición democrática, pero también ocasiona un descontrol en el proceso legislativo y en la toma de decisiones por parte del órgano representativo. Los partidos políticos tendrán que adaptarse a la nueva etapa de libertad y crecer al mismo ritmo en sus estructuras internas. La nueva pluralidad política en el Congreso redistribuye funciones y atribuciones de los poderes en cuanto al sistema de pesos y contrapesos con nuevos actores y una sociedad civil cada vez más demandante y participativa.

El Partido Revolucionario Institucional pierde mayoría en la Cámara (1997)

Un tercer factor importante en el contexto político del presupuesto se da en el año de 1997. Durante el proceso legislativo de la LVII Legislatura Federal surge el fenómeno de la alternancia de partidos y el Poder Ejecutivo se enfrenta a una oposición legislativa en la Cámara de Diputados, cuando su partido, el Partido Revolucionario Institucional, pierde la mayoría absoluta. El Grupo de los Cuatro, mejor conocido como el “G4” (conformado por el resto de los partidos), evitaba que fueran aprobadas las leyes provenientes del Ejecutivo y había que realizar negociaciones políticas.

Para no dejar de ejercer su poder legislativo, el Ejecutivo presenta sus iniciativas ante la Cámara de Senadores, en donde su partido seguía siendo mayoritario. También como resultado de las elecciones federales de 1997 (que condujeron a una nueva composición de la Cámara de Diputados), al no contar ningún grupo parlamentario con la mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, se da la necesidad de buscar pactos, acuerdos y alianzas para lograr los votos requeridos. Esto brinda a los partidos minoritarios la capacidad para influir en las decisiones legislativas.

Así aparecen en el juego político los lobbistas o cabilderos, personas especialmente contratadas por los interesados en que la decisión de los legisladores tenga un punto de beneficio para ellos, y cuya participación se da en el momento de votar ante la propuesta de un ordenamiento en la Cámara de Diputados.

La figura de los “cabilderos”, surge en Inglaterra en los “cabildos” o pasillos expresamente destinados para llevar a cabo este tipo de negociaciones; en Estados Unidos se bautizó a esta práctica como *lobby*. En ambos países su actuación se encontraba jurídicamente institucionalizada, contrariamente a lo que sucedía en México. Es a partir del Reglamento del

1° de enero de 2011 que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión estipula en su Título V y de manera específica en su capítulo III, cómo se debe dar la relación de los cabilderos con los Diputados o con la Cámara misma.

No obstante, también nuestra Carta Magna faculta a los ciudadanos para presentarse en el Congreso, ante los congresos de los Estados, frente al Poder Ejecutivo y demás autoridades para solicitar que un acto de autoridad se realice en tal o cual sentido, o simplemente para que no se lleve a cabo, “esto no garantiza y en ningún momento, al igual que los preceptos constitucionales, que el cabildeo esté regulado o contemplado como tal”.⁷⁵

La importancia creciente del Congreso en cuanto a la discusión y aprobación de leyes, es la causa de que en los diversos sectores económicos, sociales y en el Poder Ejecutivo, se formen instancias de interlocución con el Congreso a través de las actividades del cabildeo. Figura que resulta importante en la gestión de leyes o recursos presupuestales y habrá de tratarse más adelante.

La Cámara concerta y centraliza asignaciones y transferencias presupuestales

Por primera vez en la historia de nuestro país, el Congreso maneja parte de la distribución del presupuesto público, limitando el poder que ejerce el Ejecutivo durante 70 años. Prosigue una lucha entre los partidos detentores del poder para decidir el destino de los recursos y la sociedad tiene que afrontar el dominio de un nuevo Poder Legislativo, que decide en buena medida el destino de la nación.

El Titular del Poder Ejecutivo no se mete en aspectos del partido mayoritario

En el periodo estudiado, el Ejecutivo (detentado por Ernesto Zedillo Ponce de León), deja de ejercer facultades meta-políticas y se apeg a lo estrictamente establecido en la Constitución. Decide distanciarse de su partido en aras de dar cabida a la transición democrática. Esta dinámica ya se había intentado décadas atrás y el resultado fue el debilitamiento de la figura presidencial.

⁷⁵ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*, México, LX Legislatura y Editorial Porrúa, 2008, p. 130.

La relación entre el Ejecutivo y su partido puede describirse en consecuencia como de desapego partidista, pues el Presidente deja de ejercer su poder en cuanto a la selección de candidatos para los puestos de elección popular. El Ejecutivo también deja de inmiscuirse en la designación de candidatos a gobernadores y en términos generales se aleja del proceso político electoral, lo cual le provoca múltiples fricciones con el Partido Revolucionario Institucional. Con este alejamiento, termina el sistema de relevos políticos dentro del partido en el poder, aunque ello no implica la resolución de todos los problemas de nuestro sistema político, tanto en su nivel institucional como de parte de la cultura cívica. Antes bien: “Uno de los retos de la sociedad civil en nuestro país es desarrollar una relación de independencia frente al poder político y democratizarse, para posteriormente democratizar al poder. Rendir cuentas a la sociedad. La sociedad civil está obligada a desarrollar una política en la que ética y praxis estén reconciliadas, para sólo entonces poder criticar y acotar al poder político”.⁷⁶

Elecciones de Julio del 2000. El Partido Acción Nacional asume la presidencia.

El año 2000 es importante en este trabajo ya que señala la fecha en la que, después de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional pierde la titularidad del Ejecutivo Federal y la mayoría en el Congreso. Por consiguiente, las políticas de estrategia, discusión y aprobación de leyes, así como la distribución y asignación del presupuesto, empiezan a obedecer a factores políticos diferentes a los de los años previos.

Dicho cambio no fue repentino ni lineal, ya que asume la calidad de un complejo proceso de avances y retrocesos. Desde la década de los ochentas el Ejecutivo acumula el poder *como persona*, olvidando el principio de corporativismo político de su partido, basado en una coalición con la CNOP, la CTM, la CROC y la CNC. Dichas organizaciones otorgan poder al presidente para que este lo ejerciera sobre todo el aparato político.

En una etapa posterior, el Ejecutivo corta los lazos de poder hacia los gobernadores de los Estados y con la lideresa del sector educativo, con ello pierde *los hilos* de poder anteriormente manejados por el presidente y la fuerza partidista.

⁷⁶ Esquivel Solís, Edgard, *op. cit.*, p. 140.

Como resultado consecuente, en julio de 2000, el candidato del Partido Acción Nacional gana la presidencia de la República, derrotando al partido en el poder durante siete décadas. Acción Nacional logra generar consenso en torno a la necesidad del cambio político y logra retomar las inquietudes y los deseos de la sociedad a ese respecto. En su discurso de toma de posesión así lo manifestó el Presidente Vicente Fox: “Sólo por la vía de franquear el paso a una era de democratización profunda de la vida nacional, la Reforma del Estado podrá satisfacer las expectativas sociales de cambio. Ello demanda una propuesta programática condensada, de largo alcance cuya factibilidad no se agote en un acuerdo de coyuntura. El origen de muchos de nuestros males se encuentra en una concentración excesiva de poder. La Reforma del Estado deberá garantizar el fortalecimiento de un ejercicio de poder, cada vez más equilibrado y democrático”.⁷⁷

Sin embargo, una vez que se inician las acciones para que tenga lugar la Reforma del Estado, el quehacer de la Administración Pública y los intereses de grupo se van alejando del ánimo del consenso. Frente a las reglas de juego político y de la vida política nacional, hay una redistribución del poder político, económico y coercitivo que anteriormente no se había dado. Esto es aprovechado por los grupos de interés que se han reconfigurado ante el desequilibrio existente tras el cambio de estilo en la forma de gobernar: “Una de las primeras grandes diferencias del nuevo Gobierno Federal, especialmente del Poder Ejecutivo, fue la incapacidad para armar equipos de gobierno que sabiamente combinaran una gran capacidad administrativa con una especial habilidad política”.⁷⁸

El nuevo presidente de oposición, emergido de la clase política empresarial, suple las políticas de gobierno establecidas en los cánones partidistas, por las políticas empresariales que rigen a las compañías privadas. Ello de conformidad con la lógica del neoliberalismo, que considera que cualquier tipo de proceso administrativo se basa en los factores de mercado y de clientes.

Respecto a la Administración pública, también se dan cambios importantes en los que, si bien se retomaban los esfuerzos del Programa de Modernización Administrativa del sexenio anterior, se considera como estrategia la adopción de un programa denominado *Agenda de Buen Gobierno*. Esta es aplicable para las dependencias y entidades de la Administración

⁷⁷ Aguayo Quezada, Sergio, *op. cit.*, p. 509.

⁷⁸ Fuentes Morúa Jorge y Telésforo Nava Vázquez, *op. cit.*, p. 215.

Pública Federal y en ella se retoman aspectos de modernidad administrativa y tecnología, combate a la corrupción, transparencia, mejora regulatoria, simplificación de trámites y de atención ciudadana. Estos ejes se basan en experiencias y metodologías adoptadas en países de Europa y Sudamérica. Se crea una oficina que depende directamente del Ejecutivo y su implantación y seguimiento se da a través de un sistema denominado “Metas Presidenciales”. Este sin embargo, es limitado por la resistencia de los servidores públicos al cambio y por la falta de cultura de la transparencia y de rendición de cuentas en las dependencias y entidades, por lo cual, al final únicamente se lograron avances aislados, mismos que ya no son retomados por la administración federal en el periodo 2006-2012.

La lucha por el poder entre el Legislativo y el Ejecutivo, se observa claramente en el hecho de que, en el 2006, el Ejecutivo no puede entrar al recinto legislativo a rendir su sexto informe de gobierno (evento en el cual el titular del Ejecutivo rinde el informe de su ejercicio anual ante los Diputados y Senadores, en el recinto oficial del Congreso de la Unión). Esto se da como consecuencia de la oposición que presenta el Partido de la Revolución Democrática. Así, se procede únicamente a la entrega por escrito del informe, con lo que se cumplimentó el ordenamiento constitucional en esta materia. Dicho formato es institucionalizado posteriormente.

2.6 NUEVA CORRELACIÓN DE FUERZAS (2000 – 2010)

Nuevas Instituciones Republicanas Autónomas

Desde la década de los noventa, el Estado, para evitar la ruptura con la sociedad, crea nuevas instituciones autónomas que llevaron al país a la vida democrática. Así en 1990 se crean el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). A su vez, en 1994 el Banco de México adquiere su autonomía.

Con la llegada del primer gobierno panista en el 2000, se diseña una nueva configuración en la política nacional (principalmente en el Congreso), en cuanto al comportamiento político y las prioridades nacionales. Además, se promueven mecanismos de modernización administrativa dentro de la burocracia. Igualmente y ante la desconfianza social por la corrupción burocrática, se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Código de Ética de los Funcionarios de la Administración Pública. En el 2003 surge el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Aún siendo éstas

instituciones autónomas, construyen una relación de dependencia hacia el Poder Legislativo, ya que este dictamina la cuenta pública ejercida por ellas.

Pese a todo, el surgimiento de esas entidades forma parte de una trayectoria en construcción hacia la renovación democrática en la que “México comenzó el siglo XX como un país de campesinos analfabetas. Lo terminó como una potencia media y básicamente industrial y de servicios. Empezó el siglo XX en medio de una dictadura y en el siglo XXI hay una democracia cada día más intensa”.⁷⁹

La Conferencia Nacional de Gobernadores de 2001.

En el 2001 los Estados de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, conformaron la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) para modernizar la función pública y hacendaria a nivel federal, estatal y municipal. Su objetivo era que les fueran transmitidas las potestades, atribuciones y responsabilidades en materia de ingresos, deuda y gastos, para atender sus propios recursos económicos e impulsar los ingresos fiscales en apoyo a la federalización administrativa.

También propusieron la creación de una Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público con carácter constitucional, integrada por el Poder Ejecutivo y los Estados.

Esta Conferencia reconoce que el Poder Ejecutivo y el Legislativo, además de actuar en apego a la Constitución, deben trabajar de manera coordinada en cuanto al ejercicio del presupuesto público, negociándolo a la par de ejercer su poder de manera autónoma.

El Poder Ejecutivo presenta Controversia Constitucional

En el periodo 2004-2005, los partidos de oposición en el Congreso paralizaron al Ejecutivo en su propuesta para la aprobación del Presupuesto de Egresos a ejercerse al año siguiente. Por esta razón el Presidente decidió recurrir a una controversia constitucional, promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto demuestra que “México tiene hoy (a

⁷⁹ Reyes Heróles Federico, *Entre las Bestias y los Dioses. Del Espíritu de las Leyes y de los Valores Políticos*, México, Editorial Océano, 2004, p. 224.

marzo de 2004) un presidencialismo acotado, esto es, cuando el jefe del Ejecutivo limita sus facultades meta constitucionales y poder discrecional en las decisiones y acciones políticas al no contar con mayoría en el parlamento y en el que se observa un papel más dinámico del Poder Legislativo, apartándose de la subordinación del primero”.⁸⁰

Tiempo atrás, el Ejecutivo había hecho del conocimiento público su independencia del partido que lo había llevado al poder. En esta ocasión el Partido Acción Nacional no apoya al presidente y abandona el proceso de discusión en la Comisión de Presupuesto, donde los partidos opositores (el PRI, el PRD, el PVEM, el PT y Convergencia) deciden negar la aprobación de una parte del Presupuesto de Egresos.

Los partidos de oposición alegaron que su postura negativa, obedece a la falta de aceptación del Ejecutivo para trabajar de manera coordinada en una pluralidad política y a su falta de negociación con ellos para erradicar las diferencias ideológicas. Luego de diez meses, la Suprema Corte dictaminó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debía liberar de inmediato recursos por 80 mil 176.7 millones de pesos.

En el 2006 se manifiesta un gran distanciamiento entre el Estado neoliberal y los partidos políticos respecto a las demandas sociales. Al mismo tiempo que se fractura la clase dominante en el poder y se dan luchas en las clases subalternas por el descontento social. El Presidente no cuestiona los movimientos y ajustes presupuestales que le realizó el Poder Legislativo sobre la distribución presupuestal (Presupuesto de Egresos 2009 al 2010).

El Ejecutivo crea un nuevo formato ante un Congreso opositor, para la aprobación del Presupuesto de Egresos 2009 al 2010, ya que se limita a entregarlo y evitar actuaciones posteriores, dejando en sus manos la resolución. Lo anterior legitima al Poder Legislativo y demerita la figura del Poder presidencial.

El Poder Legislativo ha aumentado su fuerza, ya que el Ejecutivo se ha cerrado al diálogo y a la negociación con el Poder Legislativo. “Frente a la pregunta de qué tanto ha cambiado la institución parlamentaria en sus atribuciones y competencias, uno podría responder que se debe evitar la deducción de que el Legislativo absorbió lo que el Ejecutivo delegó o ha dejado de hacer, a pesar de que el Congreso ha tenido un balance positivo en la materia. No implica

⁸⁰ Jiménez Badillo, Margarita, *La Oposición Parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 61.

que el Legislativo haya acumulado dichas tareas en forma eficaz y por el contrario, explica las condiciones de lucha por adquirirlas y en otros casos, el aprendizaje para ejercerlas. Esto comienza a incluir la interacción respectiva con el ámbito judicial”.⁸¹

Del análisis del presente capítulo ha de concluirse, coincidiendo con diferentes autores, que el funcionamiento de las instituciones en México está caracterizado en la actualidad por una alternancia de poderes, donde los partidos de oposición han resultado ser los grandes ganadores en la batalla de la lucha por el poder político. Los cambios en el desarrollo político de las instituciones mexicanas se han originado sobre la marcha, algunos por accidente y otros por la necesidad de legitimación. Ello está en sintonía con estándares de democratización, cuya consecución está lejos de darse por finalizada ya que “se requiere una reforma de Estado a partir de la nueva pluralidad que pervive en el país, a fin de adaptar las instituciones políticas al cambio democrático. De ahí la necesidad de reglamentar la reelección legislativa, definir mecanismos que cualifiquen el trabajo en las Comisiones Ordinarias en la Cámara de Diputados, contar con un staff que profesionalice el quehacer parlamentario, reglamentar medidas en casos de que el presupuesto no se apruebe en los periodos constitucionales”.⁸²

En este sentido, el Congreso mexicano tiene frente a sí el reto de lograr un control y un equilibrio con el resto de los poderes, dentro del control parlamentario. Cecilia Mora-Donatto describe esta labor en los siguientes términos: “El concepto moderno de control parlamentario debe entenderse como la suma de instrumentos y mecanismos que posee el Congreso para desarrollar un amplio control y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno, en donde las minorías parlamentarias juegan un papel principal. El concepto de equilibrio constriñe al Poder Legislativo a cooperar en la integración de otros órganos, igualmente relevantes para la conducción del Estado”.⁸³

Y más aún, para lograr este control efectivo del Congreso se requiere transparentar la información en el ejercicio de esta función. La información constituye la esencia del control parlamentario y otorga eficacia a la función legislativa.

⁸¹ Attili, Antonella, *Treinta años de Cambios Políticos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 2006, p.205.

⁸² Jiménez Badillo, Margarita, *op. cit.*, p. 308.

⁸³ Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio Político y Legitimidad Funcional. El Congreso Mexicano en su Encrucijada*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 13.

El ejercicio del poder político no ha podido resolver el funcionamiento de las mediaciones que se fueron construyendo durante el siglo XX para procesar los conflictos derivados del manejo del capital por parte del Estado, el problema agrario y la inseguridad. En contraposición al pensamiento neoliberal, es a través de la concientización política de las necesidades del país, que las instituciones decidan dar el paso hacia el cambio.

Para finalizar el análisis del comportamiento del régimen político en nuestro país, ha de señalarse que la política actual en México resulta compleja e incierta, dado los fenómenos y procesos políticos heredados de un pasado aún reciente que deja profundamente marcados los ámbitos económico, político, social y administrativo.

México ha vivido tiempos de cambio para sus instituciones. Transitó de un estadio de formación política insipiente en sus inicios y ha llegado a configurarse como un sistema político plural de pesos y contrapesos.

No obstante, el Estado ha tenido que fortalecer sus relaciones con la sociedad ante la llegada del proceso de transición democrática. Esto implica acotar su labor política, debido a la polarización de los Poderes y a una consecuente falta de acuerdos políticos.

Los problemas a los cuales se enfrenta la sociedad actualmente obedecen a la falta de coordinación política de los tres poderes, para llevar a cabo una Reforma de Estado que garantice el ejercicio de un Poder Ejecutivo que se ha visto acotado ante un Congreso de oposición mayoritario. En adición a lo anterior, los grupos políticos responden a metas corporativistas y no determinan metas a mediano y a largo plazo. Esto origina la falta de certeza jurídica para diseñar políticas que se caractericen por su continuidad a través de los cambios burocráticos.

Todos estos factores conllevan la existencia de un sistema de partidos políticos poco institucionalizados, con fracturas internas y con una escasa representación de la sociedad. El resultado de esta problemática es la incertidumbre y el desapego respecto de la política entre los ciudadanos. Aún con estos factores, las instituciones públicas se fortalecen como resultado del nuevo equilibrio de poderes. Se puede concluir que estos procesos de transformación aún en curso dentro de la política mexicana, cambian la vida de nuestra sociedad.

Los procesos de reconfiguración de los actores en el ámbito de sus responsabilidades de Estado, son los aspectos que se tratarán en el siguiente capítulo, enfocado al análisis del proceso de diseño y autorización del presupuesto sin mayoría parlamentaria.

3. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN EL ÁMBITO POLÍTICO

En nuestro país, la Administración pública tiene en los últimos trece años un proceso de cambio muy dinámico, el cual se debe a la evolución que desempeñan los instrumentos jurídicos normativos que regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en lo referente a la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto. Por ello, en este capítulo se aborda el tema de la aprobación del presupuesto en el ámbito político.

En esta sección se analiza quiénes son los actores principales de este proceso, tanto los establecidos formalmente, como los que, de manera indirecta, participan ejerciendo presión para que la asignación o redistribución de recursos públicos beneficie a determinado proyecto, programa, sector o bien, a determinada entidad o región de nuestro país. Esta reorientación de recursos, previa a la autorización del presupuesto, se realiza en la Cámara de Diputados, la cual tiene atribuciones para modificar los montos que se habían destinado a programas por parte del Ejecutivo Federal para el funcionamiento de la Administración pública. Estos ajustes pueden ser el producto de conciliar prioridades e intereses entre los representantes del Poder Ejecutivo y las instancias que tiene la Cámara de Diputados -como la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y las Comisiones Ordinarias-. En otros casos, cuando no hay acuerdos, las adecuaciones se realizan de manera unilateral por parte de la Cámara.

También se analiza el papel que juegan otras instituciones durante el proceso de negociación del presupuesto, las cuales inciden de manera indirecta en la asignación de recursos, como son los partidos políticos, los Gobernadores, los cabilderos y los sectores social y privado.

Adicionalmente, se hace referencia a la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tomar parte en momentos en que se requiere un criterio jurídico desde el punto de vista constitucional, para dilucidar el alcance de la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de discusión, aprobación y publicación del presupuesto para el ejercicio de 2005.

3.1 CONDICIONES ACTUALES PARA LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

La elaboración y autorización del presupuesto es una tarea que ya despierta muchas inquietudes e interés en la sociedad mexicana y es una de las mayores responsabilidades del gobierno. A través de este proceso se determina la asignación de recursos financieros

para la actividad económica de nuestro país; por él se fijan las prioridades de la agenda del gobierno y por ende, las acciones que desarrolla la Administración pública para atender los problemas y necesidades de la sociedad mexicana. En este proceso inciden dos instancias formales para la elaboración y autorización del presupuesto: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El orden Constitucional exige el equilibrio dinámico entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso del presupuesto. Por ello, en los ordenamientos jurídico-administrativos como son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se observa que la política presupuestaria se trata de un acto compartido de colaboración y corresponsabilidad entre ambos poderes.

En el artículo 134 de la Constitución se establece el compromiso para la existencia de un sistema de planeación democrático que propicie el desarrollo integral de la sociedad y que logre una economía sólida que permita la independencia política, social y cultural. Es decir, “los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados y los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.⁸⁴

Sin embargo, durante los últimos 13 años han surgido cuestionamientos en cuanto a si los presupuestos de cada una de esas entidades son lo más acorde a las necesidades y prioridades del país en su conjunto. Ello en relación a que el sistema político mexicano y la Administración pública han sufrido grandes cambios, pues los nexos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se han vuelto más complejos; no únicamente en el cuestionamiento referente al gasto de los recursos públicos, sino también en su distribución al momento de realizar la integración del proyecto de presupuesto y no se diga al autorizarlo.

Un ejemplo de la variedad de intereses y voluntades arriba abordada, se puede observar en el proceso de autorización de la Ley de Ingresos de 2010, cuyo proyecto fue enviado por el Ejecutivo al Congreso para su autorización. “El Ejecutivo lo elaboró sustentándose en

⁸⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 123.

elementos económicos y en el contexto de una grave crisis de recursos petroleros y recaudación de impuestos. El ente responsable de la hacienda pública reportaba un déficit que ascendía a 480 mil millones de pesos, o al menos ésa fue la cifra estimada al momento del envío del proyecto. Meses más tarde, se descubrió que la propuesta también había sido formulada con criterios y con políticas demasiado específicas por parte del Poder Ejecutivo, situación que se hizo evidente cuando se estimó que el déficit era únicamente de 303 mil 780 millones de pesos, lo cual significaba una diferencia de 176 mil 129 mil millones. Este incremento del déficit hizo que se considerara la necesidad de recaudar la diferencia mencionada dentro de las estimaciones de la Ley de Ingresos para dar solvencia al Presupuesto de Egresos estimado para 2010. Ello repercutió en la toma de decisiones para incrementar nuevas cargas fiscales, como el aumento a los impuestos del IVA y del ISR. Este falso argumento fue señalado por la fracción del PRI en la Cámara de Diputados en un estudio realizado en febrero de 2010 y difundido en el periódico “Reforma” el 14 de febrero de 2010”.⁸⁵

Estas decisiones se vuelven problemáticas ya que obedecen más a la lógica de intereses que a las estrategias de gobierno y evitan el establecimiento de auténticas políticas de Estado alejándonos tanto de una democracia plena que busque el bien común como, por consiguiente, de una gestión de gobierno y Administración pública que logren la implementación de las políticas públicas idóneas.

La complejidad en la autorización del presupuesto se incrementa cuando se le otorga a la Cámara de Diputados la facultad para modificar la propuesta del Ejecutivo. Asimismo, influye la creciente heterogeneidad de corrientes de cada uno de los partidos políticos que conforman la propia Cámara de Diputados.

La modificación a la Ley del 30 de julio del 2004, permite que se de entrada a las facciones que representan los Diputados que integran cada una de las 64 Comisiones Ordinarias, ya que son conformadas por diputados de los diferentes partidos políticos. En estas Comisiones es donde se recogen o captan las inquietudes de la sociedad y de otros grupos que tienen interés por conseguir recursos presupuestales para atender sus necesidades. Esto provoca que en cada Comisión Ordinaria se reciban múltiples solicitudes y demandas

⁸⁵ Salazar, Claudia y Estrop, Armando, “*Crítica PRI cálculo de boquete fiscal*”, en Periódico Reforma, México, 14 de febrero de 2010, p. 2.

correspondientes a cada sector, lo que crea un entramado de intereses, que se traduce en acuerdos y propuestas de un cambio en las asignaciones de recursos. Por consiguiente, se modifica la determinación de prioridades del presupuesto y la Administración pública también transforma sus tareas en la implementación de políticas públicas.

Otra parte importante del problema como un fenómeno de nuestra democracia, es la participación de los *partidos pequeños*, como son: el Partido Verde Ecologista (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Nueva Alianza (NA) y Partido Convergencia (CNVA), los cuales a través de acuerdos y alianzas con algunos de los *partidos grandes*, como son el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, llegan a concretar acuerdos y coaliciones para conformar una mayoría al momento de la toma de decisiones en las comisiones o en el pleno en las cámaras, para de esta manera, influir en la distribución del presupuesto.

En algunas ocasiones estos *partidos pequeños* actúan alejados de las cuestiones en lo que deben participar en las políticas de Estado y en una visión de estrategias a largo plazo y sólo buscan el apoyo de los partidos fuertes que los mantenga con reconocimiento. Lo anterior origina que la pluralidad de la política mexicana no se traduzca en un debate bien encauzado que permita generar, implementar e institucionalizar políticas públicas en beneficio de la sociedad. Esta pluralidad de la política provoca y asume que “con cada legislatura se presentan fenómenos diferentes que en mayor o menor grado, afectan el rumbo que seguirá el sistema político mexicano y la Administración Pública de nuestro país”.⁸⁶

Resulta importante para entender la conformación de la Cámara de Diputados en los últimos trece años, visualizar la evolución de la participación de los partidos políticos. Para ello, se elaboró el siguiente cuadro en el cual se observa cómo a través de cada legislatura se establece una diferencia en la configuración porcentual de los partidos dentro de la Cámara.

⁸⁶ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *op. cit.*, p. 11.

Cuadro No. 1
Configuración de Partidos en la Cámara de Diputados*

LEGISLATURA	PERIODOS		PAN	PRI	PRD (IZQ)	OTROS	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
LXI	2009	2012	28.6	47.4	18.0	6.0	PAN
LX	2006	2009	41.8	21.1	31.20	5.90	
LIX	2003	2006	30.2	44.8	21.60	3.40	PAN
LVIII	2000	2003	42	41.2	12.60	4.20	
LVII	1997	2000	24.4	47.8	26.20	1.60	PRI
LVI	1994	1997	23.8	60	16.20		
LV	1991	1994	17.8	64	18.20		PRI
LIV	1988	1991	20.2	52	27.80		
LIII	1985	1988	10.	72.30	17.50		PRI
XLIX	1973	1976	10.8	81.8	7.4		
XLVIII	1970	1973	9.4	83.6	7.0		PRI

* *Elaborado con información de la Cámara de Diputados.*

En la XLVIII Legislatura, la mayoría parlamentaria de la Cámara de Diputados corresponde al Partido Revolucionario Institucional con un 83.6 del porcentaje total y un 16.4 por ciento correspondía a la oposición. Si a esto se añade que el titular del ejecutivo era Luis Echeverría del PRI, se podrá entender por qué el proyecto de presupuesto presentado para su autorización, no despertaba grandes controversias al momento de su aprobación. Otro aspecto que también ha de señalarse, es cómo a través del tiempo la mayoría del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara se ha visto disminuida en cuanto al porcentaje de diputados de ese partido. En cambio, la oposición va tomando mayores posiciones y por lo mismo van cobrando mayor peso sus opiniones y sus votos en el momento de la discusión y aprobación del presupuesto.

El momento crítico se inicia en 1997 al inicio de la LVII Legislatura cuando el Partido Revolucionario Institucional no obtiene la mayoría en el Congreso; más aún, es durante la LVIII Legislatura (2000-2003), cuando el PRI pierde el liderazgo del Poder Ejecutivo y este es asumido por el Partido Acción Nacional, llega a la Presidencia Vicente Fox. Relativo al número de curules, también el PAN obtiene la mayoría en la Cámara de Diputados con un 42 por ciento y el PRI se queda con un 41.2. En este juego de equilibrio de número de curules y

de diputados es donde se dan las más amplias discusiones y se da cauce a intereses partidarios.

3.1.1 Papel del Ejecutivo.

El proceso de elaboración e integración del proyecto de presupuesto ha tenido cambios a lo largo del tiempo. Un objetivo de esta investigación es aportar un nuevo enfoque de estudio al respecto, con miras a entender el presupuesto como el resultado de nuevas reglas de juego en el escenario político nacional. Cuando el partido en el poder pierde mayoría y la oposición no es mayoría absoluta, el Ejecutivo pierde control sobre el Congreso y el presupuesto es objeto de más ajustes; se conforma un presupuesto de mayor negociación e igualmente este resulta ser objeto de un cambio, pasa de ser una asignación unilateral, a un conjunto de asignaciones consensuadas entre los partidos que ostentan el mayor número de curules (PAN Y PRI).

El nuevo orden institucional se modifica a partir de 1997, esta transformación implica que ahora el presupuesto se caracteriza por ser una discusión parlamentaria intrincada de objetivos e intereses, ya que ningún partido posee la mayoría absoluta para aprobarlo. Para la aprobación del presupuesto final, la fuerza política se origina en el Congreso y con menor fuerza en el Ejecutivo.⁸⁷

Una de las aportaciones de este trabajo es el análisis institucional tomando en cuenta los aspectos políticos del presupuesto, ya que la investigación consiste en fundamentar las causas, los actores y los procesos que conllevan a la formación de un nuevo ambiente institucional en los nuevos pesos políticos dentro de la elaboración, autorización y los beneficios que implica su aplicación desde el punto de vista del poder político y administrativo para las instancias que participan en cada una de estas fases.

Anteriormente, dentro de un proceso de gobierno presidencialista, de partido hegemónico, el titular del Ejecutivo tiene el control de todas las instancias en el proceso de asignación del presupuesto. Lo mismo sucede en cuanto a las Secretarías de Estado y en especial la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También ejerce el control en la Cámara de

⁸⁷ “...los resultados de las elecciones intermedias de 1997 condujeron a un cambio radical en la escena política nacional. Por primera vez en la historia, el PRI no lograba la mayoría en ninguna de las dos cámaras. Aunado a lo anterior, el líder histórico del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ganaba las primeras elecciones abiertas para Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Después de las elecciones de 1997, el partido de Estado sólo conseguiría 238 de las 500 curules de la Cámara de Diputados”, Sandoval Ballesteros, Irma E., *op. cit.*, p. 234.

Diputados, incluyendo la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, al momento de emitir el dictamen ante el Congreso para la aprobación del presupuesto.

El proceso anterior comienza en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, que en su momento, eran las responsables de iniciar los mecanismos para integrar el proyecto considerando las prioridades que captaban de los Gobiernos de los Estados, de los Municipios o de los grupos de la sociedad a través de las Secretarías de Estado. Con base en estos elementos, elaboran sus proyecciones de desarrollo de la economía nacional y bienestar para la sociedad. Tras un análisis cuidadoso, se procede a las propuestas de distribución y asignación de recursos, mismas que requieren de validación o modificación, según los intereses y prioridades que el Titular del Ejecutivo determina para beneficio del quehacer de la Administración pública. Es el Ejecutivo quien determina las prioridades de la economía nacional y fija las metas para lograr la estabilidad social que le proporciona legitimidad y control político.

Actualmente, y para tener una idea de los trabajos finales en la integración del presupuesto, resulta necesario referir un reportaje del 14 de febrero de 2010 en el cual la periodista Martha Martínez del periódico “Reforma”, hace referencia a un estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el cual señala que “México ocupa el segundo lugar en el número de funcionarios encargados del diseño del presupuesto (770), sólo por debajo del Reino Unido (800)”.⁸⁸

Además, señala que a partir del 2008 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, implementa un esquema de diseño en dos etapas que consisten en abrir durante las últimas dos semanas de agosto, una segunda ronda de negociaciones entre las Secretarías de Estado y la Subsecretaría de Egresos. Agrega el reportaje que este esquema tiene como objetivo discutir las propuestas presentadas por cada una de las Secretarías de Estado y corregir las discrepancias que pueden contener, antes de que el proyecto sea entregado al Legislativo.

Regresando al proceso que se da antes del Congreso dividido, el proyecto de presupuesto se enviaba tal como lo establecía la Ley de Presupuesto y Contabilidad Pública a la Cámara de Diputados, en donde es discutido y analizado sin posibilidades de cambio, por lo cual era

⁸⁸ Martínez, Martha, “Presupuestan erratas”, en Periódico Reforma, México, 14 de febrero de 2010, pp. 8 y 9.

aprobado, ya que la mayoría de los diputados pertenecen al partido en el poder y responden a los intereses del Titular del Ejecutivo. Por ello se reitera, que no había cuestionamientos considerables, ni cambios al proyecto presentado. Así se manifiesta este proceso durante el periodo del presidencialismo de 1917 a 1970.

La fortaleza del Poder Ejecutivo se encuentra básicamente en los ordenamientos constitucionales, específicamente en los artículos 25, 26, 49, 73, 74, 79, 89 y 90, los cuales se observan en el siguiente cuadro; “estos artículos le otorgan al Presidente la facultad para integrar un sistema de planeación; de hacer y establecer estrategias de programación, de presupuestación y de crear y establecer las instancias administrativas que le permitan tener la visión de las necesidades y prioridades nacionales que tiene la sociedad mexicana, así como buscar e implantar, con la aplicación de recursos públicos, las acciones de mejora de bienestar social”.⁸⁹

Cuadro No. 2

Artículos que otorgan al Presidente facultades para integrar un sistema de planeación

Artículo Constitucional	Tema
Artículo 25	Se refiere al Estado como rector del desarrollo nacional.
Artículo 26	Previene en su apartado A, que será el Estado quien organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.
Artículo 49	Título Tercero, Capítulo I “De la División de Poderes”, El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona....
Artículo 73	Sección III, “De las Facultades del Congreso”, expone que el Congreso tiene facultad: 7º, VII, VIII y XIX. 4º, XXIII, XXIV, XXVIII, XXIX .XXIX-D y XXIX-E.
Artículo 74	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: II. Coordinar y evaluar... IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos...
Artículo 79	La entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados...
Artículo 89	Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión....
Artículo 90	La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, quien distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación.

⁸⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pp. 26, 27, 48, 57-63, 66-69, 72 y 73.

Otras instancias que fortalecen al Ejecutivo, son las atribuciones que a él y a sus dependencias les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en los artículos 1º, 31, 37, 45, 46, 47 y 50, los cuales se muestran a continuación en el cuadro número tres:

Cuadro No. 3
Artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo	Tema
Artículo 1º	La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública.
Artículo 31º	A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde el despacho....
Artículo 37º	A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho....
Artículo 45º	Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.
Artículo 46º	Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes....
Artículo 47º	Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo tercero, fracción III, de esta ley son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales...
Artículo 50º	Las relaciones entre el Ejecutivo y las entidades paraestatales, para fines....

Fuente: Agenda de la Administración Pública Federal, 2011.

Sin embargo, en el papel que desempeña el Ejecutivo, no se pueden omitir las corrientes que representan los partidos políticos que en algún momento le son adversos en la formulación y aprobación del presupuesto. Igualmente, éstas se convierten en contrapesos que como se tratará más adelante, representan un sinnúmero de intereses que de alguna manera inciden en la discusión y en la aprobación, o bien en la asignación y distribución de los recursos públicos.

Así, el papel del Ejecutivo en la autorización del presupuesto tiene dos vertientes. La primera, la constituye la formulación técnica-numérica que obedece a las estadísticas de los censos poblacionales, a la infraestructura, los estudios socioeconómicos y de las finanzas nacionales, entre otros muchos factores que le corresponde a las dependencias del Ejecutivo Federal atender y vislumbrar, a fin de determinar las necesidades de recursos presupuestales que se requieren para cada polo de desarrollo en los diferentes sectores económicos de nuestro país, con estos elementos y con otros rubros en los cuales se han comprometido recursos presupuestales para el siguiente ejercicio, se procede a elaborar el contexto del proyecto de presupuesto; entre los rubros mencionados están los gastos, que se

conocen como irreductibles y que ocupan un porcentaje muy alto del presupuesto, en ellos van los gastos administrativos de las instituciones de gobierno, la inversión contratada la deuda pública, la cual considera el pago de créditos e intereses a instituciones Internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, que en su momento fueron fuente de financiamiento y que ahora son egresos comprometidos, y que fueron para proyectos muy definidos y establecidos de manera irrestricta en los convenios celebrados con ellas, en suma que la integración del presupuesto considera estos y otros elementos que son inamovibles en cuanto a su cumplimiento y que son factores que no estarían sujetos de ajuste o negociación, en el proceso de autorización del presupuesto en la Cámara de Diputados, con estas consideraciones y otros elementos técnicos la SHCP proporciona al Presidente de la República, responsable de la Administración pública, elementos para integrar de la mejor manera el anteproyecto del presupuesto.

La segunda vertiente es el aspecto de políticas públicas que el titular del Ejecutivo determine atender con base en demandas y necesidades sociales que también en determinado momento se convierten en un contrapeso. Son los requerimientos y solicitudes de los grupos del sector social y, con no menor relevancia, son las presiones e intereses de los grupos del sector privado.

La parte final, la más compleja, se encuentra en la negociación que se tiene que realizar con base en este proyecto de presupuesto ante el Poder Legislativo, ya que el poder Ejecutivo a través de sus Secretarios de Estado, es convocado a reuniones con las Comisiones Ordinarias o con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados para discutir y argumentar la distribución de las asignaciones presupuestales propuestas, con el fin de tratar de llegar a un acuerdo para la distribución final del presupuesto.

3.1.2 Papel del Legislativo.

El papel del Poder Legislativo en cuanto a la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto está sustentado en el artículo 74 Constitucional.

Anteriormente, en su fracción IV se establecía como su función: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de

Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuentas de los mismos”.⁹⁰

Actualmente, la misma fracción IV ordena: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos; la Cámara de Diputados, deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 del mes de diciembre”.⁹¹

El cambio radical en este artículo, consiste en la facultad de la Cámara de Diputados para modificar o hacer cambios en la distribución del presupuesto. Estos cambios pueden ser reducciones, ampliaciones y redistribuciones de recursos para determinado sector, programa, región o para un Estado o Municipio. Para citar un ejemplo, tomaremos lo que la misma Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública manifestó en su dictamen al proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010: “Los legisladores tenemos la responsabilidad de encontrar la forma de eliminar gastos superfluos, moderar los no esenciales y fortalecer el gasto y la inversión pública que tienen un mayor impacto sobre el bienestar de los mexicanos. Es por ello que con el apoyo de las diversas fracciones parlamentarias y el trabajo intenso de las diversas comisiones, se identificaron diversos márgenes de gasto en las distintas partidas del proyecto del presupuesto enviado por el Ejecutivo. Ello permitió proponer una reasignación en las erogaciones para orientarlas a las necesidades de gastos recibida por esta Comisión”.⁹²

⁹⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 990.

⁹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p 65.

⁹² *Gaceta Parlamentaria*, número 2890-1, p. 6.

Esta nueva forma de negociación y autorización del presupuesto propicia una apertura para que diferentes instancias consideren al Poder Legislativo como una oportunidad de expresar sus intereses y ver resueltas sus necesidades e inquietudes por medio de la distribución de los recursos públicos.

Para aglutinar todos esos intereses, necesidades e inquietudes, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Capítulo III, “De la Aprobación y los Mecanismos de Comunicación y Coordinación entre Poderes” en su artículo 42, faculta a la Cámara de Diputados para determinar los mecanismos de comunicación y coordinación entre los poderes.

El proceso del presupuesto según esta Ley, se inicia cada 1° de abril cuando el Poder Ejecutivo debe enviar al Congreso de la Unión, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente. Asimismo, deben contemplarse los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas, crecimiento, inflación, tasas de interés y precios del petróleo, junto con los posibles escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit, así como la enumeración de los programas prioritarios y sus montos para el año siguiente, así como los pagos de deuda o compromisos que no podrán ser modificados por las negociaciones. Por ejemplo las deudas de financiamiento contraídas con el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

El tema principal de este apartado es la negociación del proyecto de presupuesto, por ello, se puntualiza en la fracción VIII que en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

El inciso e) de esta fracción del artículo determina: “En su caso se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se deriven del mismo”.⁹³

Por su parte, el inciso f) faculta a las Comisiones señalando: “En el caso del Presupuesto de Egresos la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y

⁹³ *Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, p. 32.

discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas, la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales”.⁹⁴

Finalmente la fracción IX del mismo artículo, fortalece la vinculación que se debe dar entre estos poderes para la aprobación del presupuesto, señalando: “Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos”.⁹⁵

El propósito de este ordenamiento es que las dos instancias, el Ejecutivo y el Legislativo, cuenten con atribuciones y elementos jurídicos que les permitan definir y establecer los mecanismos de coordinación y de concertación de acciones a través del intercambio de criterios y de prioridades para cada uno de los sectores en los cuales se hace la distribución de los recursos públicos.

Para atender este ordenamiento jurídico, el Poder Legislativo cuenta con un mecanismo constituido en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que le ha permitido tener apertura a todas las corrientes y sectores de la sociedad mexicana de las cuales escucha sus necesidades y argumentos; recibe sus solicitudes para que se les asignen recursos públicos a sus prioridades o intereses para determinado proyecto o región.

A fin de tener idea de la diversidad y la complejidad de aspectos que se consideran para la discusión y aprobación del presupuesto, tomaremos como muestra lo acontecido en la revisión y discusión del presupuesto para el 2011, por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Esta Comisión está conformada por 42 diputados en representación de 22 Estados de la República. El Distrito Federal tiene la mayor representación con 7 diputados; le siguen los Estados de Guerrero, Michoacán y Chiapas con tres, y los restantes Estados tienen uno o dos diputados. Lo anterior muestra la heterogeneidad de ideales e intereses de los Estados, así como de las corrientes políticas y de los partidos políticos.

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 34.

⁹⁵ *Ibídem.*

La configuración partidista de la Comisión, encargada de discutir y proponer el dictamen del presupuesto para 2011, estuvo conformada por los siguientes grupos parlamentarios: “PRI con 19 diputados (45%); PAN 11 diputados (26 %); PRD 7 diputados (17 %); PVEM 2 diputados (5%); PT 1 diputado (2.3%); Convergencia 1 diputado (2.3 %) y Nueva Alianza 1 diputado (2.3 %).”⁹⁶ Esta Comisión, como responsable del proceso de discusión y aprobación del presupuesto 2011, decidió iniciar su tarea publicando un acuerdo el 8 de septiembre de 2010 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. El cual establece el procedimiento de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011”.⁹⁷

En este acuerdo se determina que las Comisiones Ordinarias para emitir sus comentarios, observaciones o propuestas de distribución de recursos públicos para determinados proyectos, deben hacer sus justificaciones correspondientes a través de los formatos que en el mismo acuerdo se establecen.

Al respecto, es importante señalar que existen tres rubros principales:

- “1. Un apartado de análisis sobre los programas presupuestarios correspondientes al sector de competencia de la comisión ordinaria acorde, el cual deberá presentarse de acuerdo al Anexo 1a.
2. Un apartado de propuestas para proyectos de inversión no incluidos en el proyecto de presupuesto 2011, el cual deberá presentarse de acuerdo al Anexo 1b.
3. Un apartado de propuestas sobre modificaciones al proyecto de Decreto del Presupuesto 2011, el cual deberá presentarse de acuerdo al Anexo 1c”.⁹⁸

La Comisión, según lo dispuesto en el artículo 44 numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece como estrategia de trabajo la configuración de tres grupos para el análisis de las opiniones de las Comisiones Ordinarias y la elaboración del dictamen con proyecto de decreto del presupuesto 2011.

“I. Grupo de trabajo para la redacción del dictamen, incluyendo el decreto de presupuesto.

⁹⁶ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión en: <http://www.camaradediputados.gob.mx>

⁹⁷ *Gaceta Parlamentaria*, número 3093-A, pp. 1-3.

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 2.

- II. Grupo de trabajo para el análisis del gasto, el cual se encargará de identificar excesos en el gasto corriente, así como de la evaluación del gasto, a través de los indicadores de evaluación de desempeño, proponiendo alternativas para su control y disminución para el Ejercicio Fiscal 2011.
- III. Grupo de trabajo para la integración de los anexos del decreto de Presupuesto, cuya labor será presentar al pleno de la Comisión las propuestas de los proyectos de inversión (incluidos aquéllos que se propongan como plurianuales), así como los puntos de acuerdos turnados por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados susceptibles de incluirse en el dictamen”.⁹⁹

El acuerdo sexto del mismo ordenamiento señala: “La Comisión es la única que decidirá, con base en la disponibilidad de recursos, en cumplimiento de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sobre la inclusión en el dictamen que al efecto elabore, de las propuestas de modificaciones por sector enviadas por las Comisiones Ordinarias”.¹⁰⁰

Como se puede apreciar, existe todo un proceso para reunir criterios, opiniones y necesidades de todas las corrientes políticas y ámbitos geográficos de nuestra sociedad. Es así que se interrelacionan intereses partidistas, regionales y de todos los sectores, para emitir un dictamen a través de negociaciones que realiza el Poder Legislativo con todos estos entes que tienen interés en la asignación y distribución de los recursos públicos que dan origen al ajuste mutuo de intereses. Tal y como lo señala Charles E. Lindblom en su ensayo *La Ciencia de Salir del Paso*: “La toma de decisiones comúnmente se formaliza como una relación de fines-medios: se conciben los medios para ponderarlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección de los medios. Esta es la relación de fines-medios según el método de ir a la raíz”.¹⁰¹

La Comisión, considerando todos estos elementos, comienza a formular su dictamen, el cual en su momento se somete al pleno de la Cámara y posteriormente se procede a publicarlo en la Gaceta Parlamentaria del 15 de noviembre de 2010. Entre los resultados publicados, es importante señalar los más relevantes: “En el apartado 5° del dictamen de la Comisión de

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 3.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 2.

¹⁰¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 211.

Presupuesto y Cuenta Pública, se informa lo siguiente: “De conformidad a lo establecido en el artículo 42, fracción VIII, incisos e) y f) de la LFPRH, esta dictaminadora normó el mecanismo para la participación de las Comisiones Ordinarias a través de dos acuerdos publicados el 8 de septiembre del presente año en la Gaceta parlamentaria de esta Cámara de Diputados. En el primero se estableció el procedimiento de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 y en el segundo, se regularon las reuniones con las Comisiones Ordinarias, con los organismos autónomos, el Poder Judicial, las entidades federativas y los municipios ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, respecto al examen y discusión del mencionado proyecto. En la misma fecha, se publicó el Acuerdo por el que se establece el procedimiento de solicitud de información al Ejecutivo Federal en el examen y discusión del proyecto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011”.¹⁰²

Entre sus principales medidas se puede mencionar que se celebraron treinta y ocho reuniones.¹⁰³

- ✓ La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública recibió 21 mil 825 peticiones de recursos federales para 2011, por un monto de 731 mil 334.6 millones de pesos.

De estas peticiones, sólo 318 proyectos cuentan con el registro vigente en la cartera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Entre dichos proyectos, 285 corresponden al rubro de comunicaciones y transportes; 15 a recursos hidráulicos; 13 a la salud; uno a pavimentación; tres para economía y uno a educación pública.

- ✓ También se recibieron 30 solicitudes de igual número de las entidades federativas, las cuales presentaron 12 mil 97 proyectos por un total de 425 mil 468 millones de pesos.
- ✓ Los municipios entregaron 6 mil 562 solicitudes por un monto de 201 mil 995.6 millones de pesos.
- ✓ Los propios legisladores entregaron 2 mil 545 peticiones.
- ✓ Las instituciones sociales y civiles entregaron 211 solicitudes.
- ✓ Los grupos parlamentarios entregaron 326 proyectos.

¹⁰² *Gaceta Parlamentaria*, número 3140-II, p. VIII.

¹⁰³ *Ibíd.*, pp. VIII-IX.

- ✓ Adicionalmente la Comisión recibió 828 puntos de acuerdo en materia de recursos públicos y propuestas de cambios y adiciones al Proyecto del Ejecutivo. De éstos, ochenta y cinco fueron enviados por la Cámara de Senadores.
- ✓ Las Comisiones Ordinarias de la Cámara enviaron 34 opiniones y 15 de las Comisiones presentaron propuestas de modificaciones al proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todas estas propuestas y solicitudes son valoradas por la Comisión y sometidas a votación, determinando su procedencia junto con su inclusión en la propuesta de dictamen, la cual es sometida a consideración del pleno.

Como conclusión de los trabajos de la Comisión se informó: “En síntesis se propone modificar o adicionar el proyecto del Ejecutivo con más de 100 cambios y se sometieron a la consideración de esta Soberanía 11 artículos nuevos”.¹⁰⁴

Dentro de este proceso de reuniones y de conciliación de intereses, se dio la negociación del Poder Legislativo y el Ejecutivo. Según los informes de cada una de las Comisiones Ordinarias, se tuvieron reuniones con representantes de la Administración Pública Federal, o sea, con Secretarios de Estado, Subsecretarios, o bien, dirigentes de las Entidades Paraestatales en aquellos casos en los que se tuvieron dudas en cuanto a algún programa, proyecto o un requerimiento en especial, presentado por los grupos que habían manifestado sus solicitudes de recursos presupuestales. Asimismo se sostuvieron esas discusiones con las diferentes instancias de la sociedad, marcando un cambio con respecto a las negociaciones que anteriormente se daban de manera exclusiva a través del Poder Ejecutivo.

He aquí un punto en el que se observa el cambio político en la negociación del presupuesto a través de una mayor relevancia en el Poder Legislativo.

Cabe señalar que, si bien el monto total del presupuesto modificado por la Cámara de Diputados no es muy alto en relación con el enviado por el Ejecutivo (ya que representa menos del 10% del total), sí resulta importante el papel político con el que se maneja la Cámara de Diputados, la cual escucha y acuerda las reducciones, ampliaciones, o bien la redistribución de recursos a asignar en cada una de las Comisiones.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. XII.

Una vez condensados los criterios presupuestales en cada una de las Comisiones, son propuestos a la Comisión de Programación y Cuenta Pública, la cual al final determina la viabilidad de los cambios propuestos. Sin embargo, este proceso le permite a la Cámara de Diputados mantener un contacto estrecho con los grupos de todos los sectores de la sociedad, mismos que constituyen de alguna manera factores de presión política.

Los elementos importantes para la toma de decisiones por parte de los integrantes de las Comisiones, son informaciones técnicas que se obtienen de reportes que las dependencias o entidades remiten periódicamente a la Cámara de Diputados. También proceden de las comparecencias de los titulares de las dependencias del Ejecutivo, así como de las evaluaciones a los programas que se encuentran en proceso de desarrollo en el Gobierno Federal. Todo este proceso se lleva a cabo durante el año, por lo cual, las decisiones y discusiones del presupuesto deberían versar sobre estos aspectos. Es importante destacar que en todo momento, los elementos técnicos son parte de contextos políticos.

No se debe olvidar que en estas Comisiones Ordinarias existen diputados de todas las corrientes y en ocasiones las propuestas de los solicitantes son apoyadas por algún diputado, ya sea porque representa al partido de los solicitantes, o bien al ser este originario de la región geográfica de los mismos peticionarios. Igualmente, un diputado puede dar su voto dentro de la Comisión debido a una coalición de intereses con el presidente de la Comisión, con otro diputado por línea política de sus partidos o bien por simple interés de legitimarse ante la sociedad.

Un factor de decisión al momento de que se dictamine una ampliación o asignación de recursos en la Comisión Ordinaria, depende del número de diputados que hayan logrado consenso en la atención de determinadas solicitudes y el desecho o no atención hacia otras que quedan descartadas con base en argumentaciones técnicas. Estas últimas son definidas por un lado por los solicitantes y por otro por las políticas públicas o prioridades que tengan los representantes de la Administración pública, como son los Secretarios, Subsecretarios, o bien los encargados por el Ejecutivo para estos temas que son motivo de discusión. Este mismo fenómeno ocurre en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por ello en su oportunidad, es importante señalar y determinar la integración de las Comisiones por partido político y entidad federativa.

Otro de los contrapesos que hace valer sus planteamientos en el proceso de negociación del presupuesto, son los “cabilderos” o lobbistas. Como ya lo referimos en el capítulo anterior, se trata de personas que obedecen a intereses particulares o específicos, pero que a través de los diputados o directamente con las instancias de gobierno, tratan de incidir para que en la distribución de recursos públicos, negociaciones y discusiones de las leyes, se atiendan sus argumentos técnicos o intereses, con los cuales se ven afectados o beneficiados al momento en que los diputados toman alguna decisión al emitir su voto, ya sea por el presupuesto o por algún ordenamiento legislativo que esté en discusión.

Los factores anteriores resultan relevantes, ya que en determinado momento pueden incidir de manera indirecta en las negociaciones del Ejecutivo con un aspecto que podemos considerar positivo, cuando el cabildeo constituye un medio que permita la activa participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, pero que resulta negativo al encubrir una práctica ejercida por grupos de presión o específicos, económicamente poderosos que busquen sus propios intereses sobre el bien común de la sociedad. En este sentido, “el cabildeo es el proceso de alcanzar metas de política pública casi siempre en pro de intereses privados, mediante la aplicación selectiva de presión política”.¹⁰⁵

Asimismo, “el cabildeo en México lo empezó a utilizar el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) para gestionar de manera favorable ante las instancias de poder de los Estados Unidos (la Presidencia y el Congreso), asuntos relacionados con medios de comunicación e imagen de México. Fue en 1986 cuando a través de Manuel Alonso, coordinador de comunicación social, la Presidencia de la República contrató a la agencia Hanna Ford Company para que manejara dichos tópicos”.¹⁰⁶ Igualmente, podemos considerar otra interpretación en el sentido que “El cabildeo en México es una actividad embrionaria que emergió en 1997, cuando ningún partido político obtuvo la mayoría en el Congreso de la Unión. De esta manera los empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se vieron en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses con el Poder Legislativo, sin intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de

¹⁰⁵ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *op. cit.*, p. 122.

¹⁰⁶ Gómez Valle, José de Jesús, *El Cabildeo de los Grupos de Presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)*, México, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 90.

instancias profesionales que se dedicaran a persuadir o a presionar a los legisladores para que tomen decisiones que los beneficien o que no los perjudiquen”.¹⁰⁷

La actividad de cabildeo en realidad se realiza en condiciones discrecionales, sin embargo, “es importante señalar que esta figura de los cabilderos anteriormente operaba de manera informal en la Cámara de Diputados, pero en el año de 2010 fue legislada y reglamentada, por lo cual ya se hace mención de ellos, tanto en la reglamentación de la Cámara de Diputados, como en la de los Senadores. En la primera se encuentra contenida en los artículos 263, 264, 265, 266, 267 y 268 del capítulo III de su reglamento”.¹⁰⁸ Como podemos observarlo a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4
Artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo 263	1. Por cabildeo se entenderá.... 2. Por cabildero se identificará al individuo...
Artículo 264	1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo... 2. La inscripción tendrá vigencia....
Artículo 265	1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones....
Artículo 266	1. Los documentos de cabildeo, relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución.... 2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse... 3. Los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias...
Artículo 267	1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos... 2. La Mesa Directiva... 3. Una vez cumplido el requisito de inscripción... 4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva...
Artículo 268	1. La Mesa Directiva podrá suspender o cancelar el registro....

En el Reglamento de la Cámara de Senadores, en el artículo 298, capítulo IV del título noveno, se ocupa de definir el cabildeo como: “La actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades”.¹⁰⁹ En consecuencia, “para

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 97.

¹⁰⁸ *Reglamento de la Cámara de Diputados LXI Legislatura*, Diario Oficial de la Federación, pp. 80,81.

¹⁰⁹ *Reglamento del Senado de la República*, Marco Jurídico del Senado de la República en: http://www.senado.gob.mx/images/doctos/Reglameto_Senado.pdf, p. 411.

conocer el universo de los cabilderos, la Cámara de Diputados en 2011 emitió las normas para conformar un catálogo de cabilderos”.¹¹⁰

El cabildeo es una actividad que tiene su formación en Estados Unidos y que “el *lobbying* parece extenderse en México, debido a la competencia electoral, a la alternancia, a los distintos niveles de gobierno y la centralidad del Congreso de la Unión, con lo cual sostiene que en un futuro próximo, el *lobbying* se desarrollará de manera aún más trascendental en nuestro país”.¹¹¹

3.1.3 Papel del Poder Judicial.

El papel del Poder Judicial ha tenido igualmente un proceso de cambio y un nuevo enfoque a partir de 1994, cuando se da la apertura para que pueda opinar y emitir criterios de equidad en la aplicación de las normas constitucionales en aspectos de presupuesto, sobre todo cuando se dieron aspectos de controversias entre los gobiernos de los Estados y el Ejecutivo Federal. Esos fueron los primeros ejercicios de equilibrio que le permitieron al Poder Judicial tener una verdadera opinión referente a las facultades de uno y otro de esos actores en la distribución y asignación de los recursos públicos en el presupuesto.

Sin embargo, este tipo de actuación se vio con mayor relevancia en diciembre de 2004, cuando el Poder Ejecutivo presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando que tras enviar el Proyecto de Presupuesto de Egresos del 2005 a la Cámara de Diputados para su autorización, se le realizaron cambios de manera unilateral que dieron motivo a la inconformidad presentada.

En la controversia constitucional, el Titular del Ejecutivo hacía valer los siguientes conceptos de invalidez:

“Primero.- La Cámara de Diputados al no aceptar las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al decreto PEF 2005, viola los artículos 49 y 72 de la Constitución y consecuentemente, vulnera el principio de división de poderes.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 80.

¹¹¹ Melchor Hernández, Yver Alonso, *El lobbying: una nueva forma de representación, de intereses en el sistema político mexicano contemporáneo*, México, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 7.

“Segundo.- La Cámara de Diputados omitió dar trámite a las observaciones formuladas por el Ejecutivo”.¹¹²

También hace valer los conceptos de invalidez relativos al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 bajo los siguientes términos:

Primero.- Al modificar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal dos mil cinco, estableció una serie de actos de administración o ejecutivos que son de la competencia del Ejecutivo Federal, por lo que transgredió los principios de división de poderes y supremacía constitucional que derivan de los artículos 49, 74, fracción IV, 89 fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

Segundo.-La Cámara de Diputados, al incluir una serie de disposiciones que van más allá del contenido material del Presupuesto de Egresos, invadió competencias del Congreso General (Artículos 49 y 73), violó el principio de jerarquía de las normas (art. 133 Constitucional) y excedió el contenido normativo establecido en el PEF.

Tercero.- La Cámara de Diputados, al modificar el proyecto del “Decreto PEF 2005”, haciendo total abstracción del Sistema Nacional de Planeación, violó el artículo 26 de la Constitución...¹¹³

Dentro del proceso de revisión del equilibrio del poder político y de coordinación que debe existir entre el Ejecutivo y Legislativo, ha resultado relevante realizar una reflexión sobre la controversia constitucional de 2004, ya que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este acto resultó un ejercicio de metodología y análisis (desde diferentes criterios de valor), para poder emitir una resolución. Se encuentra en juego la interpretación jurídica de la participación tanto del Ejecutivo como del Legislativo en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto.

Como se esbozó antes, el problema se presenta cuando la Cámara de Diputados, dentro del proceso de discusión y aprobación del presupuesto, realiza ajustes o cambios al proyecto para el 2005 enviado por el Presidente.

¹¹² *Controversia Constitucional 1009/2004*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 17 de mayo de 2005, p. 7.

¹¹³ *Ibíd.*, p. 44.

El 18 de noviembre de 2004, el pleno de la Cámara de Diputados aprueba el decreto y lo envía al poder Ejecutivo para su publicación. Sin embargo, el Ejecutivo no está conforme con los cambios y lo regresa a la Cámara de Diputados junto con una serie de observaciones, mediante la respuesta de fecha 30 de noviembre de 2004. La Cámara de Diputados, el 14 de diciembre de 2004, en sesión plenaria acuerda mediante el voto favorable de trescientos treinta dos de sus diputados, que no procede su admisión bajo el carácter de observaciones para trámite. Así también concluye que se devuelva sin haberse comentado y que se actúe de acuerdo a la Ley, en cuanto a la publicación del Decreto, mismo que el Titular del Ejecutivo realiza el 20 de diciembre de 2004, en el Diario oficial de la Federación.

Fue con esta repuesta del Legislativo que el Ejecutivo decide presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia el 21 de diciembre de 2004. Ahí se manifiesta que la Cámara de Diputados había procedido a realizar cambios, tales como reducciones, ampliaciones o redistribuciones, que no atendían asuntos de las políticas públicas establecidas por el Ejecutivo y que en algunos casos contravenían los acuerdos que ya estaban formalizados (como eran los Convenios de Coordinación con los Estados). Igualmente, la presidencia argumentó que habían aspectos que contravenían compromisos establecidos en el Sistema de Planeación, o bien, contenidos de proyectos que no estaban registrados en el padrón de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por parte del Poder Legislativo se argumenta que el Ejecutivo no tiene atribuciones para hacerle observaciones al decreto aprobado por la Cámara de Diputados.

Para dirimir esta situación, la Suprema Corte revisa el caso con criterios y métodos de interpretación como son: el literal, el de interpretación sistemática, así como el de interpretación histórica y la interpretación genético-teleológica, y dado lo complejo del asunto, al final y de forma previa a su dictamen, procede a realizar un cruce de estos métodos de interpretación, lo cual le permite emitir su resolución.

Por considerar importantes los métodos utilizados, se hace referencia de los principales con base en lo contenido en la parte de cruce de métodos de interpretación del dictamen de la controversia constitucional citada: “2. Aduce que los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, deben interpretarse de manera literal y, sólo en caso de que su literalidad resulte dudosa o exista alguna laguna, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica, por lo que resulta insostenible el argumento de que de su interpretación no literal

se concluye la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos; ello porque no debe pasarse por alto el principio general de que los órganos de poder actúan conforme a facultades expresas y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de las normas resulta inadmisibles”.¹¹⁴

Del contenido de los artículos 70 -último párrafo-, 71 y 72 se concluye que el Presidente de la República, cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. A la letra dice: “Por tales razones, no puede sostenerse que la intervención del Ejecutivo Federal en la elaboración del Decreto de Presupuesto de Egresos, quede limitada a la presentación del proyecto, participación en los debates de los trabajos de la comisión y a su publicación, ya que del contenido de los artículos 70, último párrafo, 71 y 72 que establecen normas relativas al procedimiento legislativo, se concluye que el Presidente de la República, sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”.¹¹⁵ “Contrariamente a lo señalado por la Cámara de Diputados debe decirse que de la interpretación histórica efectuada respecto de los preceptos constitucionales en estudio se arriba a la conclusión de que, desde la Constitución de 1857, se establece en la Norma Fundamental la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal para realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos”.¹¹⁶

En otro punto, la Suprema Corte de Justicia destaca que la Cámara de Diputados “aduce” que, del hecho de que entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deba existir un principio de unidad, no se desprende la facultad del Ejecutivo para formular observaciones al referido Presupuesto. En consecuencia “La Suprema Corte de Justicia determina que los argumentos citados son infundados en virtud de que, con independencia de lo incorrecto de las aseveraciones de la parte actora, lo cierto es que, por un lado, ya quedó asentado que en el artículo 74, fracción IV, no se contiene prohibición alguna para que el Presidente de la República formule observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y tampoco en los artículos 70, último párrafo, y 72, inciso J. Además de que, atendiendo a la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, de los artículos 71, 72, 74, fracción IV y 75, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 281.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 283.

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 287.

con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que en su caso, las mismas pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes”.¹¹⁷

Estos fueron algunos de los criterios que la Suprema Corte de Justicia utiliza para hacer la resolución del 17 de mayo de 2005, en la cual en su segundo resolutivo se asienta que “se declara la invalidez del acuerdo del catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución”.¹¹⁸

Esta controversia constitucional ha tenido un papel muy importante en el proceso del equilibrio dinámico del poder político en nuestro país. De manera especial, le otorga un punto equidistante al equilibrio de los poderes en la elaboración, discusión, aprobación y publicación del presupuesto para plasmar de manera precisa, las facultades de cada uno de los poderes en la actualidad, de acuerdo al orden constitucional en este proceso.

Ante esta situación, puede concluirse que resulta necesaria la participación de la Suprema Corte de Justicia para lograr una interpretación jurídica y una respuesta a los intereses involucrados. Por ello resulta imperioso que las reglas del juego en la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto sean más claras y precisas en adecuación a los tiempos actuales, donde cada día existe una mayor participación y cuestionamiento por parte de la ciudadanía por saber a quién, dónde y cuándo se asignan o aplican los recursos públicos.

3.1.4 El Papel de los Gobernadores.

Las entidades federativas tienen un gran problema en aspectos del presupuesto ya que el mayor porcentaje de sus recursos financieros para la realización de sus tareas de gobierno, proviene de recursos federales que les son asignados en el presupuesto. Anteriormente, el proceso de negociación únicamente tenía un canal de comunicación y este se daba a través de las instancias del Ejecutivo Federal. Actualmente la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como se menciona anteriormente, ya prevé otro canal de comunicación: la Comisión de Presupuesto y Cuenta Publica de la Cámara de Diputados.

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 289.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 294.

Tradicionalmente esta fuente de ingresos para las entidades federativas ha sido la transferencia que reciben por parte de la federación, lo cual se da desde las primeras convenciones nacionales fiscales que datan de 1925, sin embargo es a partir de 1978 cuando a través de la Ley de Coordinación Fiscal se logra institucionalizar una relación, en aspectos de distribución de recursos financieros, entre los tres niveles de gobierno, el federal, estatal y municipal, ya que permite de manera oficial y sistemática que los estados se alleguen recursos adicionales a sus presupuestos, a través de un convenio con la federación para poder acceder a una distribución porcentual de los ingresos federales, a cambio de renunciar a algunas de sus potestades tributarias, con ello las entidades ven incrementados los recursos presupuestales para su entidad, en algunos casos estos recursos son etiquetados para determinado propósito, ya que en el convenio se determinan los porcentajes que se les destinarían y montos que se deben ejercer para cada uno de los diversos fondos que en convenio se determinan.

El propósito de esta ley es hacer una distribución más equitativa de los recursos que en general obtiene la federación, incluyendo los referidos a la extracción de petróleo y de aspectos mineros, entre otros, la idea de estos convenios es la promoción y el desarrollo de programas en beneficio de las entidades federativas, aunque en las entidades federativas no sean las que generen este tipo de ingreso para la federación, por ejemplo tomando lo señalado para el Fondo General de Participaciones, el cual se constituirá según el artículo 2 de la Ley con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio y, en aspectos de impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de la devoluciones por los mismos conceptos. El fondo se distribuirá en un porcentaje definido a cada uno de las entidades federativas que hayan suscrito los Convenios de Coordinación Fiscal.

Sin embargo, retomando lo señalado en el capítulo anterior, independientemente de este canal de negociación, por la inquietud de los Gobernadores y en su búsqueda de un medio de comunicación con los poderes Ejecutivo y Legislativo se configuró un grupo de gobernadores en 1996, formando una asociación denominada ANAGO, misma que dio origen a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Esta se logra institucionalizar en el año de 2002 e inicia su organización con Gobernadores de los partidos de oposición (PRD y PRI). Después se unió el Partido Acción Nacional hasta lograr integrar a la totalidad de los Gobernadores. El éxito de esta institución radica en que durante sus reuniones ha

logrado contar con la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En ocasiones, asiste a sus asambleas el Titular del Ejecutivo; otras veces sus representantes y por otra parte, también concurren miembros del sistema legislativo.

Un aspecto a considerar, es el papel que tienen los Gobernadores en el ámbito político cuando el presidencialismo deja de ser el que designa a los candidatos a gobernadores. Ahora este proceso de elección está basado más en aspectos de partido y en aspectos locales, lo cual le da mayor peso político al gobernador, quien en su momento puede impulsar dentro de los partidos a diputados o senadores. Lo anterior actúa en su beneficio, cuando se discuten aspectos presupuestales que benefician a programas o proyectos de inversión; de infraestructura; correspondientes a su entidad federativa. “En estas líneas se pone claramente de manifiesto el objetivo de un nuevo sector político con capacidad suficiente para cabildear frente al Congreso sus intereses: la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de: ingresos, deuda y Gasto, es decir un nuevo y mejor federalismo fiscal”.¹¹⁹

Esto naturalmente repercute en el proceso de trabajo de la Administración pública, ya que los recursos presupuestales que estaban destinados a determinados proyectos, bajo la asignación de elementos técnicos de acuerdo a las políticas públicas previamente establecidas para determinado proyecto o entidad, son reorientados como producto de las negociaciones que surgen en la Cámara de Diputados, al momento de la discusión y aprobación del presupuesto. Tal reorientación de recursos en ocasiones no coincide con la prioridad que se debe determinar de manera conjunta.

Estas reorientaciones las podemos ver en los ajustes al proyecto de presupuesto que envía el Ejecutivo a la Cámara, previo a su aprobación, donde actualmente los gobernadores son actores de la mayor relevancia.

Para ejemplificar este proceso de cambios en los cuales puede incidir la influencia de los gobernadores, se refiere el dictamen que emitió la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal del 2010, que en su apartado 6, específicamente en lo referente al federalismo, el artículo 8 “establece las disposiciones a que deberá sujetarse el ejercicio de los recursos federales

¹¹⁹ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *op. cit.*, pp. 141,142.

aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito federal, así como el de los recursos federales que se ejerzan de manera concurrente con recursos de estos órganos de gobierno, se introducen diversas modificaciones, a efecto de agilizar el ejercicio de los recursos y propiciar un mayor impacto en el gasto público”.¹²⁰

Entre los elementos considerados para la realización de estas reasignaciones están las necesidades de las entidades federativas y por ello es necesario retomar la magnitud de la influencia de los Gobernadores en el ejercicio del presupuesto a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Cabe señalar que desde su creación hasta el mes de abril de 2011, la Conferencia ha celebrado 20 reuniones de trabajo. En el seno de esta comisión se crean diversas coordinaciones y grupos de trabajo para elaborar propuestas y recomendaciones a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Igualmente se celebran acuerdos y convenios con otras instancias de la sociedad y también se ha logrado configurar acciones e instancias de trabajo como la creación de su Comisión de Hacienda, instaurada el 22 de noviembre de 2002.

Una de las principales preocupaciones del grupo de gobernadores que inician la Conferencia Nacional de Gobernadores es el aspecto de los recursos públicos que les asigna el Gobierno Federal. Por ello, inician a través de esta Comisión las solicitudes y sus planteamientos para definir las bases de la Primera Convención Nacional Hacendaria, en la cual los gobernadores fijan una posición de frente común y de poder de presión hacia los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para revisar y tener influencia en la asignación de recursos públicos. Esta primera convención se celebró en febrero de 2004.

Este proceso de negociación y concertación de acuerdos es permanente, como lo podemos observar en su XL Reunión Ordinaria celebrada en Veracruz el pasado 23 de noviembre de 2010, en la cual se emite un acuerdo que busca propiciar una negociación de acciones y de recursos en beneficio de la sociedad. El resultado de esta reunión se manifiesta en la declaratoria: “A propuesta del Gobernador Jorge Herrera Caldera, la Conferencia Nacional de Gobernadores acuerda integrar un grupo de trabajo, coordinado por el propio Gobernador Herrera Caldera, al interior de la Comisión de Hacienda, que sea el responsable de

¹²⁰ *Gaceta Parlamentaria*, número 2890-1, p. 10.

establecer comunicación y tomar acuerdos con las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) con el objetivo de ampliar los beneficios del Fondo de Accesibilidad de las Personas con Discapacidad al Transporte Público”.¹²¹

Ha sido a través de este medio, por el cual los gobernadores influyen en los aspectos jurídico-normativos de las finanzas públicas, ya que logran hacer valer su opinión ante las reformas a la legislación fiscal, en cuanto a la distribución y asignación de recursos que realiza el Ejecutivo hacia las entidades federativas. Estos avances en la asignación de recursos, indudablemente le dan poder político a la Conferencia Nacional de Gobernadores, y en consecuencia, a los gobernadores les permite tener injerencia en la fijación de las nuevas reglas del juego político del presupuesto.

El hecho de que los titulares del Poder Ejecutivo en los Estados tengan mayores recursos, provoca que éstos cuenten con un mayor poder administrativo, al momento de la aplicación de los recursos públicos que les son asignados. Indudablemente, esto se traduce en poder político y representatividad ante sus gobernados y los partidos políticos. De ahí que este mecanismo de coordinación política de los gobernadores les haya dado frutos en cuanto a representatividad dentro del sistema de gobierno.

La disponibilidad de recursos permite a los gobernadores hacer maniobras financieras que reditúen un mayor beneficio a sus Estados. Con esta garantía, muchos Estados acuden al endeudamiento de las asignaciones de los recursos federales como un instrumento para lograr financiamientos externos, lo cual actualmente representa una de las mayores preocupaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El alto endeudamiento que presentan las entidades federativas lo dio a conocer el periódico Reforma el 24 de marzo de 2011, a través de un informe emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este último se señala que “el endeudamiento de los Estados vía deuda pública la mayoría de las veces se realiza con garantía de los recursos federales a recibir. Ello va de 16 mil 618.2 millones de pesos en 1993, hasta 275 mil 960 millones de pesos a septiembre de 2010”.¹²²

¹²¹ *Declaratoria de la XL Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, Veracruz 23 de Noviembre de 2010 en: www.conago.org.mx/reuniones/2010-11-23qaspx.

¹²² Guerrero, Claudia y Simonnet, Carole, “Deben los Estados 300 mil millones” en Periódico Reforma, México, 24 de marzo de 2011, p. 5.

Lo anterior muestra el poder político que logran los gobernadores en el fortalecimiento del federalismo, en cuanto a la negociación de recursos públicos para que se les asignen o se les transfieran recursos por medio del presupuesto. Esto queda plasmado en convenios y acuerdos con el Ejecutivo Federal, que sin embargo son validados o negociados con el Poder Legislativo, a través de sus diputados o senadores en las Comisiones correspondientes.

3.1.5 El Papel de los Presidentes Municipales.

Uno de los grupos de presión política por la naturaleza de sus funciones, en cuanto a la distribución de los recursos públicos para el servicio de la sociedad, se encuentra en la figura de los presidentes municipales. Ellos, poseen ingresos propios y transferencias presupuestales provenientes de sus gobiernos estatales y mantienen una dependencia financiera muy acentuada hacia el Gobierno Federal.

Los gobiernos de los Estados dentro de sus programas estatales consideran de manera independiente las acciones que pueden realizar con sus propios recursos, y es con base en ellos que integran su Plan Estatal de Desarrollo. En este deben considerar las acciones administrativas y de operación de los municipios para asignarles los recursos necesarios para que atiendan sus programas o proyectos locales. De ahí la dependencia política-administrativa del municipio con el gobierno estatal y por consiguiente, el factor de presión se ve condicionado al poder político.

En este sentido, “las responsabilidades de gasto se ejercen en México de diversas formas. El Gobierno Federal como primer nivel de gobierno, ejerce sus atribuciones a través del presupuesto federal, que es la principal expresión del programa de gobierno. Los Estados, que representan el segundo orden de gobierno, ejercen sus responsabilidades también a través del presupuesto estatal y tienen como fuente de recursos sus ingresos propios, las participaciones, las aportaciones etiquetadas y el crédito. Pero también se benefician con otras dos fuentes de gasto: a.- la inversión pública que las dependencias del Gobierno Federal realiza en cada Estado y).- los gastos bipartitos que, a través de acuerdos y convenios, realizan de manera conjunta la Federación y los Estados. Finalmente, el presupuesto de los municipios es financiado por sus ingresos propios, y también por las transferencias condicionadas que reciben del Gobierno Federal o de sus respectivos

gobiernos estatales. Los municipios más grandes y las delegaciones del Distrito Federal también reciben crédito”.¹²³

Sin embargo, otra forma de los presidentes municipales para allegarse de recursos, es cuando acuden a presentar sus necesidades y proyectos de inversión ante alguna de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados y esto lo tienen que hacer a iniciativa propia y de manera directa, ya que las Comisiones no pueden citarlos. En estos planteamientos es cuando se busca que sus proyectos sean considerados dentro de las asignaciones o reasignaciones de recursos que hacen las Comisiones a los programas que se van a autorizar para determinada entidad de la República, o bien, a los Fondos del Gobierno Federal que maneja la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estos Fondos son otra opción para que los municipios obtengan recursos presupuestales. Esto se puede dar cuando los municipios acuden de manera directa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -que es la que maneja los Fondos- y, previo concurso o validación, se asignan los recursos a los Estados o Municipios que lo solicitan. Como ejemplos podemos citar al Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios (FIDEN) o el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), que es manejado por el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS). En este fondo participa el Gobierno Federal a través de BANOBRAS y el Sector Privado, en los cuales cada uno aporta un 50% de los recursos, que son destinados a proyectos de recolección de basura, alumbrado o plantas tratadoras de agua. Aquí, es importante considerar el aspecto cuando se relacionan el sector público y el sector privado en un proyecto, ya que los dos aportan recursos y el beneficio es tanto para la sociedad que tiene la prestación de un servicio, como para el sector privado, pues la empresa que aporta recursos obtiene la concesión del servicio para el cual se hace el financiamiento.

En esta asignación que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los municipios no intervienen los gobiernos de los Estados, por lo cual dicha entidad se vuelve un contrapeso del poder político y permite un desarrollo más armónico de los proyectos, ya que algunas veces, dada la pluralidad de los gobiernos estatales y municipales, podrían influenciar en la asignación de recursos para sus proyectos o en la entrega oportuna de los mismos.

¹²³ Martínez Almazán, Raúl y Francisco Suárez Dávila, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2006, p. 131.

Sin embargo, cuando existe afinidad política entre gobernadores y presidentes municipales, se logran conjuntar acciones de gobierno y grupos de poder político. Por ello, al momento de las negociaciones y concertaciones en cuanto a los compromisos de estrategias de desarrollo y consenso político, este sector forma parte de la influencia política que tienen los gobernadores. Los apoyos e intereses políticos se pueden canalizar en la Conferencia Nacional de Gobernadores; de ahí la importancia de los presidentes municipales al momento de la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto.

3.1.6 El Papel del sector social.

El sector social constituye una pieza fundamental en la comunidad mexicana, ya que se encuentra conformado por el mayor núcleo de la población que representan los grupos sociales que más necesitan atención por parte de la Administración pública. Por ello, a través de la historia, tal como lo vimos en la primera parte del capítulo anterior, las políticas públicas del presidencialismo se sustentaron en la procura para la existencia¹²⁴ de estos sectores más débiles de la sociedad. Actualmente, bajo otro enfoque, continúan siendo parte de las políticas públicas que más preocupan al gobierno.

El sector obrero, los campesinos, los ejidatarios, las pequeñas organizaciones gremiales, las sociedades agrarias, las cooperativas, las asociaciones civiles, las fundaciones, las cajas de ahorro -en auge dadas las condiciones financieras de la sociedad- y sobre todo la gente no asalariada, conforman un sector ávido de satisfactores que desde luego, buscan ser atendidos y reclaman soluciones a través de sus partidos políticos o con sus líderes gremiales. Ante la presión social, éstos se convierten en gestores ante la Administración pública y el Congreso, para que en el momento de la elaboración del presupuesto y la negociación del mismo, se vean reflejados los recursos financieros a través de programas de apoyo. Por ello, los programas como el Nacional de Solidaridad (PRONASOL), de combate a

¹²⁴ "...el individuo ha perdido crecientemente el control sobre la estructura y medios de su propia existencia. Esta necesidad de utilizar bienes y servicios sobre los que se carece de poder de ordenación y disposición directa, produce la <menesterosidad social>, es decir, la inestabilidad de la existencia. Ante ello, le corresponde al Estado como una de sus principales misiones la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos, es decir, llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo, tarea que, ...rebasas tanto las nociones clásicas de servicio público como de la política social *sensu stricto*". García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, España, Alianza Editorial, 1996, p. 28.

la pobreza, de vivienda, de salud, de apoyo a adultos mayores y el seguro popular, son programas que mantienen gran demanda por las necesidades y reclamos de la sociedad.

La configuración de este sector propicia que se generen grupos de presión de diferentes intereses y de diferente actividad o profesión, como son los maestros, los médicos, o los campesinos -entre los cuales se encuentran por ejemplo los grupos de los 400 pueblos indígenas y antorcha campesina-. También existen grupos ideológicos, los cuales, tras enarbolar demandas y necesidades de bienestar, generan un alto nivel de presión hacia todos los niveles de gobierno. Lo anterior se ha tratado de atender a través de diferentes políticas contenidas en programas de la Administración pública con estrategias de desconcentración, vía el fortalecimiento del federalismo; por medio de programas de desarrollo, recurriendo a convenios con las entidades federativas, a figuras administrativas como son los fideicomisos; o bien, mediante la creación de cooperativas. Sin embargo, las diferentes demandas y las necesidades siguen perdurando y aumentando.

Por lo anterior es considerable el impacto y las repercusiones del contexto político del presupuesto en la Administración pública, ya que es muy compleja la conciliación de intereses, en vista de que son múltiples y muy diversas las necesidades y prioridades de cada región. En unas, sus requerimientos inmediatos pueden ir desde la alimentación hasta la atención médica, o bien, pueden necesitarse vías de comunicación, lo mismo caminos de terracería que carreteras, indispensables para que las comunidades tengan acceso a las ciudades.

La pluralidad de esas prioridades hace que la implementación de las diferentes políticas públicas no siempre culmine de manera eficiente en sus resultados. Máxime cuando estos programas de apoyo en ocasiones son utilizados con fines políticos, como se observa durante los procesos electorales. Un ejemplo lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad, en el cual se construyen viviendas, caminos, carreteras, escuelas, o bien infraestructura en determinado lugar donde es necesario hacer presencia política, pero sin que ello sea prioritario para la Administración pública. También sucede que durante las campañas políticas se ofrezcan obras sin sustento técnico, económico y financiero, por lo que estas promesas quedan trucas o son imposibles de realizar.

Otra evidencia se puede tomar del análisis que hizo la periodista Martha Martínez en el reportaje *“Programas sociales arma electoral”* del periódico Reforma, referente a los

procesos electorales que se darían en 14 Estados de la República Mexicana durante 2010 y de los cuales se toman siete (Aguascalientes, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Tlaxcala y Zacatecas) para analizar el ejercicio del gasto social, en donde “del análisis se desprende que en 2010 estas entidades ejercerán más de 124 millones de pesos a través de 343 acciones dirigidas a grupos sociales vulnerables, principalmente mujeres, indígenas, menores de edad y adultos mayores. A pesar de que estos recursos representan el 4 por ciento del presupuesto federal aprobado por la Cámara de Diputados para este año, los programas a través de los cuales serán ejercidos no cuentan con reglas, padrones o evaluaciones que permitan conocer su impacto en la reducción de la pobreza lo cual facilita su uso discrecional”.¹²⁵

En consecuencia, los programas gubernamentales han destinado muchos recursos públicos para su realización, buscando la satisfacción de necesidades y el bienestar de estos grupos más desprotegidos, significando un factor importante en el proceso de aceptación y legitimización del gobierno. Cabe destacar que anteriormente, también esto servía para mantener la aceptación y legitimidad de un presidencialismo unipartidista.

Pese a lo anterior, la pluralidad de corrientes ideológicas y el surgimiento de nuevos partidos han hecho que el sector social se pluralice políticamente, lo que provoca que exista un fuerte cuestionamiento en cuanto al uso de los recursos públicos aplicados en programas sociales y la transparencia de su ejercicio. Sin ser determinante la alternancia de partidos en la titularidad del Ejecutivo, la importancia y la aplicación de recursos presupuestales en este sector se proporciona retomando algunos programas que lograron éxito de forma previa, aunque bajo otro nombre. Como estrategia de trabajo esta acción es una de las prioridades que el gobierno manifiesta a través de los programas de la Administración Pública Federal.

Lo anterior provoca que en determinadas regiones, algunos partidos se posesionan de la representatividad de este sector; por lo cual la pluralidad política se acentúa tanto a nivel estatal como municipal y en ocasiones actúan diferentes corrientes partidistas en los tres niveles de gobierno (el federal, estatal y municipal). Ello hace difícil la concertación de acciones de gobierno de manera integral y por ende se agudiza también la lucha por lograr la representatividad en la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto.

¹²⁵ Martínez, Martha, “Programas sociales, arma electoral”, en Periódico Reforma, México, 20 de junio de 2010 pp. 4-6.

Por tanto, el sector social constituye un elemento de presión en la negociación al momento de elaborar y discutir el presupuesto. Puede tener presencia y apoyo político para un presidente municipal y para el gobernador, en las dependencias de la Administración pública, con el diputado de su distrito, en las comisiones de la Cámara de Diputados o con los partidos políticos con los cuales se identifique.

3.1.7 El Papel del sector privado.

Uno de los principales cuestionamientos de la Administración pública está presente en el límite político para determinar hasta dónde interviene el espacio de lo público y cuándo comienza el espacio de lo privado, o bien, hasta qué punto se debe dar la interrelación de ambos. En ese proceso de interrelación, el papel activo del Estado en la economía es muy fluctuante y va desde actuar ampliamente, hasta concretarse tan sólo a un papel rector. Para abordar el tema del sector privado dentro del proceso de la elaboración y discusión del presupuesto, partiremos de tomar en cuenta la necesidad de colaboración que han tenido que mantener el sector público y el sector privado, siempre buscando un sano equilibrio de acuerdo a los momentos económicos a nivel nacional e internacional, así como a los instantes políticos del país. Cabe destacar que esta situación no siempre se ha dado en términos armoniosos.

Es bajo estos términos, como se afirma en el capítulo anterior, que desde la época del gobierno promotor de 1976 la Administración pública a través de las entidades paraestatales, ha tenido momentos de gran intervención en actividades de producción y servicios que podrían ser de actividad exclusiva del sector privado. En esos momentos se consideró como estrategia de gobierno participar activamente, haciéndose complementario del sector privado, dándole la infraestructura que requiriera para la producción, o bien estimulándola a través de acuerdos de colaboración o de subsidios. Posteriormente se plantea como prioridad, realizar un proceso de desincorporación de entidades de la Administración pública paraestatal para dejarlas en manos del sector privado.

Es así que pasamos de un Estado ampliamente participativo en todas las ramas de la economía (como era el sector automotriz con Automotores mexicanos S.A. y Renault de México; el sector alimentario; el sector de comercialización de productos a través de cooperativas o de fideicomisos; aspectos de industrialización como Altos Hornos de México y

Fundidora de Monterrey S. A.; o aspectos financieros como la desincorporación de la banca nacionalizada), a un Estado neoliberal, promotor únicamente de la infraestructura para los servicios que requieran las empresas privatizadas.

La relación entre el gobierno y el sector privado siempre es muy directa. El sector privado se convierte en un factor importante en la economía nacional y el Estado se avoca a regularlo a través de la creación de la normatividad necesaria o crea acuerdos que le permitan desarrollo, tales como la infraestructura, los servicios, los subsidios o los aranceles. A futuro estas medidas persiguen crecimiento y estabilidad dando seguridad a su inversión, ya que este sector produce empleo y derrama económica donde se genera el desarrollo económico.

Debe valorarse la importancia del sector privado en el poder económico. Por ello, tanto el Ejecutivo como el Legislativo se ven influenciados de manera muy directa por sus intereses. Por ejemplo, algunas de las decisiones de política económica que adopta el Ejecutivo, son consensuadas con el sector privado, como puede ser el establecimiento de polos de desarrollo o las inversiones para infraestructura de grandes proyectos. Tan es así, que algunas veces el titular del Ejecutivo en giras al extranjero, se hace acompañar por grandes inversionistas de nuestro país. En cuanto al Poder Legislativo los grandes inversionistas tratan de incidir directamente en las decisiones del destino del presupuesto público, haciendo que algunos de sus representantes ocupen una diputación o una senaduría, para que al momento de la elaboración o discusión de la Ley de Ingresos o del Decreto de Presupuesto de Egresos, puedan influir en las prioridades de asignación de recursos para un determinado sector.

Expuestas estas consideraciones, se observa la importancia e interés que para el sector privado tiene la elaboración y aprobación del presupuesto, ya que de la asignación de recursos públicos que se realice para determinado proyecto o región, se complementa y facilita su participación. Pero la preocupación del sector privado no es únicamente el presupuesto o la aplicación de los recursos públicos, sino también el aspecto regulatorio, tanto para su funcionamiento legal como para sus procesos de producción, ya que sucede en algunos casos que la normatividad que expide el Congreso, puede afectar su funcionalidad y operatividad.

El sector privado también tiene presencia en el poder de presión durante la negociación y distribución del presupuesto, a través de los sectores empresariales, las Cámaras de la

industria, los sectores culturales y en una serie de entes que requieren que la distribución del presupuesto incida como complemento a sus proyectos de operación o de inversión, al mismo tiempo que en el establecimiento de la infraestructura en los servicios públicos. Para ello, el sector privado ofrece sus planteamientos a los niveles más altos del Gobierno, o sea, al titular de Poder Ejecutivo o a los Secretarios y titulares de las entidades paraestatales, a los Gobernadores y al Poder Legislativo u Órganos de Gobierno y a los medios de comunicación por medio de campañas mediáticas.

Dado que al sector privado le interesa más la definición de la política económica y la orientación del presupuesto hacia determinados rubros para crear infraestructura o servicios que debe realizar la Administración pública, las diferentes industrias que conforman la economía nacional, hacen el planteamiento de sus necesidades por medio de sus agrupaciones. Algunos ejemplos de éstas pueden ser las Cámaras industriales y los Consorcios empresariales, entre los cuales podemos mencionar a la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación, la Cámara de Comercio, la Confederación Patronal de la República Mexicana y el Consejo Empresarial. Ellos buscan establecer contacto con el Ejecutivo Federal, con los Secretarios o bien con las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados para tratar los aspectos de economía como pueden ser: las Comisiones de industria, de turismo, el campo, el sector agropecuario, de comunicaciones, entre otras.

De ahí que el sector privado influye tanto en la normatividad que emita el Congreso como en la distribución de los recursos públicos. Para ello las partes que conforman el sector privado han buscado interlocutores a favor de sus intereses frente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, razón por la cual, como lo mencionamos en el capítulo anterior, aparecen los cabilderos o lobbistas.

Una prueba de su existencia como poder político de influencia en la discusión de la normatividad y en la distribución de los recursos públicos, la tenemos cuando a partir del 4 de abril de 2011, la Cámara de Diputados inicia el padrón de cabilderos en el cual se registraron 564, de los cuales 80 son empresas y agrupaciones de diversos tipos y 112 personas físicas, las cuales habían presentado su solicitud.

La instrumentación del sector privado para participar en el proceso de aprobación del presupuesto, se da a través de esta figura de “cabilderos” como representantes de algunos grupos privados. El 4 de abril de 2011, el periódico “Reforma” informa: “Diecinueve

participantes, entre empresas, organizaciones y consultorías, han solicitado su registro en el padrón de cabilderos. Entre ellos se encuentra la Asociación de Bancos de México; la Asociación Mexicana de instituciones de Seguros; la Cámara Nacional del Maíz; Cigarrera Philip-Morris, México; el Consejo Nacional Agropecuario; la Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas; la Cámara Internacional de Comercio; la Unión Nacional de Cañeros; la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas y la Asociación Mexicana de Internet, entre otras”.¹²⁶

Estas empresas y asociaciones buscan influir en los miembros del Congreso, para establecer una tendencia hacia la autorización o rechazo de propuestas de leyes o normas y en la distribución y asignación de recursos a través del presupuesto, ya sea para beneficio de algún partido político o para algún Estado en especial, o para la realización de proyectos específicos que son el motivo e interés particular de estas nuevas figuras dentro del contexto político.

3.2 NEGOCIACIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO

3.2.1 Negociación del Ejecutivo con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Actualmente -bajo el nuevo esquema en la integración de la Cámara y con las nuevas atribuciones de los diputados para modificar el presupuesto, previo a su autorización-, ha emergido un cambio radical. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, continúa realizando sus tareas de integrar y proponer el proyecto de presupuesto al Titular del Ejecutivo. Este, puede definir y establecer las prioridades que él considere y con base en las políticas de gobierno que determine. Sin embargo, cuando llega el presupuesto a la Cámara, es analizado desde muchos puntos de vista y el proyecto enviado puede ser modificado por la Cámara de Diputados a través de un dictamen que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública somete al pleno. Así, la negociación del Titular del Ejecutivo debe ser ejercida con mayor fuerza y más estrategias políticas que antes.

¹²⁶ Salazar, Claudia, “*Arranca Control de Cabilderos*”, en Periódico Reforma, México, 4 de abril de 2011, p. 2.

Es así que la negociación del presupuesto por parte del Ejecutivo se ha visto acotada en su primera etapa, lo cual podemos apreciar al analizar el tipo de relación que actualmente se da entre estos dos poderes.

Dentro de la organización de la Cámara de Diputados existen las Comisiones Ordinarias, que en su mayoría, son correlativas a las dependencias de la Administración pública. Entre ellas podemos mencionar a las Comisiones Ordinarias de Hacienda y Crédito Público; la de Presupuesto y Cuenta Pública, Educación Pública y Servicios Educativos, Economía, Agricultura y Ganadería, Defensa Nacional, Desarrollo Rural, Energía, Desarrollo Social, Marina, Función Pública, Trabajo y Previsión Social y la de Seguridad Pública, entre otras.

También existen las Comisiones Especiales, cuyo propósito es atender y dar seguimiento a diversos asuntos y temas. Estas Comisiones se configuran por acuerdo de la Junta de Coordinación Política y son creadas durante la legislatura en turno -en este caso la LXI Legislatura-. Su vigencia es temporal para atender y dar seguimiento de manera especial a un asunto encomendado por la Junta de Coordinación Política; dan seguimiento a su vez a un asunto de interés para determinado grupo de la sociedad, se convierten en un espacio de monitoreo y discusión plural, incluso analizan y proponen soluciones. Al 15 de abril de 2011, existían 39 comisiones especiales, mismas que terminaron su vigencia al concluir la LXI Legislatura. Entre ellas podemos señalar a la encargada de impulsar y dar seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México; la de desarrollo de Micro Regiones; la de la Cuenca del Sistema Cutzamala; la de Análisis de Políticas de Creación de Nuevos Empleos; la de Competitividad; la encargada de estudiar, analizar evaluar y supervisar el funcionamiento de las aduanas, puertos y aeropuertos nacionales, en relación con la entrada de mercancía ilegal, el tráfico y contrabando de armas, estupefacientes y sustancias adictivas y la Comisión Especial del Café, entre otras.

Es en estas Comisiones que se da una interrelación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que en cada una de ellas se establece un programa de trabajo en el cual se establecen compromisos para el envío de informes trimestrales de las Secretarías correspondientes, así como reportes de los avances de los programas de las propias dependencias. Cuando son requeridas, se realizan reuniones a petición de los diputados integrantes de las Comisiones y de ser necesario, se solicita la comparecencia del Secretario del Ramo o de los titulares de las Entidades Paraestatales. Es importante señalar que estas reuniones, así como el

intercambio de información, sirven finalmente para que las Comisiones Ordinarias revisen, analicen y propongan cambios al proyecto de presupuesto que envía la Secretaría de Hacienda y Crédito público a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Es en este proceso donde se determina por último, si los intereses de los diputados de las Comisiones y los objetivos de los representantes del Ejecutivo logran coincidir y se llega a acuerdos que permitan otorgar recursos a las políticas públicas. De otra manera, se evalúa si las coaliciones de los diputados prefieren atender otras prioridades políticas, ya sea de partidos o de intereses localistas. Bajo estos parámetros se realizan las propuestas de reducción, ampliación o redistribución del presupuesto propuesto por el Ejecutivo.

En cambio, las Comisiones Ordinarias se mantienen de legislatura en legislatura, según lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala: “El establecimiento permanente de cuarenta comisiones que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional y su competencia se corresponde en lo general con la otorgada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.¹²⁷

El artículo 93 constitucional hace referencia a que “los Secretarios del Despacho darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Es en este tipo de relación en donde el Poder Legislativo toma la información y los elementos de juicio referentes a las políticas de gobierno que se están implementado dentro de la administración pública”.¹²⁸

Un aspecto importante es la integración de las Comisiones Ordinarias, en las cuales existe una conformación de corrientes políticas que la propia ley del Congreso determina, con la finalidad de que en cada una de ellas se encuentren representados todos los partidos políticos que integran la Cámara de Diputados.

Para entender el tipo de relación y la heterogeneidad de temas que se abordan entre los Poderes, podemos señalar que existen comisiones tan importantes como la de Agricultura y Ganadería, Energía, Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Salud, Comunicaciones,

¹²⁷ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en Marco Jurídico del Senado de la República en: http://www.senado.gob.mx/images/doctos/Ley_organica.pdf, pp. 209-211.

¹²⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 73.

Desarrollo Social, Economía, Seguridad Pública, Turismo, Transportes, Atención a grupos Vulnerables, Educación Pública y servicios educativos, Defensa Nacional, Cultura, y otras comisiones que también atienden aspectos referentes a las acciones de gobierno.

Los temas que abordan las Comisiones Ordinarias, corresponden a responsabilidades del Ejecutivo Federal. Las comisiones con sus programas de trabajo hacen un seguimiento puntual por parte del Poder Legislativo, ya que cuando existen dudas o se requiere mayor información sobre algún tema, asunto o política de gobierno, se convoca a los responsables dentro del Ejecutivo y se reúnen cuantas veces sea necesario, para dilucidar dudas o bien para aclarar cuestionamientos sobre estos temas. Ello permite que las comisiones tengan los elementos de juicio necesarios, para que cuando llegue el momento de negociación del presupuesto con los grupos que solicitan recursos, los puedan ver de manera más integral y las decisiones obedezcan a los intereses de los grupos, al avance o a la atención que le está dando el gobierno y su opinión sea enviada a la Comisión de Presupuesto y Hacienda Pública.

Para ejemplificar mejor esta interrelación e intercambio de información tomaremos como ejemplo lo señalado en el PEF del 2010 dentro del Título Cuarto referente a las reglas de operación para los programas y en su apartado III inciso f), en el cual se determina lo siguiente: “En los programas de Caravanas de Salud y Sistema Integral de Calidad en Salud, la Secretaría de Salud dará prioridad a las localidades en donde se contribuya en mayor medida a la consolidación del Sistema de Protección Social en Salud. Al efecto, la Secretaría de Salud deberá presentar a la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo de 2010, un informe sobre el avance por entidad federativa del Proceso de Consolidación del Sistema de Protección Social en Salud”.¹²⁹

Con las opiniones de las Comisiones Ordinarias y con otros elementos de los centros de estudios, que son órganos colegiados dentro de la Cámara para apoyar las decisiones de los Diputados, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública procede a las reuniones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar los ajustes a la propuesta del proyecto de presupuesto. Es importante hacer referencia de que esta relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, además de estar establecida en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad

¹²⁹ *Gaceta Parlamentaria*, número 2890-I, Anexo I, p. 43.

Hacendaria, se encuentra formalizada también en el Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, sección primera.

Es en este tipo de reuniones en las cuales surge la concertación de opiniones y de criterios técnicos, con la que se podría dar sustento y apoyo a la implementación de las políticas públicas que el gobierno ha determinado incluir en su agenda. Otra de las consecuencias de dicho consenso es que las acciones de la Administración pública se ven favorecidas no únicamente con la asignación de recursos presupuestales, sino también con la emisión y apoyo de ordenamientos jurídico-administrativos, que estén en proceso de discusión y aprobación por parte de las Cámaras del Congreso. Esto permite tener un desarrollo gradual y congruente en los diferentes tópicos y regiones de nuestro país.

3.2.2 Alianzas entre los partidos políticos.

Como se expuso, la pluralidad de la Cámara de Diputados ha propiciado que los partidos busquen la alianza con otros para tener acuerdos y lograr la emisión de las leyes o normas que proponen. Aunque sean partidos pequeños, en determinado momento pueden formar mayoría e inclinar la balanza hacia ciertos acuerdos o hacia cierto lado partidista al momento de la votación dentro del pleno, y es ahí donde esos partidos pequeños han logrado hacer valer su poder político. Las Comisiones Ordinarias que existen en la Cámara y las Comisiones Especiales que se crean en cada legislatura con el propósito de atender aspectos específicos, pueden ser opciones para las alianzas entre partidos.

Debemos tener presente que las comisiones tienen representatividad de todas las corrientes políticas, o sea de los partidos políticos que conforman la Cámara de Diputados y en ellas se crea el espacio para plantear y comunicar la petición de determinado sector o de determinada comunidad. Ahí se informan, se justifican y se negocian los apoyos o las contradicciones de una iniciativa o se establecen los compromisos de los grupos políticos al momento de dar apoyo a determinada propuesta. Por lo mismo, surgen los acuerdos ya consensuados de las políticas a seguir en el escrutinio de las leyes.

Por ello, resulta interesante analizar las alianzas de los partidos, ya que tienen muchas variantes de las cuales una resalta de manera importante: la de conocer cuál es la influencia de los diferentes grupos de poder en la distribución de los recursos públicos y el papel que tienen los entes que participan en la elaboración, integración, discusión y aprobación del

presupuesto. Su actuar, en la mayoría de los casos, está enfocado en allegarse de la asignación de recursos públicos para realizar las acciones tendientes a incrementar su poder de acción política, en este sentido, “es evidente que el gobierno mexicano está dividido y por lo tanto, debe recurrir a éstas. Sin embargo, eso no ha sido del todo positivo, toda vez que ha ocasionado conflictos internos en los propios partidos, con un alto costo para el país”.¹³⁰

Estos elementos dentro del contexto del desarrollo de nuestro país, provocan que la evolución de la Administración pública refleje avances y al mismo tiempo, que tenga acciones pendientes de atender. Pese a todo, los programas enfocados a satisfacer las necesidades de la sociedad se conducen con transparencia en el uso de los recursos públicos, aspecto que la propia sociedad demanda permanentemente.

3.2.3 Concurrencia de instancias en la negociación y aprobación del presupuesto.

La problemática que representa la democracia incipiente que vive nuestro país y sus repercusiones en la Administración Pública Federal, hacen necesario analizar los elementos o factores que influyen en la conformación de tareas de gobierno, en este caso específico el presupuesto, con el propósito de aportar referentes que permitan lograr mejores resultados, que se traduzcan en beneficios para la población.

Por ello, se estudiaron los ámbitos de acción de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, revisando el esquema de operación y su actuación real en aspectos de formulación y autorización del presupuesto; cuáles son los principales factores políticos, económicos y sociales que inciden en él; cuál es el papel que desarrollan los partidos políticos, los grupos políticos, los grupos sociales y el sector privado con alto poder económico, y el por qué se dan las alianzas o las coaliciones.

Estas nuevas categorías de estudio sobre la elaboración del presupuesto, análisis, discusión y aprobación, están basadas en que el presupuesto debe ser entendido como el conjunto de arreglos políticos e institucionales, con un proceso de negociación y acuerdo, que permite institucionalizar la nueva relación política entre el Ejecutivo y el Legislativo. El presupuesto es un instrumento del Estado, el cual influye en la instrumentación de la Administración pública, determinando las nuevas reglas del juego que permitan a cada uno de los actores cumplir

¹³⁰ Valdés Robledo, Sandra, *op. cit.*, p. 150.

con el rol que les establece el propio Estado. Las instancias en la elaboración, negociación y distribución del presupuesto, deben ser claras y precisas acorde a las prioridades de la sociedad, y los actores deben aportar sus conocimientos y esfuerzos para que el presupuesto sea equitativo, de acuerdo con las prioridades nacionales.

Como se ha referido, las instancias que participan e influyen en la integración y en la negociación del presupuesto son las Secretarías de Estado, las entidades paraestatales en el Poder Ejecutivo, las Comisiones Ordinarias y las Comisiones Especiales en el Poder Legislativo. Por otra parte, de manera indirecta se encuentran los gobernadores, los presidentes municipales, el sector privado, el sector social, entre muchas instancias a las que ya nos hemos referido. Por ello, las decisiones han dejado de ser unilaterales. Se han logrado establecer foros de participación de la sociedad en los cuales los grupos sociales, culturales y económicos de diferentes regiones y estratos sociales pueden manifestar sus necesidades planteándolas través de las instancias de la Administración Pública Federal y, de manera más puntual y con mayor apertura, en las diferentes comisiones que conforman la Cámara de Diputados.

Esto permite que la distribución de los recursos atienda prioridades y en caso de no hacerlo, los responsables en materia presupuestal ya pueden exponer las aclaraciones necesarias y evitar ser cuestionados por los mismos grupos de la sociedad.

Así como es interesante investigar la implicación del poder político del presupuesto, también es muy importante abordar cuando éste genera poder administrativo, el cual se ve reflejado en acciones de beneficio social en distintos ámbitos de la administración, como puede ser la federal, la estatal y a veces en la municipal, que no es otra cosa que la realización de actividades en beneficio de la sociedad a través de figuras administrativas como la desconcentración, descentralización y el federalismo de los programas de desarrollo o de servicios de promoción y bienestar.

Resulta importante hacer esta reflexión dentro del contexto político del presupuesto, ya que es de interés en determinadas instancias de gobierno, lograr que un programa federal con recursos públicos sea considerado dentro de las políticas de gobierno local, lo cual implica la aplicación de recursos públicos, en determinado lugar, influye en el establecimiento de infraestructura administrativa y repercute en el poder político del ente que logra la asignación de presupuesto para estas figuras administrativas o para este tipo de operación de los

proyectos, los cuales se establecen dentro del presupuesto a través de los Convenios Únicos de Coordinación.

3.3 APROBACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CORRELACIÓN DE FUERZAS Y SU IMPLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El análisis del devenir de la política presupuestal en la historia de nuestro país es de sumo interés, pues al analizar la aplicación que se le da, se observa que es utilizada como una estrategia que las administraciones gubernamentales han adoptado para lograr desarrollo con estabilidad social.

Esta evolución del Estado Mexicano ha sido dinámica y difícil, ya que de un proceso de institucionalización, pasó a ser un gobierno unipartidista y en estos últimos trece años ha recorrido caminos hacia una democracia que a su vez, provoca situaciones complejas y difíciles. Aún bajo ese panorama se puede observar el proceso de renovación de las políticas públicas y por consecuencia, la de aquéllas referentes al presupuesto.

Para tener una visión más clara sobre la evolución e implicación del poder político del presupuesto, se ha decidido tomar la experiencia institucional sobre el regateo del presupuesto y su repercusión en la Administración pública de la política de la educación en nuestro país, considerando que es una de las políticas públicas a la cual se le destinan mayores recursos presupuestales anualmente en los Decretos de Presupuesto de la Federación.

Para ello se elaboró la siguiente guía metodológica, en la cual se analizan los aspectos dinámicos de esta política pública:

- Actores.
- Interacciones.
- Desacuerdos.
- Cooperación.
- Negociación y aprobación de los recursos públicos, vía el presupuesto.

Entre los actores que se analizan están:

- ❖La Secretaría de Educación Pública.

- ❖ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- ❖ La Asociación Nacional de Padres de Familia.
- ❖ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ❖ La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.
- ❖ La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados.
- ❖ El Presidente de la República.

Se revisan aspectos como:

- ❖ La política de educación básica en los últimos años.
- ❖ Montos presupuestales asignados a la educación en los últimos cinco años.
- ❖ Rubros más negociados (programas).
- ❖ Exposición de motivos de cada actor en la negociación.
- ❖ Formato de acuerdo ente actores involucrados.
- ❖ Pautas políticas de la negociación: Líderes que encabezan el proceso.

Se revisan:

- ❖ Minutas de trabajo.
- ❖ Declaraciones de los actores gubernamentales.
- ❖ Acuerdos parlamentarios.
- ❖ Montos presupuestales asignados.
- ❖ Informes de evaluación de los avances obtenidos en esta política pública.
- ❖ Posición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- ❖ Labor del Sindicato de Educación.
- ❖ Otros grupos de presión dentro de gremio magisterial.

Con estas categorías de análisis obtenemos elementos de valor, para llegar a conclusiones de qué tan importante y complejo es el proceso de elaboración, integración y aprobación del presupuesto para esta política pública.

4. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN

La relación que actualmente se da entre la sociedad y los poderes Legislativo y Ejecutivo, produce que se dude de los resultados que tienen cada uno en cuanto a sus responsabilidades, esto permite que la cultura por la evaluación de sus acciones y de sus desempeños, sean motivo de interés y señalamiento cada vez más puntual por parte de la sociedad.

El desempeño de las instituciones es cuestionado con mayor exigencia por la sociedad, que cada vez está más informada y en consecuencia, las críticas con mayores elementos en cuanto a las capacidades, los costos y los beneficios de la gestión de gobierno, buscando intervenir y participar en los mecanismos de decisión para incidir en la operación y propósitos de las instituciones públicas.

El proceso del involucramiento de la sociedad en los resultados de las gestiones de gobierno permiten la retroalimentación de los objetivos que se obtienen, asimismo, la sociedad se ve inmersa en un proceso de aprendizaje para entender y comprender la complejidad que representa el buscar y obtener buenos resultados de la gestión pública.

Por ello la agenda de gobierno es cada vez más integrante de las necesidades y de los problemas públicos así como de las prioridades de atención que debe dar el gobierno a los requerimientos y necesidades de la sociedad.

Una acción de gobierno que siempre es motivo de interés institucional y que forma parte de su agenda, es la educación, la cual tiene un proceso de evolución y donde incursionan muchos actores que lo hacen en dos planos; unos, los que provocan su desarrollo y su evolución, y otros, los que a través de sus acciones e intereses restringen y limitan el desarrollo de la misma. También existen otros aspectos que circunscriben el desarrollo de la educación como son la dispersidad y heterogeneidad de la sociedad mexicana. Ha sido una dificultad acceder a los distintos grupos étnicos; la infraestructura del sector educativo a nivel básico es una limitante, sin embargo el factor humano tanto el de los educadores como los educandos, desempeña un papel fundamental en los resultados obtenidos de la política pública, por ello el proceso de análisis de este trabajo se transforma en un reto.

En los últimos años, la educación representa un factor importante dentro del contexto político, ya que se ha demostrado que tiene un papel fundamental en el desarrollo de nuestro país; al tratar de abatir rezagos, se ha buscado ampliar la cobertura, eliminar la inequidad en

las diferentes regiones del país, en busca de darle congruencia a la heterogeneidad del proceso educativo y se observa que este proceso es multifuncional, de ahí la complejidad que representa conjugar esfuerzos y abatir resistencias al cambio del sistema educativo.

La educación en nuestro país tiene una cobertura nacional dividida en educación básica, educación media y educación superior, realmente las tres son de suma importancia dado los fines y propósitos que tienen cada una en la formación de los individuos y específicamente en cada etapa de la vida de los mismos.

El estudio y análisis de esta política pública tiene muchas aristas sobre las cuales se pueden abordar, y de los resultados obtenidos se podrían hacer aportaciones importantes, sin embargo; para el propósito de esta investigación trataremos los estudios y criterios de análisis sobre la educación básica la cual está conformada por los niveles preescolar, primaria y secundaria.

La elección de esta política pública de educación básica se sustenta en la importancia que tiene para la sociedad, ya que en esta etapa se adquieren los valores morales, el significado de la patria, los conocimientos básicos, y se desarrollan las habilidades y capacidades fundamentales que serán el sustento de los conocimientos futuros. Otro factor de elección, es la cobertura de la política, debido a que actualmente la población escolar que se atiende asciende aproximadamente a la cantidad de 25.6 millones de educandos, además de ser la base de la pirámide de educación a nivel nacional, también es interesante por la cobertura que tiene en los espacios geográficos de nuestro país.

Finalmente, la decisión fundamental para la elección de este importante tema de la educación es la relación que tiene con el núcleo duro de la investigación, que es el aspecto político del presupuesto, ya que en los últimos años a esta política pública de educación se han destinado recursos públicos de manera especial, los cuales se inscriben en rubros de mayor cuantía en los presupuestos de egresos, de ahí el interés por analizar lo educativo como política pública, lo que deriva en el ejercicio del gobierno dentro de la Administración pública o bien en un desinterés por la complejidad que representa.

La utilidad e interés de analizar esta política pública es tener los elementos de juicio para entender y para tratar de mejorar este proceso, contexto en el cual la educación aporta y genera las bases de los principios, valores y cimientos para la formación de los individuos. Es ahí donde se va configurando la sociedad del futuro, el cual dependerá de las oportunidades

de desarrollo académico y laboral que se ofrezca a la juventud y al campo de desarrollo que pueda tener nuestro país, en ello estará sustentado el futuro de la sociedad que cada vez requiere de más oportunidades y necesidades de intervenir en el desarrollo económico de nuestro país.

La determinación que el periodo de análisis de esta política pública de la educación básica, sean los últimos once años (2000-2011), obedece a la relación del periodo de análisis de la investigación del poder político del presupuesto en México. Parte fundamental de esta investigación y también el periodo de análisis, se refiere a la complejidad que representa la definición de objetivos y propósitos institucionales de la educación en estos años en los cuales aparecen actores en la escena de la política pública, que influyen de manera directa en esta política pública de la educación y también lo hacen en políticas financieras al momento de la distribución de los recursos para la educación en las diversas regiones de nuestro país.

Sin embargo, antes de analizar este periodo de investigación es importante referirnos a los antecedentes de la política pública de la educación básica en nuestro país desde la época de la promulgación de la Constitución en 1917, ya que los propósitos que se lograron plasmar en el artículo 3° constitucional han sido la base ideológica y propositiva que a través del tiempo son los objetivos y metas a lograr por las diferentes administraciones de gobierno, asimismo en este rubro se retoman algunos planteamientos de los ideólogos de la educación básica.

El análisis de esta política pública de educación básica, es comprender y entender el por qué ha sido criticada y cuestionada en los últimos once años en los cuales a pesar que es prioritaria en la distribución y asignación de recursos presupuestales, sus logros y sus avances son puestos en duda por la sociedad, es por ello que se aborda el tema para dilucidar la complejidad y factores que inciden y afectan para que la política no deje satisfecha a la sociedad con los resultados de las evaluaciones que se han practicado.

Para el análisis empírico se adoptó como esquema de trabajo el proceso que utiliza Arnold en la política pública, es decir; se identifica a los actores que durante estos once años aparecen con poder político para influir en el destino y curso de la propia política, se estudia la motivación que los impulsa a participar en este proceso y, bajo qué contexto de creencias o de interés tienden a influir en la educación básica.

Otra parte importante del análisis son los recursos financieros que se asignan y cómo los actores pretenden o logran influir para determinar la cuantía de los recursos, o bien, para determinar prioridades en los programas federales a realizarse en alguna entidad o en qué localidad es donde se aplican estos recursos o se beneficia a determinadas regiones y dentro de este contexto se determina el intercambio que se realiza entre los actores, en los cuales inciden los acuerdos y las negociaciones de carácter técnico que benefician a la Administración pública o bien, de acuerdos políticos que permiten la convivencia pluripartidista que se manifiesta en nuestro país, lo que repercute en el interés o el intercambio político de las acciones de gobierno.

Al considerar que esta política pública incide en todo el país, se determinó como cobertura de análisis el ámbito nacional federal, o sea, todas aquellas acciones o recursos que destina el Poder Ejecutivo para que la educación básica se imparta en todas las entidades federativas.

Estableciendo que en un momento de la historia de la política de educación, se da una vertiente hacia una desconcentración de esta tarea para dejar en el ámbito de las entidades la responsabilidad de operar el sistema educativo, sólo se realizó en parte, ya que los recursos financieros son manejados de manera centralizada, en consecuencia la distribución de los recursos empezó a ser motivo de diferencias y de discordias que se canalizaron a través de negociaciones.

En este proceso y ante la insuficiencia de asignación de recursos federales, los gobiernos de los estados tuvieron que recurrir a recursos propios de cada entidad para contratar los servicios de maestros, buscando tener mayor cobertura de la educación básica en su entidad.

La cobertura de este análisis se basa en la información documental que se ha generado en el devenir operativo de los actores, como los montos presupuestales asignados a la educación, por lo que se revisa la documentación de la Secretaría de Educación Pública, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la Asociación Nacional de Padres de Familia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados y la Presidencia de la República.

Se estudia el poder político que tienen los actores dentro de los ámbitos del Ejecutivo, del Legislativo y de cómo son las negociaciones internas de aprobación de recursos,

principalmente en el Legislativo, el cual en los últimos once años ha sido relevante por su grado de participación en la negociación y distribución de los recursos presupuestales destinados a la educación, en este caso a la básica.

El último rubro de la cobertura de análisis de esta política pública se refiere a la evaluación que se hace de sus resultados desde diferentes puntos de vista, para ello se consultan opiniones de diferentes instancias, tratando de incluir ámbitos y propuestas de instituciones, de opinión pública y de organismos sociales y privados, de los cuales cada uno busca tener una perspectiva de los resultados de la educación básica que se imparte en México.

4.1 MARCO HISTÓRICO

La institucionalización de la educación pública como responsabilidad de la Administración pública es uno de los ideales de los grandes pensadores de la educación en nuestro país y esa fue una de las inquietudes del maestro Justo Sierra en los años previos a la Revolución Mexicana, siendo diputado al Congreso de la Unión, envió un proyecto en el que propone dos elementos fundamentales para la educación de nuestro país, en primer lugar, la fundación de la Universidad Nacional, el cual fue aprobado casi de inmediato en 1881 y el segundo, la implementación de la educación primaria obligatoria; proyecto que aunque aprobado, realmente hubieron de transcurrir treinta años para convertirse en una realidad.

Otro pensador e ideólogo de la educación y alumno del maestro Justo Sierra fue José Vasconcelos, quien concibe que la educación deba ser objeto de un gran impulso en todos los rubros, a través del establecimiento de una institución especial. Por ello lucha y promueve la creación de la Secretaría de Educación.

Durante el proceso de lucha de sus ideales, fue nombrado rector de la Universidad Nacional y en su discurso de toma de posesión conceptualizó a la educación señalando: “Al decir educación me refiero a una enseñanza directa de parte de los que saben algo, a favor de los que nada saben, me refiero a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja, de cada cerebro que piensa... Trabajo útil, trabajo, productivo, acción noble y pensamiento alto., he ahí nuestro propósito... Tomemos al campesino bajo nuestra guarda y enseñémosle a centuplicar el monto de su producción mediante el empleo de mejores útiles y de mejores métodos. Esto es más importante que

distraerlos en conjugación de verbos, pues la cultura es fruto natural del desarrollo económico...”¹³¹

Fue el 25 de septiembre de 1921, cuando cristaliza el propósito de la creación de la Secretaría de Educación Pública y el 12 de octubre, como resultado de sus ideales y esfuerzo, José Vasconcelos, es designado Titular de la misma.

Los esfuerzos a favor de una mejora e institucionalización de la educación son continuos y dentro de las tareas de la Administración pública, existen intentos de fortalecer y renovar esta responsabilidad del Estado. Entre los grandes esfuerzos realizados se pueden mencionar aquéllos de las administraciones de Lázaro Cárdenas con su modelo de “Escuela Socialista”; Jaime Torres Bodet y su “Plan de Once Años”; Luis Echeverría con su “Reforma Educativa” y “Apertura Democrática”, o bien, a Carlos Salinas de Gortari y el “Programa de Modernización Administrativa”.

Así, podemos observar que desde la época del presidencialismo, la educación ha sido una política que se trata de institucionalizar a nivel federal y a la cual se le han destinado recursos presupuestales a través de programas y proyectos, buscando solucionar el problema educativo dentro de la sociedad mexicana.

Entre los muchos conflictos que enfrenta la educación, se encuentra la dispersión de la población, lo cual dificulta la impartición de la enseñanza. Esta primera diversidad geográfica hace que la educación sea muy diferente en las regiones del país obedeciendo a la cultura y a los hábitos locales.

Otra limitante la constituye la falta de infraestructura de servicios y de sistemas de comunicación, lo cual hace más difícil la tarea de educar; igualmente resulta relevante en este aspecto el bajo nivel tecnológico ubicado en los planteles públicos de educación preescolar, básica y secundaria.

Por ello, y al considerar que el Poder Ejecutivo es el responsable de establecer las políticas públicas para la atención de cualesquiera de los problemas y necesidades de la sociedad, éstos son asuntos que en búsqueda de solución, requieren la realización de una estrategia de trabajo con otros sectores y específicamente para la creación, como lo es el caso que nos

¹³¹ Secretaría de Educación Pública, “Historia de la SEP”, Acerca de la SEP, en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP

ocupa, de una política pública de la educación, la cual forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y de la actual agenda de gobierno.

4.2 BASE JURÍDICA DEL RESPONSABLE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero determina que, “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparte el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”.¹³²

A fin de instrumentar esta responsabilidad del Titular del Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 38 determina que sea la Secretaría de Educación Pública: “La responsable de organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza preescolar, primaria y secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural y la enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional”.¹³³

El anterior ordenamiento jurídico, sienta las bases jurídicas que permite a la institución educativa gubernamental, operar al amparo de la Administración pública.

Otro ordenamiento jurídico que regula la educación que imparte el Estado es la Ley General de Educación emitida en junio de 1993, que en su artículo 3º determina que “el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados

¹³² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 3, p. 5.

¹³³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 38, Agenda de la Administración Pública Federal 2011, México, Ediciones fiscales ISEF, México, 2011, p. 19.

Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley”.¹³⁴

Esta Ley en su contexto general considera aspectos en los que regula la educación en el ámbito federal, determina las estrategias para la prestación de los servicios educativos, como es el establecimiento de instituciones educativas a través de la Administración Pública Federal, así como los planes y programas de las mismas, también considera los aspectos de regulación y operación del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros.

El financiamiento de la educación también es materia de esta Ley la cual en su artículo 25 determina: “El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado -Federación, Entidades Federativas y Municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, asignando de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible”.¹³⁵

También la evaluación de los servicios educativos está regulada en este ordenamiento específicamente en su artículo 29 el cual menciona, “corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias. Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados son tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes”.¹³⁶

La participación de los padres de familia en el proceso de la educación básica es de suma importancia, por ello la Ley General de Educación en su capítulo VII denominado de la

¹³⁴ *Ley General de Educación*, artículo 3, Leyes Federales Vigentes de la Cámara de Diputados, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>, p. 1.

¹³⁵ *Ibíd.*, p. 11.

¹³⁶ *Ibíd.*, p. 54.

Participación Social de la educación en su sección 1 se destina a los derechos y obligaciones de los padres de familia o tutores de los educandos.

Este mismo capítulo en su Sección II se refiere a los Consejos de Participación Social y en su artículo 69 se determina que “será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a esta actividad y constantemente, con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos. La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación pública opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela”.¹³⁷

4.3 PROCESO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para analizar esta tarea de la Administración pública y considerarla como una política pública, específicamente en el marco de la educación básica, se consideran los seis pasos que señala Arnold J. Meltsner en su documento “La Factibilidad Política y el Análisis de Políticas Públicas”. El autor menciona seis elementos para la creación de una política pública, con el propósito de dotarla de factibilidad. Ellos son: 1) quiénes son los actores, 2) qué motivaciones hay para participar, 3) cuáles son las creencias de los actores, 4) si se cuenta con los recursos necesarios, 5) los lugares donde se puede aplicar la política pública y 6) el intercambio”.¹³⁸

4.3.1 ¿Quiénes son los actores?

En el presente estudio para el análisis y estructura de una política pública es necesario ubicarse dentro del contexto en el cual se desarrolla el planteamiento; se empieza con los actores responsables por parte del Estado.

Poder Ejecutivo

Como se menciona anteriormente, es el Poder Ejecutivo a través de su titular quien determina las acciones de gobierno entre las que se encuentran las políticas públicas.

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 23.

¹³⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 374.

Igualmente, el ordenamiento constitucional señala que el Ejecutivo se auxiliará en cuanto al desempeño de su labor educativa, por la dependencia, según se ha establecido es la Secretaría de Educación Pública.

Esta Secretaría de Estado, cuenta dentro de su infraestructura con una Subsecretaría específica, dedicada a la labor de la educación básica, la cual es responsable de diseñar y establecer los programas educativos encaminados a la impartición de su enseñanza a nivel nacional, así como a la realización de las estimaciones, en cuanto a los recursos presupuestales destinados a la infraestructura educativa y al pago magisterial a nivel nacional para atender las necesidades de cada una de las entidades federativas. He aquí, la responsabilidad en la elaboración del anteproyecto para el ejercicio del gasto educativo; mismo que, una vez consolidado por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), es remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para su integración en el proyecto de presupuesto.

La SHCP es uno de los actores principales en el presente esquema político-administrativo, ya que en ella recae la responsabilidad de la formulación e integración del anteproyecto de presupuesto a nivel federal, así como en la determinación de las prioridades con base en los lineamientos de los programas institucionales y de las directrices e intereses que determine el titular del Ejecutivo Federal, en atención a la correlación de programas educativos con otros programas de carácter social, de infraestructura y de bienestar desarrollados en el ámbito federal, a través de la gestión de la Administración pública en coparticipación con el Congreso de la Unión.

Congreso de la Unión

Quien también participa como responsable y copartícipe en el avance de la educación en nuestro país es el Congreso de la Unión, ya que el artículo 73 constitucional en su fracción XXV señala sus facultades: “Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales... y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones... así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función

educativa y las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”.¹³⁹

Dentro del Congreso de la Unión, es la Cámara de Diputados la que de manera específica recibe, analiza y concilia los criterios e intereses, para determinar las prioridades y suministro de recursos para los programas propuestos por el Ejecutivo Federal. “Al final del proceso anterior, es dicha Cámara quien autoriza los recursos presupuestales destinados a la ejecución de programas y la incidencia de los mismos en las diferentes entidades del país. De manera especial para atender estas responsabilidades. La Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Legislativo, la existencia de Comisiones Ordinarias de Presupuesto y Cuenta Pública para la distribución del gasto público y en nuestro caso, la de Educación y Servicios Escolares”.¹⁴⁰

Como se ha señalado, el artículo 74 constitucional, faculta a la Cámara de Diputados para analizar, discutir y en su caso modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos, que anualmente recibe del Ejecutivo para su autorización; propuesta en la cual van inmersos los recursos necesarios para los programas del desarrollo de la educación en México.

Son las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y la de Educación Pública y Servicios Educativos, las encargadas de revisar, analizar y en su caso realizar los cambios en los programas y proyectos. De ocurrir estos cambios, pueden derivar en tres variantes tales como reducciones, ampliaciones o redistribución de los recursos presupuestales a los programas o a las entidades federativas; de ahí que los interesados en perseguir el beneficio de los recursos presupuestales, acudan a estas Comisiones para solicitarles recursos para sus programas educativos regionales. Aquí, surge el proceso de negociación y prioridades en atención a los objetivos institucionales o bien, a los intereses de los actores que de manera directa o indirecta inciden en las decisiones por parte de las Comisiones antes mencionadas.

La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, en cuanto a su organización interna, está integrada por un diputado Presidente, doce diputados con la función de secretarios y otros 17 con carácter de integrantes de la misma. Esta Comisión al igual que

¹³⁹ *Constitución Política de los Estados Mexicanos*, artículo 73, fracción XXV, p. 67.

¹⁴⁰ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Marco Jurídico del Senado de la República en: http://www.senado.gob.mx/images/doctos/Ley_organica.pdf, p. 78.

todas las demás, tiene asignado personal técnico administrativo dependiente de la Cámara de Diputados, especializado para apoyo técnico en el estudio y dictamen de sus asuntos.

El programa de trabajo de esta Comisión para el segundo año de la Legislatura LXI en su numeral VIII, denominado “Política Presupuestal”, establece: *“Las líneas de política presupuestal se centrarán en asegurar el incremento a 8% de la inversión pública en educación respecto del PIB, tal y como lo establece la Ley General de Educación. Así también, se buscarán los acuerdos para asegurar el cumplimiento de la ley en cuanto a destinar el 1% del PIB a la educación superior”*.¹⁴¹

Para la educación básica, el mismo programa considera cinco puntos, que por su importancia se mencionan a continuación:

- 1) “En educación básica, se impulsará un presupuesto que garantice la mejora en los indicadores de calidad y equidad, así como el abatimiento del rezago existente. Se buscará que cada peso invertido tenga un impacto directo en los indicadores académicos y se minimice la discrecionalidad”.
- 2) “En cuanto al Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB) se analizará con detenimiento el comportamiento de la nueva fórmula de distribución aprobada en 2007, para analizar los posibles impactos negativos en algunas entidades federativas”.
- 3) “Se impulsará la continuidad del fondo compensatorio para aquellas entidades federativas que se estén viendo afectadas negativamente por la nueva fórmula del FAEB. Tentativamente, se impulsará que el fondo continúe contando con 1,000 millones de pesos. Asimismo, se prestará especial atención a los rezagos de las entidades federativas con menos recursos”.
- 4) “Se impulsarán lineamientos y reformas legales que garanticen que los recursos distribuidos a través del ramo 33, destinados a entidades federativas, sean ejercidos con plena transparencia y rendición de cuentas. En particular, se buscará consolidar en una Ley los lineamientos respectivos incluidos en los PEF 2009, 2010 y 2011”.

¹⁴¹ Cámara de Diputados, Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, *Programa de trabajo de la Comisión para el Segundo Año de la LXI Legislatura*, p. 6.

- 5) “Se impulsará un presupuesto que garantice la mejora en los indicadores de calidad y equidad, así como los recursos económicos suficientes para el abatimiento del rezago en todo el país”.¹⁴²

La estrategia de trabajo de esta Comisión se puede ver plasmada en su informe semestral de actividades del periodo de octubre de 2009 a febrero de 2010, la cual hace referencia al tipo de reuniones realizadas para la concertación de acuerdos con otros actores de política educativa: “a.- Reuniones plenarias en las que participan los 30 diputados que conforman la Comisión. b.- Reuniones de Mesa Directiva, integrada por la Presidencia de la Comisión y Diputados secretarios de la Comisión. c.-. Reuniones de trabajo, las cuales se convocan para analizar temas específicos y llevar a cabo sesiones con autoridades, instituciones u organismos que permitan atender la agenda prevista en el Plan de Trabajo. d.- Reuniones de trabajo en Conferencia con la Comisión de Educación del Senado de la República, para la atención de asuntos legislativos, que son competencia de ambas Cámaras. e.- Comparecencias y reuniones de trabajo con funcionarios de distintas dependencias y organismos del Poder Ejecutivo y de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal. f.- Audiencias y reuniones de trabajo de la Presidencia de la Comisión con otras comisiones, órganos legislativos, poderes públicos de la Federación y de los Estados, Instituciones, Sindicatos, Asociaciones Civiles y demás instancias vinculadas a los temas educativos”.¹⁴³

Esta Comisión ha definido como estrategia de trabajo, configurar subcomisiones integradas por los diputados de la Comisión para la atención de aspectos específicos, como son:

- Educación Básica, Inicial y especial.
- Educación Media Superior.
- Educación Superior y Posgrado.
- Presupuesto.
- Calidad y Evaluación Educativa.
- Cambio Climático y Medio Ambiente.¹⁴⁴

¹⁴² *Ibíd.*, p. 7.

¹⁴³ Cámara de Diputados, Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, *Informe semestral de actividades: Octubre de 2009 a Febrero de 2010*, p. 21.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 32.

Precisamente por la naturaleza de la investigación, al momento del análisis de los recursos presupuestales para la educación básica, se acude más adelante a comentar los dictámenes que realizó esta Subcomisión de presupuesto.

Maestros

Otros actores importantes en este ámbito son los maestros. El “maestro” es el elemento humano encargado de aportar los beneficios públicos que genera la educación a la sociedad. Los maestros son responsables en gran medida, de los logros, avances o atrasos resultantes en la implementación de la política pública educativa.

El sector magisterial siempre se ha caracterizado por ser un gremio en lucha por los derechos laborales y un gremio cuestionador de las acciones gubernamentales. A través del tiempo, siempre se mantiene presente con su participación en movimientos sociales importantes con sus líderes al frente, como fue el movimiento de los maestros en 1958 o el movimiento estudiantil de 1968. Esa corriente política que en ocasiones dio apoyo a la izquierda, logró incidir en su propio sindicalismo.

Empero, así como se ha caracterizado en un sentido de lucha, también ha sido reconocido por su coherencia gremial. Una de sus fortalezas ha sido su gran cobertura a nivel nacional, de ahí que dentro de la sociedad represente un grupo de presión. Las actuales políticas públicas en nuestro país deben gran parte de su éxito, a la etapa de implementación y, los maestros son la pieza fundamental para ello.

En este rubro, es importante mencionar la forma evolutiva en la figura y perfil de los maestros a nivel nacional. Los maestros rurales resultan muy diferentes a los de las zonas urbanas y esta diferencia en décadas anteriores era más notoria, ya que el número de aquéllos que lograban estudiar la carrera magisterial eran pocos, lo cual no permitía cubrir las necesidades a nivel nacional. Es por esto que en zonas rurales los maestros eran habilitados entre las personas que más conocimientos escolares tenían, provocando una gran diferencia en cuanto a los conocimientos metodológicos y pedagógicos que eran suplidos con voluntad, valores éticos y vocación de enseñar.

Al paso del tiempo y con la creación de las denominadas “escuelas normales de maestros”, emergen mayores generaciones de maestros y con estudios más completos. Estos maestros que egresaban de las “normales”, al terminar sus estudios tenían garantizada una plaza

laboral “de base”, por parte de la Secretaría de Educación Pública. Esta plaza era de carácter sindical, lo cual constituía una garantía al egresado en cuanto a su permanencia y seguridad laboral. Lo anterior permite a los maestros, libertad de actuación bajo el amparo de su afiliación sindical. Difícilmente un maestro era cesado de su labor docente, sólo cuando “la falta” era considerada grave, el docente era transferido de escuela, o cuando las autoridades educativas ya no requerían de sus servicios.

Este fenómeno de proteccionismo por parte del Sindicato, hace que el compromiso sindical sea total por parte del maestro. Otra forma de manipulación del Sindicato surge a través de la reasignación de plazas a los familiares o amigos del maestro saliente. Tales manejos son muy criticados en cuanto a venta y compra de plazas, mediante acuerdos previos del Sindicato con maestros que dejaban el servicio. En este aspecto, la Secretaría de Educación Pública únicamente instrumentaba administrativamente la reasignación de plazas. El proceso de reasignación de plazas era netamente sindical.

Situación similar se manejaba en los ascensos de los maestros hacia otros niveles laborales superiores, como ser director de escuela o bien, a otros puestos dentro del sector educativo. Necesariamente existía un proceso de negociación dentro de un sistema denominado “Sistema Nacional de Escalafón” (sistema de ascenso con base en escolaridad y experiencia manejado en una Comisión), en el cual participan maestros y autoridades pero con mayor fortaleza el Sindicato.

Para los egresados de alguna escuela normal privada, una forma de ingresar al servicio público educativo era la obtención de una plaza de maestro federal por medio del interinato en escuelas oficiales donde, el maestro titular (propietario de la plaza oficial) pedía permiso, renunciaba o se jubilaba. Así, el maestro interino cubría “interinatos” que se negociaban en el seno del Sindicato y a través del tiempo, sólo con méritos académicos o de orden político, surgía la contratación con plaza de base.

En razón de lo anterior, el sector magisterial no siempre era retroalimentado con los mejores candidatos o personas previamente evaluadas para ejercer el puesto de maestro, ni tampoco se consideraba un proceso permanente de mejoramiento y de superación profesional; en el mejor de los casos, era el maestro quien buscaba actualizarse y prepararse con las nuevas herramientas pedagógicas.

Así, el maestro podía permanecer en su plaza los 30 años de trabajo que la federación le requería para jubilarse, sin necesidad de realizar examen alguno de ingreso al servicio y sin exigencia por parte de la autoridad educativa para actualizarse de manera sistemática, ya que únicamente recibía capacitación aislada y sin seguimiento en sus resultados obtenidos, dejando a los maestros la responsabilidad de cumplir su tarea con la vocación que en realidad tienen muchos, otros hicieron de la educación una forma de sobrevivir con buenos salarios y la obtención de prebendas por parte de las concesiones.

Las concesiones de los maestros por parte del Sindicato son muchas; entre ellas la seguridad absoluta de la propiedad de su plaza, hay que reconocer que hay maestros que descuidaron su labor educativa por atender aspectos ideológicos, o en otros casos, intereses políticos. Otro aspecto que influye en el descuido de la función educativa es el ejercicio como maestro en el denominado “horario 1” que al ser de corta duración permite a los maestros dedicarse a otras tareas, ajenas a la labor educativa, la cual finalmente era descuidada o se relegada a un nivel secundario, por la misma seguridad que la posesión de la plaza les permite.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

“El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), ha ido incrementado su cobertura y poder político como grupo de presión. La propia Ley Federal de Educación, determina que todos los maestros federales deberán pertenecer al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual actualmente está integrado por un millón setecientos mil maestros aproximadamente y lo hace el Sindicato más grande de América Latina. Dadas las características de su integración de carácter nacional, mantiene una representatividad muy amplia ante la sociedad a nivel federal, estatal o regional”.¹⁴⁵

Un aspecto relevante en cuanto a su representatividad en la sociedad y su acción gremial es su forma de organización sindical, ya que es una organización celular, esto es, en cada escuela se elige un representante sindical, el cual asiste a una asamblea en una zona escolar, que a su vez está compuesta por varias escuelas. Cada zona escolar elige una planilla con varios maestros que los representan en las elecciones del sector y así sucesivamente, se realizan una serie de elecciones representativas hasta la conformación de

¹⁴⁵ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, sección ¿quiénes somos? en http://www.snte.org.mx/?P=snte_quienes_somos, p. 4.

asambleas gremiales a nivel nacional, lo cual da solidez y coherencia a las acciones políticas que el Sindicato determine.

Sin embargo, en el año de 1990 aparece un grupo de maestros inconformes, al no haber sido partícipes de decisiones ejecutadas a nivel gremial. Surge un movimiento que sin desligarse del SNTE, crea una organización paralela denominada “Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)”. Esta organización logra a través del tiempo, ser un contrapeso del propio SNTE, pero ambos llegan a convertirse en grupos de presión, tanto para el Titular del Ejecutivo, como para la Secretaría de Educación Pública, cuestionando sus directrices en materia educativa y requiriendo recursos adicionales para sus agremiados.

Así como sucedió con la CNTE, han surgido otros grupos que se han marginado a los intereses de estas organizaciones sindicales quienes por su cuenta, adoptan medidas de radicalismo sindical, requiriendo de manera especial ser atendidos por las autoridades estatales o federales. Estos grupos son: la Sección XXII de Oaxaca y los maestros de Michoacán, los cuales de manera independiente se han convertido en actores activos en la política educativa de nuestro país, ya que mueven de manera independiente las reglas del juego. “Un papel preponderante dentro de los actores de la política de educación en las dos últimas décadas, ha sido la lideresa magisterial, Elba Esther Gordillo, quien a través del tiempo, iniciándose como líder Sindical ha llegado a ser Secretaria General del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y ocupado puestos en el Congreso de la Unión como senadora y diputada y, del 1° de septiembre al 30 de septiembre de 1987, fungió como presidenta de la Cámara de Diputados”.¹⁴⁶

Los alumnos

La Secretaría de Educación Pública, responsable de la impartición de la educación, informó que al inicio del ciclo escolar 2009-2010, tuvo una inscripción de 25.6 millones de alumnos en los tres niveles que integran la educación básica. El 18 por ciento estuvieron inscritos en el nivel preescolar; el 58.1 por ciento en educación primaria y el restante 23.9 por ciento en educación secundaria.¹⁴⁷

¹⁴⁶ *Ibíd.*, p. 27.

¹⁴⁷ Secretaría de Educación Pública, *Cuarto Informe de Labores*, en: http://www.sep.gob.mx/swb/sep1/Cuarto_Informe_Labores, p. 27.

Los alumnos son parte importante de esta política pública por ser los beneficiarios directos, sin embargo, enfrentan una gran cantidad de obstáculos a vencer para recibir una educación “de calidad”, y más aún cuando se analizan las características de la población escolar en nuestro país, esparcida en una diversidad de culturas urbanas e indígenas en el amplio territorio y diferentes regiones que conforman el Estado mexicano.

Si a estas diferencias culturales, se le agrega las socio-económicas de cada comunidad escolar, encontramos lo complejo que resulta tanto para los gobiernos locales como para las instituciones federales, establecer, acordar e implantar políticas integrales de desarrollo de los alumnos; por consiguiente, los resultados obtenidos son hasta la fecha resultados muy disímolos y en ocasiones, alejados de las expectativas que la sociedad tiene de esta política pública.

Presidente de la República

Durante los últimos once años, periodo de este análisis de la política educativa, los presidentes de la República como responsables de la gestión de la Administración pública y de incluir en su agenda de gobierno las políticas públicas que requiere y demanda la sociedad, han fijado directrices y determinado las estrategias de desarrollo del país en aspectos educativos, por ello se han realizado acciones que se reflejan en el avance de la educación.

En los últimos once años, los presidentes mexicanos han impulsado la educación a través del establecimiento de acuerdos con los principales actores que influyen en esta política pública; de esta forma se han firmado acuerdos con los gobiernos de los Estados, el sector privado y el Sindicato, mediante los cuales se busca incrementar la calidad, mejorar la infraestructura y dotar de tecnología a las escuelas de educación básica. “Actualmente, el papel educativo del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, además de incluir en su Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales de educación, los específicos de la Secretaría de Educación Pública y en otros programas como “Oportunidades”, ha suscrito acuerdos de manera específica para incrementar los resultados

a favor de la enseñanza. Ejemplo de lo anterior es el “Programa Alianza para la Calidad de la Educación” firmado en mayo de 2008.¹⁴⁸

Este propósito fue refrendado por el Poder Ejecutivo, a través de “Los 10 puntos para cambiar a México” el 2 de septiembre de 2009 y finalmente ratificado en mayo de 2011.

Otras acciones realizadas serán referidas más adelante en el apartado de “las creencias de los actores”, dentro del presente análisis.

4.3.2 Motivaciones para participar.

Como se puede observar, en esta política pública coparticipan múltiples actores motivados cada uno por diferentes propósitos.

En el ámbito educativo, algunos actores participan con la finalidad de cumplir con las tareas emanadas de los ordenamientos constitucionales, otros motivados o exigidos por sus representados como pueden ser los senadores o los diputados o bien, los que participan buscando el beneficio de sus entidades o comunidades que serían los gobernadores y los presidentes municipales.

A nivel del sector privado participan los padres de familia y los alumnos, con la ilusión de encontrar a través de la educación, las herramientas y elementos para poder tener acceso a los satisfactores de bienestar en el futuro de sus vidas y de la sociedad en nuestro país. Esto es, educación de calidad.

Otros actores tienen motivaciones más directas sobre la educación, como aquéllos que participan para erradicar el analfabetismo o elevar el nivel escolar; los que consideran a la educación un medio para mejorar la competitividad de nuestro país en el mundo moderno y otros, al observarla como una meta para lograr el desarrollo integral de la sociedad.

Una de las motivaciones actuales surgida entre la sociedad y los actores referidos, radica en elevar la calidad de la educación en nuestro país, ya que como se ha mencionado, a pesar de los esfuerzos realizados la educación básica actualmente se encuentra en un proceso de estancamiento y de retraso en comparación con otros países, tal como lo señala la

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 19.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en sus estudios y evaluaciones.

Sin embargo, las motivaciones de los actores a veces van más allá de los intereses nacionales o propósitos institucionales y caen en motivaciones de carácter particular. Motivaciones erróneas como el interés político partidista, la obtención de poder a través de la captación de recursos presupuestales para determinados proyectos o programas, beneficiar a determinada región o grupo social derivados en compromisos educativos de diversos tipos, han sido elementos contrarios al logro de una educación de calidad en el país.

Por eso Arnold J. Meltsner en su documento “La factibilidad política y el análisis de políticas” señala: *“Cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos, los cuales influyen en la determinación de su preferencia por alguna política o en su respuesta a las preferencias de otros actores. Uno de los problemas de las motivaciones como categoría del análisis de políticas, es que son elementos de tipo idiosincrático, extremadamente singulares y que no sólo dependen del individuo, sino también del tiempo y del lugar”*.¹⁴⁹

De ahí que la diversidad de motivaciones de cada actor, repercuta en los alcances y logros de la política pública referente a la educación básica, obteniendo resultados que a la fecha no han sido del todo satisfactorios.

4.3.3 ¿Cuáles son las creencias de los actores?

Este es un aspecto importante de análisis, ya que a través de los años se ha podido constatar que el Estado, además de incluir el rubro educativo dentro de sus Planes Nacionales de Desarrollo, en los programas Sectoriales de la Secretaría de Educación Pública y ejercer acciones específicas de gobierno, ha tenido actuaciones conjuntas con el Sindicato de maestros y firmado acuerdos de colaboración con los gobiernos de los Estados y con los municipios. Sin embargo, no se ha logrado tener una ideología que permita la congruencia de los programas de educación básica en nuestro país.

Entre estas acciones se pueden mencionar las siguientes:

¹⁴⁹ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 376.

- ✓ Se presenta por el Titular del Ejecutivo Federal el “Programa Escuelas de Calidad” (abril de 2001).
- ✓ Se presenta el “Programa Nacional de Educación” (2001-2007).
- ✓ Se firma “El Compromiso Social por la calidad de la Educación”. Lo suscriben la Secretaría de Educación Pública, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Gobiernos Estatales, Universidades y otras Organizaciones (agosto de 2002).
- ✓ Se crea el “Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación” (agosto de 2002 por decreto).
- ✓ Se publican reformas a los artículos 3º y 31 Constitucionales, que hacen obligatoria la educación preescolar (noviembre del 2002).
- ✓ Se distribuye la “Guía para Padres” elaborada por la “Fundación Vamos México” y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (enero del 2003).
- ✓ Se firma el “Convenio de Coordinación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas” (marzo del 2004).
- ✓ Se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, el cual determina que el financiamiento público para educación no podrá ser menor del 8% de Producto Interno Bruto (enero del 2005).
- ✓ Se reforma el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, y se modifica la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (septiembre del 2007).
- ✓ El Titular del Ejecutivo Federal presenta el “Programa Sectorial de Educación” (noviembre de 2007-2012).
- ✓ Se crea el “Instituto Nacional para la Infraestructura Física Educativa” (diciembre de 2007).
- ✓ La Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación firman la “Alianza por la Calidad de la Educación” (mayo de 2008).
- ✓ Por primera vez se publica la nómina de los maestros de educación básica, este es el inicio del Padrón Nacional de Maestros (junio de 2010).

- ✓ Se reforma la “Ley General de Educación”, en la cual se establece la creación de un Padrón Nacional de Maestros, alumnos e Instituciones y un Sistema Nacional de Información Educativa (enero de 2011).¹⁵⁰

En las acciones anteriores se involucran muchas instancias de gobierno, sociedad y grupos políticos de manera directa o bien, a través de sus representantes en las Cámaras de Diputados y Senadores. Las creencias de cada uno de los actores están contextualizadas en los objetivos y beneficios que cada uno busca para la sociedad mexicana. No obstante lo anterior, los acuerdos son temporales y no se han medido las repercusiones alcanzadas.

Aún así, los programas y las acciones educativas avanzan con paso muy lento y ante la percepción de la sociedad, esta la considera como un proceso politizado y complejo en el cual no se cumplen las expectativas de los actores principales.

Sin embargo, existen esfuerzos que buscan la consolidación y coordinación de los principales actores reflejadas en las tareas que realiza el Congreso para incidir en la política educativa a nivel nacional tomando como ejemplo el siguiente: *“Proposición con Punto de Acuerdo que exhorta al Titular de la Secretaría de Educación Pública a que, en el diseño de las reglas de operación de los programas correspondientes a esa dependencia, se incluyan las propuestas, experiencias y conocimientos de los Secretarios de Educación Estatales a fin de que se cumpla con el artículo 29 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2010, presentado por el Diputado José Alberto González Morales del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Dictamen aprobado en esta Comisión y enviado al Pleno para su aprobación”*.¹⁵¹

4.3.4 Recursos para la Política Pública

En 1992, la Secretaría de Educación Pública procedió a su descentralización, con excepción del Distrito Federal que quedó sujeta a la aprobación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la propia Secretaría de Educación Pública.

La descentralización incluyó los recursos presupuestales para que los Estados pagaran a los maestros adscritos a la Secretaría de Educación Pública. Esta descentralización se estimó

¹⁵⁰ Del Valle, Sonia y Martha Martínez, “Educación: revolución sin cambio”, Sección Enfoque, Periódico Reforma, México, 15 de mayo de 2011, pp. 4-9.

¹⁵¹ Cámara de Diputados, Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, *Informe Semestral de Actividades marzo-agosto de 2010*, p. 22.

considerando el número de escuelas y de maestros en cada entidad y así se procedió a determinar el monto del presupuesto que correspondía a cada Estado.

Los recursos asignados no alcanzaron para cubrir todas las necesidades de las entidades federativas en cuanto a la cantidad de maestros requeridos, por lo que cada Estado comenzó a integrar a un mayor número de elementos, pagando con sus propios recursos. Consecuentemente, en un Estado puede haber maestros pagados por la Federación y otros son contratados por parte del gobierno estatal lo cual ocasiona que existan diferentes sueldos en las entidades de la República.

En 1997, el Congreso aprobó la “Ley para Regular las Transferencias Financieras hacia los Estados”, que perseguía la regularización en el gasto educativo estatal y se crea el “Fondo de Créditos 33”, que incluía todos los fondos transferidos a los Estados, buscando transparencia en la asignación de recursos y evitar la discrecionalidad en el uso de los mismos.

Esta descentralización buscaba que los Estados tuvieran un mayor control administrativo de los maestros en nómina y el conocimiento de la aplicación de los recursos que la Federación les transfería. “El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, fue creado con el objeto de que los Estados contaran con los recursos económicos necesarios para financiar la educación básica, incluyendo la indígena, especial y la normal, así como para la formación de maestros, aunque el monto mayor lo constituyó el pago de las nóminas magisteriales en los Estados. Este fondo paso de 96 mil 779 millones de pesos en el año 2000, a 299 mil millones 725 millones de pesos en 2009, rebasando lo presupuestado en 13.82 mil millones de pesos en ese periodo.”¹⁵²

Por lo anterior, surge un problema de recursos presupuestales, ya que independientemente de la elaboración del programa anual de presupuesto en el rubro educativo, existen negociaciones del Sindicato con la Secretaría de Educación Pública y posteriormente, del Sindicato con los Gobiernos de los Estados, por lo cual, se duplican los frentes de negociación.

¹⁵² Soto, Gonzalo, “Triplican estados gastos del FAEB”, Sección Negocios, en Periódico Reforma, 15 de julio del 2011, p. 9.

En lo referente a la asignación de recursos presupuestales para la educación en el ejercicio de 2011 el “Presupuesto de Egresos de la Federación” (PEF), en su clasificación funcional, asignó a la educación 505,075 millones de pesos, lo cual representa un 19.6% del gasto programable del Gobierno Federal. Un documento del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados señala que en el 2011 el proyecto del PEF considera una disminución de 5,908 millones de pesos, que representa una caída de 1.2% respecto al año anterior. A pesar de ello, el presupuesto que se destina a la educación es el segundo de mayor monto destinado a los rubros administrativos.¹⁵³

Por lo que corresponde a la educación básica en los presupuestos de los últimos diez años, el siguiente cuadro muestra el incremento en los montos destinados a la política pública educativa.

Cuadro No. 5

Incremento de Montos Destinados a la Política Educativa

Educación Básica: (Millones de pesos*)

AÑO	PRESUPUESTO	AUMENTO	AUMENTO PORCENTUAL
2000	144,718.5		
2002	177,285.4	32,566.9	22.5 %
2004	209,492.3	32,206.9	22.2 %
2006	253,240.7	43,748.4	30.2 %
2008	295,277.4	42,036.7	29.0 %
2010	314,729.1	19,451.7	13.4 %

Fuente: Elaboración propia con cifras del gasto nacional en educación, anexo estadístico del sexto informe de gobierno (2012).

En el cuadro se puede observar a lo largo de un periodo de diez años, del año 2000 al 2010, cómo el presupuesto de la educación básica se ha incrementado en un 117 por ciento respecto a su asignación presupuestal original de manera casi constante, por lo cual, la asignación de recursos en el ámbito educativo, ha tenido prioridad dentro de las políticas

¹⁵³ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, “Apuntes para el análisis presupuestal 2011”, Reporte CESOP No. 40, noviembre del 2010 en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop/\(offset\)/24](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop/(offset)/24).

públicas que forman parte de las agendas de gobierno. Resulta importante considerar cómo, en dónde y con qué resultados se han aplicado la totalidad de estos recursos económicos.

La propuesta de asignación de los recursos presupuestales para la educación, inicia en la Secretaría de Educación Pública, continúa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posteriormente el Presidente de la República autoriza a nivel del Ejecutivo Federal, para su aprobación ante la Cámara de Diputados, esta al recibir el Proyecto de Presupuesto de Egresos que envía el Ejecutivo, lo recibe, analiza, dictamina y autoriza.

En este último proceso se realiza una etapa de adecuaciones por parte de la Comisión Ordinaria de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual toma en consideración las opiniones de otras Comisiones Ordinarias, siendo la de mayor relevancia las propuestas de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

Para hacer más precisa estas consideraciones dentro de este trabajo, se tomaron de ejemplo los ejercicios realizados por la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para los dos últimos presupuestos correspondientes a los años 2010 y 2011.

Para el año 2010 se mencionan el primer y el segundo resolutive del Dictamen con Opinión fundada en la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, en el sector educativo.

En el primero de los resolutive “la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos solicita mayores recursos para el sector educativo por un monto total de 5 mil millones de pesos, provenientes de las modificaciones a la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2010, para lograr una inversión educativa del 3.84 por ciento del PIB (4 centésimas más del PPEF 2010), así como de la reasignación de 16 mil 441 millones 125 mil 353 pesos, avanzando con ello hacia la meta de financiamiento que establece la Ley General de Educación (8 por ciento del PIB), así como para avanzar en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación (2007 – 2012).

En el segundo de los resolutive, se propone que el monto total señalado anteriormente se desagregue en los siguientes rubros:

Cuadro No. 6

Propuesta de Ajuste al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Resumen de Requerimientos Presupuestales¹⁵⁴

Nivel Educativo	Asignaciones
Educación Básica	6.362.000.000
Educación Media Superior	3.140.000.000
Educación Superior y Posgrado	11.939.125.353
Total:	21.441.125.353

Por lo que corresponde al proyecto de presupuesto 2011 y con el propósito de hacer más explícitos los trabajos de análisis y del dictamen de la subcomisión de presupuesto de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, se tomaron aspectos a más detalle, el dictamen se acordó y se votó en sesión plenaria de la Comisión el 29 de octubre de 2010 procediéndose a informar diciendo: “Que en cumplimiento al procedimiento establecido se emite la opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011”.

Entre los apartados más ilustrativos para el tema de la política pública de educación, están los siguientes:

“1.-...

2.-...

3.-En la X Reunión Plenaria, celebrada el día 13 de octubre de 2010, los integrantes de la Comisión de Educación intercambiaron información y opiniones con los Subsecretarios de Educación Básica, Media Superior y Superior, el Mtro. José Fernando González Sánchez, el Lic. Miguel Ángel Martínez Espinosa y el Dr. Rodolfo Tuirán Gutiérrez, respectivamente, sobre el presupuesto asignado a las subfunciones de Educación.

4.-Esta comisión recibió aproximadamente 299 peticiones de diferentes instituciones del nivel básico, medio superior y superior del Sistema Educativo Nacional, así como

¹⁵⁴ Dictamen con Opinión fundada de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

solicitudes de representantes del Gobierno Estatal y Municipal, con la finalidad de incrementar el presupuesto a los ramos educativos. Dichas peticiones fueron revisadas y consideradas por esta Comisión en el marco del análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2011. Las peticiones superan los 1 mil 100 millones de pesos.

5.-Se llevaron a cabo seis audiencias con encargados del Poder Ejecutivo Estatal y Municipal, con la finalidad de recibir proyectos de inversión o planteamientos presupuestales para el Ramo Educativo. Los que concurrieron a esta Comisión fueron el Lic. Carlos Lozano de la Torre; gobernador de Aguascalientes; el Lic. Marcos Teurel Coter, alcalde de Coatzacoalcos; el Lic. Rodrigo Medina de la Cruz, gobernador de Nuevo León; el Lic. Emilio González Márquez, gobernador de Jalisco, el Lic. Jesús Alberto Aguilar Padilla, gobernador de Sinaloa; y el Ing. Narciso Agúndez Montaña, gobernador de Baja California”.¹⁵⁵

Referente a la recepción de solicitudes de recursos se informa: “Esta Comisión recibió proyectos de ampliación y reasignación presupuestal de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), del Partido del Trabajo (PT) y del Partido Nueva Alianza (NA). Con base en las propuestas la Comisión realizó un esfuerzo para la incorporación de las mismas en un documento que garantizara un equilibrio entre los diversos niveles educativos”.¹⁵⁶

Al final del apartado de antecedentes la Comisión hace el siguiente señalamiento: “En este contexto, los integrantes de la comisión manifiestan la importancia del tema sobre financiamiento educativo, como una de las piezas principales para que la educación genere desarrollo y transformaciones al país”.¹⁵⁷ Los secretarios e integrantes de la Comisión de Educación consideran que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, en los ramos educativos no contribuye al alcance de los objetivos propuestos para la transformación de la educación. Asimismo, los diputados opinan que los recursos que otorgan son menores en términos reales que el anterior ejercicio fiscal. Por lo

¹⁵⁵ Opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, p. 2.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p. 3.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. 5.

tanto, no conlleva a la consolidación de la educación como eje clave para el desarrollo del país”.¹⁵⁸

Dentro de la participación de los recursos para la educación, la Comisión determinó que: “Conforme a las subfunciones, la educación básica presenta 318 mil 612 millones, es decir, se incrementa en 5 mil 868 millones de pesos respecto al año anterior; sin embargo, decrece en 2.04 por ciento términos reales”.¹⁵⁹

Uno de los elementos a los cuales la Comisión le ha dado importancia en sus programas de trabajo se ve reflejado en el siguiente punto que abordan en su dictamen: “En suma, México tiene como uno de los principales retos del país, el de transformar la educación, según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se requiere una educación pertinente y de calidad, donde se amplíe la cobertura, se disminuyan las brechas de desigualdad, se optimice los mecanismos de rendición de cuentas, se fomente la utilización de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y se promueva una gestión escolar que permita la participación de los actores educativos en la toma de decisiones. Para atender estas necesidades, se requiere -en cierta medida- del crecimiento gradual de los recursos destinados al sector educativo, y así permita “que la población alcance el máximo nivel de estudios posible”.¹⁶⁰

“En este sentido, los integrantes de la Comisión de todos los Grupos Parlamentarios, consideran que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 en los ramos educativos, no consolida a la educación como un eje fundamental para el progreso y bienestar de la población, por consiguiente se presenta a continuación la propuesta de ajuste”.¹⁶¹

“PRIMERO. La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos solicita mayores recursos en el sector educativo, por un monto total de 21 mil 674 millones 750 mil pesos, provenientes de las modificaciones de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011, para alcanzar una participación educativa del 16.16 por ciento con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y un 3.86 por ciento en relación al PIB. Con ello, se pretende avanzar en el cumplimiento de los principios establecidos en la Ley General de Educación

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 6.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 9.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 17.

¹⁶¹ *Ibíd.*, p. 18.

(financiamiento en educación del 8 por ciento del PIB) y de los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación (2007-2012)”.¹⁶²

Cuadro 7

Propuesta de Ajuste en Educación realizada por los legisladores de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 2011 (pesos)

Monto Ampliación	
RAMO 11: EDUCACIÓN PÚBLICA	21,674,750,000
EDUCACIÓN BÁSICA	7,519,000,000
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	3,954,750,000
EDUCACIÓN SUPERIOR	7,053,000,000
DEPORTE	30,000,000
EDUCACIÓN PARA LOS ESTADOS	3,118,000,000

Fuente: Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

El punto CUARTO, una vez hechas las consideraciones referentes a la cobertura en la educación básica en algunos estados con mayor rezago y a las metas establecidas para niños y niñas indígenas que tiene pendiente de concluir su educación y al rezago que se presenta para que las personas entre 15 y 39 años concluyan la secundaria, se determinó: “...proponer incrementar a 5 mil 48 millones de pesos, lo presentado en el Presupuesto de Egresos 2011, tomando en cuenta principalmente las entidades que atienden el rezago educativo y que en el Presupuesto presentaron una disminución en la asignación de recursos, como el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el FAEB, Atención educativa a grupos en situación vulnerable, entre otros”.¹⁶³

“QUINTO: Se propone destinar apoyos complementarios al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por 1 mil 200 millones de pesos, con el fin de que la aplicación de la fórmula por entidad federativa sea más equitativa, y que a aquellas entidades federativas que reciben menos recursos se les asigne una cantidad mayor para que exista una mayor cobertura educativa en este nivel, tratando con ello de aminorar la brecha entre las personas con rezago educativo y en situación de pobreza”.¹⁶⁴

¹⁶² *Ibíd.*, p. 19.

¹⁶³ *Ibíd.*, p. 20.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, p. 21.

“SEXTO. En apoyo a los cinco ejes -modernización de los centros escolares, profesionalización de los maestros, bienestar del alumno, formación integral de este y Evaluación-, que se llevan a cabo en la Alianza por la Calidad de la Educación, se propone una ampliación de 2 mil 471 millones de pesos distribuidos”.¹⁶⁵

“UNDÉCIMO. Se propone una ampliación de recursos para los Estados, con el fin de que atiendan las diversas problemáticas que presentan en materia de educación. El monto es de 3 mil 118 millones de pesos”.¹⁶⁶

“DUODÉCIMO. Para que se lleve a cabo la propuesta de ajuste al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, con el voto de todos los Diputados de los diferentes Grupos Parlamentarios representados en ella, acuerdan solicitar ampliación del techo presupuestal por 21 mil 674 millones 750 mil pesos, provenientes de las modificaciones a la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2010, con el fin de avanzar en los objetivos y metas propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación, así como en el cumplimiento de la Ley General de Educación en cuanto a la asignación del 8 por ciento del PIB al sector educativo”.¹⁶⁷

En relación a la “Comisión de Impulso a la Calidad Educativa”, esta no emite dictamen en la asignación o redistribución de recursos presupuestales, pero se encuentra facultada para emitir opiniones en materia de impulso a la calidad educativa para la reorientación de programas y proyectos en esta materia.

La participación de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos en referencia a la solicitud de recursos presupuestales, puede ser observada en los siguientes puntos de acuerdo: *“Punto de acuerdo para que en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2010, se consideren mayores recursos para el sector educativo, tanto en el ramo 11, como en el gasto federalizado. Presentado por el Diputado Roberto Pérez de Alva Blanco del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza. Publicado en la*

¹⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 23.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 23 y 24.

*Gaceta Parlamentaria del 15 de octubre de 2009. Asunto atendido en el Dictamen con opinión fundada enviado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública”.*¹⁶⁸

O bien, el “Punto de acuerdo para que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010”, se consideren mayores recursos para atender diversos rubros de educación básica; presentada por el Diputado Jaime Arturo Vázquez Aguilar del grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, publicado en la Gaceta Parlamentaria del 15 de octubre de 2009. Asunto atendido en el Dictamen con opinión fundada enviado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública”.

¹⁶⁹

A manera de ejemplo se analizan los movimientos realizados al “Proyecto del Presupuesto” de los años 2005, 2007, 2010 y 2011, por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en sus dictámenes y presentación al pleno para la autorización del presupuesto por dichos periodos.

Cuadro No. 8

Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados para la Educación
(Gasto programable: ramos administrativos Millones de pesos)

Año	Proyecto PEF	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	Aprobado PEF
2005	120,090,3	4,549,8	12,128,0	7,578,1	127,668,4
2007	142,406,1	3,650,0	13,207,3	9,557,3	151,963,4
2010	196,415,5	2,868,9	16,782,0	13,913,0	210,328,6
2011	218,825,9	863,9	12,398,5	11,534,5	230,360,4

Elaboración propia, con información de los dictámenes de la Comisión Ordinaria de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de diputados.

Un análisis de la conformación de la Comisión Ordinaria de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados al 28 de abril de 2011; muestra su integración formada por 30 diputados de los cuales: 14 representan al PRI, con un 46% del total; 8 del PAN, con un 26.7%; 4 del PRD con un 13.3%; y el PT y el PVEM se encuentran representados por un diputado y cada uno representa un 3.3%. Dos Diputados no tienen afiliación a ningún partido político y representan un 6.7% del total.

¹⁷⁰

¹⁶⁸ Cámara de Diputados, Informe Semestral de Actividades: octubre de 2009 a febrero de 2010 de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, p.15.

¹⁶⁹ *Ibídem.*

¹⁷⁰ Cámara de Diputados, Comisiones, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones.

La finalidad del análisis de la configuración de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, desde el punto de vista de los grupos parlamentarios, consiste en la revisión de la complejidad en cuanto a la asignación de recursos presupuestales para la instrumentación de la política pública de la educación en nuestro país.

En esta distribución, intervienen factores de carácter ideológico además de principios y prioridades políticas de cada uno de los grupos parlamentarios, los cuales a su vez se correlacionan a los intereses institucionales del Ejecutivo Federal y los propios de los diputados integrantes de las Comisiones del Congreso.

Adicionalmente, en este proceso de negociación también entran en juego los intereses y compromisos de los otros actores como son, los Gobiernos de los Estados, los Presidentes Municipales, las comunidades, grupos de la sociedad, los maestros a través de sus representantes sindicales y los diputados comprometidos con el gremio educativo o su sindicato, la comunidad a la que pertenecen, el partido político que representan, o condicionados por la situación económica y cultural de la sociedad.

Aldo Muñoz Armenta en su documento “El Peso del Corporativismo en la Representación Democrática: el caso del SNTE en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados”, señala que su trabajo lo dividió en dos apartados:

“En el primero se hace un recuento de los factores políticos-institucionales que han permitido a los dirigentes magisteriales a fortalecer su presencia legislativa en los temas relativos a la educación básica, y cómo al paso del tiempo se han convertido en el filtro obligado de las iniciativas sobre su sector.”¹⁷¹

También señala el vínculo existente entre el Sindicato y el Gobierno. Al respecto, resalta que pese al talante vertical del régimen, éste no estuvo exento de tensiones por el interés del gremio de mantener cierto margen de autonomía para favorecer el equilibrio entre el control corporativo y la legitimidad de sus liderazgos.

En su segundo apartado, analiza el peso efectivo de los diputados del magisterio en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados en las LVIII y LIX Legislaturas”.

¹⁷¹ Muñoz Armenta, Aldo, “El peso del corporativismo en la representación democrática: el caso del SNTE en la Cámara de Diputados”, *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, Luisa Béjar Algazi (Coord.), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 248.

Por otra parte, Sergio Quezada Aguayo en su obra: “La Transición en México 1910-2010”, hace referencia al poder de negociación e influencia que tiene la líder sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el proceso electoral y por consiguiente, en el aspecto político-nacional cuando se refiere al tema “la Maestra y sus Gobernadores”.¹⁷²

En resumen, el presente análisis de reasignación y autorización de recursos presupuestales, señala que la configuración de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos; la Especial de Impulso a la Calidad Educativa; la Ordinaria de Presupuesto y Cuenta Pública; y el pleno del Congreso, son factores importantes en la autorización del “Presupuesto de Egresos de la Federación”, que año con año se discute y es aprobado en la Cámara de Diputados.

De ahí la importancia para no observar a los Diputados miembros de las Comisiones de manera aislada, sino como parte integrante de un proceso de configuración de grupos políticos en busca de poder, a través de la instrumentación de las políticas públicas y para este caso, la de educación.

4.3.5 Los lugares en donde se va a aplicar la política pública.

Otro factor, motivo importante de análisis, lo constituye la representatividad de las entidades federativas en la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, la cual está integrada por “ tres diputados procedentes del Estado de Sinaloa; tres del Estado de México; el Distrito Federal, Chiapas, Baja California y Nuevo León, tienen dos representantes cada uno y el resto de los Estados con un representante, a excepción de los Estados de Zacatecas, Tamaulipas, Yucatán, Quintana Roo, San Luís Potosí, que no tienen presencia en esta Comisión”.¹⁷³

Como se menciona, es relevante conocer la integración de la Comisión de Educación, desde el punto de vista de la representación de los diputados por entidad federativa, ya que es ahí donde se determinan las propuestas de ajuste del presupuesto. Los diputados son los que recogen las inquietudes de los grupos sociales y exponen la necesidad de recursos para atender determinados programas educativos o proyectos prioritarios en las regiones de

¹⁷² Aguayo Quezada, Sergio, *op. cit.*, p. 585.

¹⁷³ Cámara de Diputados, Comisiones, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones.

nuestro país y así, mediante las opiniones y argumentos legislativos, las propuestas se hacen valer e influyen en la toma de decisiones.

El apoyo que pueden brindar los Diputados a sus entidades federativas para la obtención de recursos, se reconoce en el siguiente *“Punto de acuerdo para que se considere la creación de un Fondo Compensatorio que mitigue el desequilibrio en el financiamiento del gasto estatal en educación básica que realizan las entidades federativas con alta matrícula educativa, mientras se corrige la fórmula del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, estableciendo una equidad distributiva, presentada por el Diputado Humberto Lepe Lepe del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 13 de noviembre de 2009. Dictamen en proceso de elaboración”*.¹⁷⁴

En los lugares de aplicación del presupuesto, también se ha originado un discernimiento de opiniones y de criterios, por lo cual la “Conferencia Nacional de Gobernadores” (CONAGO), desde 2004, logró concertar que sea ella, quien formule las propuestas de asignación de recursos para la educación en los estados para que los poderes Ejecutivo y Legislativo consideren las regiones del país buscando orden y congruencia en el desarrollo regional.

4.3.6 El intercambio.

Es en esta parte del análisis, donde se reflexiona en qué proporción influye la participación de cada uno de los actores en la consecución de resultados de la política pública referente a la educación básica, las partes afectadas y en cuáles acciones hubo participación. También se reflexiona, en cuanto a si se tuvo la necesidad de ceder en propósitos o en hacer coaliciones, proponer concesiones para el logro de resultados y si éstos han sido satisfactorios o se han visto contaminados con intereses ajenos al avance de la educación o bien, si los intereses institucionales fueron desplazados por intereses políticos, partidistas o intereses exclusivamente personales.

En esta visión del intercambio, es necesario no olvidar el contexto político del presupuesto y el contexto de gestión de la Administración pública en cuanto a la educación básica se refiere, ya que es una política pública que tiene gran incidencia en todos los sectores de la sociedad y regiones de nuestro país. Por ello, resulta de suma importancia considerar el

¹⁷⁴ Cámara de Diputados, Informe Semestral de Actividades, octubre de 2009 a febrero de 2010, p. 16.

cómo se distribuyen los recursos y cómo se aplican de acuerdo a la posición política de intereses de cada uno de los actores.

Esta parte del análisis aborda los aspectos de intereses políticos que circunscriben la política pública de la educación y qué actitudes y motivos tiene cada uno de los actores adicionalmente a los propósitos institucionales. Las actitudes provocan que las acciones se desvirtúen en aras de otros intereses que van desde la búsqueda de poder, la lucha en los procesos electorales, hasta los intereses de poder político o administrativo.

Llegado el momento se comprometen los aspectos institucionales mediante acuerdos o coaliciones de interés, en pro de un beneficio personal.

Aun después que se instituyó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, esta siempre ha mantenido un carisma de tipo altamente politizado. Actualmente, uno de los principales actores de la política pública referente a la educación es la líder sindical de los maestros y es a través de sus acciones, dentro del contexto político, que ha logrado acumular un amplio espectro al ser: Senadora, Diputada, Presidenta de la Cámara de Diputados y promotora de la creación del partido político Nueva Alianza, el cual tiene sus bases en la agrupación magisterial y esto, a la vez, le ha permitido utilizar el poder sindical de sus agremiados para concertar acuerdos y compromisos de carácter electoral, en su propio beneficio político aunque sean ajenos al educativo.

Es importante señalar que la posición que ostentó como presidenta de la Cámara de Diputados y su posterior posición de senadora, le permitieron tener influencia dentro del Congreso para obtener beneficios de carácter institucional hacia la educación. También obtuvo beneficios de carácter gremial y partidista influyendo en decisiones que a veces no permiten darle fluidez y soporte a la política pública de la educación, como en el caso de la reducción, ampliación y redistribución de los recursos presupuestales para la educación, sesgándolos para determinadas regiones o programas que realizan las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, la del Impulso a la Calidad Educativa o en la que realiza el dictamen final, la de Presupuesto y Cuenta Pública. No debemos olvidar que estas comisiones están conformadas por diputados que pertenecen al partido Nueva Alianza y comprometidos con el gremio magisterial.

Un logro fundamental de la citada líder sindical, es la influencia que ha obtenido ante algunos Gobernadores, a los cuales les proporcionó apoyo político a través del partido Nueva

Alianza. Por ende, ahora puede realizar acuerdos en beneficio de sus agremiados que no necesariamente repercuten en la calidad de la educación impartida en esos Estados.

Los presidentes de la República en su papel de figuras como Ejecutivo Federal, establecen, a través de instancias gubernamentales como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y otras entidades de la Administración pública; acciones concertando acuerdos y a veces hasta concesiones con los organismos sindicales y sociales para lograr que la educación básica cumpla con sus propósitos ante la sociedad.

Para mencionar algunas de las acciones relevantes en estos últimos diez años, se exponen las siguientes:

“La Carrera Magisterial” es un sistema de promoción horizontal en donde los profesores de Educación Básica (preescolar, primaria, secundaria y grupos afines) participan en forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse, si cubren todos los requisitos y se evalúan conforme a lo indicado en los “Lineamientos Generales de Carrera Magisterial”. Tiene el propósito de elevar la calidad de la educación mediante el reconocimiento y apoyo a los docentes, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida laboral y educativa.

El programa consta de cinco niveles: “A”, “B”, “C”, “D” y “E”, en donde el docente puede acceder a niveles superiores de estímulo, sin que exista la necesidad de cambiar de actividad. “Se sustenta en un sistema de Evaluación Global, por medio del cual, es posible determinar de forma objetiva y transparente, a quién se le debe otorgar el estímulo económico. Se incorporan o promueven los docentes que obtienen los más altos puntajes”.¹⁷⁵

“Alianza por la Calidad de la Educación”. La Secretaría de Educación Pública en su Cuarto Informe de Labores del año 2010 señala: *“Con el propósito de sumar esfuerzos y recursos a favor de una profunda transformación por la calidad de la educación, el Gobierno Federal y los maestros de México suscribieron la Alianza por la Calidad de la educación el 15 de mayo de 2008. Este propósito fue refrendado por el poder Ejecutivo a través de los “10 puntos para*

¹⁷⁵ Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Carrera Magisterial en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/cncm_pncm

*cambiar a Fondo a México”, el 2 de septiembre de 2009, las tareas que conlleva la Alianza se organizan en cinco ejes orientadores de acción:*¹⁷⁶

- Modernización de los centros escolares.
- Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas.
- Bienestar y desarrollo integral de los alumnos para sustentar la transformación del sistema educativo.
- Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo.
- Evaluar para mejorar.¹⁷⁷

“Programa Escuelas de Calidad” (PEC). El PEC tiene el propósito de implementar en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas, un modelo de gestión escolar orientado a fortalecer los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente y que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento, transparencia y rendición de cuentas, mediante los Consejos Escolares de participación social. Estos Consejos (constituyen una herramienta para impulsar la colaboración de las comunidades en las tareas educativas con la corresponsabilidad de los padres de familia, autoridades y maestros en temas centrales que atañen a la educación preescolar, primaria y secundaria)”.¹⁷⁸

“Programa Mejores Escuelas”. A través de este programa el “Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa” (INIFED), contribuye al mejoramiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad de los espacios educativos, en escuelas públicas de educación básica de zonas urbanas y suburbanas, en el 2009 se destinó a este programa una inversión de 1,897.7 millones de pesos, lo que permitió la ejecución de 3,429 acciones de mejoramiento en el mismo número de escuelas”.¹⁷⁹

“Enciclomedia”. La Secretaría de Educación Pública señala en su cuarto informe que este programas es: “Una estrategia educativa, basada en un sistema articulador de recursos para el aprendizaje, que mediante el apoyo de la computadora, estructura los libros de texto

¹⁷⁶ Secretaría de Educación Pública, Cuarto Informe de Labores de la SEP 2010, en: http://www.sep.gob.mx/swb/sep1/Cuarto_Informe_Labores, p. 19.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 30.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 33.

*gratuito con ligas e imágenes fijas y en movimiento, audios, animaciones, ejercicios y actividades que complementarias orientadas a promover procesos formativos de mayor calidad, con la participación del docente como guía principal; enriquece los procesos de enseñanza con recursos que propician una mejor comprensión y aprobación de los contenidos escolares”.*¹⁸⁰

“La Evaluación Nacional del Logro Académico en centros Escolares” (Prueba Enlace). “Es una herramienta estandarizada que proporciona un diagnóstico de los alumnos sobre el resultado del aprovechamiento escolar en las asignaturas de matemáticas y español”.¹⁸¹

Sin embargo, de manera paralela a estas acciones existen en estos últimos diez años, acuerdos políticos entre el Titular del Ejecutivo con el Sindicato Nacional de la Educación y en especial con su líder sindical, para que a través de su gremio y con el partido político Nueva Alianza que agrupa a maestros; entre dirigentes y sus afiliados, se realicen acuerdos de apoyo en beneficio de la educación y también de los procesos electorales. Estas situaciones hacen dependiente la política educativa de otros intereses ajenos al beneficio de la misma, por ello se puede mencionar que esta distribución de poder complica la implementación de políticas públicas, las cuales se ven obstaculizadas por intereses del sindicalismo magisterial.

4.4 EVALUACIONES REALIZADAS A LA POLÍTICA PÚBLICA.

La parte más controvertida de las políticas públicas es la evaluación de los resultados obtenidos, ya que éstos se han analizado desde diferentes puntos de vista, en algunos casos se cae en el error de evaluar únicamente con base en las acciones realizadas y no a los resultados obtenidos.

La evaluación de los resultados de la política pública educativa, es un tema que le interesa a la sociedad y por ello, varias instituciones se han abocado a realizar estudios tendientes a este proceso.

Al observar la complejidad e importancia de este proceso, en esta investigación se consideran cinco evaluaciones que han desarrollado diferentes instancias, sobre los

¹⁸⁰ *Ibíd.*, p. 25.

¹⁸¹ *Ibíd.*, p. 32.

resultados de la política pública de la educación en México. La que realiza de manera permanente el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, la del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, la del Foro de Políticas Públicas, la del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y finalmente, la que realizaron los analistas del periódico Reforma en su sección de “Enfoque”, y la evaluación hecha por algunos columnistas de la Revista “Nexos”.

Resulta interesante destacar, que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), es un organismo creado “por decreto presidencial” en el 2002 y tiene como tarea ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado, las herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y educación media superior. Su proyecto, tiene como base el concepto de una “educación de calidad”; que sea relevante, eficaz a nivel interno y externo; de impacto positivo en el largo plazo, eficiente y equitativa en el uso de los recursos destinados a la educación. Sus funciones se desarrollan en tres subsistemas básicos: de indicadores de calidad del sistema educativo nacional y de los subsistemas estatales; de pruebas de aprendizaje y de evaluación de escuelas.

Para tales fines “el Instituto Nacional de Evaluación de Educación (INEE), se integra por tres cuerpos colegiados: La Junta Directiva, como órgano máximo de gobierno; el Consejo Técnico, para decisiones evaluativas y el Consejo Consultivo, que actúa como coordinador de las áreas de evaluación de la SEP y las entidades federativas”.¹⁸²

Los últimos resultados obtenidos en el 2010, muestran que “sólo el 19 por ciento de los estudiantes de tercero de secundaria se ubican en el nivel medio de aprendizaje en la materia de matemáticas. En las materias de matemáticas y español, continúan siendo bajos los resultados entre alumnos de tercer año de secundaria y según el INEE, en matemáticas sólo el 2 por ciento se ubicó en el nivel avanzado, 19 por ciento en el medio, 27 en el básico y el 52 por ciento debajo del básico; en español el 36 por ciento de los estudiantes se ubica en el último nivel. Entre las causas de estos resultados se encuentran las deficiencias en los procesos de enseñanza aprendizaje, los niveles de violencia en los centros escolares, la

¹⁸² Estructura orgánica operativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDeendencia=11323, México. 2011.

escolaridad de las madres de familia y por supuesto, el entorno socioeconómico de las entidades federativas. “La mayoría de los estudiantes están logrando aprendizajes prácticos inmediatos, pero tienen dificultades en aprendizajes que implica un mayor nivel de abstracción y que son de largo plazo”.¹⁸³

El periódico “Reforma” en su sección “Enfoque”, del 15 de mayo de 2011, hace un resumen de las acciones realizadas dentro del sector educativo, conjuntándolo con cifras que emitió la OCDE. Se retoman algunos términos contenidos en el mismo.

“Entre el año 2001 y el 2010 la inversión federal y estatal para la educación básica alcanzó los 3 billones, 167 mil millones de pesos; poco más de 30 puntos porcentuales del PIB.”

El mismo informe señala “el 90 por ciento de los recursos se destinaron a pagar los salarios de los trabajadores de la educación; también se canalizaron al mantenimiento y construcción de escuelas; la formación y capacitación de maestros en servicio; al equipamiento tecnológico y las reformas de educación preescolar y secundaria en el sexenio pasado y de educación primaria en esta administración”.¹⁸⁴

Otros resultados que menciona el informe son:

- ✓ En este sexenio se destinaron recursos para pagos extraordinarios de estímulos salariales para los maestros; el programa de “Carrera Magisterial” tuvo un crecimiento del 117%.
- ✓ La creación de programas como “Enciclomedia”, “Escuelas de Calidad”, “Formación Continua de Maestros” y el “Programa de carrera magisterial”.
- ✓ La Conferencia de Gobernadores (CONAGO) acordó en 2004 establecer una sola mesa Nacional de negociación salarial, pues desde la descentralización educativa, las secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), establecen una doble negociación con los gobernadores para incrementar sus prestaciones.

¹⁸³ www.inee.edu.mx Enviado el jueves 25 de marzo de 2011. 05.33 p.m. Para Monitoreo Asunto: Resultados del INEE. Formato 21, 790 AM/GRC Dirección General de Comunicación Social. Dirección de Información Departamento de Monitoreo.

¹⁸⁴ Del Valle, Sonia y Martha Martínez, *op. cit.*, p. 4.

- ✓ Después de la alternancia del 2000, en el Congreso de la Unión se aprobaron 15 reformas legales y una constitucional, esta última para hacer obligatorios tres años de preescolar a partir de 2005.
- ✓ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través del “Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes” (PISA, por su siglas en inglés), estableció en el año 2000, la publicación de los resultados sobre el aprovechamiento escolar, lo cual provocó la firma del “Compromiso social por la Calidad de la Educación”. Este fue firmado por el Gobierno Federal, el Congreso de la Unión, las universidades, los empresarios y los padres de familia. Entre los compromisos establecidos, se acordó que las plazas de los maestros, directores y supervisores, sean asignadas a través de concursos de oposición.
- ✓ Los legisladores se comprometieron a destinar por lo menos el 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), al financiamiento del sistema educativo nacional.
- ✓ Las universidades se comprometieron a vincular la educación básica, media y superior.

Por otro lado, hay un esfuerzo que nos permite hacer una medición de la evolución que ha tenido la política pública de la educación a través de la “Prueba Enlace”, la cual comenzó su aplicación desde el ciclo escolar 2005 - 2006 a todos los alumnos de 3º a 6º año de primaria y 3º de secundaria. Esta prueba se convirtió en el instrumento de evaluación de los maestros para su ingreso y promoción dentro del programa de la “Carrera Magisterial”, así como para la entrega de estímulos al “Desempeño de los Docentes”. En agosto de 2008, 86 mil maestros presentan el primer “examen Nacional de Habilidades y Competencias Docentes” para obtener una plaza y sólo 1 de cada 3 lo aprueba”.¹⁸⁵

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP), en su publicación de octubre de 2009 se aboca en uno de sus apartados, a tratar el tema del presupuesto y el programa “Oportunidades”, en el cual van inmersos recursos presupuestales para la educación, por ello se analizan algunos términos del estudio realizado.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, p. 8.

“El Programa Oportunidades”, es el más grande de los programas sociales federales, tanto en número de beneficiarios como en presupuesto. Este combina la transferencia directa de dinero, con intervenciones institucionales en educación, salud y alimentación. La selección de beneficiarios se realiza con base en criterios de pobreza monetaria. Asimismo, contiene supuestos básicos. El tercer elemento, la alimentación, es importante por considerar el apoyo “transgeneracional”, es decir, da mayor énfasis a la generación en crecimiento, formando capacidades y garantizando una buena nutrición, atención médica y educación básica.

Así mismo señala: *“El apoyo en educación en becas a partir del tercer grado hasta la educación superior. Las becas tienen un efecto diferencial, mejorando la beca a las mujeres a partir del primero de secundaria. El monto máximo en becas por alumno en educación superior por familia es de 1,815 pesos mensuales”*.

“En el 2007, el presupuesto del programa fue de 39 mil millones de pesos, con un costo operativo de 6%, siendo uno de los más eficientes. Para el 2008, se presupuestaron 42 mil millones de pesos y para 2009 se proyectaron 46 mil millones”.¹⁸⁶

Referente a los resultados obtenidos, el estudio del CESOP señala:

“Las evaluaciones del programa reportan un incremento considerable de 23% de la eficiencia terminal en secundaria, y de estos jóvenes, un aumento de 30 al 40% continúa al nivel medio superior. El aumento del 80% en la inscripción a la educación superior en zonas rurales ha mostrado que las becas son determinantes en este grupo de la población”.¹⁸⁷

El éxito del programa se ha centrado en el seguimiento constante y en la posibilidad de modificar la actitud y las costumbres de los ciudadanos; algo muy difícil de lograr más que a largo plazo.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), en su programa Evaluando el Desempeño del Gobierno Federal 2007-2012, señala:

“De los 46 indicadores establecidos en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, 21 presentan una evolución que es consistente con la tendencia de avance gradual que deben mostrar para alcanzar la meta propuesta para 2012. De estos 21 indicadores, sólo seis

¹⁸⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, “Presupuesto Social. Programas Prioritarios para el 2010”, Reporte CESOP No. 27, septiembre del 2009 en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop/\(offset\)/24](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop/(offset)/24).

¹⁸⁷ *Ibídem*.

corresponden a indicadores de resultados y los 15 restantes a indicadores de gestión. De los 21 indicadores que presentan una tendencia negativa, cinco corresponden a indicadores de resultados y 16 más a indicadores de gestión. De los cuatro indicadores para los que no se obtuvo información, la mitad corresponden a indicadores de resultados.

Un detalle importante sobre el programa Sectorial de Educación 2007-2012 es la baja presencia de indicadores de resultados, ya que más del 70% corresponden a indicadores de gestión, por lo que el CEESP recomienda para la elaboración del siguiente Programa Sectorial, que se eliminen los indicadores de gestión y se sustituyan por indicadores de resultados relacionados con la calidad de la educación impartida en cada uno de los niveles educativos”.¹⁸⁸

La Revista “Nexos” publica en el mes de mayo de 2011:¹⁸⁹

“Hace 20 años hablamos de la catástrofe silenciosa para calificar un desastre educativo que suave, silenciosamente se había instalado entre nosotros, lamentablemente esa catástrofe continua. Los indicadores de la OCDE (PISA), de la SEP (ENLACE), del INEE (Excale), y otros más coinciden en señalar que el nivel del aprendizaje de nuestros alumnos sigue siendo muy bajo. La escuela es un espacio plagado de contrariedades y no hay lugar para falsos optimismos sobre todo cuando los cambios que realizan las autoridades en el sistema, son meros cambios adjetivos, cosméticos, superficiales”.

“Para comprender lo que hoy ocurre hay que volver a la política de unidad nacional de Manuel Ávila Camacho y al ciclo de expansión que le siguió. Al hacerlo observamos dos cosas: 1) se gestó un sistema escolar altamente centralizado que despojó de todo poder de decisión a la escuela y al maestro; 2) desde su creación (1943) el SNTE fue dotado de privilegios excesivos y se articuló al sistema educativo deformando los mecanismos de gestión de este y vulnerando la autonomía del proceso educativo; 3) durante la expansión educativa (1940-2000) el Estado renunció a dar una orientación pedagógica explícita y se impuso espontáneamente en la práctica docente un modelo tradicional de corte positivista (concepción bancaria de Freire).

¹⁸⁸ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Confederación Patronal de la República Mexicana. Evaluando el desempeño del Gobierno Federal 2007-2012, p. 82.

¹⁸⁹ Guevara Niebla, Gilberto, “El rumbo perdido”, Revista Nexos, Mayo del 2011, en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099276>.

*“La educación pública adquirió desde el inicio de este periodo una densidad política incomparable. Entre 1920 y 1940 la escuela rural había desarrollado un activismo político sobresaliente”.*¹⁹⁰

*“Esto llevó a los gobernantes a otorgar al sistema educativo y al SNTE, una función pública no educativa, por un lado contribuir en la construcción del orden y la estabilidad política de la sociedad, entorno indispensable para alentar la industrialización y el desarrollo, por otro, el sistema educativo adquirió un valor político en sí mismo como espacio de administración y organización de masas. La escuela y el maestro (al que se veía no como sujeto autónomo sino como “pieza” del SNTE) fueron concebidos como instrumentos de gobierno y como eficaces promotores de consenso político. En las zonas rurales el maestro conservó su posición de liderazgo social, en las zonas urbanas el servicio educativo fue utilizado por el Estado y por el partido oficial como “mercancía intercambiable por lealtad política. Sólo después de 1980 comenzó a producirse la demanda por la calidad educativa, imperativo dictado por un cambio en la política interna y en la política mundial, la globalización y la revolución “del conocimiento”.*¹⁹¹

“La guerra abierta y soterrada del liderazgo sindical contra esas reformas tuvo éxito. La descentralización no tuvo jamás plena realización, los Consejos de Participación Social, cuando existen, no tienen ninguna facultad de intervención en la gestión del Sistema Educativo y el SNTE no fue reestructurado. Con la alternancia política (año 2000) no hubo cambios mayores. Por el contrario, los gobiernos del PAN no buscaron consumir las reformas estructurales contenidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y otorgaron a los líderes (o, más estrictamente a “la” líder) del SNTE un poder sin precedentes aceptando cancelar tácitamente las reformas estructurales. Por presión del SNTE en 2002 se tomó la decisión absurda de hacer obligatorio tres años de educación preescolar (con lo cual el sindicato aumentó en 200 mil sus efectivos). Cantidades enormes de dinero fueron transferidas de la SEP al SNTE. En 2004 y 2005 la líder del SNTE decidió crear un “partido político del magisterio” que inopinadamente logró su registro ante el IFE. El poder de la cúpula gremial se acrecentó hasta niveles increíbles, actualmente controlan diputaciones, senadurías, secretarías estatales de educación, la dirección del

¹⁹⁰ Arnaldo Córdova, *La revolución y el Estado en México*, en Guevara Niebla, Gilberto, *op. cit.*

¹⁹¹ Guevara Niebla, Gilberto, *op. cit.*

ISSSTE, la dirección de la Lotería Nacional, etcétera; además de detentar un poder extralegal de “co-gobierno” sobre la educación nacional”.¹⁹²

Durante el Foro Internacional sobre las Políticas Públicas para el desarrollo de México, específicamente en el panel de educación, equidad con calidad, se abordaron aspectos referentes a los avances en la educación, señalando que la *“duración promedio de la escolaridad aumentó de 2.6 años en 1960 a cerca de 8 años en 2004. En la actualidad, se espera que los niños que ingresan a la escuela permanezcan en el sistema cerca de 13 años. La tasa de analfabetismo se redujo de más de una tercera parte de la población a 8.5 por ciento”*.¹⁹³

“En general, el número de estudiantes matriculados se ha quintuplicado desde 1960 y los servicios de educación cubren en la actualidad a 30 millones de estudiantes, con un 92% de ellos en educación primaria y secundaria”.¹⁹⁴

“Durante los últimos 15 años, se han propuesto reformas a la calidad que se han concentrado sobre todo, en la educación básica. Sin embargo, estas reformas no han sido suficientes y su puesta en marcha ha sido difícil. Esto comprueba que las reformas a la calidad son generalmente más complicadas de diseñar, que los programas para aumentar la cobertura casi siempre son más difíciles de instrumentar eficientemente”.¹⁹⁵

“Entre 1995 y 2003 el gasto de la educación primaria y secundaria en México aumentó un 49% y el gasto por estudiante aumentó 32%, con una tasa más baja, debido a que también la inscripción se elevó en un 13%”.¹⁹⁶

“La mayor parte del gasto educativo en México se invierte en el gasto corriente. Sólo el 2.8% del gasto en los niveles de primaria y secundaria se destinan a gastos de capital, dejando muy poco presupuesto para mejorar la infraestructura educativa (el promedio de la OCDE es de 8.2)”.¹⁹⁷

¹⁹² *Ibíd.*

¹⁹³ Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México, *“Panel educación, equidad con calidad”*, en: <http://www.foropoliticaspublicas.org.mx/es/jtEducación.html>

¹⁹⁴ *Ibíd.*

¹⁹⁵ *Ibíd.*

¹⁹⁶ *Ibíd.*

¹⁹⁷ *Ibíd.*

Son estos los criterios y opiniones que se han vertido sobre los resultados de la política pública de educación y como se puede ver existen muchas variables de apreciación y muy diversas formas de expresar y medir los avances logrados y también priorizar los múltiples conflictos que enfrenta esta acción de la Administración pública.

Sin embargo los avances logrados han sido significativos, se ha atendido la demanda de la educación primaria, aunque aún persisten graves problemas en ese nivel educativo, como el de la baja calidad y la exclusión social.

Si bien, México destina la mayor parte de su gasto en educación al pago de salarios de profesores y del personal administrativo, los ingresos de los docentes mexicanos se encuentran entre los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Como reiteradamente lo da a conocer la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, más del 90% de los recursos destinados a la educación en México se destinan al pago de personal.

Cabe aquí una inferencia: si el lugar que ocupa México desde el punto de vista de la satisfacción de la demanda educativa que es baja, es más desfavorable que el que ocupa por razón del esfuerzo financiero que realiza su gobierno, el cual es alto, puede concluirse que nuestro país no está aprovechando sus recursos financieros en forma eficiente y se observa la problemática de correlacionar el gasto en educación, con el crecimiento económico y el desarrollo humano.

Por ello, dentro de los procesos de evaluación están los que realiza la Auditoría Superior de la Federación y a ellos se refieren los diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, cuando lograron un punto de acuerdo de la Comisión Permanente (publicado en la gaceta parlamentaria del miércoles 1° de junio de 2011) para solicitar la intervención de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para realizar una investigación del estado que guarda el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) del Estado de México.

Una vez de acuerdo los legisladores hacen señalamientos sobre las observaciones que hizo la ASF, resalta la consideración que el Estado de México fue la entidad que más recursos recibió por la vía del Ramo General 33, el cual fue aproximadamente del 10% del total transferido a los Estados y considerando la importancia y la vinculación que tiene con el

FAEB. Se hace referencia a la revisión de la ASF sobre los indicadores correspondientes a la inversión destinada a la Educación Básica y Normal en el Estado de México en el Ejercicio Fiscal 2009, por nivel educativo y funciones e indicadores de matrícula, personal y escuelas en el Estado de México por nivel educativo actualizado.

Los diputados señalan que la ASF en su informe presume algunas irregularidades respecto a efectuar erogaciones que no corresponden a los fines y objetivos del fondo y aplicarlos a pagos de apoyos sindicales (apoyos para excursiones), conservación y mantenimiento de oficinas regionales, sindicales, compra de vehículos, fondo de capacitación política, fondo turístico, eventos anuales, los cuales no son afines a los objetivos del Fondo.

También se hace referencia en el punto de acuerdo, al señalamiento de realizar pagos a 5, 642 trabajadores comisionados indebidamente al sindicato con goce de sueldo, de los cuales 556 contaron oficio de comisión sindical (288 contaron con carrera magisterial) y el resto estuvieron registrados en un centro de trabajo “AGS” sin contar con oficio de comisión sindical y estar en la lista de comisionados.

Estas referencias al punto de acuerdo logrado por los diputados para la Función Pública y para la Auditoría Superior de la Federación, es que la Comisión Permanente del Congreso observa que estas acciones se repiten en varios Estados y por ello se busca a través de las recomendaciones eliminar estas acciones que hacen que los recursos destinados a la educación básica se eroguen para otros fines ajenos a los propósitos presupuestados en el Fondo.

Retomando a los maestros, quienes desempeñan un papel clave en el proceso de desarrollo y aprendizaje de los estudiantes, su compensación representa uno de los componentes más importante del gasto que hace México en educación, ya que del total del presupuesto que se destinó en el PEF para la educación en 2010, el 96% era para gasto corriente, del cual un 37% estaba para servicios personales, un 49% a subsidios, 11% a gasto de operación y 3% a otros gastos de operación, tomando cifras del PEF de 2010.

En la generalidad, los resultados de las evaluaciones se utilizan para comparar a nuestro país frente a otros más desarrollados, sin embargo, estos resultados deben ser aprovechados para buscar alternativas de mejora de la enseñanza, como serían la capacitación docente o su mejora laboral.

A manera de ejemplo, la utilidad e importancia del PISA, no estriba tanto en sus datos numéricos, sino en cómo se pueden utilizar para reflexionar sobre lo que el país está enseñando y cómo debe mejorar su sistema educativo. Ya que las evaluaciones son importantes para conocer si el proceso de enseñanza–aprendizaje, en cada uno de los niveles está cumpliendo con las expectativas de los programas de desarrollo educativo.

Nuestro país ha dado un paso importante al divulgar estos resultados, ya que durante décadas éstos fueron secretos. Aunque esta información sea motivo de crítica por parte de la población, es de reconocer que se da inicio a la transparencia, ya que algunos países decidieron dejar de participar, ante la presión de las críticas derivadas de la obtención de puntajes inferiores.

Tomando en consideración todas las opiniones y todos los elementos que presentan estas instituciones que se han abocado a evaluar la política pública de educación, es necesario retomar los conceptos que al respecto ha emitido Charles E. Lindblom en su tratado de políticas públicas “la ciencia de salir del paso” cuando refiere que “hacer política es, en el mejor de los casos, un proceso difícil. Ni los sociólogos, ni los políticos, ni los administradores públicos saben lo bastante acerca del mundo social para evitar cometer errores repetidos al predecir las consecuencias de las medidas políticas. Por consiguiente, un político sabio espera que sus medidas solo logren una parte de lo que se espera y que al mismo tiempo, produzcan consecuencias imprevistas que él habría preferido evitar. Si procede por medio de toda una sucesión de cambios incrementales evitará de varias maneras, los errores graves y duraderos”.¹⁹⁸

A qué nos lleva esta reflexión, a comprender los conceptos que los estudiosos de las políticas públicas señalan que una política no es buena ni mala, que una política pública no se acaba, que debe de rehacerse y sobre todo que para determinadas políticas públicas para obtener mayores logros y mayor aceptación, es reconsiderar las experiencias obtenidas y hacer un replanteamiento de la misma.

Retomando el tema de la política de la educación, se puede ver a través de analizar y revisar las acciones realizadas por la Administración pública en nuestro país, los logros obtenidos en

¹⁹⁸ Shafritz, Jay y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 417.

la educación básica; que existe rezago sí, que existe falta de mayor calidad sí, pero que se ha avanzado en la cobertura de la educación básica es un resultado a la vista, que estamos en rezago con otros países es cierto, pero los programas establecidos y la continuidad que se les dé, aunado a participación ciudadana deberán dar resultados, ya que de la cantidad se deberá pasar a la calidad.

Para atender los aspectos de la calidad se deberán impulsar los programas para capacitar a los maestros en las áreas de español y matemáticas que probadamente, desde hace una década, constituyen el talón de Aquiles en la totalidad de las escuelas oficiales del país a cualquier nivel.

Fortalecer la implementación del padrón nacional de profesores que permita realizar una depuración a nivel nacional en las nóminas magisteriales para erradicar vicios como son las comisiones por licencia sindical o bien, los que no asisten a sus planteles en detrimento de la calidad educativa.

Por lo tanto la política de educación debe ser replanteada para el éxito de la misma, en la medida en que tanto el gobierno como la sociedad, reflexionen en la gravedad que el bajo nivel educativo representa, en función con el ejercicio del gasto en la materia y obliguen al Congreso para actuar a la brevedad posible, considerando un asunto prioritario alejado de los intereses particulares de los grupos parlamentarios o de los diputados de manera individual.

Que se refuercen con resultados los programas de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y la de Impulso a la Calidad Educativa y que los logros se enfoquen en obtener “una educación de calidad”. Los mexicanos siempre se han caracterizado por sobrevivir en tiempos difíciles y a lo largo de generaciones, ilustres estudiantes se han convertido en los grandes inventores de la humanidad. Merece la pena, sabiendo la capacidad intelectual y creativa del mexicano, luchar por sus ideales, intereses y el futuro de la nación.

Conclusiones de la política de educación

Derivado del análisis y de los elementos que se estudiaron acerca de la política pública de la educación, en especial la básica, la cual se encuentra integrada por estudios de preescolar, primaria y secundaria se puede concluir lo siguiente:

Un aspecto sobresaliente del proceso educativo en nuestro país se dio en 1992, cuando se inicia un proceso de descentralización de los servicios educativos a las entidades federativas, en este se propicia que los estados se involucren y responsabilicen en la política pública de la educación; sin embargo, en este proceso quedaron pendientes tareas y acciones que provocaron que el desarrollo de esta política pública se viera inmersa en problemas de carácter técnico, administrativo y aspectos de carácter político, los cuales propician que sus avances no sean del todo satisfactorios, ya que a través de este tiempo surgen actores que inciden en la etapa de implementación, pero a pesar de los pesos y contrapesos que éstos han originado, la Administración pública mantiene la rectoría de la política pública y el Gobierno Federal la responsabilidad de la misma.

Considerando todos los aspectos del análisis, se observa que se han logrado avances importantes en algunos rubros y en otros no tan relevantes, pero se observa que el proceso de evolución de la misma política pública continúa por lo cual es importante hacer una serie de reflexiones, por ejemplo, cuestionando si los resultados obtenidos han dado respuesta a esta política pública o si ha sido coherente con lo que se planteó en los últimos once años, si ha cumplido con los objetivos que la Administración pública se había establecido. Otro aspecto relevante es considerar si ha logrado satisfacer las expectativas que la sociedad tenía de este proceso o bien, qué tan negociada o no negociada han sido la implementación de las estrategias y la asignación de recursos en las diferentes fases del proceso; si la asignación de recursos públicos ha obedecido a estas negociaciones o si ha sido resultado de programas institucionales, finalmente, tener un panorama de los resultados del proceso de evaluación que han hecho algunas instituciones como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, el Foro de Políticas Públicas, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado de la Confederación Patronal de la Republica Mexicana y los analistas de la revista “Nexos”, así como del periódico Reforma y entre ellas los resultados de este proceso de investigación.

A.- Ha sido coherente.

El análisis de esta política pública considera la revisión de aspectos institucionales, políticos y sociales; lo que demuestra que ha estado presente en todas las agendas del Gobierno Federal durante los últimos 30 años de manera especial. Ha sido abordada de diversas maneras y con diferentes estrategias, las cuales han permitido avances, que si bien no son

del todo satisfactorios, sí reflejan logros significativos ya que el grado de analfabetismo está reduciéndose. Asimismo, la creación de diferentes instancias, como la del fortalecimiento y ampliación de la cobertura de la telesecundaria o bien, tareas para incrementar las acciones del sistema de educación indígena con la figura de los asesores técnico pedagógico, enfocados a apoyar los programas para la atención educativa a la diversidad social, lingüística y cultural, para que la educación llegue a las regiones más alejadas y marginadas de la sociedad, dando especial atención a los grupos indígenas, tomando la decisión de impartirles la enseñanza en su dialecto. Se han apoyado programas para habilitar espacios, logrando aumentar el nivel de conclusión de estudios y disminuyendo el nivel de deserción escolar.

También para los gobiernos de los Estados ha sido una prioridad en su agenda de gobierno la política educativa ya que la sociedad y los propios maestros de cada entidad federativa, demandan mayores recursos y apoyos en cuanto a infraestructura se refiere. Que si bien no cuentan con los mínimos de bienestar, sí cumplen con el propósito de darles aulas a los alumnos de educación básica. La problemática se presenta cuando los apoyos quedan dependientes de las negociaciones que se realicen entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal o bien, con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Un aspecto fundamental en la problemática del proceso educativo es la pobreza extrema que enfrentan algunas regiones del país, de ahí que la agenda de gobierno haya incluido programas sociales para subsanarla y para dar equidad al proceso educativo, buscando traducirlo en oportunidades de desarrollo tanto para el educando como para los grupos a los cuales pertenece, este ha sido el camino al cual la Administración pública ha aplicado sus programas de carácter social, entre ellos se pueden mencionar a manera de ejemplo los programas de becas del Gobierno Federal.

Estas son tareas que se han iniciado y que se deben completar en el futuro. Otra que también se debe revisar y replantear es el papel de las instituciones o bien, reconsiderar el grado en que deben descentralizarse los aspectos educativos hacia las diferentes regiones del país ya que actualmente están muy centralizadas las estrategias, políticas y recursos públicos para los aspectos educativos y no es lo mismo el tipo de atención de la educación, que se debe dar en el norte, que en el centro o en el sur del país.

Existen inconvenientes de carácter social que retrasan la obtención de buenos resultados, para ello se deben implementar soluciones que atiendan lo previsible y lo no previsible dentro del contexto político-social del proceso educativo, la Administración pública tiene a su cargo la política educativa en lo fundamental, por lo tanto sigue siendo la rectora de esta política pública.

B.- Cumplió lo ofrecido.

La Administración pública a través de programas de gobierno consideró que la formación de maestros debe ser enfocada en sus acciones, de ahí el surgimiento de las normales rurales en las cuales se forman maestros para educación básica, con ello se pretende dar cobertura a la demanda de centros escolares en distintas zona del país, estas instituciones, dada las características de sus alumnos, se han vuelto centro de ideologías altamente politizadas, por ende, centros que demandan acciones de progreso y a su vez centros de presión a los programas de gobierno y a la transparencia en el manejo de sus recursos públicos.

Como se ha visto, los maestros se volvieron representantes informales de las necesidades de la comunidad, de ahí que se fuera politizando el proceso educativo, situación que el Sindicato aprovechó como medio celular de poder y de influencia en la sociedad con mayor énfasis en las regiones alejadas de las grandes ciudades en la que ejercía un poder discrecional en cuanto al otorgamiento de plazas y de estímulos salariales en ocasiones ajenos al rendimiento, a la productividad o a la superación profesional de los mismos.

Para entender si esta política pública ha cumplido lo que se ha planteado en cuanto a la formación de maestros, es importante remontarnos a cuando los estudios para ser maestro eran únicamente de tres años después de la secundaria, el contar con las prestaciones gubernamentales y tener una seguridad laboral al tener una plaza de gobierno de por vida fue un estímulo atrayente para una parte de la población escolar. Sin embargo, no se debe olvidar que la profesión de maestro, dentro de los salarios de los sectores profesionales era de los más bajos, por lo cual la preparación y los salarios eran bajos en relación a los resultados esperados.

Con el paso del tiempo y ante la necesidad de que los maestros tuvieran una mejor preparación se amplió el plan de estudios requiriéndose el bachillerato para ser maestro, de manera paralela se determinaron estímulos a los maestros para que con estudios como los

de carrera magisterial pudieran incrementar sus ingresos; asimismo, ahora el escalafón de maestros y los resultados obtenidos en sus estudios les permiten ascender en sus categorías de plaza y por ende en sus salarios, de tal manera que actualmente el gobierno sí tiene opciones para que los maestros tengan un salario que les permita vivir mejor.

Así se puede observar que los salarios de los maestros se han visto mejorados en los últimos sexenios con base en negociaciones del Sindicato con el Gobierno Federal, como el otorgamiento de estímulos por la implementación del programa de carrera magisterial al que ya se ha hecho referencia. Por tanto, se puede señalar que la Administración pública ha iniciado tareas para mejorar y proporcionar opciones de mejoramiento profesional y salarial de los maestros.

En cuanto a los aspectos técnicos del proceso educativo, se puede señalar que el beneficio representativo que algunos programas educativos, ya han vislumbrado a mediano plazo más allá de un periodo sexenal. Esto provoca que los propósitos y los compromisos en ellos plasmados se puedan ir institucionalizando, a pesar de que actualmente encuentren barreras que por cuestiones políticas no se cumplen del todo, ejemplo de ello es el padrón nacional de alumnos, maestros, escuelas y documentos académicos, en el cual se registra a los profesores de contratación federal que trabajan en cada estado. En este registro se tienen el nombre, tipo de contratación y datos del registro escolar de cada uno, esto permitirá con el tiempo sanear las plantillas de los maestros en cada estado y hacer transparente el gasto público, así como el papel de los maestros que son comisionados por el sindicato, evitando pagos y cargas de salarios onerosos e innecesarios.

Otra acción que se considera muy importante por ser complementaria al proceso de la educación y que es fundamental para su instrumentación es el programa de escuelas de tiempo completo, el cual tiene como propósito el fomentar el desarrollo de nuevas habilidades y actitudes ante la comunidad, así como el desarrollo integral del individuo y de su familia.

Los programas de infraestructura apoyan de manera sustancial el proceso de la política de educación y de creación de escuelas buscando que la mayoría de la población infantil tenga acceso a una institución; sin embargo, los programas de gobierno han atendido la cantidad de escuelas requeridas. Sin embargo, ahora tendrá que enfrentar el problema de calidad, ya

que es uno de los reclamos de la sociedad, el bajo nivel escolar que se imparte en las aulas de las escuelas públicas.

Por ello, se han intentado esfuerzos por proporcionar tecnología en las escuelas, como fue el caso de la “enciclomedia”, la cual por fallas en sus elementos de implementación tuvo que ser abandonado y retomar los propósitos del programa con otras estrategias las cuales están en proceso. Así vemos que la vulnerabilidad de las acciones provoca descontento y desorientación en la población escolar y gastos de recursos públicos que no logran su objetivo.

Existen acciones irreversibles en beneficio de la educación, cuando menos el 8% y el 1% del PIB para educación y el establecimiento del bachillerato obligatorio.

Es importante considerar el avance en la implementación de la política pública en materia de educación. Cuando se modificó el artículo 25 de la Ley General de Educación para determinar que se debe de destinar el 8% del PIB para la educación y de este el 1% se deberá de dirigir para la investigación y educación superior, por el momento y por cuestiones económico-políticas no se ha podido cumplir cabalmente. Con el tiempo y con la presión de la sociedad, estas metas se deberán cumplir. Esto permitirá tener más certeza en la viabilidad de proyectos de inversión en aspectos educativos a mediano y largo plazo. La gran ventaja es que estos rubros se establecen en la legislación, por tanto se deberán cumplir, con ello se considera que los avances ya son irreversibles.

La Administración pública ha cumplido en un proceso de evolución en cuanto a que ha logrado establecer mecanismos para tener información sobre el desempeño educativo y del avance que se va obteniendo en la enseñanza de la educación básica, esto permite establecer procesos de intercambio de información de nuevos planteamientos y de nuevas deliberaciones entre gobierno y sociedad y replantear líneas específicas para la política de educación básica, reconsiderando las necesidades que se presentan en los estados y en los municipios, en el número de escuelas y en la cantidad de maestros.

C.- Negociada o no negociada.

Existen todos los elementos necesarios para que se de la implementación de la política pública de la educación.

Se constata en la investigación que se han logrado avances, sin embargo, por cuestiones de política administrativa de los actores que participan en ellas, provocan que los resultados obtenidos no sean considerados como satisfactorios por la sociedad.

En consecuencia, a pesar del proceso de la educación que se vuelve polifacético después de 1992, se han establecido los elementos básicos para su implementación, comenzando por los recursos humanos (maestros), a los cuales actualmente se les brinda la oportunidad de capacitarse. Se han creado instituciones para la formación, profesionalización y capacitación de los mismos. También se cuenta con una infraestructura física de escuelas a nivel nacional para que las comunidades más pequeñas tengan aulas escolares, aunque sea de manera precaria; también es importante resaltar que el aspecto tecnológico se ha empezado a implementar en todas las regiones del país.

Referente a los recursos presupuestales que se le han destinado, ha sido una prioridad en los últimos once años, que si bien no han aumentado considerablemente en los tres últimos años, sí están contemplados dentro de las principales prioridades del gasto público.

Con estos elementos, la necesidad y el interés tanto de maestros como de alumnos así como la aceptación de la comunidad, se considera que la implementación de la política pública de educación dentro de la agenda de gobierno, tiene viabilidad de obtener buenos resultados promoviendo la necesidad de reinversión de las instituciones públicas responsables de esta tarea.

Existe actualmente un acotamiento del proceso educativo.

Del análisis del papel que tienen los actuales actores de la educación, especialmente en lo que a la educación básica se refiere, se pudo concluir que está acotada por una participación muy activa del sindicato, ya que este tiene gran influencia en las decisiones institucionales de la Administración pública a través de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública. Asimismo, logra incidir en lo que a políticas se refiere dentro del Congreso General de la Nación, ya que el sindicato influye en la opinión de algunos legisladores. Puesto que en el seno de la Comisión Ordinaria de Educación Pública y Servicios Educativos, se adoptan criterios y decisiones referentes a los programas y recursos que se destinan para determinados programas o determinadas entidades federativas al momento de autorizar el proyecto de presupuesto anual para el ramo educativo.

El análisis de esta política pública de la educación demuestra que ha sido negociada entre los actores formales. Podemos hacer referencia al programa de carrera magisterial el cual fue concertado y acordado por el Presidente de la República y el sindicato, en el cual el gobierno trata de cumplir con su agenda para tener avances en el desarrollo de la educación frenando un poco el libre albedrío del sindicato en la asignación de plazas y que éstas se otorguen a través de concursos de plazas vacantes y se establezcan medidas de evaluación y rendición de cuentas. Todo esto como parte de la negociación para manejar los estímulos a implementar a través de este programa.

El sindicato y el gobierno han tenido una relación muy sui géneris, la cual ha repercutido en el funcionamiento del sistema educativo antes y después de 1992, en el cual se han marcado límites y se han realizado acciones de modernización en el proceso educativo y que ha sido tarea fundamental del gobierno para incorporar al sindicato dentro de las acciones que la agenda de gobierno está implementando.

Otra participación importante es que logró promover la creación dentro la Cámara de Diputados de una Comisión Especial destinada a la calidad educativa, en la cual del 1º de junio de 2010 al 30 de agosto de 2011, estuvo como presidente el maestro Reyes Tamez Guerra, que es un ex secretario de educación pública del partido Nueva Alianza y con orígenes del Sindicato Nacional del magisterio, quien a partir del 1º de septiembre de 2011 pidió licencia como diputado, por lo cual a partir de ese día la presidencia está a cargo del Diputado Roberto Pérez de Alva Blanco, licenciado en Educación y también miembro del partido Nueva Alianza y con orígenes del SNTE. Esta Comisión tiene tiempo de duración de tres años, o sea, la anterior LXI Legislatura (2009-2012).

Otro factor para el acotamiento es la participación del magisterio en un partido político, el cual a través del apoyo que brinda a los candidatos en los procesos electorales y una vez que los líderes apoyados acceden al poder, le permite al sindicato lograr acuerdos en beneficio de la educación, así como del propio gremio en el ámbito federal, estatal y a veces municipal. Es por ello que la implementación de la política se encuentra acotada a favor o en contra de su evolución por la participación sindical.

Un elemento fundamental en el proceso de evolución de la política educativa es la participación ciudadana.

La participación ciudadana ha permitido que las acciones de gobierno estén bajo la observación de los padres de familia, grupos sociales y de la sociedad en general. Se considera que esta ha sido uno de los factores positivos para el proceso educativo, ya que la propia sociedad está exigiendo que se de continuidad por medio de oportunidades de acceso a los estudios superiores y que los resultados positivos de este proceso se reflejen en mejores ventajas de acceso a un espacio laboral en el ámbito profesional y que cada individuo aporte sus conocimientos profesionales en beneficio del desarrollo del país.

También el gobierno ha logrado avances en su agenda al incorporar a la ciudadanía en el proceso de educación básica, al establecer el mecanismo de los comités educativos en cada escuela, lo cual hace que los padres de familia incidan en el funcionamiento de las instalaciones educativas e interacciones para mejorar la infraestructura escolar.

Aquí juega un papel importante el sector privado, cuando demanda profesionistas o personal preparado para las labores propias del sector. Por ello, desde la educación básica, media y superior, éstas deben estar enfocadas a brindar a los alumnos los conocimientos teóricos, prácticos y tecnológicos, a fin de que se vinculen al mercado laboral o en su caso, a la investigación científica.

Es prioridad la asignación de recursos públicos en la agenda de gobierno.

Los recursos presupuestales destinados a la política pública de la educación a través de los presupuestos de egresos de los últimos once años, han estado en las prioridades de la política de gobierno. Se han desconcentrado hacia los estados para que se pague la nómina de los maestros con plaza federal; sin embargo, a falta de un padrón, estos recursos en algunos casos son para otros fines que no inciden en la educación.

Un aspecto que debe ser regulado son las solicitudes de recursos financieros adicionales a los originalmente presupuestados por parte de entidades federativas a través del fondo establecido. Por tanto, se vuelve un aspecto de negociación política y es ahí donde entra el aspecto de poder político ya que las peticiones de los maestros son un factor de presión social. Los casos más notorios y a manera de ejemplo se constatan con los maestros de Oaxaca y Michoacán, lo cual provoca que la visión de la sociedad hacia el sector educativo tenga un detrimento en su operación y en sus logros.

La demanda de esta política de educación será una de las tareas de las próximas agendas de gobierno ya que la tercera parte de la sociedad mexicana será demandante de la política pública de la educación básica.

Otro aspecto que orienta a que la educación básica tenga mayor solidez y más aceptación, es cuando se concrete que el bachillerato sea obligatorio (lo que se logró con el decreto presidencial del pasado 9 de febrero de 2012) con lo que el propio Estado se obliga a ampliar el espectro de esperanza de opciones a seguir estudiando y lograr con una profesión, mayor calidad y bienestar de vida de los educandos, este proceso también se considera irreversible.

La Administración pública encargada de la política educativa tiene margen de operación y maniobra para influir como centro de poder en el cumplimiento de los objetivos y metas, con lo cual se desmiente la versión de que es un instrumento de la política (politics) y los políticos para conseguir fines de poder en sí mismos.

D.- Qué tan eficiente.

Actualmente están en proceso de institucionalización las pruebas de evaluación, tanto para los alumnos como para los maestros. Apenas empiezan a institucionalizarse y además comienzan a ser reconocidas y transparentes. Esto ha permitido a la sociedad a emitir fuertes críticas al nivel académico.

La aplicación y el conocimiento de los resultados de esta evaluación permite a la población el conocer y el estar consciente del nivel educativo que se tiene en nuestro país ya que los resultados obtenidos en las pruebas como la de Enlace, inciden en aspectos escolares y extraescolares que deben de ser motivo de reflexión, a fin de determinar las acciones de mejora, las cuales también pueden influir en otras políticas públicas. Con ello el gobierno debe atender otros problemas de su agenda de gobierno y resolver problemas de carácter global que repercutan en el aprovechamiento de cada uno de los alumnos.

El proceso educativo ha entrado en un proceso de evaluación regular y sistemática de las acciones realizadas y a pesar de que este es una forma de proporcionar elementos a la ciudadanía al hacerlas públicas, es decir; los padres de familia ya pueden tener acceso a los avances y resultados académicos que obtienen sus hijos y poderlos consensuar en relación a otros educandos, a otras escuelas u otras instancias educativas a nivel nacional e internacional.

Se puede decir que la educación es un elemento de desarrollo y de bienestar para la sociedad.

Es importante darle al proceso educativo el valor que tiene dentro del proceso de desarrollo económico y social de un país. Por ello, una de las conclusiones finales del estudio de la política pública es que a este proceso se le debe dar prioridad por la relevancia que reviste desde este punto de vista social, por ello es necesario que a través de la educación se proporcionen los elementos, los valores, los conocimientos básicos, tecnológicos y la visión de los alumnos para que se motiven y apliquen en su proceso de enseñanza, que sus objetivos terminales estén claros en cuanto a su desarrollo escolar y vinculado a la realidad, y se logre una congruencia entre oferta y demanda de personas altamente calificadas en beneficio del desarrollo de nuestro país.

Consideraciones finales a la política pública de la educación básica

Tomando en cuenta los tópicos utilizados en estas conclusiones respecto a su coherencia, si ha cumplido con lo ofrecido; si ha sido negociada su implementación y, qué tan eficiente ha sido. Se puede señalar que efectivamente esta política al haber sido considerada dentro de las agendas de gobierno, ha cubierto todos estos aspectos tal vez en algunos rubros con mejores resultados que en otros, sin embargo, se debe recordar que una política pública es un proceso de aproximaciones sucesivas y que sus objetivos van cambiando a través del tiempo y que cada Administración pública retoma los adelantos obtenidos y replantea la política dentro de su agenda.

En consecuencia, el periodo que se analizó muestra cómo fue evolucionando desde la búsqueda de la cobertura nacional a la demanda infantil de la educación básica y de manera incremental en sus postulados hasta llegar al reto que el gobierno ha planteado en su actual agenda, que es de incrementar los niveles de preparación de los maestros y elevar los niveles de aprendizaje; así como lograr que la asignación de plazas vacantes de educación básica sea por medio de concurso y concluir con el reto de proporcionar cobertura nacional de la enseñanza apoyada con medios de tecnología e información y propiciar la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Así se está cumpliendo con el postulado del artículo 3° constitucional que señala que el criterio que orienta a la educación es democrático, considerando a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la sociedad mexicana.

CONCLUSIÓN

1.-El Estado moderno se forma y funciona con el propósito de organizar el poder y para la ello determina en que instancias y en qué grado se deposita. El propósito es lograr la gobernabilidad, la estabilidad, la equidad y el desarrollo de la sociedad. Para ello el Estado fortalece las instituciones en las cuales se deposita, el poder para legislar, ejecutar, ejercer y administrar la justicia.

La interrelación de instancias, genera una interacción entre las propias instituciones, por ello es importante la delimitación de su ámbito de actuar, el cual debe estar regulado en los máximos ordenamientos jurídicos, mismos que se deben ir actualizando a las nuevas reglas del juego que se determinen.

El actuar de las instancias que buscan el desarrollo de la sociedad, esta dado por el quehacer de la Administración pública y para realizar estas tareas es necesario obtener, y aplicar los recursos públicos necesarios para el desarrollo de nuestro país, esto se da a través de ordenamientos constitucionales y está basado en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A través de la implementación de estos ordenamientos jurídico-administrativos, los cuales se basan en ejercicios técnicos, administrativos, políticos que realizan las secretarías y entidades del ejecutivo federal, las cuales traducen estas tareas en programas de carácter socio económico, políticos y administrativos para posteriormente traducirlos en las cantidades de recursos que se necesita captar y la forma de distribuirlos en los mismos programas institucionales enfocados a satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad, generando de esta manera los presupuestos institucionales.

La elaboración e integración de estos presupuestos es un proceso en el cual tanto los actores formales, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como los informales o sea grupos de presión, ejercen influencia en el proceso, son los que aplican estrategias socio políticas para lograr incidir en la forma, el espacio y el tiempo para la distribución de los recursos públicos.

De ahí el papel preponderante que tienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando formulan sus proyectos de presupuestos y sobre todo el papel que juega la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es la que consolida todas estas propuestas y las somete a consideración del Titular del Ejecutivo

quien determina con criterios de su agenda de gobierno los problemas públicos que puede y quiere atender de acuerdo a las políticas públicas que pretende implementar.

Es en esta fase de autorización cuando empieza la negociación técnica argumentada y la negociación política que se da entre las instancias oficiales del Ejecutivo y las Comisiones de la Cámara de Diputados, a través de la Comisiones Ordinarias y las Comisiones Especiales y sobre todo con la Comisión Ordinaria de Presupuesto y Cuenta Pública que es la que consolida las propuestas de los grupos parlamentarios de las comisiones.

No olvidemos que las comisiones están conformadas por diputados de diferentes partidos políticos y diferentes entidades federativas, que estos representan intereses diferentes, ya sea de ellos o de sus grupos políticos o de grupos de presión los cuales en esta etapa de negociación acuden a plantear sus demandas y expresar su necesidades; con estos elementos los diputados emiten su dictamen, el cual es retomado por las comisiones y lo someten a la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos del siguiente ejercicio fiscal.

Por ello se puede concluir que el presupuesto es producto de arreglos institucionales entre fuerzas parlamentarias y centros de decisión de la Administración pública.

2.-La Administración pública a través de los programas de gobierno siempre ha tenido como máxima el bienestar y el desarrollo de la sociedad, sin embargo, dada las características de las finanzas públicas de nuestro país, se puede ver que en la mayoría de los casos la administración de recursos públicos siempre ha sido una de los limitantes para su desarrollo.

Uno de los principales retos de la Administración pública es atender los problemas sociales y determinar la prioridad de atención para abocarse a resolverlos ya que la dinámica de la sociedad genera que sus necesidades se vuelvan prioridades en cuanto a su urgencia de atención, por ello la programación presupuestación es un proceso dinámico y complejo y si a esto aunamos que este proceso es cada año, se puede concluir que para algunas acciones resulta difícil y complicado darle continuidad a la atención de estas prioridades lo cual se refleja en ocasiones en detrimento, cancelación o abandono de los proyectos del Gobierno Federal.

Considerando que en los proyectos de los programas presupuesto están inmersos los recursos públicos para la implementación de acciones que van a permitir la

instrumentación de las políticas públicas, se puede ver que estas deben de ser sólidamente planteadas para que se asegure que anualmente tendrán los recursos necesarios para su realización y que les permita, tener la cobertura financiera que se requiere para el logro de los propósitos planteados.

Por ello se puede concluir que la Administración pública es el instrumento del gobierno para atender todas aquellas tareas que el Estado le confiere al Poder Ejecutivo y que el presupuesto es la versión monetaria de las políticas públicas que se aprueban cada año sobre la base de criterios técnicos y procesos políticos.

3.-El proceso de integración y autorización del presupuesto implica la interrelación de instancias en las cuales los actores como el Ejecutivo y el Legislativo, determinan sus acciones y establecen las reglas del juego, para que la asignación de recursos sea de manera institucional. Este proceso lo podemos dividir en dos momentos; el primero se da cuando las instancias del ejecutivo, coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con elementos técnicos prepara el proceso de elaboración, integración y consolidación del proyecto de programa presupuesto; para ello las dependencias y entidades del ejecutivo retoman los planes de gobierno, las metas comprometidas y sobre todo, las necesidades y la problemática que enfrenta la sociedad, para integrar estos programas; sin embargo, en ocasiones no necesariamente se consideran el espacio y el tiempo de cada región o entidad de nuestro país lo cual complica el cumplimiento de atención de los asuntos públicos que conforman la agenda de gobierno.

De ahí que cada día sean mayores las participaciones de los gobernadores, líderes sociales y grupos del sector privado e interesados en establecer acuerdos o negociaciones con el Gobierno Federal, por lo cual han surgido nuevas figuras de negociación como por ejemplo la CONAGO, grupos sociales, asociaciones que la propia sociedad establece para manifestarse de manera colectiva o bien, otros que los particulares contratan para que sean sus interlocutores, a los que se les llama cabilderos que no únicamente participan en la negociación de emisión de normas, sino también tratan de incidir en la propuesta de asignación de recursos públicos para determinada región o para determinado proyecto de inversión.

Bajo este esquema, una vez concluido el proyecto de presupuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el Presidente el que autoriza a nivel de poder Ejecutivo, el

proyecto de presupuesto y lo remite al Poder Legislativo para su discusión y aprobación, con la opción a hacer las modificaciones que determine. Antes esta parte de modificaciones que hace el Legislativo, no estaba considerada en los ordenamientos jurídicos.

Estas modificaciones por parte del Legislativo al proyecto de presupuesto que recibe del ejecutivo, pueden ser de ampliación, reducción y reasignación de recursos públicos a programas en específico o bien, hacer estos ajustes en la distribución de recursos a entidades federativas, regiones o proyectos no considerados inicialmente por el Ejecutivo.

El segundo momento, es la negociación que se da cuando las comisiones del Legislativo acumulan juicios de valor en el transcurso del año, dando seguimiento a las acciones e informes que emite y le envía el Ejecutivo de sus avances en el ejercicio del presupuesto en sus programas y proyectos, con estos elementos ambos poderes consensuan y con sus representados determinan las necesidades, prioridades e intereses, para intentar conjuntar intereses y propósitos que se incluyan en las propuestas del anteproyecto de presupuesto.

Por ello, las instancias que solicitan recursos presupuestales para sus programas o sus proyectos tienen dos instancias para plantear sus solicitudes y su respectiva negociación o acuerdos, primero con las dependencias y entidades del ejecutivo y un segundo momento con diputados o con las comisiones de la Cámara de Diputados. Esto anteriormente no ocurría, únicamente existía la primera, ello ha contribuido a que las negociaciones se den en una lucha de poder político el cual a veces provoca desviación de los intereses nacionales, entre todas las instancias de poder que participan.

No obstante, al final y durante el proceso de revisión que hace el Legislativo, se retoma parte de los recursos públicos que son márgenes de negociación con los beneficiarios de las políticas públicas para que cada una de las instancias formales tenga manera de tener el beneficio de credibilidad o de legitimación en la gestión burocrática que cada uno ha comprometido con sus representados.

Por esta razón se puede concluir que el arreglo político dado entre las esferas del Ejecutivo y la rama legislativa, es la base para entender cómo y por qué se aprueba el presupuesto.

4.-En la actualidad la agenda de los asuntos públicos no es campo exclusivo del gobierno, sino que esta se nutre de elementos que aporta la sociedad ya sea solicitando o exigiendo que sus necesidades de bienestar general sean atendidas o bien, apoyando el proceso de integración de la agenda de gobierno.

Los procesos de cambio político que ha experimentado la sociedad en los últimos trece años ha permitido ampliar la representación y participación de los ciudadanos en el quehacer del gobierno, el cual ha entrado en un proceso constante de acuerdos y desacuerdos y en un proceso de negociación para determinar prioridades y esquemas a seguir en los planes de gobierno, buscando cobertura y consolidación de satisfactores de bienestar y desarrollo.

Con estas premisas y con la elaboración de estudios técnico económicos y con parte del consenso socio político, las instituciones del Ejecutivo Federal integran sus programas sectoriales e institucionales en los cuales van inmersas las políticas públicas que el gobierno ha considerado en su agenda.

Este consenso previo le permite al gobierno establecer un vínculo del binomio gobierno-sociedad que le posibilite dar mayor viabilidad a los programas para obtener resultados satisfactorios; sin embargo, este proceso debe ser continuo para retomar las desviaciones o eliminar el deterioro de las políticas públicas.

La implementación de las políticas públicas son parte fundamental del éxito o de los buenos resultados de las mismas, en ella participan las instancias que lo harán viable o inviable. Entre los aspectos más importantes está el convencimiento de los beneficios a obtener y la de los operativos para instrumentarla y la otra es contar con la suficiencia de los recursos públicos para concluirla en todas sus fases, considerando y reconociendo que la pluralidad política permite una convivencia de intercambio y de compromisos mutuos, de ahí la importancia que todas la instancias que participan vean las ventajas y beneficios que traerá esta política para la sociedad.

De ahí surge la necesaria negociación entre las instancias del Poder Ejecutivo, Legislativo y la sociedad en general, el cual es un proceso que se está institucionalizando y en el cual se están estableciendo nuevas reglas del juego, encaminadas a fortalecer un proceso democrático en la distribución de los recursos públicos.

Por ello se puede concluir que la Administración pública, fundamenta la importancia de las políticas públicas que se exponen ante los centros de decisión para la asignación de recursos presupuestales.

5.-En los últimos trece años la relación Ejecutivo-Legislativo en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto ha sido intrincada en la cual las reglas del juego se han ido conformando y en las cuales la negociación política ha tenido diferentes formas de llevarse a cabo, las cuales han sido desde confrontaciones de los grupos parlamentarios hasta la negociación de aspectos legislativos. La parte más intrincada de la negociación ha sido el tiempo que transcurre entre la recepción del proyecto de presupuesto por parte de la Cámara de Diputados y la autorización del mismo. En este lapso de tiempo son escuchadas las demandas de recursos de diferentes grupos e instituciones de la sociedad, los cuales logran negociar y así algunos planteamientos son atendidos y otros son postergados para próximos ejercicios.

Ahí se dan los ajustes de reducciones, ampliaciones o nuevas asignaciones por parte de las Comisiones a programas, proyectos o actividades específicas en determinadas regiones de nuestro país.

Así se llega a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual refleja la suma de los recursos públicos que la Administración Pública Federal podrá ejercer para todos los programas y proyectos autorizados, no olvidemos que en el monto total del presupuesto van los recursos públicos para la implementación de las políticas públicas de gobierno.

De ahí, se deriva la parte fundamental de accionar del gobierno ya que dependerá de las estrategias que haya determinado utilizar para lograr los resultados y los beneficios de las políticas públicas, así como el involucramiento que haya logrado de la sociedad para hacerlas suyas y que esto facilite su implementación; no debemos olvidar que hay políticas públicas que a veces no será necesaria la convicción inicial de los beneficiados, para ello el Estado tiene facultades para imponer acciones de cumplimiento y de mecanismos de otros poderes para evitar que grupos ajenos a los intereses sociales lo traten de impedir.

La Administración pública una vez aprobados los recursos de las políticas públicas, tiene autonomía para ejecutarlos tomando en cuenta tiempos, distribución de recursos y

oportunidades de realización sin incumplir disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

6.-A partir de 1997, la asignación de recursos para las tareas de la Administración pública en nuestro país sufrió un cambio radical, ya que antes las acciones y tareas así como los recursos presupuestales para el desarrollo de las políticas públicas, obedecían a instrucciones que se determinaban de manera unilateral por parte del gobierno, sin considerar a todos los actores que inciden en el proceso de implementación y en otros casos, ni a los beneficiados de las políticas públicas. Es a partir de ese año en el cual las decisiones ya se toman con participación de la sociedad y con la de otros actores de diferentes sectores que logran incidir en hacer ver sus necesidades y sus planteamientos de bienestar y desarrollo, dentro de los programas de las políticas públicas.

Para analizar estos aspectos es necesario reflexionar sobre el proceso de implementación de las políticas públicas que señala que generalmente son los ministerios donde se definen las políticas públicas; podemos señalar que en el caso de la educación básica en nuestro país, ha sido la Secretaría de Educación Pública la principal responsable de implementarla y que ha ejercido el control de las acciones para llevarla a cabo, para ello ha establecido estructuras programáticas e implantado programas institucionales y sectoriales los cuales se han dado bajo un esquema regulador y centralista.

Analizando estos elementos de viabilidad de las políticas públicas y revisando la gestión de la Secretaría de Educación Pública, se observa que estos elementos sí están considerados y se dan cuando formula sus programas, les asigna recursos y los vuelve presupuesto, así como cuando integra la exposición de motivos del proyecto de presupuesto. El razonamiento se da desde que integra los programas de su sector y cuando se reúne con sus delegados para la disertación y el razonamiento de las estrategias de implementación, es en ese proceso donde se da el momento de hacer las negociaciones. También se dan durante las reuniones de análisis del proyecto de presupuesto del sector con las Comisiones de la Cámara de Diputados en las cuales se llegan a concertar los acuerdos para que se autoricen las propuestas de recursos para proyectos que tengan viabilidad de éxito.

Una de las tareas que ha realizado la Secretaría de Educación Pública, ha sido la de ir compaginando y coordinando esfuerzos de otras secretarías, así como de instituciones

privadas para tener programas que de manera directa o de forma colateral, apoyen y den elementos que permitan más accesibilidad y permanencia de los educandos en los centros escolares entre los cuales se pueden mencionar, los de la Secretaría de Desarrollo Social o los de la Secretaría de Salud entre otros, por ello en la política pública debe haber programas compaginados y coordinados para un beneficio común.

Hay que institucionalizar su discusión, lo cual implica el uso de argumentos persuasivos que permitan convencer a los actores con poder de influencia y de decisión así como al público ciudadano y a los beneficiados, de las ventajas y beneficios de proporciona la política pública, estos argumentos deben estar soportados por datos, información y conclusiones. Debe haber evidencia de los logros a obtener, que se puedan comprobar. Estos son algunos elementos imprescindibles para soportar un aumento de recursos públicos para una política pública y para la aceptación y reconocimiento de la misma por la sociedad, de ahí que actualmente la política pública de la educación básica está tan cuestionada en cuanto a los recursos invertidos y en cuanto a los resultados obtenidos en materia de calidad educativa.

Estos factores son los que han provocado que la sociedad descalifique la política de la educación básica ya que al valorar el costo-beneficio. En los últimos trece años la política de la educación ha sido uno de los rubros al cual el Estado le ha destinado mayores recursos presupuestales en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los resultados obtenidos en aspectos de calidad han sido muy bajos según las evaluaciones que han realizado los organismos, de ahí que el cuestionamiento de la sociedad sea duro en este sentido, por ello actualmente está pendiente la aceptación y valoración de la política de la educación básica en nuestro país ya que su repercusión es muy alta dentro de la sociedad mexicana.

Por lo anterior se puede concluir que la Administración pública no es un ente pasivo en la elaboración del presupuesto, sino que interviene con argumentos de política pública, en este caso, de la política educativa.

7.-En los últimos treinta años se ha configurado una sociedad más interesada en los aspectos públicos, más democrática, más exigente en las tareas de gobierno y a la vez más tolerante, por lo cual el proceso educativo ha sido altamente cuestionado en sus estrategias y hasta en los resultados obtenidos.

Las políticas de gobierno a seguir en aspectos del proceso educativo han estado sujetas a negociaciones de carácter político que se han generado entre el Titular del Ejecutivo y los líderes sindicales, en estos acuerdos se han logrado consensar acciones en beneficio del gremio magisterial y en la implantación de acciones para regular y evaluar el desempeño laboral de los maestros.

El entender este tipo de acuerdos nos lleva a considerar la encomienda del titular del Ejecutivo que tiene como responsabilidad la implementación de los preceptos del artículo 3° constitucional y por la otra parte los propósitos de los líderes sindicales que buscan el beneficio de sus agremiados, quienes con anterioridad únicamente eran evaluados de manera interna y su responsabilidad ante las autoridades era la de asistir al centro escolar, sin considerar aspectos de productividad o de calidad de su enseñanza.

Es por ello que, el haber acordado el proceso de evaluación resultó un avance en el proceso educativo. No es de soslayarse el bajo nivel que se ha obtenido en los resultados obtenidos por los maestros de educación básica, que optaron por examinarse a cambio de mejorar su nivel salarial, ya que de aproximadamente un millón 147 mil maestros que conforman la educación básica únicamente 55 mil 056 maestros tuvieron altas calificaciones, lo que representa que sólo un 4.8% obtuvo nivel de excelencia.

Sin embargo, este proceso de evaluación ha tenido un cambio importante en estos dos últimos años, a través del Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, firmado en septiembre de 2009 por el Presidente de la República y la Líder Sindical Elba Esther Gordillo, ya que anteriormente era decisión del maestro someterse o no a un examen de evaluación; pero el acuerdo gobierno-sindicato lo hace obligatorio para todos los maestros de educación básica. Últimamente, ha sido cuestionado por un sector de los maestros ya que existe inquietud en cuanto a su estabilidad laboral y al desconocimiento de la estrategia general del proceso de evaluación, sin embargo se están concertando las estrategias para que se pueda realizar y sirva como elemento base para el mejoramiento de la calidad educativa.

Otro de los acuerdos obtenidos fue la de elaborar un padrón o registro de los maestros de educación básica a nivel federal, situación que viene a corregir la deficiencia de que la autoridad de la educación básica desconoce el número exacto de maestros que están

laborando en las entidades federativas y también hay incertidumbre de cuántos de estos están comisionados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Ha resultado interesante reflexionar sobre estas negociaciones y acuerdos entre las instancias que son las responsables de la implementación de la política pública de la educación básica, ya que uno es el normativo y regulador de las acciones de educación y el otro es el operador para la implementación de la política pública, de ahí que la concertación de acuerdos y de compromisos, hacen que esta política pública vaya teniendo resultados positivos dentro de la agenda de gobierno de manera incremental en sus planteamientos y en sus resultados.

En suma, para entender mejor la instrumentación de la política educativa se deben considerar los criterios políticos, técnicos e institucionales en los centros de decisión final.

- 8.-Dentro de la agenda de gobierno, la educación es una política pública que recae en la responsabilidad de la Administración pública para su implementación y cumplimiento, por ello sus postulados y sus premisas son establecidas en las instancias de gobierno ya que la educación tiene un efecto multiplicador para el desarrollo socioeconómico del país, por lo tanto es impostergable para su aceptación, el que se vaya consensuando con los actores que de manera directa o indirecta inciden en ella.

El modelo de descentralización parcial que se dio al proceso de la educación básica, fue cuando el control administrativo de los maestros se transfirió a las entidades federativas, a excepción del Distrito Federal. Este proceso buscaba darle la opción a las entidades federativas para que fueran configurando sus modelos de educación; sin embargo, el proceso no se dio de manera total ya que se implementó conservando a nivel central la formulación de programas y la asignación de recursos presupuestales, esta situación provocó un sistema híbrido que ha representado problemas de coordinación en el manejo de las plazas y en los resultados de la educación, entre ellos la calidad, que es motivo de interés de la actual agenda de gobierno.

Se ha omitido que las acciones de implementación del proceso educativo están influenciadas por el contexto local el cual tiene sus propias estructuras institucionales, historia, cultura, incentivos, valores y creencias, lo cual lo hace diferente a la de otras entidades, por ello ha resultado importante la formación de los Consejos Estatales de

Participación Social en los cuales se toman en cuenta los aspectos que preocupan a la sociedad en cada una de las localidades y regiones de nuestro país.

La Administración pública retoma todas estas consideraciones que surgen de la sociedad y, a través de sus delegaciones federales trata de dar cobertura de servicios para atender y dar más opciones al desarrollo de la educación en las entidades federativas conservando sus valores y su cultura.

La Administración pública tiene a cargo la política educativa en lo fundamental, por tal motivo le imprime sus valores, objetivos y metas que aunque negociados, le confieren oportunidad para imponerse en los procesos de implementación y elaboración.

9.-La organización del proceso educativo a nivel nacional es una tarea muy compleja que los gobiernos han tratado de abordar de manera coherente y en busca de los elementos y criterios que les permitan atender satisfactoriamente esta obligación que el estado les ha conferido.

Sin embargo, esta tarea se ve inmersa en una complejidad muy alta ya que en ella intervienen muchos actores que de manera directa e indirecta inciden en la forma de establecer los objetivos y en la forma de instrumentar las acciones de atención y solución a este problema de carácter social.

Considerando las características de nuestro país y la distribución geográfica de los alumnos, la cultura, los hábitos y costumbres de cada región de nuestro país hacen más compleja esta tarea; la ideología política de los representantes sociales y de los responsables de la Administración pública, hacen necesario que se tipifique de manera especial cada el proceso de la educación en las diversas regiones de nuestro país.

Para lograr esta tipificación de cada entidad o región, se ha determinado como estrategia abrir estas tareas a la opinión y participación de la sociedad, buscando que de manera conjunta se establezcan mecanismos de implementación de los programas educativos de manera más realista y con certidumbre de que las acciones estarán enfocadas a atender de manera integral los elementos físicos, pedagógicos, de contenidos y de calidad del aprendizaje que en forma paralela se da con la preparación profesional de los maestros.

Siendo esta la base y principios de que la implementación del proceso educativo esté más cerca de la ciudadanía, se ha obtenido mayor solidez en la implementación y con propósitos mas asertivos; no obstante, la pluralidad de la sociedad también provoca que

los actores traten de incidir en la configuración de la política pública de la educación, por lo cual debe existir una apertura por parte de los implementadores, hacia la pluralidad que actualmente tiene nuestra sociedad.

La política educativa aunque tiene actores de poder no gubernamental como es el Sindicato de Maestros o los grupos de la sociedad, no es reflejo mecánico que se aprueba por sí misma sino exponiendo las razones y los argumentos que otros actores escuchan, negocian y aprueban en un sistema de correlación de fuerzas.

10.-La política pública de la educación básica ha estado presente en las agendas de gobierno de nuestro país; sin embargo, los propósitos y fines de las políticas de educación básica han ido cambiando y evolucionando a través del tiempo; anteriormente la finalidad era tener escuelas o bien, incrementar el promedio de escolaridad a nivel nacional, después fue dar escuelas para todos y evitar la deserción; en la actualidad, ya se está planeando y actuando sobre cómo mejorar la calidad del aprendizaje.

De forma paralela a esta evolución, también se ha ido incrementando la infraestructura para dar atención a la educación; antes bastaba con salones, ahora ya se hace referencia a escuelas equipadas con tecnología para fortalecer el proceso de aprendizaje y tener escuelas con turnos más amplios en los cuales se aproveche el tiempo para dar una educación integral a los alumnos.

Sin embargo, todavía falta por concluir con el analfabetismo, incrementar el grado terminal de estudios, dotar de escuelas modernas a escuelas marginadas y de implementar salones con tecnología en todas las escuelas de educación básica.

Este proceso de evolución ha sido acompañado con la prioridad que los gobiernos le han dado a la educación en sus programas presupuestales, así como en la distribución y asignación de recursos, los cuales cada vez se han ido incrementando de acuerdo a los programas que se han establecido. Aquí es importante señalar que ahora el proceso educativo no se ve como una acción aislada, sino que se ha establecido una serie de programas que van a dar apoyo y más solidez a los propósitos de la agenda de gobierno de la educación básica, ya que se han destinado recursos a programas que van paralelos a los programas educativos, algunos son programas de apoyo social, de becas, de infraestructura para edificios escolares y de comunicaciones, que hacen más accesible las escuelas en determinadas regiones.

Es en esta parte de asignación de recursos en donde entra la participación de actores en los cuales la sociedad deposita sus inquietudes y sus necesidades con la finalidad de que entren en proceso de negociación ya sea con el Ejecutivo o con el Legislativo, para que sus necesidades estén consideradas en los proyectos de presupuesto.

Aunque el proceso de revisión, negociación y autorización del presupuesto en su fase final se da ahora en el Poder Legislativo, la mayor parte de los recursos ya fueron determinados previamente por el Ejecutivo Federal y estos han sido asignados de manera incremental y de acuerdo a la política pública que también ha obedecido a un avance incremental, o sea, retomando lo logrado para fijar nuevas metas a lograr.

Por ello se puede concluir que la autonomía del Poder Legislativo ante el Ejecutivo, para entender los nuevos tiempos en los cuales el presupuesto educativo no es inercial sino que se aprueba de manera incremental, lo cual indica que es fruto de reglas institucionales que se han de cumplir.

11.-Como se puede observar, la política pública de la educación básica está interrelacionada y sustentada con vertientes en las cuales unas son a favor y otras en contra de la consecución de sus propósitos, por lo tanto su implementación está sujeta a la participación activa de los implementadores y del grado de interés de aceptación por parte de los beneficiarios.

Una parte importante en este proceso son los maestros, quienes finalmente van a realizar este servicio a la sociedad; sin embargo como se ha mencionado, existen grupos que anteponen sus intereses gremiales o políticos y soslayan el proceso de aprendizaje de los alumnos. Además de estas barreras para el logro de los objetivos trazados, existen otras de carácter económico o social como son la pobreza, la falta de transporte, la lejanía, el idioma, la multiplicidad de clases sociales, la discriminación, la marginación y muchas otras que resultan innumerables entre las que se pueden presentar.

Ante lo anterior, la Administración pública ha afrontado su responsabilidad de proporcionar los medios para lograr el bienestar de la sociedad, ha implementado programas para el desarrollo de las comunidades así como de las diferentes regiones de nuestro país, tomando en cuenta que cada una representa diferentes necesidades y diferentes problemas. De ahí que la distribución de los recursos presupuestales que se hace en los proyectos de presupuestos que se elaboran en las dependencias de la Administración

pública, traten de dar cobertura y atención a estas necesidades sociales en las diferentes regiones de nuestro país.

La distribución de recursos públicos a través de programas específicos que consideran lugar y recursos definidos se vuelve una estrategia de atención a las necesidades de la sociedad de manera particularizada por parte de la Administración pública.

De la instrumentación de estos programas depende la aceptación o el rechazo de las acciones de gobierno ya que los recursos no permiten cubrir todas las necesidades ni todas las regiones, por ello deben ser muy claros los criterios para la aplicación de recursos y atender los reclamos de la sociedad en cuanto a la coordinación que se da entre las instancias responsables de los programas, para evitar o disminuir la marginación y discriminación y tener zonas marginadas o zonas privilegiadas, por lo que la sociedad reclama la transparencia en la aplicación de estos recursos públicos.

Retomando la política de educación de la agenda de gobierno podemos ver que la responsable de su implementación es la Secretaría de Educación Pública, quien tiene dentro de su programa institucional y sectorial, programas de aplicación nacional ya establecidos como el de fortalecimiento de la educación especial y de la integración educativa, escuelas de tiempo completo, escuela siempre abierta, apoyo de becas a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas, programa enciclomedia, escuela segura, escuela de calidad, escuela para la mejora del logro educativo y programas de salud; que aunados a los programas de otras dependencias permiten interactuar con las diferentes regiones y entidades de nuestro país.

Se puede puntualizar que la aplicación de los recursos públicos a través del presupuesto para el desarrollo de las políticas públicas de la agenda de gobierno, está permeada e inmersa en el contexto político que se insertan al interior del Estado mexicano y en este sentido, el presupuesto se determina por agentes en quienes se deposita autoridad para elaborar, integrar, discutir y autorizar la asignación de recursos. Por ello, la importancia del papel relevante de la Administración pública como responsable de concertar e implementar los planes, programas, proyectos y políticas públicas con recursos públicos e institucionalizar su gestión con expectativas de principios y de procesos acordes a la modernidad y pluralidad de la propia sociedad.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1998.
- Aguayo Quezada, Sergio, *La Transición en México: Una historia documental 1910-2010*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, 2010.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *La Hechura de las Políticas*, México, Editorial Porrúa, 1992.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 1999.
- Attili, Antonella, *Treinta años de Cambios Políticos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 2006.
- Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Mac- Graw Hill, 1997.
- Béjar Algazi, Luisa (Coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Camp, Roderic A., *La Política en México*, México, Editorial Siglo XXI, 1995.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Siglo XXI, 1983.
- , *México, el régimen presidencialista y la división de poderes en el Presidencialismo Mexicano*, México, Editorial Siglo XXI, 1978.
- Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*, México, LX Legislatura, Editorial Porrúa, 2008.
- Esquivel Solís, Edgar, *Sociedad Civil y Poder Político en México. Un Análisis (1980-2005)*, México, Editorial Porrúa, 2008.
- Espejel Mena, Jaime, Misael Flores Vega y José Luis Rodríguez Mena, *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2010.
- Fernández Santillán, José Florencio, *Política y Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- Fuentes Morúa Jorge y Telésforo Nava Vázquez, *Crisis del Estado: México 2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 2009.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- , *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, España, Alianza Editorial, 1996.
- González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa, 1980.

Habermas, Jürgen, *La Inclusión del Otro*, España, Editorial Paidós, 1999.

Hamilton Alexander, James Madison y John Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Herman, Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955.

Hobbes, Thomas, *LEVIATÁN*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Jepperson L. Ronald, "Instituciones efectos institucionales e institucionalismo", Powell Walter W. y Paul J Di Maggio, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, 2001.

Jiménez Badillo, Margarita, *La Oposición Parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Editorial Porrúa, 2006.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Librería Robledo, 1933.

Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones Coyoacán, 1997.

Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, España, Editorial Aguilar, 1980.

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Editorial Colofón, 2007.

March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Martínez Almazán, Raúl y Francisco Suárez Dávila, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2006.

Montesquieu, Carlos Luis, *El Espíritu de las Leyes*, Argentina, Editorial Lozada, 2007.

Mora Donato, Cecilia, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, México, Editorial Porrúa, 1998.

-----, *Cambio Político y Legitimidad Funcional. El Congreso Mexicano en su Encrucijada*, México, Editorial Porrúa, 2006.

Muñoz Armenta, Aldo, "El peso del corporativismo en la representación democrática: el caso del SNTE en la Cámara de Diputados", *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, Luisa Béjar Algazi (Coord.), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Powell Walter W. y Paul J Di Maggio, *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, 2001.

Reyes Heróles Federico, *Entre las Bestias y los Dioses. Del Espíritu de las Leyes y de los Valores Políticos*. México, Editorial Océano, 2004.

Rivas Leone, José Antonio, *El neoinstitucionalismo y la revaloración de las instituciones*, en *Revista Panorama*, México, 2010.

Rives Sánchez, Roberto, *200 Años de Administración Pública en México. Génesis y Evolución del Federalismo en México, Tomo VI*, México, INAP, 2013

Roth Deubel, André Noël, *Discurso sin compromiso*, Colombia, Ediciones Aurora, 2006.

Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Argentina, Editorial Losada, 2003.

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, *Crisis, rentismo e intervencionismo liberal en la banca: México (1982-1999)*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.

Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, España, Editorial Alianza, 2005.

-----, *Libertad y Derecho*, España, Editorial Alianza, 1979.

Shafritz, Jay y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Editorial Porrúa, 1989.

Uvalle Berrones, Ricardo, “La Calidad de la Administración Pública Moderna”, en *Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

-----, “Complejidad de la Gestión Interinstitucional”, en *Revista No. 74 del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, 2009.

-----, *El Gobierno en Acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

-----, *La responsabilidad política e institucional de la Administración pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.

-----, *La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública*, México, Editorial Plaza y Valdés, 1993.

-----, *Visión de la evaluación de las políticas públicas en México*, México, Editorial Auditoría Superior de la Federación y Auditoría Especial de Desempeño, 2010.

Valadés, Diego y Daniel Márquez Gómez, *200 Años. Administración Pública en México. Base Legal y Programática. Tomo I*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

Valadés, Diego, *El Control del Poder*, México, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Valdés Robledo, Sandra, *La Transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Weber, Max, *Política y Ciencia*, México, Ediciones el Aleph, 2000.

DOCUMENTOS JURÍDICOS.

Controversia Constitucional 1009/2004, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 17 de mayo de 2005.

Declaratoria de la XL Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Veracruz 23 de Noviembre de 2010.

Gaceta Parlamentaria, LXI Legislatura. Cámara de Diputados .2010, Año XIII, Número 3093-A, Anexo "A" del miércoles 8 de septiembre de 2010, México.

Gaceta Parlamentaria, LXI Legislatura. Cámara de Diputados, Lunes 15 de noviembre de 2010. Año XIII. Número 3140-11. 5. Proceso de Dictamen.

Gaceta Parlamentaria. LXI Legislatura. Cámara de Diputados. Año XII. Número 2890-1. Anexos II, III, IV y V del 15 de noviembre de 2009. México.

HEMEROGRAFÍA.

Conferencia Nacional de Gobernadores. Informe de Labores 2005-2010 de la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO. México.

Guerrero, Claudia y Simonnet Carole, "*Deben los Estados 300 mil millones*" en Periódico Reforma, México, 24 de marzo de 2011.

Guevara Niebla, Gilberto, "El rumbo perdido", Revista Nexos, Mayo del 2011, en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099276>.

Martínez, Martha, "*Programas sociales, arma electoral*", Periódico Reforma, México, 20 de junio de 2010.

-----, "*Presupuestan erratas*", en Periódico Reforma, México, 14 de febrero de 2010.

Salazar, Claudia y Estrop, Armando, "*Crítica PRI cálculo del boquete fiscal*", en Periódico Reforma, México, 14 de febrero de 2010.

Salazar, Claudia, "*Arranca Control de Cabilderos*", en Periódico Reforma, México, 4 de abril de 2011.

Soto, Gonzalo, "Triplican estados gastos del FAEB", Sección Negocios, en Periódico Reforma, 15 de julio del 2011,

Del Valle, Sonia y Martha Martínez, "*Educación: revolución sin cambios*", Sección Enfoque, en Periódico Reforma, México, 15 de mayo de 2011.

INFORMES.

Cámara de Diputados, Informe Semestral de actividades octubre de 2009 a febrero de 2010, de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

Cámara de Diputados, Informe Semestral de actividades de marzo a agosto de 2010. Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

Cámara de Diputados, Programa Anual de trabajo de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para el segundo año de la LXI Legislatura, 15 de diciembre de 2009.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. Evaluando el desempeño del Gobierno Federal 2007-2012. Confederación Patronal de la República Mexicana.

Secretaría de Educación Pública, *Cuarto informe de Labores*, en: http://www.sep.gob.mx/swb/sep1/Cuarto_Informe_Labores

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, “Apuntes para el análisis presupuestal 2011”, Reporte CESOP No. 40, noviembre del 2010 en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop/\(offset\)/24](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop/(offset)/24).

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, “Presupuesto Social. Programas Prioritarios para el 2010”, Reporte CESOP No. 27, septiembre del 2009 en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop/\(offset\)/24](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop/(offset)/24).

INTERNET.

Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión en: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Conferencia Nacional de Gobernadores, Datos de las reuniones en: <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2010-11-23.aspx>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, en: www.inee.edu.mx

Secretaría de Educación Pública, *Historia de la SEP*, Acerca de la SEP, en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP

Cámara de Diputados, Comisiones en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones.

http://www.snte.org.mx/?P=snte_quienes_somos.

www.inee.edu.mx Enviado el jueves 25 de marzo de 2011. 05:33 p.m. Para Monitoreo Asunto. Resultados del INEE. Formato 21, 790 AM/GRC Dirección General de Comunicación Social Dirección de Información departamento de Monitoreo.

Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Carrera Magisterial en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/cncm_pncm en: http://www.sep.gob.mx/sep1/cncm_pncm

Estructura orgánica operativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, http://portaltransparencia.gob.mx.mx/pot/estructuras/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=11323. México. 2011.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones Leyenda, 2010.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Agenda de la Administración Pública Federal 2011, México, Ediciones fiscales ISEF, 2011.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Senado de la República, México, 2010, en: www.senado.gob.mx/images/doctos/Ley_organica.pdf

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en Agenda de la Administración Pública Federal 2011, México, Ediciones fiscales ISEF, 2011.

Ley General de Educación, Leyes Federales Vigentes de la Cámara de Diputados, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf, p. 1.

Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Palacio legislativo, 2011.

Reglamento del Senado de la República, México, Senado de la República, 2010.

TESIS.

Gómez Valle, José de Jesús, *El Cabildeo de los Grupos de Presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)*, México, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Melchor Hernández, Yver Alonso, *El lobbying: una nueva forma de representación, de intereses en el sistema político mexicano contemporáneo*, México, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.