



Bien Común

año XXIV / número 277 / abril 2018

VIABILIDAD DEL INGRESO BÁSICO UNIVERSAL



Salomón Guzmán Rodríguez / Erick R. Caballero Elizalde

Reflexión en torno a...

Las transformaciones estatutarias y la crisis
de identidad del Partido Acción Nacional
Javier Brown César

El presente de la hacienda pública
municipal en México
Daniel Carrillo Martínez



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestorTórres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o/y tzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://t1.gd/85sqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa
1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos.
4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompañenlos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@lauhdzmx La cuota #eslider es de 9.500.00, con opciones a becas. Más información en www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDERS.html. about 10 hours ago via web in reply to lauhdzmx

© 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morán y César González Luna, de 1924 a 1964. February 8, 2011 6:00:36 PM CST via web

@SorayaCipolla ¿Y por qué don esa Dra. Soraya Salas. 12:20 PM Feb 1st via web in reply to SorayaCipolla



COLABORADORES

- **Javier Brown César**

Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide.

- **Erick R. Caballero Elizalde**

Asesor de política económica y social del Dip. Andrés Atayde Rubiolo, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Es licenciado en Economía, por la Facultad de Economía de la UNAM, y cuenta con estudios de Licenciatura en Matemáticas por la Facultad de Ciencias de la misma universidad. En la actualidad, cursa el Diplomado en Econometría, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

- **Daniel Carrillo Martínez**

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestro en Finanzas, por el EGADE-ITESM, Campus Ciudad de México. Doctor en Políticas Públicas por el EGAP-ITESM, Campus Monterrey y cuenta con Doctorando en Administración Estratégica. Consorcio Educativo Internacional Warden, Monterrey. Actualmente es diputado por el Partido Acción Nacional en el Congreso de Nuevo León.

- **Nicole Elizondo**

Cientista Político, Mención Gobierno y Gerencia Pública, Universidad Alberto Hurtado. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Investigadora Centro UC de la Familia, Universidad Católica de Chile

- **Salomón Guzmán Rodríguez**

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.

Editorial ■ 3

Centrales ■

Ingreso básico universal:5
una propuesta al caso mexicano
Salomón Guzmán Rodríguez

Ingreso básico universal en México:26
reflexiones sobre su pertinencia factibilidad,
e implementación
Erick R. Caballero Elizalde

El presente de la hacienda pública municipal65
en México
Daniel Carrillo Martínez

Reflexión en torno a... ■

Las transformaciones estatutarias y la crisis de78
identidad del Partido Acción Nacional
Javier Brown César

Agendas ■

Big Data para las políticas públicas116
Nicole Elizondo

**Presidente**

Damián Zepeda Vidales

Secretario General

Marcelo Torres Cofiño

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Damián Zepeda Vidales

Director General

Fernando Rodríguez Doval

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Corrección, diseño y formación

José Luis Torres Vargas

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.

Tel / Fax: 56 59 63 00

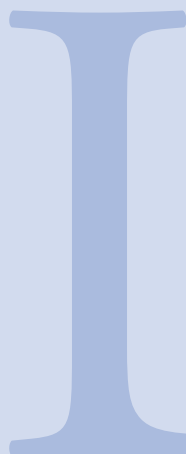
contacto@frph.org.mx

www.fundacionpreciado.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del





Las campañas políticas son espacio de intercambio y contraste de ideas, de ponderación y evaluación de proyectos, de presentación y estimación de candidatos: oportunidad para dar a conocer de qué forma y bajo qué condiciones gobernarán aquellos que pretenden obtener el favor de la ciudadanía en las urnas.

La comunicación política del siglo XXI, que se desarrolla en un marco de mensajes sencillos y atractivos, accesibles para la mayor parte de la población, no favorece en ese sentido la posibilidad de presentar a fondo proyectos que implican transformaciones de gran calado, plataformas complejas por su tecnicismo o que exigen explicaciones que superan los 140 cuarenta caracteres, el espacio limitado de infografías o los no más de dos minutos que suelen durar los videos que se promueven en redes sociales.

Es así que los límites para desarrollar propuestas se reducen la mínima expresión posible, y esto complica el que un candidato pueda ahondar, abundar y extenderse en la presentación de cualquier proyecto que intente alcanzar un cambio profundo ante un México que requiere como pocas veces de ideas nuevas y frescas, capaces de ofrecer alternativas nuevas y diferenciadoras en el modo de hacer política.

El Ingreso Básico Universal es, en ese sentido, una propuesta que por sus enormes requerimientos técnicos y su compleja aplicación padece las barreras de la actual comunicación política. Presentado en la Plataforma de “Por México al frente” como un mecanismo para ir paulatinamente abandonando el asistencialismo y abonar al desarrollo económico de la población, es además una propuesta que demanda un análisis completo tanto de sus requerimientos como de sus límites y alcances, para así poder evaluarla más allá del ambiente de campaña, donde el aplauso acrítico o la negativa rotunda suelen ser las reacciones más socorridas.

Bien Común se dio pues a la tarea de convocar a dos especialistas en el ámbito del análisis de políticas públicas para esa tarea: Salomón Guzmán Rodríguez y Erick Caballero Elizalde, quienes ofrecen sus respectivas revisiones del Ingreso Básico Universal: el primero, realizando una simulación estadística sobre sus efectos para el cálculo de sus costos y modos de financiamiento; el segundo,

destacando su necesidad y factibilidad, lo cual destaca es posible no a través del aumento en los impuestos sino, por el contrario, asegurando la ampliación de la base de contribuyentes cautivos.

Intentamos, de este modo, contribuir al debate público de una propuesta que si bien ha resultado polémica y ha adolecido de una explicación adecuada por parte de sus apologistas —más allá del comparativo con otros países y la reducción de sus máximas a frases publicitarias—, ofrece una serie de posibilidades que bien vale la pena explorar para construir un juicio exacto sobre su viabilidad e implementación a nivel nacional.

En otro orden de ideas, y pensando más allá del periodo electoral, es un hecho que tras los comicios del 1 de julio asistiremos a un reordenamiento de las fuerzas políticas tradicionales del país: las alianzas que se crearon para la campaña federal y muchas de las locales han desdibujado los mapas ideológicos habituales y construido nuevos escenarios en los que no solo la ideología ha pasado a segundo plano sino que, además, han complicado la identificación con programas, modos de ejercer la política, tradiciones y valores que otrora se encontraban medianamente bien establecidos y delimitados.

Esta nueva configuración, si bien se viene gestando desde hace años y tiene en la campaña su escenario más notorio, ha requerido de modificaciones paulatinas al interior del Partido Acción Nacional que han afectado su vida interna a niveles inéditos, al punto que llevan a no pocos a cuestionar sobre su permanencia a partir de los valores democráticos y el marco doctrinal que ha acompañado sus 78 años de historia.

Javier Brown analiza, en nuestra sección “Reflexión en torno a”, el modo en que esos cambios son tan profundos que llevan incluso a hablar de una crisis de identidad, asumiendo que esta circunstancia, más allá de ser buena o mala, implica una serie de prácticas que son contrarias a una tradición, y que ofrecen como resultado un nuevo modelo que debe definirse y analizarse de acuerdo con las características que dictan sus propias reglas internas.

Esta suma de análisis, tanto los referentes al Ingreso Básico Universal como el que ahonda en Acción Nacional, son un esfuerzo conjunto por salir de juicios simplistas, incompletos y de atajo, para presentar a nuestros lectores la complejidad que exige el análisis serio y reflexivo, alejado de la inercia de campañas, de los reflectores y de la inmediatez. Esperamos que contribuyan asimismo a la comprensión de hechos y propuestas que deben explorarse en su complejidad, importancia y trascendencia.

Ingreso básico universal: una propuesta al caso mexicano

Salomón Guzmán Rodríguez

Introducción

Cada vez más que antes las personas experimentan en sus actividades diarias y puestos de trabajo, los efectos positivos y negativos de los cambios y avances de la tecnología, las comunicaciones, el internet, el comercio global, las migraciones, la reducción de los recursos naturales,¹ el lento desarrollo del bienestar de las familias,² así como la parcial cobertura de los programas sociales ante las condiciones de pobreza de las poblaciones.

De acuerdo con el Banco Mundial, en países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo, las redes de protección social cubren parcialmente el 25% de la población que vive en la extrema pobreza, en contraparte, con el 64% en los países de ingreso mediano – alto. Frente a estos cambios sociales y demográficos, lo que se espera es permitir y construir un piso parejo para todos los habitantes de países de ingresos bajos, principalmente. Este piso parejo, en teoría, tiene que ver con un ingreso regular que se pague en efectivo a todos los miembros de una sociedad sin considerar los ingresos que se obtengan de otras fuentes y sin ponerles ninguna condicional.

Por su parte, las diferencias en las productividades de las compañías, de los países y de los trabajadores, como consecuencia de la globalización, en conjunto con la apertura comercial, amplía la brecha de ingresos, ahorros y herencias futuras, las cuales incrementan en periodos posteriores gracias al grado de rentabilidad de los activos. Con otras palabras, en el futuro próximo, con instituciones cada vez más debilitadas y la corrupción de los gobiernos en la asignación de los programas sociales entre la población, el desfile de categorías de personas, de acuerdo con su ingreso y sus condiciones sociales, será cada vez más que antes incuestionable y claro: los pocos que se concentran en los extremos de mayores ingresos frente a los muchos que se concentran en los extremos de no poseer nada, paradoja sociodemográfica con características de mayores tasas de crecimiento económico mundial e incrementos de la riqueza de las naciones, como lo señaló recientemente el Banco Mundial en 2018.

Los cambios tecnológicos, los avances constantes en las comunicaciones y la globalización no recobraron socialmente a la población, como teóricamente se esperaba, del atraso económico; por su contra, un conjunto amplio de personas parecen estar subyugadas, cada vez más que antes, a las nuevas tendencias mundiales y sus efectos,

¹ <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232272s.pdf>

² <http://www.diarioinformacion.com/opinion/2017/08/26/bienestar-mundo/1929693.html>

principalmente, la falta de empleo e ingresos y su precarización. Si lo que preocupa es la libertad de las personas frente a las amenazas actuales, un ingreso universal básico (incondicional), probablemente, podría ser una de las principales salidas, como entre otras. Esta forma no condicionada permitiría a las personas elegir sobre el número de horas a trabajar, el esparcimiento y la salud, es decir, permite a las personas no someterse a la voluntad de las condiciones de la desesperación extrema, principalmente al momento de elegir un puesto de trabajo o enfrentarse a la carencia del mismo.

Planteamiento de problema

Independientemente de los recursos transferidos a las familias más vulnerables, se observa una tendencia de largo plazo de mayor desigualdad y pobreza. De acuerdo con la OCDE,³ “en la mayoría de los países la brecha entre ricos y pobres se encuentra en su nivel más alto desde hace 30 años”... “la desigualdad de ingresos continuó en aumento, principalmente debido a la baja en el empleo; la redistribución a través de impuestos y transferencias son factores que compensan en parte la desigualdad. Sin embargo, en el extremo inferior de la distribución del ingreso, el ingreso real familiar disminuyó de manera sustancial en los países más afectados por la crisis”... “Más allá de su impacto sobre la cohesión social, la creciente desigualdad lesiona el crecimiento económico de largo plazo. Por ejemplo, se estima que el aumento en la desigualdad de ingresos entre 1985 y 2005 redujo en 4.7 puntos porcentuales el crecimiento acumulativo entre 1990 y 2010, cifra media en los países de la OCDE para los cuales se cuenta con datos recopilados por largo tiempo. El factor impulsor clave es la creciente brecha entre las familias con ingresos más bajos –el 40% de la población ubicado en los

sitios inferiores de la distribución– y el resto de la población”. Un mecanismo importante de transición entre la desigualdad y el crecimiento es la inversión en capital humano. Si bien hay una brecha en cuanto a resultados educativos entre personas de diferentes entornos socioeconómicos, dicha brecha se amplía en los países con una alta desigualdad a medida que los miembros de familias desfavorecidas se esfuerzan por tener acceso a educación de calidad. Esto implica grandes cantidades de potencial desperdiciado y una menor movilidad social”. Por otra parte, la misma OCDE señala en su documento que... “La riqueza está más concentrada que los ingresos: en promedio, el 10% de las familias más ricas poseen la mitad de la riqueza total, el siguiente 50% tiene casi la otra mitad, en tanto que el 40% más pobre posee poco más del 3%. Al mismo tiempo, los altos niveles de deuda y la escasa tenencia de valores afectan la capacidad de la clase media baja para hacer inversiones en capital humano o de otro tipo. La alta concentración de la riqueza puede debilitar el crecimiento potencial”.

Por otra parte, en 2017, la misma OCDE señaló que en muchos países la pobreza aumentó en los últimos años, gracias a la oferta laboral de baja calidad. Argumenta que la temporalidad del trabajo y los bajos ingresos causan el aumento de la desigualdad. Además de que los empleados afrontan una pérdida de ingresos de 4.9% en caso de que el trabajador pierda su trabajo.⁴ En forma complementaria, el Banco Mundial menciona que con cada año adicional de escolarización, los ingresos aumentan entre un 8% y 10%, es decir, la escolarización realmente contribuye al aumento de los ingresos, a una vida más larga y más sana.⁵ De acuerdo con la ONU, en 2016, no llegaban al 10% los trabajadores de todo el mundo que vivían con sus familias con

³ <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/74e0799b-es/index.html?itemId=/content/summary/74e0799b-es&mimeType=text/html>

⁴ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/jobs-es/>

⁵ <http://blogs.worldbank.org/opendata/miga/es/crisis-del-aprendizaje-nueve-gr-ficos-del-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2018>

menos de 1.9 dólares diarios, frente al 28% en el año 2000, en los países menos adelantados, casi el 38% de los trabajadores vivían por debajo del umbral de pobreza en 2016, porcentaje muy parecido al de la población en México.⁶ Actualmente, en general, son 6 fuentes de ingresos las que componen el ingreso total que reciben los hogares mexicanos: 66% son ingresos por trabajo remunerado, 16% por transferencias, 8% por negocios propios, 3% por otros trabajos, 7% de rentas y apenas cerca del 1% otros ingresos. Desde 1984, el ingreso por trabajo incrementó su participación y disminuyó la fuente de rentas.

En resumen, la principal fuente de ingresos para un hogar proviene por la vía de un trabajo remunerado. De acuerdo con la ENIGH, en 2016 existieron 41.4 millones de personas, lo que equivale a 11.3 millones de hogares, cuyo ingreso por trabajo mensual fue menor o igual a 750 pesos (mediana del ingreso por trabajo), si este mismo razonamiento se aplica en 1984, resulta que en aquellos años, el número de personas pobres que estaban por debajo del umbral de la mediana del ingreso por trabajo se contabilizaban en 31 millones de personas pobres, lo que equivale a poco más de 6 millones de hogares; esto significa, en términos absolutos, que el número de personas pobres en el país aumentó 34% de forma acumulada, como consecuencia de falta de un ingreso por trabajo remunerado. De ahí la debilidad de los programas sociales y su implementación para contener o reducir la pobreza y desigualdad de los hogares en el país. En febrero de 2018, el Coneval reportó que la línea de bienestar mínima promedio mensual (alimentos: rural y urbana) fue de 1,257 pesos y actualmente, como se mencionó anteriormente, existen personas que cuentan con ingreso por trabajo remunerado por debajo de 750 pesos mensuales, con otras palabras, existen poco más de 40 millones de personas que no les alcanza para cubrir la necesidad

básica que son los alimentos. De acuerdo al total de ingresos que recibe un hogar, el coeficiente de Gini es igual a 0.46, esta desigualdad es explicada 65% por la falta de ingreso por trabajo remunerado. Es decir, cerca de 2/3 partes de la desigualdad del ingreso entre los hogares mexicanos se explica por falta de empleo que genera un ingreso. Además, cabe señalar, entre las 5 restantes fuentes de ingresos, los hogares mexicanos son extremadamente desiguales. Por ejemplo, el coeficiente de Gini por ingresos de rentas es de 0.98. En resumen, desde 1984 a 2016, la escasez de un ingreso por falta de empleo remunerado explica los niveles observados de pobreza y desigual de ingresos entre los hogares mexicanos, durante 34 años, situación que podría ser peor en el futuro. Es por ello, se plantean dos preguntas a contestar en este documento:

1. ¿La aplicación de un ingreso universal básico como complemento de la falta de ingreso por trabajo remunerado, la cual es la principal fuente de ingreso total de los hogares, disminuirá la pobreza y mejorará la distribución del ingreso?
2. ¿Cuál es el monto aproximado de su costo y sus fuentes de financiamiento en la aplicación del ingreso universal básico, bajo las condiciones actuales?

Justificación

México es uno de los países más desiguales del mundo y la expectativa de escasez de trabajo remunerado es cada vez mayor, más que antes, en consecuencia, de acuerdo con la opinión de muchos economistas,⁷ existen dos formas de poder aliviar esta contradicción del sistema económico actual: 1) un ingreso condicionado, con la consecuencia de que la población se vuelva en solicitantes permanentes y 2) un ingreso básico condicional, con la

⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

⁷ <https://futurism.com/economics-nobel-prize-winners-are-advocating-for-universal-basic-income/>

*El Banco Mundial
menciona que con cada
año adicional de escolarización,
los ingresos aumentan
entre un 8% y 10%,
es decir, la escolarización
realmente contribuye al
aumento de los ingresos,
a una vida más larga
y más sana*

consecuencia de que sea un derecho individual y las personas no estén sujetas a obligaciones. De ahí la razón e importancia de la elaboración de este documento, en tratar de abordar, por primera vez con datos numéricos y pruebas estadísticas, los beneficios de la ejecución de la política pública del ingreso universal básico frente a la situación de pobreza y desigualdad de la población y hogares en México por más de 34 años.

En ese sentido, se espera obtener resultados numéricos robustos que permitan concretar el debate sobre la aplicación y viabilidad financiera del ingreso universal básico en México. Cabe señalar, el ingreso universal básico, es una forma de sistema de seguridad social en la que todos los ciudadanos de un país perciban una suma de dinero sin condiciones, ya sea desde un gobierno o alguna otra institución pública, además de cualquier ingreso recibido de otros lugares. Con otras palabras, es un ingreso mínimo garantizado. En consecuencia, aunque dicha política puede tener objetivos de reducción de la pobreza y de la desigualdad, no es exclusiva para los pobres,

puesto que todos los miembros de la comunidad tendrían derecho a recibirla, aunque éstos estén por encima del umbral de la pobreza.

Objetivos

Este texto tiene el propósito general de poner en la mesa de debate la posibilidad de modelar y simular estadísticamente los efectos de la política pública de la aplicación del ingreso básico universal con el propósito de contener los niveles de pobreza y desigualdad como consecuencia de la escasez de un ingreso por trabajo remunerado; por otra lado, mostrar numéricamente los efectos positivos y negativos de la aplicación de dicho ingreso sobre pobreza y desigualdad entre la población y hogares en México, además de la realización de cálculos monetarios de sus costos y formas de financiamiento. Para lograr tales objetivos, en primer lugar, se realizará una revisión teórica que sustentan los beneficios y contradicciones de tal política de ingreso incondicional. En segundo lugar, se utilizará todas las encuestas de ingreso-gasto de los hogares que publica el Inegi con el propósito de medir con rutinas estadísticas especiales el umbral de la pobreza de ingresos por trabajo y de ahí encontrar el porcentaje de población que se encuentra en situación de pobreza, en este caso se utilizará la mitad de la mediana del ingreso por trabajo.⁸ En tercer lugar, se revisarán las diferentes formas de gasto e ingresos públicos de los últimos años, con el propósito de encontrar una posible forma de financiamiento para la probable aplicación del ingreso universal. En cuarto lugar, se utilizará la metodología de descomposición de varianza, con base al documento de López-Fieldman (2006), con el propósito de explicar los determinantes de la desigualdad de ingresos de los hogares y personas.⁹ El segundo y el cuarto punto, permitirá medir los efectos de la aplicación de un ingreso universal básico.

⁸ <https://www.stata.com/statalist/archive/2006-09/msg00672.html>

⁹ https://www.stata.com/meeting/mexico09/mex09sug_alf.pdf

Marco teórico y conceptual

Ingreso universal básico: una visión normativa en la búsqueda de la libertad

Los cambios tecnológicos y los nuevos avances en las comunicaciones no liberaron a la población como supuestamente se esperaba del atraso económico y social, por el contrario, un conjunto grande de personas parecen estar subyugadas, cada vez más que antes, a las nuevas tendencias mundiales y sus consecuencias, principalmente, la falta de empleo e ingresos y su precarización. Si lo que preocupa es la libertad de las personas frente a las amenazas actuales, un ingreso universal básico incondicional, probablemente, sería la principal salida. Algunos argumentarán la injusticia que significaría el ingreso básico incondicional: “muchas personas trabajarán para mantener a otros”, algo así como revivir el término del parasitismo, en contra parte, algunos otros argumentarán a favor del ingreso básico como una justicia cooperativa (el reparto cooperativo de los ingresos) concepto que puede realizarse bajo la justicia redistributiva (distribución imparcial), en consecuencia, es probable, se alcance la libertad real, especialmente para aquellas personas que menos libertad tienen, es decir, un máximo para un mínimo de libertad. Esta forma incondicional permitiría a las personas decidir cómo usar el ingreso básico, donde las preferencias individuales predominan ante las opciones múltiples, por ejemplo: elegir sobre el número de horas a trabajar, el esparcimiento y la salud. Por otro lado, cabe preguntar: ¿es viable la concepción de ingreso básico universal incondicional bajo el marco liberal? Bajo este enfoque, es inviable que algunos disfruten del trabajo logrado durante algún periodo, es decir, las transferencias se interpretarían como un robo social. No habría justificación del ingreso básico bajo este marco liberal. No obstante, de acuerdo con el liberal Matt Zwolinsky (2011): “el Ingreso Universal Básico...permite a las personas no someterse

Existen personas que cuentan con ingreso por trabajo remunerado por debajo de 750 pesos mensuales, con otras palabras, existen poco más de 40 millones de personas que no les alcanza para cubrir la necesidad básica que son los alimentos

a la voluntad de otros. Permite decir no a propuestas a las que solo la desesperación en extremo las conduce a aceptar, además de permitir regir sus vidas bajo el diseño de sus planes, con otras palabras, les posibilita ser libres”. (La libertad real la cual es diferente a la libertad otorgada pre institucionalmente).

Las primeras aproximaciones de lo que se entiende como ingreso universal básico nacen con la publicación George D.H Cole en 1953 y en 1956 con Jan Tinbergen. Con la aplicación del ingreso universal básico, se busca otorgar un ingreso monetario de manera uniforme, individual y periódica a toda la población legalmente residente de un país, independientemente de su condición laboral, económica, fiscal o social. Su historia puede remontarse siglos atrás. Los objetivos son claros: reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como alcanzar la libertad económica. Se explica que es una forma de sistema de seguridad social, ya sea desde un gobierno o alguna otra institución pública, además de cualquier otra fuente de ingreso. La recibe

todo miembro de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva. Es un ingreso mínimo garantizado.

En consecuencia, aunque dicha política tenga como fin la reducción de la pobreza y de la desigualdad, no es exclusiva para los pobres, todos los miembros de la comunidad tendrían derecho a recibirla, aunque éstos estén por encima de la línea de pobreza o de bienestar.

A pesar de los riesgos, es cada vez más evidente que se necesita alguna respuesta importante a la pérdida de empleos relacionados con la automatización y la desesperación económica. Elon Musk respaldó un ingreso básico universal, Bill Gates sugirió un impuesto a los robots, y la incubadora tecnológica de Silicon Valley en conjunto con Combinator, planea financiar un experimento de 100 familias con ingresos básicos en Oakland, California. Por otra parte. En resumen las transferencias en efectivo de forma incondicional, si se implementan adecuadamente, podrían contribuir a romper con los ciclos de pobreza, además de cumplir el mismo papel de las micro finanzas e incluso reemplazar los programas gubernamentales complejos o ineficaces. El ingreso universal podría proteger a los ciudadanos de los embates de una economía cambiante, como consecuencia de los avances en la informática y robótica.

En otro sentido, de acuerdo con *The Basic Income Lab* en Stanford¹⁰ las personas e instituciones posicionan el ingreso como un remedio simple para hacer frente a la desigualdad de la riqueza como consecuencia de la globalización y la automatización de los trabajos. No obstante, se deben analizar las complejas políticas adicionales necesarias para garantizar su éxito, pasar por alto los detalles

necesarios socava la credibilidad de la propuesta y excluye la oportunidad de mejorar una política potencialmente inteligente. De acuerdo al portal de Stanford, la idea del ingreso universal básico ya es antigua, existen algunos teóricos que hablan de ello, por ejemplo, Thomas Paine y John Stuart Mill. En un artículo de 1797, Paine describe un sistema de pagos, es decir un ingreso básico, para cada persona, rica o pobre, como una herencia natural o como un derecho, algo que le pertenece a cada hombre, más allá de la propiedad que se adquiere a lo largo de la vida o heredado de aquellos que lo hicieron. Por otra parte, Mill expresa su apoyo a un sistema de distribución proporcional de capital, trabajo y talento entre la sociedad, incluido un ingreso básico incondicional. “En la distribución”, señala, “primero se asigna un mínimo determinado para la subsistencia de cada miembro de la comunidad, sea capaz o no de trabajar” decía que “cuanto más simple es cualquier cosa, menos propensa es a ser desordenada”... “Dé a la gente dinero en efectivo y confíe en que sepan cómo gastarlo mejor”.

No obstante, a pesar de la discusión que puedan surgir, las propuestas para el ingreso básico universal aún necesitan, y no han recibido, un debate público. En otro contexto, el FMI en su informe Fiscal Monitor de octubre de 2017 menciona que dar dinero a la gente sin otros controles específicos no funcionará, y puede exacerbar más la desigualdad del ingreso: la “fuga de beneficios” puede ocurrir por una serie de razones, ya sea directamente a través del ingreso a grupos que no lo necesitan o indirectamente a través de la inflación en productos de primera necesidad. Los defensores del ingreso universal a menudo citan experimentos que podrían ser falsos por estar mal diseñados. Hasta ahora, la mayoría de los experimentos se ponen en funcionamiento en pequeñas poblaciones muestra y lo que se encuentran, es que solo aumenta temporalmente la riqueza relativa, en lugar de

aumentar permanentemente la riqueza universal. En Alaska, cada ciudadano recibe un cheque anual establecido en 1976, basado en los ingresos provenientes de recursos naturales, algo así como un ingreso básico universal. No obstante, el índice de inflación supera el de los Estados Unidos, la desigualdad aumentó y su crecimiento del PIB se quedó atrás, en comparación al de Estados Unidos.

Planteamiento de hipótesis

El ingreso universal básico es una salida viable hacia la contención de los niveles de pobreza y desigualdad entre los hogares y población mexicana. Puede afirmarse que el ingreso universal compensa la escasez de ingresos por trabajo remunerado. Con otras palabras, los hogares en México sufren de pobreza y desigualdad de ingresos, como consecuencia de escasez de ingreso por trabajo remunerado, en ese sentido los programas sociales actuales implementados desde la década de los ochenta no lograron minimizar estas dos problemáticas, por el contrario, solo se contuvieron, de tal forma que un ingreso básico incondicional lograría tener efectos positivos compensatorios sobre la escasez de la principal fuente de ingresos de los hogares. Por su parte, se plantea que los desequilibrios de gastos e ingresos no han permitido lograr la efectividad de las políticas públicas de desarrollo social, por lo que con una reordenación de los ingresos y gastos el financiamiento del ingreso universal podría ejecutarse. Este reacomodo de la política de gasto podría permitir establecer un ingreso universal básico similar a la de línea bienestar promedio mínima mensual de Coneval.

Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

En las siguientes tablas se muestran los principales resultados de esta investigación gracias al uso de las mediciones clásicas de pobreza y desigualdad y de algunas rutinas

implementadas en el programa Stata.¹¹ En la Tabla 1, se muestra que de 2004 a 2016, el crecimiento de la población pobre, de acuerdo con el *Headcount ratio*, cuya línea de pobreza se fija en la mitad de la mediana del ingreso por trabajo (población y hogares pobres) fue mayor al crecimiento de la población y hogares totales. Hasta 2016, la población y hogares pobres alcanzaron un total de 41.4 y 11.3 millones. En la misma Tabla 1, el mayor incremento de población pobre, y en consecuencia de los hogares pobres, se presentó en la última década, principalmente cuando se instrumentó el programa Oportunidades en 2002. En términos generales, el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de la mitad de la mediana del ingreso por trabajo remunerado (línea de pobreza) incrementó en 34% de forma acumulada en los últimos 34 años. De ahí los escasos efectos de la política de desarrollo social para lograr disminuir el número de personas en condiciones de pobreza. En resumen, se demuestra, la escasez de un ingreso por trabajo remunerado generó, en términos absolutos, cada vez más que antes un número mayor de hogares en pobreza. Cabe señalar el umbral que se plantea, de acuerdo a las rutinas estadísticas, es la mitad de la mediana del ingreso por trabajo la cual equivale a 750 pesos mensuales por persona o 2,750 pesos mensuales por hogar. En otras palabras, existen en el país 41.4 millones de personas cuyo ingreso por trabajo remunerado es menor a 750 pesos mensuales o menos de 2 dólares al día, independientemente de las otras fuentes de ingresos que perciban. A medida que los puestos de trabajos disminuyan en conjunto con la precariedad del trabajo, los hogares seguirán experimentando dificultades sociales de bienestar, desarrollo y oportunidades. Lo que más crece en el país no es la población total y hogares totales sino la población pobre que carece de ingresos por trabajo.

¹¹ <http://www.stata-press.com/journals/stbcontents/stb48.pdf>

Tabla 1. Evolución de la población y hogares totales según Enigh 1984-2016

Año	Población total	Total de Hogares	Hab. Promedio por hogar	Headcount ratio %	Poverty gap ratio	Sen index *100	Población pobre	Hogares pobres
1984	76,221,764	14,988,551	5.09	40.609	35.85	39.899	30,952,896	6,086,701
1989	79,140,996	15,955,536	4.96	35.057	30.157	34.148	27,744,459	5,593,532
1992	87,204,536	18,536,267	4.71	35.771	31.113	34.957	31,193,935	6,630,608
1994	90,259,146	19,692,850	4.58	36.952	32.032	36.108	33,352,560	7,276,902
1996	93,093,491	20,510,639	4.54	36.027	31.203	35.175	33,538,792	7,389,368
1998	95,741,042	22,205,926	4.31	36.556	31.847	35.762	34,999,095	8,117,598
2000	98,764,201	23,667,479	4.17	35.594	31.209	34.883	35,154,130	8,424,202
2002	101,192,674	24,531,631	4.13	36.689	31.386	35.714	37,126,580	9,000,410
2004	103,241,293	25,561,447	4.04	33.476	28.219	32.382	34,561,055	8,556,950
2006	108,800,855	27,445,356	3.96	33.614	28.558	32.637	36,572,319	9,225,482
2008	111,760,640	27,874,625	4.01	34.876	29.586	33.775	38,977,641	9,721,554
2010	114,700,757	29,556,772	3.88	35.089	30.193	34.177	40,247,349	10,371,176
2012	117,284,429	31,559,379	3.72	36.919	31.88	35.977	43,300,238	11,651,407
2014	119,906,312	31,671,002	3.79	34.626	29.128	33.449	41,518,760	10,966,401
2016	122,643,890	33,462,598	3.66	33.792	27.948	32.455	41,443,823	11,309,396
Tasas de crecimiento % por década								
1984-1994	18.42%	31.39%	-9.87%				7.75%	19.55%
1994-2004	14.38%	29.80%	-11.87%				3.62%	17.59%
2004-2016	18.79%	30.91%	-9.27%				19.91%	32.17%
1984-2016	60.90%	123.25%	-27.93%				33.89%	85.81%

Fuente: Enigh cada año. Los ratios *Headcount*, *Poverty gap*, y *Sen Index*, se calcularon en Stata de acuerdo con la mitad de la mediana del ingreso por trabajo. La población y hogares pobres se calcula con la multiplicación del *Headcount ratio* por el total de hogares y luego por el promedio de habitantes por hogar.

Tabla 2. Evolución del ingreso monetario y sus fuentes con sus tasas de crecimiento por periodo

	Ingreso corriente monetario	Trabajo	Negocios propios	Otros trabajos	Rentas	Transferencias	Otros ingresos
1984	\$30,922.99	\$18,399.22	\$8,778.34		\$1,082.95	\$2,544.79	\$117.69
1989	\$32,643.58	\$19,538.64	\$9,202.26		\$1,166.99	\$2,527.05	\$208.65
1992	\$37,197.73	\$22,860.06	\$10,301.69		\$575.22	\$2,905.73	\$555.04
1994	\$38,507.92	\$25,451.10	\$9,167.73		\$597.91	\$2,946.99	\$343.98
1996	\$26,086.41	\$16,221.04	\$6,678.15		\$523.79	\$2,401.44	\$261.93
1998	\$28,336.75	\$17,047.48	\$7,607.45		\$571.73	\$2,827.38	\$262.23
2000	\$33,572.88	\$21,401.45	\$7,991.94		\$534.85	\$3,629.21	\$15.63
2002	\$33,007.87	\$21,271.70	\$7,329.80		\$858.48	\$3,495.70	\$50.85
2004	\$34,281.80	\$22,455.11	\$6,187.69		\$1,566.33	\$4,052.25	\$20.78
2006	\$35,567.05	\$22,873.24	\$6,836.78		\$1,403.68	\$4,428.42	\$24.24
2008	\$37,096.96	\$23,050.93	\$5,952.19	\$1,194.31	\$2,220.18	\$4,648.18	\$31.10
2010	\$32,020.51	\$21,233.86	\$3,618.45	\$1,089.88	\$1,428.34	\$4,612.14	\$37.69
2012	\$32,010.21	\$20,008.79	\$4,054.37	\$1,121.01	\$1,658.36	\$5,120.42	\$47.72
2014	\$31,602.00	\$21,665.00	\$3,757.00	\$1,026.40	\$518.34	\$4,595.30	\$40.44
Crecimiento % 2014-1984							
1984-1994	24.53%	38.33%	4.44%		-44.79%	15.80%	192.28%
1994-2004	-10.97%	-11.77%	-32.51%		161.97%	37.50%	-93.96%
2004-2014	-7.82%	-3.52%	-39.28%		-66.91%	13.40%	94.63%
1984-2014	2.20%	17.75%	-57.20%	-14.06%	-52.14%	80.58%	-65.64%

Fuente: Enigh cada año. Los ratios *Headcount*, *Poverty gap*, y *Sen Index*, se calcularon en Stata de acuerdo con la mitad de la mediana del ingreso por trabajo. Debido a que el Inegi cambió la metodología de la Enigh en 2016 no se incluye debido a diferencias de metodológicas.

Por otra parte, con cálculos propios, a precios de 2014 el ingreso monetario real promedio de los hogares durante las tres décadas pasadas apenas incrementó 2.2 por ciento. Aunque el ingreso por trabajo promedio presenta un incremento acumulado cerca del 18 por ciento, este no se debe por su incremento en las dos últimas décadas sino por el incremento del 38 por ciento que se experimentó en la década de 1984-1994, situación contradictoria del actual modelo de desarrollo del país.

Durante los 30 años que se muestran en la Tabla 2, de las 6 fuentes de ingreso monetario, 4 de ellas presentan incrementos negativos por demás escandalosos, como es el caso de negocios propios y rentas (es probable que esta situación sea la causa del debilitamiento de la clase media en México), mientras que las transferencias presentan un incremento positivo acumulado del 80 por ciento. Si se comparan, las Tablas 1 y 2, el incremento acumulado de los hogares pobres es similar al incremento acumulado de las transferencias. Situación que debe ser analizada con más detenimiento en investigaciones posteriores. Estas dos tablas podrían confirmar que el modelo de desarrollo del país no es eficiente y exitoso en cuanto al combate a la pobreza y desigualdad, crece el ingreso por transferencias, pero incrementa el número de hogares pobres en el país. Las transferencias solo compensan la caída de los ingresos propios de este tipo de hogares, así como la escasez de ingresos por trabajo. Con otras palabras, los efectos de las políticas sociales en México no presentan efectos significativos frente al combate a la pobreza debido a que no logran compensar la escasez de los ingresos por trabajo remunerado. Por otra parte, en la Tabla 3 se muestran tres análisis por década, el primero tiene que ver con la estructura porcentual de cada fuente de ingresos en el total de los ingresos monetarios, el segundo tiene que

ver con la evolución del coeficiente de Gini por fuente de ingreso, y el tercero tiene que ver con el porcentaje de explicación de cada fuente de ingresos del coeficiente de Gini, el cual es el calculado respecto al total de ingresos, que en este caso es el ingreso corriente monetario.

Si se compara el año de 1984 a 2016, en el primer análisis, la fuente principal de ingresos es el ingreso por trabajo, este representa poco más del 60%, en segundo lugar se encuentra la fuente de ingresos por transferencias, que representa cerca de 17%, seguido por negocios propios con cerca del 8% de participación. No obstante, esta estructura no siempre se mantuvo a lo largo de la línea del tiempo, por el contrario, en 1984 las transferencias representaron el 8% y los ingresos por negocios propios cerca del 28%.

Estas comparaciones dejan entrever los efectos negativos del modelo económico mexicano, por un lado, el número de hogares pobres incrementó en conjunto con la reordenación de la estructura de ingresos, es decir, hace 34 años las dos principales fuentes de ingresos se explicaban por el trabajo remunerado y por los negocios de clases medias, mientras que actualmente las dos principales fuentes son el trabajo remunerado y transferencias.

En la parte dos se muestra el coeficiente de desigualdad de Gini de cada una de las fuentes de ingreso, si se compara 2016 con 1984, en el caso de los ingresos por trabajo, el coeficiente disminuyó y se ubica en 0.52, es decir, menor desigualdad. No obstante, respecto a las otras fuentes, los coeficientes de Gini están cercanos a uno, lo cual significa que los hogares mexicanos son altamente desiguales en casi todas las fuentes de ingresos. En la tercera parte del análisis de la Tabla 3, se muestran las partes proporcionales que explican la desigualdad entre los hogares.

Tabla 3. Estructura de ingreso monetario, coeficiente de Gini y estructura % de la desigualdad por fuente de ingreso

1-% en el ingreso monetario total	2016	2014	2004	1994	1984
Trabajo	0.6552	0.665	0.6466	0.6362	0.6031
Transferencias	0.1626	0.152	0.1203	0.0884	0.0813
Negocios propios	0.0786	0.129	0.1836	0.249	0.2764
Otros trabajos	0.0295	0.037			
Rentas	0.0731	0.017	0.0487	0.0181	0.0334
Otros ingresos	0.0009	0.002	0.0008	0.0082	0.0057
2-Coeficiente de Gini por fuente de ingreso	2016	2014	2004	1994	1984
Trabajo	0.5233	0.605	0.606	0.655	0.614
Transferencias	0.7077	0.787	0.857	0.854	0.91
Negocios propios	0.8971	0.904	0.873	0.85	0.811
Otros trabajos	0.9138	0.921			
Rentas	0.9828	0.983	0.987	0.988	0.977
Otros ingresos	0.9969	0.998	0.999	0.994	0.996
3-% de explicación de la desigualdad	2016	2014	2004	1994	1984
Trabajo	0.6496	0.71	0.639	0.662	0.611
Negocios propios	0.1287	0.135	0.19	0.262	0.265
Transferencias	0.0935	0.102	0.089	0.04	0.063
Otros trabajos	0.03	0.028			
Rentas	0.1287	0.024	0.082	0.024	0.05
Otros ingresos	0.0006	0.002	0.001	0.012	0.011

Por ejemplo, en 2016 el coeficiente de desigualdad del ingreso total corriente monetario fue de 0.46, este coeficiente es explicado por el 65% de la fuente de ingresos por trabajo remunerado, 13% por las transferencias, es decir, la desigualdad en México tiene que ver en su mayoría por la escasez de ingreso por trabajo remunerado, esta situación es mayor a lo que se registró en 1984. Con ello se demuestra que la falta de ingresos por trabajo

remunerado está relacionado significativamente con la pobreza de los hogares y la desigualdad de ingresos. Cada vez más que antes, cerca de 2/3 partes de la desigualdad tiene que ver con el mercado laboral deficiente, salarios reales y precariedad laboral, etc. En consecuencia se debe reconocer la necesidad de compensar vía ingreso universal básico la escasez de ingresos que genera, como aquí se verifica, que existan poco más de 40

millones de personas que ganan menos de dos dólares al día y con ello mayor poder explicativo de la desigualdad de ingresos.

El costo de implementación del ingreso universal básico

En febrero de 2018, el Coneval reportó que la línea de bienestar mínima promedio mensual (alimentos: rural y urbana) fue de 1,257 pesos y actualmente, como se mencionó anteriormente, existen personas que cuentan con ingreso por trabajo remunerado por debajo de 750 pesos mensuales, con otras palabras, existen poco más de 40 millones de personas que no les alcanza para cubrir la necesidad básica que son los alimentos. Supóngase que no hay cambio en la línea mínima de bienestar promedio mensual que registra el Coneval de 1,257 pesos. Con la finalidad de que el gobierno, preocupado por disminuir los problemas de pobreza y desigualdad entre los poco más de 122 millones de personas mexicanas, logrará establecer como ingreso universal bá-

sico el equivalente a la línea de bienestar mínimo de 1,257, el costo anual sería de poco más de 1.85 billones de pesos, el cual se deriva de la multiplicación de los 122 millones de mexicanos por la línea de bienestar mínima. El costo al mes sería de 154 mil millones de pesos, si esta cantidad se multiplica por los 12 meses del año equivale a poco más de 1.85 billones de pesos, es decir, casi una tercera parte del presupuesto de egresos de la federación para este año, lo que equivale a 504 mil millones de pesos por hogar anual.

El financiamiento

Actualmente, los 17 programas federales (Ver Anexo) que implementa la Secretaría de Desarrollo Social en 2018, como son principalmente: el de Adultos mayores y Prospera, al 95% del presupuesto total a la Secretaría de Desarrollo Social, este conjunto de programas equivale a cerca de 103 mil millones de pesos, los cuales podría reordenarse para ser parte del ingreso universal básico.

Tabla 4. Los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social en mmdp

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensión para adultos mayores	26.00	42.23	42.52	39.49	39.10	39.47
Empleo temporal	1.29	1.34	1.39	1.43	0.72	0.76
Estancias infantiles para el apoyo a madres trabajadoras	3.55	3.68	3.81	3.93	3.88	4.07
Atención a jornaleros agrícolas	0.30	0.31	0.32	0.33	0.28	0.30
3 X1 para migrantes	0.53	0.55	0.56	0.69	0.48	0.50
Seguro de vida para jefas de familia	0.40	1.02	1.05	1.08	0.06	0.06
Comedores comunitarios	-	1.56	3.06	3.15	3.06	3.21

Prospera	-	-	39.86	46.33	46.18	46.40
Apoyo a las instancias de mujeres en los estados	0.26	0.29	0.30	0.32	0.32	0.28
Programa de coinversión social	0.31	0.33	0.34	0.25	0.20	0.21
Fomento a la economía social	-	-	-	2.97	2.02	2.11
Abasto rural diconsa	1.86	1.93	2.00	2.06	2.06	2.16
Abasto social de leche Liconsa	1.09	1.13	1.17	1.20	1.20	1.26
Fomento a las artesanías	0.15	0.21	0.22	0.23	0.17	0.18
Subsidios a programas para jóvenes	-	0.07	0.07	0.07	0.04	0.04
Personas con discapacidad	-	0.06	0.08	0.06	0.06	0.06
Servicios a grupos con necesidades especiales	0.27	0.30	0.31	0.32	0.34	0.34
Desarrollo social	95.25	111.21	114.50	109.37	105.34	106.65

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2018.

Además, a lo largo del sexenio, los ingresos promedio observados han sido superiores a los programados en la ley de ingreso de la Federación en 377 mil millones de pesos, que es el resultado de dividir los 1,885 billones de pesos entre los cinco años de administración (Tabla 5). Por otra parte, de acuerdo al Presupuesto de egresos de la Federación de 2018, de cada peso que se necesita para administrar el gasto en desarrollo económico 70 centavos es gasto corriente, de cada peso que se necesita para administrar el gasto en desarrollo social 93 centavos es gasto corriente y de cada peso que se necesita para administrar el

gasto de gobierno 90 centavos es gasto corriente. Si la nueva administración de 2019 logrará ser eficiente en el gasto y logrará una disminución del 34% en todos los rubros de gasto corriente de cada función del gasto, el ahorro equivaldría a poco más de 1.354 billones de pesos. Si se reordenara el gasto y los ingresos, como se muestra abajo, la suma de las tres cifras finales equivaldrían 1.835 billones de pesos, muy cerca del costo de la implementación de un ingreso universal básico. En otras palabras, el ordenamiento del gasto si alcanza para lograr la propuesta del Frente del ingreso universal básico.

Tabla 5. Diferencia de ingresos observados y programados 2013-2018

Concepto	Ingresos sin financiamiento programados en las Ley de ingresos de cada año (mmdp)					Ingresos sin financiamiento observados (mmdp)					Excedente acumulado de ingresos 2013-2017 (mmdp)
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	
Ingresos sin financiamiento	\$3,601	\$3,817	\$4,022	\$4,155	\$4,361	\$3,804	\$3,983	\$4,265	\$4,841	\$4,948	\$1,885
Gobierno Federal	\$2,499	\$2,710	\$2,904	\$3,102	\$3,264	\$2,703	\$2,888	\$3,180	\$3,566	\$3,838	\$1,696
Ingresos de organismos y empresas	\$1,102	\$1,107	\$1,118	\$1,052	\$1,097	\$1,101	\$1,095	\$1,085	\$1,275	\$1,110	\$188

Fuente; elaboración propia con información de la SHCP.

Tabla 6. Estructura monetaria del PEF 2013-2018 por funciones del gasto

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Desarrollo económico	1,052	1,194	1,252	1,163	1,146	1,176
Gasto corriente	563	630	662	691	763	814
Gasto de inversión	489	563	590	473	383	362
Desarrollo social	2,140	2,475	2,586	2,729	2,815	2,997
Gasto corriente	1,930	2,222	2,335	2,490	2,634	2,801
Gasto de inversión	210	253	251	239	181	196
Gobierno	285	324	344	333	341	383
Gasto corriente	267	295	311	305	318	346
Gasto de inversión	18	29	33	28	23	36
Otras	845	913	956	1,073	1,218	1,369
Total	4,323	4,905	5,138	5,297	5,521	5,924

Fuente: elaboración propia con base a la SHCP.

Resultados o impactos

Después de realizar los cálculos sobre el costo de establecer el ingreso universal básico, así como las posibles fuentes de su financiamiento, se calculará en esta parte, en forma de simulación, los efectos posibles sobre pobreza y desigualdad. Como se observó en las primeras tablas de arriba, la escasez de ingreso por trabajo remunerado está relacionado ampliamente con la evolución de los niveles de pobreza y desigualdad. En consecuencia, supóngase que se genera una nueva variable que sea el resultado de la suma de la variable de ingreso por trabajo de la Enigh más la variable ingreso universal básico que es equivalente a 1,257 pesos, es decir 13,819 pesos por hogar trimestral, la cual es compatible con la periodicidad de la Enigh. La nueva variable ingreso universal básico es equivalente a 13,819 que se suma a la variable de ingreso por trabajo remunerado de la encuesta. Con ello se vuelve a calcular con la ayuda de la rutina Stata¹² el *Headcount ratio* %,

Poverty gap ratio, *Sen index* *100. Lo que se observa es que el umbral del ingreso por trabajo remunerado equivale 1,098 pesos, es decir, mayor a los 750 pesos sin ingreso universal básico. También se observa que el número de personas pobres pasó de 41.4 a 29.6 millones de personas, es decir, una disminución del 28.5% en tan sólo un año. Este sería el primer resultado significativo de la implementación del ingreso universal básico. Por otra parte, se calcula nuevamente el coeficiente de Gini del ingreso corriente monetario total ya incorporando el ingreso universal básico y se encuentra que el coeficiente es 0.34, cifra inferior al 0.46 sin ingreso universal básico como se había mencionado en párrafos anteriores. Este es el segundo resultado importante de la investigación, el cual se muestra en las tablas de abajo. Cabe señalar, SK es la participación de la fuente de ingreso en el total, GK es el coeficiente de Gini por fuente de ingreso y RK es la correlación del coeficiente de Gini con la fuente de ingreso. Al usar este método de descomposición de Gini, se puede estimar el efecto que tendrá un cambio

¹² <http://www.stata-press.com/journals/stbcontents/stb48.pdf>

Tabla 7. Descomposición de la varianza del coeficiente de Gini antes y después de implementar ingreso universal básico

Sin IUB	SK	GK	RK	% de explicación del Gini	% Cambio
Ingresos x trabajo	0.6552	0.5233	0.8714	0.6496	-0.0056
Transferencias	0.1626	0.7077	0.3735	0.0935	-0.0692
Negocios	0.0786	0.8971	0.6368	0.0976	0.019
Otros trabajos	0.0295	0.9138	0.5118	0.03	0.0005
Rentas	0.0731	0.9828	0.8234	0.1287	0.0555

Otros ingresos	0.0009	0.9969	0.3127	0.0006	-0.0003
Total		0.46			
Con ingreso univ- ersal básico	SK	GK	RK	Participación	% Cambio
Ingresos x trabajo	0.7402	0.3491	0.8714	0.6496	-0.0906
Transferencias	0.1226	0.7077	0.3735	0.0935	-0.0291
Negocios	0.0592	0.8971	0.6368	0.0976	0.0384
Otros trabajos	0.0222	0.9138	0.5118	0.03	0.0078
Rentas	0.0551	0.9828	0.8234	0.1287	0.0736
Otros ingresos	0.0007	0.9969	0.3127	0.0006	-0.0001
Total		0.3466			

Fuente: elaboración en Stata.

del 1% en los ingresos de la fuente en la desigualdad de ingresos total, que se muestra en la columna 6 de la Tabla.

En la Tabla 7 se presenta una redistribución de las diferentes fuentes de ingreso con la implementación del ingreso universal básico, principalmente que disminuye la correlación entre la desigualdad y los ingresos por trabajo remunerado, esto se observa en la columna GK y aumenta la participación de la fuente de ingreso por trabajo remunerado en el total, aunque los porcentajes de explicación siguen siendo constantes. En resumen, puede argumentarse, existen dos principales resultados:

a) Si se agregará el ingreso universal básico con la finalidad de complementar la escasez de ingresos por falta de empleo, se calcula que cerca de 12 millones de

personas (3.3 millones de hogares) se encontrarían por encima del umbral anterior de pobreza. Este número de personas dejaría de ser pobre, de acuerdo al umbral de pobreza.

b) Además, la desigualdad de ingresos, explicada en su conjunto por falta de trabajo remunerado entre los hogares, medida por el coeficiente de Gini, pasaría de 0.46 a 0.34, en tan sólo un año.

Conclusiones

Son dos principales problemas sociales en México desde 1984, de acuerdo con las diferentes encuestas que publica el Inegi: pobreza y desigualdad. Actualmente, existen poco más de 40 millones de personas que tienen un ingreso por trabajo remunerado menor a 750 pesos mensuales (menos de 2 dólares diarios) cifra inferior al línea de bienestar mínima

mensual que calcula Coneval. En términos absolutos, de acuerdo con los resultados de la investigación, el número de personas en situación de pobreza incremento 33% en 34 años, como consecuencia de la escasez de ingresos por trabajo remunerado, aún con la aplicación amplia de diferentes programas sociales, es más, en la última década, el incremento de personas en situación de pobreza es mayor que el mismo ritmo de crecimiento de la población total. En este trabajo se simularon los efectos de una posible aplicación de un ingreso universal básico. Los resultados muestran efectos positivos: por un lado

disminuye la desigualdad de ingresos y disminuye el número de personas que se encontraban por debajo del umbral que se estableció en esta investigación. Por otra parte, se realizó un ejercicio de su posible costo y financiamiento, se muestra que con una reordenación de la política del gasto e ingresos del Estado, el próximo gobierno podría tener la capacidad de establecer un ingreso universal. Debe quedar claro, el propósito de esta investigación fue simular la aplicación de un ingreso universal básico que permitiera analizar sus posibles efectos en el tema de pobreza y desigualdad. **B**

Anexo

Programa social de Sedesol	Objetivo	Apoyos que brinda el programa
Pensión para adultos mayores	A personas de 65 años en adelante, mexicanas y mexicanos por nacimiento o con más de 25 años viviendo en el país y que no reciben ingresos superiores a 1,092 pesos por jubilación o pensión de tipo contributivo.	Apoyos económicos de 580 pesos mensuales con entregas bimestrales. 1,160 pesos por concepto de pago de marcha que se entrega por única ocasión a la persona representante cuando la o el beneficiario fallece. Inclusión al Sistema Financiero Nacional mediante la entrega de una tarjeta bancaria donde se depositan los apoyos económicos del programa (localidades con bancos). Pláticas y talleres con temas en beneficio de las personas adultas mayores. Ferias de apoyos y servicios institucionales para promover la obtención de la credencial del Inapam, el acceso al Seguro Popular y el cuidado de la salud. Apoyos para la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día para la atención de la población adulta mayor.
Empleo temporal	Otorga apoyos a las personas de 16 años en adelante que tengan una disminución en sus ingresos o en su patrimonio por situaciones económicas adversas o desastres, a cambio de su participación en proyectos del programa.	Para la ejecución de proyectos, se considera, de forma general, 70% del presupuesto asignado para el pago de jornales; 24.7275% para la adquisición o renta de herramientas, materiales, maquinaria, equipo o costos de transporte; y 5.2725% para gastos de operación. En la modalidad de "PET inmediato" y "proyectos de mejoramiento del entorno físico e infraestructura comunitaria", la aplicación y el ejercicio de estos recursos, de forma general, no estará sujeta a cubrir criterios de porcentaje para jornales y materiales, número máximo de jornales o número de jornales por ejercicio fiscal, manteniéndose para los beneficiarios el requisito de tener al menos 16 años de edad. Los apoyos económicos consisten en el pago de jornales, que equivalen a 99% del salario mínimo vigente.

<p>Estancias infantiles para el apoyo a madres trabajadoras</p>	<p>A madres, padres solos y tutores que buscan empleo trabajan o estudian, y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año de edad y hasta un día antes de cumplir los 4 años. En caso de niñas y niños con alguna discapacidad, el requisito de edad se extiende hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad.</p>	<p>Apoyo de hasta 900 pesos mensuales, por cada niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años; así como de hasta 1,800 pesos cada mes, por niña o niño con alguna discapacidad, de entre 1 año y hasta un día antes de que cumpla los 6 años de edad. El máximo es de tres apoyos por hogar, salvo en casos de nacimientos múltiples. Este apoyo se entrega a la persona responsable de la estancia infantil y la madre o padre deben cubrir la diferencia de la cuota que fije la responsable de la estancia infantil, si la situación lo amerita.</p>
<p>Atención a jornaleros agrícolas</p>	<p>A las personas de 16 años o más que laboran como jornaleros y jornaleras agrícolas, así como a los integrantes de su hogar. Estímulos económicos a los hogares jornaleros cuyos niños y niñas permanecen estudiando. Los apoyos se otorgan en montos que van desde 178 pesos hasta 669 pesos mensuales, dependiendo del grado escolar y el género de cada niña o niño.</p>	<p>Estímulos económicos a los hogares jornaleros cuyos niños y niñas permanecen estudiando. Los apoyos se otorgan en montos que van desde 178 pesos hasta 669 pesos mensuales, dependiendo del grado escolar y el género de cada niña o niño. Apoyos económicos por 800 pesos, por un máximo de 3 ocasiones al año, cuando las y los jornaleros arriben a las regiones agrícolas en donde van a trabajar. Apoyos alimenticios en especie a niñas y niños menores de 14 años provenientes de hogares jornaleros que acudan a los comedores instalados por el programa en los campos agrícolas.</p>
<p>3 X1 para migrantes</p>	<p>Contribuye a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en proyectos de infraestructura social, servicios comunitarios, educativos y proyectos productivos conanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de migrantes mexicanas y mexicanos en el extranjero.</p>	<p>El esquema de financiamiento es 3 x 1; es decir, por cada peso que aporta el Club de Migrantes, el gobierno Federal, el gobierno estatal y el gobierno municipal, aportan otro peso (de ahí que el programa lleva por nombre "3 x 1 para Migrantes"), con lo que se obtiene la siguiente mezcla financiera: Club de Migrantes 25%, Sedesol 25%, Gobierno Estatal 25% y gobierno municipal 25%. En caso de que no hubiese aportación.</p>
<p>Seguro de vida para jefas de familia</p>	<p>Otorga un seguro de vida a las madres jefas de familia en situación de carencia o pobreza mediante su incorporación al programa, y en caso de que fallezcan, darles a sus hijos un apoyo económico que incentive su ingreso o permanencia en el Sistema Educativo Nacional.</p>	<p>Un seguro de vida a las madres jefas de familia; a las hijas e hijos en orfandad materna de recién nacidos hasta 23 años, un apoyo económico mensual (se entrega de forma bimestral), conforme al grado escolar que corresponda, de acuerdo a los siguientes montos: Los apoyos se otorgarán a partir de la entrada en vigor del programa (1 de marzo de 2013), y con retroactividad, en caso de aplicar, un día posterior a la fecha de fallecimiento de la jefa de familia. Recién nacido y hasta preescolar 300 pesos; primaria 550 pesos; Secundaria 770 peso; Media superior 990; Superior 1100 hasta 2040.</p>
<p>Comedores comunitarios</p>	<p>Para incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria.</p>	<p>A fin de apoyar la operación del comedor, se establece una cuota de recuperación que será de hasta 10 pesos. Las personas que asisten al comedor podrán cubrir la cuota de recuperación en especie, mediante la participación en la ejecución de las actividades dentro del comedor a razón de una jornada de trabajo al día, la cual será equivalente al monto de un jornal del Programa de Empleo Temporal (PET), teniendo derecho a recibir hasta dos raciones alimenticias al día para tres personas.</p>

<p>Prospera</p>	<p>Para que las familias que viven en pobreza extrema mejoren su alimentación, salud, educación y puedan acceder a créditos preferenciales, ahorro y seguros, además de tener la posibilidad de emprender proyectos productivos; entre otros beneficios.</p>	<p>Alimentación: Apoyo alimentario: 335 pesos mensuales para mejorar la alimentación y nutrición familiar. Apoyo alimentario complementario: 140 pesos mensuales para contribuir al gasto familiar por el alto costo de los alimentos. Apoyo infantil: 120 pesos mensuales por cada niña o niño de 0 a 9 años de edad. Se entregan máximo tres apoyos por familia. Apoyo a adultos mayores: 370 pesos al mes por cada adulto mayor que no es atendido por el Programa Pensión para Adultos Mayores. Educación: Se entregan becas según el grado escolar de los becarios, cuyas edades deben ir de los 6 a los 22 años: Primaria: entre 175 y 350 pesos mensuales. Secundaria: entre 515 y 570 pesos mensuales para los hombres y entre 540 y 660 pesos mensuales para las mujeres. Educación media superior: entre 865 y 980 pesos mensuales para hombres y entre 990 y 1,120 pesos mensuales para las mujeres. También hay becas para las y los estudiantes con alguna discapacidad que asisten a escuelas de educación especial con formación para el trabajo, llamados Centros de Atención Múltiple Laboral. Los apoyos son los mismos que los otorgados para la educación media superior. Todos los apoyos son mensuales, pero se entregan cada dos meses. En la Beca de Educación-Manutención SEP-PROSPERA para nivel superior, los apoyos van de 750 a 1,000 pesos mensuales.</p> <p>Apoyo en dinero para útiles escolares: primaria: 235 pesos al comenzar el año escolar y 115 pesos para reposición de útiles. secundaria, educación media superior y Centros de Atención Múltiple: 440 pesos por una sola vez al comenzar el año escolar. Las y los alumnos de Prospera que estudian en escuelas atendidas por los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) de la Sep en los niveles de primaria y secundaria podrán recibir un paquete de útiles escolares en lugar de dinero. Apoyo monetario de "Jóvenes con Prospera": es de 4,890 pesos por una sola vez, para que los jóvenes concluyan la educación media superior antes de cumplirlos 22 años. Apoyo monetario por certificación de secundaria o bachillerato: se ofrece a las y los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que obtienen la certificación de educación secundaria, y a los de 22 a 29 años que obtienen la certificación de bachillerato general, a través de la acreditación de la Sep.</p>
<p>Apoyo a las instancias de mujeres en los estados</p>	<p>Contribuye a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres, apoyando proyectos anuales y acciones específicas que promueven y operan las 32 Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (Imef), en coordinación con diversas instituciones públicas y sociales.</p>	<p>Contribuye a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres, apoyando proyectos anuales y acciones específicas que promueven y operan las 32 Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (Imef), en coordinación con diversas instituciones públicas y sociales.</p>

<p>Programa de coinversión social</p>	<p>A actores sociales que desean implementar proyectos para impulsar el desarrollo de grupos, comunidades o regiones en situación de vulnerabilidad o exclusión, que cumplan con los criterios de selección establecidos en las reglas de operación del programa. El programa fomenta la participación de dos diferentes tipos de actores sociales: organizaciones de la sociedad civil, e instituciones de educación superior y centros de investigación.</p>	<p>El programa otorga, mediante concursos públicos, recursos para el desarrollo de proyectos presentados por los actores sociales, de conformidad con lo establecido en las convocatorias publicadas por la instancia ejecutora. Los apoyos que brinda el Pcs son recursos públicos catalogados como subsidios, por lo que los actores sociales estarán sujetos a la normatividad correspondiente. El monto máximo de recursos que podrá otorgarse por proyecto se establecerá en cada convocatoria, en función de las características y objetivos de la misma. En ningún caso se podrá otorgar más de 1,000,000 de pesos por proyecto. Es necesario contar con los recursos necesarios para la coinversión, la cual será como mínimo de 20% del costo total del proyecto. La coinversión podrá darse en términos monetarios y no monetarios.</p>
<p>Fomento a la economía social</p>	<p>Contribuye a mejorar el ingreso de personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades y medios de los organismos del sector social de la economía, así como de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas.</p>	<p>A personas organizadas en sociedades cooperativas, ejidos, comunidades, organizaciones de trabajadores, y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, entre otras formas de organización; en todo el país. A personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar, organizadas en grupos sociales y que habitan en las siguientes zonas de cobertura: a) Las zonas de atención prioritaria rurales. b) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas) Las localidades de alta y muy alta marginación con menos de 15,000 habitantes.</p>
<p>Abasto rural diconsa</p>	<p>A familias que habitan en localidades de alta o muy alta marginación que tengan entre 200 y 14,999 habitantes, y que no cuenten con abasto de productos básicos.</p>	<p>Facilita la compra de productos de la canasta básica a un precio más bajo, con un ahorro mayor al 15%, para beneficiar la economía de las familias atendidas. Realiza el abasto de productos complementarios de primera necesidad para las familias que habitan en localidades alejadas.</p>
<p>Abasto social de leche Liconsa</p>	<p>Apoya a los miembros de los hogares beneficiarios mediante el acceso a leche de calidad a bajo precio.</p>	<p>El acceso al consumo de leche fortificada de calidad a muy bajo precio. Cada beneficiario recibe hasta 4 litros de leche a la semana; el máximo que puede recibir un hogar son 24 litros a la semana.</p>
<p>Fomento a las artesanías</p>	<p>Para apoyar la actividad artesanal, mejorar los ingresos de las y los artesanos mexicanos, y ofrecer capacitación en la elaboración y comercialización de sus artesanías.</p>	
<p>Subsidios a programas para jóvenes</p>	<p>Fomenta la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo, mediante servicios relacionados con educación, participación social, trabajo y salud. Existen dos vertientes para este programa.</p>	

Personas con discapacidad	Sirve para asegurar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral.	
Servicios a grupos con necesidades especiales		

Bibliografía

- Lerman, R. I., and S. Yitzhaki. 1985. *Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States*. *Review of Economics and Statistics* 67: 151-156.
- Lopez-Feldman, Feldman, A. 2006. *Decomposing Decomposing inequality inequality and obtaining marginal effects*. *The Stata Journal* 6:106- 111
- Raventós, Daniel (2007): *Basic Income. The Material Conditions of Freedom*, London, Pluto Press.
- Raventós, Daniel (coord.) (2001): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, Ariel.
- Stark, O., J. E. Taylor, and S. Yitzhaki. 1986. *Remittances and inequality*. *Economic Journal* 96: 722- 740.
- Van Parijs, Philippe y Yannick Vanderborght (2006): *La renta básica: una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, Barcelona, Paidós.

Ingreso básico universal en México: reflexiones sobre su pertinencia, factibilidad e implementación

Erick R. Caballero Elizalde

“Pero mientras los hombres consuman lo mejor de su vida y de su energía en librarse de los más bajos dolores –de la miseria, de la opresión–, será imposible que logren alcanzar propósitos superiores e ideales más altos”

Manuel Gómez Morin

Introducción

Aún después de 14 años transcurridos de un nuevo siglo,¹ 1 de cada 5 mexicanos les resulta imposible costear una alimentación básica, incluso ocupando la totalidad de sus ingresos para dicha finalidad. Aún más perturbador resulta observar que esta proporción es casi idéntica a lo registrado en 1992 (Coneval, 2014).

De forma paralela, nuestro país muestra alarmantes niveles de concentración de la riqueza (Gini 2018=0.48), y que, al igual que los niveles de pobreza alimentaria, son prácticamente los mismos a los observados a inicios de la última década del siglo XX (Gini 1992=0.51).

Las explicaciones de por qué hemos llegado a tal situación suelen converger, de

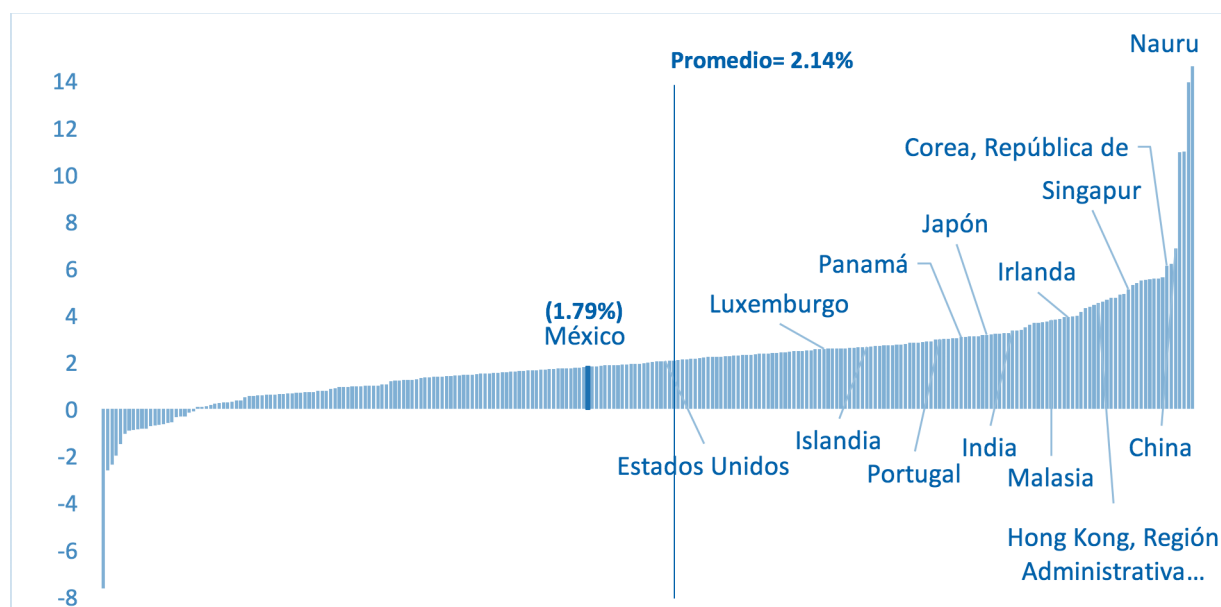
inicio, en la falta de crecimiento económico. Entre 1960 y 2016, nuestro país ha crecido a una tasa promedio de 1.79%, mientras que economías con entonces niveles similares de riqueza, como Corea del Sur (República de Corea), lograron crecer a tasas de 6.12% promedio.

Difícilmente pueden ser ignoradas las consecuencias de la falta de crecimiento económico, siendo, o no, observador de estadísticas. Sin embargo, ubicar la línea que divide la responsabilidad entre la falta de crecimiento y la falta de distribución suele ser una tarea compleja.

La noción que el crecimiento económico genera por sí mismo mecanismos de justa distribución de la riqueza ha encontrado cada vez menos adeptos, pero, dada la falta de dinamismo en nuestro país, resulta aún más difícil determinar un juicio al respecto. Lo que sí es visible es que México no ha podido enfrentar de forma cabal con la falta de crecimiento económico, ni con la desmedida concentración de la riqueza, ni con los altos niveles de pobreza de su población entre su población.

¹ El periodo en el cual se basa esta investigación comprende los años 1992-2014, debido a que es el tiempo en el cual la metodología de medición de pobreza permite realizar una comparación interanual. Para más información al respecto consultar: Albarrán Elizabeth. “Medición de ingresos de familias enfrenta a Inegi y Coneval”. Periódico *El Economista*. Julio 17, 2016. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Medicion-de-ingresos-de-familias-enfrenta-a-Inegi-y-Coneval-20160717-0103.html>. Revisado en febrero de 2017.

Gráfica 1: Tasa de crecimiento económico (PIB per cápita promedio) de 255 naciones 1960-2016



Elaboración propia con datos de (Banco Mundial, 2018).

Es por esta razón que, a la luz de un inevitable cambio de régimen, nuestro país debe debatir con absoluta seriedad sobre estos dos asuntos de máxima trascendencia, como crecer económicamente, y como distribuir la riqueza generada. El presente trabajo versa sobre la segunda cuestión, concentrándose en una propuesta que, de acuerdo con sus adeptos² promete erradicar la pobreza, y reducir las excesivas desigualdades, propiciando con ello un mejor futuro. Esto es el Ingreso Básico Universal (IBU).

A partir del sentimiento de temor a lo nuevo, originado por prejuicios, muestro en el presente documento un análisis que en buena medida refleja mi proceso cognitivo acerca del IBU. ¿Qué es el IBU?, ¿Mis prejuicios e ideología están por encima de lo que sugiere la evidencia empírica?, ¿México necesita un IBU?, ¿Hay evidencia que sustente su eficiencia, o falta de ella?, ¿Es factible una política de

IBU en México?, ¿De desarrollarse, cuál debería de ser el camino por seguir en su implementación?

Resultado de la búsqueda de respuestas a estas interrogantes, lo presentado en este documento arrojó evidencia que sugiere que la implementación en México del IBU, no sólo es oportuna y factible presupuestalmente, sino que también resulta en ser una condición necesaria, más no suficiente, para erradicar la pobreza en todas sus distintas dimensiones.

Entre los resultados cuantificables más sobresalientes, aunados a la evidente erradicación de la condición de pobreza extrema, se determinó que el IBU puede conducir a mostrar niveles mínimos históricos de pobreza, así como establecer un índice Gini de hasta 0.38. (En 2014 el índice Gini fue de 0.491 sin transferencias gubernamentales, y 0.435 con transferencias), niveles similares a los registrados en naciones como España. Esto a un costo del 6.1% del PIB a valores de 2014.

² Entre los cuales, a partir de la presente investigación, me considero uno de ellos.

Sin embargo, se denota que existen otros planteamientos que, con menores montos de IBU, tienen grandes resultados, y menores costos agregados, como es el caso de la propuesta de (Scott, 2012), donde un IBU de \$400 tendría un costo de entre 1.8% y 3.7%.

Como se ha observado en la implementación de las reformas estructurales en México, cuando las modificaciones a los ordenamientos que impulsan grandes transformaciones del país no se acompañan de una correcta implementación, suelen conducir a efectos no esperados y mucho menos deseados. Por esta razón, partiendo de la factibilidad y de los beneficios que representa implementar una política de IBU en México, esbozo, a manera

de etapas en las cuales se propone realizar la implementación de una política de IBU:

La implementación de una política de IBU por regiones geográficas es un razonamiento que busca utilizar lo que por siglos ha sido una desgracia nacional, la marcada aglomeración geográfica de la pobreza, y su estrecha relación con la localización de las distintas comunidades indígenas. Si bien, la condición de pobreza afecta a muy distintos segmentos de la población, la situación de despojo y marginación a la que han sido objeto las comunidades indígenas, proveniente desde la Época Colonial, requiere de atención prioritaria, como una cuestión de justicia histórica.

Etapa	Descripción	Tiempo
1ª	Realización de "Evaluaciones Aleatorizadas" que midan el impacto, y verifiquen resultados teóricos esperados a muestras de población con significancia estadística.	3 años
2ª	Otorgamiento de IBU a población beneficiada con Programa de Inclusión Social Prospera.	1 año
3ª	Otorgamiento de IBU a regiones A y B (de urgente implementación) de acuerdo con índice LISA.	3 años
4ª	Otorgamiento de IBU a regiones C, de acuerdo con índice LISA.	4 años
5ª	Otorgamiento de IBU a regiones D y E, de acuerdo con índice LISA.	5 años
6ª	Evaluación de resultados, y replanteamiento de objetivos.	4 años
Total		20 años

de propuesta personal, las generalidades que debería tener la implementación de una política con visión nacional.

Partiendo de la acentuada divergencia económica regional en México, y estudiando algunas de sus principales causas históricas, se utilizó el índice de asociación local espacial de Anselin-Moran (LISA), para medir y detectar la aglomeración geográfica de municipios con altas tasas de población con ingresos por debajo de la línea mínima de bienestar.

A partir de los resultados obtenidos, se obtuvo una regionalización funcional de la pobreza a nivel municipal, estratificada en 5 niveles. Priorizando las aglomeraciones donde la pobreza es mayor, se establece una serie

Para concluir este apartado, se advierte al lector que la presente investigación no representa un posicionamiento o argumento oficial de candidatos, plataformas, o propuestas de implementación de políticas públicas, salvo en los casos que así sea referido. La información aquí vertida es, en cambio, una serie de reflexiones elaboradas por el autor a partir del llamado a la acción del candidato presidencial Ricardo Anaya, y de la formalización de la plataforma electoral de la Coalición Por México al Frente.

Mapa 1: Análisis espacial Hot-Spot municipal, por tasa de población con ingresos por debajo de la LMB



Elaboración propia con datos de (CONEVAL, 2014).

II. El natural temor a lo “nuevo”

Desde su planteamiento como alternativa a la política social basada en sistemas de transferencias de efectivo condicionadas (CCT), el Ingreso Básico Universal, siendo elemento del conjunto de políticas de transferencias en efectivo incondicionales (UCT), ha despertado todo tipo de sentencias.

Desde las absolutamente favorables, hasta las completamente hostiles, pocas de estas opiniones se han visto acompañar de evidencia que sustente lo que se asegura, y eso ha ocasionado a que un debate que debiera estar centrado en análisis de política pública se desarrolle en un ambiente de prejuicios, argumentos subjetivos, y opiniones insustanciales.³

Es genuino opinar que regalar dinero a todas las personas, aún si no lo necesitan, sin condición ni ataduras, sustentada en la recaudación fiscal, suena a una pésima idea.

Intuitivamente, las personas podríamos creer que esto representaría un claro incentivo al ocio, en detrimento del trabajo, y a la adquisición de bienes y servicios que poco o nada estarían asociados al desarrollo humano.

Influenciada por la Física, en específico por la 3ª Ley de Newton, la ciencia economía adoptó la noción que toda acción conlleva un costo, y por supuesto, el IBU debe ser entendida necesariamente en estos términos. Realizar una reingeniería de la política social de un país debe ser costoso, por lo que la idea que esta política sería posible sólo bajo el sustento de elevar la carga impositiva, o aumentando el nivel de deuda pública pareciera válida. Sin embargo, ¿todo esto se sustenta en evidencia empírica, o en prejuicios?

III. Definición del ingreso básico universal

El IBU se define como una política de transferencias incondicionales de efectivo (UCT), en el cual se otorga un monto definido de dinero, de forma periódica e individualizada, a la totalidad de un conjunto de población.

³ Se confiesa al lector, que el autor se ubicaba, en un principio, en estas posiciones.

Los programas UCT no son inéditos en la política pública de combate a la condición de pobreza. Diversos programas se han establecido alrededor del mundo, con carácter transitorio, o acotado a pequeños segmentos de población. La originalidad del IBU radica en que los experimentos tienen como objetivo cubrir a toda la población, desde pequeñas ciudades como Dauphin, en Canadá (Forget, 2011), ciudades grandes y con crecimiento económico como Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 2017), hasta naciones con poblaciones atípicamente grandes, como la India (Khosla, 2018).

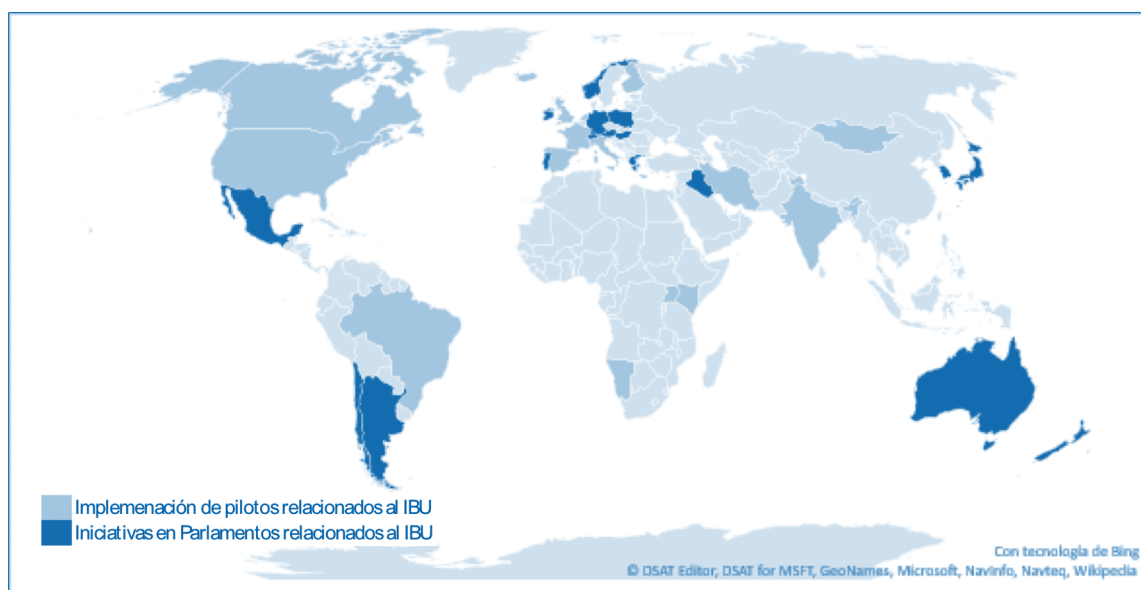
Por el momento, todos los programas se desarrollan, o desarrollaron, bajo el concepto de “pilotos”, y con razón. La cantidad de recursos públicos requeridos para implementar el IBU no es menor, por lo que la recolección de una gran cantidad de evaluaciones y métricas, que permitan comprobar la eficiencia que la teoría contempló se considera un punto crucial.

IV. La pertinencia de una política de ingreso básico universal en México

En México, la política social tiene como principal objetivo el otorgar a la población los derechos establecidos en la Constitución Política, donde se establece que todas las personas, mujeres y hombres como iguales ante la ley, tienen derecho a una alimentación nutritiva, suficiente, y de calidad, protección de la salud, a una vivienda digna y decorosa, entre otros.

Además, establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, y que, mediante la competitividad, el fomento al crecimiento económico, y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. ¿Con estas directrices y medios, qué tan bien ha realizado el Estado mexicano su responsabilidad?

Mapa 2: Naciones donde se han elaborado pilotos o iniciativas de ley sobre el IBU



Elaboración propia con datos de (BIEN, 2018).



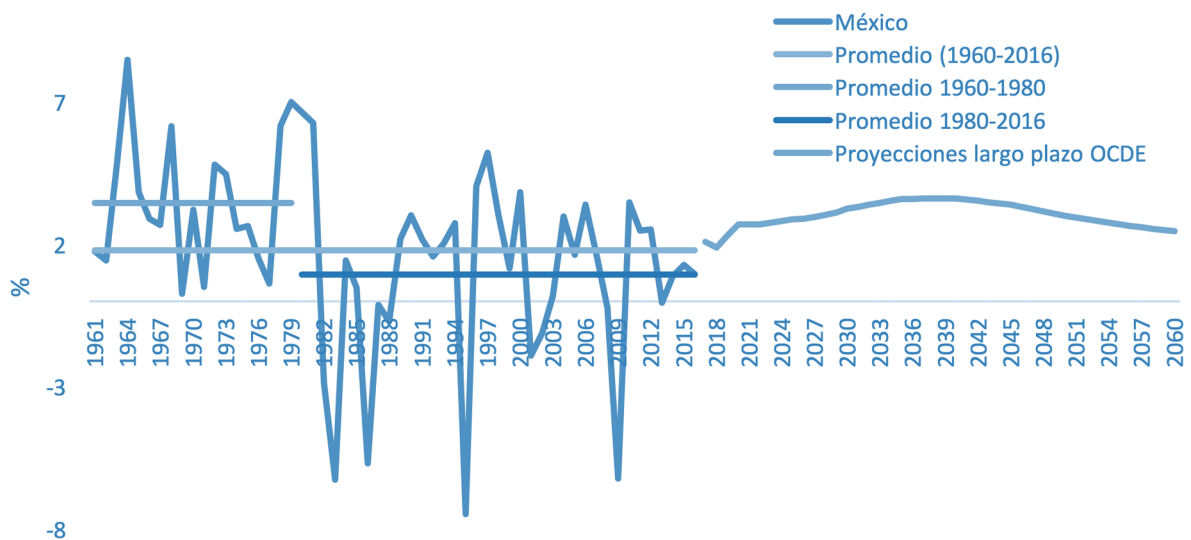
Ilustración 1: Política social en México (Objetivos y medios).

A. Crecimiento económico

Entre 1960 y 2016, la tasa de crecimiento económico promedio de México ha sido 1.79%, sin embargo, entre 1980 y 2016 esta tasa se contrajo a 0.93% (Banco Mundial-OCDE, 2018), y aunque sumamente optimista, las proyecciones de 2017 a 2060 muestra una tasa promedio de 3.03% (OCDE, 2018).

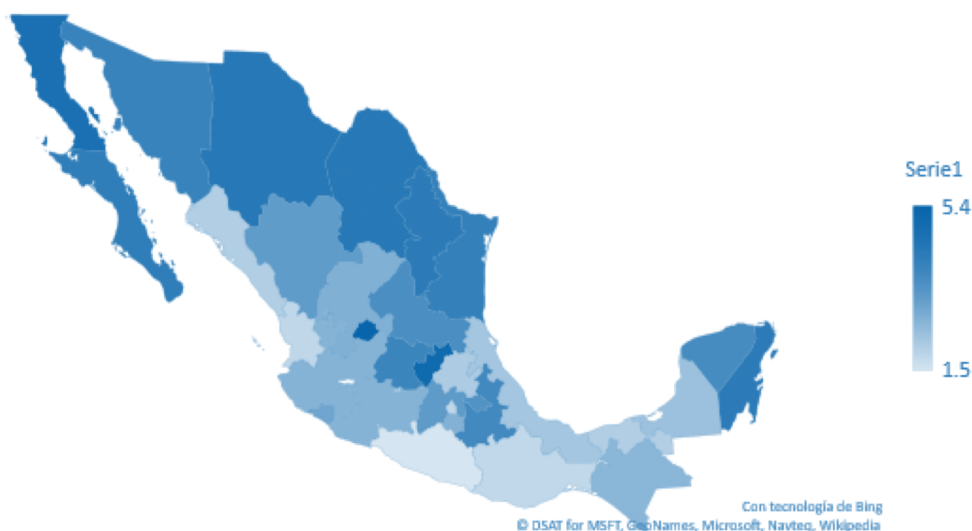
Sin embargo, el análisis exclusivo del crecimiento económico nacional por medio de una variable promedio agregada, como es el caso del PIB per cápita nacional, resulta insuficiente. La realidad económica de nuestro país parece estar dividida en dos, una parte ligada a un sector dinámico, con altas tasas de crecimiento, y otras entidades que, con el transcurso del tiempo, se han quedado rezagadas.

Gráfica 2: Crecimiento del PIB per cápita en México, registros y proyecciones a largo plazo 1960-2060



Elaboración propia con datos de (Banco Mundial y OCDE).

Mapa 3: Entidades federativas por tasa de crecimiento del PIB promedio 1994-2006



Elaboración propia con datos de (CEFP, 2006).

Esta división muestra una clara correlación geográfica. Por una parte, las entidades que se han especializado en industrias manufactureras (Norte), extracción petrolera (Sur del Golfo), y turismo (Península de Yucatán), que han sido beneficiadas de una economía cada vez más abierta, y de los tratados de libre comercio. Y, en contraposición, las entidades que no han logrado consolidar la creación de un motor interno de desarrollo (Sur, y litoral del Pacífico). En resumen, el fomento del Estado al crecimiento económico en México a nivel agregado es insuficiente, y a nivel regional, muestra resultados divergentes.

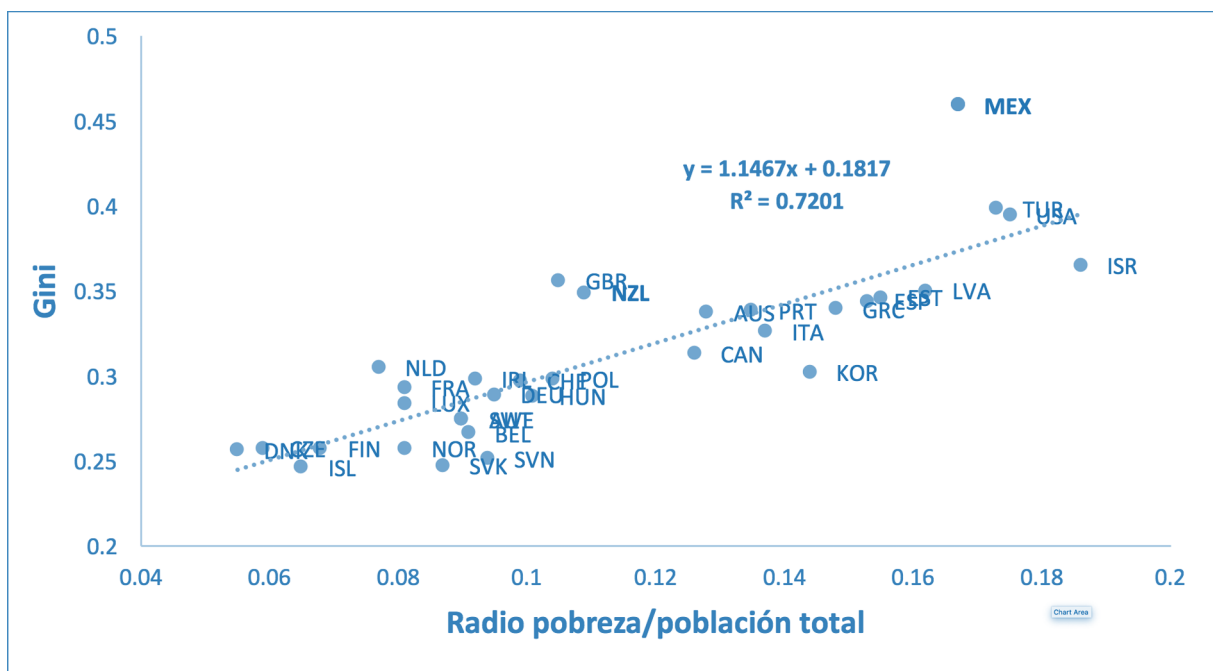
Dicha divergencia de resultados, como lo veremos en los siguientes apartados, han generado distintas problemáticas a las personas, entre desigualdad, y empleo informal o precario.

B. Desigualdad

En lo que respecta a la medición de la desigualdad en el ingreso de las economías, se suele utilizar el índice Gini (G). Un estadístico que toma valores entre 0 y 1, y que determina qué tan concentrada es la riqueza de una nación. Así, de obtenerse un $G=1$ significaría que una sola persona posee toda la riqueza de una economía, en caso contrario, si $G=0$, significaría que la riqueza está distribuida perfectamente entre toda la población. Dada esta explicación, las economías con menores niveles de pobreza suelen ser más equitativas (índice Gini bajo).

México es el país con mayor desigualdad de ingresos de entre los países de la OCDE, teniendo un índice Gini de 0.459, además de ser el 4º con mayor cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza en relación con la población total (Banco Mundial-OCDE, 2018).

Gráfica 3: Relación lineal entre desigualdad y tasa de pobreza 2014



Elaboración propia con datos de Banco Mundial.

Se debe dejar claro que ciertos niveles de desigualdad en los ingresos no son por sí mismos malos, estos pueden derivar del esfuerzo individual o la inventiva. Los ejemplos de naciones que han buscado a toda costa una igualdad perfecta han terminado, generalmente, en grandes desastres sociales y económicos, llegando incluso al exceso de sólo distribuir la pobreza. Lo que resulta injustificado es que, dentro de una sociedad, exista un segmento de población a la que le sea imposible contar con un mínimo nivel de alimentación, como es el caso de México.

Además, la evidencia ha mostrado que la desigualdad en ingresos resulta importante para el crecimiento económico. Cuando la proporción del ingreso aumenta en el 20% de la población más rica, el PIB tiende a disminuir en el mediano plazo; y en contraste, el aumento en la proporción del ingreso hacia el 20% de la población más pobre, tiende a aumentar el PIB (Dabla-Norris, 2015).

También se sabe que grandes diferencias en la distribución de la riqueza suele ser un indicador de una economía que enferma, y que, al perpetuarse esta situación por el tiempo, suele evolucionar a problemáticas sociales trágicas.

El trabajo “Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico’s Drug War”, elaborado por los investigadores del Banco Mundial Ted Enamorado y Carlos Rodríguez-Castelán, abordó el efecto que tienen las variaciones en la desigualdad del ingreso y la incidencia de crímenes violentos. No era la primera ocasión en que se intentaba establecer una relación causal, sin embargo, fue mediante un contexto único, generado por la política de combate al narcotráfico en México entre 2007 y 2010 que lograron resultados estadísticamente significativos.

Al analizar una serie histórica de la incidencia de homicidios en 2,000 municipios, se encontró que el incremento de 1 punto del índice

Gini generaba un incremento superior al 36% en el número de homicidios relacionados al crimen organizado por cada 100 mil habitantes (Enamorado, 2014).

Lo anterior, lo explican por la combinación de 3 factores: primero, la proliferación en ganancias y oportunidades de empleo desarrollados en la industria del crimen organizado; segundo, la menor oferta de empleo legal; y tercero, la baja probabilidad de ser enjuiciado al participar en actividades ilegales, propiciado por una política pública que no se acompañaba de instituciones solidas.

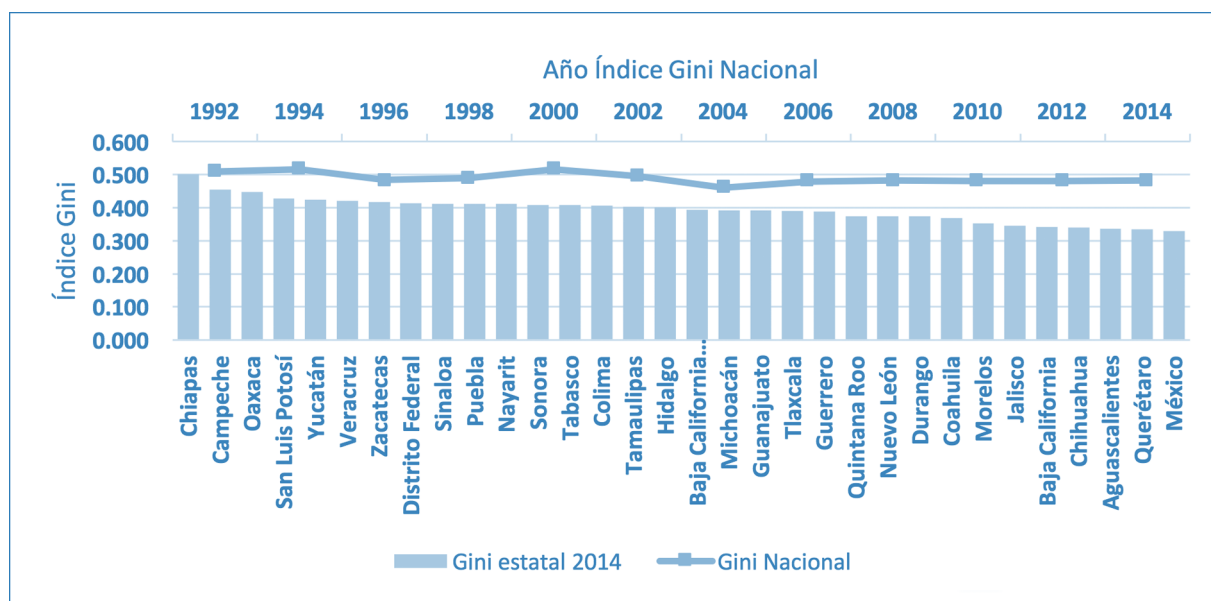
Es así como las comunidades con mayores niveles de desigualdad generaron un caldo de cultivo para la violencia; y en la medida en que dichas desigualdades no sean combatidas, el tiempo hará cada vez mayores estragos en estas sociedades, con mayores niveles de crimen y destrucción del tejido social.

El combate a los excesivos niveles de desigualdad, entonces, puede entenderse como una política pública de pacificación nacional.

Dado este contexto, la desigualdad del ingreso en nuestro país se ha mantenido alto y prácticamente constante desde la década de 1990. Hasta 2014, el índice Gini sólo mostró una reducción de 0.028, registrando el punto mínimo en el año 2004, cuando la variable se ubicó en 0.460.

Para 2014, las entidades con mayores niveles de desigualdad fueron Chiapas, Campeche, y Oaxaca, mientras que las entidades con menor desigualdad fueron Estado de México, Querétaro, y Aguascalientes.

Gráfica 4: Evolución índice Gini nacional (1992-2014), e Índice Gini de entidades (2014)



Elaboración propia con datos de (Banco Mundial) y (México, ¿Cómo vamos?).

C. Empleo

Se estima que para cubrir el aumento en la población económicamente activa (PEA), es decir, la población que estando en edad de trabajar, trabaja o buscan trabajar, nuestro país requiere crear 1.2 millones de empleos al año. Sin embargo, esta cantidad no se ha observado en la temporalidad que ocupa a esta investigación.

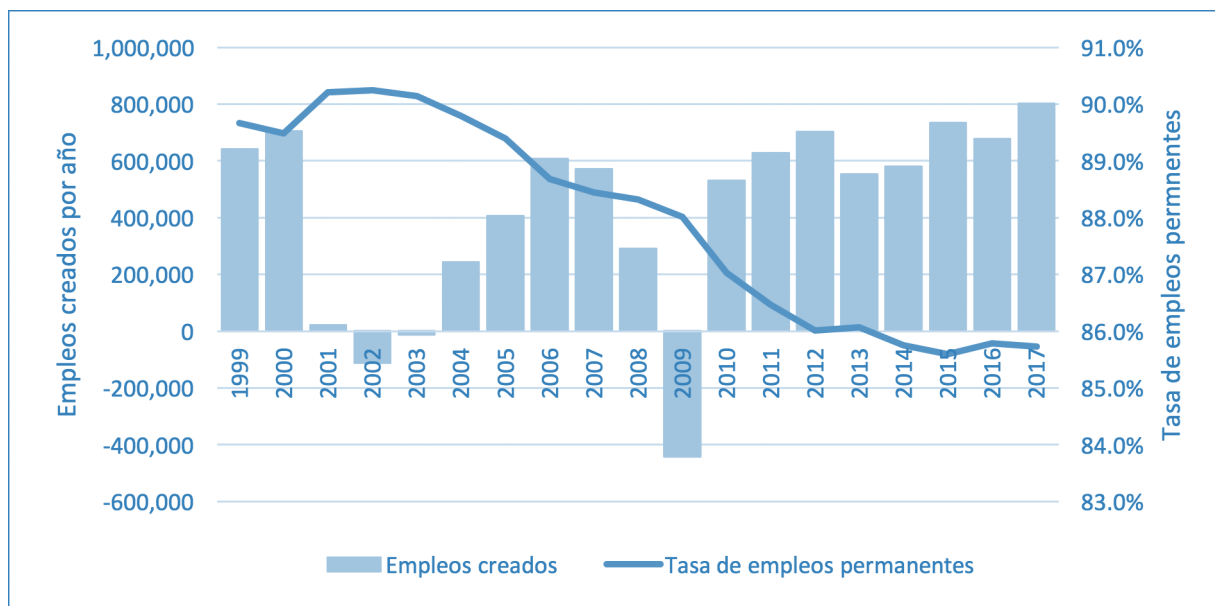
En una nación que no crece económicamente, y con amplios niveles de desigualdad, es común que ocurran dos situaciones: 1) las condiciones laborales se encarezcan con el paso del tiempo y, 2) se desarrolle un sector económico informal, que atraiga a la población que el sector formal no ocupa. Lo anterior, es la realidad que vive el mercado laboral en nuestro país.

1) Encarecimiento de las condiciones laborales

El empleo formal se contabiliza por medio de las personas nuevas afiliadas al IMSS, y para 2017 esta cifra logró superar los 800 mil empleos, por lo que se considera como una “cifra histórica” no observada en la temporalidad que respecta a esta investigación. Siendo así, el gobierno Federal se ha vanagloriado por el mérito que esto, dice, representa (Ramos, 2017).

Lo que las estadísticas oficiales están omitiendo es que los empleos creados, históricos en volumen, han sido a costa de peores condiciones laborales. Ejemplo de lo anterior es la situación de los puestos que se han generado, cuando en el año 2002 la tasa de empleos permanentes alcanzó el 90.3%, para el año 2017 la misma tasa decreció hasta un nivel del 85.7%.

Gráfica 5: Creación de empleos, y tasa de empleos permanentes 1999-2017



Elaboración propia con datos de Stps.

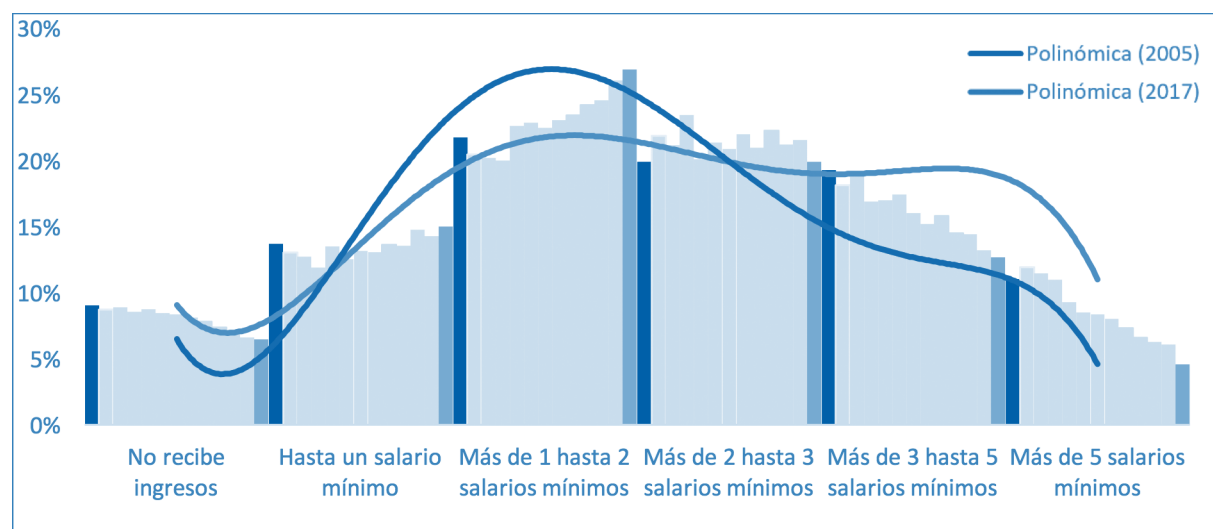
Lo anterior podría entenderse como un ajuste natural en la dinámica laboral mundial, donde el aumento en la proporción de empleos eventuales obedece a que las personas trabajan cada vez más por proyectos. Sin embargo, este indicador también muestra que los trabajadores tendrán que hacerse cargo de prestaciones que no ofrecen los empleos eventuales, como es un sistema tripartito (gobierno, empresa, empleado) para el retiro, y salarios 21% inferiores a los de empleos permanentes (Flores, 2016). Este último tema, el salarial, no sólo está afectando a los trabajadores eventuales, sino a la totalidad del mercado.

remuneraciones altas, y un aumento en los empleos con bajos salarios.

Incluso a nivel agregado, la desigualdad se está haciendo notar. La clasificación funcional del PIB muestra cual es la proporción de la riqueza de las naciones que va a los trabajadores en forma de salarios (masa salarial), y a la proporción que va a capital. En nuestro país, la proporción de masa salarial respecto al PIB (Y/PIB) no sólo se ha mantenido en bajos niveles, sino también, ha mostrado una tendencia decreciente.

Si bien, es cierto que esta tendencia se observa a nivel global (OIT-OCDE, 2015), en

Gráfica 6: Proporción de empleos por múltiplos de SM (2006-2017)

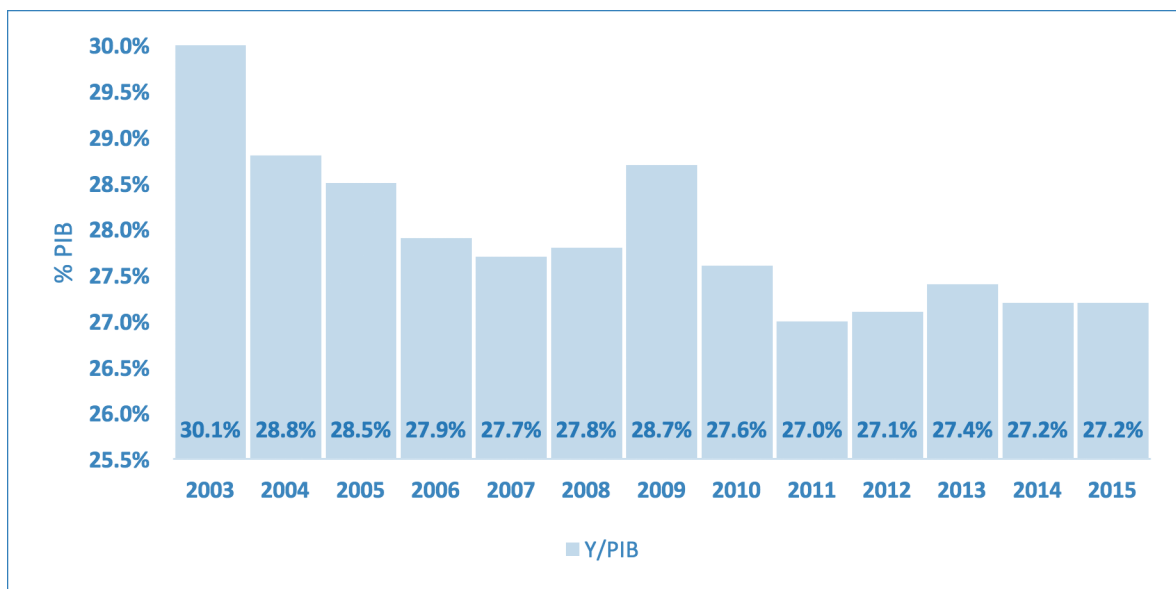


Elaboración propia con datos de (Inegi).

De 2005 a 2017, la proporción de empleos que ofrecen más de 5 salarios mínimos (SM) ha caído, de 11% a 5% y, por el contrario, los empleos que ofrecen entre 1 y 2 SM aumentaron de 22% a 27%. Lo que sugiere un proceso de contracción de los empleos con

México la tasa se ha mantenido por debajo del 30% desde 2003, mientras que en promedio, los países de la OCDE registran tasas de 60% (OCDE, 2012).

Gráfica 7: Masa salarial respecto al PIB en México 2003-2007



Fuente: (Inegi)

2) El desarrollo del sector informal

Este proceso de bajos salarios y prestaciones laborales ha generado una serie de incentivos a que las personas prefieran ingresar al sector económico informal, donde los requerimientos para abrir un negocio son casi nulos en cuanto a tramitología e inversión inicial, acoplamiento a las posibilidades de población con baja instrucción laboral o académica y, ya que este sector se compone primordialmente por quienes perciben bajos salarios, es altamente probable que sus ingresos sean más altos que si participaran en la economía formal.

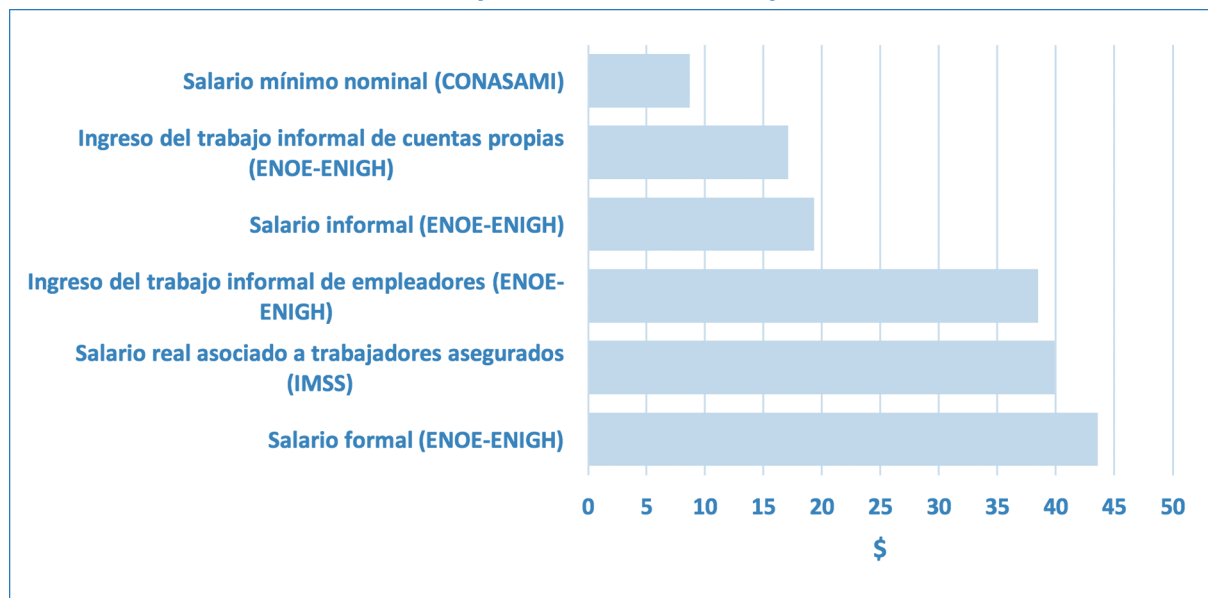
Por ejemplo, para que a un empleador del sector informal le sea rentable ingresar al sector formal, requeriría de al menos 4 SM. Sabiendo que, para el año 2017, sólo el 18% de los trabajadores obtuvo salarios por encima de los 3 SM, se hace evidente la razón por la cual las personas han encontrado eficiencia

en laborar en el sector informal, y que, de continuar con las mismas condiciones, el mercado laboral seguirá esta tendencia, debido a la potencialidad que tiene de otorgar mejores ingresos, aunque estos carezcan de prestaciones.

Las implicaciones de esta tendencia pueden ser muy complejas para nuestro país, ya que las personas seguirán viendo eficiente trabajar en el sector informal, situación que ha traído serias implicaciones en la recaudación de impuestos, y por ende en la prestación de servicios públicos.

Todo esto hace que el ciclo de desigualdad se vea auto reforzado, ya que, para el año 2014, el tamaño de la economía informal respecto a la totalidad de la economía fue de 23.1%, lo que se estima que se traduzca una menor recaudación sólo por concepto de IVA, ISR, e IEPS equivalente al 2.3% del PIB.

Gráfica 8: Comparación de salarios por hora 2015



Fuente: Inegi.

D. La condición de pobreza⁴

El combate a la pobreza en los países en desarrollo ha basado sus apreciaciones teóricas en dos extremos, uno apoyado por economistas como Jeffrey Sachs, que consideran a la asistencia pública y privada, intensa y prolongada, como el camino al final de la pobreza; y en el otro extremo, apreciaciones como de los economistas William Easterly (Universidad de Nueva York) y Dambisa Moyo (Banco Mundial) quienes consideran que justo esta ayuda es la causa por la cual las naciones de bajos ingresos no han logrado superar sus respectivas trampas de pobreza (Banerjee, 2011).

Teóricamente, la representación gráfica de una trampa de la pobreza se obtiene de una función cuyo dominio (eje X) se compone de los recursos a los que una persona tiene acceso en el presente, y el contra dominio (eje Y) expresa el resultado, medido en ingresos,

por definición en el futuro, al hacer uso de los recursos con valores del dominio.

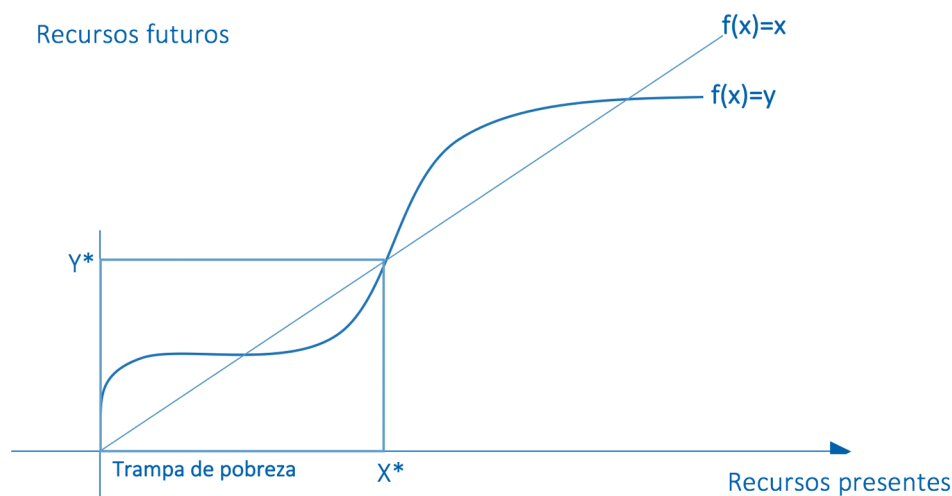
Esta función, conocida también como Curva de Capacidades, o curva en forma de “S”, puede mostrar en sus ejes distintas variables, como alimentación, educación, o incluso ingreso, de forma tal que permita entender intuitivamente como valores distintos de, por ejemplo, ingreso (X), permite obtener y consumir diferentes niveles y calidades de alimento, que a su vez generan desiguales niveles de capacidad para trabajar en las personas.

Para 2014, el 20.5% de la población (24.6 millones de personas) padecían la condición de pobreza alimentaria; es decir, aun utilizando la totalidad de sus ingresos, les resultaba imposible costear una canasta alimentaria básica. La misma variable, en 1992 fue de 21.4% de la población (Coneval, 2014). Esta métrica puede asociarse con la línea mínima de bienestar (LMB).

De forma similar, para 2014, la población en condición de pobreza patrimonial alcanzó a 66.1 millones de mexicanos, es decir, el 55.1%, mientras que para 1992, esta variable

⁴ Aunque existen distintas formas de medir una condición de pobreza, las métricas aquí expuestas están directamente asociadas al nivel de ingresos de una persona o familia, razón por la cual se vuelven relevantes para la evaluación del IBU.

Ilustración 2: Representación gráfica de una trampa de pobreza



se ubicaba en 53.1% (Coneval, 2014). La pobreza patrimonial se define como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, incluso si para ello, la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (coneval, 2018). Esta variable está asociada a la línea de bienestar (LB).⁵

Tanto para los niveles de pobreza alimentaria, como de pobreza patrimonial, puede observarse que su dinámica muestra tres etapas, 1992-1996, 1996-2006, 2006-2016, marcadas por un punto máximo, generado por la crisis económica nacional de 1994; y un punto mínimo, previo a la gran crisis internacional de 2008.

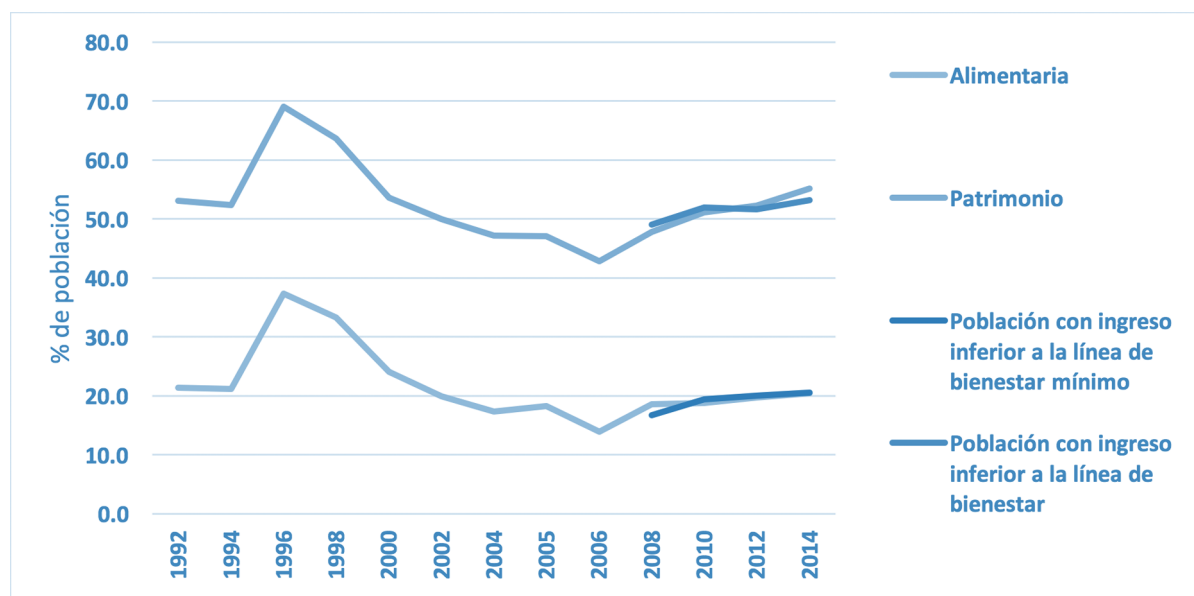
⁵ Se realiza la aclaración que la línea de bienestar (LB) es distinta, en metodología y valor, a la línea mínima de bienestar (LMB), donde la LB se define como el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos, y la LMB se define como el valor monetario de una canasta alimentaria básica.

Tabla 1: Programas sociales por nivel de Gobierno 2014

Nivel de Gobierno	Total de Programas	Programas con presupuesto ejercido registrado	Presupuesto ejercido (pesos)	Programa con mayor financiamiento	Responsable del Programa con mayor financiamiento	Financiamiento (pesos)
Federal	233	232	\$924,835,453,722.29	Atención curativa eficiente	IMSS	\$ 158,096,478,004.00
Estatad	2528	463	\$ 18,690,385,139.45	Programa Amanecer	Instituto Amanecer de Chiapas	\$ 1,043,923,243.00
Municipal	2730	nd	nd	nd	nd	nd
Suma	5491	na	\$943,525,838,861.74	na	na	na

Elaboración propia con datos de Inventario de programas sociales (Coneval).

Gráfica 9: Porcentajes de población en distintas medidas de pobreza en México 1992-2014



Elaboración propia con datos de (Coneval).

De 1992 a 1996, la tasa de población en pobreza mostró su más grande crecimiento, derivado de la crisis económica mexicana de 1994. En sólo 4 años, 16 millones de personas pasaron a la condición de pobreza extrema, y 18 millones de personas más serían considerados como nueva población en condición de pobreza.

Esta situación no se presentaba desde la década de 1960, cuando la población en condición de pobreza alimentaria (o extrema) se ubicó en 70% (Romero, 2014), pero mostrando una tendencia decreciente a partir de apogeo económico, experimentado mundialmente en el periodo de posguerras.

La segunda etapa (1996-2006) se podría clasificar como la gran caída de los niveles de pobreza, donde se pasó de niveles de 37.4% y 69%, a 14% y 42.9%, en pobreza alimentaria y patrimonial respectivamente. Esto significó que 17 millones de personas superaran la condición de pobreza, un avance perdido después de ocurrida la crisis financiera de 2008, donde la tendencia de población en las cuatro dimensiones mencionadas volvió a registrar valores positivos.

La política social mexicana nunca ha sido carente de recursos y herramientas para enfrentar a los problemas más apremiantes, sino de correctas implementaciones y de procesos de aprendizaje continuos. Resulta menos costoso continuar con políticas públicas con efectos adversos, que proponer un rediseño y cambios.

Entre 1985 y 2015, el sector público erogó, en promedio, recursos equivalentes al 5.6% del PIB en gasto social, y aunque es el nivel más bajo registrado entre los países de la OCDE (OCDE, 2018), es posible asegurar que no sólo es una cuestión de bajos recursos, sino de un mal diseño, y peor implementación, de la política social.

Ejemplo de lo anterior, es el “Índice de compromiso para reducir la desigualdad”, de la organización internacional Oxfam,⁶ conformado como un indicador compuesto de

⁶ Habrá algún lector que pensará ¿Oxfam, después de sus más recientes escándalos? A ti, estimado lector, te respondo que las organizaciones humanas se compondrán siempre por personas honorables, y por quienes no lo son. No considero adecuado tirar a la basura el esfuerzo de muchos, por los terribles errores de algunos.

3 variables: 1) gasto social, 2) sistema tributario progresivo,⁷ y 3) derechos laborales, con los cuales evalúa los instrumentos de política pública de 151 naciones que permitan reducir la desigualdad.

En el indicador general, nuestro país se ubica en la posición 68, y con las posiciones 35 en gasto social, 91 en derechos laborales, y hasta la posición 125 en cuanto al sistema fiscal. Con estos indicadores, como la economía menos progresiva en la OCDE, incluso por debajo de Turquía; y la décima economía en América Latina, por debajo de naciones como Bolivia, Ecuador, y El Salvador.

Si, la política social en México cuenta con pocos recursos para implementarse, pero también, con lo que hasta ahora se ejerce, el

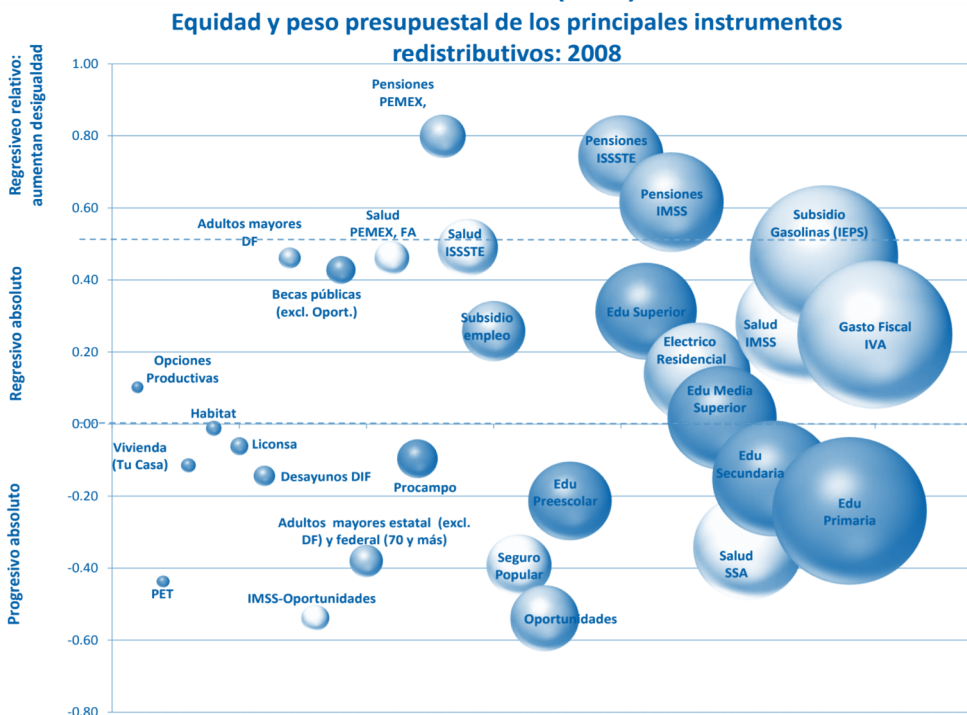
efecto que tiene en la sociedad ha sido de carácter regresivo, es decir, que tanto el gasto social, la política fiscal, y las políticas de derechos laborales benefician en mayor medida a quienes perciben mayores ingresos.

Respecto a las acciones de Estado en nuestro país, (Scott, 2012) define 3 clasificaciones de política pública: 1) política económica, 2) política de protección social y, 3) políticas contra la pobreza, mostrando evidencia de regresividad en cada una de estas clasificaciones. En principio, las políticas de subsidio al consumo, teniendo el objetivo de apoyar a las personas de menores ingresos, logra el efecto contrario.

Este era el caso del subsidio a la gasolina, política sustentada en ingresos petroleros, y que cerca del 60% del beneficio era recibido

⁷ La condición progresividad en un sistema tributario se da cuando, por medio de la recaudación de impuestos, se cobra una mayor carga relativa a ricos que a personas con bajos ingresos.

Ilustración 3: Clasificación de progresividad de algunos instrumentos redistributivos (2008)



Fuente: (Scott, 2012).

por el 20% de la población con mayores ingresos, mientras que el 20% de la población con menores ingresos apenas recibía el 3% del beneficio (Imco, 2016).

Respecto a la política de protección social, Scott presenta la noción de que las personas pensionadas por algunos de los instrumentos del Estado para dicho fin, benefician en realidad a la población con mayores ingresos, al grado que la simple existencia tanto el Imss como el Issste, aumentan los niveles de desigualdad en nuestro país, en lugar de disminuirla (Coneval, 2015).

Sobre la tercera clasificación, la Política de Combate a la Pobreza, sustentada principalmente, en políticas de tipo CCT, UCT, y de otorgamiento de beneficios en especie, como es el caso de Diconsa, y el emblemático POP, al cual pasaremos a hacer referencia.

1) *El Programa Progres-Oportunidades-Prospera (POP)*

Desde su conceptualización, en el sexenio del Pdte. Salinas, hasta sus posteriores variaciones estructurales durante el sexenio del Pdte. Zedillo, impulsadas por el Dr. Santiago Levy, se concibió a POP como una política social que ofrecía transferencias monetarias a las personas en situación de pobreza y marginación, a condición de realizar actividades que, teóricamente, le permitiera a las personas elevar el desarrollo humano de la totalidad de la familia, como cumplimiento en revisiones médicas integrales, asistencia a la escuela (hasta nivel medio superior), entre otros.

Este apoyo monetario lo recibirían las familias, en cuanto fuera verificado que se cumplía con las condiciones del programa, tanto las mencionadas en el párrafo anterior, como el mostrar seguir contando con la condición de pobreza extrema, misma que sería verificada por un grupo de agentes semipúblicos (los promotores), designados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Partiendo de un nivel de pobreza atípico, registrado por la crisis de 1994, POP ha sido uno de los programas con más evaluaciones de impacto, probablemente, de toda la política social en México. Los resultados de estas evaluaciones no mostraban grandes avances en el combate a la pobreza, pero sí mostraba evidencia que sugería el incremento en la calidad de vida de las personas, y su acceso a servicios básicos, como la asistencia a la escuela secundaria, servicios de salud y nutrición, desarrollo físico, cognitivo, y de lenguaje, así como un mayor uso de cuidados de salud preventivos (J-PAL, 2018).

Cabe aclarar que todas estas evaluaciones se realizaron bajo condiciones macroeconómicas estables (1997-2003), favorables para mostrar buenos resultados en las evaluaciones, pero alejadas de la realidad. Si bien, no es posible establecer una clara correlación entre la eficiencia directa de los programas POP en la tasa de pobreza, si es posible realizar una breve descripción de las principales limitantes que presenta el programa, desde el análisis de su diseño.

Cabe aclarar que desde el establecimiento de su objetivo, POP, no tiene contemplado el combate a la condición de pobreza, sino “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que fortalezcan las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar” (Sedesol, 2016).

La población objetivo del programa son aquellos que habitan en una localidad donde “se estime”, la población cuenta con ingresos por debajo de la LMB y que, además, se encuentre cercana a escuelas primarias y secundarias, así como a clínicas de salud. Escogidas las localidades por medio de cuestionarios realizados por los promotores, las familias que puedan ser atendidas por el programa son “identificadas”.

Tabla 2: Evaluaciones realizadas por J-Pal al programa POP

Criterios evaluados	Años	Impacto
Escolaridad	1998-1999	+9% en asistencia a educación secundaria.
Desarrollo Temprano	1998-2003	+0.2 s en estatura*
		-0.1 s en retraso de crecimiento
		+1.15 s en
		+0.18 s en desarrollo del habla
		+0.12 s en memoria de largo plazo
		+0.13 s en memoria de corto plazo
Salud	1997-2000	2.9 más visitas a clínicas al día
		+56% de uso de clínicas públicas
		-23% de incidencia en enfermedades infantiles
		-18% en anemia infantil
		Entre +1% y +4% en estatura de infantes
		Reducción en la incidencia de enfermedades en adolescentes
		Reducción en demanda de medicina curativa
		Reducción en necesidad de hospitalización por enfermedades graves (-25% en niños menores de 2 años, y -50% en mayores de edad)
Seguridad contra shocks	1997-2000	-50% en deserción escolar por causa de desempleo de cabeza de familia
		-100% en deserción escolar por causa desastre natural en localidad residente
		-0% en deserción escolar por enfermedad de cabeza de familia. (abandono de escuela para ir a trabajar)
Consumo de corto y largo plazo	1998-2003	Aumento en la adquisición productos intermedios
		Aumento en adquisición de animales de carga
		Aumento de 9.6% de ingresos por actividades agrícolas
		+3.3% en participación de actividades no agrícolas
		+5.6% en nivel de consumo, aún después de dejar de obtener beneficio POP

* La "s", es utilizado para referirse a la desviación estándar de una muestra. "s" es una medida que se utiliza para cuantificar la dispersión de un conjunto de datos alrededor del promedio de los mismos.

En cuanto a la condicionalidad de las transferencias, los beneficiarios se obligan a asistir a toda las citas médicas y talleres de autocuidado de la salud que le sean programadas, y los menores de edad deben estar inscritos, y asistir de manera regular a la escuela primaria, secundaria, o preparatoria. Todas estas condicionantes deben cumplirse so pena de perder el apoyo monetario.

La intención de programas como POP, teóricamente, es servir a la población en situación de pobreza a superar esta condición, por medio de estímulos que permitan superar la trampa de la pobreza en la que se encuentren. Sin embargo, desde su diseño se observan grandes desventajas, por ejemplo:

- Como lo observamos párrafos atrás, la trampa de la pobreza es un concepto cuyas variables (eje X y Y) podrían ser únicos para cada persona, por lo que la rigurosidad de un programa de CCT como POP, donde son consideradas sólo algunas variables (educación, alimentación, cuidados médicos básicos), tiene grandes probabilidades de no incluir el estímulo requerido para superar la trampa de pobreza de cada persona.
- La calidad de los servicios a los que se condiciona acceder, tales como educación básica, y atención médica, muestra deficiencias en sus niveles de calidad, por lo que una educación primaria o secundaria, ineficiente, o cuidados médicos inadecuados, pueden llevar a agravar aún más la trampa de pobreza de las personas.
- La ubicación de infraestructura donde se ofrecen servicios públicos, como centros de salud, y escuelas de educación básica, será en aquellas localidades donde el tamaño de población así lo demande, por lo que las lo-

calidades con menor población, o mayores niveles de marginación e incomunicación, y que son justo donde la condición de pobreza puede traducirse en mayores adversidades, son generalmente excluidas del programa. Se estima, por ejemplo, que habitar una localidad con menos de 50 habitantes, reduce en un 40% la probabilidad de ser beneficiario de este programa (Forbes, 2014).

- La condicionalidad de ingresar a la educación media y superior, donde la calidad del servicio es deficiente, suele tener barreras a la entrada, como costos por hospedaje o traslado, y demás problemáticas que conlleva un sistema de educación regresivo (ver ilustración 3).
- Los programas CCT, al ser condicionados y focalizados,⁸ requieren de medios de verificación que, en el caso de POP, se traduce en evaluaciones sobre la continuidad en la condición de pobreza extrema y marginación del beneficiario, además de requerir un control sobre la asistencia a los servicios públicos. Esto, además de contraer un costo para sustentar un aparato burocrático, conlleva una mayor intervención del factor humano, que cuenta con gran potencial de realizar actos de corrupción (tráfico de favores, uso clientelar de los apoyos, falsedad en datos y resultados, etc).

E. Especialización productiva regional, y la automatización del empleo

A partir de la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, nuestro país experimentó una transformación radical en su estructura productiva, hasta entonces basada en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), caracterizado por la gran inciden-

⁸ Que sólo son otorgados a muy pequeñas fracciones de la población.

cia del Estado en las actividades económicas, la creación de grandes complejos industriales, y el establecimiento de altas barreras de entrada a la competencia económica extranjera.

Con la llegada del TLCAN, México cambió su aparato productivo, de uno basado en el mercado interno, a uno casi exclusivamente dirigido al mercado externo, la atracción de inversiones, y la producción de mercancías para exportación.

Este momento de la historia económica nacional marcó de nueva cuenta un proceso de divergencia geográfica, donde las entidades más cercanas a Estados Unidos, al representar menores costos logísticos para el traslado de inversiones y mercancías, fueron las principales beneficiarias del proceso de apertura comercial.

Desde entonces, existe la teoría de la existencia de dos “Méxicos”, uno, altamente productivo, con tasas de crecimiento, y reducción de la condición de pobreza entre su población, y otro, marginado. La

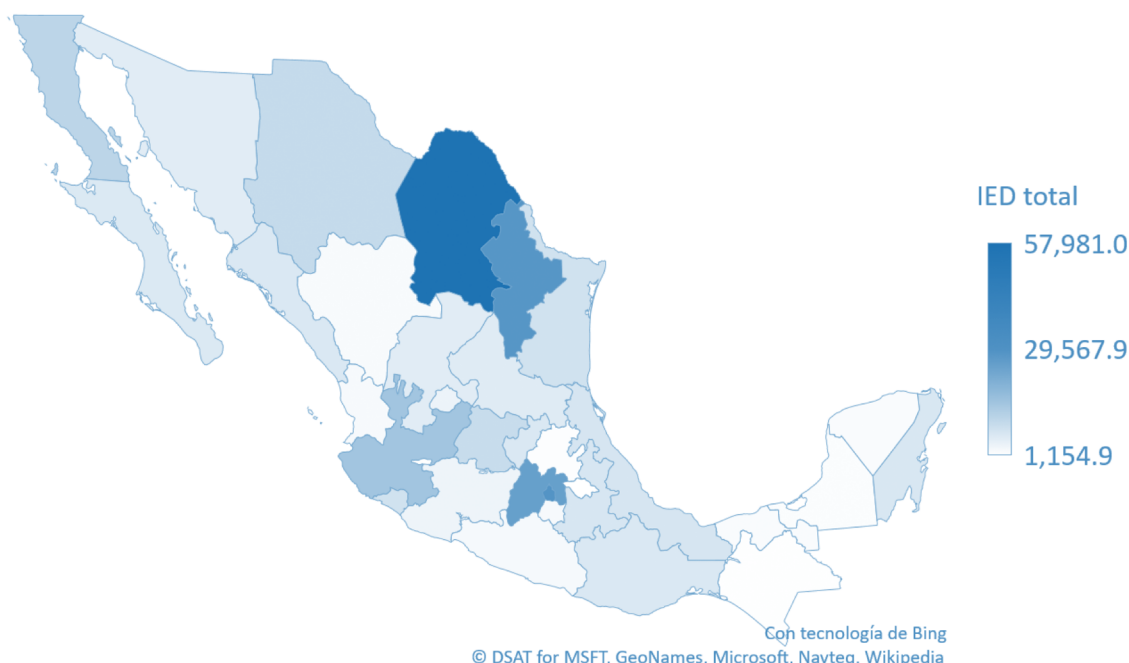
tropicalización de la noción de un norte-rico con un sur-pobre.

Las entidades que cuentan con mayores tasas de crecimiento, asociadas con el norte geográfico, se especializaron entonces en actividades del sector secundario de la economía, principalmente en la producción de manufacturas para la exportación; mientras tanto, los estados del sur-geográfico han carecido de un motor de crecimiento interno,⁹ que les permitiera ingresar al mercado internacional.

Así, el crecimiento económico nacional agregado, se ha sostenido principalmente en los aumentos en la productividad que tienen las actividades secundarias, en especial, la producción de manufacturas de exportación, sustentada en inversión extranjera directa.

⁹ Cabe señalar que en esta noción de la creación de un motor interno de crecimiento, el estado de Quintana Roo, por medio de la industria turística, logró registrar divergencias en la región sur de México, en cuanto a crecimiento económico.

Mapa 4: IED nueva (Suma anual de 1989-2017)

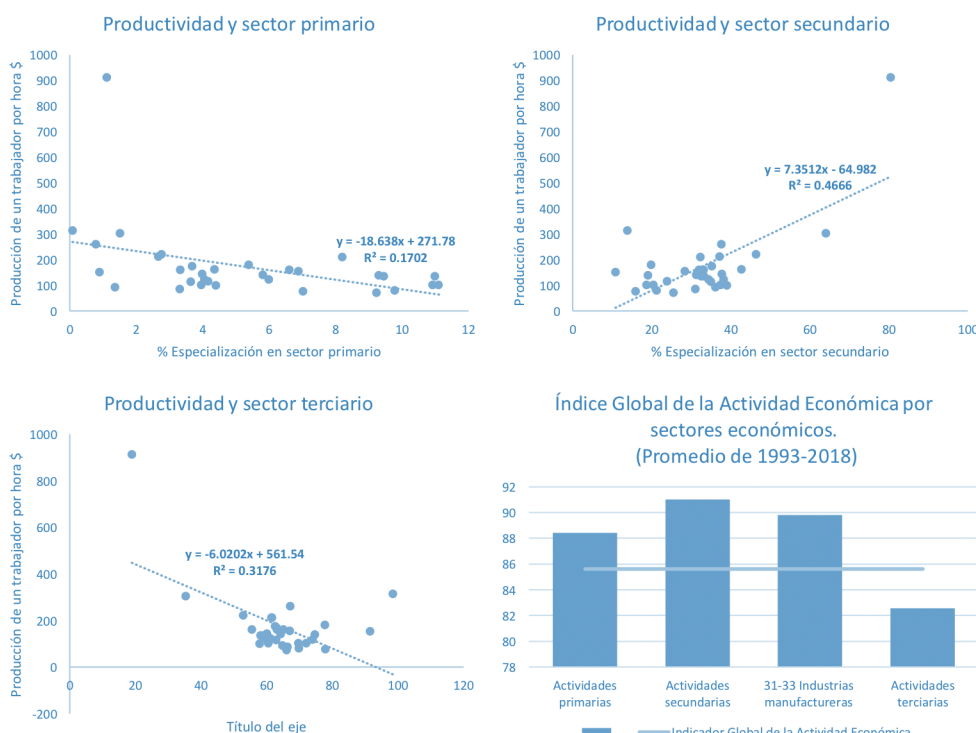


Elaboración propia con datos de (SE, 2018).

¿Qué pasaría si esas inversiones dejan de llegar a nuestro país?, para ejemplificar la anterior pregunta, siempre regreso a lo acontecido en la ciudad de Detroit, Michigan, en los Estados Unidos.

Esta es una nota publicada en (Dolan, 2013) tras darse a conocer la decisión de declarar a la ciudad de Detroit, en el estado de Michigan, en bancarrota. Esto después de alcanzar un pasivo de 18 mil millones de dólares, lo que la convirtió en la quiebra más grande de una ciudad en la historia de los Estados Unidos.

Gráfica 10: Relación productividad estatal/especialización estatal por sectores económicos (2013) e IGAE nacional por sectores económicos promedio (1993-2018)



Elaboración propia con datos de (México, ¿Cómo vamos?) e (Inegi).

1. La Relación Detroit-México

“The Wall Street Journal, viernes 19 de julio de 2013, ‘Bancarrota histórica para Detroit’: La ciudad de Detroit se declaró este jueves (18 de julio) en quiebra después de décadas de decadencia. Esto representa el momento más oscuro de la ciudad que alguna vez definió el poderío industrial de los Estados Unidos”.

Detroit, como la nota lo comenta, fue el arquetipo de lo que una ciudad debía de ser en la primera mitad del siglo XX, para entonces fue la 3er ciudad más rica de América (medida por PIB per cápita), impulsada por la tecnológicamente avanzada industria automotriz.

Las empresas apostadas en la ciudad, como *Ford, Chrysler, General Motors, Packard, Old Mobile*, entre otras, definían los estándares de productividad, y contaban con los modelos administrativos más avanzados, además, brindaban a sus empleados los mejores salarios y prestaciones disponibles, así se generó la leyenda de Detroit como una clase de tierra prometida en el sistema capitalista (¿Les suena a algunos estados de México?).

El caso de Detroit es de llamar la atención. Observar una ciudad tan dinámica y productiva se convirtió en menos de 50 años en una de las más pobres de su país. Lo que ocurre en aquella ciudad es una clara advertencia a todas las economías del mundo, ninguna está a salvo de entrar en decadencia.

Así es como formulo el vínculo Detroit-México, en particular con el norte y occidente del país. México depende del crecimiento económico y la productividad de la industria manufacturera que ha sustentado por casi tres décadas la creación de riqueza y empleos, justo como ocurrió con Detroit, antes de que alguien más produjera lo mismo, pero a menores costos.

La pérdida de la industria manufacturera en nuestro país desencadenaría una crisis económica de enormes proporciones, además de dejar a una gran parte de entidades sin el motor de crecimiento económico, y que los llevaría a replicar lo ocurrido en los estados que carecen de dinamismo económico, localizados al sur. Este fantasma se ha visto reforzado por dos eventos, los términos en que se realice la renegociación del TLCAN y, el proceso global de automatización del empleo.

2. El proceso de automatización del empleo en México

Para 2017 ya existe tecnología suficiente para sustituir 25.5 millones de puestos de trabajo en México, es decir, el 52% de los empleos

existentes en nuestro país ya son susceptibles de automatización, lo que representa \$266.2 miles de millones de dólares en salarios (Maniyika, 2017), cifra equivalente al 25% del PIB.

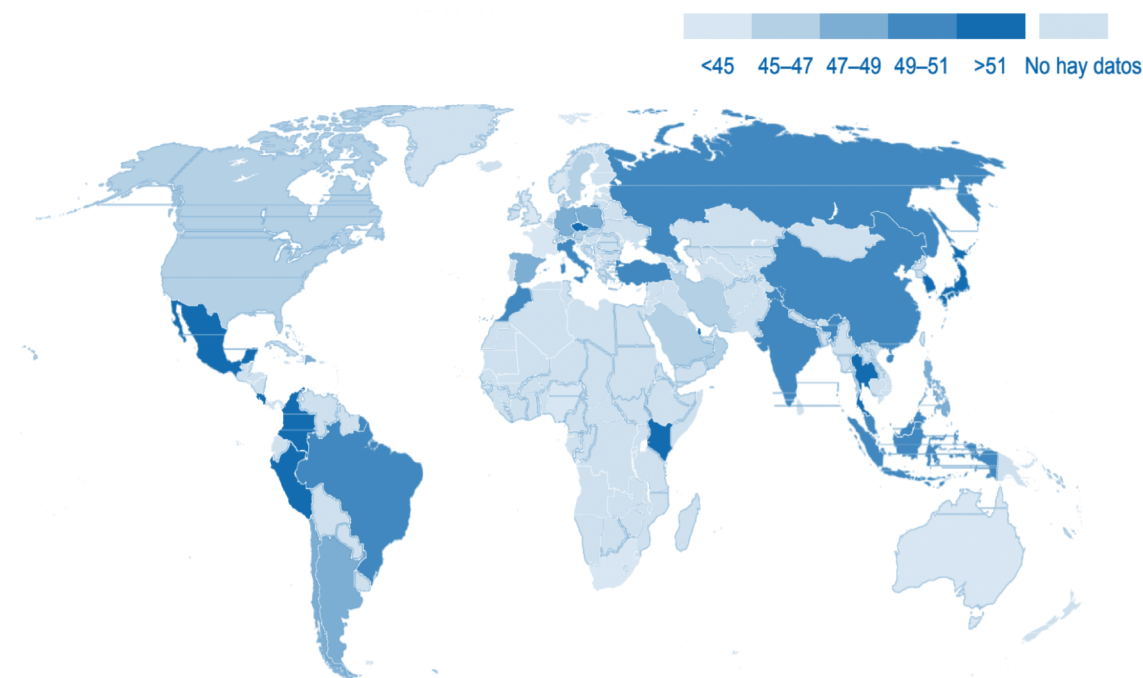
Los empleos con mayor susceptibilidad a la automatización son aquellas con actividades físicas, estructuradas, y con alta predictibilidad, asociadas a las actividades de hospedaje y preparación de alimentos (66%), producción de manufactura (64%), transporte y almacenaje (60%), minería (64%), y comercio al por menor (54%).

Por el contrario, las actividades que menor susceptibilidad a la automatización son servicios educativos (34%), administración de empresas (37%), y servicios de salud y asistencia social (38%).

Con este contexto, y dada la tendencia de automatización en nuestro país, se estima que para el año 2030 se perdería el entre 13% y 26% de los puestos de trabajo (entre 9 y 18 millones), y sólo con la capacidad de absorber, con nuevos empleos, entre 1 y 7 millones afectando en mayor medida a las actividades que requieren menor instrucción académica, pero que ofrecen salarios bajos y medios (McKinsey Global Institute, 2017). En resumen, para el año 2030, entre 8 y 11 millones de personas (5% y 7% de la población en México, proyectada por (Conapo, 2018) serán desplazados de sus empleos, y no podrán colocarse en otras actividades económicas.

Si, en la actualidad, el proceso de precarización del empleo, fomentado por bajas tasas de crecimiento económico, ha traído severas complicaciones a la vida institucional y social en nuestro país. El proceso global de automatización del empleo podría causar aún mayores estragos en cuanto niveles de pobreza y desigualdad, razón por la cual, la creación de políticas públicas que permitan encarar una estructura económica con menos trabajadores requeridos, y mayores inversiones de capital, deben de considerarse, para mirar al futuro como una gran oportunidad.

Mapa 5: Porcentaje ponderado total de las actividades de los empleados que se pueden automatizar utilizando tecnologías existentes probadas



Fuente: (McKinsey and Co., 2017).

Es un hecho asegurar que los cambios tecnológicos no generan la eliminación de empleo, más bien puede entenderse como una reestructuración del mercado laboral, donde actividades antes apreciadas por los mercados ahora ya no lo son debido a que una máquina lo puede hacer reduciendo costos, pero también se presenta la generación de nuevas oportunidades de empleo, sólo que en áreas o industrias donde no todas las personas tienen la instrucción para desarrollarse.

Llegado el momento en que la automatización genere los peores estragos en nuestro país, se requerirá de intervenciones públicas para la generación de transferencias que impidan que las personas con fuentes de trabajo desplazadas, les sea posible no caer en trampas de pobreza, que después será imposible sacar. Así, un IBU podría verse también como un seguro de desempleo, para aquellos que

requieran aprender nuevas habilidades, o tomarse un tiempo para colocarse en el mercado laboral, y no sean inmediatamente absorbidos por el sector de la economía informal.

V. La factibilidad de una política de Ingreso básico universal en México

La realidad de nuestro país ha estado acotada por procesos de deterioro social, reforzados por la implementación ineficiente de la política pública, que ha llevado a registrar bajo dinamismo económico, altas tasas nacionales y aglomeración geográfica de población en situación de pobreza, niveles alarmantes de desigualdad, precarización del empleo con baja productividad agregada, ahora, un escenario futuro donde en 12 años, el 25% de los empleos serán automatizados.

Este entorno no es exclusivo de México. Diversos académicos alrededor del mundo,

preocupados por múltiples situaciones y contextos, han decidido dejar de lado los prejuicios, para proponer, diseñar, e implementar políticas públicas fuera de la caja.

Entre estas propuestas, el IBU es una idea que ha cobrado atención. Mediante una intervención basada en transferencias incondicionales, erradicar la condición de pobreza, dotar de libertad a los más desfavorecidos, y disminuir las grandes brechas de desigualdad, haciendo frente a los nuevos desafíos que implica el desempleo tecnológico.

La situación adversa en nuestro país merece que propuestas como el IBU, entre otras, sean analizadas, no con nuestros prejuicios, sino con la mayor cantidad de información que nos sea posible recolectar. Así, este apartado pretende establecer los conceptos, montos, y costos agregados, de una hipotética implementación de esta política pública, bajo ciertos supuestos y características.

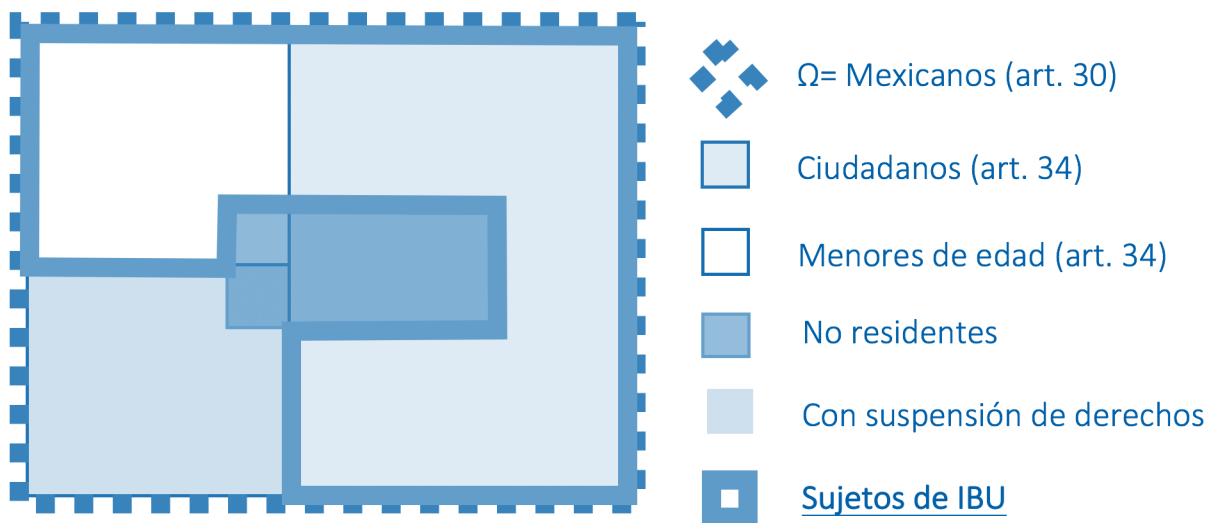
A. Definición funcional del IBU

Con funcional, nos referimos a aquella definición que, cubriendo los criterios elementales de un programa de IBU, permita maximizar el bienestar social con el ejercicio del gasto público, reducir las desigualdades, y disminuir los niveles de pobreza a valores mínimos.

Así, la implementación del IBU requiere, en primera instancia, definir a la población objetivo. Partiendo de lo establecido en los artículos 30, 34 y 38 de la Constitución Política, el conjunto universo del IBU se definiría como:

“Todas aquellas personas que cuentan con la nacionalidad mexicana (artículo. 30 CPEUM) que, a su vez residen del territorio mexicano, y que no tengan suspendidos sus derechos o prerrogativas de ciudadanía (artículo. 34 y 38 CPEUM)”.

Ilustración 4: Esquematización de población objetivo, sujetos a IBU



Si bien, por su calidad de “universal”, la población objetivo del IBU podría entenderse, debe otorgarse a todas las personas de una sociedad, hay excepciones obvias que deben establecerse para su implementación, como a quienes no habitan en el territorio de un país, y a quienes han cometido delitos, comprobados por medios legales.

Además de estas excepciones, se han generado algunos debates sobre si el IBU debe tener un pequeño grado de focalización, es decir, excluir del apoyo a un porcentaje de la población (X%), utilizando como criterio a quienes perciben altos ingresos. Realizar este tipo de focalización podría derivar en reducir de forma importante el costo agregado del programa, pero a un costo que depende de la habilidad del Estado en ubicar a las personas por sus ingresos de forma barata y confiable. A menor porcentaje de la población focalizada para recibir el apoyo, mayor será el costo de ubicar y verificar en el tiempo la condición que sea elegida a cumplir.

Con lo anteriormente expuesto, se parte a la estimación de la población objetivo. Se sabe que la población en nuestro país para 2014 fue de 120,073,612 personas (Inegi, 2014), por otra parte, la población estimada penitenciaria en México para el mismo año fue de 248,487 personas (Cndh, 2015), considerado como una aproximación, aunque subestimada, de personas que no cubre el criterio de “tener un modo honesto de vivir”, contemplado en el artículo. 34 de la CPEUM.

Así, la cantidad de población objetivo sería de 119,825,125 personas. A lo que, estimando una posibilidad de criterio de focalización, donde se excluya al 20% de la población con mayores ingresos, la población objetivo del programa de IBU sería de 95,860,100 personas, y de 83,877,588 en caso de excluir al 30% de la población con mayores ingresos.

B. Definición del monto mensual del IBU

Relacionado con la pobreza de ingresos, la Coneval estima dos valores mínimos para determinar si una persona padece, o no, la condición de pobreza, a partir de la estimación del costo por la adquisición de bienes y servicios básicos:

- Línea Mínima de Bienestar: El ingreso diario que se requiere para adquirir una canasta básica de alimentos, considerando 33 productos, por ejemplo, 155.4 grs. de tortillas, 26 grs. de pan, 21.1 grs de bistec, 15.8 grs de pollo, etc.; y
- Línea de Bienestar: El ingreso que se requiere para poder adquirir una canasta básica de productos y servicios básicos no alimenticios, como los costos por transporte, limpieza y cuidados del hogar, cuidados personales, vivienda, ropa, medicinas básicas, etc.

Estos valores se calculan distinto si se refiere a una persona que habita en una comunidad rural (menos de 2,500 personas), y una comunidad urbana (más de 2,500 personas). Para el año 2014, los valores de las 4 variaciones de líneas de bienestar son los siguientes (Coneval, 2018):

Rangos	Tipo de localidad	Línea	Valor monetario (2014)
Adultos	Urbana	De Bienestar	\$2,558.39
		Mínima de Bienestar	\$1,244.70
	Rural	De Bienestar	\$1,627.39
		Mínima de Bienestar	\$873.59
Menores *	Urbana	De Bienestar	\$ 1,790.87
		Mínima de Bienestar	\$ 871.29
	Rural	De Bienestar	\$ 1,139.17
		Mínima de Bienestar	\$ 611.51
	Nacional	General	\$1,576.02

* El cálculo de las líneas de bienestar para los menores de edad se obtuvo de obtener el 70% de lo requerido por los adultos.

Otra propuesta a partir del debate de IBU, es la idea de que el monto podría ser parcial al de la LMB, para lo cual, (Scott, 2012) estima el concepto de brecha media de pobreza extrema (BMP), que se define como la diferencia entre la LMB y el ingreso promedio sin transferencias de la población en situación de pobreza extrema (Ymp). Para el año 2014, la BMP se calculó en:

Tipo de localidad	Brecha Media de Pobreza	Valor monetario (2014)
Adultos	Rural	\$402
	Urbana	\$471
Menores	Rural	\$148
	Urbana	\$109
Nacional	General	

Ante lo estipulado por (Scott, 2012), se integra en esta investigación ya que resulta de gran interés como es que importantes investigadores ya han abordado el tema del IBU, desarrollando soluciones, no sólo innovadores, sino perfectamente costeables, ya que lo propuesto por el Sr. Scott se estima que tendría excelentes resultados, a costos relativos muy bajos. Esto se expone más adelante como un ejemplo de escenario D.

En nuestro escenario (A), dado que el objetivo del IBU es la erradicación de la condición de pobreza en un país, y la mayor disminución de la desigualdad, se estima óptimo que el monto mensual sea determinado por el valor de la LMB, desagregado a nivel urbano y rural.

Además, esta pequeña distinción se ha fijado como un discreto incentivo a la urbanización del país. La urbanización, es decir, el traslado estrictamente voluntario, pero incenti-

vado, de las personas de localidades rurales a localidades urbanas, se observa como una política que podría ayudar a superar de forma sostenible la trampa de la pobreza a la que se enfrentan las personas, gracias a la gran cantidad de servicios públicos (hospitales, escuelas, seguridad pública, transporte público, mejores empleos, etc.) encontrados en las ciudades, y carentes en las localidades con pocos habitantes.

C. Costo general del IBU

Partiendo de los valores expuestos en los apartados anteriores, se procede a estimar el costo agregado de este programa, recordando al lector que, por disponibilidad de los datos, las cifras expresadas serán basadas en los datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (Enigh) 2014, elaborado por el Inegi.

Los datos observados de población por rangos de edades, donde también se muestra que el grado de urbanización es de 77%, son los siguientes:

Rangos de edades	Total	Urbana	Rural
0 a 4	10,252,483	7,480,211	2,772,272
5 a 11	16,337,966	11,896,012	4,441,954
12 a 19	18,456,976	13,787,000	4,669,976
20 a 29	19,098,913	15,037,665	4,061,248
30-39	16,876,832	13,178,775	3,698,057
40-49	15,188,994	12,124,454	3,064,540
50-50	11,126,622	8,969,720	2,156,902
60 y más	12,734,826	9,780,972	2,953,854
Total	120,073,612	92,254,809	27,818,803

Recordando los valores de la línea mínima de bienestar, para adultos y menores de edad, por tamaño de localidad, se registra:

Rangos	Tipo de localidad	Línea	Valor monetario (2014)
Adultos	Urbana	De Bienestar	\$2,558.39
		Mínima de Bienestar	\$1,244.70
	Rural	De Bienestar	\$1,627.39
		Mínima de Bienestar	\$873.59
Menores *	Urbana	De Bienestar	\$ 1,790.87
		Mínima de Bienestar	\$ 871.29
	Rural	De Bienestar	\$ 1,139.17
		Mínima de Bienestar	\$ 611.51
	Nacional	General	\$1,576.02

* El cálculo de las líneas de bienestar para los menores de edad se obtuvo de obtener el 70% de lo requerido por los adultos.

Por último, se hace mención que el PIB para 4º trimestre de 2014 en nuestro país registró la cantidad de \$16,970,517,000,000, de acuerdo con los datos ofrecidos por (Inegi, 2018). Así, el costo estimado para implementar una política de IBU, desplegada en su totalidad para México es de:

Estrato	LMB	Población	IBU 100% en pesos	% PIB (2014)
Rural adulto	\$ 873.59	15,934,601	\$13,920,276,361.28	0.08%
Rural menores	\$ 611.51	11,884,202	\$7,267,327,454.34	0.04%
Urbana adulto	\$ 1,244.70	59,091,586	\$73,551,346,337.19	0.43%
Urbana menores	\$ 871.29	33,163,223	\$28,894,803,912.88	0.17%
Total (mensual)		120,073,612	\$123,633,754,066.00	0.73%
Total (anual)		120,073,612	\$1,483,605,048,788.40	8.74%

Las estadísticas antes mencionadas, se ubican como preámbulo de la cifra final, ya que como se anticipó, la población objetivo del IBU no sería la totalidad de la población, sino sólo el 119,825,125 (99.7% de la población), en el entendido de la universalidad de mexicanos menos la población carcelaria (escenario A), si se excluye al 20% de la población con mayores ingresos (escenario B), y si se excluye al 30% de la población con mayores ingresos (escenario C). De ser esta la población objetivo, el costo agregado para cada escenario sería el siguiente:

Estrato	LMB promedio	Población	% Población	Costo IBU anual (en pesos)	% PIB (2014)
Escenario A	\$1,576.02	119,825,125	99.8%	\$ 1,480,534,794,120.30	8.72%
Escenario B		95,860,100	80%	\$ 1,184,427,835,296.24	6.98%
Escenario C		83,877,588	70%	\$ 1,036,374,355,884.21	6.11%
Total		120,073,612	100%		

Por supuesto, a menor porcentaje de la población cubierta, menor será el costo agregado, hasta el punto en que se torne demasiado costosa la política de medir y monitorear la población elegida. Esta es la razón por la cual se vuelve eficiente que el criterio de exclusión sean los ingresos, dejando a la población con mayores percepciones sin el beneficio.

En principio, con el IBU es permitido manifestar no aceptarlo. La forma en la cual se recomienda que esto puede ser posible es, mediante la publicación de los nombres de las personas que han decidido no recibir el IBU. Con lo que se espera que quienes lo reciben, y resulte evidente que no lo requieran, puedan ser sujetos de presión social, o en caso de que manifiesten no necesitarlo, sean reconocidos por la misma sociedad. De forma similar, para las personas con ingresos medios, manifestar no requerir el IBU puede funcionar como cuestión aspiracional, por lo que podría registrarse tasas de población sin IBU en los niveles considerados en el escenario B y C.

Entendiendo que la implementación del IBU requerirá de un amplio margen de tiempo para desplegarse en su totalidad, la idea de prever el uso de tecnologías que están en desarrollo puede considerarse como algo factible, este es el caso de las criptomonedas, aplicadas a la distribución del IBU.

La forma en la cual se entiende generar una focalización es haciendo una estimación de “necesidad” por medio de imponer un límite de ingresos a los beneficiarios (en nuestro caso al estrato 30% más rico), y de esta forma excluir a un segmento de la población con un criterio establecido del gobierno hacia su población.

¿Pero qué pasaría si una tecnología nos permitiera obtener como gobierno información de tiempo real sobre las costumbres en el ejercicio del IBU?, la propuesta de algunas empresas sociales del sector está apostando por observar los patrones de comportamiento de las personas, y entonces contar con información completa sobre la verdadera necesidad de las personas.

Lo que estiman estas empresas es que el patrón de comportamiento será distinto entre una persona con ingresos tales que requiera utilizar la totalidad del IBU cada que este sea transferido, y una persona que no lo requiera con tanta premura. Quién más lo requiera, vaciará su cuenta mes con mes, y quién no, podría incluso dejar en desuso la renta depositada por concepto de IBU. Esto nos daría información sobre la necesidad de las personas, y una forma eficiente y barata de focalizar las transferencias públicas, por medio de tecnologías *Blockchain*.

Una criptomoneda podría ser un desarrollo tecnológico que permitiría a las personas, en un futuro cercano, utilizar su renta mensual en efectivo, o contratar créditos con instituciones bancarias a cuenta del IBU, aún si no cuentan con historial crediticio.

Además, esta tecnología podría encontrar la forma y artículos en los cuales las personas gastarían su ingreso, y con ello elaborar políticas públicas que incentiven los mercados que así lo requieran dada la demanda de sus productos.

Esto es algo que ya se está implementando. *The Manna Project*, es una organización sin fines de lucro que ha implementado un IBU mediante el desarrollo de una criptomoneda, y que en el futuro cercano, será convertible a monedas de circulación, como dólares, e incluso a créditos a partir de convenios de empresas como Visa (*The Manna Project*, 2018).

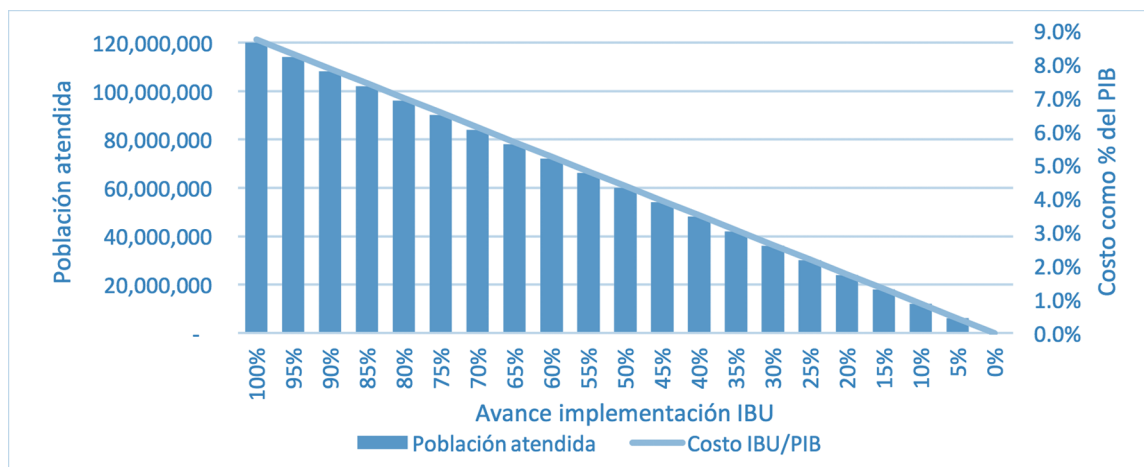
El uso de las criptomonedas ha generado un importante desarrollo de tecnologías relacionadas, y en nuestro país esto no es la excepción. En meses pasados fue promulgada la Ley para Regular a las Instituciones de Tecnología Financiera, mejor conocida como Ley Fintech, que busca regular a las ya 238 empresas existentes del ramo.

Por supuesto, la implementación de tecnologías como esta, aún podrían tomar un tiempo, y por regiones del país podría divergir su utilización, sin embargo, es posible divisar su acoplamiento a una política de IBU en México. De manera acelerada, estas monedas se están haciendo más comunes en los establecimientos más concurridos, y su convertibilidad a moneda de uso normal ya es una realidad.

Una propuesta aún más sumamente interesante es la propuesta por el Dr. Scott, la cual, al considerar como población objetivo al 100% de la población con menores ingresos, y adaptando la brecha media de pobreza extrema, el Fondo Monetario Internacional elaboró una estimación sobre las implicaciones que este escenario D traería a la economía mexicana, como un costo de sólo 3.7% del PIB, una reducción del índice Gini de 0.06, y una reducción en la tasa de pobreza de 12 puntos porcentuales, a partir de la implementación de un IBU de \$400 mensuales.

Al final, las entidades públicas tendrán que desarrollar una forma en la cual se hará llegar el apoyo a las personas, y que se espera pueda ser a partir de cajeros automáticos, propios, o por medio del sector financiero, razón por la cual no se desestima las propuestas realizadas.

Gráfica 11: Costo agregado del IBU, por población cubierta



Cálculo y elaboración propia con datos de Inegi-Enigh 2014.

D. Financiamiento del IBU

Uno de los principales argumentos a los que se enfrenta el IBU es el cómo se financiaría una política que cuesta, en nuestro caso, el 6.1% del PIB, ya que parece ser una política bastante cara, de inicio.

De los análisis más comunes es evaluar el costo de este programa frente al presupuesto ejercido por el gobierno Federal, ya que sería

que la asignación de programas sociales por transferencias sea más eficiente, y menos propenso a su uso clientelar.

Además, se ha establecido que, en el actual sistema fiscal, existe un régimen de excepciones que no ha favorecido ni al crecimiento económico, no a la mejor distribución de la riqueza, por lo que las áreas de oportunidad son amplias en la materia.

Tabla 3: Presupuesto de Gastos Fiscales 2014

Concepto	Tipo de crédito fiscal	Millones de pesos	% PIB
ISR (empresarial)	Deducciones	\$14,288	0.08%
ISR (empresarial)	Exenciones	\$9,766	0.06%
ISR (empresarial)	Diferimientos	\$10,988	0.06%
ISR (personas físicas)	Deducciones	\$9,650	0.06%
ISR (personas físicas)	Exenciones	\$129,784	0.76%
ISR (régimenes especiales)	na	\$6,454	0.04%
IVA	Exenciones	\$36,463	0.21%
IVA	Reducciones	182,930	1.07%

Fuente: (SHCP, 2014) (Shcp, 2014).

el nivel de gobierno que implementaría el programa. Así, para el año 2014, recaudándose un total de 3.98 billones de pesos, el costo del IBU representaría el 26% de los ingresos presupuestarios del sector público (Shcp, 2014).

Para el año 2011, los programas públicos de transferencias en efectivo y especie representaron el 1 % de PIB, y el 0.4% del PIB si sólo se estiman las transferencias en efectivo (OCDE, 2018); sólo en lo referente al gobierno Federal, por lo que programas locales como el de apoyo a personas de la tercera edad, en la Ciudad de México, podrían unificarse con una política nacional del IBU, incrementando el monto de la transferencia a la ahora registrada.

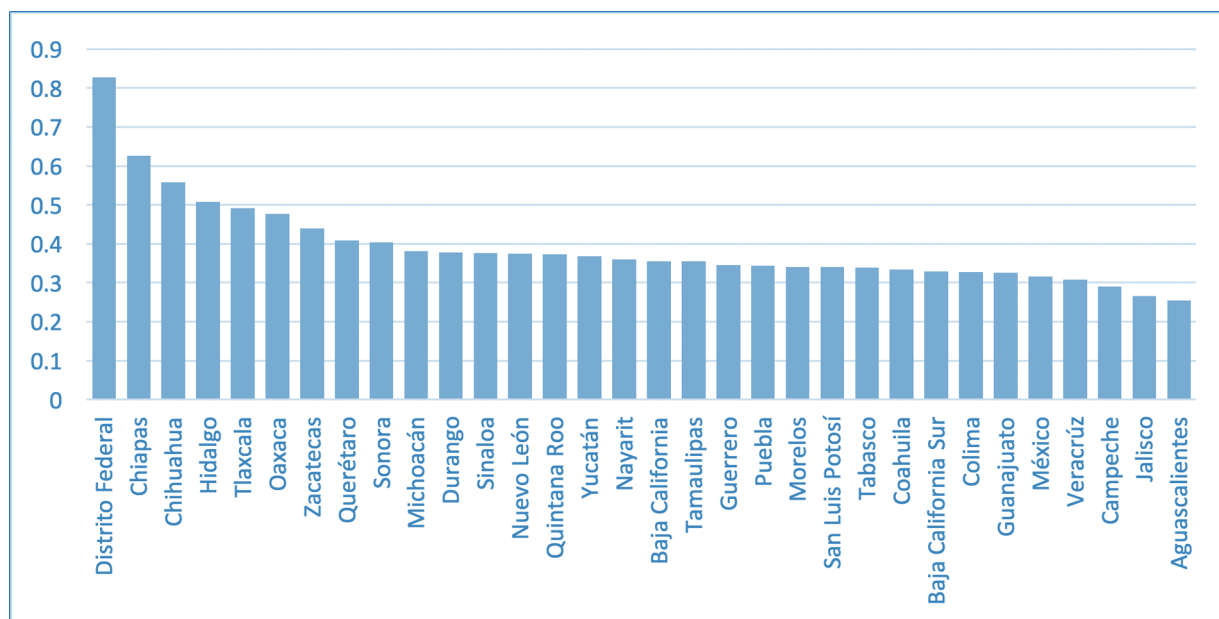
Obligatoriamente, la implementación del IBU requeriría de la combinación del esfuerzo de los tres niveles de gobierno, de forma tal

Por otra parte, México es uno de los países con menor recaudación fiscal de entre los países de la OCDE, con sólo el 18%, esto se da por distintas cuestiones, entre las cuales vale la pena destacar, la evasión fiscal, y la ineficiencia recaudatoria.

La evasión de pago de impuestos representa el 6.7% del PIB, sólo por concepto de ISR, IEPS, e IVA (ITESM, 2013) en lo que respecta al gobierno Federal. Para las entidades, se ha estimado que la eficiencia recaudatoria promedio para el año 2010 fue de 0.39, es decir que aún existe un área de oportunidad del 60% en cuanto a los ingresos que obtienen los estados por medio de impuestos locales.

Elevar la eficiencia por ningún motivo significa subir impuestos, sino, dada la estructura fiscal vigente, reducir el porcentaje de quienes no realizan sus contribuciones.

Gráfica 12: Estimación de la eficiencia recaudatoria por entidad 2010



Fuente: (Guillermo Peón, 2017).

Para lograrlo, es posible reformar la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la cual, ha generado incentivos negativos a las entidades a desentenderse de sus facultades recaudatorias, por lo que contribuciones como predial, o el impuesto sobre nóminas, así como el cobro por derechos han sido ignorados, debido a la gran cantidad de recursos que se recibe de la Federación, a manera de aportaciones y participaciones.

I. La implementación óptima de una política de ingreso básico universal en México

A partir de mostrar evidencia que respalda la idea que el IBU es pertinente y factible, se vuelve de la misma importancia hablar de algunas generalidades que deberían observarse para la implementación de esta política.

La economía se ha basado siempre en la observación del pasado para entender el presente, y encontrar el futuro, grandes economistas han dedicado su trabajo al estudio de la historia, y de cómo las variables que hoy

podemos observar se deben en gran medida a acontecimientos precisos del pasado. La pobreza y la desigualdad, y su marcada aglomeración espacial en nuestro país no son la excepción, ya que son variables actuales que se pueden rastrear al pasado.

Si bien, la condición de pobreza afecta de forma distinta a diferentes grupos y estratos de la población, menores de edad y adultos mayores, personas con o sin empleo, por actividades económicas, etcétera, ninguno de estos ha visto perpetuada su marginación y constante agravio, como ha sido la sociedad con nuestros pueblos indígenas.

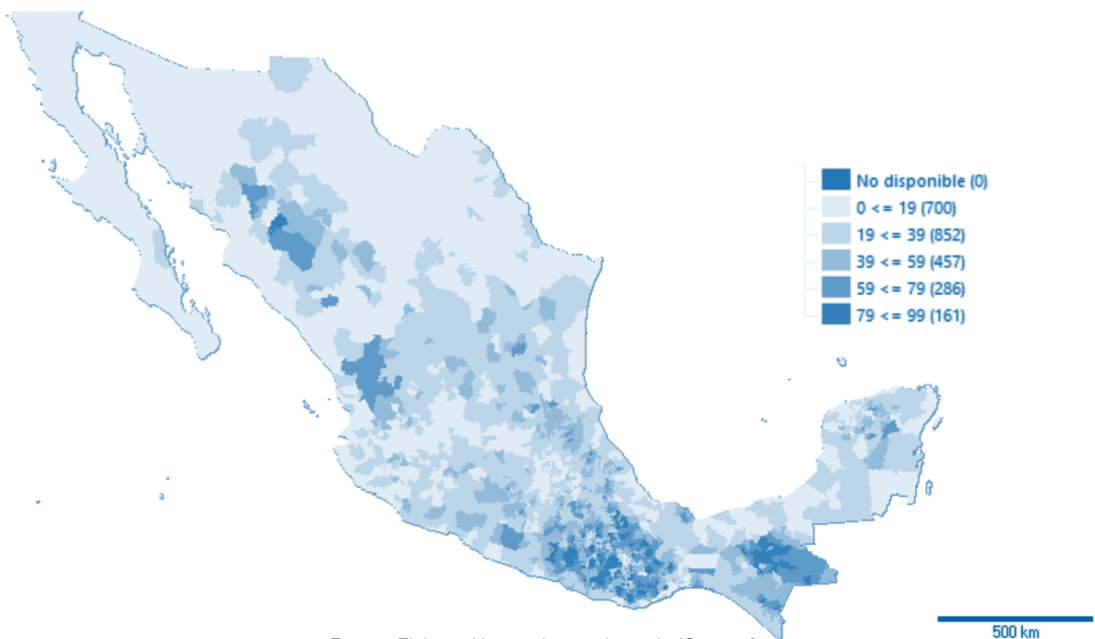
La historia de México encuentra gran cantidad de ejemplos que muestran la constante marginación y pobreza de los pueblos indígenas, incluso desde antes de la vida independiente de nuestro país, donde los pueblos colonizados fueron despojados de los medios de producción, para después en su gran mayoría ser asesinados o esclavizados de forma disfrazada.

Mapa 6: Municipios por tasas de población indígena en México 2000



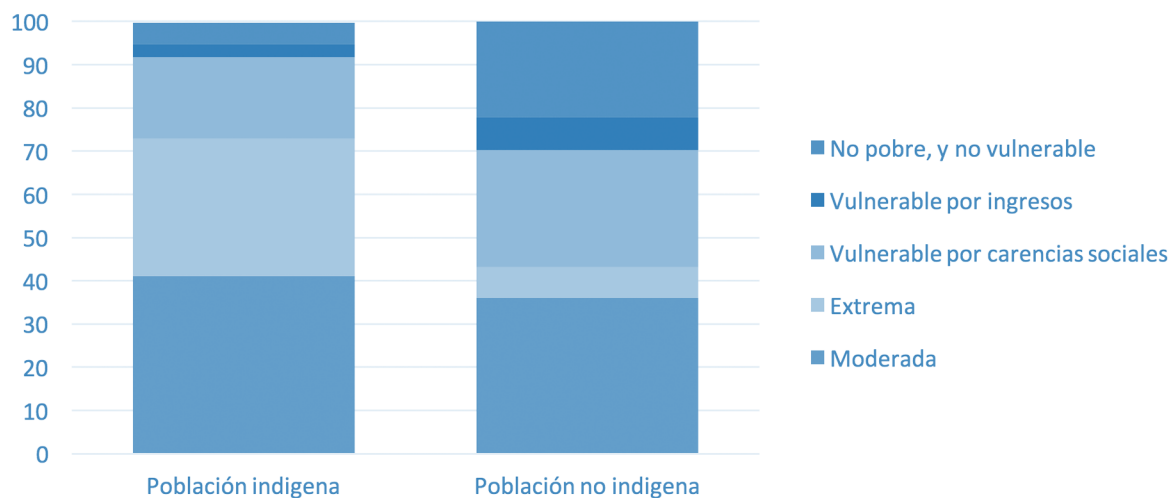
Fuente: Elaboración propia con datos de (Coneval).

Mapa 7: Municipios por población con ingresos por debajo de la LMB



Fuente: Elaboración propia con datos de (Coneval).

En el año 2014, el 73.2% de la población indígena padecía pobreza moderada, y el 31.8% padece pobreza extrema, los mismos porcentajes para la población no indígena fueron 43.2% y 7.1% respectivamente, además de mostrar regiones con alta concentración, equiparables a las observadas en el mapa 7.



Es por esta razón que, al observar una alta correlación entre comunidades indígenas, y mayores tasas de pobreza extrema, se elabora la siguiente regionalización, obtenida por medio del análisis espacial de las tasas de población con ingresos inferiores a la LMB, por medio del estadístico de asociación espacial local de Moran I (MI).

El estadístico MI realiza un análisis de autocorrelación espacial, es decir, la concentración o dispersión de los valores de la variable % de población por debajo de LMB en el mapa. Con esto, es posible relacionar a las variables con los valores que tienen “cerca”, y marginarlos de los valores “lejanos” en el espacio geográfico.

Para obtener el coeficiente I de Moran, se utiliza la siguiente fórmula:

$$I = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij}} * \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

Tal que:

n = el número de municipios.

W_{ij} es la matriz de distancias que define si las áreas o puntos geográficos, i y j , son o no vecinos (datos generados por los archivos shp).

x = valor del porcentaje de población por debajo de la línea mínima de bienestar respecto al total de la población municipal.

\bar{x} = promedio de los valores de x

Este coeficiente I se sujeta a una prueba de significancia estadística de valores Z, es decir, con el supuesto de una distribución normal. Con lo anterior, los resultados fueron los siguientes:

Mapa 8: Regionalización de municipios por población por debajo de la LMB, obtenido con estadístico MI



Elaboración propia con datos de Coneval.

Para lo que respecta a esta investigación, el estadístico MI de análisis de *clúster* y de valor atípico, permitió identificar aglomeraciones espaciales de municipios con valores atípicamente altos o bajos, respecto a la variable elegida x . En nuestra observación, se establece una correlación estadística entre municipios con altos porcentajes de población por debajo de la LMB, y si los municipios cercanos tienen, o no, los mismos valores, generando la siguiente regionalización:

- Región A (636 municipios): Los municipios de color rojo significan que, además de contar con altos niveles de población por debajo de la LMB, tienen como vecinos a otros municipios en la misma circunstancia.
- Región B (59 municipios): Los municipios de color verde muestran altos niveles de población por debajo de la LMB, pero no tienen cerca municipios en las mismas circunstancias.
- Región C (798 municipios): Por último, los municipios en color blanco son aquellos en los que no se ubicó significancia estadística sobre sus tasas de población por debajo de la LMB, y además tiene municipios vecinos en las mismas condiciones.
- Región D (199 municipios): Los municipios color amarillo, son municipios con bajos niveles de población por debajo de la LMB, pero con municipios vecinos con altos niveles de pobreza.
- Región E (764 municipios): Los municipios color azul son aquellos donde se haya una aglomeración de municipios con bajos niveles de población por debajo de la LMB.

Esta regionalización nos permitirá priorizar la implementación de una política de IBU, de forma tal que los municipios con mayor urgencia de intervención de política pública, sean los primeros beneficiados.

Además, al realizar por etapas la implementación del IBU, de acuerdo a las regiones aquí estipuladas, permitiría evaluar el impacto del tratamiento de política, ya que serían grandes regiones las que serían beneficiadas de forma casi completa, por lo que la infraestructura para ejecutarla requeriría menos costos en las primeras fases, en comparación a realizar la implementación por etapas con un criterio distinto, como por edades.¹⁰

Conclusiones

Los viejos problemas no se resolverán con viejas ideas. Serán las nuevas propuestas, evolucionadas o radicales, basadas en evidencia, las que nos llevarán a un futuro superior.

Sin embargo, el proceso de aceptación a lo nuevo, para dejar atrás lo anticuado, suele ser un camino no ajeno de complicaciones, miedos, prejuicios, y malentendidos.

Al analizar la factibilidad del Ingreso Básico, Universal en México, salieron a relucir algunos de los más grandes problemas económicos y sociales del país, niveles de desigualdad extremos, niveles de pobreza que no decrecen, mayores incentivos a realizar actividades criminales o informales, y el destino que nos espera con un mundo donde se requerirán mayores niveles de capital que de personas.

Sin embargo, se puede concluir que, si bien la implementación de un IBU en nuestro país no es la gran solución para todos nuestros males, si podría contribuir a ayudar a las personas a superar sus trampas de pobreza individuales, optimizar el funcionamiento del Estado mexicano en cuanto al ejercicio de los recursos públicos, y además, reducir de forma decidida los grandes niveles de desigualdad.

La propuesta aquí mostrada prevé, en promedio, un ingreso básico de \$900, pero que es diferenciado entre menores de edad, y

adultos, que habitan en localidades rurales y urbanas, con lo cual se estima que, suponiendo que sus ingresos sean \$0, puedan acceder a una canasta alimentaria mínima.

Así, se define que una política de Ingreso Básico Universal en nuestro país es factible presupuestariamente, ya que tendría un costo agregado de 6.1% del PIB. Costo que se vería sustentado con el gasto actual realizado por los tres niveles de gobierno (federal, estatal, y municipal) por concepto de transferencias, y a partir de elevar la eficiencia recaudatoria, que como se explicó, no significa subir impuestos, sino dado el sistema fiscal actual, lograr cobrar sus contribuciones a aquellos que no lo hacen, dejan sin modificación a quienes ya realizan de forma cotidiana sus declaraciones fiscales.

Entre los efectos esperados, se espera una reducción del índice Gini hasta un valor de 0.38, la erradicación de la pobreza alimentaria, y un margen de población en pobreza patrimonial de entre 7% y 12%, cuando para el año 2014 la tasa de pobreza alimentaria fue de 20%, y del 52.9% respectivamente.

El uso de las nuevas tecnologías, como es el caso del *Blockchain*, a su vez, podría significar mejoras trascendentales, en la medida en que las aplicaciones puedan ser utilizadas por los beneficiarios. No se vislumbra su uso en el corto plazo, pero si la política de IBU muestra evidencia concluyente de su eficiencia, podría considerarse para su implementación en un futuro, ya no muy lejano.

El debate sobre el IBU en el mundo ya está alcanzando madurez, y nuestro país, de nuevo está llegando tarde a la cita. Ejemplo de esto es la decisión del gobierno de Finlandia de concluir el experimento del Ingreso Básico a desempleados en tiempo y forma, al 31 de diciembre de 2018 (Finland, 2018). A lo que algunos, han tildado de derrota a la política del IBU (situación errónea, ya que la situación sólo derivó en no aprobar una extensión de tiempo y beneficiarios del programa) es en

¹⁰ El Grupo Parlamentario de Morena, en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de ley por la que se daría a la población un Ingreso Ciudadano Universal por etapas, utilizando el criterio de edades, priorizando a los niños y adultos mayores de todo el país.

realidad una victoria para la experimentación de nuevas formas de combate a la pobreza.

Finlandia podrá decir que experimentó y no funcionó, o, después de revisar la evidencia poder constatar que el IBU es eficaz, pero eso sólo se obtiene a base de información, no de prejuicios.

presentes; segundo, que tan costoso podría ser una política así, y si esto fuera posible realizarse; pero lo que principalmente quisiera dejar a la reflexión, es la posibilidad de ampliar nuestros horizontes.

Dejemos de lado los prejuicios, y exijamos a las autoridades que sean disruptivos, que innoven y experimenten antes que continuar

Tabla 4: Resultados de alteraciones de ingresos mensuales per cápita por deciles, y modificación del índice Gini para 2014

Decil	Y actual (con transferencias)	Y con IBU
I	\$ 2,737.15	\$ 3,637.15
II	\$ 4,121.27	\$ 5,021.27
III	\$ 5,069.20	\$ 5,969.20
IV	\$ 5,715.24	\$ 6,615.24
V	\$ 6,785.91	\$ 7,685.91
VI	\$ 7,843.93	\$ 8,743.93
VII	\$ 8,944.38	\$ 9,844.38
VIII	\$ 10,935.01	\$ 11,835.01
IX	\$ 15,089.42	\$ 15,989.42
X	\$ 38,117.64	\$ 39,017.64
Media	\$ 10,535.92	\$ 11,435.92
Gini	0.4131354	0.38062188

Calculos y elaboración propia con datos de (Enigh-Inegi, 2014).

Por otra parte, la organización GiveDirectly (MIT-Sloan, 2018) está realizando en Kenya el experimento más grande relacionada con el IBU, en el cual se otorgarán 25 millones de dólares en transferencias, participando 21,000 personas, a lo largo de 12 años. Estos experimentos brindarán gran evidencia de los efectos que esto tendrá en el comportamiento de las personas, sus patrones de consumo, y el impacto en niveles de pobreza y desigualdad.

La conclusión de este artículo quisiera acotar, no es convencer a las personas que el IBU será la solución a todos nuestros males, sino, en primer lugar, dejar estipulado si es oportuno pensar en un cambio de paradigma en política social dados sus malos resultados

con políticas públicas de mostrada ineficiencia y bajo impacto, que las decisiones públicas sean basadas en información, y no en ideologías.

El futuro será tan brillante como nos atrevamos que sea, desde el punto de vista de la sociedad. Pero viendo desde la perspectiva de la posibilidad de que nuestra opción política sea elegida para ser gobierno, una decisión que estará en manos de las personas, si logramos contar con el apoyo de la mayoría, más nos valdrá estar preparados para hacer un gobierno humano y eficiente, la historia nos lo demanda. **B**

Referencias

- Ayuntamiento de Barcelona. (2017). *Explicación y Funcionamiento del Proyecto B-MINCOME*. Áreas de Datos Sociales, Ayuntamiento de Barcelona.
- Banco Mundial. (2018). *Índice Gini*. Grupo del Banco Mundial. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX>
- Banco Mundial-OCDE. (2018). *Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE*.
- Banerjee, A. V. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*.
- BIEN. (2018). *Basic Income Earth Network*.
- Boege, E. (2008). *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Obtenido de http://www.cdi.gob.mx/biodiversidad/biodiversidad_2_dos_48-79_eckart_boege.pdf
- Cndh. (2015). *La sobre población en los Centros Penitenciarios en la República Mexicana*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20151014.pdf
- Conapo. (2010). *Proyecciones de la Población en Zona Metropolitanas 2010-2030*.
- Conapo. (2018). *Proyecciones de población 2010-2030*. Obtenido de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- Coneval. (2014). *Ciudad de México, pobreza por ingresos*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/pob_ingresos.aspx
- Coneval. (2014). *Evolución de las dimensiones de pobreza 1990-2016*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>
- Coneval. (2015). *Beneficios y retos de una Renta Básica en México*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31354/Renta_Basica_CONEVAL.pdf
- Coneval. (2018). *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta básica*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Coneval. (2018). *Glosario de Mediciones de Pobreza*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Dabla-Norris, E. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. FMI. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>
- Dolan, M. (19 de julio de 2013). *Record Bankruptcy for Detroit. The Wall Street Journal*. Obtenido de <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323993804578614144173709204>
- Enamorado, T. (2014). *Income inequality and violent crime: evidence from Mexico's drug war*. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean. World Bank. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/236161468299090847/Income-inequality-and-violent-crime-evidence-from-Mexicos-drug-war>
- FAO. (2018). *FAO Food Price Index*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Finland, T. S. (2018). *Basic Income Experiment 2017-2018*. Obtenido de

- http://www.kela.fi/documents/10180/3611332/Kela_BASICIN-COME_A4_EN.pdf/80b99f40-bc88-4fb8-a47d-d8674ac00a9a
- Flores, Z. (15 de julio de 2016). Salario de eventual, igual a permanente. *El Financiero*. Obtenido de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/salario-de-eventual-igual-a-permanente>
 - Forbes. (2014). Progres-a-Oportunidades: el costo de llegar a pueblos más pequeño. *Revista Paradigmas*. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/progres-a-oportunidades-el-costo-de-llegar-pueblos-mas-pequenos/>
 - Forget, E. (2011). The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/227387994_The_Town_with_No_Poverty_The_Health_Effects_of_a_Canadian_Guaranteed_Annual_Income_Field_Experiment
 - Guillermo Peón, S. (enero de 2017). Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: Un análisis para las entidades federativas en México utilizando el modelo de frontera estocástica. *EconoQuantum*, 14(1). Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-66222017000100035
 - Imco. (6 de diciembre de 2016). *Mitos sobre el subsidio a la gasolina*. Obtenido de https://imco.org.mx/articulo_es/mitos-sobre-el-subsidio-la-gasolina/
 - Inegi. (2014). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014*. INEGI.
 - Inegi. (2018). *Cuentas Nacionales de México*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx>
 - ITESM. (2013). *Economía informal, el monstruo invisible de la reforma fiscal*. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/economia-informal-el-mostro-invisible-de-la-reforma-fiscal/>
 - J-PAL. (2018). *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*. Obtenido de Sección “Conócenos”: <https://www.povertyactionlab.org/es/node/12027>
 - J-PAL. (20 de Marzo de 2018). *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*. Obtenido de <https://www.povertyactionlab.org/partners/prospera>
 - Khosla, S. (2018). *India’s Universal Basic Income: Bedevilled by the details*. Carnegie Endowment for International Peace.
 - Manyika, J. (2017). *Harnessing automation for a future that works*. McKinsey Global Institute. Obtenido de <https://www.mckinsey.com/global-themes/digital-disruption/harnessing-automation-for-a-future-that-works>
 - McKinsey Global Institute. (2017). *Jobs lost and gained: workforce transitions in a time of automation*. McKinsey and Company.
 - MIT-Sloan. (2018). *12-year study looks at effects of Universal Basic Income*. MIT Management School. Obtenido de <http://mitsloan.mit.edu/newsroom/articles/12-year-study-looks-at-effects-of-universal-basic-income/>
 - OCDE. (2012). *OECD Employment Outlook 2012*. Obtenido de http://www.oecd.org/els/emp/EMO%202012%20Eng_Chapter%203.pdf
 - OCDE. (2018). *Family benefits public spending*. Obtenido de <https://data.oecd.org/social-exp/family-benefits-public-spending.htm>
 - OCDE. (2018). *GDP long term Forecast*. Obtenido de <https://data.oecd.org/fr/gdp/gdp-long-term-forecast.htm>

<https://knoema.es/mpxyyjob/mexico-gdp-growth-forecast-2015-2020-and-up-to-2060-data-and-charts>

- OCDE. (2018). *OCDE Data on Social Spending 1985-2012*. Obtenido de <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>
- OIT-OCDE. (2015). *The Labour Share in G20 Economies*. G20 Employment Working Group . Obtenido de <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf>
- Ramos, R. (16 de noviembre de 2017). Octubre del 2017, histórico para la creación de empleo. *El Economista*. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/empresas/Octubre-del-2017-historico-para-la-creacion-de-empleo-20171116-0022.html>
- Romero, E. U. (2014). Pobreza y desigualdad en México en el siglo XX y principios del siglo XXI. *Debate Económico*, 3 (2)(8), 105-142. Obtenido de <http://132.248.9.34/hevila/DebateeconomicoMexicoDF/2014/vol3/no8/4.pdf>
- Scott, J. (2012). *Pobreza y Protección Social*. CIDE y Coneval. Sedesol. Obtenido de <http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2759/1/images/Proteccion%20Social%20John%20Scott.pdf>
- Sedesol. (29 de diciembre de 2016). Reglas de Operación del Programa de Inclusión Social Prospera. *Diario Oficial de la Federación*.
- Sedesol. (na). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.
- Shcp. (2014). *Cuenta Pública de la Federación 2014*. Obtenido de <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/I/119.06.IPP.pdf>
- Shcp. (2014). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2014*. Obtenido de http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/Presupuesto%20de%20Gastos%20Fiscales%202014.pdf
- Stilgitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- The Manna Project. (22 de marzo de 2018). *Manna Base*. Obtenido de <https://www.mannabase.com/about/>

El presente de la hacienda pública municipal en México

Daniel Carrillo Martínez

Introducción

La instrumentación de políticas públicas que coadyuven a resolver las problemáticas de la sociedad mexicana, así como la prestación de servicios públicos de calidad tales como: alumbrado público, agua potable, alcantarillado o recolección de basura, dependen del desarrollo institucional bajo el cual operan los gobiernos locales, y como pieza fundamental de ella está la disponibilidad de recursos financieros que hagan posible llevar a cabo esas acciones.

La administración de la hacienda pública municipal en México es un tema de gran trascendencia y debate en la agenda de los municipios, ya que la acción pública del orden local se ve mermada, en gran parte, por la insuficiencia de capital económico causada por la inequitativa distribución de potestades recaudatorias, así como de los recursos federales de los cuales los ayuntamientos son destinatarios.

Los municipios son el punto en el que se crea el primer contacto gobierno-ciudadanos, por lo que una mayor capacidad de respuesta por parte de los gobiernos locales está sujeta al arreglo institucional con el cual funciona el

federalismo fiscal mexicano que permite a estos cumplir con sus principales funciones y obligaciones fijadas constitucionalmente.

Debido a esto es que en el presente artículo se busca adentrarse a los elementos que conforman a la hacienda pública municipal, conociendo su naturaleza, la base jurídica sobre la que descansa; la administración y ejercicio de los ingresos que percibe el municipio, así como el principal destino de su gasto y el manejo de su deuda dentro de la nueva normatividad fiscal establecida; y finalmente hacer públicas las propuestas que ha impulsado la ANAC en la materia.

Concepto y base jurídica

El estudio de la acción sistemática y racional de los gobiernos locales se ha ocupado en los últimos años de posicionarse como un objeto de estudio prioritario de la administración pública y de las políticas públicas, en tanto el municipio es el punto en el cual se genera el desarrollo económico y social de una nación.

La idea básica del municipio se deriva etimológicamente del término latín *municipium*, que en su momento hacía alusión a “las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como

patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades” (Martínez, 2009, pág. 200); sin embargo el municipio se ha convertido en una organización político-administrativa, que es la base territorial del Estado mexicano, y cuya función es la gestión de los intereses de su comunidad a través del ayuntamiento.

El municipio se compone de tres elementos básicos: territorio, población y gobierno, es decir, el lugar espacial en donde se asienta un conjunto de individuos y en el que se ejerce el poder soberano, a través de un conjunto de órganos públicos que cumplen con funciones específicas. Tal es el caso de la tesorería municipal, la cual es el organismo responsable de la recaudación de ingresos municipales y erogaciones de los gobiernos locales, en otras palabras, de la administración de la hacienda pública municipal.

A este respecto, la hacienda pública municipal tiene su origen en el verbo en latín *face-re*, que significa cámara del tesoro (Garza, 1978). Este concepto ha tenido tres diferentes acepciones (Reynoso, 2003):

- Como conjunto de recursos financieros y patrimoniales de los que dispone el gobierno local para la consecución de sus fines, lo que incluye bienes muebles e inmuebles, así como las utilidades que estos le generan, los ingresos fiscales que este percibe de manera ordinaria, así como los que provienen de empréstitos.
- Como las funciones y procesos mediante los cuales se lleva a cabo la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales.
- Y como las áreas que integran la administración pública municipal encargadas de desarrollar dichas funciones.

Mejor dicho, cuando se habla de hacienda pública municipal se engloba a elementos

como: ingresos, patrimonio, egresos y deuda pública de los ayuntamientos. Por ello, el municipio al ser la base de la organización de las entidades federativas forma parte del sistema federal, por medio del cual, se tejen las relaciones intergubernamentales que estipulan las facultades para generar ingresos y las funciones de ejercer el gasto.

Los municipios de México encuentran sus principales facultades en material fiscal dentro de lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción cuarta, en la cual se establece que los municipios administran libremente su hacienda, la cual, como bien se mencionaba, se configura a partir de los rendimientos de bienes que sean parte de su dominio público, de las contribuciones y demás ingresos que los Congresos locales establezcan en sus Constituciones locales, Códigos Fiscales y Leyes Orgánicas Municipales, recursos que serán ejercidos por el ayuntamiento.

Otras especificaciones que marca la Carta Magna es que dichas contribuciones serán percibidas como producto del fraccionamiento, división, traslación, mejora y tasas adicionales de la propiedad inmobiliaria de los municipios, dejando la opción para que a través de convenios firmados los gobiernos estatales puedan asumir dicha función.

También se definen las participaciones federales que recibirán los ayuntamientos con base en los parámetros, montos y plazos que definan las legislaturas locales anualmente; y los ingresos que se deriven de la prestación de todos los servicios públicos municipales.

Se establece que las leyes federales no pueden limitar la facultad de las entidades federativas para definir los demás ingresos que obtienen los municipios. Los estados no pueden instaurar exenciones o subsidios municipales, siendo el gobierno Federal el único beneficiario de estos, siempre y cuando sean bienes del dominio público de los tres

órdenes de gobierno, salvo las entidades paraestatales.

Los gobiernos locales, dentro de su marco normativo tienen facultades para proponer a las legislaturas de sus estados las tarifas y cuotas que se aplican a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, al igual que a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones en materia de los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria.

Hasta el día de hoy se le han realizado 15 reformas constitucionales al artículo 115 vinculado a la vida municipal, a fin de fortalecer la autosuficiencia económica de los municipios, otorgándoles una mayor autonomía para disponer y aplicar los recursos económicos que por ley ingresan en sus haciendas.

El proyecto original de la Constitución de 1917 que presentó Venustiano Carranza en la ciudad de Querétaro en 1916, ante el Congreso Constituyente contenía una propuesta de este artículo, la cual establecía que los municipios tenían la facultad de administrar con libertad su hacienda, recaudando y contribuyendo proporcionalmente al gasto público de sus estados.

No obstante, fue un tema de gran debate entre los diputados constituyentes entorno a si los municipios debían o no recaudar impuestos, y si la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía resolver los conflictos hacendarios entre los ámbitos de gobierno, aunque finalmente fue aprobado sin determinar de forma precisa las atribuciones y facultades que tendría el municipio en materia de hacienda pública.

Uno de los grandes cambios que se realizaron fue durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, que como parte de su compromiso expuso que robustecer al municipio era una medida fundamental en la vida nacional, lo cual hacía necesario fortalecer la autonomía y facultades de su hacienda pública, descentralizando los poderes públicos del Estado mexicano.

De esta manera, en 1983 se publicó una reforma que además de adicionar la regulación sobre la suspensión de ayuntamientos, revocación de mandato, dotarle al municipio de personalidad jurídica y patrimonio propio, y la especificación de los servicios públicos que debía restar el municipio, se estableció que los ingresos de los municipios serían el resultado de las contribuciones actualmente establecidas, sin mencionar en ese momento las participaciones federales.

A su vez, en el marco normativo vigente en lo respectivo a la hacienda pública, el artículo 117 en su fracción octava marca que los municipios solamente pueden contraer empréstitos, siempre y cuando estos recursos sean destinados para la inversión pública, refinanciamiento o reestructura; el artículo 126 establece que no puede realizarse pago alguno que no esté previsto en un presupuesto o en una determinada ley posterior.

En el artículo 134 se define que los recursos económicos públicos de los municipios deberán ser administrados de acuerdo a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para cumplir con los objetivos para los cuales fueron destinados, contando con instancias técnicas que evalúen su ejercicio.

Las leyes federales y estatales que se desprenden de este marco jurídico también impactan en el margen de maniobra que tienen los gobiernos locales sobre su hacienda pública, resaltando la función normativa de la Ley de Coordinación Fiscal que traduce el pacto fiscal en el marco del federalismo mexicano, y la construcción y funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este sistema define y distribuye las funciones recaudatorias, al igual que las facultades de gasto público de los tres órdenes de gobierno, teniendo como principales objetivos:

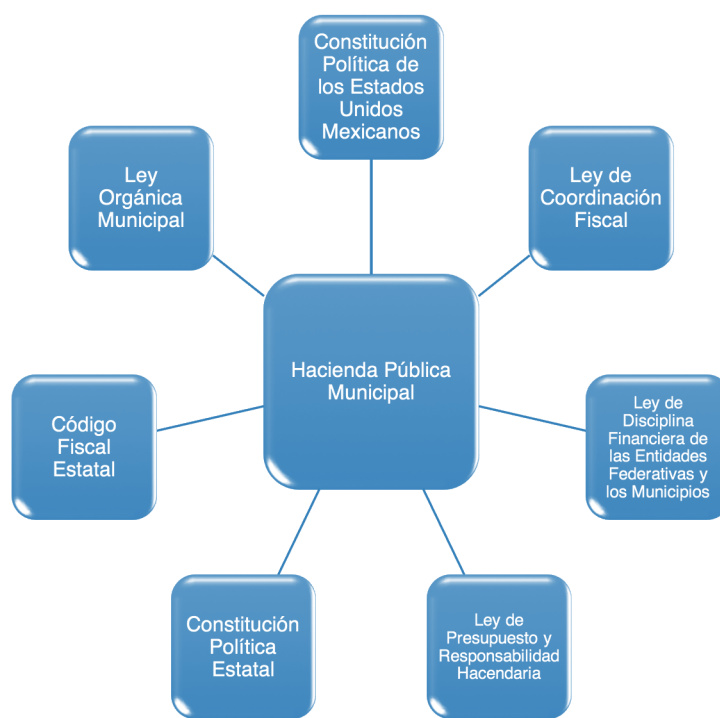
- Definir y coordinar el arreglo institucional del pacto fiscal.
- Establecer la participación de las haciendas públicas en los ingresos federales.
- Definir los mecanismos para la distribución de los recursos que recauda el gobierno Federal a través de las participaciones y aportaciones.

Conforme a la legislación federal, las Constituciones estatales contienen las disposiciones en materia municipal como las autoridades que integran a los ayuntamientos, sus facultades y obligaciones en armonía con lo establecido en nuestra ley fundamental; de ellas derivan su validez jurídica, las leyes de fiscalización que señalan la revisión, auditoría, fiscalización y sanción de las cuentas

públicas municipales, además de la aplicación de fondos públicos estatales y federales.

Igualmente los códigos fiscales estatales establecen los ingresos municipales, los procesos de elaboración de los presupuestos de egresos de los ayuntamientos, de igual modo que la administración de los recursos económicos. Las leyes orgánicas municipales determinan, entre otras cosas, la organización de la administración pública municipal, dando funciones al síndico y al tesorero en la gestión del erario público.

Además de los ordenamientos legales mencionados que regulan la hacienda pública municipal que expiden el Congreso de la Unión y los Congresos locales se encuentran:



Fuente: Elaboración propia de ANAC. 2018.

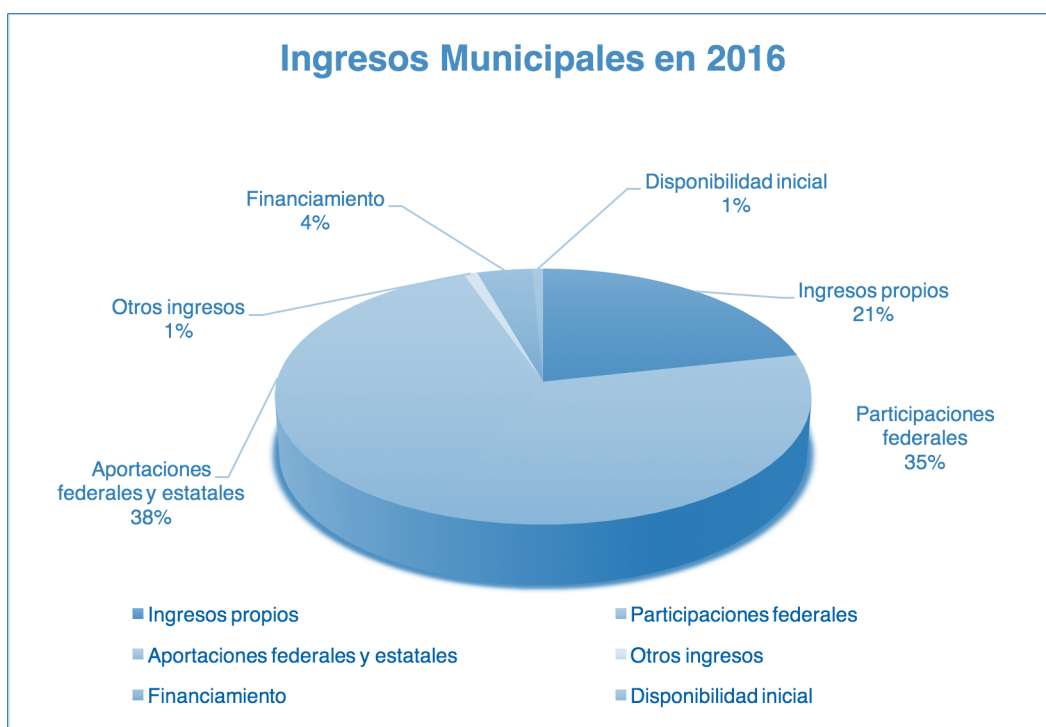
Ingresos municipales

Los ingresos municipales son todos los recursos financieros que obtienen los municipios de manera ordinaria y extraordinaria, que a su vez están estipulados en la ley de ingresos municipales. Este último funge como un instrumento jurídico que les da a los ayuntamientos facultades para recaudar en diversas materias que están en el marco de sus atribuciones.

La ley de ingresos hace una clasificación de los ingresos donde establece las fuentes de las que obtendrá los recursos y las cantidades por cada uno de ellos, la cual es elaborada por la tesorería municipal correspondiente en cada ejercicio fiscal anual para posteriormente presentar el proyecto ante el Alcalde que a su vez somete a la discusión y aprobación del cabildo, que finalmente pasa al Congreso local para su aprobación y publicación.

Como puede verse los gobiernos locales en México son altamente dependientes del sistema de transferencias federales debido a la manera en la que está determinado el mismo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dándole al municipio escasas facultades para que generen ingresos propios y proveyendo recursos de manera inequitativa.

Si bien, la principal fuente de ingresos propios de los gobiernos locales se encuentra en el impuesto predial, existen 103 mil 853 inmuebles del gobierno Federal y 120 mil de los gobiernos estatales exentos de dicho pago, lo cual representa para la hacienda pública municipal una pérdida de aproximadamente 9 mil millones de pesos anuales. Por si fuera poco, también hay 76 aeropuertos nacionales e internacionales, mil 388 aeródromos, conjuntos no industriales que rodean refinerías, complejos petroquímicos e instalaciones



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2016).

portuarias que se han beneficiado de dicha exención (ANAC, 2017).

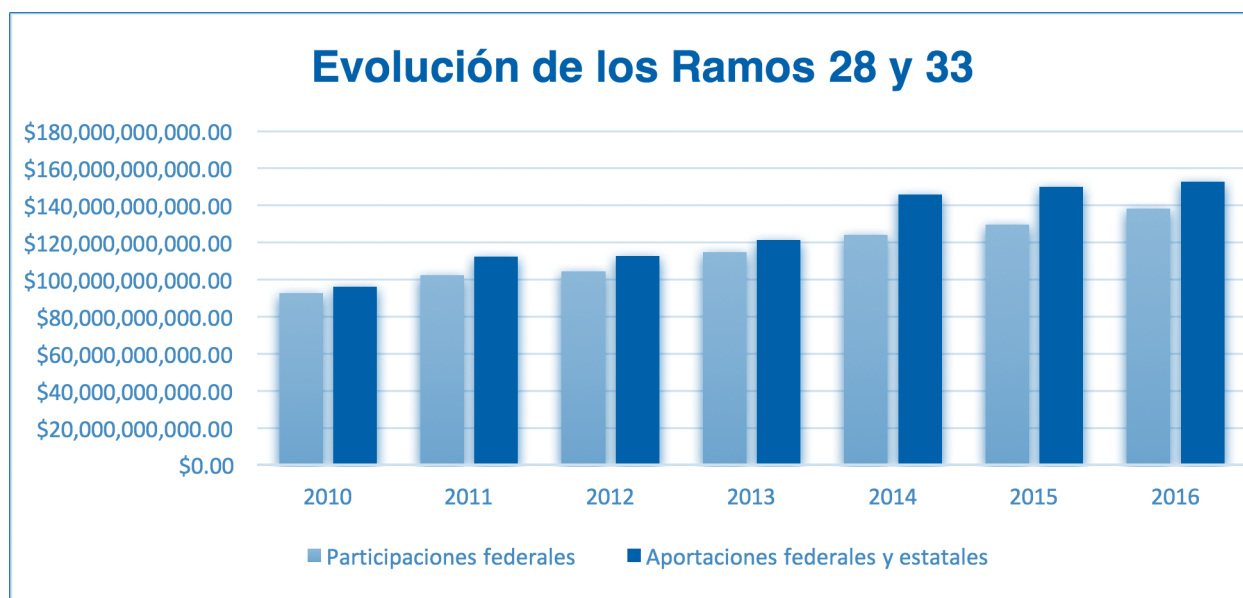
Aunado a este contexto de supeditación financiera de los municipios, también está latente la baja recaudación que tienen los gobiernos locales, causada por la falta de infraestructura, modernización catastral y de personal que pueda generar ingresos propios a partir de fuentes como el impuesto predial y el derecho por servicios de agua potable y alcantarillado.

Este escenario es producto del federalismo fiscal en México, el cual funciona a través de convenios donde los municipios reducen sus potestades tributarias y de generar contribuciones, a cambio de obtener una participación en los ingresos de la Federación, sin embargo, los recursos del ramo 33 y 28 no han logrado cumplir del todo con sus fines compensatorios y resarcitorios, a pesar de que el 73 por ciento de sus ingresos proviene de estas fuentes, según las cifras más actuales del Inegi (2016).

Una problemática que se presenta para que los municipios puedan disponer de los recursos federales es que estos se encuentran dispersos en diversos ramos, fondos y subsidios, donde algunos de ellos son creados para los gobiernos estatales y otros para los municipales.

Los gobiernos locales también tienen como forma de ingreso los programas federales que funcionan bajo reglas de operación, sin embargo, muchos de los municipios carecen de personal que posea conocimientos técnicos y especializados para la elaboración de proyectos que requieren con base en los complicados lineamientos y procedimientos que se fijan para obtenerlos.

La mayor parte de transferencias federales que reciben los ayuntamientos tienen como principal fuente de origen las participaciones federales del Ramo 28, y a pesar de que puede verse un incremento constante en estos recursos, esto es producto de una mayor recaudación por parte del gobierno Federal.



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2016).

Es importante mencionar que el ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación también es una fuente importante de ingresos para los municipios, ya que incluye fondos para atender temas de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público, rehabilitación de instalaciones educativas para municipios. El fondo de fortalecimiento de la infraestructura municipal que era parte de este ramo desapareció del Pef 2018, debido a que su manejo se había caracterizado por su opacidad y malas prácticas para asignar los recursos que de él se derivaban.

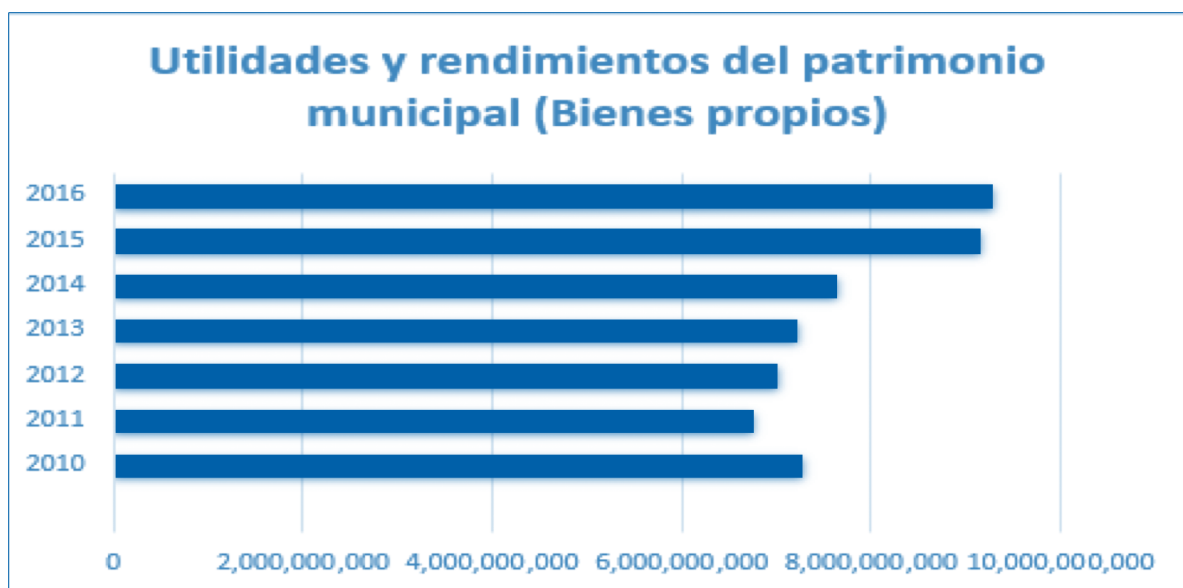
La disponibilidad de recursos financieros en la hacienda pública municipal determina en gran medida la capacidad de acción de los gobiernos locales, ya que a través de ellos es posible llevar a cabo la planeación y programación de las políticas y servicios que han de desarrollar los municipios, y que inciden directamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Patrimonio municipal

El patrimonio municipal, constituido por el conjunto de bienes muebles e inmuebles de dominio público y privado de los ayuntamientos también es una parte importante de la hacienda pública municipal. Los bienes del dominio público son aquellos que son destinados al uso común o a la prestación de los servicios públicos, tales como calles, plazas públicas, parques, entre otros; mientras que los del dominio privado son aquellos que están en la disponibilidad de ser enajenados o arrendados a particulares.

En cuanto a los bienes inmuebles que poseen los gobiernos locales, se registran un total de 111 mil 351 a nivel nacional, de los cuales 101 mil 924 son propiedad de ellos, 2 mil 406 se encuentran en calidad de rentados, 7 mil 14 con otro tipo de posesión, y únicamente 7 no tienen especificado su naturaleza.

Las entidades federativas que mayor número de bienes propios registran oficialmente en sus municipios son Jalisco con 18 mil 248, Nuevo León con 7 mil 577, Yucatán con 7 mil 223, Baja California con 5 mil 217 y Oaxaca con 4 mil 304 bienes.



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2016).

Los ingresos generados a partir de los derechos por el uso, goce, aprovechamiento, o explotación de los bienes del dominio público municipal le han representado a los ayuntamientos ingresos de \$54 mil 336 millones 823 mil 578 pesos del periodo que abarca de 2010 a 2016, teniendo un incremento constante y estable. En el caso de los municipios que conforman a los estados de México, Veracruz, Durango, Quintana Roo y Jalisco, son los que mayores ingresos han generado a partir de esta dinámica.

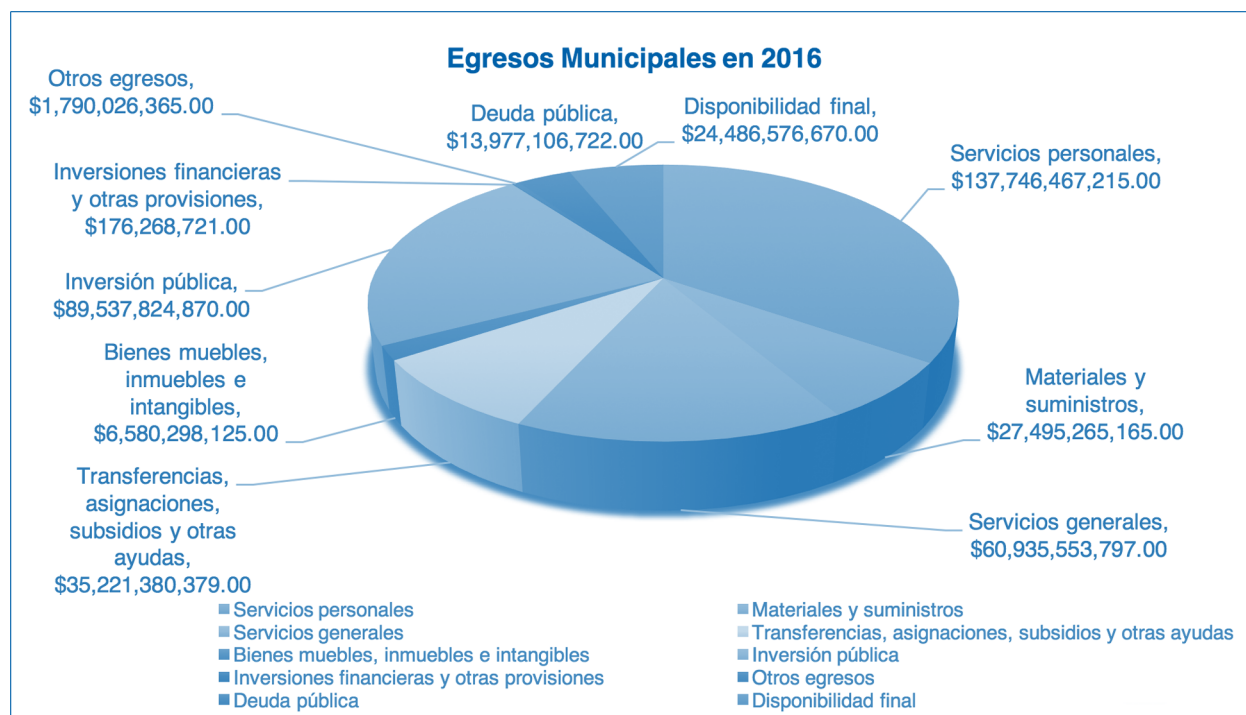
Egresos municipales

Los egresos municipales son el gasto público o erogaciones de recursos financieros que realizan los gobiernos locales con el propósito de cumplir con sus principales funciones, ejecutar sus programas y políticas públicas, prestar los servicios municipales a su cargo y sostener la operación de todas las

dependencias y organismos que conforman a la administración pública municipal.

Vale destacar que estos egresos se ven plasmados en un documento de disposición administrativa como lo es el Presupuesto de Egresos Municipal, el cual establece el destino de los recursos económicos con los que contará el ayuntamiento a lo largo del año, buscando llevar un determinado control y manejo adecuado de estos.

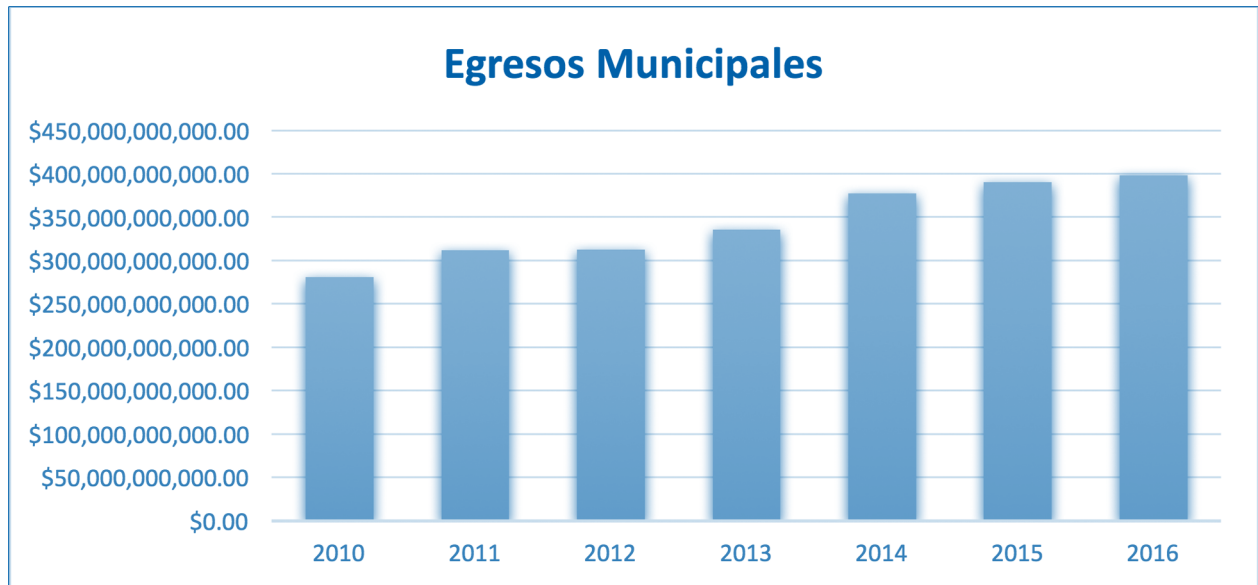
El presupuesto de egresos, al igual que la ley de ingresos cuenta con una determinada clasificación para conocer el destino que tendrá dicho gasto, la unidad administrativa responsable de ejercerlo. La estructura presupuestal más común en estos documentos que conducen la política fiscal de los municipios es la clasificación por objeto de gasto, identificando de manera ordenada y sistemática las compras, pagos y erogaciones que realizan los gobiernos locales.



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2016).

Conforme a la gráfica circular se puede notar que la mayor parte de erogaciones que realizaron los gobiernos locales en el año 2016 fueron para atender el pago de servicios personales, es decir, la remuneración a los servidores públicos de base y confianza, al igual que aquellos contratados por honorarios, incluyendo sueldos base, primas de vacaciones, compensaciones, prestaciones y creación de nuevas plazas, lo cual representó el 35 por ciento de su gasto.

Del total de erogaciones municipales, el segundo rubro en el que mayor gasto se registró fue en la inversión pública para la construcción, ampliación, remodelación, mantenimiento y reparación de edificios siendo un 22 por ciento; le siguen servicios generales y transferencias que engloba: el pago de servicios de gas, electricidad, teléfono, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, por ejemplo, con un 22 por ciento; y asignaciones, subsidios y otras ayudas con 15%.



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2016).

Cabe mencionar que con la nueva legislación aplicable a los municipios en términos del manejo de su hacienda pública, es la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios la que estipula que estos últimos, solamente pueden incrementar el presupuesto destinado a servicios personales, siempre y cuando su crecimiento económico haya subido al 3 por ciento con respecto al año anterior.

El gasto público ejercido por los ayuntamientos ha ido creciendo a lo largo del periodo que comprende los años 2010 y 2016, aunque cabe apuntar que fue en el año 2012 cuando hubo una disminución en las erogaciones hechas, comportamiento de la hacienda pública que se ha traducido en la misma tendencia con relación a los ingresos municipales. De igual modo es importante mencionar que durante el año 2016 los municipios

que más recursos públicos destinaron al cumplimiento de sus actividades fueron los que pertenecen a los estados de México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Guanajuato.

Deuda pública municipal

La deuda pública municipal es interpretada como el conjunto de obligaciones contraídas por un municipio, derivadas de la contratación de empréstitos y otras fuentes de financiamiento en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes que de ella emanan.

Los gobiernos municipales, al igual que los demás órdenes de gobierno tienen la opción de financiar su gasto público mediante diversos instrumentos de deuda, con el fin de cubrir dichas principales funciones y necesidades cuando los ingresos que tienen disponibles, ya sea producto de su propia recaudación, o una de carácter participable en los recursos federales sean insuficientes.

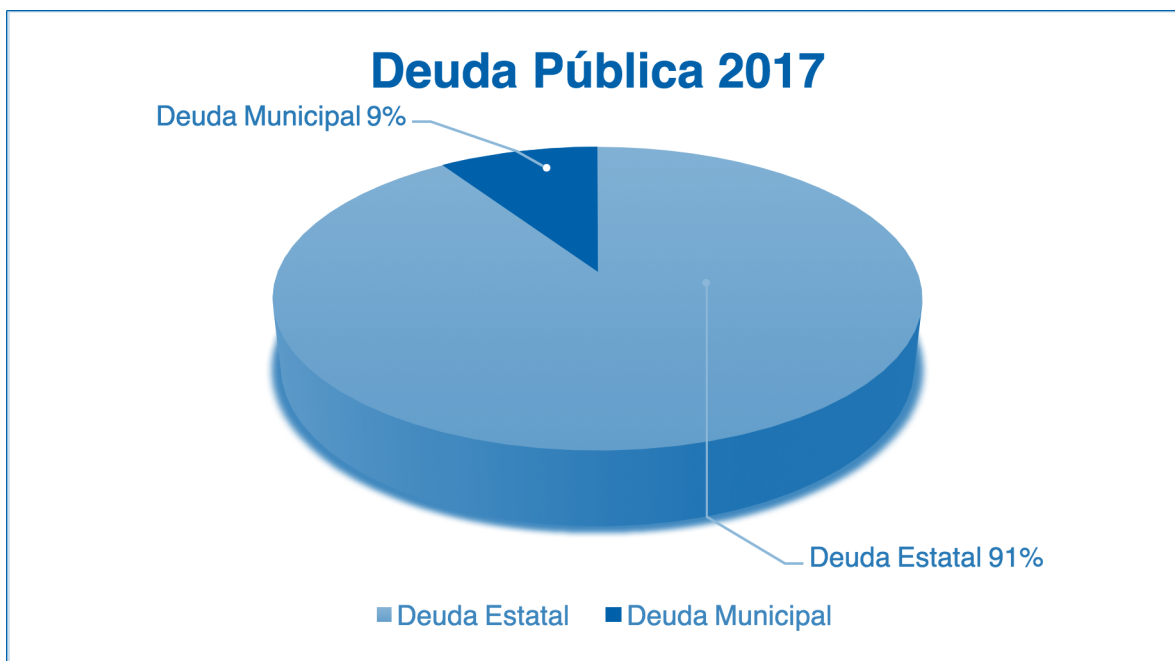
El comportamiento de la deuda demuestra una reducción en la contratación de empréstitos y créditos como una forma de llevar ingresos a la hacienda pública municipal, no obstante, las erogaciones que se han realizado en forma de amortización de la deuda municipal ha disminuido considerablemente.

Estos recursos deben de ser aprobados anualmente en la misma Ley de Ingresos municipal por parte de los Congresos locales, determinando los montos y condiciones del endeudamiento de los ayuntamientos, los cuales deberán cumplir con los lineamientos que establezca el techo de financiamiento neto del sistema de alertas.

A causa de la implementación de este mecanismo de medición, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza indicadores de deuda pública y obligaciones para conocer la situación de la deuda de los entes públicos, clasificándola en endeudamiento sostenible, observación o elevado, con base en lo cual se determinaran el techo de financiamiento.



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2016).



Fuente: Elaboración propia con datos de ANAC (2017).

De acuerdo con cifras de la Schp (2018), el financiamiento a través de contratación de la deuda pública representaba el 13.7 por ciento de los ingresos totales de los municipios en el año 2017, siendo que los municipios de estados como Sonora tenían una relación entre ambos valores del 46.8 por ciento; Jalisco del 42.9 por ciento; Quintana Roo del 40.2 por ciento; Baja California del 40.1 por ciento y Nuevo León del 28.1 por ciento y por otro lado es importante destacar que la mayor parte de la deuda pública es parte de la hacienda pública estatal que asciende a los \$517 mil 287 millones pesos, en comparación de los \$53 mil 684.2 millones de las arcas municipales.

Resalta el Imco (2018) que el saldo de la deuda municipal hasta el mes de septiembre del 2017 era de \$45 mil 306.7 millones de pesos, donde solamente 25 municipios del país son los que concentran en 52 por ciento del total de la esta deuda.

Propuesta de ANAC

El municipio como la base de la organización del Estado mexicano, pero también el motor del desarrollo nacional, se encuentra inmerso en un sistema federal el cual determina la necesidad de establecer los esquemas de coordinación necesarios para que los diferentes órdenes de gobierno puedan responder a las demandas y problemáticas sociales, al igual que impulsar acciones que generen este bienestar económico y social.

La hacienda pública municipal vive en medio de un federalismo centralizado que abarca las principales fuentes de ingreso público, como producto de las amplias potestades de recaudación que posee la federación, acentuando las limitaciones fiscales de los municipios, pero también que ha producido una repartición inequitativa de los recursos federales que no han podido cumplir con sus objetivos resarcitorios y compensatorios.

Esto ha llevado a los municipios a una situación en la que por sí mismos no pueden asumir completamente sus obligaciones que establece la carta magna y han tomado alternativas como la contratación de deuda para poder momentáneamente financiarlos, por lo que se requieren nuevos elementos que den fortalecimiento a la administración de la hacienda pública municipal.

Dicho contexto exige a los gobiernos locales buscar mejores prácticas para gestionar los recursos limitados con los que disponen de una manera eficiente, eficaz y transparente, pero también se requiere de cambios jurídicos en materia hacendaria para brindar una mejor calidad de vida para los mexicanos.

Por esta razón, la Asociación Nacional de Alcaldes ha formulado propuestas concretas a partir de la Agenda Hacendaria que reforme todo el sistema del federalismo fiscal dando mayores facultades a los municipios para la generación de ingresos propios y redistribuir las funciones de gasto.

La visión que tenemos de un municipio incluyente, competitivo y sustentable tiene como un factor fundamental y determinante la funcionalidad de una hacienda pública municipal que cuente con los recursos necesarios para atender a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Debido a esto proponemos las siguientes medidas:

1. Impulsar una reforma al artículo 115 constitucional que elimine las exenciones en el pago del impuesto predial a los inmuebles de gobierno Federal y estatales, manteniendo la excepción para escuelas, clínicas y hospitales públicos.
2. Promover cambios en la ley, sobre el mecanismo de cobro de derecho de alumbrado público; así como, asegurar el pago de derecho por uso de la vía pública.

3. Impulsar la creación de leyes estatales para la obligatoriedad de la certificación de los titulares de las áreas de finanzas y capacitación para fondos.
4. Promover la revisión de las fórmulas de asignación, mecanismos de ejercicio y en su caso, etiquetas de los Ramos 23, 28 y 33.
5. Presentar la propuesta de creación de un Ramo municipalista, que concentre todas las partidas, fondos, subsidios y programas Federales a fin de garantizar recursos económicos suficientes y equitativos para todos los municipios y sin intermediarios.
6. Simplificar las reglas de operación de los programas federales.
7. Impulsar la pre-validación de proyectos, posterior ministración de hasta un 12% del total para la elaboración de proyectos ejecutivos.
8. Fomentar e incentivar en los municipios, el cumplimiento de manera responsable de: la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Sistema Anticorrupción, el Sistema de Fiscalización y el Sistema de Armonización Contable.

Es notable que la consolidación de buenos gobiernos deviene en gran medida del grado de desarrollo institucional con el que cuentan los gobiernos locales, en donde está implícito un elemento clave como lo es la hacienda pública municipal, que no solamente merece de una administración eficiente y racionalización de los recursos públicos con los que se cuenta, sino también de reformas en el sistema hacendario en todo el país. Como decía don Francisco Villarreal Torres “El problema de los municipios no es la falta de dinero, sino que tiene las manos atadas para conseguirlo”.

Los gobiernos humanistas asumimos con responsabilidad la misión actual de corresponder a la confianza de la ciudadanía que nos fue otorgada, pero estamos ciertos de que en el marco de una buena gobernanza es necesario e indispensable impulsar los cambios necesarios en el nivel local, ya que en la medida de que existan municipios fuertes existirá un México como nación fuerte. **B**

Fuentes bibliográficas

- Garza, Sergio Francisco de la (1978), *Derecho financiero mexicano*. México: Porrúa.
- Instituto mexicano para la Competitividad (2018), *Índice de Información Presupuestal Municipal*, Imco, consultado en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/IIPMBolletin_21-03-2018.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016), *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, Inegi, consultado en http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDX-QueryDatos.asp?proy=
- Martínez Gil, Pablo (2009), El municipio, la ciudad y el urbanismo. *En Régimen jurídico del urbanismo*. México: UNAM.
- Ramírez Chavero, Iván (2010), *Patrimonio y Haciendas Municipales*. México: SISTA.
- Reynoso Soto, Selene Rosa María (2003), *Manual Básico para la Administración Pública*. México: IAPEM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017), *Resumen de Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes Públicos*, Shcp, consultado en http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2017.

Las transformaciones estatutarias y la crisis de identidad del Partido Acción Nacional

Javier Brown César

Desde Maurice Duverger, el estudio de la organización de los partidos políticos es uno de los nichos fundamentales de la ciencia política, poco explorado y más aún en países que han comenzado a andar la vía de la democracia, después de décadas de gobiernos autoritarios. El estudio de las estructuras partidistas ha sido revitalizado por Angelo Panebianco, quien señala que: “La evolución organizativa de un partido puede considerarse como un producto de la interacción entre las características de su modelo originario, su ubicación en el sistema político (es decir en el gobierno o en la oposición) durante la fase de consolidación de la organización y, por fin, la configuración de los distintos escenarios en que el partido debe operar”.

El problema de fondo del estudio de los partidos como organizaciones es que se trata de un ámbito multidimensional que comprende diversos temas como la rotación de las élites, la relación entre comités y parlamentarios, el crecimiento de las estructuras o los cambios en su normatividad interna. En este ensayo, se realiza un rápido recuento de las transformaciones estatutarias del Partido Acción Nacional, tomando como base los siguientes agregados: la membresía, los organismos partidistas, los métodos para la selección de

candidatos y dirigentes, y los aspectos financieros. Intencionalmente hemos dejado de lado factores como las facciones y élites, para concentrarnos en aquellos aspectos que usualmente son definidos por los estatutos partidistas.

Transformaciones organizacionales del Partido Acción Nacional

A lo largo de su historia, el Partido Acción Nacional ha sufrido transformaciones organizativas importantes. Al contrastar los Estatutos originales de 1939 contra los vigentes, podemos constatar que estamos ante dos organizaciones casi del todo diferentes: hoy día, prevalecen los objetivos que dieron origen al Partido, pero las estructuras son muy diferentes.

El PAN transitó de ser un partido de socios fundadores y miembros, a un partido de militantes; transformó de manera importante sus estructuras pasando a ser de un partido de Comités Directivos y jefes, a un partido de Comités Ejecutivos y presidentes; creó cada vez más comisiones con tareas específicas; dejó de elegir a sus candidatos mediante convenciones para prever mecanismos de votación abierta a la militancia e incluso a la ciudadanía; diversificó las fuentes de financiamiento y

creó cada vez más órganos técnicos de fiscalización y control del financiamiento público.

Para efecto de valorar los cambios organizacionales que se han dado después de 14 reformas estatutarias, se utilizarán como categorías analíticas las siguientes: membresía, organización, selección de candidatos y financiamiento.

A. Membresía

1. Tipos de miembros

Acción Nacional nació a la vez como una asociación civil y como un partido político, de ahí que en los Estatutos Generales de 1939 se hable de tres tipos de miembros: los fundadores, los socios activos y los miembros adherentes. En el caso de los fundadores, se les consideraba como aquellos que firmaron el acta constitutiva. Con respecto a los socios activos, debían cumplir requisitos mínimos: ser mexicanos mayores de edad, aceptar los principios de la nueva organización, tener modo honesto de vivir, comprometerse a trabajar en la realización de los objetivos del Partido, y aceptar las normas partidistas. Los miembros adherentes eran todas aquellas personas que contribuían temporal o permanentemente a la realización de objetivos a partir de aportaciones intelectuales o económicas, o mediante el apoyo vía opinión, voto o propaganda. Con la reforma de 1949 desaparecieron los miembros fundadores, quedando sólo las categorías de activos y adherentes.

En la reforma de 1999 se previó que los adherentes deberían presentar solicitud de admisión de forma individual. La reforma de 2001 previó por vez primera la disposición de que, para ser miembro activo, se requería ser miembro adherente por un periodo de seis meses. La reforma de 2008 modificó la denominación del Capítulo Segundo de los Estatutos para pasar a denominarse “de los miembros del Partido, de los adherentes y del Registro Nacional de Miembros”. Con esta

reforma se creó el Registro, como un órgano técnico conformado por tres miembros electos por el Consejo Nacional, facultado para expedir el listado nominal; el control del Registro quedaría bajo la Comisión de Vigilancia.

La reforma de 2013 cambió la nomenclatura de los miembros, que había prevalecido durante más de siete décadas: se transitó de un partido de miembros a uno de militantes, además desapareció la categoría de adherente, para pasar a ser simpatizante. Para ser militante se prevé que el aspirante debe ser ciudadano mexicano; haber participado en capacitaciones; suscribir el formato aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional, en el cual se expresa la obligación de cumplir y respetar los principios de doctrina y documentos básicos de Acción Nacional y su compromiso de participar en forma activa y permanente en la realización de los fines, objetivos y actividades del Partido; no estar afiliado a otro partido político nacional o local, en este caso se requiere la separación seis meses antes.

2. Aceptación de miembros

El carácter relativamente abierto de la membresía, previsto en los Estatutos de 1939 obedecía a la necesidad de la organización de ganar adhesiones. No obstante, la inclusión en el Partido se dio en sus orígenes, bajo un esquema de padrinzago y autorización de órganos directivos: la solicitud de admisión debía ser apoyada por dos socios activos y la admisión debía ser acordada por el Comité Directivo Nacional y los Comités Regionales y Locales, pero la decisión final recaía en la Asamblea General Ordinaria. Con la reforma de 1946 se derogó la facultad de la Asamblea General Ordinaria de decidir sobre admisiones o exclusiones y se mandó que el proceso quedara bajo la autoridad de los Comités.

La reforma de 1979 adicionó como requisito para ser miembro la acreditación de la inscripción en el Registro Federal de Electores.

La figura de padrino sufrió una modificación con la reforma de 1986, ya que se previó que la solicitud se presentaría de forma individual apoyada por un miembro activo. La reforma de 1992 incorporó la posibilidad de que en caso de que se diera la negativa ante la solicitud de admisión de un miembro activo, se podría recurrir al órgano superior.

La reforma de 2008 estableció que la suscripción de la aceptación de los principios y Estatutos se daría ante el Registro Nacional de Miembros. Además, se estableció que para ser miembro activo la adhesión tendría que darse de manera personal, libre e individual. Se adicionó que para ser miembro activo había que acreditar el proceso de evaluación, con lo que se estableció un filtro, ya que todo aspirante debía recibir una formación básica, como inducción al Partido. Se introdujo por vez primera el mecanismo de refrendo: para miembros activos cada dos años, y para miembros adherentes cada año.

Con la reforma de 2013 se transformó la forma de aceptación de los miembros, previéndose que los militantes serán los ciudadanos mexicanos que, de forma individual, libre, pacífica, voluntaria, directa y presencial, manifiesten su deseo de afiliarse, asuman como propios los principios, fines, objetivos y documentos básicos del Partido Acción Nacional, y sean aceptados con tal carácter. Para el proceso de afiliación se estableció que la solicitud se presentaría por escrito y podría realizarse ante cualquier Comité del Partido, además se estableció que el militante sería aceptado en el plazo de sesenta días naturales si no se emite pronunciamiento alguno por parte del Registro Nacional de Militantes (afirmativa ficta).

3. Sanciones

En lo relativo a las sanciones, los Estatutos de 1939 preveían la exclusión en casos de indisciplina, abandono continuado o lenidad en el

cumplimiento de obligaciones, por ataque a los principios o programas fuera de reuniones partidistas, por la comisión de delitos o actos inmorales o por carecer de los requisitos necesarios para ser socio. Tanto en el caso de la separación como en el de la exclusión se contemplaba la pérdida de derechos. Con respecto a la separación de los socios se establecía como procedimiento la renuncia ante los Comités. Con la reforma de 1949 se adicionó la figura de suspensión de derechos y se estableció la facultad de que los Comités aplicaran sanciones.

Un paso fundamental, desde el punto de vista organizativo, fue la creación, en los Estatutos de 1971, de la Comisión de Orden del Consejo Nacional, una instancia sancionadora compuesta por cinco consejeros, que podría acordar la exclusión de miembros activos y en casos de suspensión podría conocer de reclamaciones presentadas. Para garantizar la imparcialidad de sus decisiones la Comisión no podría estar integrada por miembros del Comité Ejecutivo Nacional ni por presidentes de Comités Directivos Regionales. Además, se estableció el derecho de audiencia ante la Comisión. En la reforma de 1979 se especificaron los efectos de la suspensión de derechos, así como el papel de la Comisión de Orden y se previó la posibilidad de exclusión definitiva del Partido.

Con la reforma de 1986 desapareció la figura de suspensión de miembros y se tipificaron como sanciones: la amonestación, la privación de cargo o comisión partidista, la suspensión de derechos y la exclusión; además se establecieron más supuestos bajo los cuales se podían aplicar estas sanciones.

La reforma de 1992 previó diversas disposiciones en materia de sanciones: se estableció que la privación de cargo o comisión partidista surtiría efectos de forma inmediata pero que procedería el recurso de revocación; la suspensión de derechos sería acordada por las Comisiones de Orden de los Consejos

Estatales y las resoluciones podrían reclamarse por escrito. En el caso de los dirigentes se previó que, al inicio del procedimiento sancionador, su asunto se podría turnar a la Comisión de Orden del Consejo Nacional. También se contempló la hipótesis de la comisión de una infracción en una entidad federativa diferente, para lo cual se establecía que la competencia de la Comisión de Orden del lugar en donde se cometió la falta. Además, se contempló que el órgano competente debería dar a conocer por escrito los cargos en contra y el derecho a nombrar defensor ante los miembros activos.

La reforma de 2001 estableció disposiciones adicionales: se contempló como nueva sanción la cancelación de la precandidatura o candidatura y la inhabilitación, en el caso de la cancelación sería acordada por el Comité Ejecutivo Nacional o el Comité Directivo Estatal, respetándose el derecho de audiencia; se estableció que la inhabilitación para ser dirigente o candidato sería declarada en los casos de deslealtad al Partido o por incumplimiento de funciones como dirigente o funcionario público; se previó como plazo máximo para solicitar sanción 365 días naturales contados a partir del día en que ocurrió la falta o se tuvo conocimiento de ella; por último, las resoluciones acordadas por las comisiones de Orden de los Consejos Estatales podrían reclamarse por escrito ante la Comisión de Orden del Consejo Nacional por cualquiera de las partes.

La reforma de 2004 adicionó diversas disposiciones en materia de sanciones, entre ellas: se previó que la expulsión podría solicitarse por la comisión de actos que afecten públicamente la imagen del Partido o por colaborar o afiliarse a otro partido, en este último caso, la sanción sería aplicada por los Comités Ejecutivo Nacional o Directivos Estatales; se prevén sanciones en el caso de incumplimiento del pago de cuotas de servidores públicos; se manda que el procedimiento de declaratoria de expulsión debería

sustanciarse en no más de quince días; además, en el caso de actos de corrupción el Comité Ejecutivo Nacional podría acordar la suspensión temporal de los derechos del miembro.

La reforma de 2013 estableció diversas previsiones en materia de sanciones: se introduce el recurso de revisión ante la Comisión Permanente contra la amonestación o privación de cargo o comisión partidista; se prevé el recurso de reconsideración contra resoluciones de la Comisión Permanente Nacional por la imposición de la amonestación o de la privación del cargo o comisión partidista. Se prevé en todos los casos el derecho de audiencia. La cancelación de candidatura sería resuelta por las Comisiones Permanentes y procedería el recurso de revocación ante la Comisión Permanente Nacional. Se introduce el recurso de reconsideración contra disposiciones de la Comisión Permanente Nacional por cancelación de candidatura. Se establece el recurso de reclamación ante la Comisión de Orden del Consejo Nacional y se prevé que durante la sustanciación del procedimiento la Comisión de Orden del Consejo Nacional podrá suspender los efectos de la resolución.

Se adicionó que a partir de auto de formal prisión que implique privación de la libertad o en aquellos casos que exista una resolución firme de carácter administrativo se podría acordar, como medida cautelar, la suspensión temporal de los derechos partidistas. Además, se prevé que en caso de que algún servidor público o ex servidor público que sea militante del Partido haya sido de manera firme y definitiva sancionado por faltas administrativas graves, o bien, sentenciado por la comisión de algún delito grave, se podrá iniciar el procedimiento sancionador respectivo. Por último, se establece que quien esté facultado para sancionar, deberá informar la resolución correspondiente al Registro Nacional de Militantes.

La primera década del Partido fue de consolidación ideológica con una organización pequeña y centralizada, que dependía en su funcionamiento de las generosas contribuciones de los notables que fundaron los Comités Regionales del Partido

La reforma de 2016 transformó las comisiones de orden, para constituir nuevas comisiones de orden y disciplina intrapartidista. Además, para la imposición de las sanciones se previó que debería respetarse el debido proceso legal, incluidos los derechos de audiencia y defensa, y que las resoluciones deberían estar motivadas y fundadas. Se prevé que los Comités Ejecutivo Nacional, Directivos Estatales o Municipales, así como sus presidentes podrán acordar iniciar procedimientos de amonestación o privación de cargo o comisión partidista ante la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista a los militantes del Partido.

4. Derechos y obligaciones

Los Estatutos de 1939 establecían la igualdad de derechos y deberes entre los socios activos, pero no se señalaban los derechos y deberes, dejando que esto fuera establecido en

reglamentos. La reforma de 1949 incorporó, por vez primera, obligaciones para los miembros, entre ellas: intervenir en el gobierno del Partido y en la adopción de decisiones políticas, y contribuir a los gastos del Partido.

La reforma de 1986 estableció una nueva organización del apartado de miembros en lo relativo a los derechos y obligaciones, estando entre los primeros el ser propuestos a cargos de elección popular, también se adicionó la disposición según la cual, la vigencia de derechos estaría vinculada al cumplimiento de obligaciones. En la reforma de 2001 se adicionó como derecho desempeñar cargos en órganos directivos, pero se limitaron los cargos a tres como máximo. Con la reforma de 2008 se adicionó como obligación asumir y cumplir los Principios de doctrina.

La reforma de 2013 adiciona como derechos: que los órganos del Partido establezcan y promuevan actividades que les deberán ser informadas; votar y elegir de forma directa a los presidentes de los Comités; acceder a mecanismos internos de solución de controversias. Se establecieron también nuevas obligaciones y derechos, entre las primeras están: participar con acciones o actividades comunitarias, políticas y de formación; mantener sus datos actualizados en el Registro Nacional de Militantes; salvaguardar la buena fama pública y el prestigio del Partido, de sus dirigentes y militantes. Además, los militantes deberán participar en actividades partidistas o comunitarias, ser consejero o integrante de algún órgano ejecutivo del Partido, candidato o representante electoral, o haber recibido o impartido algún curso, foro, conferencia o similares, de formación o capacitación. Para efecto del registro de actividades se establecía la obligación de los Comités de notificarlas trimestralmente al Registro Nacional de Miembros. Además, se previó la baja por incumplimiento de obligaciones. Por último, la reforma de 2013 introdujo un sistema de impugnaciones contra determinaciones de órganos del

Partido, como son los recursos de revisión y reclamación.

La reforma de 2016 introdujo nuevos derechos y obligaciones. Como derechos se adicionan: solicitar la rendición de cuentas a los dirigentes; exigir el cumplimiento de los documentos básicos del Partido; interponer ante el Tribunal Federal o los tribunales electorales locales medios de defensa, en contra de las resoluciones y decisiones de los órganos internos del Partido que afecten sus derechos político-electorales; refrendar o renunciar a su condición de militante.

Como obligaciones se adicionan: respetar y difundir los principios ideológicos y el programa de acción; exigir y velar por la democracia interna y el cumplimiento de las normas partidarias; cumplir con las disposiciones legales en materia electoral; cumplir con las resoluciones internas que hayan sido dictadas por los órganos facultados para ello; desarrollar con transparencia, probidad, eficacia y honradez las tareas que le sean encomendadas; y, participar en las asambleas, convenciones y demás reuniones a las que le corresponda asistir.

5. Organización de los miembros

Los Estatutos de 1939 contemplaron una forma de agrupación en regiones o localidades, constituyendo organismos regionales o locales con autonomía en todo lo relativo a su funcionamiento. Con la reforma de 1959 se creó la Sección Femenina la cual ya existía previamente, pero debido a que el voto activo y pasivo a las mujeres no se reconoció sino hasta 1953, la Sección operaba sin estar prevista en los Estatutos Generales. Además, en la reforma de 1959 también se creó la Organización Juvenil del partido.

En la reforma de 1979 se introdujo una forma de organización básica en grupos homogéneos organizados por profesión, actividad u oficio. En 2004 se contempló que los miembros que residan en el extranjero podrían or-

***La llegada del PAN
al gobierno produjo
un proceso gradual de
desinstitucionalización,
natural para un partido
que durante décadas fue
oposición y que en pocos
años tuvo a su disposición
ingentes recursos
públicos***

ganizarse y formar parte de la estructura del Partido.

Con la reforma de 2013 se previó que los senadores, diputados federales, diputados locales de cada entidad, los presidentes municipales de una misma entidad y los integrantes de un mismo Ayuntamiento, constituirán un grupo; el presidente del Comité, previa consulta, designará un coordinador. Además, como obligaciones de quienes desempeñen un cargo público se adicionaron: contribuir con los objetos y fines del Partido; y mantener una estrecha comunicación con el Partido, así como una permanente colaboración en las tareas que éste le encomiende. Se establece que, para la mejor coordinación entre el Partido y sus funcionarios públicos de elección, los órganos ejecutivos podrán establecer sistemas que coadyuven con sus fines.

6. Registro de miembros

Con la reforma de 2008 se creó el Registro Nacional de Miembros estableciéndose como un órgano técnico. Se previó que el Registro expediría el listado nominal de electores y que aplicaría el procedimiento de afiliación. Se establecieron los principios del Registro y que su Control quedaría cargo de la Comisión de Vigilancia del Registro. Serían integrantes del Registro: tres miembros electos por el Consejo. También se creó la Comisión de Vigilancia del Registro Nacional de Miembros.

Con la reforma de 2013 se cambia el nombre del Registro Nacional de Miembros para pasar a ser el Registro Nacional de Militantes. Entre las funciones del Registro están: recibir y aceptar las solicitudes de afiliación de los militantes; mantener actualizado el padrón de militantes y llevar el registro del cumplimiento de las obligaciones, deberes, sanciones y actividades; informar trimestralmente a los comités del Partido acerca de los movimientos del Registro; expedir los listados nominales; llevar el registro de integración de los órganos municipales, estatales y nacionales del Partido; llevar y mantener actualizada la base de datos de los simpatizantes del Partido; declarar bajas previa audiencia; y participar de la estrategia de afiliación del Partido. Se prevé que la Comisión Permanente designará, a propuesta de su presidente nacional, al director del Registro Nacional de Militantes.

B. Organismos partidistas

1. Asambleas

Los Estatutos de 1939 le dieron a la Asamblea General el poder supremo, distinguiendo dos formas: la Asamblea Ordinaria a celebrarse cada cinco años y la Asamblea Extraordinaria a celebrarse cada vez que fuera convocada por el Comité o el Consejo Nacionales. Originalmente la Asamblea Ordinaria era competente para asuntos como: nombrar y revocar a los miembros del Consejo, examinar y aprobar la cuenta general de administración y los

informes del Consejo y del Comité Nacionales. La Asamblea Extraordinaria era competente para la transformación o disolución del Partido, así como para la reforma de estatutos. Las Asambleas Ordinarias funcionaban mediante delegaciones, para instalarse se requería quórum de la mitad más uno de los socios y sus decisiones se tomarían por mayoría de votos. En el caso de las Asambleas Extraordinarias el quórum era del sesenta por ciento. También se previó la realización de Asambleas Regionales o Locales.

Con la reforma de 1946 se estableció que las Asambleas ya no serían convocadas por miembros del Consejo Nacional, sino por el Comité Ejecutivo Nacional, además se estableció que la Asamblea Ordinaria se ocuparía también de decisiones relativas al patrimonio del partido y estaría integrada por miembros numerarios acreditados por los Comités. La reforma previó el procedimiento para realizar las Asambleas, estableciendo entre otras cosas: la sustitución del presidente por el secretario general en caso de ausencia, la previsión de que las sesiones serían públicas, la presencia del Comité Ejecutivo Nacional para realizar las asambleas así como de dos terceras partes de las delegaciones; el derecho a voz a miembros numerarios y colaboradores pero el voto sólo para los numerarios, el mecanismo para contabilizar los votos y la regla de la mitad más uno de los votos computables para votaciones aprobatorias.

En la reforma de 1949 se redujo el tiempo requerido para convocar a la Asamblea General Ordinaria de 60 a 20 días, se especificó la norma de integrar delegaciones y la facultad de los Comités Directivos Regionales de nombrar jefes y subjefes de delegaciones; se modificó la cantidad de votos por delegación, se eliminó la posibilidad de presentar votos por escrito, se mandó que, para el funcionamiento de las Asambleas, se debería contar con la presencia del jefe o sustituto de la delegación

y una tercera parte de los miembros; se redujo la posibilidad de voto adicional para las delegaciones y se previeron las bases para el funcionamiento de Asambleas Regionales, Distritales o Locales. Con la reforma de 1959 se cambió el número de votos de las delegaciones para las Asambleas y se crearon las Asambleas Municipales.

La reforma de 1971 amplió el plazo para convocar de 20 a 30 días y se previó que la Asamblea Nacional podría ser convocada por la Comisión Permanente o por la tercera parte de los consejeros. Se estableció un nuevo procedimiento para la elección de miembros numerarios y los presidentes de los Comités Regionales serían los jefes de sus delegaciones, apoyados por subjefes. En el caso de las delegaciones regionales se amplió el número de votos de cinco a veinte, se aumentó el porcentaje de aprobación por mayoría y se redujo la posibilidad de disenso del 20 al 10 por ciento. Para el caso de las propuestas se prevé que si hay más de dos alternativas y ninguna obtiene la aprobación de la mayoría se eliminará la que menos votos haya obtenido y se realizarán subsecuentes votaciones. Para las Asambleas Regionales, Distritales o Municipales se establece la posibilidad de emitir normas complementarias.

En la reforma de 1979 se adicionó la facultad de la Asamblea Nacional de analizar el informe del Comité Ejecutivo Nacional; se estableció que la Asamblea estaría integrada por delegaciones acreditadas por los Comités; se modificó la integración de las delegaciones y se previó la obligación de los Comités Regionales de acreditarlos ante el Comité Ejecutivo Nacional; por último, se amplió el número de votos que tendría cada Delegación de 20 a 30.

Con la reforma de 1986 se adicionó como facultad de la Asamblea Nacional la de examinar los acuerdos y dictámenes del Consejo Nacional sobre la cuenta general de administración. Se modificaron además las bases para

nombrar delegados numerarios adicionándose como tales a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional o su delegación y a los miembros del Consejo Nacional. También se previó la realización de Asambleas Estatales.

La reforma de 1992 estableció varias disposiciones relevantes en materia de Asambleas: se amplió el plazo para convocar a Asamblea Nacional Ordinaria a cuarenta y cinco días naturales; se previó que la Asamblea Nacional Ordinaria también podría ser convocada por el 15 por ciento de los miembros inscritos en el padrón; se estableció que la Asamblea Nacional Extraordinaria sería convocada con cuarenta y cinco días naturales de anticipación. En lo relativo a los delegados numerarios se suprimió que podrían ser los presidentes de Comités Directivos Municipales y se estableció que podrían ser delegados quienes resultaran electos en Asambleas Municipales; además, se previó que en caso de ausencia de los presidentes de los Comités Directivos Estatales serían los secretarios generales quienes los sustituirían y en caso de ausencia sería quien resultara electo por mayoría de votos de las delegaciones. Se estableció que para que una vez instalada la Asamblea sólo se requeriría la presencia de dos terceras partes de las Delegaciones para que pudiera funcionar. Se estableció además, un nuevo mecanismo de votación por delegación y que los delegados numerarios expresarían su opinión de viva voz o por cédula.

Con respecto a la Asamblea Nacional Extraordinaria se previó que sería competente para decidir sobre la modificación o reforma de los Estatutos, se estableció que para transformar o fusionar a Acción Nacional se requeriría la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los votos. Para el caso de las Asambleas Estatales y Municipales se estableció que se reunirían por propia iniciativa o a solicitud del Consejo Estatal, o de cuando

El crecimiento del padrón... tuvo efectos significativos sobre la organización: gradualmente el Partido dependió cada vez más del entorno... En menos de un par de décadas Acción Nacional comenzó a depender cada vez más de la extracción de rentas estatales y se consolidó la presencia de los políticos profesionales, bajo un modelo en el que devino un partido extractor de rentas estatales.

menos una tercera parte de los Comités Municipales o de la tercera parte, cuando menos de los miembros activos; además las Asambleas Municipales se reunirían a convocatoria del respectivo Comité Directivo Municipal y supletoriamente podrían ser convocadas por el Comité Ejecutivo Nacional o del correspondiente Comité Directivo Estatal.

Con la reforma de 1999 se previó que la Asamblea Nacional debía realizarse por lo menos cada tres años y se estableció que el presidente del Comité Directivo Estatal sería delegado numerario.

La reforma de 2001 amplió el número de delegaciones estatales necesarias para que se instale y funcione la Asamblea Nacional, modifica los criterios para tener derecho a voto y la integración de las delegaciones. Se cambió también la fórmula para el cálculo de los votos por delegación y se mandó que los votos delegaciones se expresarían, por regla general, de manera económica. En 2008 se estableció que la convocatoria a Asambleas Estatales y Municipales se comunicaría vía estrados y en medios impresos.

La reforma de 2013 previó disposiciones específicas sobre la convocatoria, se adicionó como competencia de la Asamblea Nacional Ordinaria tratar cualquier otro asunto de política general del Partido o del país. En el caso

de la Asamblea Nacional Extraordinaria se prevé que para la modificación de Estatutos la Comisión Permanente o el Consejo Nacional realizaría el proyecto. Como facultades adicionales de la Asamblea Nacional Extraordinaria se establecieron: aprobar la proyección de los Principios de Doctrina y el programa de Acción Política. Se previó que los acuerdos de la Asamblea Nacional Extraordinaria deberían aprobarse por las dos terceras partes de los votos. Como delegados numerarios, en lugar de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, se contempla a los miembros de la Comisión Permanente. Se establece que las delegaciones estatales se integrarán con delegados electos en función del total de militantes en la entidad y de la votación obtenida por el Partido. En el caso de las Asambleas Estatales se derogó la facultad de los Comités Directivos Municipales de convocarlas, además, se adicionó que el Comité Directivo Estatal comunicaría las resoluciones de la Asamblea al Comité Ejecutivo Nacional.

Con la reforma de 2013 se previeron diversas disposiciones para las Asambleas Municipales: que se celebren para elegir al presidente e integrantes de los Comités Directivos Municipales; que la convocatoria será expedida por el Comité Directivo Municipal autorizada previamente por el órgano directivos

superior y comunicadas a través de estrados y medios que aseguren la eficacia de la comunicación. Las Asambleas funcionarán de modo análogo a la Asamblea Nacional. Se prevé que los Comités Estatales y Municipales puedan establecer normas complementarias. Se determina que la Comisión Permanente Nacional tendrá la facultad de vetar sus decisiones.

2. Consejos

Originalmente los Estatutos de 1939 sólo previeron la existencia del Consejo Nacional, que entre sus facultades tenía: nombrar al Comité Nacional Directivo, revisar y aprobar presupuestos, designar una Comisión Permanente, decidir sobre controversias entre órganos partidistas y reformar los estatutos. Se establecía la periodicidad para la realización de las sesiones de Consejo, su funcionamiento con la asistencia de la mitad más uno de los miembros, sus resoluciones por mayoría, el voto de calidad del presidente, las vacantes, renuncias y ausencias y la posibilidad de integrar Consejos Regionales y Locales.

En la reforma de 1946 se especificó que el Consejo sesionaría dos veces al año y que el Comité Ejecutivo Nacional podría vetar las decisiones de los Consejos o Comités Regionales o Locales. Además, la reforma previó el establecimiento de consejos regionales, su integración, duración, mecanismos de nombramiento de sus presidentes y secretarios, frecuencia de sesiones (cuando menos dos veces al año) y funcionamiento.

Con la reforma de 1949 se cambió el número de integrantes del Consejo de 120 a 250, se eliminó la facultad del Consejo de reformar, modificar o suspender parte de los Estatutos, se previó que como mínimo se reuniría una vez al año y que sus sesiones podrán ser convocadas por 20 integrantes, se adicionó que funcionaría válidamente siempre y cuando hubiera consejeros de las dos partes de las entidades con Comités Regionales, se eliminó el

voto escrito y se facultó al Comité Ejecutivo Nacional para proponer suplentes en caso de vacantes. Además, se previó que los Consejos regionales sesionarían cuando menos una vez al año. En la reforma de 1959 el número de consejeros pasó de un mínimo de 30 a 100 y de un máximo de 250 a 324.

En la reforma de 1962 se incluyeron como miembros del Consejo Nacional a los presidentes de los Comités Regionales, se estableció un límite máximo de integración con 200 consejeros, se determinó el procedimiento para la selección de consejeros y que designaría a 20 de sus miembros para que con los presidentes de los Comités Regionales integraran la Comisión Permanente.

La reforma de 1971 cambió la conformación del Consejo Nacional al establecer que el número máximo de consejeros no podría ser mayor que el número de distritos electorales federales. Se previó que el Comité Nacional podría proponer igual número de personas que el Comité Regional con derecho a presentar más proposiciones y que los Comités Regionales formularían sus proposiciones, previa consulta a los Comités Distritales y Municipales de su jurisdicción; se estableció que la Asamblea Nacional designaría una comisión para estudiar las propuestas de consejeros presentadas por el Comité Ejecutivo Nacional. Se amplió el número de miembros de la Comisión Permanente de 20 a 30. Además, se facultó al Consejo para designar comisiones especiales conformadas por consejeros, diputados y senadores. Para el caso del nombramiento del presidente y de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional se estableció que se requeriría del 65% de los votos. Por último, se preveía que los consejeros durarían en su encargo tres años con posibilidad de reelección.

En el caso de los Consejos Regionales se les facultó para designar comisiones especiales, designar al presidente del Comité Directivo Regional y sus integrantes; resolver los

asuntos que le sean sometidos por el Comité Directivo Regional; pedir al Comité Directivo Regional, que le someta aquellos asuntos que juzgue conveniente conocer y resolver; y proponer al presidente del Comité Regional las medidas y programas que considere convenientes. Los Consejos Regionales serían presididos por el presidente del Comité Directivo Regional.

La reforma de 1979 estableció en 200 el número de miembros activos del Consejo Nacional y mandó una militancia mínima de tres años. También se le facultó para resolver sobre reclamaciones contra las resoluciones de la Comisión de Orden.

En la reforma de 1986 se previó que la Comisión Permanente se reuniría las veces que fuera convocada por el Comité Ejecutivo Nacional o su presidente, y se facultó al Consejo para integrar la Junta General de Vigilancia, la cual estaría facultada para organizar auditorías.

En 1992 se produjeron varias reformas al Consejo Nacional, de las cuales, las más importantes fueron: se agregaron como integrantes al presidente a los ex presidentes, al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional, a los coordinadores de los grupos parlamentarios federales y el coordinador nacional de diputados locales. Se estableció una nueva fórmula para la elección de consejeros. Se creó la Comisión Dictaminadora integrada por cuatro miembros designados por el Consejo Nacional. Como nuevas facultades y deberes del Consejo se estableció la de designar a los integrantes de las siguientes comisiones: del Financiamiento Público, Dictaminadora y de Conciliación. Además, se estableció la facultad de discutir y aprobar la propuesta del reglamento del Comité Ejecutivo Nacional y el de la Comisión de Financiamiento Público.

En lo relativo a los Consejos Estatales cambió su forma de elección y se adicionaron como funciones: designación de miembros para integrar las comisiones de Vigilancia y de Orden. Además, se les facultó para

designar comisiones integradas por miembros activos y consejeros, y examinar y autorizar los presupuestos del Comité Directivo Estatal y de los Comités Directivos Municipales.

La reforma de 1999 adicionó como facultades de los Consejos Estatales: decidir sobre la participación en elecciones federales y establecer la base de participación con candidatos, y aprobar la plataforma previa consulta a la militancia.

En 2001 se adicionaron nuevos requisitos para ser consejero estatal, introduciéndose las evaluaciones, se amplió la conformación del Consejo incluyéndose al presidente de la República y a los gobernadores miembros del Partido, además se amplió el número de consejeros electos por la Asamblea de 300 a 350. Se previó un nuevo mecanismo para la elección de Consejeros vía Asambleas y se facultó al Consejo para designar al tesorero nacional previa propuesta del presidente; también se facultó al Consejo para ordenar las listas de senadores por el principio de representación proporcional.

Con la reforma de 2004 se adicionaron como miembros del Consejo Nacional: el coordinador nacional de ayuntamientos, quienes hayan sido consejeros nacionales por 20 años o más, y los titulares nacionales de Promoción Política de la Mujer y de Acción Juvenil. En el caso de la elección de consejeros se prevé que las entidades que no celebren asambleas no tendrán propuestas. Se facultó al Consejo para discutir y aprobar el Reglamento de Elecciones a Cargos de Elección Popular y de Dirigentes del Partido. Se estableció que además de aprobar los planes de actividades nacionales deberían evaluarse periódicamente. Por último, se previó que para la elección o remoción del presidente se requerirán las dos terceras partes de los votos y para la elección o remoción de integrantes del Comité Ejecutivo Nacional la mayoría absoluta. En el caso de los Consejos Estatales,

La organización de hoy es muy diferente a la que concibieron los fundadores: el organismo que era Acción Nacional ha mutado de tal forma que si no prevalecieran ciertas prácticas y distintivos externos de identidad, parecería otro partido. De ahí la importancia de no perder de vista los objetivos del Partido, que van más allá de la mera conquista del poder: en sus orígenes el PAN no nació como una maquinaria electoral, sino como una organización que buscaba limpiar la vida pública nacional, a partir de una forma diferente de hacer política

se adicionaron nuevos miembros de forma análoga al Consejo Nacional, se adicionó la facultad de aprobar, a propuesta del Comité Directivo Estatal, normas locales para el funcionamiento del Partido.

Con la reforma de 2013 se disminuyó el número de consejeros electos por la Asamblea de trescientos a doscientos y se adicionaron treinta consejeros electos, propuestos por la Comisión Permanente, de los cuales al menos el cuarenta por ciento serán de género distinto. Se establecieron los requisitos para ser consejero nacional y se cambió la forma de elección de consejeros. Se establece además que los Consejeros Nacionales electos serán ratificados por la Asamblea Nacional y se manda que el Consejo Nacional se renueve en el segundo semestre del año siguiente de la elección federal. En lo relativo a la integración por militantes se disminuye el número de cincuenta a cuarenta. Como facultades del Consejo Nacional se adicionan: designar a los integrantes de las Comisiones Jurisdiccional Electoral, de Vigilancia, Doctrina, Orden y Afiliación; aprobar, modificar y evaluar el cumplimiento del Plan de Desarrollo del Partido Acción Nacional; y autorizar al Comité Ejecutivo Nacional a suscribir convenios de asociación electoral con otros partidos. Se prevé que el

Consejo Nacional podrá ser convocado por la Comisión Permanente Nacional y que para la elección o remoción de los integrantes de la Comisión Permanente se requerirá la mayoría absoluta de los votos computables.

En lo relativo a los Consejos Estatales se establecieron los requisitos para ser Consejero Estatal se prevé la duración en el cargo de los asistentes, disposiciones sobre la asistencia, vacantes y renovación. Se establece que el Consejo Estatal designará treinta militantes en lugar de quince, para integrar la Comisión Permanente.

Con la reforma de 2016 se agregaron, como integrantes del Consejo Nacional, al tesorero nacional y al coordinador de síndicos y regidores. Se adicionan como facultades: elegir a los integrantes de la Comisión Organizadora Nacional de la Elección del Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión Anticorrupción; resolver los asuntos relativos a la vida interna del Partido; organizar el proceso interno de elección del Comité Ejecutivo Nacional y de los Comités Directivos Estatales, así como de selección de candidatos a cargos de elección popular. En lo relativo a los Consejos Estatales se adicionan, como integrantes, al tesorero estatal y al coordinador estatal de alcaldes, síndicos y regidores. Se manda que la

renovación del Consejo se dé procurando homologar la elección con el proceso de renovación del Consejo Nacional; y se prevé que designarán a la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista.

3. Comisiones

Los Estatutos de 1939 preveían el establecimiento de una Comisión Permanente y de comisiones o delegaciones, pero se remitía a los reglamentos en lo relativo a su naturaleza y funcionamiento.

La reforma de 1979 estableció la integración, funciones y procedimientos de la Comisión de Orden. Con la reforma de 1986, la Comisión de Orden pasó a estar integrada por cinco miembros propietarios y tres suplentes y se estableció el mecanismo para el funcionamiento de la Comisión, así como el mecanismo para que los miembros presenten reclamaciones.

En la reforma de 1992 se crearon varias comisiones: la Dictaminadora, de Financiamiento Público y de Conciliación. En lo relativo a la Comisión de Orden se le facultó para conocer de reclamaciones presentadas contra resoluciones de las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales, además se previó que tendría la facultad de revisar las formalidades procesales del caso. Por último, se estableció que las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales emitirían resoluciones y la Comisión de Orden del Consejo Nacional las modificaría o revocaría.

Con la reforma de 1992 se crearon las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales, como órganos sancionadores en primera instancia, estableciéndose su integración y funcionamiento. Se estableció además que todo miembro sujeto a proceso de sanción tendría garantías y se creó el recurso de reclamación ante la Comisión de Orden del Consejo Nacional.

La reforma de 2001 transformó la Comisión de Conciliación, la cual se convirtió en la

Comisión de Conciliación y Defensa de los Derechos de los Militantes, además de que se amplió el número de integrantes de cinco a ocho. Con la reforma también se amplió el número de integrantes de la Comisión de Vigilancia de ocho a once, se estableció como facultad la de fiscalizar y revisar la información de los grupos parlamentarios federales, se previó que podía organizar auditorías al Comité Ejecutivo Nacional y a la Tesorería Nacional, así como auditorías en coordinación con las Comisiones de Vigilancia de los Consejos Estatales.

Con la reforma de 2004 se especificaron las facultades de la Comisión de Conciliación y Defensa de los Derechos de los Militantes, como una instancia con atribuciones de mediación y avenimiento, integrada por ocho consejeros, que actuarán en el ámbito nacional. Se creó la Comisión de Doctrina a cargo de velar por la observación de la doctrina en acciones y programas, integrada por cinco consejeros con funciones específicas en materia de controversias doctrinarias, programas de trabajo y promoción y difusión. También se mandó que los integrantes de las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales no podrían ser funcionarios remunerados. Por último, se creó la Comisión de Elecciones.

En 2008 se reguló el funcionamiento de la Comisión de Elecciones, para prever su integración con siete comisionados, y que como autoridad electoral interna, tendría amplias facultades en materia de organización y definición del método de los procesos de selección de candidatos, emisión de convocatoria, calificación de las condiciones de elegibilidad, revisión del listado nominal, cómputo de resultados, calificación de la validez de los procesos; garante del cumplimiento de reglas de equidad, y diseño e implementación de planes de capacitación. Los principios de la Comisión serían: certeza, objetividad e imparcialidad. Además, se crearon comisiones electorales Estatales y del Distrito Federal con ocho

comisionados honoríficos, facultadas para designar Comisiones Delegacionales o Distritales. Se estableció un régimen de incompatibilidades para los comisionados, se creó un sistema de solución de controversias, se estableció el juicio de revisión contra actos de la Comisión Nacional de Elecciones y se previó que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional podría ser miembro ex officio.

La reforma de 2013 contempló diversas disposiciones en materia de comisiones del Consejo Nacional. Se reguló la Comisión Permanente del Consejo Nacional integrada por: el presidente del Partido; el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional; los expresidentes del Comité Ejecutivo Nacional; los coordinadores de los Grupos Parlamentarios Federales; el coordinador de Diputados Locales; el coordinador nacional de Ayuntamientos; la titular nacional de Promoción Política de la Mujer; el titular nacional de Acción Juvenil; un presidente de Comité Directivo Estatal por cada circunscripción electoral; y cuarenta militantes del Partido, con una militancia mínima de cinco años. Se prevé el mecanismo de designación de los miembros de la Comisión, los requisitos para ser integrante de la Comisión Permanente, la renovación de la Comisión, la duración en el cargo de sus miembros y la posibilidad de invitar con derecho a voz, el presidente de la República y los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, si son militantes del Partido.

Muchas de las facultades políticas del Comité Ejecutivo Nacional se trasladan a la Comisión Permanente, la cual está facultada para: formular y aprobar reglamentos; aprobar programas de actividades; acordar la colaboración del Partido con otras organizaciones políticas y aceptar la colaboración o adhesión de otras agrupaciones, así como autorizar acuerdos de coaliciones, alianzas o candidaturas comunes; desarrollar mecanismos que orienten la acción del Partido en el ejercicio del gobierno; resolver sobre licencias y

renuncias de sus miembros; resolver sobre la renuncia o licencia que soliciten los miembros del CEN; resolver sobre la propuesta de remoción de algún integrante del CEN; convocar a la Asamblea Nacional Extraordinaria, y al Consejo Nacional; formular y presentar el informe general de actividades del Partido; revisar las cuentas generales de Administración y Tesorería Nacional; revisar las cuentas generales de Administración y Tesorería de los Comités Directivos Estatales del Partido; vetar resoluciones o acuerdos de todas las Asambleas Estatales, Municipales, de grupos homogéneos, de los Consejos Estatales y de los Comités Directivos; decidir sobre las solicitudes de readmisión al Partido; desautorizar declaraciones, iniciativas, propuestas o decisiones de cualquier militante u órgano interno; posponer la convocatoria a proceso de renovación de Consejos Estatales o Comités Directivos Estatales y Municipales. Se prevé que la Comisión Permanente se reunirá cuando menos una vez al mes y funcionará válidamente con la asistencia de la mayoría de los integrantes, tomándose sus decisiones por mayoría con voto de calidad del presidente en caso de empate.

En lo relativo a la Comisión de Orden se regularon las votaciones y se previó que los procedimientos podrán desahogarse oralmente y/o por medios electrónicos de acuerdo con lo dispuesto por el reglamento correspondiente.

Para la Comisión de Doctrina se adicionó como facultad la de aconsejar a los órganos del Partido, fundaciones y grupos parlamentarios sobre controversias de coherencia entre postulados de doctrina y propuestas y se estableció que sus actividades de divulgación deben comprender a militantes y ciudadanos.

Se creó la Comisión de Afiliación integrada por siete consejeros nacionales. Las facultades de la Comisión serán: recomendar al Comité Ejecutivo Nacional y dar seguimiento a

Otra transformación significativa, motivada por el crecimiento del Partido, por su cada vez mayor presencia nacional y por la burocratización de sus estructuras es la que se da al pasar de un sistema de solidaridad a un sistema de intereses

las estrategias para el fortalecimiento cualitativo y cuantitativo de la militancia; revisar si existen violaciones sistemáticas al procedimiento de afiliación o registro de obligaciones; recibir y procesar sugerencias sobre el mejoramiento de los procesos y transparencia del padrón; acordar la celebración de auditorías al padrón; y resolver sobre inconformidades relativas a los listados nominales.

Se crean las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales previéndose su forma de integración, análoga a la de la nacional, la renovación y duración de los miembros, la periodicidad de sus reuniones y su funcionamiento.

Con la reforma de 2013 se introdujeron medidas relativas a las comisiones competentes en materia electoral: se cambió la denominación de la Comisión Nacional de Elecciones para pasar a ser la Comisión Organizadora Electoral. Se prevé que, para el desarrollo de los procesos de selección de candidatos, mediante los métodos de votación de militantes y abierta, la Comisión Permanente Nacional constituirá la Comisión Organizadora Electoral

y el Consejo Nacional la Comisión Jurisdiccional Electoral. Se prevé que la Comisión Organizadora Electoral y la Comisión Jurisdiccional Electoral, se regirán por los principios rectores de la función electoral. Se determina que la Comisión Organizadora Electoral y la Comisión Jurisdiccional Electoral, presentarán al Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional sus programas de actividades; el proyecto de presupuesto anual, se presentará al Comité Ejecutivo Nacional, quien será el conducto para someterlos a la aprobación del Consejo

Se establece que la Comisión Organizadora Electoral tendrá autonomía técnica y de gestión para supervisar y calificar la preparación, conducción y organización de los procesos de selección de candidatos, que se realicen con los métodos de votación por militantes y elección abierta. Como facultades adicionales de la Comisión Organizadora Electoral se prevén la revisión del cumplimiento de requisitos en los procesos internos de selección de candidatos, la revisión y observación del listado nominal de electores; la organización de las jornadas de votación y la realización del cómputo de resultados; aprobar los registros de los precandidatos; calificar la validez de los procesos de selección y formular la declaratoria de candidato electo; y resolver las quejas que se interpongan por violaciones a la normativa electoral y del partido, durante la realización de los procesos internos.

Se establece la integración de la Comisión Organizadora Electoral y las limitaciones para que los comisionados puedan ser postulados como candidatos. Además, se derogan diversas facultades de la Comisión Organizadora Electoral y se prevé que, durante el proceso de selección de candidatos, las Comisiones Organizadoras Electorales Estatales y del Distrito Federal podrán constituir comisiones organizadoras electorales auxiliares o designar a los auxiliares.

Se creó la Comisión Jurisdiccional Electoral como órgano responsable de garantizar la regularidad estatutaria de los actos y resoluciones emitidos por las comisiones organizadoras electorales. Las funciones de la Comisión son: asumir las atribuciones en materia jurisdiccional dentro de los procesos internos de selección de candidatos; resolver en única y definitiva instancia sobre las impugnaciones que se presenten; y resolver las impugnaciones en contra de los resultados y de la declaración de validez de los procesos internos de selección de candidato. Se prevé la integración de la Comisión, duración en el encargo de los comisionados y que podrán ser postulados como candidatos a algún cargo de elección popular siempre y cuando renuncien a su encargo, antes de instalarse la comisión. Se manda que los comisionados no podrán ser integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de la Comisión Permanente Nacional o de las Comisiones Permanentes Estatales, o integrantes de los Comités Directivos Estatales o Municipales, a menos que renuncien a su cargo.

Con la reforma de 2016 se transformó la Comisión Jurisdiccional Electoral para crear la Comisión de Justicia, la cual garantizará la regularidad estatutaria de actos emitidos por: las comisiones organizadoras electorales de selección de candidatos a cargos de elección popular; el Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión Permanente del Consejo Nacional; determinaciones del Consejo Nacional; y de las controversias surgidas entre los precandidatos y candidatos a la dirigencia nacional antes, durante y después del proceso de renovación del Comité Ejecutivo Nacional.

Como facultades adicionales de la Comisión se establecen: asumir funciones en materia jurisdiccional dentro de los procesos internos de selección de candidatos; conocer de controversias derivadas de actos de órganos del Partido; conocer de las controversias surgidas en relación al proceso de renovación de

Otra consecuencia del crecimiento de la organización ha sido el intento, después de la reforma de 2013, de ampliar las facultades de los órganos deliberativos, en este caso, de la Comisión Permanente, con lo que se ha tratado de revertir una tendencia del todo natural en el crecimiento del Partido

los órganos de dirección; resolver en única y definitiva instancia sobre las impugnaciones que se presenten en términos del reglamento respectivo; y cancelar precandidaturas.

La reforma de 2016 significó importantes cambios en materia de comisiones: se transformó la Comisión de Orden para constituirse en Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, con la función de conocer los procedimientos de sanción instaurados contra los militantes y los asuntos relacionados con actos de corrupción. Su función se regiría por los principios de independencia, imparcialidad, legalidad y resolverá en los plazos previstos en reglamentos. Se adiciona que las sanciones impuestas por la Comisión surtirán sus efectos desde el momento de la notificación de la resolución.

Se crea la Comisión Anticorrupción, la cual tendrá las facultades necesarias para prevenir e investigar posibles prácticas de militantes, funcionarios, dirigentes partidistas y servidores públicos emanados del Partido. Como facultades de la Comisión están: impulsar la cultura y ética de los militantes y servidores

públicos, la coherencia entre los postulados de doctrina y la observancia de los códigos de ética; el diseño y la implementación de los planes de capacitación continua; dar seguimiento al trabajo legislativo; proponer recomendaciones, acciones y lineamientos que permitan prevenir y combatir la corrupción; proponer el inicio de procedimientos de sanción y en su caso promover denuncias ante las autoridades competentes; solicitar a los órganos del partido informes para allegarse de las pruebas que considere necesarias para realizar sus funciones. Se establecen los requisitos para ser comisionado y se prevé que la Comisión se integrará con cinco comisionados nacionales electos por el Consejo Nacional, de los que no podrá haber más de tres de un mismo género.

En lo relativo a la Comisión Permanente de los Consejos Estatales se adicionan como integrantes al tesorero estatal y al coordinador estatal de alcaldes, síndicos y regidores.

4. *Comités*

Los Estatutos de 1939 establecieron un Comité Directivo Nacional conformado por no menos de siete ni más de cuarenta personas, que podían o no ser socios activos. Entre las facultades del Comité estaban: aprobar reglamentos, aprobar normas generales, designar comisiones, ejercer por medio de su presidente la representación legal y formar su presupuesto. Además, se establecía la forma de funcionamiento con la asistencia de la mayoría de sus miembros y la toma de decisiones por mayoría con voto de calidad del presidente.

En lo relativo al presidente, se establecían como facultades, entre otras: formular reglamentos interiores, proponer formas concretas de actividad, ser miembro ex officio de comités, establecer departamentos, mantener relaciones con organismos cívicos y sociales, designar y remover libremente a funcionarios y empleados, designar delegados y representar al Partido.

La reforma de 1942 adicionó como facultades del Comité Ejecutivo Nacional ser órgano de consulta de su presidente, aprobar la colaboración del Partido con otras agrupaciones políticas y resolver sobre las licencias y renunciaciones de sus miembros. Además, se estableció que el secretario general sería designado de entre sus miembros y su función sería coordinar las labores de las dependencias del Comité y ser secretario de la Asamblea, la Convención y el Consejo. Además, la reforma creó los Comités Directivos Regionales integrados por cinco a veinte miembros activos, dotándolos de facultades como: aprobar la admisión, separación, supresión y exclusión de miembros activos; acordar la colaboración con otras organizaciones políticas previa aprobación del Comité Ejecutivo Nacional. También se establecieron las atribuciones y deberes de los jefes regionales como: mantener comunicación con el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, reunir a la Asamblea y Convención; dirigir y vigilar el trabajo de secretarías, designar a jefes de Comités Locales, contratar empleados y presentar un informe al Comité Ejecutivo Nacional. Los jefes regionales tendrían la responsabilidad de dictar bases para la organización de Comités Locales.

La reforma de 1949 contempló nuevas facultades del Comité Ejecutivo Nacional: convocar al Consejo Nacional, a la Asamblea General y a la Convención Nacional y vetar las decisiones de los Consejos o Comités Regionales, Distritales o Locales y las resoluciones de las Asambleas. Se previó además que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional duraría un año en sus funciones con posibilidad de reelección, así como el mecanismo de sustitución en caso de faltas temporal o absoluta.

En el caso de los órganos regionales se estableció que en cada entidad federativa funcionarían Comités, Consejos Distritales o Locales, Comités Municipales y Sub-Comités.

También se amplió el número máximo de miembros de los Comités Directivos Regionales de 20 a 40 y se estableció que durarían dos años. Con respecto al secretario general y al tesorero se previó que ya no podrían ser nombrados y removidos libremente por el presidente del Partido. Por último, se estableció la facultad de los Comités Regionales para nombrar integrantes de Comités Distritales y se previó que la representación de los organismos Locales, Distritales y Regionales correspondería a los jefes de dichos Comités.

Con la reforma de 1959, los organismos municipales y distritales se consideraron como la base de organización del Partido y se establecieron como órganos auxiliares de los Comités Regionales. Además, se incorporaron como miembros del Comité Ejecutivo Nacional a la Sección Femenina y la Organización Juvenil. La reforma de 1962 amplió el período del presidente del Comité a tres años con posibilidad de reelección.

En 1971 se introdujeron reformas para cambiar el número de integrantes de los Comités Directivos Regionales de un mínimo de 5 a 10 y de un máximo de 40 a 30; se estableció que el presidente del Comité Directivo Regional y los demás miembros serían electos por el Consejo Regional; se facultó a los presidentes para designar a los secretarios generales. Además, se les facultó para proveer a la realización de los acuerdos de las Asambleas y Convenciones Nacionales y Regionales, para aprobar los programas de actividades específicas de su jurisdicción; para resolver sobre las licencias y renunciaciones que presenten sus miembros, designando a quienes los substituyan, así como para convocar al Consejo Regional, a las Asambleas y Convenciones Regionales, Distritales y Municipales.

En el caso de los presidentes de los Comités Regionales, se estableció que elaborarían planes de trabajo que someterán al Comité Regional. Se determinó que serían miembros

ex-oficio del Consejo Regional y de los Comités Distritales y Municipales de su jurisdicción, y que su nombramiento sería hecho por la Asamblea Distrital o Municipal y ratificado por el Comité Regional.

La reforma de 1979 previó nuevas disposiciones para el Comité Ejecutivo Nacional: que estaría integrado por miembros activos con una militancia mínima de tres años; se le facultó para vigilar la observancia de Estatutos y reglamentos por parte de los organismos y miembros, se prevé que el presidente podrá tomar decisiones urgentes, y se establece la reelección del presidente hasta por una vez consecutiva.

En lo que respecta a los organismos regionales se facultó a los Consejos Regionales para resolver sobre renunciaciones y licencias de sus miembros. Se mandó que los nombramientos de los integrantes de los Comités Regionales serían ratificados por el Comité Ejecutivo Nacional. Además, se estableció el deber de los Comités Regionales de vigilar la observancia de los Estatutos y reglamentos.

En 1986 se estableció que el Comité Ejecutivo Nacional estaría integrado por miembros activos con una militancia mínima de tres años, se adicionaron como facultades la de decidir sobre la readmisión de miembros y la de elaborar planes nacionales. Se creó la figura de secretario general adjunto y se establece la reelección del presidente por una vez consecutiva.

En el ámbito de los organismos regionales, los Comités Regionales se transformaron en Comités Estatales y se estableció la facultad de vigilar el funcionamiento de los Comités Municipales y de éstos con respecto a los Comités en poblaciones, barrios, colonias y secciones electorales. Se previeron mayores facultades de los Comités Estatales, como resolver sobre las renunciaciones y licencias de sus miembros y establecer el orden de presentación de fórmulas de precandidatos a

El problema de fondo del estudio de los partidos como organizaciones es que se trata de un ámbito multidimensional que comprende diversos temas como la rotación de las élites, la relación entre comités y parlamentarios, el crecimiento de las estructuras o los cambios en su normatividad interna

diputados federales de representación proporcional. Se manda además que el miembro de un Comité Estatal que falte a tres sesiones ordinarias perdería el cargo y se prevé el mecanismo de sustitución en caso de falta absoluta del presidente.

La reforma de 1992 introdujo importantes modificaciones en el funcionamiento del Comité Ejecutivo Nacional: se previó que el presidente electo podría proponer las dos terceras partes de los integrantes del Comité y que la otra parte sería propuesta por los consejeros; se estableció que el Comité podría integrarse con miembros remunerados, además se previó que el Comité podría contar con una estructura administrativa y básica permanente. En lo relativo a las facultades del Comité, se adicionó que el presidente presentaría su reglamento y el relativo a la aplicación del financiamiento público al Consejo Nacional para su aprobación. Se previó que los titulares de las secretarías deberían ser designados de entre los miembros del Comité. Se adicionaron como facultades del Comité: nombrar representantes para asistir a Asambleas y Convenciones Estatales y supervisar la integración y actualización del padrón de miembros.

Se agregó que en lo relativo a las solicitudes de readmisión, el presidente podría decidir siempre y cuando no se aprobasen en un término menor de tres años de haberse acordado el proceso de separación, exclusión o renuncia. Con respecto al presidente del Comité Ejecutivo Nacional se adicionó que podría designar o remover libremente a mandatarios para pleitos y cobranzas y se estableció el mecanismo de suplencia en caso de que la ausencia no fuera mayor de seis meses.

En el caso de los Comités Directivos Estatales se estableció como requisito para ser presidente tener una militancia mínima de tres años y haberse distinguido por la lealtad a los principios y programas, además se estableció que la elección del presidente e integrantes sería por mayoría de los votos. Se previó que para que los Comités funcionaran válidamente se requeriría la presencia de la mitad más uno de sus miembros, que sus resoluciones se adoptarían por mayoría y que el presidente tendría voto de calidad en caso de empate. Se estableció que los Comités designarían al secretario general previa propuesta del presidente. Como nuevas facultades de los Comités se establecieron: hacer del conocimiento del Comité Ejecutivo Nacional sus programas

de actividades específicas, examinar los informes semestrales de ingresos y egresos de los Comités Municipales, mantener actualizado el padrón de miembros activos, designar representantes ante los órganos electorales, y nombrar a tres de sus miembros que integren la Comisión que sometería a la Asamblea Estatal las propuestas de consejeros.

Con respecto a los presidentes de Comités Directivos Estatales se especificó que deberían enviar el informe relativo a la cuenta general de administración al Consejo Estatal. Se derogó la previsión de que los presidentes dictarían las bases de organización de los Comités Municipales de su jurisdicción y se estableció que el presidente de un Comité que aspirara a un cargo de elección popular que implicara ausencia de la entidad, cesaría en sus funciones.

Con la reforma de 1992 por primera vez se regularon los Comités Directivos Municipales, en aspectos como: la forma de organización y la elección mediante Asambleas Municipales, la ratificación de los nombramientos por parte del Comité Ejecutivo Nacional y la duración de tres años en el encargo de los miembros. Se establecieron las atribuciones de los Comités, entre otras: convocar a asambleas municipales, designar al secretario general, aprobar a los miembros del Comité, aprobar los programas de actividades específicas, enviar al Comité Directivo Estatal informes semestrales, mantener actualizado el padrón de miembros, aprobar la admisión de miembros, acordar sanciones, y acreditar representantes del Partido ante los órganos electorales. La reforma de 2001 amplió la conformación del Comité Ejecutivo Nacional para incluir al presidente y expresidentes del Partido, a los coordinadores de los grupos parlamentarios federales, al coordinador nacional de diputados locales y a los titulares de Promoción Política de la Mujer y Acción Juvenil. Se dio derecho a voz a los titulares de secretarías que no fueran miembros del Comité y se previeron nuevas

facultades, entre ellas: formular el reglamento del Funcionamiento del Consejo Nacional; autorizar acuerdos de coaliciones, alianzas o candidaturas comunes; dictar medidas para garantizar la equidad de género en candidaturas; desarrollar mecanismos que orienten la acción del Partido en el gobierno; establecer e impulsar modelos de relación con la sociedad; y constituir y coordinar órganos integrados por miembros activos residentes fuera del territorio nacional.

También en el caso de los Comités Directivos Estatales se amplió el número de sus integrantes, de forma análoga al Comité Ejecutivo Nacional. Se previó que los Comités podrían integrarse por miembros remunerados. Se creó la Secretaría de Asuntos Internos y se adicionaron nuevas facultades de los Comités: acordar medidas para garantizar la equidad de género en candidaturas; desarrollar mecanismos que orienten la acción del Partido en el gobierno, y atender y resolver en primera instancia asuntos municipales.

En lo relativo a los presidentes de los Comités Directivos Estatales se contempla que deberían presentar al Consejo Estatal y a la Tesorería Nacional un informe de ingresos y egresos del financiamiento federal, se les faculta para vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y se prevé el mecanismo de sustitución en caso de ausencia del presidente.

En el caso de los Comités Directivos Municipales se estableció lo siguiente: se amplía el número de integrantes de los Comités para comprender: al presidente del Comité, el coordinador de regidores si es miembro del Partido, y los titulares de Promoción Política de la Mujer y Acción Juvenil. Se prevé que en la Asamblea Municipal Ordinaria se debería presentar el informe de actividades del Comité. Se adicionan nuevas facultades: acordar medidas para garantizar la equidad de género, desarrollar mecanismos que orienten la acción del Partido en el gobierno, constituir

y coordinar subcomités municipales, desarrollar y coordinar la formación y capacitación y llevar el seguimiento del Registro de Obligaciones de los Miembros.

La reforma de 2004 adicionó como miembro del Comité Ejecutivo Nacional al coordinador nacional de ayuntamientos. Además, se previó la creación de la Secretaría de Capacitación y como atribución del presidente se señaló la de presentar un informe anual de actividades al Consejo Nacional.

Con la reforma de 2008 se previó que el Comité Ejecutivo Nacional debería integrarse por, al menos, el cuarenta por ciento de miembros de un mismo género. Como nueva facultad se estableció la de evaluar el desempeño de los Comités Directivos Estatales y Municipales. En el caso del veto, se prevé que se dará previo dictamen fundado y motivado y que se referirá a resoluciones o acuerdos de todas las Asambleas Estatales, Municipales y de grupos homogéneos. Como nuevas facultades se establecieron: determinar la asignación de tiempos de radio y televisión y la modalidad de difusión; desautorizar declaraciones, iniciativas, propuestas o decisiones cuando tengan relevancia pública y sean contrarias a los documentos y plataformas del Partido; y posponer la convocatoria a renovación de Consejo Estatal o Comité Directivo Estatal. Respecto al presidente del Comité Ejecutivo Nacional se establece que no podrá ser miembro ex officio de la Comisión Nacional de Elecciones.

En lo relativo a los Comités Directivos Estatales se adicionan como atribuciones: evaluar el desempeño de los Comités Directivos Municipales y auxiliar al Registro Nacional de Miembros. Se manda que los Comités Directivos Estatales y Municipales deberán integrarse con, al menos, el cuarenta por ciento de miembros de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

En el ámbito de los Comités Directivos Municipales se adicionan como atribuciones:

auxiliar al Registro Nacional de Miembros, impulsar permanentemente acciones afirmativas para garantizar la equidad de género y convocar a la Convención Municipal Extraordinaria para aprobar la Plataforma Municipal Electoral. Se establece que podrán solicitar la cancelación de precandidatura o candidatura.

En 2013 se reformaron los Estatutos para prever, entre otras medidas, las siguientes: se adicionan como integrantes del Comité Ejecutivo Nacional al secretario general, al tesorero y siete militantes con militancia mínima de cinco años, se establece el mecanismo de elección del presidente y de los miembros. Se prevé que la Comisión Permanente pueda crear secretarías o comisiones. Se establecen los requisitos para ser presidente e integrante del Comité. Se derogan diversas facultades de índole política las cuales son transferidas a la Comisión Permanente. Una disposición importante fue la relativa a la elección del presidente y los miembros del Comité Ejecutivo Nacional por el método de planilla, con lo que el presidente electo obtiene el control total sobre su propio Comité.

En lo relativo a los Comités Directivos Estatales se adicionan en su integración el secretario general, el tesorero estatal, siete militantes con una militancia mínima de cinco años de los cuales al menos el cuarenta por ciento serán de género distinto. Se establece el procedimiento para la elección del presidente y los miembros y se dispone que los candidatos tienen que participar en debates. Se prevé una segunda vuelta en caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta de los votos o una mayoría del 33% con una diferencia de 5 puntos. Se prevé que se pueden crear cuantas secretarías o comisiones se estimen necesarias y se contemplan los requisitos para ser integrante del Comité. Además, se establece que los presidentes e integrantes de los Comités Estatales serán ratificados por el Comité Ejecutivo Nacional y

entrarán en funciones una vez ratificados debiendo constar en acta de entrega recepción.

Se prevé también que, a las sesiones del Comité Directivo Estatal, asistirán con derecho a voz los titulares de Secretarías que no sean miembros del Comité. Se determina que se reunirá cuando menos una vez al mes y cuando sea convocado de manera extraordinaria, su forma de funcionamiento válido y las faltas a las sesiones, además se manda que los programas de actividades específicas deberán ajustarse al Plan de Desarrollo del Partido. Se adicionan como atribuciones: evaluar el desempeño de los Comités Directivos Municipales; auxiliar al Registro Nacional de Miembros; determinar la forma de organización sub-municipal, distrital o metropolitana; establecer mecanismos de comunicación con los militantes y simpatizantes; y nombrar consejos consultivos ciudadanos en términos del Reglamento. Se derogan diversas facultades políticas que se transfieren a las Comisiones Permanentes de los Consejos Estatales.

Con respecto a los presidentes de los Comités Directivos Estatales se adiciona como atribución, mantener estrecha comunicación con los Comités Directivos Municipales de su entidad, para apoyarlos en el desempeño de su labor, y supervisar sus resultados. Se establece que en la contratación o designación de personas se deberán atender a perfiles profesionales y verificar el cumplimiento de sus obligaciones. Se deroga la limitación para que los presidentes ejerzan un cargo de elección popular que implique ausencia de la entidad. Se prevén la sustitución del presidente en caso de ausencia.

En lo relativo a los Comités Directivos Municipales se establece que de los miembros electos por la Asamblea Municipal al menos el cuarenta por ciento deberá ser de género distinto; se prevé que el presidente y los integrantes será ratificados por la Comisión Permanente Estatal, se contemplan las medidas

en caso de falta absoluta del presidente; se establece que en la Asamblea Municipal Ordinaria se deberá presentar un informe de actividades de los Comités, así como aprobar la plataforma que los candidatos estarán obligados a aceptar y difundir. Se manda que los programas de actividades específicas deberán ajustarse a los que aprueben los órganos superiores. Se establece que los Comités podrán acordar y solicitar sanciones. Se adicionan como facultades: implementar formas de organización sub-municipal, metropolitana o distrital; establecer mecanismos de comunicación con los militantes y simpatizantes, y nombrar consejos consultivos ciudadanos.

La reforma de 2016 creó un nuevo Comité Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales, así como una Unidad de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales, que auxiliará al Comité en sus funciones. El Comité, será nombrado por la Comisión Permanente y su titular será nombrado por el Presidente Nacional, será el órgano responsable de garantizar el acceso a la información pública, así como de supervisar el registro y desahogo de las solicitudes de información y garantizar los mecanismos para la protección de los datos.

Entre las facultades del Comité están: instituir, coordinar y supervisar las acciones y los procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información; establecer lineamientos y manuales que permitan hacer eficientes los procedimientos de solicitudes de acceso a la información y de protección de datos personales; solicitar a los órganos del Partido la información que posean para satisfacer las solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales que se formulen al Partido; mantener actualizados sus Sistemas de Archivos y Gestión Documental, así como las Bases de Datos Personales; diseñar e implementar políticas y dar seguimiento a las obligaciones del Partido en

materia de transparencia, incluyendo portales de internet; establecer las medidas de seguridad y los mecanismos para la protección de los datos personales; y solicitar y autorizar la ampliación del plazo de reserva de la información a que se refiera la normatividad correspondiente.

Entre las facultades de la Unidad están: auxiliar al Comité; recabar, difundir y propiciar que las áreas correspondientes actualicen periódicamente la información; recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y en materia de protección de datos personales; auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y en materia de protección de datos personales; proponer al Comité de Transparencia procedimientos internos; realizar evaluaciones de impacto a la protección de datos personales; fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del Partido; y hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones.

En lo relativo a los Comités, la reforma de 2016 introdujo los siguientes cambios. Como facultades adicionales del Comité Ejecutivo Nacional se prevén: resolver sobre las licencias y renunciaciones de sus miembros, y designar a quienes lo sustituyan; formular y presentar el informe general de actividades; conocer y resolver de manera definitiva, sobre las cuestiones intrapartidistas que se susciten en los ámbitos estatal y municipal. Se establece que podrá solicitar al Instituto Nacional Electoral la organización de la elección del presidente y sus miembros bajo ciertos supuestos. Se prevé que los presidentes, secretarios generales, tesoreros y secretarios del Comité Ejecutivo Nacional, de los Comités Directivos Estatales o Comisiones Directivas Provisionales, y Comités Directivos o Delegaciones Municipales, que decidan contender como candidatos del Partido a cargos de elección popular durante el periodo para el cual fueron electos como

dirigentes, deberán renunciar o pedir licencia, al menos un día antes de la solicitud de registro como precandidato en los tiempos que señale la convocatoria interna correspondiente.

En lo relativo a los Comités Directivos Estatales se establece que la organización, coordinación, realización y seguimiento del proceso electoral podrá estar a cargo del Instituto Nacional Electoral. Se establecen diversas disposiciones en materia de elección y se prevé que el presidente y los demás miembros del Comité Directivo Estatal podrán ser removidos de su cargo por la Comisión Permanente Nacional, por causa justificada, debidamente fundada y motivada, mediante los plazos para la interposición, sustanciación y resolución, así como las formalidades esenciales del procedimiento

Con respecto a los Comités Directivos Municipales se manda que su renovación se lleve a cabo de manera concurrente con el proceso de asambleas municipales para la renovación del Consejo Estatal.

5. Delegaciones

La figura de delegaciones regionales fue creada con la reforma de 1946, las delegaciones serían designadas por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional en los casos en que no pudiera funcionar regularmente el Consejo o el Comité Directivo Regional. En la reforma de 1949 se establecieron supuestos adicionales para el nombramiento de delegaciones. En 1992 se estableció que las delegaciones estatales y municipales tomarían las medidas conducentes para la organización y funcionamiento de cuadros básicos del Partido. Con la reforma de 2008 se previeron los supuestos bajo los cuales el Comité Ejecutivo Nacional podría acordar, previa audiencia, la disolución de un Comité Directivo Estatal, y se estableció que la declaratoria de disolución deberá realizarse dentro de los noventa días siguientes a la notificación; además, el Comité Ejecutivo

El PAN transitó de ser un partido de socios fundadores y miembros, a un partido de militantes; transformó de manera importante sus estructuras pasando a ser de un partido de Comités Directivos y jefes, a un partido de Comités Ejecutivos y presidentes

Nacional designaría una comisión directa provisional.

Con la reforma de 2013 se introdujeron diversas disposiciones sobre las delegaciones, entre otras: se adicionan las comisiones directivas provisionales. se modifica el supuesto relativo a violaciones a los principios de equidad e imparcialidad previéndose en su lugar el incumplimiento de dichas obligaciones. Se adiciona como supuesto para formar delegación el incumplimiento grave o reiterado de las disposiciones del Partido, así como las obligaciones legales en materia financiera, laboral y seguridad social, incluyendo las relacionadas con la fiscalización de los recursos, sean éstos de carácter federal o local. Se deroga la disposición que preveía que las delegaciones tomarán medidas para la organización y el funcionamiento de cuadros.

6. Subcomités

Esta figura se creó con la reforma de 1949, pero no se reguló su funcionamiento en los Estatutos, por lo que fue hasta la reforma de 2001 que, al crearse un nuevo capítulo, se incluyeron las siguientes disposiciones: se establece que los Subcomités tendrán como funciones la formación y capacitación, el trabajo

de acción política, promoción social y participación ciudadana, la promoción del voto y la promoción de la afiliación. Se prevé además que cada Subcomité será dirigido por un coordinador.

Con la reforma de 2004 se estableció que los Subcomités Municipales tendrían como objeto el estudio-acción permanente de los problemas de la comunidad y su relación con la doctrina y los programas de gobierno. La reforma de 2013 derogó el capítulo sobre los Subcomités Municipales.

C. Selección de candidatos

Los Estatutos de 1939 previeron la realización de convenciones para decidir acerca de las actividades políticas del Partido, estableciéndose también la realización de convenciones regionales o locales en sus jurisdicciones. La regulación de la integración y funcionamiento de las convenciones se dejó a los reglamentos.

La reforma de 1946 estableció las reglas para el funcionamiento de las convenciones, su facultad para decidir sobre la participación en elecciones, el funcionamiento de convenciones regionales o locales de forma análoga a la Convención Nacional y la designación por

parte de Convenciones regionales de candidatos a cargos de elección popular y a puestos en los municipios.

En la reforma de 1949 se previó que la convocatoria a convenciones debería ser expedida 20 días antes de la convención ordinaria y 10 días antes de la convención extraordinaria. Además, se estableció que, para las Convenciones Regionales, el Comité Nacional podría acordar o autorizar la delegación de la facultad de designar candidatos en las Convenciones Distritales, Locales o Municipales. Con la reforma de 1959 se crearon las Convenciones Municipales.

La reforma de 1971 estableció la facultad de las convenciones de aprobar la plataforma política y determinar la política general del Partido. En el caso de candidatos a senadores y diputados federales se establece que se deberá contar con la aprobación del 75% de los votos. En el caso de las convenciones regionales se establece que elegirán candidato a gobernador y para las Convenciones Distritales y municipales candidatos a diputados locales y puestos de gobierno municipal.

Con la reforma de 1979 se agregó un capítulo sobre los funcionarios públicos emanados del Partido obligándolos a no contrariar los principios y programas del Partido y a acatar las disposiciones de los Estatutos y Reglamentos.

La reforma de 1986 facultó a la Convención Nacional para nombrar candidatos a diputados federales de representación proporcional y se establecieron Convenciones Estatales para elegir candidatos a diputados locales de representación proporcional, así como Convenciones Distritales y Municipales. Se estableció que la elección de candidatos debería hacerse por las dos terceras partes de los votos y el mecanismo para integrar listas de precandidatos y candidatos.

En 1992 se reformaron diversas disposiciones relativas a las convenciones, para establecer, entre otras, las siguientes: la plataforma

aprobada debería estar sustentada en los principios de doctrina y en el programa básico de acción y se obligaba a los candidatos a sostener y difundirla. Para la elección de candidato a la presidencia de la República se cambió el margen de votación de las dos terceras a las tres quintas partes de los votos. Para la elección de candidatos a Gobernador, senadores, diputados federales y locales de representación proporcional se cambió el margen de votación de las dos terceras partes a la mayoría absoluta. En el caso de las proposiciones de precandidatos a diputados federales de representación proporcional se estableció que los Comités Directivos Estatales deberían tomar en cuenta las proposiciones que reciban de sus correspondientes Comités Directivos Municipales. Se estableció que el Comité Ejecutivo Nacional tendría derecho a proponer fórmulas de precandidatos. Con respecto a las listas de precandidatos a diputados plurinominales se previó que cada Comisión Dictaminadora tomaría en cuenta el orden señalado por los Consejos Estatales, el cual podría ser modificado.

La reforma de 1999 estableció un nuevo procedimiento para la elección de candidato a la presidencia de la República regulándose el registro, la realización de la elección en centros de votación y el requisito de obtener la mayoría absoluta de los votos o, en su caso, la realización de una segunda vuelta. La organización del proceso estaría a cargo de la Comisión Electoral.

En el caso de las Convenciones Estatales se estableció que ordenarían propuestas de candidatos a diputados de representación proporcional y que elegirían propuestas de precandidatos a diputados federales de representación proporcional. Además, se previó el procedimiento para elegir candidatos a diputados federales de representación proporcional.

Con la reforma de 2001 se estableció un procedimiento para ser candidato a gobernador similar al de los candidatos a la

Presidencia de la República. Se facultó a la Comisión Electoral formada por miembros del Comité Directivo Estatal y un representante de cada precandidato para organizar el proceso electoral. También se estableció el procedimiento para la elección de candidatos a senadores de mayoría relativa y se mandó que, en el caso de candidatos a diputados federales por la vía plurinominal, no podría haber más de dos propuestas de un mismo género. Por último, se previó el procedimiento para la elección de candidatos a diputados locales.

La reforma de 2004 previó que los precandidatos a la Presidencia de la República participarían en debates y contempló que en la elección podrían participar los miembros activos y adherentes.

Con la reforma de 2008 desaparecieron las convenciones y fueron sustituidas por elecciones en centros de votación. Se previó además que los resultados de los procesos internos de selección de candidatos podrán ser impugnados por los precandidatos. También se contempló la declaración de nulidad del proceso interno, lo que daría paso a la designación. La reforma estableció nuevas reglas para la elección de candidatos para las elecciones federales, estatales y municipales, los mecanismos de sustitución de candidatos, la facultad de la Comisión de Elecciones para resolver sobre quejas, la posible cancelación del proceso y su reposición, así como la facultad del Comité Ejecutivo Nacional de centralizar los gastos de campaña y se estableció la paridad de género en las candidaturas.

En el caso de la elección de candidato a la Presidencia de la República, se prevé un umbral mínimo del 37 por ciento de los votos con una diferencia de cinco puntos porcentuales o, en su caso, la realización de una segunda vuelta. Se prevé una elección abierta a militantes activos y adherentes y la potestad de la Comisión de Elecciones en lo relativo al proceso.

Para los candidatos a senadores se abre la elección a miembros activos y adherentes, se establece el proceso a cargo de la Comisión de elecciones y la previsión de debates. En lo relativo a candidatos a diputados locales de representación proporcional y presidentes municipales, el proceso está abierto sólo a miembros activos, aunque la Comisión de Elecciones podía abrir el proceso a los adherentes.

Por primera vez se regulan los métodos de elección abierta a la ciudadanía y las designaciones. En lo relativo a las designaciones se prevén las hipótesis bajo las cuales éstas se pueden dar, siendo el Comité Ejecutivo Nacional la instancia competente para designar. Además, se posibilita que presidentes, secretarios generales y secretarios de Comités puedan participar como candidatos siempre que se separen previamente del cargo.

La reforma de 2013 introdujo diversas modificaciones en lo relativo a los procesos de selección de candidatos, entre las más importantes están: se prevé una etapa previa; se establece un método de selección de candidatos abierto a los militantes y se prevé que podrán implementarse como métodos alternos la designación o la elección abierta a los ciudadanos. Se manda que los dirigentes que decidan contender como candidatos del Partido a cargos de elección popular deberán renunciar o pedir licencia antes del inicio del proceso electoral. Se establece que además de la convocatoria puedan preverse normas complementarias. Se manda que la Tesorería Nacional definirá los criterios para la presentación de los informes de ingresos y gastos de precampaña, y recibirá y revisará dichos informes a efecto de su presentación oportuna ante el órgano fiscalizador competente. La elección se llevará a cabo en centros de votación y el ganador será quien obtenga la mayoría de los votos.

Se establece el procedimiento para la elección de candidatos a cargos de elección de

El gran riesgo para el Partido es ser una organización diferente, que ha perdido sus orientaciones doctrinales, lo que puede llevarlo a una crisis de identidad única en su historia e incluso a traicionar los ideales que le dieron vida en sus orígenes

mayoría relativa, para la elección de gobernador y jefe de gobierno, y para la elección de candidato a senadores de mayoría relativa. Se establece que los senadores de representación proporcional serán electos por el Consejo Nacional, a propuesta de los Consejos Estatales y de la Comisión Permanente Nacional.

Se prevé los supuestos para realizar la designación de candidatos y para los procesos de elección abierta. Se determina que cuando el Partido concurra a alguna elección a través de cualquier modalidad de asociación con otros partidos políticos, la selección de candidatos se realizará conforme al convenio registrado ante la autoridad electoral respectiva.

Se establece que la designación de candidatos estará sujeta a los siguientes términos: en el caso de elección en procesos federales y de gobernador en procesos locales la designación será hecha por la Comisión Permanente Nacional; para los demás casos de elecciones locales, la Comisión Permanente

Nacional los designará, a propuesta de las dos terceras partes de la Comisión Permanente Estatal; en caso de ser rechazada, la Comisión Permanente Estatal hará las propuestas necesarias para su aprobación.

Se crea un sistema de medios de impugnación en materia de selección de candidatos: se establece que, durante los procesos internos de selección de candidatos, los precandidatos podrán interponer queja en contra de otros precandidatos o los órganos del partido relacionados con el proceso por la presunta violación a los Estatutos Reglamentos, documentos básicos y normatividad del Partido. La queja se podrá interponer ante la Comisión Organizadora Electoral, o bien, ante las comisiones electorales auxiliares que ésta designe; en contra de la queja podrá interponerse juicio de inconformidad que será resuelto en forma definitiva por la Comisión Jurisdiccional Electoral. Se establece que los actos de la Comisión Jurisdiccional Electoral serán definitivos y firmes.

Con la reforma de 2016 se derogó el capítulo octavo sobre impugnaciones contra determinaciones de órganos del Partido y se creó un sistema de medios de impugnación en materia de selección de candidatos. Se prevé que el Comité Ejecutivo Nacional conocerá de cuestiones estatales y municipales, que se susciten entre los órganos partidistas.

Se equipara a las Comisiones Directivas provisionales y delegaciones municipales o comisiones organizadoras, a Comités Directivos Estatales y Municipales respectivamente y se prevé que el Comité Ejecutivo Nacional se podrá auxiliar de la Comisión de Asuntos Internos, Comités Directivos Estatales y Municipales o de diversos funcionarios partidistas.

Los medios de impugnación previstos son: la queja ante la Comisión Organizadora Electoral, y el Juicio de Inconformidad, ante la Comisión de Justicia. Se establece que las

impugnaciones en contra de los actos y resoluciones que no se encuentren vinculados al proceso de selección de candidatos podrán recurrirse, mediante Recurso de Reclamación, ante la Comisión de Justicia, por parte de quienes tengan interés jurídico.

Se establece como mecanismo alternativo de solución de controversias a la conciliación, se prevén los supuestos bajo los cuales puede darse y que estará sujeta a la voluntad de las partes. Se establece que el proceso de selección de candidatos a cargos de elección popular será responsabilidad de la Comisión Permanente Nacional.

D. Financiamiento

Con los Estatutos de 1939 se creó la Junta General de Vigilancia integrada por cinco personas con las más amplias facultades de fiscalización, la cual rendiría un informe pormenorizado al Consejo Nacional.

La reforma de 1979 implicó la transformación de la Junta General de Vigilancia en Comisión de Vigilancia del Consejo Nacional, integrada por consejeros. Con la reforma de 1992 se estableció el procedimiento para designar al presidente y secretario de la Comisión de Vigilancia, se previó el mecanismo de suplencia en casos de ausencia, la forma de funcionar, previsiones sobre la Cuenta General de Administración y la facultad de la Comisión para proponer medidas para perfeccionar métodos y sistemas de control. Además, se estableció que los funcionarios públicos emanados del Partido pagarían cuotas reglamentarias.

En 2001 se dedicó un capítulo a la Tesorería Nacional, estableciéndose que sería el órgano responsable de todos los recursos del Partido, a cargo de un Tesorero, entre cuyas atribuciones estaban: recibir, distribuir, fiscalizar y comprobar los recursos; presentar informes; presentar ante el Comité Ejecutivo Nacional y el Consejo Nacional el informe sobre la distribución general y aplicación del

En 1959 se creó la Sección Femenina la cual ya existía previamente, pero debido a que el voto activo y pasivo a las mujeres no se reconoció sino hasta 1953, la Sección operaba sin estar prevista en los Estatutos Generales.

financiamiento público federal; y coadyuvar en el desarrollo de órganos nacionales y estatales.

La reforma de 2004 previó el supuesto de la obligación de los miembros designados servidores públicos en los gobiernos emanados del Partido, de aportar una cuota reglamentaria. Con la reforma también se mandó que una vez que fuera aprobada la cuenta general de administración, la información sobre financiamiento estaría a disposición de los miembros. En el caso de los Consejos Estatales se previó que en caso de violaciones a estatutos o reglamentos en la aplicación del financiamiento público se debería turnar el caso al órgano correspondiente. También se mandó que la información sobre el financiamiento público estaría a disposición de los miembros.

Con la reforma de 2013 se previeron como facultades adicionales de la Tesorería Nacional la fiscalización del cumplimiento del gasto por rubros del financiamiento estatal; emitir manuales, lineamientos o normas y presentar al órgano electoral informes anuales de

ingresos y egresos. En lo relativo a la Comisión de Vigilancia se prevé que la Tesorería Nacional, a propuesta de la Comisión de Vigilancia, podrá aplicar sanciones económicas a los Comités Directivos Estatales que no envíen oportunamente su información financiera. Además, se establece que, si la Comisión de Vigilancia advierte la probable comisión de faltas a Estatutos y Reglamentos que ameriten sanciones a militantes del Partido, integrantes de órganos directivos o responsables de los Grupos Parlamentarios, turnará solicitud de sanción a la Comisión de Orden que corresponda.

En 2013 se crearon las Comisiones de Vigilancia de los Consejos Estatales, con funciones análogas a la Comisión Nacional, integradas por cinco consejeros, con las más altas facultades de fiscalización y facultades para, en caso de advertir la comisión de violaciones a Estatutos o Reglamentos, turnara el caso al órgano directivo correspondiente.

Con la reforma de 2016 se previó que la Tesorería Nacional presentaría informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña; podría intervenir las Tesorerías Estatales si se destaca el uso o aplicación indebida de los recursos o del patrimonio del Partido. Se establecieron las modalidades del financiamiento privado: de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Se crearon también las tesorerías estatales como órganos responsables de todos los recursos que ingresen a las cuentas estatales del Partido. Las facultades de los tesoreros serán: recibir, distribuir, fiscalizar y comprobar los recursos; fiscalizar el cumplimiento del gasto; proponer adecuaciones a los manuales, lineamientos o normas; presentar informes trimestrales y anuales de ingresos y egresos, y los informes por precampañas y campañas electorales locales; coadyuvar en todo momento con la Tesorería Nacional para la presentación de los informes trimestrales y anuales de ingresos y egresos y los informes

por precampañas y campañas electorales federales; presentar ante el Comité Directivo Estatal y el Consejo Estatal el informe sobre la distribución general y aplicación del financiamiento público federal y local; coadyuvar en la gestión y desarrollo de los órganos estatales y municipales encargados de la administración y recursos del Partido; asegurarse de la procedencia lícita de donativos y aportaciones privadas; y atender con oportunidad y diligencia los requerimientos de información que para el ejercicio de sus funciones le presente la Comisión de Vigilancia del Consejo Estatal.

II. Transformaciones estatutarias y organización partidista

Las catorce reformas estatutarias del Partido han obedecido tanto a cambios en la legislación electoral, como a la necesidad de realizar ajustes en una organización en constante crecimiento, pero ¿cómo han afectado los cambios en los Estatutos del Partido a la organización?

En lo relativo a la membresía del Partido, la evolución en este rubro refleja el importante crecimiento del PAN a lo largo de su historia. En un principio, la base del Partido fueron los socios fundadores y los miembros activos y adherentes, gradualmente se transformaron estas categorías, desapareciendo los socios fundadores, los adherentes se transformaron en simpatizantes, se ampliaron las sanciones, así como los medios de defensa y mecanismos e instancias de impugnación, se previeron cada vez obligaciones y deberes más precisos y se crearon comisiones para aplicar sanciones, ampliándose además el catálogo de sanciones aplicables.

Acción Nacional abrió gradualmente sus procesos de afiliación: desapareció el padrino, o sea, la obligación de ser avalado por uno o dos miembros activos; se eliminó el periodo de "latencia" de seis meses como adherente para ser miembro activo; se creó

un órgano técnico para el control y vigilancia del padrón y se creó una comisión especializada de afiliación. Hoy día el PAN es un Partido con un padrón controlado, de estricta afiliación individual, cuyas normas establecen obligaciones y derechos amplios a sus miembros, condicionando el ejercicio de los derechos al cumplimiento de obligaciones. Acción Nacional sigue siendo, como en sus inicios, un partido electoral, o sea, una organización que le da “menos importancia a tener un alto número de afiliación”.¹

Debido a la afiliación selectiva e individual, el PAN se ha mantenido como un Partido relativamente pequeño, que en sus triunfos electorales depende de la capacidad de movilización de sus miembros, del atractivo de las candidaturas y de la capacidad que tengan sus propuestas para atraer al electorado.

En el ámbito de las estructuras partidistas se han dado cambios de gran magnitud. En sus orígenes el PAN fue una organización fuertemente centralizada, que basó su estructura en la fuerza del Comité Ejecutivo Nacional y en Comités Regionales. Con el crecimiento del Partido se comenzaron a regular las organizaciones estatales básicas, en primer lugar, los Comités Directivos Estatales y luego los Comités Directivos Municipales. A pesar de la descentralización, el Comité Ejecutivo Nacional mantuvo mecanismos de control central, como el veto a las decisiones de órganos estatales, la rendición de cuentas, la consulta a órganos superiores y la entrega de informes. Este control, antes ejercido por el Comité, ahora se ha transferido a la Comisión Permanente, como un órgano con amplias facultades políticas.

En lo relativo a las Asambleas, fue necesario precisar el mecanismo de delegaciones, el quórum y las formas de integración de los sufragios delegacionales. Los Consejos y sus

órganos adquirieron cada vez más relevancia, se crearon nuevas comisiones especializadas en materia de fiscalización, empadronamiento, doctrina, conciliación y combate a la corrupción, algunas de estas comisiones, originalmente nacionales, comenzaron a regularse en las entidades federativas, lo que implicó también una mayor descentralización.

El método de selección de candidatos vía convenciones llegó a su fin con la reforma de 2008, terminándose una tradición de casi setenta años. El Partido abrió sus procesos de selección de candidatos a toda la militancia e incluso, bajo supuestos previstos por los Estatutos, a la ciudadanía. Así, los mecanismos de participación y democracia interna se abrieron gradualmente, generándose nuevos e inéditos espacios de decisión, a la vez que importantes presiones sobre los órganos competentes para la realización de elecciones.

La elección del Comité Ejecutivo Nacional dejó de ser una facultad del Consejo Nacional, para abrirse a la militancia, sin embargo, la transformación más significativa fue el cambio de un esquema en el que el presidente entrante podía elegir a parte importante de su nuevo Comité, por un método por planilla en el que se da un juego de suma cero: quien gana, coloniza todos los espacios. Además, el Comité Ejecutivo Nacional dejó de ser un órgano con la capacidad para determinar cierto tipo de candidaturas y perdió facultades políticas ante la Comisión Permanente del Consejo Nacional.

La transformación de estructuras y órganos decisorios fue abrupta con la reforma de 2013 cuando las funciones políticas de los Comités se transfirieron a las Comisiones Permanentes, las que adquirieron un protagonismo inédito; la tradicional elección de presidentes de Comités Nacional y Estatales a cargo de los Consejos dio paso a elecciones más abiertas en centros de votación, con los riesgos que esto conlleva: cooptación y compra de votos, acarrees, voto irreflexivo.

¹ Wilhelm Hofmeister y Karsten Grabow. *Partidos políticos en la democracia*. Guatemala. Konrad Adenauer Stiftung. 2013. p. 16. De esta forma, el Partido se distingue de organizaciones de afiliación masiva. Idem.

Originalmente los Estatutos de 1939 sólo previeron la existencia del Consejo Nacional, que entre sus facultades tenía: nombrar al Comité Nacional Directivo, revisar y aprobar presupuestos, designar una Comisión Permanente, decidir sobre controversias entre órganos partidistas y reformar los estatutos

Un cambio fundamental fue la regulación detallada de decisiones que antes eran discrecionales: las designaciones de candidatos dejaron de estar sujetas al arbitrio de los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional, especificándose los supuestos bajo los cuales puede darse la designación y transfiriendo la facultad de designar a la Comisión Permanente. Por otro lado, la conformación de delegaciones también dejó de ser una potestad de los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional, para devenir facultad de la Comisión Permanente, ejercible bajo ciertos supuestos normativos.

Las sucesivas reformas estatutarias, cada vez han dejado menos lagunas, espacios discrecionales y cuestiones sustantivas que deban ser interpretadas por órganos competentes. Hoy día, con los Estatutos Generales de 2016 contamos con un entramado normativo complejo, detallado, que prevé diversas instancias y mecanismos, algunos de los cuales son novedosos. No obstante, estas instancias y mecanismos demandan cuadros competentes para cumplir funciones técnicas que, ante la pérdida de burocracias por causa de la desinstitucionalización, han sobrecargado las estructuras con demandas inéditas.

Con las recientes reformas estructurales, principalmente desde 2008, el Partido ha entrado en una nueva etapa de ajustes estructurales. No debe omitirse señalar que, conforme el Partido ha crecido en espacios de gobierno y en militancia, ha sido necesario realizar más adecuaciones a los Estatutos. Tenemos así, que después de la alternancia en 2000, los Estatutos Generales se han reformado cinco veces, el equivalente de tres décadas de reformas desde la fundación del Partido.

III. Cambios estructurales y dilemas partidistas

El análisis de cómo las transformaciones organizacionales motivadas por las reformas estatutarias inciden en la cultura partidista está todavía por desarrollarse, es indudable que las prácticas, entornos y naturaleza de las deliberaciones se pueden ver afectadas por cambios en las reglas con las que operan los partidos. Las reformas estatutarias pueden obedecer al crecimiento del partido, a la necesaria armonización basada en reformas constitucionales o legales e incluso a diseños intuitivos no necesariamente congruentes

desde el punto de vista institucional; algunas reformas pueden representar retrocesos importantes o generar incentivos perversos y resultados contraproducentes en términos de la organización partidista.

¿Cómo han impactado los cambios organizacionales al Partido? A continuación, bosquejaremos algunas hipótesis sobre las transformaciones más significativas. El análisis realizado previamente nos permite concluir que las transformaciones estatutarias han impactado todas las estructuras e incluso a los objetivos del Partido. De los objetivos originales de 1939 prevalecen: la actividad cívico-política organizada y permanente; el reconocimiento de la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquización de éstos en el interés de la Nación; el reconocimiento de la eminente dignidad de la persona humana; la subordinación de la actividad individual, social y del Estado a la realización del bien común; el establecimiento, sostenimiento y desarrollo de organismos, institutos, publicaciones y servicios sociales; y la adquisición, enajenación o gravamen de bienes muebles e inmuebles. Nuevos objetivos se han ido adicionando como resultado de las diferentes reformas estatutarias.

La institucionalización del Partido Acción Nacional fue un proceso lento y gradual. La primera década del PAN, bajo el liderazgo de Manuel Gómez Morin, se caracterizó por intensos debates sobre la participación del Partido en los procesos electorales. En la primera campaña presidencial en que el Partido pudo postular candidato "Gómez Morin argumentaba que la probabilidad de que el régimen revolucionario aceptara ir a la elección presidencial de 1940 en condiciones reales de limpieza electoral eran mínimas. El temor de ser arrastrado por la elección llevaba a Gómez Morin a defender la abstención del Partido. Sin embargo, se insiste, Gómez Morin estaba atrapado por su propia estrategia:

convocar a la formación de un partido en septiembre de 1939 en la coyuntura electoral de 1940 sin proponer una acción electoral concreta podía llevar al fracaso".² La decisión final fue la de dejar en libertad a los miembros de la naciente organización de apoyar al candidato opositor, Juan Andrew Almazán. A la postre, los temores de Gómez Morin fueron fundados y el fraude fue escandaloso.

La primera década del Partido fue de consolidación ideológica con una organización pequeña y centralizada, que dependía en su funcionamiento de las generosas contribuciones de los notables que fundaron los Comités Regionales del Partido. En la siguiente elección federal de 1946 el PAN tampoco postuló candidato propio a la presidencia de la República, sin embargo, la joven organización obtuvo sus primeros triunfos con cuatro diputados para la XL Legislatura y su primer alcalde en Quiroga, Michoacán.

De 1939 a 1949 se dio lo que se ha llamado fase de gestación, que es "cuando la organización está todavía en construcción, [y] los líderes, sean carismáticos o no, desempeñan un papel crucial. En primer lugar elaboran las metas ideológicas del futuro partido, seleccionan la base social de la organización –su 'reserva de caza'– y sobre esas metas, sobre esta base social plasman, aunque sea con inevitables desviaciones impuestas por los recursos disponibles, las diversas condiciones socio-económicas y políticas de las distintas zonas del territorio nacional, etc., la organización en trance de construcción".³

Gómez Morin dejó la presidencia del Partido en 1949, siendo sucedido por quienes habían sido dirigentes de organizaciones católicas juveniles, en lo que Alonso Lujambio ha

² Alonso Lujambio y Fernando Rodríguez Doval. "La idea, el liderazgo y la coyuntura. Manuel Gómez Morin y la fundación del partido Acción Nacional en 1939". En *La democracia indispensable*. México, Equilibrista, 2009. p. 59.

³ Angelo Panebianco. *Modelos de partido*. Madrid, Alianza, 1982. p. 115.

llamado la década católica del PAN.⁴ Durante esos años, los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional se alejaron gradualmente del liderazgo señero del fundador y comenzó un lento proceso de consolidación de la organización partidista.

Bajo la conducción de Adolfo Christlieb Ibarrola, inició el proceso de institucionalización del Partido: “La organización se convierte ella misma en un ‘fin’ para un amplio sector de sus miembros y, de este modo, ‘se carga’ de valores. Los fines organizativos (las metas ideológicas) de los fundadores del partido... contribuyen a modelar su fisonomía organizativa”.⁵ Christlieb abre vías de diálogo hacia el gobierno, consolida la organización partidista al fortalecerla y gracias a la figura de diputados de Partido, logra que a la XLVI Legislatura lleguen 20 diputados, siendo que en las anteriores legislaturas el número máximo había sido 6, de esta forma, se transitó gradualmente de un partido pequeño a un partido con vocación mayoritaria.⁶

En sus primeras décadas de vida el PAN se mantuvo como un partido testimonial y aspiracional en un entorno hostil,⁷ la institucionalización fue un proceso que se dilató⁸ debido a un entorno político adverso, obligando a una dinámica organizacional que mantuvo al Partido en el umbral de supervivencia en el que “los esfuerzos de los líderes por ampliar la organización, se... [vieron] frustrados por la existencia de un ambiente hostil... Un

ambiente, por ejemplo, en el que los recursos humanos, simbólicos y materiales que el partido necesita vitalmente se hallan la acaparados por otras organizaciones preexistentes”.⁹ Esto implica que en esos tiempos: “La única chance que tienen los líderes para mantener con vida a la organización el mayor tiempo posible, es la explosión de cualquier ocasión que se presente para perseguir de un modo efectivo y hasta el fondo los fines originarios. De ahí la elevada cohesión interna (característica de un sistema de solidaridad) y el estilo fuertemente ideológico de los comportamientos de la organización en sus relaciones con el exterior. Además, dado que la organización realiza un esfuerzo continuo por crecer, por la vía de un compromiso efectivo con la persecución de sus fines organizativos originarios, la hostilidad ambiental seguirá aumentando: el partido ya instalado, al que la naciente organización trata de arrebatar una parte de su territorio de caza, de su dominio organizativo, reaccionará con un máximo de agresividad, contribuyendo a aislar aún más a la pequeña organización”.¹⁰

La institucionalización y el crecimiento el Partido, se vieron reflejados en las elecciones de 1970, cuando Efraín González Morfín, el candidato presidencial, obtuvo cerca del 14 por ciento de los sufragios, número que parece modesto, pero que apenas sería superado por pocos puntos porcentuales en las elecciones de 1982 y de 1988. El crecimiento del Partido produjo la primera gran crisis en 1975 y un cambio en la coalición dominante¹¹ que se consolidó bajo las presidencias de Manuel González Hinojosa y Abel Vicencio Tovar.

El PRI cerró, mediante el fraude y la represión, las vías hacia la conquista del poder, lo que detuvo la institucionalización del PAN que comenzó a darse de forma tardía, con esfuerzos importantes en las décadas de

⁴ Cf. Alonso Lujambio. “José González Torres o “la década católica”. En *La democracia indispensable*. p. 129 ss.

⁵ Angelo Panebianco. *Modelos de partido*. p. 116.

⁶ “Llamamos aquí partido con vocación mayoritaria al que posee la mayoría absoluta en el Parlamento o es susceptible de poseerla algún día, por el juego normal de las instituciones”. Maurice Duverger. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 309.

⁷ La hostilidad del entorno, cuyo eje fue el carácter autoritario del partido hegemónico genera “incertidumbre y... la incertidumbre tiende a aumentar la unidad de la organización”. Angelo Panebianco. *Modelos de partido*. p. 388. Esta unidad, junto con el apego a los fines del Partido explica, en buena medida, la permanencia de la organización y lo tardía que fue la institucionalización.

⁸ En su momento, esto presentaba ventajas evidentes en términos de la capacidad del partido para adaptarse a su entorno: “una escasa institucionalización implica un grado mayor de adaptación”. *Ibid.* p. 394.

⁹ *Ibid.* p. 362

¹⁰ *Ibid.* p. 363.

¹¹ *Ibid.* p. 457 ss.

los sesenta y setenta. La plena institucionalización se dio a partir de 1986 con la consolidación de la figura de Comités Directivos Estatales, la aceptación del financiamiento público en 1988 y el consiguiente crecimiento de la burocracia profesional, la institucionalización de los Comités Directivos Municipales en 1992, y la creciente presencia en gobiernos municipales y en congresos. Este proceso implicó cambios importantes en la dinámica del Partido: “Cuando se produce la institucionalización... el partido adquiere también rasgos propios de un ‘sistema de intereses’ y la elevada movilización inicial decae a la vez que se fortalece la participación de tipo burocrático-profesional (de los profesionales de la política)”.¹²

El PAN pasó de ser un partido relativamente pequeño a uno grande a partir de la década de los ochenta. El crecimiento en el tamaño del Partido puede medirse en el crecimiento del número de miembros: “si lo que nos interesa son los efectos directos del tamaño de la organización en el funcionamiento de los partidos habrá que medirlo en términos de afiliación. Advirtiendo que el número de afiliados es, en cualquier caso, un instrumento burdo y a menudo insuficiente... Sin embargo, a pesar de su carácter poco refinado y ciertamente insuficiente de cara a la investigación empírica, el criterio del número de afiliados es, y no puede ser de otro modo, el criterio principal para medir la dimensión de una organización”.¹³

Quizá la transformación más dramática experimentada por el Partido se dio cuando la conquista de cada vez más posiciones de poder cambió la vocación del Partido de ser oposición permanente, a ser un serio aspirante a gobernar el país, lo que efectivamente sucedió en 2000, con consecuencias aún visibles en la organización: “las ‘esperanzas mesiánicas’ alimentadas por los incentivos colectivos mientras que el partido estaba en la

oposición, sin oportunidades de llegar a ser partido de gobierno, quedarán bruscamente frustradas, frente a las exigencias de la administración cotidiana: aumentará entonces rápidamente la temperatura dentro del Partido, crecerán los conflictos y los contrastes entre líneas políticas alternativas y, en pocas palabras, la identidad del partido se verá amenazada”.¹⁴

La llegada del PAN al gobierno produjo un proceso gradual de desinstitucionalización, natural para un partido que durante décadas fue oposición y que en pocos años tuvo a su disposición ingentes recursos públicos:¹⁵ “los partidos que se han desarrollado en la oposición como instituciones fuertes, tienden a experimentar procesos al menos parciales de desinstitucionalización cuando llega al gobierno, o se aproximan a ese umbral”.¹⁶ Este fenómeno que se dio a nivel nacional también se replicó a nivel local: los comités estatales se desarticulaban en buena medida para nutrir las burocracias gubernamentales, lo que implicó que muchos profesionistas asalariados dejaran de prestar sus servicios a los comités, lo que provocó en no pocas ocasiones, severos retrocesos administrativos.

Con su primer presidente de la República el Partido tuvo relaciones tensas, dada la nueva dinámica de pasar de la oposición al gobierno y el déficit de cuadros que garantizaran una mayor presencia de militantes en la burocracia gubernamental. A partir de 2000, el PAN comenzó la transición hacia un partido de tipo atrapa votos,¹⁷ inicialmente abriéndose a la militancia en el extranjero a partir de la

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ “... incluso los partidos de oposición que se han configurado como instituciones fuertes, tienden invariablemente a experimentar un proceso de desinstitucionalización cuando pasan de la oposición al gobierno”. *Ibid.* p. 332.

¹⁶ *Ibid.* p. 219.

¹⁷ Modelo de Partido que es criticado por Panebianco, quien propone como alternativa el partido profesional-electoral, cuyas características principales son: el papel central de los profesionales en el Partido, su transformación en una organización electorera, el financiamiento vía grupos de interés y recursos públicos y el papel central de los arribistas. *Ibid.* p. 492.

¹² *Ibid.* p. 350.

¹³ *Ibid.* p. 342-343.

reforma de 2004 y luego desarrollando estrategias para penetrar en sectores antes cooptados por el régimen: campesinos, trabajadores, maestros e incluso actores y luchadores profesionales. De esta forma, se ampliaron las fronteras de la organización, con la “ventaja de ampliar los lazos de la organización con el entorno, y la desventaja de generar una serie de costes en cuanto implica la admisión de nuevos miembros que no han sido suficientemente socializados por la organización: lo que puede incrementar la conflictividad interna”.¹⁸

Desde 1988 y manera gradual y sostenida aumentó el número de legisladores en el Congreso de la Unión¹⁹ y en los Congresos de los estados, se ganaron cada vez más alcaldías, su padrón de miembros se multiplicó por seis y se superó el millón de empadronados después de la conquista del Poder Ejecutivo, con la consiguiente crisis de identidad: “la expansión de una organización puede, en ciertas circunstancias, poner en crisis su estabilidad...una brusca ampliación del número de afiliados de un partido puede minar su cohesión interna (por las diferencias en la socialización de los viejos afiliados y de los recién llegados) y dar lugar a una crisis de identidad colectiva del partido”.²⁰

El crecimiento del padrón, como indicador crucial para considerar al PAN como una organización grande, tuvo efectos significativos sobre la organización: gradualmente el Partido dependió cada vez más del entorno, se liquidaron su imprenta, su área de promociones económicas que era una fuente constante aunque no muy grande de recursos y también el área conocida como ProPAN encargada de elaborar diversos tipos de materiales, desde spots hasta promocionales. En menos de un

par de décadas Acción Nacional comenzó a depender cada vez más de la extracción de rentas estatales y se consolidó la presencia de los políticos profesionales, bajo un modelo en el que devino un partido extractor de rentas estatales.²¹

La crisis que comenzaría en 2006 y se agudizaría en los siguientes años, fue la causa natural del crecimiento descontrolado del padrón, de la absorción de nuevos miembros no identificados con los fines y aspiraciones del Partido y la fragmentación de la coalición dominante. La crisis llegó a su punto culminante en la elección de 2012, cuando era claro que el Partido había llegado a su umbral de esclerotización, lo que obligó, después del fracaso electoral,²² a limitar la afiliación y a comenzar un proceso natural de depuración de su padrón: “Tras una fase de fuerte expansión, el partido... interrumpe su crecimiento, y no trata de ampliar más su afiliación”.²³

Así, el crecimiento desmedido del padrón, el creciente atractivo del Partido como franquicia electoral exitosa y el desdibujamiento de su identidad doctrinaria tuvieron efectos importantes en la crisis que se dio después de la elección presidencial de 2006. Como en la

²¹ Esto refleja la transición del viejo partido de notables (cuadros en la terminología de Duverger) de Gómez Morín, a un partido cacha votos y a una organización tipo cártel. Cf. Manuel Alcántara Sáez. *Partidos políticos latinoamericanos*. 2ª ed. Barcelona, Gernika, 2006. p. 58-59. Es importante comprender cabalmente el modelo de partido cártel, ya que se trata de una construcción teórica y no de una analogía con otro tipo de organizaciones. El partido cártel se basa en el sufragio de masas, quienes militan en él tienen como principal objetivo ejercer la política como profesión, la competencia partidista se basa en la eficacia, las campañas se aceitan con el uso intensivo de capital y con acceso privilegiado a canales de comunicación del Estado. Los partidos políticos han pasado así “de una posición en la que se les definía principalmente como actores sociales –como en el modelo clásico de partido de masas- a otra en la que se les puede definir razonablemente como actores estatales”. Peter Mair. *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Madrid, Alianza, 2015. p. 95.

²² Se produjo un escenario de turbulencia, que generó inestabilidad en la coalición dominante: “Si... el escenario electoral es de tipo «turbulento», caracterizado por la fluidez de la situación electoral y por grandes cambios en la correlación de fuerzas entre los partidos, todo será más imprevisible, y podemos asegurar que la coalición dominante tendrá más dificultad en mantener bajo control la incertidumbre ambiental; con lo que las tensiones internas se harán más fuertes, y existirá una mayor inestabilidad y desunión en el seno de esa coalición”. Angelo Panebianco. *Modelos de partido*. p. 396-397.

²³ *Ibid.* p. 365-366.

¹⁸ *Ibid.* p. 358.

¹⁹ Con consecuencias importantes en el Partido, ya que: “La existencia de un elevado número de opciones en el Parlamento ejerce... una presión desestabilizadora sobre el partido”. *Ibid.* p. 408.

²⁰ *Ibid.* p. 101.

Hoy día el PAN es un Partido con un padrón controlado, de estricta afiliación individual, cuyas normas establecen obligaciones y derechos amplios a sus miembros, condicionando el ejercicio de los derechos al cumplimiento de obligaciones. Acción Nacional sigue siendo, como en sus inicios, un partido electoral, o sea, una organización que le da “menos importancia a tener un alto número de afiliación”

década de los setenta, se dio un cambio importante en la coalición dominante, que produjo gran inestabilidad en la conducción del Partido. La nueva coalición comenzó a consolidarse a partir de 2010.

Cabe señalar que si bien se han dado cambios estructurales significativos, el Partido conserva todavía algunos de los principales objetivos que inspiraron a décadas de panistas. En una organización en constante cambio, la fidelidad a los objetivos es un punto de referencia fundamental, pero también un reto considerable, ya que la organización de hoy es muy diferente a la que concibieron los fundadores: el organismo que era Acción Nacional ha mutado de tal forma que si no prevalecieran ciertas prácticas y distintivos externos de identidad, parecería otro partido. De ahí la importancia de no perder de vista los objetivos del Partido, que van más allá de la mera conquista del poder: en sus orígenes el PAN no nació como una maquinaria electoral, sino como una organización que buscaba limpiar la vida pública nacional, a partir de una forma diferente de hacer política.

El fortalecimiento del Partido conlleva la necesidad de fortalecer a la organización no sólo en términos de estructuras burocráticas

consolidadas, sino también en el ámbito doctrinario, mediante publicaciones, conferencias, capacitaciones y otros eventos, ya que como afirma Panebianco: “Si los fines oficiales pierden credibilidad no sólo se debilitan, obviamente, los incentivos «ideológicos», sino también los incentivos que tienen que ver más propiamente con la identidad y la solidaridad (la identidad se empaña, la solidaridad, por consiguiente, tiende a resquebrajarse)”.²⁴

El crecimiento de la organización ha significado el tránsito de un partido centrado en incentivos colectivos hacia otro que hoy basa su eficacia en los incentivos selectivos: “los partidos son a un tiempo burocracias que demandan la continuidad de la organización y la estabilidad de las propias jerarquías internas, y asociaciones voluntarias, que deben contar con, por lo menos, un cierto grado (mínimo) de participación no obligada, y que, por tanto, deben distribuir simultáneamente tanto incentivos selectivos como colectivos”.²⁵

Hoy día en diversos niveles de la organización prevalecen los incentivos selectivos,

²⁴ *Ibid.* p. 67.

²⁵ *Ibid.* p. 41.

“esto es, beneficios que la organización distribuye solamente a algunos participantes y de modo desigual”.²⁶ Esto implica que la lucha por los cargos internos y externos, predomina sobre los tradicionales incentivos colectivos en que se basaba la acción de los militantes al interior: la identidad con el Partido, la solidaridad entre los militantes y la identificación con los principios doctrinarios;²⁷ hoy para ser candidato no se requieren grandes conocimientos de doctrina y organización, basta con adherirse a camarillas específicas, arrojarse bajo el manto de liderazgos circunscritos y buscar posiciones de poder.

Cabe señalar que según Panebianco, la preponderancia de los incentivos selectivos tiende a configurar un partido de tipo clientelar, que busca adaptarse a su entorno: “cuanto mayor sea el predominio en la organización de los incentivos selectivos (por ejemplo, en el caso –que nunca se ha dado en estado puro– de un partido de clientelas) tanto mayor será la tendencia de la organización a adaptarse al ambiente. Por el contrario, cuando mayor sea la importancia de los incentivos colectivos, más posibilidades habrá de que la organización desarrolle estrategias de predominio”.²⁸

Otra transformación significativa, motivada por el crecimiento del Partido, por su cada vez mayor presencia nacional y por la burocratización de sus estructuras es la que se da al pasar de un sistema de solidaridad a un sistema de intereses: “Con el paso del tiempo... el partido tiende a transformarse y deja de ser un sistema de solidaridad para convertirse en

un sistema de intereses: con la burocratización y la implicación progresiva en la rutina cotidiana, la organización se diversifica y crea, sobre las cenizas de la igualdad inicial, nuevas desigualdades”.²⁹ Se transita así de una comunidad de iguales con fines coincidentes, a una “sociedad en la que los fines de los participantes son divergentes”³⁰ y en la que prevalecen los intereses individuales.³¹

También se ha dado una transición “desde una fase en la que prevalecen el tipo de participación característicos de los ‘movimientos sociales’, a otra en la que predomina una participación de tipo profesional”.³² El Partido deja de ser un instrumento movilizador de ciudadanía para devenir una organización a la que llegan personas que desean dedicarse profesionalmente a la política. Hoy día, el Partido es cada vez menos una comunidad de creyentes y cada vez más una comunidad de arribistas y profesionales dedicados exclusivamente a la política. “La comunidad de los creyentes es por definición lo que se halla más ligado a la lucha por la consecución de los fines oficiales, y es en ella donde más violentamente serpentea la revuelta cuando el partido, al desarrollar actividades en contraste con aquellos fines, pone en crisis la identidad colectiva”.³³ Por otro lado: “Los arribistas son militantes interesados (predominantemente) en los incentivos selectivos. También

²⁶ *Ibid.* p. 40.

²⁷ “la estabilidad organizativa de un partido depende de su capacidad para defender su identidad”. *Ibid.* p. 413.

²⁸ *Ibid.* p. 47.

²⁹ *Ibid.* p. 55.

³⁰ *Idem.*

³¹ Que llegan a ser dominantes en función de los años de militancia: “El cinismo y la hipocresía son variables que se modifican en función, tanto del número de años pasados en la política, como de la cantidad de información más o menos «reservada» a la que se tiene acceso”. *Ibid.* p. 72.

³² *Ibid.* p. 310.

³³ *Ibid.* p. 72

su presencia tiene consecuencias organizativas considerables. Los arribistas suministran la principal masa de maniobra de los juegos entre las facciones, constituyen a menudo la base humana de las escisiones y representan en cualquier caso un área de turbulencia, al menos potencial, y una amenaza al orden organizativo que los líderes debe esforzarse por neutralizar”.³⁴

Otra consecuencia del crecimiento de la organización ha sido el intento, después de la reforma de 2013, de ampliar las facultades de los órganos deliberativos, en este caso, de la Comisión Permanente, con lo que se ha tratado de revertir una tendencia del todo natural en el crecimiento del Partido: “En todos los niveles de la organización, ya se trate de la relación entre órganos de nivel nacional, intermedio o periféricos la regla es que los órganos formalmente ejecutivos (de dimensiones más reducidas) prevalecen sobre los órganos formalmente deliberantes (de dimensiones más amplias)”.³⁵

Conclusión

En conclusión: el PAN de hoy es una organización diferente a la que diseñaron los fundadores y a la que llegó al poder en el año 2000. Las reformas estatutarias que se dieron de 2001 a la fecha han transformado órganos que crecieron y se consolidaron a lo largo de más de seis décadas: los mecanismos para la selección de candidatos y dirigentes se abrieron, se transfirieron funciones políticas a órganos deliberativos, se crearon nuevas comisiones y se establecieron nuevas reglas para la afiliación, así como sanciones, instan-

cias sancionadoras y mecanismos de solución de controversias.

Después de décadas de consolidación organizativa, el PAN de hoy debe ajustarse a los cambios estatutarios, sin perder su identidad y los fines superiores que motivaron su creación. El gran riesgo para el Partido es ser una organización diferente, que ha perdido sus orientaciones doctrinales, lo que puede llevarlo a una crisis de identidad única en su historia e incluso a traicionar los ideales que le dieron vida en sus orígenes.

Para el PAN este milenio presenta el reto de fortalecer la identidad partidista, con base en los principios, programas y plataformas, mediante una acción intensiva de formación de cuadros similar a la que en su tiempo emprendieron los fundadores. Sólo así podrá evitarse que el Partido se desdibuje a causa de las profundas transformaciones estructurales que, hoy día, le han dado una nueva fisonomía a la organización. ■

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Ibid.* p. 368.

Big Data para las políticas públicas

Nicole Elizondo

La era de los datos digitales ha impactado fuertemente al desarrollo de las sociedades en los últimos 20 años. En este tiempo se ha visto que una característica distintiva es la gran velocidad a la que avanza la tecnología y junto a ella, la enorme cantidad de recolección, almacenamiento, gestión de datos y registros electrónicos.

Todo ello ha cambiado la forma en que operamos en la cotidianeidad. Ahora no solo internet y los teléfonos inteligentes han modificado el comportamiento y preferencias de las personas, sino que además, en los últimos años hemos sido protagonistas de cambios como la llegada de la robótica, la inteligencia artificial y la automatización en servicios cotidianos como ir de compras o escoger el próximo destino de vacaciones.

Cambios que se seguirán profundizando, de acuerdo al informe de Frey y Osborne (2013) se sostiene que al año 2050 el avance tecnológico y la inteligencia artificial hará desaparecer al 47% de

empleo actual de EEUU, es decir, los robots reemplazarán a los humanos en al menos la mitad de los puestos de oficios actuales, cambiando el modelo económico hasta ahora conocido. Es el llamado 'desempleo tecnológico' que ya en 1933 lo advertía el economista John Maynard Keynes (Keynes, 1933).

De hecho, estudios como los realizados por *Forrester Research* (2017) indican que para el 2027 se perderán alrededor de 24,7 millones de empleos a raíz de la robotización, equivalente a la disminución de un 17% del empleo entre los años 2017-2027.¹ Igualmente, las proyecciones indican que producto de la automatización de empleos serán más los puestos de trabajo que se destruyen que la cantidad de nuevos empleos creados (Deloitte, 2014).

Pese a ello, el economista Brian Arthur estima que los robots utilizados con fines industriales aportarán a la productividad global de las

economías, de hecho, se estima un aumento de ella desde un 0.8% a 1.4% anual (McKinsey Global Institute, 2017). Todo este proceso es lo que se ha catalogado como la "cuarta revolución industrial"² la cual se rige por una revolución digital, donde la conectividad y la posibilidad de una realidad virtual son protagonistas.

Si bien las nuevas tecnologías y la automatización de ocupaciones prometen mayor productividad, eficiencia y comodidad; es innegable que también emergen temores sobre sus efectos en materia del empleo, salarios y habilidades. Se estima que cerca de la mitad de las actividades laborales actuales podrían automatizarse con tecnología, de hecho, el instituto confirma que para el año 2030 el 30% de las ocupaciones estarían automatizadas dejando 400 millones de personas desempleadas (McKinsey Global Institute, 2017).

¹ Apodado por el economista Klaus Schwab (2016).

² Apodado por el economista Klaus Schwab (2016).

Es así como un buen número de los oficios que conocemos serán parte del pasado en las próximas décadas. Las proyecciones estiman que hacia el 2050 los vehículos de servicio de taxi se conducirán de forma autónoma –de hecho la actual línea 6 del Metro de Santiago de Chile funciona sin conductores–, en tiendas comerciales no habrán cajeros ni asistentes de compra, las cirugías y operaciones serán llevadas a cabo por robots así como el montaje y construcción de casas y edificios, los *calls center* operaran bajo inteligencia emocional; hasta las próximas novelas *bestseller* en *The New York Times* serán escritas por robots en el 2050.

No obstante, pese al sombrío panorama que evidencian los datos para el futuro, es preciso señalar que la automatización en realidad impulsará el crecimiento de nuevos empleos, la reducción de costos y la mejora en la productividad de las economías. Ello resulta positivo dado los cambios globales como el envejecimiento generalizado de la población, la creciente urbanización de las ciudades, el incierto crecimiento de las economías, los efectos cada vez más acentuados del cambio climático, por mencionar algunos. Por lo cual, cabe preguntarnos ¿Qué cambios afectarán a la gestión pública de cara al

futuro? ¿Cuál será la transformación tecnológica en la gestión pública?

El potencial de Big Data para políticas públicas

El *Big Data*, denominado como un ‘nuevo ecosistema digital’ (Cepal, 2013), se define por contener gran volumen de información, variedad de datos y velocidad a gran escala en el procesamiento de ambos (Boyd y Crawford, 2012). En la gestión pública, irrumpe con la finalidad de que las instituciones tomen mejores decisiones a partir de los datos. Estos son tratados y almacenados en tiempo real de tal manera que son capaces de diagnosticar de forma efectiva los problemas que guardan relación con el bienestar de la ciudadanía en áreas como la salud, educación, seguridad, empleo, delincuencia, territorio y desastres naturales, entre otros.

A diferencia de datos abiertos,³ *Big Data* “tiene el potencial para producir estadísticas más relevantes y más oportunas que las fuentes tradicionales” (*Data-Pop Alliance*, 2016: 10) pues, estos tienen cualidades marcadas como son el gran volumen y las diversas fuentes generadoras que operan a gran velocidad (*Data-Pop Alliance*, 2016).

³ Se define Datos Abiertos como aquella información que puede ser libremente usada, modificada y compartida por cualquier persona.

Es preciso señalar que no todo conjunto de datos puede ser catalogado como *Big Data*, pues, por sí solos no impactan ni generan una comprensión adecuada de las necesidades de la población, pero si son analizados e interpretados correctamente pueden generar valor público, por tanto, la toma de decisiones públicas basadas en datos es fuente enriquecedora para resolver problemas complejos y/o modificar políticas públicas. Esto es comúnmente valorado como fuente de innovación.

En ese sentido, en el sector público, los datos registrados pueden ayudar a guiar las decisiones de políticas públicas en temas como “la creación de estrategias públicas más sólidas, crear valor para la ciberseguridad, la internet de las cosas, mejorar la creación de negocios, optimizar los negocios existentes, permitir la formulación de políticas públicas más asertivas, hacer presupuestos informados, poder conocer la opinión de la ciudadanía con precisión” (Karisma, 2016: 9) entre otros.

Con ello, el *Big Data* mejora los procesos de toma de decisiones puesto que las plataformas pueden almacenar una gran cantidad de datos en tiempo real lo que permite conocer el impacto de las decisiones antes de implementar determinadas

Ahora no solo internet y los teléfonos inteligentes han modificado el comportamiento y preferencias de las personas, sino que además, en los últimos años hemos sido protagonistas de cambios como la llegada de la robótica, la inteligencia artificial y la automatización en servicios cotidianos como ir de compras o escoger el próximo destino de vacaciones

políticas en educación, desplazamientos de la población en las ciudades, seguridad ciudadana, calidad en la salud, flujo vehicular, entre otros (Marsh et al., 2014; Glaeser, et al., 2015; European Commission, 2014).

Asimismo, destacan experiencias como la de Australia, país que adopta el modelo de *Big Data* en la implementación de la gestión y políticas públicas (*Australian Government Information Management Office*, 2013) con el fin de diseñar mejores políticas y donde, los ciudadanos pueden interactuar en tiempo real con el gobierno de forma personalizada e integrada. Sobresalen especialmente los principios de la política de *Big Data* en Australia, los cuales tienen que ver con la privacidad, integridad y transparencia de datos, colaboración con la academia y sectores industriales, mejoramiento de datos abiertos, productividad e innovación, entre otros.

Es así como se puede apreciar que desde la administración pública contamos

con más y mejor detalle de los datos, lo que facilita el diseño de políticas para los gestores públicos, quienes pueden segmentar los datos para aplicar estrategias más ajustadas a las necesidades de determinada población y/o mejorar el propio desempeño de determinadas instituciones públicas.

Por tanto, la disposición de datos es fundamental, empero, la gran mayoría de instituciones públicas no cuenta con una plataforma integrada de datos por lo que, con frecuencia los gestores públicos utilizan bases de datos limitadas o incompletas para adaptarlas a programas que no abordan el problema que creen que existe. *Big Data*, “podría ayudar a llenar vacíos de datos en áreas temáticas y monitorear objetivos donde los datos son escasos” (*Data-Pop Alliance*, 2016: 15).

Organismos como Cepal proponen el fortalecimiento de los instituciones y sistemas nacionales de estadísticas de los países, de modo de “fortalecer capacidades técnicas y

asegurar recursos tecnológicos y financieros para los mecanismos de recolección, procesamiento y difusión de estadísticas garantizando series largas de tiempo” (Cepal, 2015).

Igualmente, promover datos y estadísticas de calidad resulta positivo para el cumplimiento de la agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Actualmente existe una importante brecha de datos entre países latinoamericanos, “menos de la mitad de los países mantienen estadísticas fiables sobre algo tan elemental como nacimientos y muertes” (Goberna, 2017: 15).

Como bien señala Cepal, la existencia de estadísticas básicas robustas resulta clave para medir los avances en las distintas materias como empleo, género, medio ambiente, pobreza, entre otros. Una mayor accesibilidad de los datos a la ciudadanía también representa más transparencia y rendición de cuentas, elementos positivos para la gestión pública.

Es así como hoy nos encontramos ante un cambio de paradigma potente en términos tecnológicos en la gestión pública. No cabe duda que *Big Data* puede generar valor público y una gran ventaja para la creación de políticas públicas. En adelante, se espera que gobiernos e instituciones públicas utilicen *Big Data* como una herramienta valiosa para anticipar problemas y/o inferir en ellos de manera eficiente.

Limitantes y desafíos del *Big Data*

Desde sus inicios se pensó que la masividad de datos es poderosa, pero no perfecta. La literatura ha sido clara en señalar que el *Big Data* también contiene una serie de limitaciones. Si bien los beneficios de los datos masivos son potenciales, aún resta discutir sobre los riesgos en términos de privacidad de dichos datos, marcos normativos y evidencia comparada internacional al respecto.

Un tema frecuente guarda relación con la seguridad y protección de los datos. Usualmente la masividad de los datos implica el acceso a todo tipo de datos como preferencias, conductas, comportamientos individuales y familiares; lo que se traduce en la segmentación de datos bajo intereses privados.

Para evitar lo anterior, la literatura recomienda algunas

medidas tales como resguardar la privacidad de datos y proteger el valor económico y social de ellos, aplicación de metodologías fiables, transparencia de algoritmos utilizados, mecanismos de control para que la utilización y selección de datos que evite sesgo en el muestreo.

En tanto los desafíos de la gestión pública respecto al *Big Data*, se condicen con hacer frente a los cambios en la forma de procesar, informar y administrar los datos. Es por ello que el desafío guarda relación con las barreras institucionales pues, al interior de las agencias públicas, persisten problemas de interoperabilidad y coordinación en los registros de datos, así como acceso limitados a ellos, de igual modo la existencia de datos escasos en determinadas áreas y/o incompletos en sus series temporales, impiden que la gestión pública uniforme cada uno de ellos.

Conclusiones

Los grandes volúmenes de información del Estado son difíciles de analizar de manera global, dada la dispersión de datos de cada uno de los servicios públicos. *Big Data*, ha transformado la manera de integrar y gestionar los datos públicos. Aspecto positivo si consideramos que a largo plazo promete un impacto sobre el bienestar de la sociedad en áreas como la pobreza, salud,

seguridad, educación, medio ambiente, entre otros.

No obstante, no podemos olvidar que los datos siempre serán interpretativos. *Big Data* nos permite determinar los “qué” (comportamiento) pero estos son incapaces de explicar los “porqué” (significados). En ese sentido, las ciencias sociales serán difíciles de sustituir por el predominio de las matemáticas e informática.

Aunque *Big Data* ofrece la oportunidad de gestionar millones de datos de información, queda pendiente sistematizar dicha información para que sea aplicada en aspectos claves de la gestión pública: acuerdos de confidencialidad, normativas de protección, capacitaciones a gestores públicos, entre otros.

Sin embargo, tecnológicamente el cambio en la gestión pública es potente. *Big Data* finalmente es una oportunidad para innovar en las instituciones públicas y aportar en la implementación de mejores políticas públicas por medio de análisis certeros y óptimos sobre los potenciales beneficiarios. Ello que parece una tarea sencilla no siempre lo ha sido, sobre todo considerando que, como vimos anteriormente, entre los organismos públicos no se posee uniformidad de datos.

A futuro, se espera que *Big Data* aporte a abordar la complejidad de los problemas, teniendo en cuenta siempre

que la masividad de los datos no implicada que la solución a las políticas va a mejorar pues, no solo basta con tener datos, sino también, una buena detección de problemas y gestión para la toma de decisiones. **B**

Bibliografía

- Arntz, M., T. Gregory and U. Zierahn (2016). "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>.
- Australian Government Information Management Office. (2013). *The Australian Public Service Big Data Strategy*. Disponible en <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/Big-Data-Strategy.pdf>
- Boyd, D. y Crawford, K. (2012). Critical questions for big data: Provocations for a cultural, technological, and scholarly phenomenon. *Information, Communication and Society*, 15 (5), 662–679. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.678878>
- Cepal (2013). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Santiago: Cepal.
- Cepal (2015). *La Revolución de los Datos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: desafíos y oportunidades para los SNE de América Latina y el Caribe*. Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal.
- Data-Pop Alliance. (2016). *Oportunidades y requerimientos para aprovechar el uso de big data para las estadísticas oficiales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina*. Disponible en <http://datapopalliance.org/wp-content/uploads/2016/05/Data-Pop-Alliance-LAC-NSO-ES.pdf>.
- Deloitte (2014). *Technology and people: the great job-creating machine*. London: Deloitte.
- European Commission (2014). *The use of Big Data in public health policy and research*. Brussels: Directorate general for health and consumers.
- Forrester Research (2017). *The future of jobs, 2027: working side by side with robots*. Forrester Research.
- Frey, C., y Osborne, M. (2013). *The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?* Oxford: Oxford Martin School, University of Oxford.
- Goberna (2017). *Manual sobre utilidades del Big Data para bienes públicos*. Madrid: Entimema.
- Glaeser, E., Duke, S., Luca, M. y Naik, N. (2015). *Big Data and Big Cities: The promises and limitations of improved measures of urban life*. Harvard Business School 16-065, 2015.
- Karisma (2016). *Big Data: un aporte para la discusión de la política pública en Colombia*. Bogotá: Fundación Karisma-Privacy International.
- Keynes (1933). *Economic possibilities for our grandchildren (1930)*. *Essays in persuasion*, pp. 358–73
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Madrid: Debate.
- Marsh, O., Maurovich, L. y Stevenson, O. (2014). *Big Data and Education: What's the Big Idea?* UCL Public Policy. UCL.
- McKinsey Global Institute Research (2017). *Un futuro que funciona: automatización, empleo y productividad*. Disponible en <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/global%20themes/digital%20disruption/harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/a-future-that-works-executive-summary-spanish-mgi-march-24-2017.ashx>



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.





Bien Común