



Bien Común

año XXVI / número 297 / diciembre 2019

A map of Peru is centered on a red background. The map is filled with a pattern of yellow and white geometric shapes, including chevrons and zig-zags. The title text is overlaid on the bottom part of the map.

UN AÑO DE GOBIERNO: CONTRADICCIONES Y RIESGOS

Salomón Guzmán Rodríguez





FUNDACIÓN
**Rafael
PRECIADO**
Hernández, A.C.



Fundación Rafael
Preciado Hernández



[fundacionrafaelpreciado](https://www.instagram.com/fundacionrafaelpreciado)

SÍGUENOS
EN REDES
SOCIALES

www.frph.org.mx

COLABORADORES

- **Héctor Castillo Olivares.** Licenciado en derecho y ciencias sociales y maestro en administración pública por la Universidad del Valle de México. Actualmente es Presidente municipal de Santa Catarina, Nuevo León.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en economía aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Fabiola Alejandra Pazos Arce.** Licenciada en administración por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Master en Gestión de la Comunicación Política y Electoral por la Universidad Autónoma de Barcelona. Candidata a diputada federal en el distrito 2 de Morelos. Candidata a regidora en el Estado de México en 2012.
- **Juan Pablo Saavedra Olea.** Egresado de la Universidad Pontificia de México y tiene estudios en Filosofía, Teología y Derecho, este último en dos ámbitos diferentes: Civil y Canónico. También cuenta estudios en Sagrada Escritura e idiomas bíblicos. Cuenta con especialidad en materia de técnica legislativa, formulación de enunciados jurídicos y derecho parlamentario. Cuenta con conocimientos en materia de transparencia y acceso a la información, en derecho electoral y en materia notarial. También tiene conocimientos en temas de bioética, humanismo y liderazgo político, orientados a la acción política. Actualmente es coordinador de asuntos académicos en la Fundación Rafael Preciado Hernández.

Editorial ■ 3

Centrales ■

Un año de gobierno: contradicciones y riesgos 5

Salomón Guzmán Rodríguez

Papeles de investigación ■

Límites del Poder Ejecutivo y/o constitucional 43

para modificar las remuneraciones a las que todo
servidor público tiene derecho

Fabiola Alejandra Pazos Arce

Dossier ■ 66

El gobierno frente a los medios de comunicación 67

Juan Pablo Saavedra Olea

El municipalismo: un punto pendiente 76

en la agenda del Gobierno federal

Héctor Castillo Olivares

**Presidente**

Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario General

Héctor Larios Córdova

Tesorero Nacional

Omar Francisco Gudiño Magaña

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Marko Antonio Cortés Mendoza

Director General

Humberto Aguilar Coronado

Director de Administración y Finanzas

Benjamín Farfán Reyes

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, CDMX.

Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**

Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,

03100, México, CDMX

Tel / Fax: 55 59 63 00

contacto@frph.org.mx

www.frph.org.mx

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

Publicación
mensual del



En la fundación Rafael Preciado Hernández asumimos nuestro compromiso como promotores de la reflexión y el debate, a partir de la generación de ideas que permitan enfrentar los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos social, político y económico.

Desde 1993, la Fundación Preciado Hernández ha desarrollado un arduo y decidido trabajo de formación y capacitación, así como una sólida tarea de difusión que han permitido construir un equipo de profesionales, altamente capacitados para la investigación y el análisis de los problemas más sentidos de la vida pública nacional, desde las bases y fundamentos filosóficos del Humanismo Político.

Esta labor nos permite contar con un cuerpo de investigadores responsables de producir los sustentos y fundamentos técnicos, científicos y filosóficos que, desde los Principios de Doctrina del Humanismo soporten la toma de decisiones políticas.

Durante más de un cuarto de siglo la Fundación Rafael Preciado ha cumplido la misión y objetivo que se impuso a través de talleres, seminarios, capacitaciones, conferencias, publicaciones de libros, documentos de trabajo y de nuestra querida revista Bien Común.

Sin embargo, al llegar a los primeros 26 años de vida de nuestra asociación, la salud y viabilidad de la democracia en el mundo y en México, está siendo severamente cuestionada. De manera inédita desde la transición democrática mexicana, en nuestro país y en el resto del mundo surgen, se desarrollan y consolidan movimientos que plantean la necesidad de superar la democracia liberal y representativa, para sustituirla por regímenes políticos cuya identidad aun no queda clara, pero que comparten características de sistemas autoritarios o populistas.

En esa coyuntura, a Acción Nacional le corresponde el rol de partido de oposición frente a un movimiento que parece estar dispuesto a eliminar los mecanismos de control democrático y los instrumentos generadores de equilibrios, para apostar por un poder concentrado, centralizado y con límites débiles y difusos.

Frente a este reto, emprendimos un proyecto ambicioso y de alto valor estratégico para contar con herramientas sólidas que permitan cuestionar de manera clara, pero con plena responsabilidad política y social, el régimen de Morena al frente del Gobierno federal.

Este proyecto pretende apoyarse en la más rica y fructífera tradición opositora del pensamiento humanista en México y en el mundo y, tal

como nos enseñó don Manuel Gómez Morin, sustentarse en la técnica, en bases científicas, en información verificada y en argumentos razonables, para analizar las decisiones del Gobierno federal, cotejar sus resultados, proyectar sus impactos de largo plazo y producir crítica política de alta calidad.

En esta etapa histórica mexicana, en la que las voces disidentes y las opiniones críticas son atacadas con fuerza desde el gobierno y desde amplios sectores sociales, la consolidación de este proyecto puede resultar determinante para la vigencia de los valores centrales de la democracia: libertad de pensamiento, libertad de opinión, existencia de canales de difusión, acceso a la información y libertad de crítica.

Por ello, es un verdadero honor presentar en este número de Bien Común el resultado del esfuerzo que a lo largo de un año ha encabezado el Doctor Salomón Guzmán Rodríguez.

El lector encontrará evaluaciones, indicadores, referencias a las fuentes, análisis y críticas políticas de los temas más graves de la administración encabezada por el Presidente López Obrador.

Revisamos, a lo largo del primer año de gobierno, las causas y los efectos de la incertidumbre financiera; los factores que nos llevaron al crecimiento cero y los que apuntan a escenarios poco optimistas para el 2020; los impactos en el empleo y los desafíos en materia de precariedad laboral; las consecuencias y riesgos de la apuesta por la producción petrolera como herramienta de palanca del desarrollo; las políticas y decisiones que provocaron la concentración del gasto público en perjuicio de entidades federativas y municipios; la desastrosa política en materia de seguridad y los impactos que esas decisiones están teniendo en las principales actividades económicas en México.

Desde luego que este proyecto se mantendrá vigente para el segundo año de la Administración federal. Aspiramos a que se convierta en un referente crítico que con sensatez, profesionalismo, responsabilidad y amor por México pueda ser utilizado por todos aquéllos que creen que nuestro compromiso con la democracia sigue estando fundado en la lealtad a sus instituciones, mecanismos y reglas para la creación de un espacio público en que sea posible ofrecer al electorado una clara alternativa humanista que logre conquistar voluntades.

M. Humberto Aguilar Coronado
Director general
Fundación Rafael Preciado Hernández

Un año de gobierno: contradicciones y riesgos

Salomón Guzmán Rodríguez

Introducción

A un año como presidente constitucional y después de ganar la elección presidencial en 2018 y mantener una aprobación hasta el mes de octubre del 68% entre los mexicanos, las decisiones por parte de López Obrador y su gobierno presentan consecuencias negativas en muchos sectores sociales y económicos.

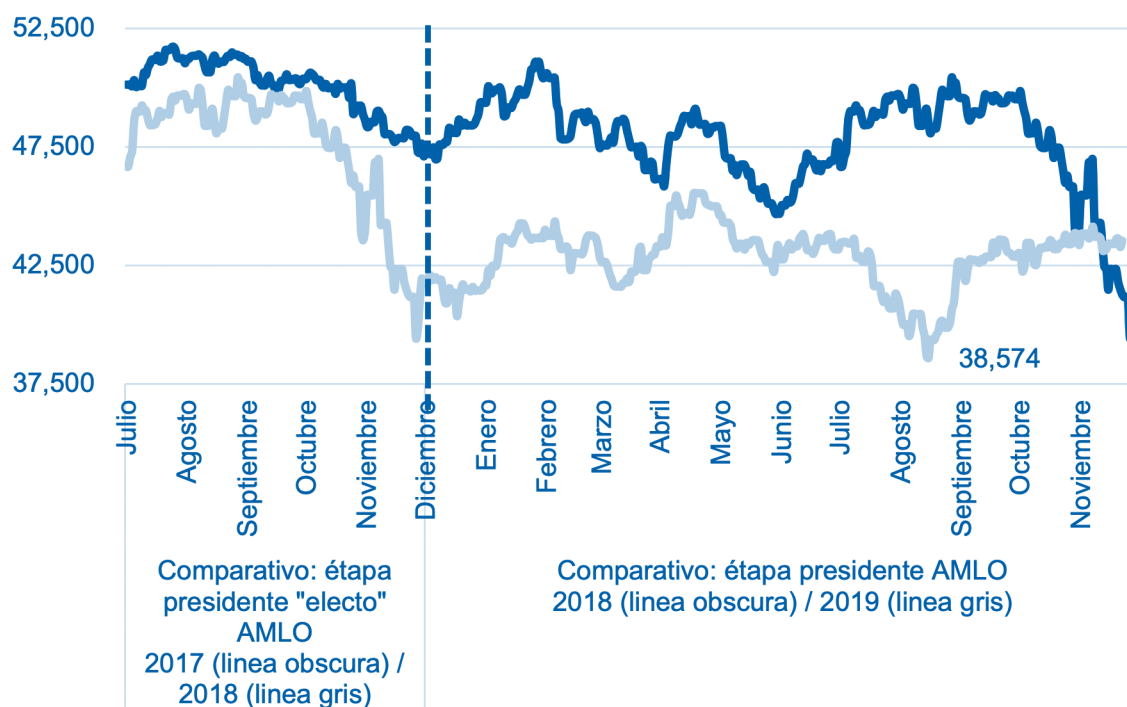
Por un lado, un crecimiento económico nulo como consecuencia de la errónea decisión económica de la cancelación de proyectos de infraestructura importantes como son: el aeropuerto de Texcoco, carreteras, estancias infantiles, turismo, etc., además de una crisis de ingresos presupuestales con deuda nacional y de gasto sesgado que se traduce en subejercicios. Con ello, se observaron los siguientes episodios: 1) incertidumbre bursátil que significó la anulación de ganancias entre los principales sectores económicos; 2) variaciones bruscas en el tipo de cambio hasta llegar a los 20 pesos por dólar y 3) incrementos repentinos del riesgo país, lo cual disminuyó la inversión nacional y extranjera, profundizando el desempleo y la caída de la actividad económica de la construcción y la minería. Es

probable que estas situaciones observadas expliquen en su mayoría la baja actividad industrial y automotriz de la economía mexicana con implicaciones severas en el empleo. Por su parte, de los resultados negativos de este gobierno es la baja producción de petróleo que se observa desde octubre de 2018, lo que se traduce en señales de ineficiencia hacia los mercados internacionales por parte de Pemex en conjunto con la enorme pérdida financiera en cerca de 90 mil millones de pesos. Por si fuera poco, los altos niveles de los delitos hacen notorias las contradicciones de sus políticas para garantizar la seguridad. Los homicidios dolosos, el robo a negocios y feminicidios son los delitos que más han incrementado mes a mes y comparativamente superiores en número a los de hace un año, resaltando que el 70% se ejecutan en entidades gobernadas por el PRI y Morena. Aunado a lo anterior, el engaño del bienestar que llegaría a los mexicanos con los nuevos programas sociales es evidente, el subejercicio del gasto asciende a 232 mil 712 millones de pesos al cierre del tercer trimestre de este año.

La incertidumbre financiera

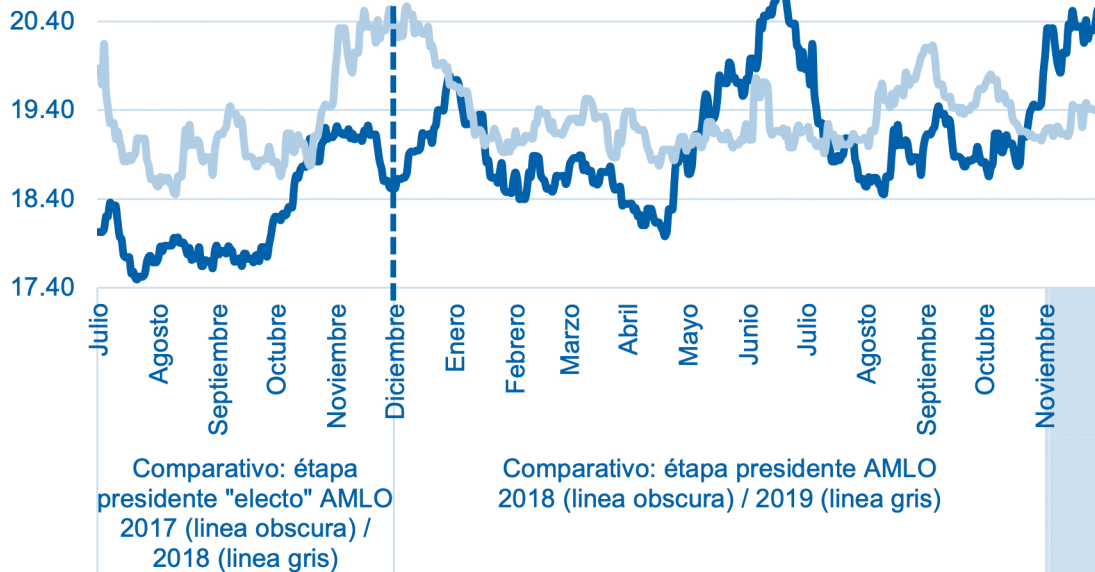
Como se muestra en el Gráfico 1, las ganancias acumuladas de la Bolsa de Valores de México, tanto en el periodo de presidente electo como en el constitucional, son mucho menores en comparación a las observadas en el periodo anterior. El IPC de la Bolsa de Valores se vino a bajo de manera acelerada, hasta un límite por debajo de los 39 mil puntos en diciembre de 2018, después de la consulta popular sobre la cancelación del aeropuerto. Las consecuencias probables son evidentes, lo que se traduce en inestabilidad bursátil y caída en el valor de las empresas. Por ejemplo, en los últimos días de septiembre de este año, el IPC se ubicó por debajo de los 43 mil puntos, una diferencia de 6 mil puntos menos a los 49.5 mil puntos que se registraron en el mismo periodo de 2018. Debe recordarse, la bolsa de valores es equivalente al 50% del PIB de México, aproximadamente.

Gráfico 1. Evolución del IPC de la Bolsa Mexicana de Valores al cierre del mes de noviembre 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Investing.com al cierre de noviembre de 2019.

Gráfico 2. Evolución del tipo de cambio FIX con fecha de liquidación a septiembre de 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico al cierre de noviembre de 2019.

Gráfico 3. Evolución del riesgo país de México (EMBI+ JP Morgan)



Fuente: Elaboración propia con datos de Ambito.com al cierre de noviembre de 2019.

Del 15 de julio al 15 de agosto de este año, el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores perdió 4 mil 740 puntos, es decir, una disminución acumulada de poco más del 11%, aproximadamente. Si se compara el Índice desde el 15 de agosto de 2018 al 15 de agosto de 2019, la bolsa perdió 10 mil 233 puntos, es decir, una disminución de poco más del 21%. El anuncio de la consulta popular para cancelar el NAIM y el anuncio de menor estimación de crecimiento de la economía el 30 de octubre de 2019 por parte del INEGI, derivado de las malas decisiones por parte del gobierno de López Obrador, han sido los dos principales puntos críticos internos que han agudizado el derrumbe de la Bolsa Mexicana de Valores en por lo menos cinco años, aunado a los factores externos no controlables. La indefinición económica por parte del gobierno de López Obrador, generó inestabilidad en cuanto al riesgo país y los mercados cambiarios, la relación entre ambas variables es directa. En enero de 2019, el riesgo país de México, medido por JP Morgan, se mantuvo cerca de los 250 puntos y en los últimos días de septiembre en cerca de los 211 puntos, aproximadamente. A demás, desde octubre de 2018 el riesgo país estuvo por

encima de los niveles registrados en el mismo periodo de 2017. Por mencionar, al cierre de septiembre de 2019 el riesgo país estuvo en 211 puntos, mientras que en septiembre de 2018 en 178 puntos. Esto significa un freno en la realización de inversiones y de acceso al mercado crediticio como consecuencia del riesgo económico que generarán las decisiones del gobierno de López Obrador.

Es cierto que los factores externos han golpeado en los últimos días a las principales Bolsas del mundo, como es la guerra comercial, los fenómenos políticos en los países en vías de desarrollo, como Argentina, Chile, Colombia y Bolivia en conjunto con el riesgo de una recesión a nivel global, sin embargo, también es cierto que los factores internos, como es el nulo crecimiento económico, la crisis de ingresos y cancelación de proyectos de inversión agudizan con mayor velocidad la incertidumbre en muchos sectores económicos. Por otra parte, una de las principales consecuencias de la cancelación del nuevo aeropuerto y la incertidumbre económica que se reflejó en las variaciones de riesgo país desde octubre de 2018, tuvo que ver con los menores niveles de inversión extranjera directa, es clara la relación positiva entre ambas variables.

Gráfico 4. Evolución comparativa de la inversión extranjera directa (millones de dólares)

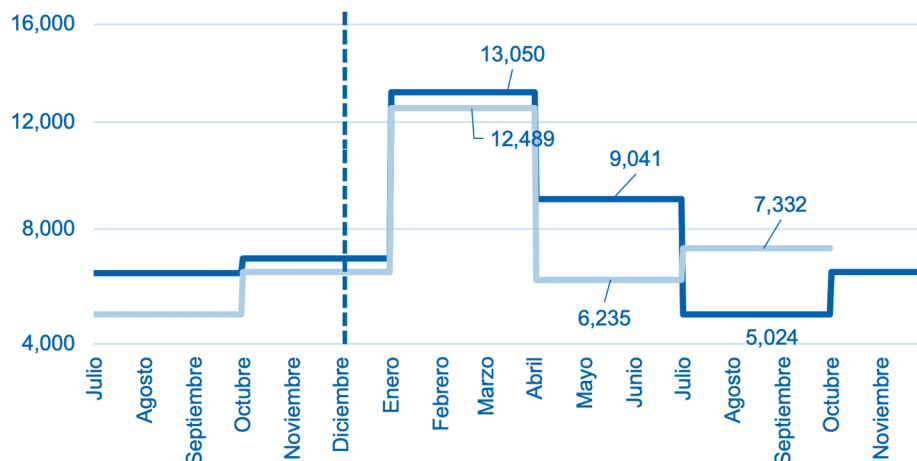
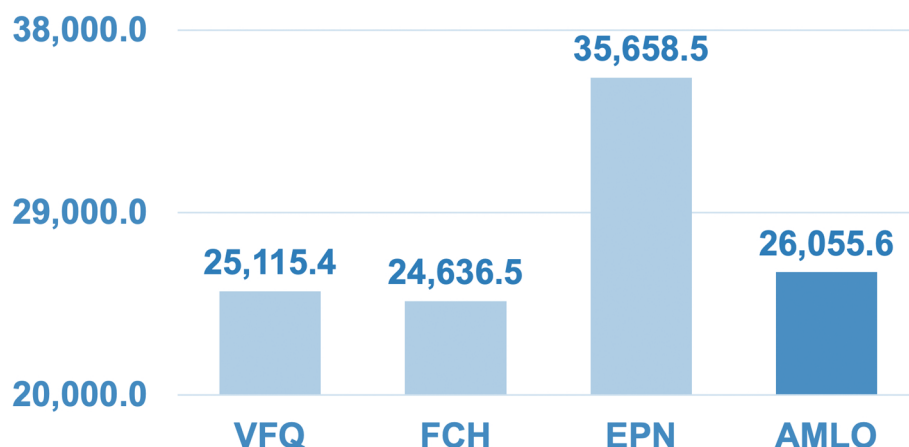


Gráfico 5. Acumulación de inversión extranjera directa al cierre del tercer trimestre de gobierno de cada administración (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

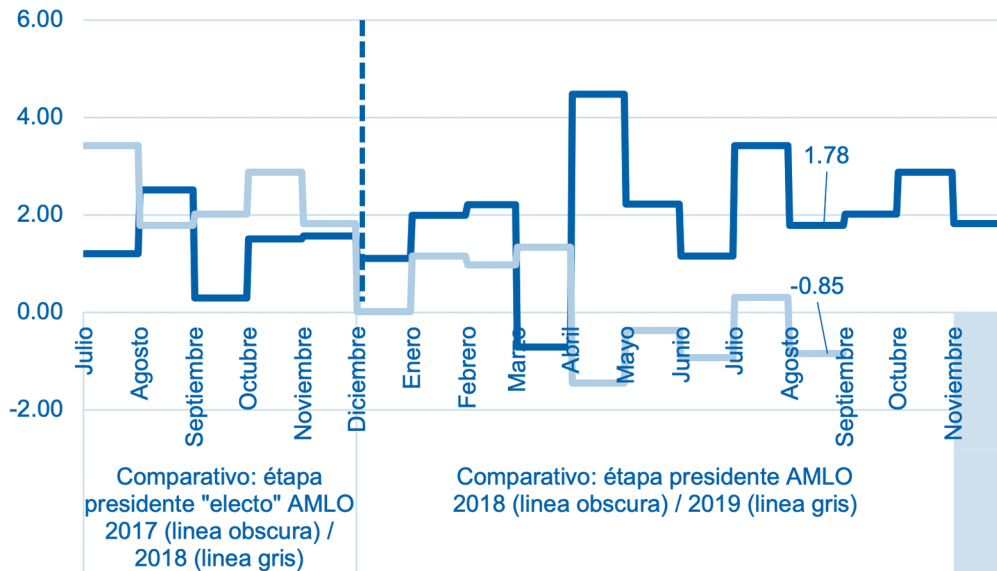
Durante el tercer trimestre de 2018, la inversión extranjera directa fue de 5 mil 024 millones de dólares, mientras que en el mismo trimestre de 2019 la llegada de inversión fue cercana a los 7 mil 332 millones de dólares, por su parte, en el primer trimestre de 2018, la inversión extranjera fue de 13 mil 050 millones de dólares mientras que en el mismo periodo de 2019 fue de 12 mil 489 millones de dólares. En resumen, estas cifras muestran que durante estos tres trimestres, la economía mexicana dejó de percibir mil 061 millones de dólares como consecuencia probable de la incertidumbre que generarán las malas decisiones de López Obrador, como es llevar a cabo consultas populares para cancelar proyectos productivos, como fue el nuevo aeropuerto, disminuir el IVA e ISR, los incrementos de los salarios en la frontera norte del país, no realizar cambios en materia de competitividad para esta región, así como el incremento en la velocidad con el que se cometen delitos como

es el robo a negocios, homicidios, amenazas, etc. Por otra parte, si se comparan los primeros tres trimestres de este año con los de 2013, la inversión extranjera directa con López Obrador es menor en poco más a los 9 mil 603 millones de dólares (ver gráfico 5).

La actividad económica y el nulo crecimiento económico

Desde la realización de la consulta popular por la cancelación del aeropuerto hasta el mes de agosto de 2019, la actividad económica, medida por el índice general de actividad económica (IGAE), es cada vez menor. En agosto de 2018, la tasa de crecimiento interanual fue cercana al 2% mientras que en agosto de 2019 de -0.85%, aproximadamente. Además, como se observa, este indicador experimenta tasas negativas en la gran mayoría de los meses de 2019 (ver Gráfico 6).

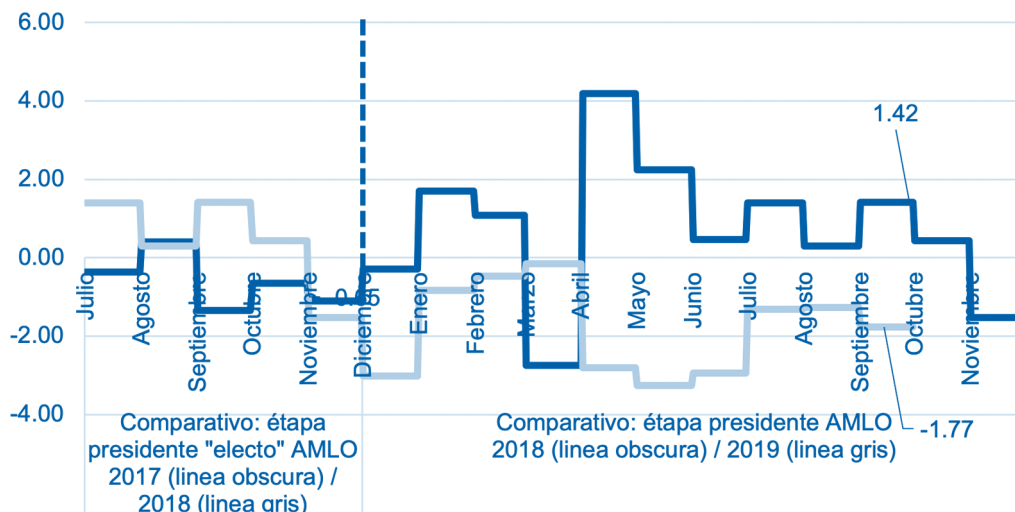
Gráfico 6. Variaciones porcentuales interanuales de la actividad económica (IGAE)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Esta tasa de -0.85% es inferior a la registrada de 1.78% en el mismo mes de 2018. No sólo la tasa de crecimiento de la actividad económica es cada vez menor durante estos últimos meses de gobierno desde octubre de 2018, sino que es mucho menor a la registrada de en el periodo similar de 2018. Por su parte, en el Gráfico 7 se observa que la variación anual de la actividad industrial lleva 10 meses consecutivos con números negativos, en el mes de septiembre la variación anual fue de -1.77%, aproximadamente.

Gráfico 7. Evolución de las variaciones interanuales de la actividad industrial



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Por grandes grupos de actividades económicas, el PIB de las actividades primarias creció 2.67% mientras que el de las secundarias descendió -1.7% en igual periodo.¹

Por otra parte, en la década de los noventa se publicó por primera ocasión el Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE). El IGAE ofrece una visión oportuna, completa y coherente de la evolución de la actividad económica del país, proporcionando información oportuna, para apoyar en la toma de decisiones. En septiembre, el país experimentó el segundo mes consecutivo del tercer trimestre de 2019, con tasas de crecimiento negativas, con cifras desestacionalizadas. En septiembre, el país experimenta el noveno mes consecutivo del año de 2019, con tasas de crecimiento negativas en las actividades secundarias, compuesta por la minería, construcción y la industria manufacturera. Con cifras desestacionalizadas (es decir, se eliminan los factores de temporada), en septiembre de 2019, la actividad económica en el país incrementó apenas 0.06%, las actividades primarias incrementaron 8.64%, las secundarias disminuyeron -2.04%, las terciarias incrementaron 0.16%, respecto al mes de septiembre de 2018.

Tabla 1. Tasa de crecimiento promedio interanual de las actividades económicas (enero-septiembre de cada año)

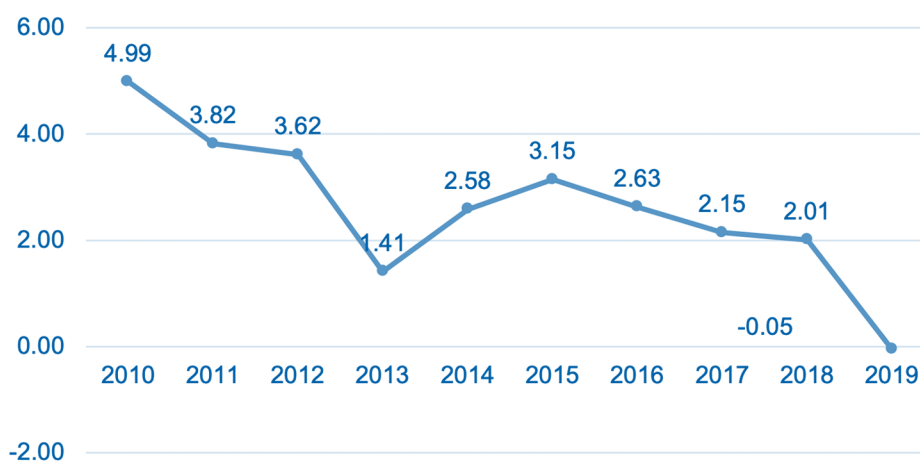
	Promedio de Total	Promedio de Total ajustadas	Promedio de Primarias	Promedio de Primarias ajustadas	Promedio de Secundarias	Promedio de Secundarias ajustadas	Promedio de Terciarias	Promedio de Terciarias ajustadas
1994	4.88	4.91	0.29	0.35	5.59	5.59	4.72	4.77
1995	-6.24	-6.20	1.63	1.72	-10.84	-10.77	-3.57	-3.55
1996	6.90	6.68	4.49	4.44	12.03	11.80	3.93	3.72
1997	6.75	6.90	0.40	0.38	7.91	8.06	6.41	6.52
1998	5.26	5.25	3.84	3.83	6.08	6.05	4.82	4.80
1999	2.72	2.69	1.41	1.30	1.54	1.52	3.61	3.59
2000	5.11	5.08	0.54	0.49	4.39	4.25	5.86	5.88
2001	-0.50	-0.49	6.59	6.68	-2.16	-2.09	0.27	0.26
2002	-0.08	-0.11	-0.15	0.02	-1.45	-1.46	0.85	0.81
2003	1.37	1.37	3.06	3.15	1.79	1.77	1.00	1.00
2004	3.91	3.77	2.53	2.56	3.86	3.68	4.02	3.88
2005	2.34	2.49	-3.14	-3.10	2.16	2.32	2.81	2.96
2006	4.42	4.45	6.23	6.34	4.15	4.18	4.48	4.49
2007	2.37	2.30	4.79	4.87	0.94	0.88	3.18	3.11
2008	1.03	0.87	-0.05	-0.02	-1.01	-1.21	2.34	2.19
2009	-5.43	-5.31	-1.92	-1.98	-7.43	-7.30	-4.39	-4.26
2010	4.99	4.99	3.07	3.10	4.56	4.56	5.36	5.36
2011	3.76	3.82	-3.41	-3.32	2.84	2.86	4.72	4.78
2012	3.69	3.62	6.28	6.39	2.88	2.80	4.00	3.91
2013	1.40	1.41	2.76	2.76	-0.21	-0.10	2.24	2.23

¹ <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/>

2014	2.57	2.58	3.55	3.64	2.58	2.57	2.53	2.55
2015	3.14	3.15	1.55	1.59	1.25	1.27	4.26	4.26
2016	2.74	2.63	3.45	3.56	0.41	0.27	3.94	3.86
2017	1.99	2.15	3.21	3.23	-0.22	-0.03	3.05	3.19
2018	2.09	2.01	2.56	2.57	0.50	0.40	2.84	2.77
2019	-0.04	-0.05	2.75	2.67	-1.65	-1.70	0.64	0.64

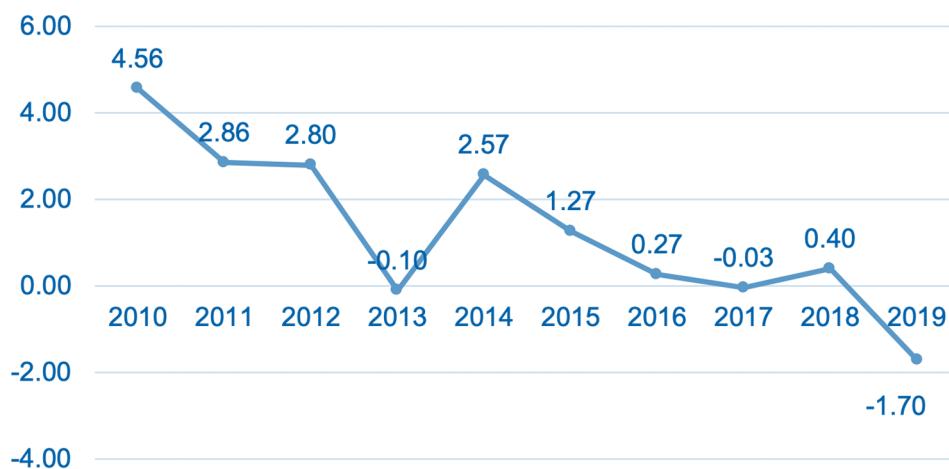
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfico 8. Tasa de crecimiento promedio interanual de la actividad económica (enero-septiembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfico 9. Tasa de crecimiento promedio interanual de las actividades secundarias (enero-septiembre de cada año)

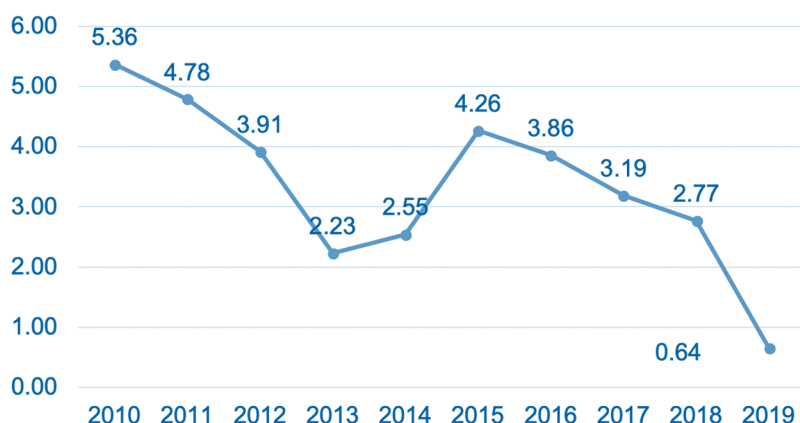


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

De enero a septiembre de este año, la tasa de crecimiento promedio interanual de las actividades primarias (campo) es del 3.5%, de las actividades secundarias es del -1.74% y es la peor tasa desde 2010, es decir, de 10 años (ver Gráfico 9).

De enero a agosto de este año, la tasa de crecimiento promedio interanual de las actividades terciarias es 0.7% y es la peor tasa desde 2010, es decir en 10 años (ver Gráfico 10). De julio a agosto de este año, con cifras desestacionalizadas, la actividad económica incrementó 0.1%, las primarias disminuyeron -2.6%, las secundarias incrementaron 0.8% y las terciarias 0.0%, respectivamente. La tasa de crecimiento económico en agosto de 2019 del -0.9%, es la peor tasa si se compara con todos los meses de agosto desde 2010.

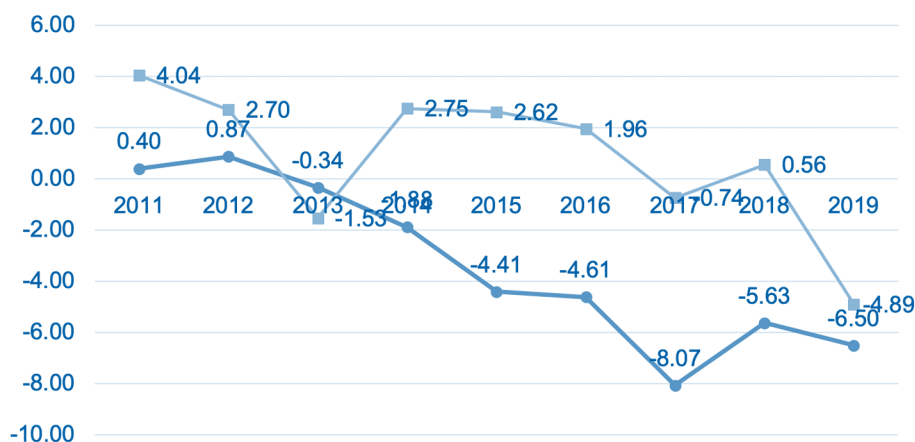
Gráfico 10. Tasa de crecimiento promedio interanual de las actividades terciarias (enero-agosto de cada año)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Por otra parte, hasta septiembre de este año, la minería y la construcción son las actividades más castigadas dentro del sector secundario con tasas negativas de hasta el -5% y -6%, aproximadamente.

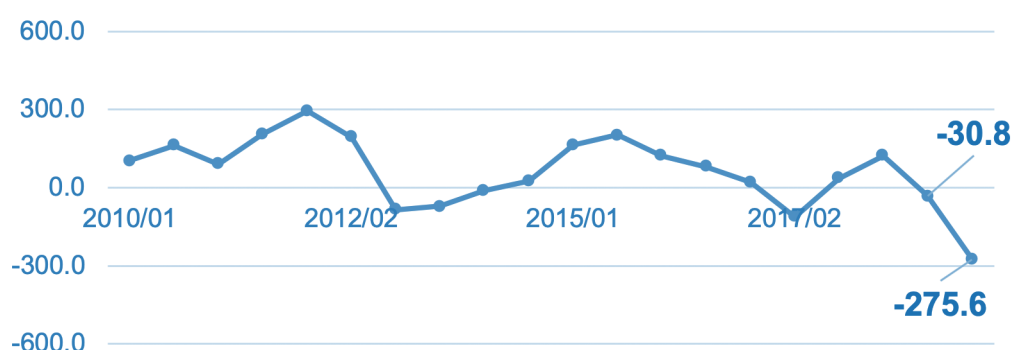
Gráfico 11. Variaciones porcentuales anuales de las actividades que forman el sector secundario: construcción (gris) y minería (azul oscuro)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por otra parte, de acuerdo con el INEGI, a la inversión se le conoce como formación bruta de capital fijo, esta se descompone en construcción y maquinaria y equipo. Por tipo de comprador se compone por privada y pública. Actualmente, la inversión en construcción, en maquinaria y equipo representan en el total el 57% y el 43%. Por su parte, la inversión de los privados y del sector público representan en el total el 87% y el 13%, respectivamente. La formación de capital (activos fijos) es indispensable para asegurar la producción en periodos posteriores.

Gráfico 12. Evolución de la formación bruta de capital fijo, miles de millones de pesos a precios de 2013

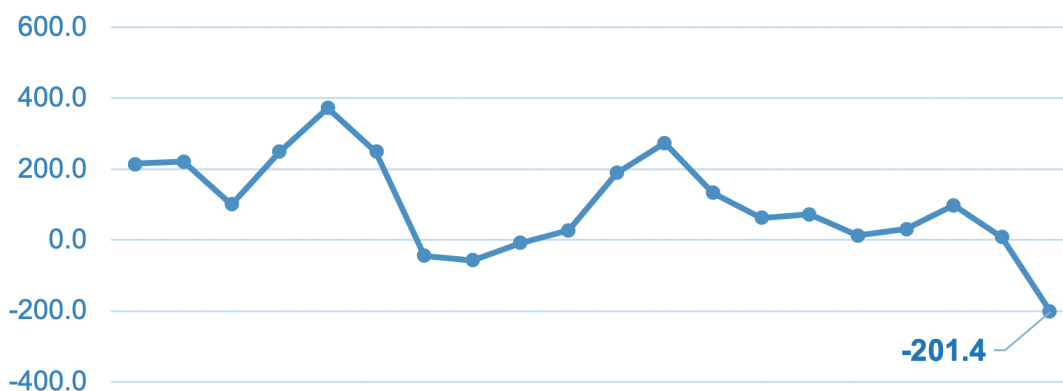


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En términos reales, la caída de la inversión fue de poco más de 276 mil millones de pesos, esta cifra es la más baja desde 2010 como se muestra en el Gráfico de arriba. Si se suman los 31 mil millones de pesos que cayó la inversión en el primer trimestre con la del segundo, la caída acumulada de la inversión es de 306 mil millones de pesos en términos reales, durante el primer semestre de gobierno de AMLO. De esta cantidad, 116 mil millones de pesos viene explicada por la caída de la inversión en construcción y 191 mil millones de pesos por la caída de la inversión en maquinaria y equipo, estas cifras son las menores desde 2010.

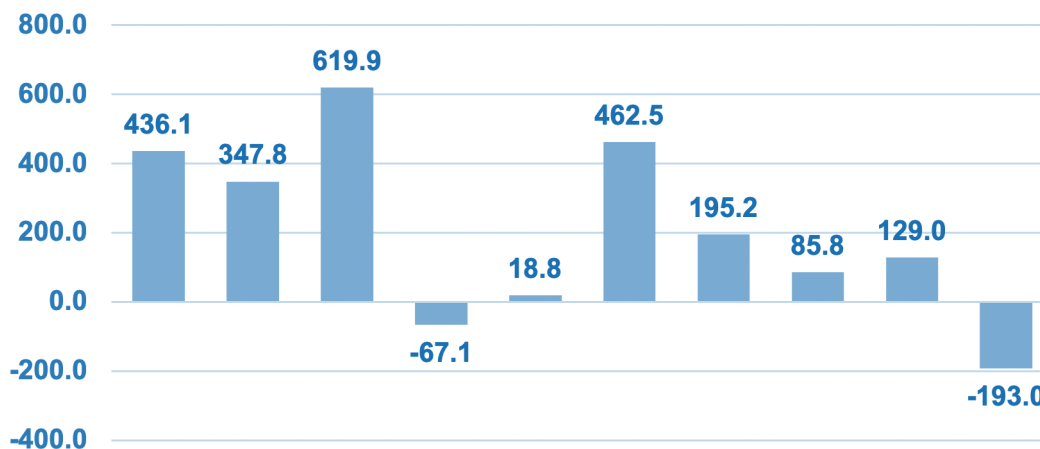
En forma similar, durante este primer semestre de 2019, la inversión privada disminuyó 193 mil millones de pesos, mientras que la inversión pública disminuyó 113 mil millones de pesos. ¿De dónde viene explicada la caída de la inversión en construcción? De acuerdo con los registros del INEGI, la caída de la inversión en construcción de 116 mil millones de pesos se explica por la caída de la inversión en 110 mil millones de pesos por parte del sector público, mientras que la caída de la inversión en construcción por parte de los privados fue de 5 mil millones de pesos. Por otra parte, cabe preguntar ¿de dónde viene explicada la caída de la inversión en maquinaria y equipo? La caída de la inversión en maquinaria y equipo fue de 191 mil millones de pesos, se explica por la caída de la inversión en 188 mil millones de pesos por parte del sector privado mientras que 3 mil millones de pesos viene explicado por parte del sector público. En resumen, durante este primer semestre de 2019, con López Obrador, lo privados dejaron de invertir en maquinaria y equipo mientras que el sector público en la construcción, la combinación perfecta para profundizar la crisis de la formación de capital en México. Esta situación es grave, si no se incrementa el acervo de capital en el país es probable que la producción será cada vez menor en periodos posteriores, lo que agravaría la crisis económica que se experimenta a nivel mundial.

Gráfico 13. Evolución de la formación bruta de capital fijo de los privados, miles de millones de pesos a precios de 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfico 14. Evolución de la formación bruta de capital fijo de los privados, miles de millones de pesos a precios de 2013, primer semestre de cada año



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

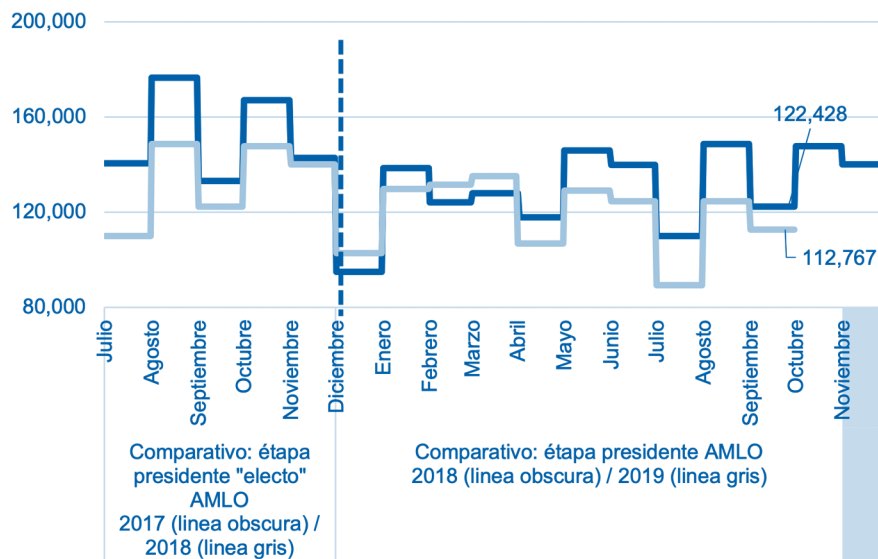
Si se compara la inversión en el segundo trimestre de 2019 con la inversión del segundo trimestres de 2018, la inversión total disminuyó -7.31%; la inversión en construcción -5.91%; la inversión en maquinaria y equipo en -9.07%; la inversión privada total disminuyó -6.18% mientras que la inversión pública en -14.46%, aproximadamente.

Industria automotriz: la caída de la producción y su demanda

Por otra parte, en el mes de septiembre de este año la producción y venta de automóviles fue menor de lo que se produjo y vendió en los meses de enero, febrero y marzo. En el mes de septiembre se vendieron cerca de 58 mil automóviles mientras que en el mismo mes de 2018 se vendieron poco más de 71 mil automóviles. Además, la producción acumulada de

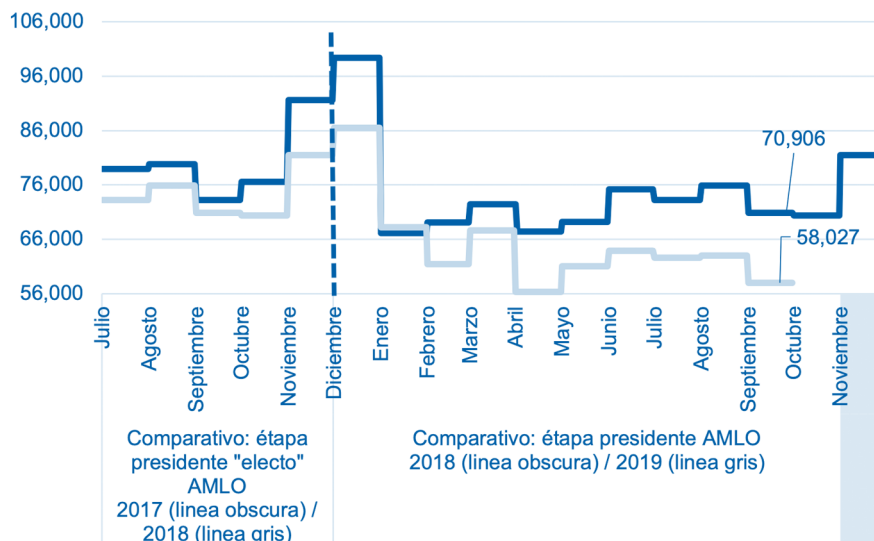
automóviles es menor a la registrada en el mismo periodo de la administración anterior. En el caso de la producción, durante el mes de septiembre se produjeron cerca de 10 mil unidades menos en comparación con el mismo mes de 2018 y menor que en el mes anterior. Con otras palabras, la dinámica a la baja del sector automotriz es una consecuencia clara de un agudo estancamiento económico en México hasta el tercer trimestre del primer año del gobierno de López Obrador.

Gráfico 15. Evolución de la producción de automóviles en México al mes de septiembre de 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfico 16. Evolución de la venta de automóviles en México al mes de septiembre 2019

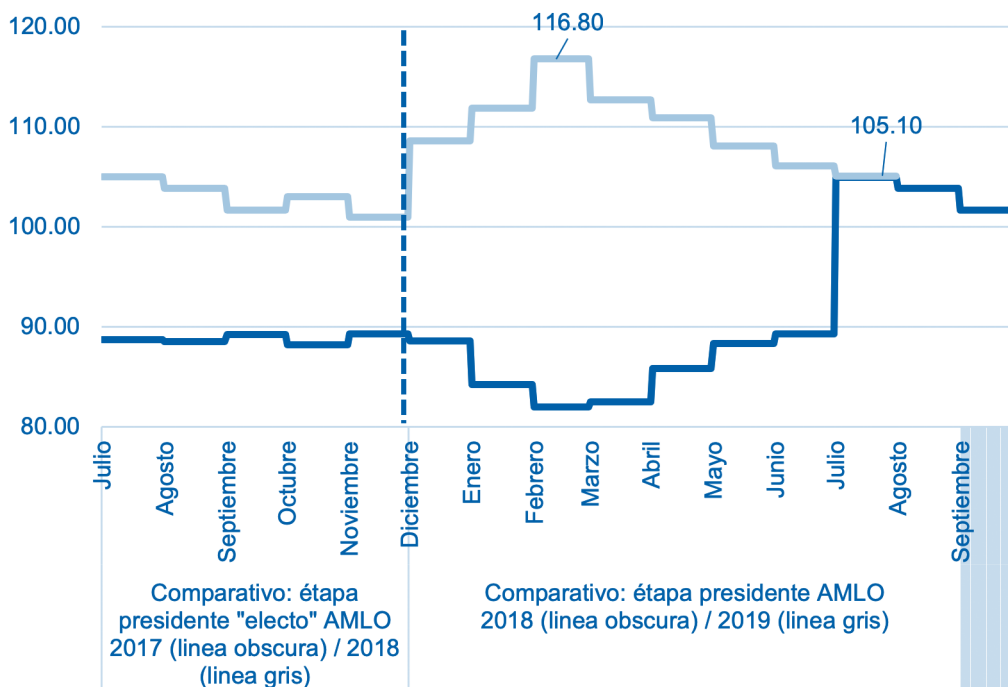


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Confianza del consumidor, aprobación y el consumo

En los Gráficos 17 y 18, se muestra que es a partir de diciembre de 2018 que la confianza del consumidor y la aprobación de López Obrador por parte de los ciudadanos presentan comportamientos similares hasta julio de 2019. Por mencionar, es en el mes de febrero cuando la confianza del consumidor y la aprobación alcanzaron sus valores máximos. En febrero de este año, la confianza del consumidor llegó a cerca de los 117 puntos mientras que en ese mismo mes de 2018 fue de 82.

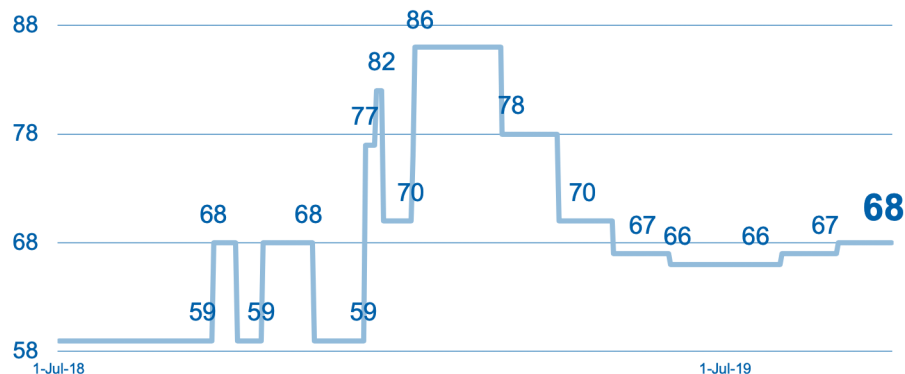
Gráfico 17. Evolución del Índice de confianza del consumidor al mes de julio



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Es también en el mes de febrero y marzo cuando la aprobación de López Obrador se ubicó en 86% y es a partir de este mes en que ambos indicadores disminuyen mes a mes. Actualmente, la confianza del consumidor es de 105 puntos y la tasa de aprobación es del 68%, aproximadamente. En resumen, es muy probable que la aprobación y la confianza del consumidor siga este mismo patrón a través del tiempo, es muy probable que ambas variables reflejen patrones similares en próximos meses.

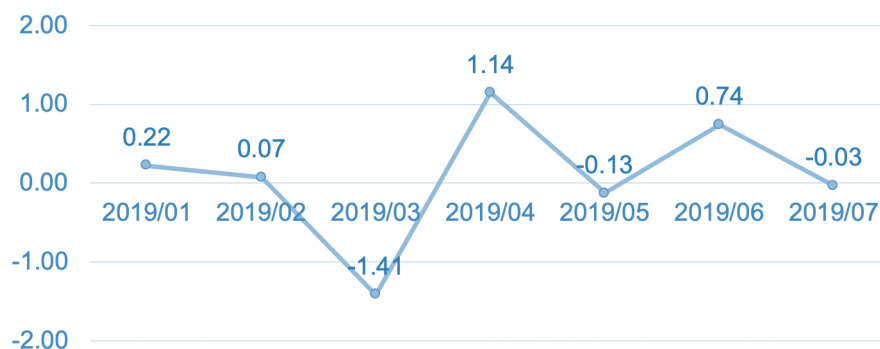
**Gráfico 18. Evolución de la aprobación de López Obrador
1 de julio 2018-30 de septiembre 2019**



Fuente: Elaboración propia con datos del *El Financiero* de Alejandro Moreno.

Por otra parte, el INEGI publicó las cifras del Indicador mensual del consumo privado en el mercado interno al mes de mayo de este año. Estas cifras son importantes puesto que el consumo privado en el mercado interno es el pilar más importante de la economía mexicana. A diez meses de gestión de la administración de López Obrador, este indicador muestra un freno y desgaste importante en conjunto con la menor confianza de los consumidores. Esto representa una señal de que la economía no va por buen camino y ya lo perciben los consumidores e inversionistas. Al cierre del mes de julio de este año, el consumo de los privados en el mercado interno disminuyó -0.03% en relación al mes de junio, por su parte, el índice de confianza del consumidor retrocedió -3.0%. La caída del consumo de los privados, se suma a la caída del sector de la construcción, el automotriz y del subejercicio del gasto de gobierno durante los primeros 10 meses de gobierno.

Gráfico 19. Variación % mensual del consumo de los privados (enero-julio 2019)



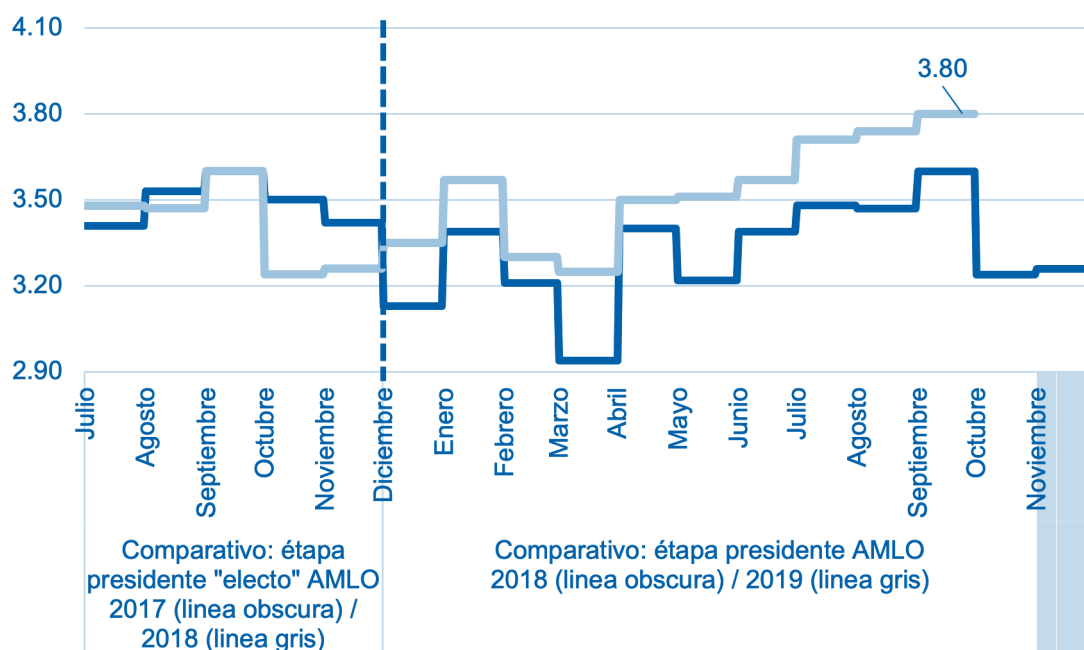
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, cifras desestacionalizado.

Cada vez más que antes, las proyecciones de crecimiento para este año son menores y la confianza de los consumidores se desmorona, lo cual le pega al consumo interno de la economía mexicana. En el Gráfico 17 se muestra que desde el mes de febrero la confianza de los consumidores retrocede de manera constante. La caída en la confianza de los consumidores tiene muchas explicaciones, entre ellas, la cancelación del NAIM, el incremento del riesgo país, la inseguridad y violencia que vive el país y menor inversión privada. Es poco probable que la estrategia económica de López Obrador de reactivar la economía tenga efectos positivos en el bolsillo de los mexicanos al cierre de este año y el próximo.

Desempleo y precariedad laboral

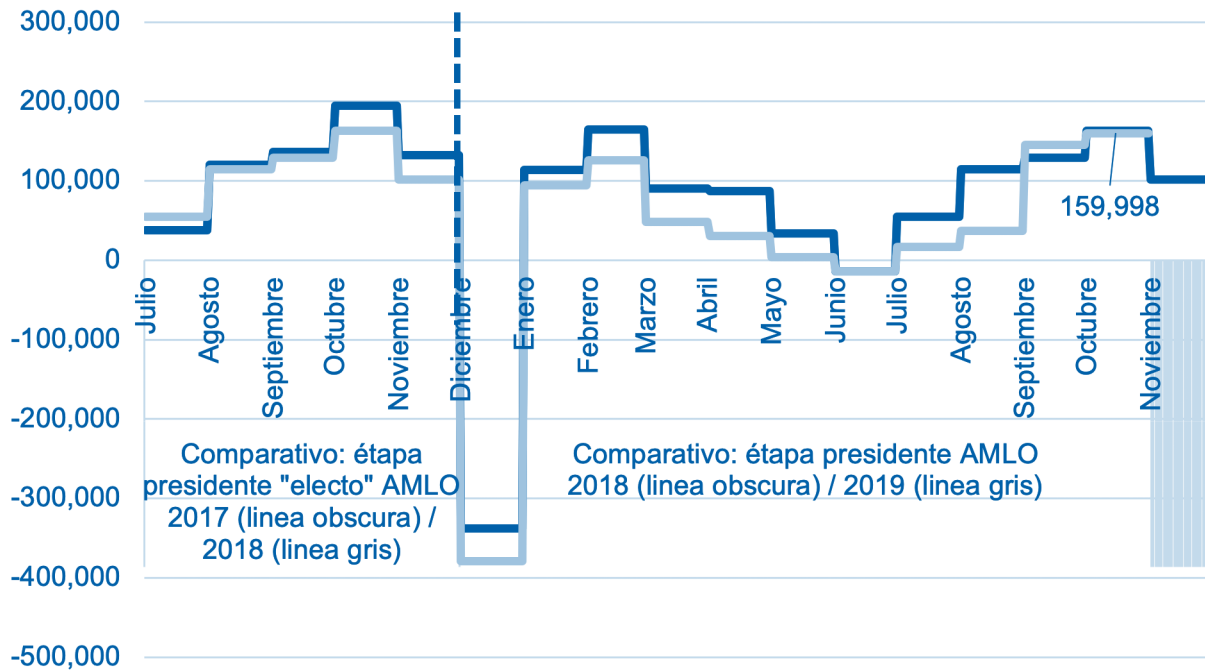
De acuerdo con registros del INEGI, durante el mes de septiembre de 2019, la tasa de desocupación fue de 3.8%, tasa superior a la que se registró durante el mismo mes de 2018, la cual fue de 3.6%, cabe señalar que ésta tasa presentó variaciones hacia el alza desde el mes de abril de 2019 (ver Gráfico 20). En cuanto a la creación de empleos, en el mes de octubre se registraron 160 mil nuevos empleos, poco más de 15 mil empleos más que en el mismo mes de 2018. Si se revisa con detalle, la generación de nuevos empleos durante el periodo de enero-octubre de este año fue de poco más de 648 mil nuevos empleos, esta cifra es menor a la que se registró durante el mismo periodo de 2018, es decir, 290 mil menos empleos. Si se realiza la comparación, se observa que los empleos totales disminuyeron -30% y los permanentes -29%, aproximadamente.

Gráfico 20. Evolución de la tasa de desocupación en México hasta septiembre de 2019



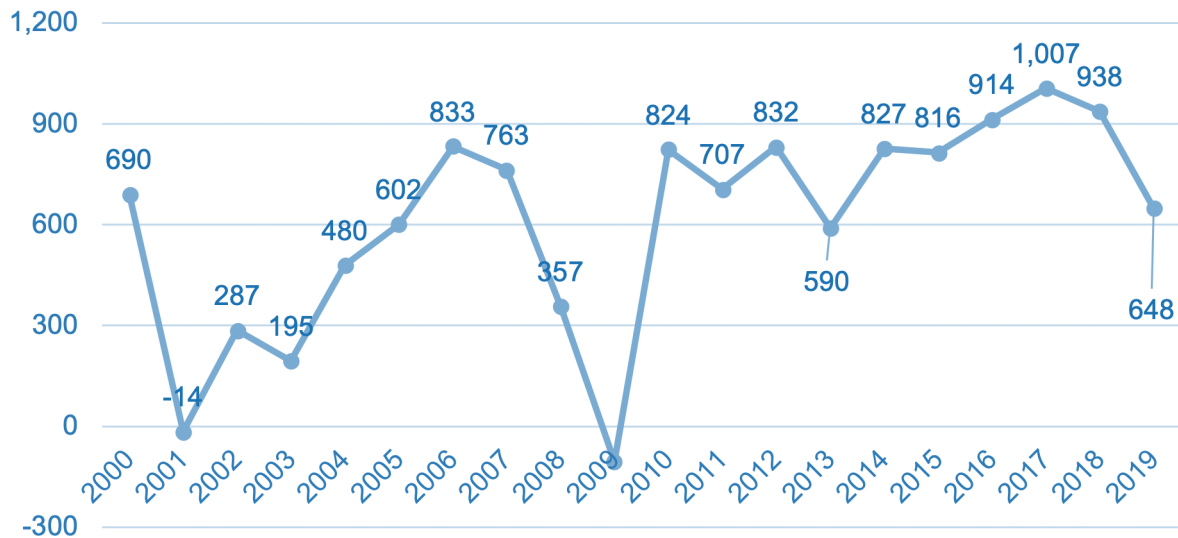
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfico 21. Evolución de los nuevos empleos con registro en el IMSS al cierre del mes de octubre 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

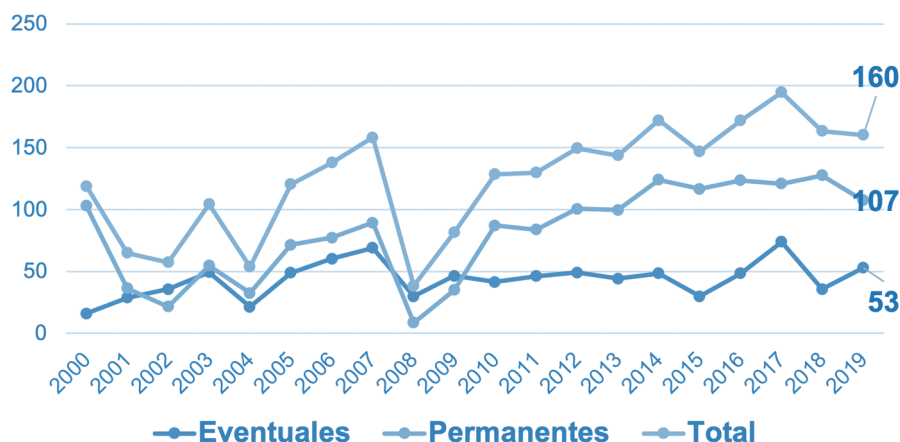
Gráfico 22. Creación de empleos formales con registro en el IMSS en el periodo enero-octubre de cada año (miles)



Fuente: Elaboración propia con datos de IINEGI, enero a julio del primer año de gobierno.

Si ahora se revisa la generación de empleo por actividad económica, se generan menos empleos formales en las principales actividades económicas. Los empleos totales por actividad económica disminuyeron sustancialmente: extractivas -70%, transformación -45%, construcción -36%, comercio -31%. Cabe señalar que en estas actividades se concentra cerca del 80% del total de trabajadores formales.

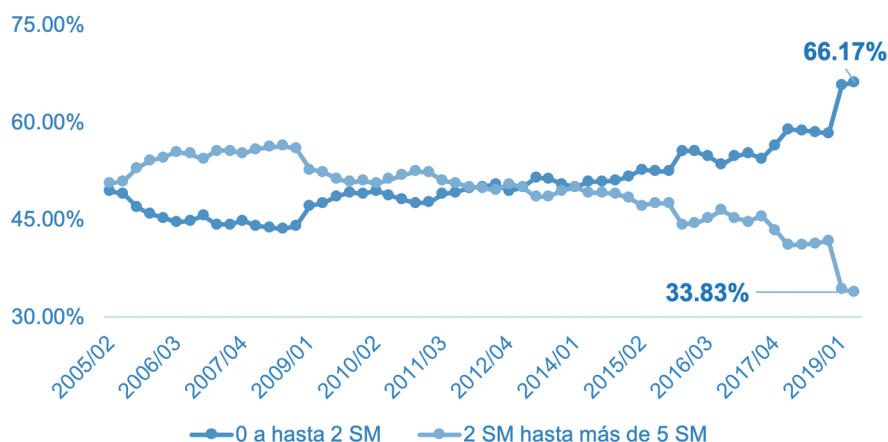
Gráfico 23. Nuevos trabajadores asegurados permanentes con registro en el IMSS (septiembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia con datos de IINEGI, enero a julio del primer año de gobierno.

Por otra parte, también se puede observar mayor precariedad en el mercado laboral durante los primeros meses de gobierno de López Obrador, por ejemplo, en el último año de gobierno de Felipe Calderón, el porcentaje de población ocupada por nivel de ingresos que ganaba de 2 a más de 5 salarios mínimos, fue poco mayor al porcentaje de población que ganaba de 0 a 2 salarios. Al terminar la gestión de Peña Nieto, el porcentaje de los que ganaban menos de 2 salarios mínimos fue cercano al 59 por ciento. Al cierre del segundo trimestre de 2019, 66.17% de la población que trabaja se encuentra desde no ganar nada, hasta ganar dos salarios mínimos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo al cierre del primer trimestre de 2019.

Gráfico 24. Porcentaje promedio de población ocupada por nivel de ingreso



Fuente: Elaboración propia con datos de IINEGI, enero a julio del primer año de gobierno.

Respecto al mes de octubre de 2018, el empleo total disminuyó -2%, el empleo permanente disminuyó 16% y el empleo eventual incrementó 48%, aproximadamente. Es probable que éste comportamiento de los empleos se deba al periodo final del año, es en el último mes del año donde se contrata empleo eventual formal, en relación con otros trimestres del año. Por otra parte, durante este periodo, las entidades que menos empleos nuevos generan son Guerrero, Morelos y Oaxaca, mientras que los que más generan son CDMX, Nuevo León, Jalisco y Guanajuato.

Tabla 2. Trabajadores asegurados totales con registro en el IMSS por entidad (enero-octubre de 2019)

	Eventuales	Permanentes	Totales
Aguascalientes	1,157	18,716	19,873
Baja California	5,663	27,386	33,049
Baja California Sur	3,786	8,805	12,591
Campeche	1,549	8,239	9,788
CDMX	29,360	88,432	117,792
Chiapas	1,546	-461	1,085
Chihuahua	700	23,648	24,348
Coahuila	3,527	11,272	14,799
Colima	969	3,295	4,264
Durango	647	2,710	3,357
Guanajuato	5,696	32,370	38,066
Guerrero	-1,796	68	-1,728
Hidalgo	2,405	6,845	9,250
Jalisco	18,577	49,114	67,691
México	5,510	21,505	27,015
Michoacán	3,349	6,801	10,150
Morelos	-2,091	-465	-2,556
Nayarit	4,956	9,223	14,179
Nuevo León	9,932	52,122	62,054
Oaxaca	1,523	-1,698	-175
Puebla	-568	18,922	18,354
Queretaro	10,227	34,355	44,582
Quintana Roo	19,657	6,303	25,960
San Luis Potosí	1,379	11,596	12,975
Sinaloa	-14,095	19,810	5,715

	Eventuales	Permanentes	Totales
Sonora	11,920	19,232	31,152
Tabasco	1,948	3,578	5,526
Tamaulipas	1,482	16,015	17,497
Tlaxcala	464	2,435	2,899
Veracruz	-4,384	6,271	1,887
Yucatán	3,026	9,392	12,418
Zacatecas	675	3,527	4,202
Totales	128,696	519,363	648,059

Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS.

A pesar de esta disminución del empleo formal con registro en el IMSS, de los 648 mil nuevos empleos generados durante enero-octubre, el 33% fue generado en las 10 entidades en donde Acción Nacional es gobierno. Por su parte, de los 519 mil nuevos empleos permanentes con registro en el IMSS, el 31% fue generado en las 10 entidades en donde Acción Nacional es gobierno y de los 129 mil nuevos empleos eventuales con registro en el IMSS, el 40% se genera en las 10 entidades en donde Acción Nacional es gobierno.

Tabla 3. Estructura porcentual del empleo formal total con registro en el IMSS por partido gobernante (enero-octubre 2019)

Partido gobernante	No. Gubernaturas	Población gobernada	Totales	Participación %
PAN	10	19.76%	212,871.0	32.8%
MORENA	6	28.34%	177,693.0	27.4%
MC	1	6.58%	67,691.0	10.4%
PRI	11	34.80%	110,368.0	17.0%
BRONCO	1	4.36%	62,054.0	9.6%
PRD	1	3.79%	10,150.0	1.6%
INTERINO (Campeche)	1	0.77%	9,788.0	1.5%
ES	1	1.60%	-2,556.0	-0.4%
Total	32	100.0%	648,059.0	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS.

El agravamiento e intensificación de los delitos

Durante enero-octubre, los delitos que presentan incrementos positivos en comparación con el mismo periodo de 2013, cuando Peña Nieto fue presidente de México, son los homicidios dolosos, el robo a los negocios, amenazas, violación, fraude y extorsión.

Tabla 4. Principales delitos con incrementos positivos y negativos, comparativo enero-octubre del primer año de gobierno

Modalidad	Tipo	EPN	AMLO	Incremento nominal	Incremento %
Homicidios	Dolosos	15,280	24,484	9,204	60.24%
Otros delitos	Amenazas	57,979	90,971	32,992	56.90%
Robo Común	Negocios	62,906	93,537	30,631	48.69%
Delitos sexuales	Violación	11,522	14,491	2,969	25.77%
Delitos patrimoniales	Fraude	57,818	61,103	3,285	5.68%
Delitos patrimoniales	Extorsión	6,943	7,129	186	2.68%
Robo Común	Vehículo	158,570	156,161	-2,409	-1.52%
Homicidios	Culposos	13,381	12,514	-867	-6.48%
Delitos patrimoniales	Secuestro	1,417	1,142	-275	-19.41%
Robo Común	a casa	97,762	68,047	-29,715	-30.40%

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.

En el Gráfico 23 se muestra que los secuestros incrementaron más durante el periodo de presidente constitucional que en el periodo de presidente electo, de forma significativa, durante el mes de octubre el número de secuestros fue de 105, cifra superior a los 90 secuestros del mes de octubre de 2018. Es de destacar que del 100% de los secuestros en el país, el 30 y 35% de ellos se generan en los estados gobernados por Morena y el PRI y 12% en los estados gobernados por el PAN. Por su parte, durante el periodo de enero a octubre de este año, el número de homicidios dolosos acumulados es de 24 mil 484, esta cifra es mayor a los registros de las anteriores administraciones. Además del total de feminicidios cometidos en todo el país, el 34 y 33% de ellos se realizaron en estados gobernados por el PRI y Morena.

Gráfico 25. Evolución del delito del secuestro en México al cierre de octubre de 2019

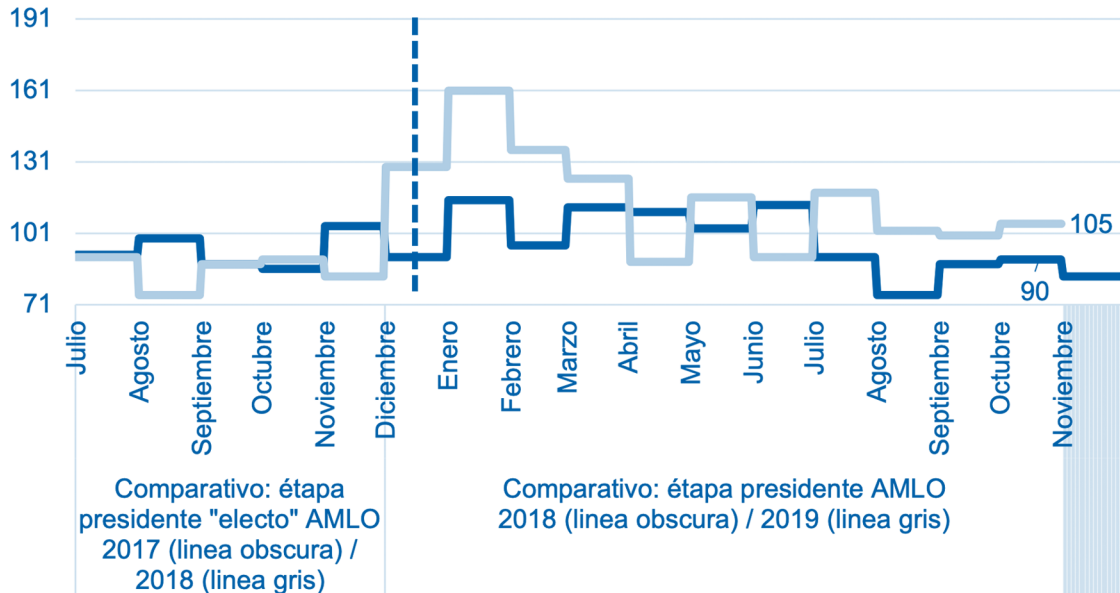
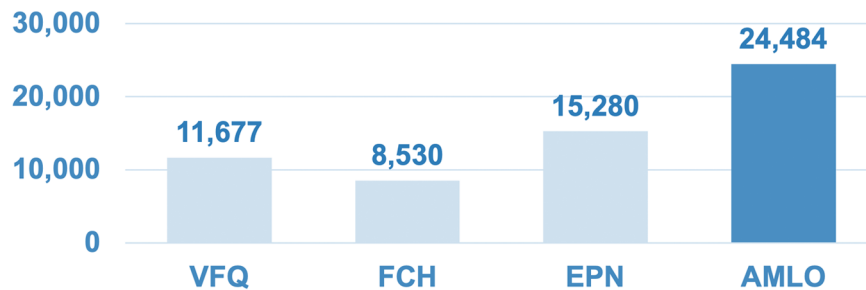
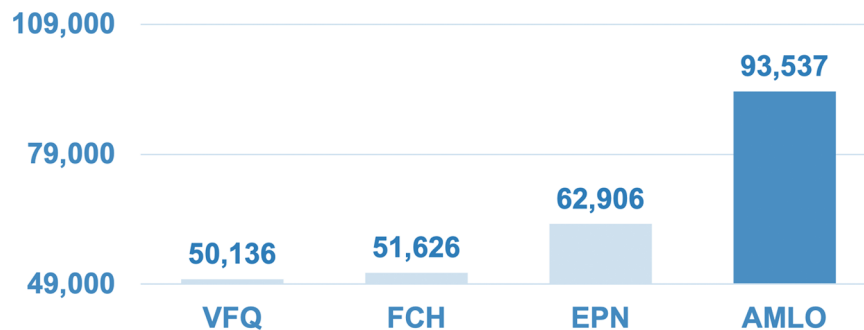


Gráfico 26. Homicidios dolosos acumulados, enero-octubre del primer año de cada administración



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.

Gráfico 27. Robo a negocios acumulados, enero-octubre del primer año de cada administración



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.

Gráfico 28. Evolución del delito de los feminicidios en México

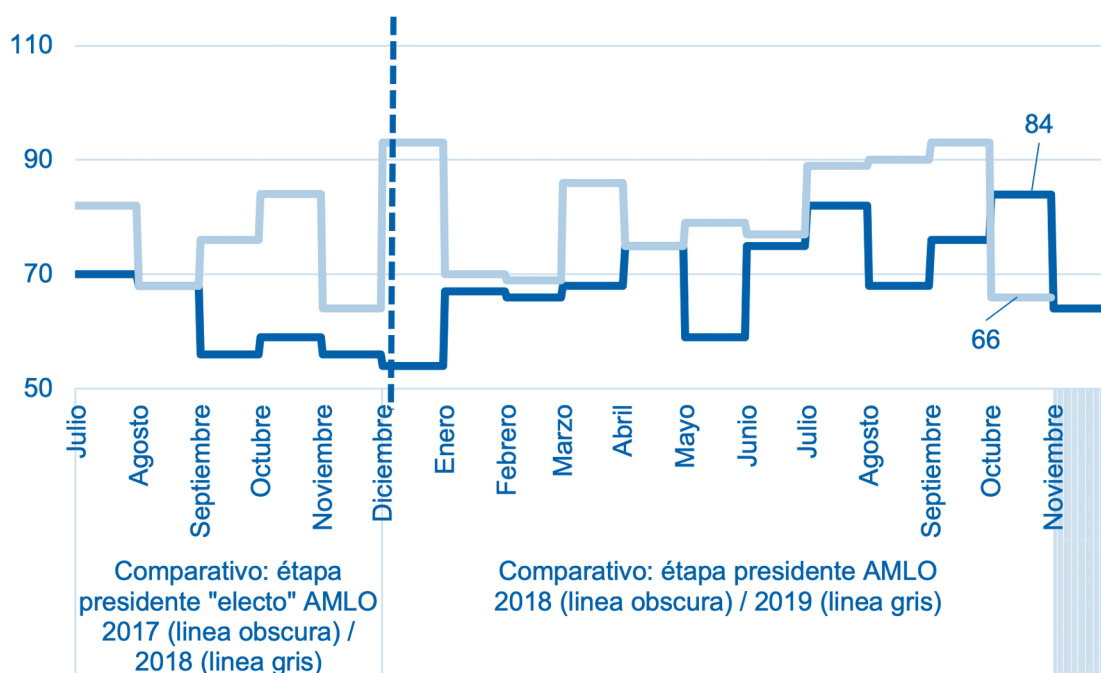
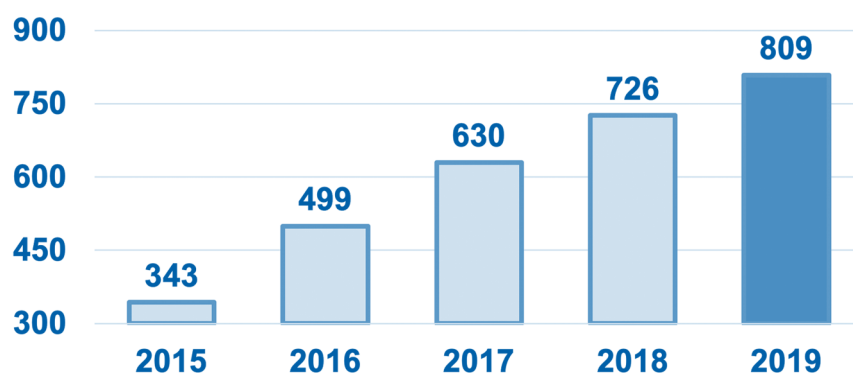


Gráfico 29. Número de feminicidios acumulados, enero-octubre de cada año



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a octubre de 2019.

En el Gráfico 26 se muestra la evolución de los feminicidios desde julio de 2018 a septiembre de 2019. Durante todo este periodo, el número de delitos por feminicidios estuvo por encima de las cifras, en comparación con el mismo periodo anterior y es, desde el mes de abril que incrementan mes a mes. En un sentido similar, durante enero-octubre de este año, se cometieron 809 feminicidios, cifra 10% superior en comparación a las cifras del mismo periodo del año anterior. Como se observa, el periodo señalado ha sido el más violento para las mujeres desde el año de 2015.

Tabla 5. Número de delitos y su estructura % por partido gobernante en las entidades enero-septiembre 2019

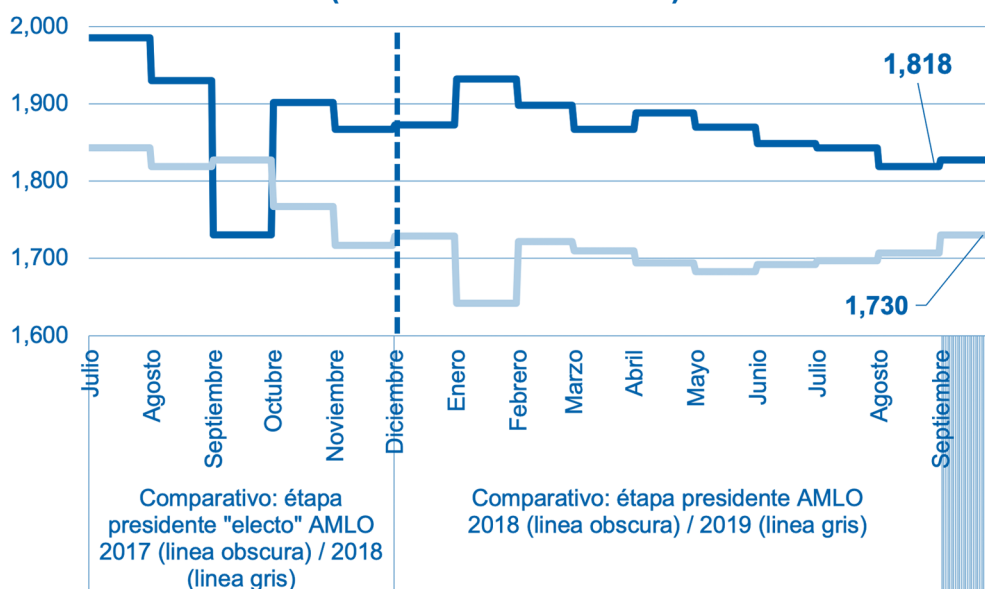
Partido gobernante	Feminicidios		Homicidios dolosos		Robo a negocios	
	Número	%	Número	%	Número	%
PAN	111	13.7%	7,992	32.6%	26,490	28.3%
PRI	272	33.6%	7,646	31.2%	18,354	19.6%
PRD	9	1.1%	1,309	5.3%	915	1.0%
MC	38	4.7%	1,735	7.1%	12,974	13.9%
Bronco	58	7.2%	767	3.1%	2,517	2.7%
Morena	288	35.6%	4,212	17.2%	30,817	32.9%
ES	30	3.7%	760	3.1%	1,365	1.5%
Interino (Campeche)	3	0.4%	63	0.3%	105	0.1%
Total	809	100.0%	24,484	100.0%	93,537	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.

Los desajustes de la producción petrolera y gasolinás

Como se observa en el Gráfico 30, desde el mes de octubre de 2018 hasta el mes de mayo de 2019, la producción de petróleo fue cada vez menor a una tasa constante y parece no revertir su tendencia mediante una estrategia eficiente en materia energética con incentivos a la inversión privada, y no sólo eso, sino que es menor a la producción de petróleo de un año anterior.

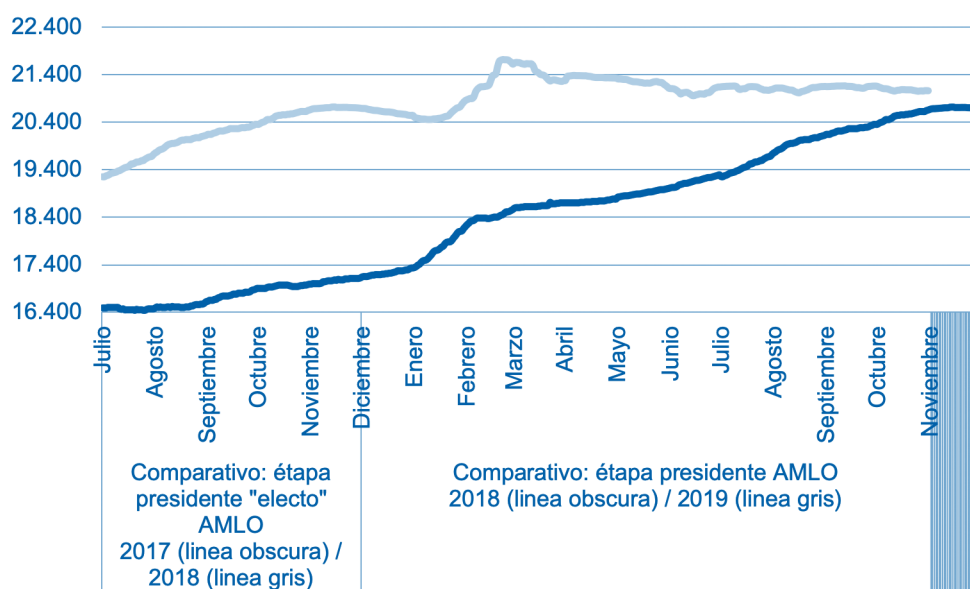
Gráfico 30. Evolución de la producción de petróleo crudo (miles de barriles diarios)



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Pemex.

Por otra parte, La gasolina diésel ha tenido un incremento acumulado de casi 10% desde que AMLO ganó las elecciones en 2018.

Gráfico 31. Evolución del precio de la gasolina diésel, al cierre de octubre de 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sener.

La mediocridad del bienestar y el desorden de las finanzas

Avances de los nuevos programas presupuestales

Dentro del presupuesto de egresos para 2019 en la Cámara de Diputados, se crearon 29 programas presupuestales, los cuales encierran las principales propuestas de campaña de López Obrador y su partido Morena. De estos 29 programas: 6 tienen relación con el campo, 1 con las entidades federativas, 1 con indígenas, 9 con infraestructura, 2 con producción familiar, 6 con lo social, 3 con vivienda y uno con la cultura.

De acuerdo con López Obrador, la creación de estos nuevos programas presupuestales ampliaría el bienestar de toda la población, traducido en crecimiento económico, mayor producción del campo, oportunidades de trabajo y estudio. No obstante, al cierre del primer semestre de 2019, la mentira del bienestar es evidente, independientemente de las muchas causas que intervienen en el funcionamiento de cada programa y su problemática.

La suma presupuestal de estos nuevos programas asciende a 171 mil 076 millones de pesos. De los programas que tienen que ver con el campo, Sembrando Vida es el más importante con un presupuesto aprobado de 15 mil millones de pesos, de los de infraestructura el más importante es el de Conectividad Aeroportuaria con un presupuesto de 18 mil millones de pesos, los que tienen que ver con la producción familiar el de Crédito para el Bienestar es el más importante con un presupuesto de 3 mil millones de pesos, los que tienen que ver con lo social el más importantes es el de Jóvenes Construyendo el Futuro.

Al cierre del primer semestre de 2019, el presupuesto programado total para estos 29 programas es de 92 mil 693 millones de pesos y el presupuesto modificado es de 94 mil 385 millones de pesos, sin embargo, con datos de Transparencia Presupuestaria el presupuesto

total pagado es de 62 mil 290 millones de pesos, este presupuesto pagado al cierre del primer semestre de 2019 representa 36.4% con relación al presupuesto anual aprobado. Por su parte, el total del presupuesto pagado de estos programas al cierre del primer semestre de 2019 es 32 mil 095 millones menos a los 94 mil 385 millones de pesos del presupuesto aprobado modificado, es decir, no se han gastado 32 mil 095 millones de pesos, con otras palabras, existe un subejercicio de 34%, aproximadamente.

En términos generales, los programas sociales tienen un avance del 39%, los de vivienda 34% y los que tienen que ver con la producción familiar presentan un avance del 20%, respectivamente. Es de resaltar que a ninguno de los programas de infraestructura se ha realizado pago alguno. Cabe subrayar que en el caso del campo, el programa de Sembrando Vida, el cual es el más importante, presenta un avance al cierre del primer semestre de 2019 de apenas el 27%, es decir, un subejercicio del 61%. En el caso social, el programa más importante es el de Jóvenes Construyendo el Futuro y presenta un avance al cierre del primer semestre de 2019 de apenas el 19%, es decir, un subejercicio de cerca del 56%. En el caso de los programas de producción familiar, el programa más importante es el de Microcréditos al Bienestar, este programa presenta un avance del 21%, es decir, un subejercicio de casi el 50%. Por último, dentro de los programas que tienen que ver con vivienda, el más importante es el de Mejoramiento Urbano, el cual presenta un avance del 15% al cierre del primer semestre de 2019, es decir, existe un subejercicio de poco más del 60%. Con estas cifras y porcentajes, se deja ver la mentira de la preocupación por el bienestar de la población con estos programas, cuando apenas se presenta un avance anual del gasto del 36%, principalmente en los programas más relevantes.

Tabla 6. Avances presupuestales y el subejercicio de los nuevos programas sociales de López Obrador

Tema	Nuevos programas (millones de pesos)	Modificado anual 2019	Avance anual al tercer trimestre 2019	Subejercicio al tercer trimestre 2019
Campo	Agro mercados Sociales y Sustentables	6,361	74%	10.00%
Campo	Crédito Ganadero a la Palabra	3,988	24%	75.08%
Campo	Fertilizantes	1,494	61%	36.34%
Campo	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6,000	100%	0.00%
Campo	Producción para el Bienestar	11,251	79%	12.04%
Campo	Sembrando Vida	13,472	56%	23.98%
Cultura	Cultura Comunitaria	400	17%	13.48%
Estados	Estados y municipios Reestructuración en UDIs	5,914	100%	0.09%
Indígenas	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,322	40%	46.42%
Infraestructura	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	28	73%	25.43%

Tema	Nuevos programas (millones de pesos)	Modificado anual 2019	Avance anual al tercer trimestre 2019	Subejercicio al tercer trimestre 2019
Infraestructura	Provisiones para el desarrollo de infraestructura urbana	200	0%	100.00%
Infraestructura	Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga	5,159	0%	100.00%
Infraestructura	Provisiones para el desarrollo, modernización y rehabilitación de infraestructura de comunicaciones y transporte	97	0%	100.00%
Infraestructura	Provisiones para el rescate y rehabilitación del Lago de Texcoco	665	0%	100.00%
Infraestructura	Provisiones para infraestructura de seguridad	250	0%	100.00%
Infraestructura	Provisiones para infraestructura de seguridad pública y ejército	1,217	0%	100.00%
Infraestructura	Provisiones para la modernización y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad	3,000	0%	100.00%
Infraestructura	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,000	0%	100.00%
Producción familiar	Programa de Microcréditos para el Bienestar	3,069	70%	20.10%
Producción familiar	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	157	98%	0.00%
Social	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17,280	80%	0.00%
Social	Determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	139	10%	1.07%
Social	Internet para Todos	541	86%	7.90%
Social	Jóvenes Construyendo el Futuro	44,337	37%	47.68%
Social	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	9,174	75%	15.72%
Social	Subsidios para las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	284	49%	0.00%
Vivienda	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	8,171	86%	6.44%
Vivienda	Programa de Vivienda Social	1,776	72%	1.38%
Vivienda	Programa Nacional de Reconstrucción	7,639	66%	15.92%

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

Deuda pública

En estos 10 meses del primer año de gobierno de López Obrador, la deuda neta total del sector público incrementó 210 mil millones de pesos, lo que equivale a endeudar diariamente a los mexicanos desde diciembre de 2018 en un mil 112 millones de pesos. Por su parte, la deuda interna en el mes de mayo ascendió 7 billones 80 mil millones de pesos, esta cifra es 391 mil millones de pesos más en comparación con la cifra de noviembre de 2018. Esta cifra de 227 mil millones de pesos más representó endeudar diariamente a los mexicanos en un mil 864 millones pesos, muy superior al endeudamiento diario con Peña Nieto y Calderón. Es de rescatar que, de noviembre de 2018 a mayo de 2019, la deuda externa neta disminuyó 158 mil millones de pesos;

Tabla 7. Comparativo de la deuda del sector público y sus componentes, enero-septiembre del primer año de gobierno (miles de millones de pesos)

		Diciembre	Mayo	Septiembre	Incremento Acumulado
Interna AMLO	Neta	6,867.60	6,965.90	7,046.70	179.10
	Bruta	7,036.30	7,249.40	7,404.33	368.03
Externa AMLO	Neta	3,962.30	3,881.90	3,989.09	26.79
	Bruta	3,982.90	3,996.80	4,019.17	36.27
Total, AMLO	Neta	10,829.90	10,847.80	11,035.79	205.89
	Bruta	11,019.20	11,246.20	11,423.50	404.30
Interna EPN	Neta	3,770.00	3,720.70	3,930.51	160.51
	Bruta	3,861.10	4,156.00	4,301.30	440.20
Externa EPN	Neta	1,582.80	1,557.40	1,663.10	80.30
	Bruta	1,635.70	1,589.70	1,685.27	49.57
Total, EPN	Neta	5,352.80	5,278.10	5,593.61	240.81
	Bruta	5,496.80	5,745.70	5,986.57	489.76
Interna FCH	Neta	1,471.60	1,428.00	1,535.17	63.57
	Bruta	1,741.40	1,858.20	1,929.78	188.38
Externa FCH	Neta	514.10	494.80	430.68	-83.42
	Bruta	595.9	628.9	624.08	28.18
Total, FCH	Neta	1,985.7	1,922.8	1,965.85	-19.85
	Bruta	2,337.30	2,487.10	2,553.86	216.56

Tabla 8. Comparativo de la deuda del sector público y sus componentes, enero-septiembre del primer año de gobierno a precios de septiembre 2019 (miles de millones de pesos)

		Diciembre	Mayo	Septiembre	Incremento Acumulado
Interna AMLO	Neta	6,806.68	6,918.38	7,046.70	240.02
	Bruta	6,973.89	7,199.95	7,404.33	430.45
Externa AMLO	Neta	3,927.15	3,855.42	3,989.09	61.93
	Bruta	3,947.57	3,969.54	4,019.17	71.60

Total AMLO	Neta	10,733.84	10,773.81	11,035.79	301.95
	Bruta	10,921.46	11,169.49	11,423.50	502.04
Interna EPN	Neta	3,736.56	3,695.32	3,930.51	193.95
	Bruta	3,826.85	4,127.65	4,301.30	474.45
Externa EPN	Neta	1,568.76	1,546.78	1,663.10	94.34
	Bruta	1,621.19	1,578.86	1,685.27	64.08
Total, EPN	Neta	5,305.32	5,242.10	5,593.61	288.29
	Bruta	5,448.04	5,706.51	5,986.57	538.52
Interna FCH	Neta	1,458.55	1,418.26	1,535.17	76.62
	Bruta	1,725.95	1,845.53	1,929.78	203.82
Externa FCH	Neta	509.54	491.42	430.68	- 78.86
	Bruta	590.61	624.61	624.08	33.47
Total, FCH	Neta	1,968.09	1,909.68	1,965.85	-2.24
	Bruta	2,316.57	2,470.14	2,553.86	237.29

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

Gráfico 32. Deuda acumulada durante los primeros 10 meses de gestión de cada administración

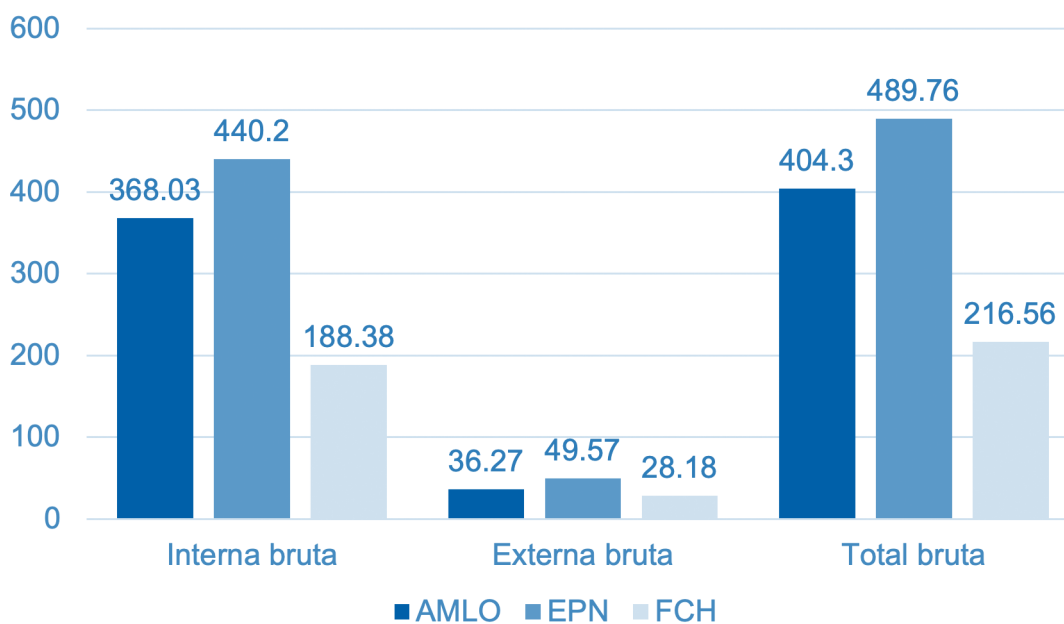
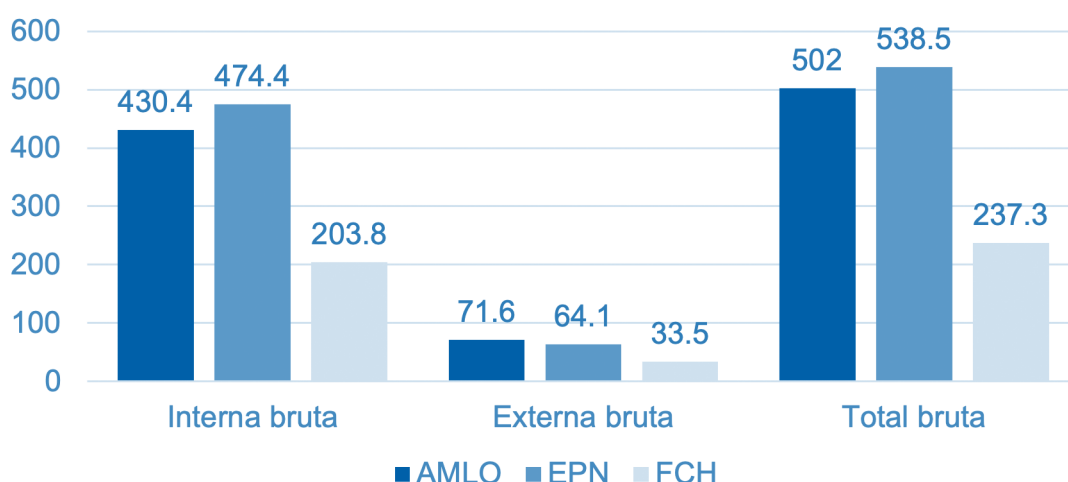


Gráfico 33. Deuda acumulada durante los primeros 10 meses de gestión de cada administración a precios de septiembre de 2019



Fuente: SHCP.

Si se observan los Gráficos de arriba, se muestran los incrementos positivos acumulados de la deuda neta del sector público durante los primeros 6 meses de cada administración. Se puede observar que la acumulación mayor se presenta en los primeros meses del gobierno de Peña Nieto, en términos nominales. En el Gráfico 31 se muestran los incrementos de la deuda neta del sector público convertidos a precios de mayo de 2019 (términos reales) el incremento de la deuda es de 337 mil millones de pesos. Si se compara esta cifra con la del mismo periodo del primer año de gobierno de Peña Nieto, la acumulación de deuda es 7% mayor. Lo anterior tiene implicaciones importantes para el pago de los costos y servicios de la deuda en la elaboración del presupuesto del año 2020.

Ingresos públicos

Los resultados de la Estimación Oportuna del Producto Interno Bruto (PIB) trimestral, los cuales señalan que éste aumentó 0.1% en términos reales, en el trimestre abril-junio de este año frente al trimestre previo con cifras ajustadas por estacionalidad. Durante los primeros seis meses de 2019 el PIB oportuno registró una variación de 0.3% frente a igual semestre de 2018, con cifras desestacionalizadas; Al cierre del primer semestre de este año, los ingresos totales del sector público presupuestario fueron menores a los programados en la ley de ingresos en poco más de 68 mil millones de pesos. Los ingresos petroleros fueron menores en 107 mil millones de pesos, mientras que los no petroleros fueron superiores en 39 mil millones de pesos. De los ingresos no petroleros, los ingresos por concepto de IVA fueron de los más castigados, fueron 16 mil millones menos de los programado; Por su parte, los ingresos por concepto de gasolinas y diésel, fueron superiores a los programados en cerca de 10 mil millones de pesos; Cabe señalar que el rubro que más ingresos acumula respecto a los programados, son los ingresos no tributarios en poco más de 51 mil millones de pesos, los cuales tienen que ver con derechos, productos y aprovechamientos.

Tabla 9. Ingresos presupuestarios a septiembre de 2019 programado vs observado (millones de pesos)

	Programa septiembre 2019	Observado septiembre 2019	Diferencia
Total	3,988,519.70	3,976,514.20	-12,005.50
Petroleros	770,030.60	707,638.10	-62,392.50
Gobierno federal	393,456.60	329,514.10	-63,942.50
Fondo Mexicano del Petróleo	393,456.60	329,471.80	-63,984.80
ISR de contratistas y asignatarios	0	42.3	42.3
Empresa Productiva del Estado (Pemex)	376,574.00	378,124.00	1,550.00
No petroleros	3,218,489.10	3,268,876.20	50,387.10
Gobierno federal	2,607,536.90	2,649,016.20	41,479.30
Tributarios	2,513,552.10	2,445,465.50	-68,086.60
Impuesto sobre la renta	1,330,758.40	1,298,010.50	-32,747.90
Impuesto sobre la renta	1,331,399.50	1,298,944.60	-32,454.90
Impuesto al activo	0	-437.2	-437.2
Impuesto empresarial a tasa única	-350.2	-200.4	149.8
Impuesto a los depósitos	-290.9	-296.5	-5.6
Impuesto al valor agregado	758,059.20	710,774.80	-47,284.40
Producción y servicios	330,736.50	344,690.30	13,953.80
Gasolinas y Diésel	203,162.80	218,944.00	15,781.20
Federal	182,850.60	197,191.60	14,341.00
Estatal	20,312.20	21,752.40	1,440.20
Otros	127,573.70	125,746.30	-1,827.40
Tabacos labrados	32,347.40	34,281.90	1,934.50
Bebidas con contenido alcohólico	12,569.70	12,543.80	-25.9
Cerveza	31,120.90	31,376.20	255.3
Juegos con apuestas y sorteos	2,221.10	2,087.50	-133.6
Redes públicas de telecomunicaciones	4,607.80	4,485.50	-122.3
Bebidas energizantes	3.6	10.2	6.6
Bebidas saborizadas	20,990.60	20,434.50	-556.1
Alimentos no básicos con alta densidad calórica	18,441.40	16,105.30	-2,336.10
Plaguicidas	605.7	506.9	-98.8
Combustibles fósiles	4,665.50	3,914.40	-751.1

	Programa septiembre 2019	Observado septiembre 2019	Diferencia
Importaciones	51,882.40	49,134.80	-2,747.60
Exportaciones	0	0.4	0.4
Automóviles nuevos	7,985.90	7,754.20	-231.7
Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos	3,370.80	4,422.70	1,051.90
Accesorios	30,568.10	30,607.30	39.2
Otros	190.8	70.5	-120.3
No tributarios	93,984.80	203,550.60	109,565.80
Organismos de control presupuestario directo	294,351.90	312,017.50	17,665.60
IMSS	267,957.90	279,619.30	11,661.40
ISSSTE	26,394.00	32,398.20	6,004.20
Empresa Productiva del Estado (CFE)	316,600.30	307,842.50	-8,757.80
Partidas informativas			
Gobierno Federal	3,000,993.50	2,978,530.30	-22,463.20
Tributarios	2,513,552.10	2,445,507.90	-68,044.20
No tributarios	487,441.40	533,022.40	45,581.00
Organismos y empresas	987,526.20	997,984.00	10,457.80

Fuente: SHCP

Subejercicios presupuestales

Por otra parte, existe un subejercicio del gasto neto del sector público presupuestario en 174 mil 484 millones de pesos, el 50% de este subejercicio viene explicado por el subejercicio del Gobierno federal de López Obrador. Dentro de los ramos autónomos, el poder judicial mantiene el mayor subejercicio en cerca en 7 mil 636 millones de pesos. Dentro de los ramos administrativos, el ramo de secretaría de educación pública presenta el mayor subejercicio en 12 mil 594 millones de pesos. Dentro de los ramos generales, el ramo con mayor subejercicio son las provisiones salariales y económicas en 15 mil 205 millones de pesos. Si se revisan los programas presupuestales de los diferentes ramos presupuestales, en 53 de ellos, existe un subejercicio presupuestal

que equivale a 52 mil 504 millones de pesos. Por un lado, de estos 53 programas presupuestales con subejercicios, son tres los que mayor monto presupuestal tienen. El primero de ellos es Prospera que pertenece al ramo de educación con un presupuesto aprobado de 25 mil 499 millones de pesos, no obstante de enero a junio, el presupuesto pagado equivale a 13 mil 011 millones de pesos, es decir, un subejercicio de 49 por ciento que equivale a 12 mil 488 millones de pesos. Cabe señalar que este programa tiene el objetivo de beneficiar a los integrantes de familias con ingresos por debajo de la línea de bienestar. Es decir, el combate a la pobreza de manera directa. El segundo de ellos es el de Jóvenes Construyendo el Futuro, creado en esta nueva administración de López Obrador. Este programa

pertenece al ramo de Bienestar con un presupuesto aprobado al mes de junio de 15 mil 392 millones de pesos, no obstante de enero a junio, el presupuesto pagado equivale a 4 mil 918 millones de pesos, es decir, un subejercicio del 68 por ciento que equivale a 10 mil 474 millones de pesos. Cabe señalar que este programa tiene como objetivo beneficiar a los jóvenes que no estudian ni trabajan. El tercer programa es el de Sembrando Vida, programa creado en esta administración. Pertenece al ramo de Agricultura con un presupuesto aprobado de 10 mil 249 millones de pesos, no obstante de enero a junio, el presupuesto pagado equivale a 3 mil 997 millones de pesos, es decir, un subejercicio de 61 por ciento que equivale a 6 mil 252 millones de pesos. Este programa tiene como objetivo, beneficiar a la población de localidades rurales.

Por otro lado, los programas con mayor subejercicio, independientemente del monto de presupuesto, es el de fomento ganadero, actividad industrial, infraestructura, el programa de concurrencia de los estados, proyectos de infraestructura en salud, carreteras, turismo, crédito ganadero a la palabra, prevención y atención a personas con sida, agua potable, salud materna, prevención contra las drogas, indígenas, etc.

De acuerdo con el primer informe trimestral de la SHCP del gobierno de López Obrador a la Cámara de Diputados, se aprobó un presupuesto de 226 mil 499 millones de pesos, mientras que el presupuesto pagado fue de 187 mil 617 millones de pesos, una diferencia de 38 mil 881 millones de pesos, esto significa un subejercicio del 20%, aproximadamente. Por ejemplo, existe un subejercicio del 89% del presupuesto al Programa de Crédito Ganadero a la Palabra; 90% de subejercicio al Programa de Estudios y Proyectos de Construcción de Carreteras; 99% de subejercicio al Programa de Proyectos de Construcción de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales;

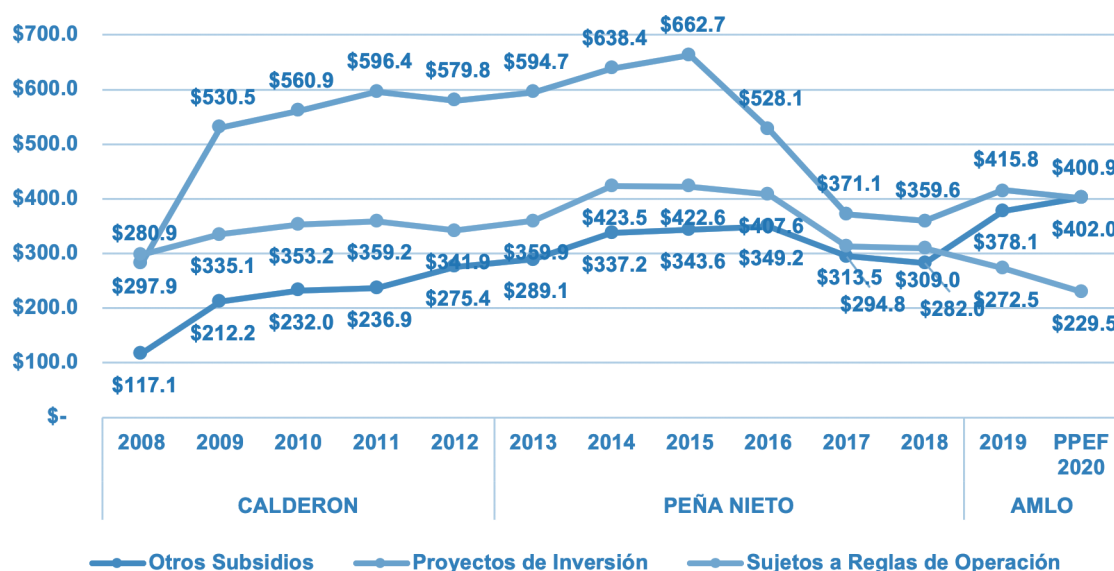
un subejercicio del 63% al Programa de Prospera; un subejercicio del 55% al Programa de Escuelas de Tiempo Completo; un subejercicio del 73% al Programa de Inclusión y la Equidad Educativa; un subejercicio al Programa de Mantenimiento de Infraestructura de la secretaría de educación pública del 51%; un subejercicio del 56% del Programa de Seguro Médico Siglo XXI; un subejercicio del 70% al Programa de Vacunación; un subejercicio del 90% del Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro; un subejercicio del 63% al Programa de Mejoramiento Urbano; un subejercicio del 98% al Programa de Infraestructura de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; un subejercicio del 91% al Programa de Proyectos de Infraestructura de Turismo y; un subejercicio del 55% al Programa de Derechos Indígenas, entre otros.

El centralismo populista del gasto público en 2020

De acuerdo con el proyecto de presupuesto para 2020, el gasto a programas sin regla de operación (aquellos sin metodología o manuales de operación o criterios de selección de beneficiarios) será el mayor de la historia reciente, mientras que el gasto a programas sujetos a reglas de operación será el más bajo desde el año 2010.

En forma similar, el gasto a proyectos de inversión retomará su senda descendente. Se propone que el gasto a programas de proyectos de inversión sea de 401 mil millones de pesos, el gasto a programas sin reglas de operación sea de 402 mil millones de pesos y de 230 mil millones de pesos a los programas sujetos a reglas de operación. Es decir, el ejecutivo propone privilegiar el gasto en transferencias directas no condicionados en lugar del presupuesto a inversión pública, el cual podría generar crecimiento económico.

Gráfico 34. Gasto por modalidad de programas (a precios de 2020, miles de millones de pesos)



Fuente: Transparencia presupuestaria, presupuesto por modalidad.

Por su parte, si se analiza el destino geográfico del presupuesto que propone López Obrador, se observa cierto centralismo de los recursos del presupuesto en favor de las entidades gobernadas por Morena. En el caso de la clasificación del gasto, el total de gasto que detona desarrollo económico será de 1 billón 379 mil millones de pesos, de los cuales el 65% se destinará a las 6 entidades gobernadas por Morena, 13% a Campeche, 9.4% a los 11 estados del PRI y apenas el 8.4% a los 10 estados gobernados por el PAN.

Tabla 10. Estructura % del gasto desarrollo económico por partido gobernante en PPEF 2020

Partido Gobernante	No. Gubernaturas	Aportación % a la exportación de mercancías	Aportación % en el PIB nacional	Población gobernada	Desarrollo económico	Participación %
Morena	6	17.8%	33.18%	28.34%	896.5	65.0%
Interino (Campeche)	1	4.3%	3.10%	0.77%	179.0	13.0%
PRI	11	27.1%	26.37%	34.80%	129.4	9.4%
PAN	10	34.5%	19.54%	19.76%	116.3	8.4%
Bronco	1	9.8%	7.36%	4.36%	33.6	2.4%
MC	1	5.4%	6.87%	6.58%	14.5	1.1%
PRD	1	0.4%	2.42%	3.79%	4.9	0.4%
ES	1	0.7%	1.17%	1.60%	4.9	0.4%
Total	32	100%	100%	100%	1,379.1	100.0%

Tabla 11. Estructura % del gasto desarrollo social por partido gobernante en PPEF 2020

Partido Gobernante	No. Gubernaturas	Aportación % a la exportación de mercancías	Aportación % en el PIB nacional	Población Gobernada	Desarrollo Social	Participación %
Morena	6	17.8%	33.18%	28.34%	2,048.1	59.0%
PRI	11	27.1%	26.37%	34.80%	658.9	19.0%
PAN	10	34.5%	19.54%	19.76%	410.7	11.8%
MC	1	5.4%	6.87%	6.58%	122.8	3.5%
Bronco	1	9.8%	7.36%	4.36%	108.7	3.1%
PRD	1	0.4%	2.42%	3.79%	66.2	1.9%
ES	1	0.7%	1.17%	1.60%	37.1	1.1%
Interino (Campeche)	1	4.3%	3.10%	0.77%	18.7	0.5%
Total	32	100%	100%	100%	3,471.2	100%

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

De acuerdo con el PPEF 2020, el total de gasto que detona desarrollo social será 3 billones 471 mil millones de pesos, de este monto total 59% se destinará a las 6 entidades gobernadas por Morena, 19% a los 11 estados gobernados por el PRI y apenas el 11.8% a las 10 entidades gobernadas por Acción Nacional. De acuerdo con el PPEF 2020, el total de gasto de gobierno será de 378 mil millones de pesos, de este monto total el 86% se destinará a las 6 entidades gobernadas por Morena, 7.5% a los 11 estados gobernados por el PRI y apenas el 3.9% a las 10 entidades gobernadas por Acción Nacional.

Tabla 12. Estructura % del gasto de gobierno por partido gobernante en PPEF 2020

Partido Gobernante	No. Gubernaturas	Aportación % a la exportación de mercancías	Aportación % en el PIB nacional	Población gobernada	Gasto de gobierno	Participación %
Morena	6	17.8%	33.18%	28.34%	327.0	86.3%
PRI	11	27.1%	26.37%	34.80%	28.4	7.5%
PAN	10	34.5%	19.54%	19.76%	14.6	3.9%
MC	1	5.4%	6.87%	6.58%	3.6	1.0%
Bronco	1	9.8%	7.36%	4.36%	2.1	0.6%
PRD	1	0.4%	2.42%	3.79%	1.2	0.3%
Interino (Campeche)	1	4.3%	3.10%	0.77%	1.2	0.3%
ES	1	0.7%	1.17%	1.60%	0.5	0.1%
Total	32	100%	100%	100%	378.7	100.0%

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

Reasignaciones y cambios del PEF 2020

De acuerdo con el dictamen de la Cámara de Diputados, se reasignaron al Proyecto de Presupuesto de 2020 la cantidad de 11 mil 396 millones de pesos, 7 mil 700 millones son para estados y municipios. Para 2020, el gasto neto será de 6 billones 107 mil millones de pesos, 267 mil millones de pesos más que en 2019, esto representa un incremento real del 1 por ciento. De acuerdo al dictamen, de cada peso de gasto neto, 30 centavos serán para los estados y municipios y 70 centavos quedará en manos del Gobierno federal.

El Ramo 23, tendrá un incremento de 18 mil 480 millones de pesos más, en comparación con el presupuesto aprobado de 2019, lo que representa un incremento real del 12.2 por ciento. El Ramo 29 (participaciones), tendrá un incremento de 31 mil 637 millones de pesos más, en comparación con el presupuesto aprobado de 2019; lo que representa un incremento real de -0.2 por ciento. El Ramo 33 (aportaciones), tendrá un incremento de 24 mil 002 millones de pesos más, en comparación con el presupuesto aprobado de 2019; lo que representa un incremento real de -0.3 por ciento.

El gasto federalizado total, tendrá un incremento de 74 mil 119 millones de pesos más, en comparación con el presupuesto aprobado de 2019; lo que representa un incremento real de apenas 0.6 por ciento:

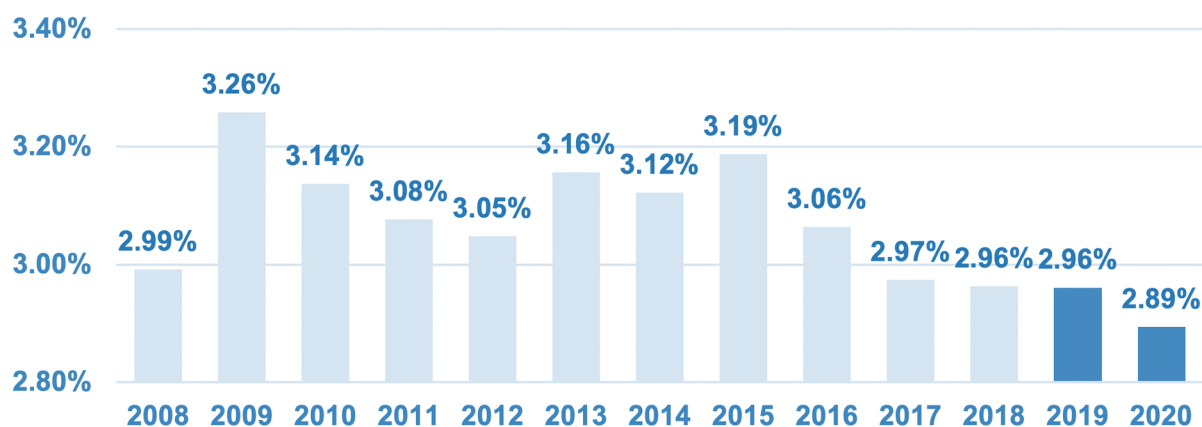
Tabla 13. Comparativos de cambios presupuestales en PEF 2020 vs aprobado 2019

	2019	PPEF 2020	Dictamen PPEF 2020	Dif PPEF 2020 vs Dictámen 2020	Dif PEF 2019 vs Dictámen 2020	Incremento real % PEF 2019 vs Dictámen
Gasto bruto	6,597.90	6,942.40	6,953.7	11.3	355.8	1.7%
Neteo	759.8	846	846.0	0.0	86.2	7.5%
Gasto neto total	5,838.10	6,096.30	6,107.7	11.4	269.6	1.0%
Ramo 23 Provisiones salariales	113	131.3	131.5	0.2	18.5	12.3%
Ramo 28 Participaciones	919.8	944.3	951.5	7.2	31.7	-0.2%
Ramo 33 Aportaciones	735.8	759.4	759.8	0.4	24.0	-0.3%
Gasto federalizado	1768.6	1835.0	1842.7	7.7	74.1	0.6%

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria. Se usa el deflactor del PIB de 1.036 de los criterios de política económica 2020.

Para 2020, el presupuesto del Ramo de Aportaciones que se destina a los estados, representa el 2.89% del PIB, esto lo ubica como el más bajo desde 2008; esta situación es grave, este presupuesto es para que los estados y municipios fortalezcan sus sistemas de educación, salud e infraestructura básica elemental.

Gráfico 35. Comparativos de cambios presupuestales en PEF 2020 vs aprobado 2019



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria e INEGI.

De acuerdo con el dictamen de presupuesto para 2020, de los 48 Ramos presupuestales, 14 de ellos tuvieron una reasignación de mayor presupuesto, con respecto al proyecto de presupuesto por una cantidad de 23 mil 887 millones de pesos, de los cuales el ramo de Bienestar fue el que mayor incremento presenta por una cantidad de 8 mil 365 millones de pesos, seguido por el Ramo de Participaciones por una reasignación presupuestal de 7 mil 184 millones de pesos y en tercer lugar el Ramo de Hacienda con una reasignación presupuestal de 2 mil 500 millones de pesos. El Ramo de Bienestar fue el más beneficiado por las reasignaciones presupuestales al proyecto de presupuesto de 2020.

El proyecto de presupuesto 2020 registró un presupuesto a este Ramo de 173 mil 092 millones de pesos y en el dictamen de 2020 presenta un presupuesto de 181 mil 457

millones de pesos, es decir, 8 mil 365 millones de pesos más.

De esta reasignación de más presupuesto, 2 mil 700 millones de pesos son para el Programa de pensión a Adultos Mayores, 2 mil 291 millones de pesos al programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y 3 mil 3374 millones de pesos al Programa de Sembrando Vida, cabe señalar este programa presenta al tercer trimestre un subejercicio de 24 por ciento.

Para 2020, este programa presenta un incremento presupuestal de 13 mil 504 millones de pesos. El de Pensión de Adultos Mayores tendrá un incremento para 2020 de 29 mil 350 millones de pesos y el de Personas con Discapacidad de 5 mil 697 millones de pesos. Morena reasignó a programas clientelares la cantidad de 8 mil 365 millones de pesos para 2020.

Tabla 14. Reasignaciones presupuestales por Ramo vs proyecto de presupuesto 2020 (millones de pesos)

	Aprobado 2019	PPEF 2020	PEF 2020 (Dictámen)	Dif Dictámen 2020 vs PPEF 2020
Bienestar	150,606	173,092	181,457	8,365.4
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	919,817	944,271	951,455	7,184.2
Hacienda y Crédito Público	22,576	21,157	23,657	2,500.0
Educación Pública	308,000	324,713	326,283	1,570.1
Agricultura y Desarrollo Rural	65,435	46,253	47,577	1,323.8
Seguridad y Protección Ciudadana		59,150.70	60,150.70	1,000.0
Entidades no Sectorizadas	9,083	10,776	11,382	606.6
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	735,759	759,384	759,760	376.4
Salud	124,267	128,589	128,826	237.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	31,021	29,664	29,869	205.5
Provisiones Salariales y Económicas	112,997	131,301	131,477	176.5
Cultura	12,894	13,368	13,517	150.0
Trabajo y Previsión Social	43,269.10	28,756.40	28,860.75	104.3
Gobernación	60,783	5,805	5,892	87.4
Comisión Federal de Competencia Económica	583	590	581	-8.3
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,809	1,911	1,874	-37.0
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	900	927	877	-50.0
Instituto Federal de Telecomunicaciones	1,500	1,730	1,541	-188.8
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	2,695.90	3,100.20	2,792.23	-308.0
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	51,345	43,830	43,330	-500.0

	Aprobado 2019	PPEF 2020	PEF 2020 (Dictámen)	Dif Dictámen 2020 vs PPEF 2020
Instituto Nacional Electoral	15,363	17,732	16,661	-1,071.6
Poder Judicial	63,657	68,633	67,305	-1,327.4
Fiscalía General de la República	15,351.10	18,202.20	16,702.19	-1,500.0
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	21,745	24,000	21,500	-2,499.8
Deuda Pública	542,962	543,349	538,349	-5,000.0
Gasto Bruto total	6,597,168.20	6,942,353.90	6,953,750.33	11,396.4

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria. Se usa el deflactor del PIB de 1.036 de los criterios de política económica 2020.

Propuestas económicas para escapar de la recesión

A) Gobierno (principales)

- 1) Eliminar el subejercicio de obra pública de 9 mil 116 millones de pesos que detona desarrollo económico.
- 2) Eliminar el subejercicio de obra pública 2 mil 512 millones de pesos que detona desarrollo social.
- 3) Eliminar el subejercicio de obra pública, inversión de capital y de inversión por más de 6 mil 279 millones por parte del gobierno.
- 4) Elevar a 5% del PIB (787 mmdp) para 2020 en gasto de obra pública que detona desarrollo económico como son las carreteras, etc., y reducir el gasto a programas de clientelas electorales.
- 5) Acelerar el pago a proveedores del sector público.
- 6) Dejar de elevar el gasto presupuestal destinado a Pemex y permitir los Farmouts entre Pemex y los privados, esto podría acelerar la inversión productiva y bajar la presión crediticia de México.
- 7) Reducir la contratación de deuda, en 10 meses se ha contratado 82% de lo que contrató EPN en su primer año de gobierno. Crece más la deuda que la economía.

B) Empresas e individuos

- 1) Reducir el ISR gradualmente a las empresas e individuos a una razón constante en los próximos años.
- 2) Incentivar a las empresas bajo el esquema de deducciones a la inversión de activos físicos, lo cual logrará expandir su capacidad productiva.
- 3) Acelerar las licitaciones de los principales proyectos de obra pública y la creación de APPs para que la inversión privada aporte al crecimiento económico.
- 4) Crear esquemas de incentivos de deducibilidad de más del 60% a las prestaciones sociales en las empresas.
- 5) Disminuir la incertidumbre política y económica por parte del Gobierno federal, y fortalecer el Estado de derecho, lo cual mejoraría el entorno económico de las inversiones.
- 6) Reducir el IEPS a gasolinas.
- 7) Elevar el gasto a los grandes productores del campo y no solo a los pequeños productores.
- 8) Elevar la mejora de competencia en los mercados por parte del gobierno.
- 9) Elevar los esfuerzos para erradicar la informalidad. **B**

Límites del Poder Ejecutivo y/o constitucional para modificar las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho

Fabiola Alejandra Pazos Arce

Introducción

Aun cuando el tema principal son los límites que tiene el Poder Ejecutivo, debemos tomar siempre en consideración que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, su génesis refiere al propio Congreso de la Unión, en su carácter de Órgano Reformador de la Constitución y como tal su función es dar a las reformas o adiciones el carácter de Ley Suprema de la Unión en la medida en que no contravengan la parte dogmática.

Así, el Congreso de la Unión en sus dos cámaras y las legislaturas de cada estado de la República Mexicana, cuando actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, respetan las normas del procedimiento de reforma

contenidas en el artículo 135 constitucional, ya que es el Estado mexicano, a través de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión con la aprobación de la mayoría de la legislaturas locales en conjunto con la Ciudad de México, quienes tienen el mandato que la propia Ley Suprema otorga de realizar todos los cambios y transformaciones que resulten necesarias, en la estructura económica, social, política y cultural del país.

Por ello, el presente trabajo tiene como objetivo principal el exponer una visión del constituyente permanente en el Poder Legislativo y como éste se encuentra limitado por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para no

poder reformar la norma máxima que rige al Estado mexicano y que únicamente a través de ciertos mecanismos se puede llegar a la modificación de la Constitución Federal.

Es cuando resulta necesario advertir la importancia y trascendencia de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y comprobar si la misma cumple con un mandato constitucional establecido en los artículos 75 y 127, fracción VI, de la citada Carta Magna.

Para que se pueda modificar la Ley Suprema, resulta necesario saber cómo se integra el Congreso de la Unión así como la integración de las legislaturas locales y de la Ciudad de México, a fin de poder observar las dos terceras partes de los individuos

presentes en el Congreso de la Unión, y de ahí pasar al siguiente paso que resulta la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados así como la de la Ciudad de México.

Con base en la exposición anterior, es de congratular la tarea realizada por el Poder Legislativo federal ya que hasta el momento no existían reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos.

Ahora, el 24 de agosto de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la Constitución Federal para establecer los límites constitucionales a las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Así, el 13 de septiembre de 2018, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, aprobó un ordenamiento cuyo contenido es trascendental para el Estado mexicano, como lo es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Debe enfatizarse que la tarea realizada por el Poder Legislativo federal es de destacarse, pues hasta el momento había una ausencia de reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos que propiciaba que cualquier gasto que se hiciera en esta materia fuera

potencialmente arbitrario, puesto que la inexistencia de una regulación no garantizaba que se cumpliera con los principios que deben disciplinar las retribuciones a las que tiene derecho todo trabajador al servicio del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución General de la República.

Así, se podrá observar que el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaría de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, en esencia contiene:

- Fija los alcances de lo que se entiende por remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional, en relación con las excepciones que prevé la fracción III del artículo 127 constitucional, por cuanto alude al trabajo técnico calificado o por especialización en su función; y
- Comprende la regulación particular que requieren las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, Poderes Judiciales locales y de órganos constitucionales autónomos.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

Debemos apreciar que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previa a su aprobación, se ciñó a parámetros previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha legislación, se justifica por la necesidad del Estado en regular un tope máximo en las remuneraciones que perciben todos los trabajadores al servicio del Estado, por ello, a fin de evitar conductas indebidas y actos de corrupción, es que se modifica también, y se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter, cuyo objeto es regular las señaladas remuneraciones que perciben funcionarios públicos integrantes de los tres Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como lo de los miembros de los órganos autónomos, y entidades públicas prestadoras de servicio, abarcando todos los organismos y dependencias del Estado.

Es evidente la necesidad de una norma que regule las percepciones, y es por ello que se da con claridad la justificación en el esfuerzo de los

legisladores para evitar los malos usos de atribuciones conferidas por diversas autoridades y señalar claramente la retribución a que deben de estar sometidos los servidores públicos del país.

III. Objetivos de la investigación

Considerar siempre que toda política pública o acto de gobierno, para alcanzar el beneficio social, entre otros factores, debe contar con un marco normativo sólido que le permita alcanzar sus objetivos de una forma respetuosa y apegada al bloque de constitucionalidad prescrito en el artículo 1 de la Norma Suprema.

Ante lo anterior, apreciar claramente la importancia de la prestación de servicios de los servidores públicos y bajo este contexto, observar con toda claridad que resulta necesario establecer normas claras que regulen las remuneraciones que perciben todos los trabajadores al servicio del Estado, de forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad que rige en nuestro país. Así, como lo mandata el artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal.

Observar que para la expedición de una Ley Federal, el legislador tiene que ceñirse previamente a los parámetros establecidos en la Constitución y advertir que la Ley Federal de

Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter, cuyo objeto es regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los Poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos que resultan de un esfuerzo para evitar los malos usos de atribuciones conferidas por diversas autoridades y señalar claramente la retribución a que deben de estar sometidos los servidores públicos del país.

En el caso particular, el 5 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter, cuyo objeto es regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional, a la vez que sancionar los actos de remuneración ilícita.

Y con ello, apreciar el trabajo realizado por constituyente permanente y el esfuerzo realizado por el ejecutivo para cumplir el fin de un mayor beneficio social.

Se parte de la premisa de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 Y 127 constitucionales desarrolla las disposiciones establecidas en los artículos señalados, los cuales derivaron de la reforma de 2009, la cual ordenó, en su artículo cuarto transitorio, que la ley reglamentaria fuera emitida dentro de los 180 días siguientes al día de su publicación, la que se dio el 24 de agosto de 2009. Es decir, el Congreso estuvo en mora desde marzo de 2010.

Asimismo, advertir que se estableció la obligación al Congreso de la Unión y los congresos locales en el ámbito de sus competencias, para expedir las leyes respectivas para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación respecto de las remuneraciones.

Por lo tanto, hay que observar que el salario tiene un papel primordial en la economía por varias razones.

1. Porque opera como referencia para el intercambio económico entre el sector laboral y el patronal.

2. Por la influencia que ejerce sobre otras variables económicas, tales como: el nivel de empleo, la evolución de los precios, el consumo, el ahorro, y el nivel de vida.

3. Por la importancia que tiene en la determinación de la competitividad de un país, vía los costos de producción.

En el caso de nuestro país, diversas dependencias del gobierno tienen desde hace tiempo a su cargo la tarea de generar estadísticas sobre salarios y remuneraciones.

Por lo anterior, que México cuente con una diversidad importante de indicadores sobre ese concepto. Dichas guías cubren segmentos distintos del mercado de trabajo y representan medidas de fenómenos específicos relativos a la evolución del pago que reciben obreros y empleados por sus servicios.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

¿Impone el artículo 127 de la Constitución Federal principios centrales a desarrollar en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos?

¿Existe libre configuración para el Poder Legislativo en el presente caso?

¿Qué reglamentación que debe implementar el Congreso

de la Unión para expedir normas, el caso específico la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos?

¿Cuál es la remuneración adecuada, equitativa y proporcional que deben tener los servidores públicos, como agentes activos que con su labor propician el Estado de Derecho?

1. El artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como los diversos 217 Bis y 217 Ter, adicionados al Código Penal, ¿resultan violatorios a los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación?, ¿establecen una distinción injustificada e imponen una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita? Así, en el presente análisis se advertirá la:

a) Vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad por una redacción ambigua e imprecisa.

b) Vulneración a los derechos de igualdad y no discriminación por la distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las fuerzas armadas y los que no lo son.

c) Vulneración al derecho fundamental a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, por remisión errónea.

2. El Capítulo V de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, denominado “Del control, de las responsabilidades y las sanciones” –artículos 13 al 17– ¿vulnera el derecho de seguridad jurídica? Analizando en el presente trabajo si en razón de que establece una doble regulación y/o genera un parámetro diferenciado respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues las mismas ya fueron establecidas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades conferidas por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, al expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas se podrá advertir el:

a) Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

b) Parámetro constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

3. El artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene una redacción ambigua e imprecisa, de

manera que permite la discrecionalidad en su aplicación, aunado a que engloba los préstamos y créditos otorgados a los trabajadores como elementos de las remuneraciones de los servidores públicos y restringe el acceso a dichas prestaciones, contrario al texto constitucional, aunado a que realiza una distinción injustificada respecto de su concesión a favor de los trabajadores de mando y de enlace, por lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica, seguridad social, igualdad, no discriminación, así como de los principios de previsión social y legalidad.

4. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en su totalidad, carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado en los presupuestos correspondientes, lo que podría dar pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de la misma; por lo tanto, incumple con el mandato de los artículos 127 y 71 constitucionales y transgrede los derechos de seguridad jurídica; y la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno.

a) Omisión legislativa parcial, que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

b) Transgresión a los derechos fundamentales de irreductibilidad salarial y remuneración en términos de los principios establecidos en el artículo 127 constitucional.

c) Incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano previstas en los artículos 1, 47, párrafo tercero de la Constitución, de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para ello, debemos de partir de los antecedentes más próximos que resultan del proceso legislativo de los artículos 75 y 127 de nuestra Constitución Política Federal.

A saber, el 9 de noviembre de 2006, a iniciativa de diversos senadores de múltiples grupos parlamentarios, se presentó una propuesta de una nueva política de sueldos en la administración pública.

Dicha propuesta, contenía como objetivo principal el de fijar una remuneración neta máxima para todos los servidores públicos del país, en la cual se incluía también a muchos funcionarios de

organismos, empresas e instituciones de cualquier género que participaban del erario público.

En efecto, la Ley es aplicable a todos los funcionarios públicos integrantes de los tres Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, miembros de los órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral (INE), Banco de México (Banxico), Universidades Autónomas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), paraestatales como Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), y entidades públicas prestadoras de servicios como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), abarcando a todos los organismos y dependencias del Estado.

Respeto de los servidores públicos de los estados se les aplicaría los límites por mandato de la propia Constitución Federal, sin embargo, cada legislatura local, tendría que hacer diversa reglamentación expedida por su propia legislatura.

La remuneración que ahí se propuso incluiría todo tipo de percepción en dinero o prestación, ya sea en especie o material, de tal manera que

se pudiera combatir el uso de los recursos públicos para gastos que, en realidad, según criterio establecido, eran para uso o de carácter personal.

Así también, se propuso un emolumento anual que no fuera más allá de treinta y tres mil veces el salario mínimo general diario determinado para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, al considerar que las condiciones reinantes en el país y que, previsiblemente, no cambiarán totalmente durante algunos lustros, esa remuneración máxima resultaba suficiente, decorosa, moderada, equilibrada, aun cuando para algunas personas podría ser todavía demasiado alto e inverosímil.

Dicho en otras palabras el sueldo consistente 120 mil pesos mensuales equivalente a treinta y tres mil veces el salario mínimo, más aguinaldo, da un total cercano al millón seiscientos mil pesos al año, en el entendido que únicamente los más altos rangos y jefes de Estado percibían tal numerario y de dicho rango los colaboradores o subordinados percibirían menor remuneración, sin rebasar jamás el tope máximo establecido antes señalado.

La iniciativa antes referida planteó la posibilidad de que ninguna autoridad pudiese conceder jubilaciones, pensiones o haberes de

retiro a favor de persona alguna.

Lo anterior, considerando que se actuaría al margen de la ley, pues de facto ya existían en el Estado mexicano, ciertas prestaciones como jubilaciones y pensiones concedidas por mandatarios a favor de sus antecesores y o de otras personas, destacando que eso ya no se podría generar en ningún ámbito del país. Aspecto en específico que la ley marca y en el cual quita las jubilaciones de funcionarios públicos que no tengan fundamento legal o determinado por contrato colectivo o establecido en las mencionadas condiciones de trabajo.

Lo anterior, lo podemos advertir de la siguiente transcripción:

“La política del sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como en las entidades públicas de todo género y los poderes de las entidades federativas e, incluso, en los ayuntamientos ha sido, hasta ahora, la discrecionalidad, es decir, la ausencia de una auténtica política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas.

“A través de las leyes y de los presupuestos de

egresos sería posible establecer criterios y crear, así, una política de sueldos públicos, pero es necesario fijar una percepción máxima para todas las esferas públicas de México, tanto de la Federación como de las entidades federativas y los municipios, así como para toda clase de instituciones y organismos públicos de cualquier naturaleza jurídica.

“En realidad, el establecimiento de un tope máximo en los sueldos es indispensable debido a que muchas remuneraciones son actualmente demasiado altas y a que, en numerosas dependencias y organismos, el sueldo es adicionado con otras percepciones que también se deciden con total discrecionalidad y muchas veces en violación de los presupuestos.

“En el país sigue prevaleciendo la cultura del patrimonialismo de los recursos públicos en las altas esferas de la administración y en los poderes del Estado y otros organismos. Se ha sustentado, incluso, el criterio de que el sector público debe brindar sueldos iguales a los de grandes empresas con el propósito de contar con personas altamente capacitadas que, con percepciones menores, no

aceptarían desempeñar cargos o empleos públicos. Este argumento es falaz, ya que en el país no existen tantos puestos de dirección de grandes empresas ni todas las personas altamente capacitadas están dispuestas a trabajar para tales grandes empresas.

“En comparaciones internacionales, incluso con países ricos, México se encuentra entre quienes mejor pagan a quienes desempeñan altos cargos en el Estado. Esto se debe a que en muchos lugares del mundo la sociedad está vigilante y exige moderación en los sueldos de sus dirigentes y altos empleados.

“Se ha dicho también que los altos sueldos de los

jefes obedecen a la necesidad de evitar la corrupción, lo que no parece que haya funcionado en nuestro país, al tiempo que no se ha considerado necesario para combatir el fraude y el robo de los bienes públicos en otros países.

“La dignificación de la función pública atraviesa por sueldos adecuados y transparentes, que no sean aumentados a través de argucias administrativas, las cuales son en realidad prebendas, canonjías, privilegios de los jefes.

“Para establecer la base de una política de sueldos de carácter nacional es preciso modificar la Constitución, pues no existe otra forma de lograr que los estados y municipios deban

acatar un tope máximo de percepciones.

“Muchos políticos mexicanos se han pronunciado a favor de establecer un máximo en los sueldos, pero el Congreso no ha hecho hasta ahora el menor caso. Algunos han dicho que nadie debe ganar más que el Presidente de la República, pero resulta que éste gana demasiado y cubre sus necesidades más mínimas con fondos públicos, lo que, en muchas ocasiones, también hacen sus colaboradores”.

Lo que concluyó en la adición de dos párrafos al artículo 75 de la Constitución Federal el 24 de agosto de 2009, para quedar de la siguiente forma.

Anterior	Modificación
<p>Art. 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.</p>	<p>Art. 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.</p>
	<p>(Adicionado, D.O.F. 24 de agosto de 2009) En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.</p>

	<p>(Adicionado, D.O.F. 24 de agosto de 2009)</p> <p>Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.</p>
--	--

Se advierte del artículo transcrito que tiene por objeto establecer una garantía de la función pública relativa a la continuidad presupuestal de las remuneraciones de los servidores públicos.

Se observa de igual manera que le fueron adicionados dos párrafos.

El párrafo segundo se liga con el texto del punto: “el señalamiento de las retribuciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá respetar las bases del artículo 127 y sujetarse a las leyes que en la materia expida el Congreso de la Unión”.

Por lo que hace al último párrafo, señala un deber para todos los poderes y órganos: la inclusión de los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos en los proyectos de los presupuestos.

En el caso particular del tercer párrafo, se especificó en él que el Poder Ejecutivo,

el Poder Legislativo y el Poder Judicial, todos de la Federación, y los organismos constitucionales autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos, deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, dentro de sus proyectos de presupuestos.

Señalando además que dichas propuestas observarán el procedimiento señalado en la fracción IV del artículo 74 para la aprobación del presupuesto de egresos, así como las demás disposiciones legales aplicables.

En el tema en particular en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se estableció que de ninguna forma se concederían ni mucho menos se cubrirían pensiones o jubilaciones, así como tampoco se cubrirían haberes de retiro o pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en

el desempeño de la función pública, amén de que dichas prestaciones se encontraran asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

Tan situación quedó prevista de la siguiente manera:

“Capítulo IV

De las percepciones por retiro y otras prestaciones (Reformado primer párrafo, D.O.F. 12 de abril de 2019)

Artículo 10. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones, haberes de retiro o pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en el desempeño de la función pública sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo”.

La inexistencia de una regulación no garantizaba que se cumpliera con los principios que deben disciplinar las retribuciones a las que tiene derecho todo trabajador al servicio del Estado

En diversa iniciativa que se publicó en la *Gaceta* del Senado el 25 de enero de 2007, se propuso también modificar el artículo 127 constitucional, tal iniciativa señaló en esencia que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función con base en diversos principios como lo serían, la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, lo cual se puede apreciar de la transcripción siguiente:

“No hay que olvidar que uno de los asuntos que mayormente indigna a la población está asociado con los ingresos extremadamente elevados y desproporcionados que se asignan a ciertos servidores públicos en algunos ámbitos de gobierno. Sobre todo tratándose de regiones en los que se viven condiciones de verdadera miseria y en donde la carencia de servicios públicos para diversos sectores es abrumadora.

“Por ello, en la iniciativa se recoge, por un lado, el

actual principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; pero, por otro lado, se establece que los límites mínimos y máximos de tales remuneraciones se deberán precisar, año con año, en los respectivos presupuestos de egresos.

“Adicionalmente se elevan a rango constitucional los principios a los que habrá de sujetarse la asignación de remuneraciones, como lo serían, la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Al efecto, en la iniciativa de ley, se desarrollan y se otorga de un contenido concreto a cada uno de tales principios.

“Cabe señalar que el establecimiento de los criterios que definan los rangos sobre los cuales debe determinarse la remuneración en el artículo 127 de la Constitución es un paso de innegable importancia en el proceso de

transparencia en el ejercicio del poder. Dichas regulaciones permitirán a los órganos encargados de fiscalizar el gasto y a los ciudadanos en general, tener conocimiento de los parámetros dentro de los cuales oscilan los ingresos de sus servidores.

“Una parte fundamental de la propuesta de reforma consiste en que existan comités de expertos, tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local, que participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos. Esto tiene como finalidad permitir la participación de la sociedad en un tema que le es particularmente sensible y, al mismo tiempo, contar con criterios técnicos en la elaboración de los manuales de remuneraciones, que incluyen los tabuladores de los trabajadores al servicio del Estado”.

Lo anterior, dio como resultado esta modificación al artículo 127 de la Constitución Federal:

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Anterior	Modificación
<p>(Reformado, D.O.F. 10 de agosto de 1987)</p> <p>Art. 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.</p>	<p>(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 De enero de 2016)</p> <p>Art. 127.- Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.</p>
	<p>(Reformado primer párrafo, D.O.F. 24 de agosto de 2009)</p> <p>Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:</p>
	<p>(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)</p> <p>I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.</p>
	<p>(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)</p> <p>II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.</p>
	<p>(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)</p> <p>III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.</p>
	<p>(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)</p> <p>IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.</p>

	<p>(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)</p> <p>Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.</p>
	<p>(Reformada, D.O.F. 29 de enero de 2016)</p> <p>El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.</p>

Como se puede advertir el artículo 127 referido, se adapta a la nueva relación de entes públicos integrantes del Estado y detalla el régimen de las remuneraciones de los servidores públicos, mediante las bases que agrega.

Impone la prohibición de que ningún servidor público obtendrá una remuneración igual o mayor que la percibida por su superior jerárquico, con la salvedad de los casos en que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos

Se establece en él un amplio ámbito de aplicación:

- El universo de servidores públicos de la Federación, Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Justicia
- De los estados, de la Ciudad de México
- De los municipios, de sus entidades y dependencias,
- De instituciones y órganos autónomos, y
- De cualquier ente público.

Los cuales recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, agregándose que será proporcional al grado de sus responsabilidades.

También, señala que los sueldos serán determinados anualmente en los presupuestos de egresos correspondientes, lo que viene a ser una orden para quienes deben preparar los proyectos de dichos presupuestos.

No hay que perder de vista que la fracción IV del artículo mencionado es acorde al diverso numeral marcado con el número 10 que se transcribió con antelación, en el cual se hace referencia a las pensiones y jubilaciones de Ley, ya que únicamente serán concedidas dichas prestaciones cuando estén asignadas por ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, siendo excluidos los servicios de seguridad social que

requieran los servidores públicos, en razón de su cargo.

La fracción V del citado artículo 127 de nuestra Carta Magna, obliga a la publicidad de las remuneraciones y sus tabuladores, los cuales deberán señalar puntualmente la totalidad de sus elementos fijos y variables, tanto en efectivo como en especie.

La última fracción del citado artículo determina una facultad coincidente para los poderes legislativos Federal y de los estados, así como para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que, en sus respectivos ámbitos competenciales, expidan las leyes reglamentarias.

En la misma fracción se hace una reserva específica respecto a las sanciones penales y administrativas que repriman las conductas que incumplan o eludan los nuevos imperativos constitucionales en materia de remuneraciones de los servidores públicos.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

En nuestro sistema constitucional, la producción de las leyes es facultad exclusiva de los órganos legislativos; es un conjunto de actos del Congreso de la Unión quien actúa como representante de la voluntad general y de las entidades federativas.

El trabajo analizará un tema solamente constitucional, sin abarcar ningún tema de convencionalidad, pues como se dijo en un principio, es de congratular al poder legislativo ya que es hasta este momento histórico que se regula el salario de los trabajadores al servicio del Estado como funcionarios de él, ya que no existían reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos. Así no se transcriben los artículos 217 y 75 de la Constitución Federal, debido a lo extenso de los mismos y por ello se sintetizan únicamente.

Ahora, con la precisión realizada, en el análisis que se hará más adelante nos basaremos en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1º, 75, 115, 116, 122, 123 y 127),
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos,

Derechos que se analizan.

- Derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a una remuneración, anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades.
- Principio de taxatividad.
- Principio de legalidad.
- Principio de progresividad.
- Principio pro persona.
- Garantía del debido proceso en materia de responsabilidades administrativas.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos.

VI. Formulación de hipótesis

En la Ley fundamental que se analiza se fija en su texto constitucional que el titular del Ejecutivo federal constituye el parámetro máximo del salario que recibirá la totalidad de los servidores públicos en los Estados Unidos Mexicanos.

Así, se advertirá de la transcripción de diversos artículos constitucionales que nuestra máxima ley no establece parámetros objetivos que de alguna manera garanticen el derecho de todas y todos los trabajadores

al servicio del Estado a una remuneración acorde al bloque de regularidad constitucional.

Del artículo 127 de la Constitución federal en esencia puede advertir lo siguiente:

1. Que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades (párrafo primero);
2. La remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (segundo párrafo);
3. Se entiende por remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (base primera, fracción I);
4. Ningún servidor público podrá recibir remuneración

mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto consiguiente (base segunda, fracción II);

5. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que:

a. El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos;

b. Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;

c. La remuneración sea derivada de un trabajo técnico calificado;

d. O por especialización en su función;

e. La suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República (base tercera, fracción III);

6. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que estos se encuentren asignados por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, además de que estos conceptos no formarán parte de la remuneración (base cuarta, fracción IV);

7. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (base quinta, fracción V);

8. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del precepto y las disposiciones constitucionales relativas; así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido (base sexta, fracción VI).

De los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta precisar en el presente trabajo que los objetivos buscados son los siguientes:

- La política de sueldos en la administración pública, los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación y otros, siempre ha sido discrecional, de ahí la importancia de que en las leyes y en los presupuestos de egresos se establezcan criterios para evitar dicha discrecionalidad;
- El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado

cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades conferidas, por lo que deberán obtener un ingreso digno;

- La ley que emita el Congreso definirá directamente el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, por lo que deberán establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones;

- Los principios a que se sujetarán las remuneraciones, consisten en que éstas serán adecuadas, irrenunciables y proporcionales; por lo que estarán sujetas a los diversos principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, los que deberá desarrollar la ley;

- Se procurará la existencia de comités de expertos tanto en el ámbito federal, como en el local, que participen en la determinación de las remuneraciones y los tabuladores correspondientes, a fin de contar con criterios técnicos en su elaboración;

- Dentro de los límites y controles impuestos, las remuneraciones se deben formular de acuerdo a las disposiciones aplicables a cada ente público, según su normativa;

- La remuneración del titular del Poder Ejecutivo federal será el referente máximo para la fijación de remuneraciones, lo que no significa una preeminencia de ese Poder frente a los otros;
- Este referente debe considerar, necesariamente, el total de percepciones que más allá de lo nominal, recibe el Presidente de la República, esto es, toda asignación que en efectivo o en especie se incluya por dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones o cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo de su trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, monetizándolos para alcanzar integralmente el monto real total que por ingreso se le entrega o devenga en cualquier forma;
- La remuneración debe responder a criterios objetivos y de grado de responsabilidad y nivel jerárquico;
- Las leyes que regulen los salarios de los servidores públicos contemplarán las políticas de salarios, lo que no restará a la facultad de la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido

creado por ley, pues en realidad se busca crear un mecanismo para que en esas leyes se preserve el derecho de todo servidor público a recibir una remuneración justa;

- La determinación de los sueldos debe responder a criterios técnicos que conjuguen el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, así como el costo de vida real;
- Los servidores públicos tienen derecho a percibir un salario digno que les permita desarrollar sus planes de vida y garantizar lo mismo para su familia;
- Se debe fijar un tope máximo a los salarios de todos los servidores públicos y que ninguno de ellos pueda asignarse un salario como producto de su apreciación personal;
- Para las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación se debe atender a lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Federal que señala que no podrán ser disminuidas durante el tiempo de sus encargos;
- Relacionado con el párrafo que antecede, se subrayó la necesidad de incluir a los juzgadores de los Poderes Judiciales locales; y,
- Una norma constitucional no puede estar por encima

de otra de la misma naturaleza, por tanto, la reforma no afecta a lo dispuesto en el artículo 94 constitucional, y obliga a los servidores públicos del Poder Judicial a recibir una retribución acorde a lo que contendrá el diverso 127.

Resulta trascendental observar que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos amplía, la competencia del órgano legislativo local y de la Ciudad de México en materia de responsabilidades administrativas

Lo anterior, ya que en dicha materia la Ciudad de México a través de su poder legislativo únicamente podía legislar en el caso de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia de la Capital de la República

Como ya se expuso en líneas precedentes, el artículo 127 de nuestra Constitución Política Federal, recoge una facultad coincidente que involucra a la Federación, los estados y el Distrito Federal, a efecto de que emitan las correspondientes leyes reglamentarias de las disposiciones incorporadas a la Ley Suprema.

Así también, completan imperativos a los poderes y órganos encargados de formular los proyectos de presupuestos de egresos, de agregar tabuladores desglosados

Tanto constitucional como convencionalmente, la independencia judicial se ha protegido como pilar de la democracia y como contraparte del derecho de toda persona a acceder a una justicia imparcial, llevando aparejada –entre otras garantías– la estabilidad en el cargo y la irreductibilidad del salario adecuado

de las remuneraciones que deberían percibir sus servidores públicos.

Específicamente los artículos 116, 115, 122 y 123, podemos advertir en esencia lo siguiente:

- Artículo 115

Por lo que hace al régimen constitucional municipal, fue reformado el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, a fin de agregar la atribución de los ayuntamientos de aprobar sus presupuestos de egresos, que en éstos deberán incluirse los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, sujetándose a las disposiciones del artículo 127.

- Artículo 116

Por lo que hace al espacio de la estructura constitucional de los estados de la Federación, se adicionó un cuarto y quinto párrafo a la fracción II, del citado artículo de nuestra Constitución federal, dedicado al poder legislativo de cada uno de los estados, recorriéndose

en su orden los actuales cuarto y quinto.

El cuarto párrafo prevé la suposición ya existente en las Constituciones locales de cada uno de los estados, la cual radica en que las legislaturas locales tienen a su cargo la aprobación del presupuesto de egresos.

Dicha manifestación expresa deberá vincularse con el artículo 127 de la Ley Suprema, cuando los poderes legislativos señalen las remuneraciones de los servidores públicos, y de forma similar al tercer párrafo del numeral 75, se ordena a los poderes locales y a los órganos constitucionales autónomos de los estados que incluyan los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos en los proyectos de presupuestos a su cargo, y que sus propuestas deberán observar el procedimiento para la aprobación de los presupuestos de egresos, conforme a lo establecido en las constituciones y leyes de los estados.

- Artículo 122

Con relación a la Ciudad de México, el decreto de ley estableció la reforma del primer párrafo del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122 y la adición de un párrafo segundo en dicho inciso b), recorriéndose en su orden los que eran los párrafos segundo a quinto.

Lo cual, en su conjunto, se ordena, en primer lugar, a la Asamblea Legislativa que, al señalar las remuneraciones de los servidores públicos de la ahora Ciudad de México, deberá sujetarse a las bases contenidas en el artículo 127, y, en segundo término, a los órganos locales de gobierno y a los organismos con autonomía reconocida en el Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal a que incluyan en sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos.

Todas y cada una de las propuestas de remuneraciones y tabuladores tienen que observar el procedimiento

para la aprobación del presupuesto de egresos de la capital del país, hoy Ciudad de México, conforme las normas previstas en el Estatuto de Gobierno y en las leyes aplicables.

Así, de dicha reforma y adiciones al artículo 122 resalta la mención expresa, por vez primera, de los organismos con autonomía reconocida en el Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México, lo cual abre la posibilidad de instituir dichas figuras para el ámbito local.

También se reconoce en el Estatuto de Gobierno, como órganos dotados de autonomía de la Ciudad de México al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral.

Aun cuando el Estatuto de Gobierno sea omiso, sin duda, la Comisión de Derechos Humanos también debe ser considerada como un órgano autónomo, conforme lo establecido en el apartado B del artículo 102.

- Artículo 123

En cuanto al citado artículo 123 de la Constitución Federal, se reformó el primer párrafo de la fracción IV del apartado B del artículo 123, que prevé el derecho social de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y del gobierno de la Ciudad de México.

Se señaló en dicho apartado que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, incorporando, mediante la reforma de agosto de 2009, que la fijación salarial deberá atender lo dispuesto en el artículo 127 y en la ley reglamentaria respectiva, que, para este caso, serían dos: una para el ámbito federal y otra para la Ciudad de México.

Así también, se indicó que la Asamblea Legislativa tiene competencia expresa para legislar sobre este particular, de acuerdo con lo que se prevé en la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal.

Sin que pase desapercibido que las disposiciones del apartado B del artículo 123 se ven reflejadas en los ámbitos de los estados y de sus municipios, conforme lo disponen los artículos 116, fracción VI, y 115, fracción VIII, de la propia Ley Suprema por lo que la reforma introducida a la fracción IV del apartado B también repercute en los regímenes burocráticos de esos ámbitos.

I. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Llama la atención para este análisis, la significación que el Poder Reformador expresó sobre legislar en materia de remuneraciones de los

servidores públicos para establecer criterios que eviten la discrecionalidad en la fijación de los montos respectivos, bajo los principios de que el sueldo del titular del Poder Ejecutivo federal será el referente máximo y que toda retribución deberá ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada servidor público.

Lo anterior, ya que el establecimiento de un límite en los sueldos resulta indispensable en virtud de que muchas remuneraciones en la actualidad son muy costosas ya que, en diversas dependencias y organismos públicos del gobierno, el sueldo es adicionado con otras percepciones que también se deciden con total discrecionalidad y muchas veces en violación de los presupuestos.

Los fines que buscó el Constituyente Permanente explican que en la fracción VI del artículo 127 constitucional se haya establecido que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del propio artículo y de las disposiciones constitucionales relativas. Lo que significa que, sabedor de la importancia de lo dispuesto en la Constitución, puntualizó los principios que deben regir en el pago de toda

remuneración en el servicio público y, por tanto, ordenó la expedición de leyes ordinarias para hacer efectivos éstos, ponderando lo dispuesto en esa norma con los demás artículos constitucionales que tienen impacto con la regulación del servicio público y su remuneración, entre otros, los diversos 94 y 123 de la propia Carta Magna.

En otras palabras, el Constituyente ordenó al Congreso de la Unión que emita una ley que haga efectivos los principios aludidos, en armonía con todo el esquema constitucional aplicable.

De los antecedentes antes descritos se observa que el 24 de agosto de 2009, se publicó la modificación al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y gracias a dicho proyecto se modificó el marco constitucional hasta entonces establecido y fijó las remuneraciones de todos los servidores públicos del país –en los ámbitos federal, estatal y municipal–, a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

Con base en dicho proyecto el 13 de abril de 2010, el grupo parlamentario del PRD, presentó como proyecto de ley la “iniciativa con proyecto de decreto por el

que se expide la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos”, la cual fue en esencia fue por la razón siguiente:

“Advertimos entonces que un modo de dignificar la función pública es el otorgamiento de sueldos adecuados y transparentes, evitando las prebendas, canonjías y privilegios de los funcionarios de altos niveles, quienes con el establecimiento de sobresueldos y otro tipo de emolumentos eluden la aplicación de la Constitución y anulan el control que corresponde al poder legislativo de las entidades federativas y a la Cámara de Diputados al establecer la remuneración anual de los cargos creados por ley, como lo establece expresamente el artículo 75 constitucional”.

Así, el lunes 5 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, del artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos señala:

Artículo 6. Para la determinación de la

remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:

(Reformada, D.O.F. 12 de abril de 2019)

I. Ningún servidor público obligado por la presente ley recibirá una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

IV. Las unidades de administración de los órganos públicos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, dictaminan la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones conforme a lo siguiente:

(Reformado [n. de e. este párrafo], D.O.F. 12 de abril de 2019)

a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifestará por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público. Si la recibe, formulará solicitud de compatibilidad en la que señalará la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes públicos, las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.

(Adicionado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

La solicitud de compatibilidad observará las determinaciones generales de la Secretaría de la Función Pública, conforme lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La compatibilidad se determina incluso cuando involucra la formalización de un contrato por honorarios para la realización de actividades y funciones equivalentes a las que desempeñe el personal contratado en plazas presupuestarias, o cuando la persona por contratar lo ha formalizado previamente en diverso ente público;

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información requerida para obtener un dictamen de compatibilidad favorable a sus intereses, queda sin efectos el nombramiento o vínculo laboral conforme a las disposiciones aplicables. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.

Del citado numeral se advierte que enumera, entre otras cosas, las bases para la determinación de la remuneración de los servidores públicos.

Asimismo el citado precepto cita que ningún servidor público puede tener remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de: el desempeño de varios puestos, un contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, un trabajo técnico calificado y un trabajo de alta especialización, tal y como lo señala también el artículo 10 de la misma ley citado en el presente trabajo.

El diverso 7 de la misma Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se observa lo siguiente:

Artículo 7. La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, mismos que contendrán:

I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

b) Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas que perciban los servidores públicos que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibirlas.

III. La remuneración total anual de los titulares de los entes públicos que a continuación se indican y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de éstos, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo:

- a) Cámara de Senadores;
- b) Cámara de Diputados;
- c) Auditoría Superior de la Federación;
- d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- e) Consejo de la Judicatura Federal;
- f) Banco de México;
- g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; (entre otras)...

(Adicionado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos indicados en esta fracción, sin perjuicio de la naturaleza y atribuciones que correspondan a los entes públicos respectivos, a falta de superior jerárquico, se considerará como equivalente al Presidente de la República.

(Adicionado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

En la definición de las remuneraciones se implementará una política de perspectiva de género, igualdad y no discriminación, a fin de que en

igualdad de condiciones, los sueldos sean los mismos entre mujeres y hombres.

Como podemos ver en el mismo se ordena que la remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, los cuales contendrán los tabuladores de remuneraciones mensuales, con los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, los montos de sueldos, salarios y prestaciones.

Así como que el presupuesto de egresos contendrá la remuneración total anual del Presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda; y que la remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fideicomisos públicos o afectos al Presupuesto de Egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo

dispuesto en la fracción I del propio artículo.

Por ello, al disminuir el monto de la remuneración de los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional se está ante una situación violatoria al principio de progresividad, reconocido en el artículo primero de la Constitución.

El principio de progresividad señala que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen, el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso.

La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.

Así cuando un Estado reconoce, respeta y satisface algún derecho fundamental, tiene prohibido reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o suprimir los ya existentes.

Los montos de la remuneración de los servidores

públicos no podrán ser disminuidos, si no progresivos, esto es: el monto de la remuneración debe ser mantenido o incrementado gradualmente; pues, de considerar lo contrario se transgrediría los límites establecidos en el artículo 123 constitucional y en la legislación federal laboral, respecto a los cuales no se toca el tema más que de manera fortuita o casual, ya que tales derechos implican un estudio en sí mismo.

Lo anterior, ya que del artículo 123 que consagra los derechos laborales adquiridos, existe una parte correspondiente a los trabajadores del Estado y otra en relación a los que laboran en la iniciativa privada, en dicho artículo se enuncian las bases mínimas para la seguridad social, los cuales se refieren a derechos, garantías y bases mínimas de los trabajadores en activo, tales como: duración de la jornada diaria, días de descanso, vacaciones, escalafón, salarios, etcétera, que en cada caso específico se debe tratar de manera particular.

Por otra parte, la fracción VI del artículo 127 constitucional, por cuanto prevé que el Congreso de la Unión debe expedir la ley que haga efectivo el contenido de esa norma y de las "disposiciones constitucionales relativas", lo que nos lleva al principio de división de poderes, a la

regulación en materia de remuneraciones para el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos.

Así, al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido de que la autonomía de gestión presupuestal de los entes autónomos y de los poderes es una garantía institucional indispensable para lograr los fines para los cuales fueron constituidos.

En este sentido, tanto constitucional como convencionalmente, la independencia judicial se ha protegido como pilar de la democracia y como contraparte del derecho de toda persona a acceder a una justicia imparcial, llevando aparejada –entre otras garantías– la estabilidad en el cargo y la irreductibilidad del salario adecuado; y en lo que concierne a los órganos constitucionales autónomos, la autonomía presupuestal y, por tanto, la capacidad de decidir la remuneración de sus servidores públicos responde también a la necesidad de garantizar la independencia de su funcionamiento interno para cumplir sus funciones técnicas especializadas.

Estas garantías que asisten tanto al Poder Judicial como a los órganos constitucionales autónomos, constituyen una obligación de contenido

constitucional y también convencional que el legislador federal debió de observar en los preceptos que se analizan de la Ley reclamada; en otras palabras, el legislador debió armonizar el principio de división de poderes en las vertientes antes descritas, en relación con el artículo 127 constitucional, para establecer criterios objetivos para determinar cuánto debe ganar el titular del Poder Ejecutivo, pues de ello depende la remuneración que corresponde al resto de los servidores públicos que integran todos los Poderes de la Unión; y sobre esa base, señalar también, los criterios, elementos y metodología aplicables para las retribuciones del resto de servidores públicos.

Los elementos o criterios objetivos que, por ejemplo, pueden impedir el ejercicio discrecional de esa facultad, consisten en tomar en cuenta, según la Corte las siguientes:

- Funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto;
- Independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico;
- Especialización;
- Riesgo asociado al desempeño de las funciones;
- Costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público;

- Índice inflacionario;
- Costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado;
- Posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés;
- La integración de un órgano autónomo y objetivo que defina lineamientos y fórmulas de cálculo, así como la posibilidad de revisión de las retribuciones según las circunstancias de las funciones que se desarrollen.

Los criterios antes señalados únicamente son enunciados que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación señala en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad que en su momento promovió tanto la Comisión de Derechos Humanos como parte del Poder Legislativo (en contra del proyecto de la Ley) el de lo que permitiría definir las remuneraciones de la forma más objetiva posible, serían entonces algunos parámetros que permitan una base objetiva que garantice a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades; y, en consecuencia, son criterios que impiden que los sueldos se fijen de manera discrecional.

Por otra parte, como se advierte de lo reseñado, lo establecido en el propio artículo 127 multicitado ordenó al Legislador prever en la ley de la materia:

- Los límites en las remuneraciones de los servidores públicos, en particular la remuneración total anual del presidente de la República.
- Un esquema transparente que establezca bases y parámetros objetivos y diferenciados para determinar una remuneración anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada uno de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado.
- Las reglas claras para que, con bases técnicas, se determinen las remuneraciones de acuerdo con el nivel de responsabilidad y funciones que realizan los servidores públicos, acorde inclusive a referencias internacionales, y
- Un esquema de sanciones, en el ámbito administrativo y penal, para aquellos que vulneren las disposiciones constitucionales en materia de remuneración de los servidores públicos.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

Se advierte que el objeto de la ley es la regulación de las

remuneraciones de todo servidor público y las que se otorguen en los órganos constitucionales autónomos y las empresas productivas del Estado, toda vez que el artículo 127 constitucional ordena la regulación de todo ente público en México.

La fracción VI del artículo 127 constitucional establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de ese precepto y de las disposiciones constitucionales relativas, esto es, se trata de una reserva clara de ley, un mandato específico al legislador de desarrollar en una ley reglamentaria lo dispuesto no sólo en el artículo 127, sino también lo previsto en los diversos 1, 94, 101 y 123 de la propia Constitución.

Con base en lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y otras disposiciones del mismo rango, se diera sentido y alcance a esos preceptos en la ley reglamentaria, a fin de establecer las bases uniformes para el cálculo de las remuneraciones en todos los poderes, unidades, y órganos propios del servicio público, para lo cual se previó que se debe partir de un referente máximo, en el caso, la remuneración del Presidente de la República, la cual debe observarse para la integración del resto de

retribuciones del servicio público.

En los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos se introdujeron hipótesis normativas que simplemente aluden a ese referente máximo, pero no existen otras que contengan los elementos técnicos, bases, procedimientos o metodologías que permitan establecer la remuneración del titular del Ejecutivo Federal, cuando el mandato de la Constitución es que el Congreso de la Unión debía desarrollar las bases previstas en el artículo 127 constitucional, a fin darle eficacia al sistema de remuneraciones del servicio público; y si bien el hecho de que los preceptos cuestionados repitan lo que prevé la Constitución no hace a la ley ordinaria inconstitucional, también lo es que las órdenes fijadas en ese precepto constitucional son claras, por cuanto el legislador debía contemplar supuestos normativos que desarrollaran no sólo ese precepto constitucional, sino el resto de disposiciones del mismo rango que impacten en el servicio público.

Dicho en otras palabras resulta innegable que la retribución del Presidente de la República es el referente que irradia en la fijación del resto de remuneraciones, pero con el fin de no distorsionar el sistema de remuneraciones el

Poder Reformador exigió proporcionalidad según las funciones y las responsabilidades, pero del examen integral de los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se desprende que sus supuestos normativos no permiten lograr ese mandato constitucional

Lo anterior es de observarse claramente pues no contienen los elementos, metodología o procedimientos para respetar la proporcionalidad, la cual se orienta en los grados de responsabilidad, pues a mayor responsabilidad la remuneración deberá incrementarse proporcionalmente, según se desprende de lo expuesto en el dictamen de la Cámara de origen y discusión correspondiente en el Pleno de ésta, por cuanto se expuso la necesidad de que los sueldos respondan a criterios técnicos que conjuguen por una parte, el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, expresión ésta que subraya la importancia de haber introducido el término “proporcional” en el texto del artículo 127 constitucional y, desde luego, la necesidad de que la Ley Reglamentaria desarrollara esa expresión para que las retribuciones sean congruentes con los niveles de responsabilidad.

Se observa de lo anterior, que tiene una relación que sobresale con un diverso mandato que permite que existan servidores públicos que puedan obtener una remuneración mayor a la de su superior jerárquico, para lo cual el Poder Reformador introdujo cuatro excepciones en la fracción III del artículo 127 constitucional, a saber, que el excedente de la remuneración:

1. Sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos;
2. Sea producto de las condiciones generales de trabajo;
3. De un trabajo técnico calificado; o
4. Por especialización en la función, con la condición de que la suma de esas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente y, desde luego, de que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

A pesar de lo palpable de los objetivos buscados con la reforma constitucional y los mandatos y bases plasmados en el

artículo 127 constitucional, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en los preceptos motivo de análisis, contiene hipótesis que no desarrollan el principio de proporcionalidad y las cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico; ni se regulan las otras características consistentes en que debe ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión que se desempeñe.

Se desprende que una de las finalidades del Estado es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos.

La Constitución ordena que las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas, además de que no pueden ser disminuidas, como se señaló en relación con el artículo 123 de la propia Constitución.

Se tuvo como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó eficacia y calidad en el ejercicio de la función

pública, de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.

Ello, ya que todo servidor público tiene derecho a una remuneración, así como los elementos que la integran, en los que se consideró que toda percepción que ingresa al peculio de una persona determinada como en el caso, un trabajador al servicio del Estado excluyendo los gastos que son propios de la labor que desarrolla y no ingresan a dicho fortuna.

Sin que pase desapercibido que un aspecto específico de la Ley es que disolvió las jubilaciones de funcionarios públicos que no tengan fundamento en el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, determinado por contrato colectivo o establecido en las mencionadas condiciones de trabajo. Lo cual afecta principalmente a todos los ex Presidentes de la República mexicana, cuyas pensiones estaban basadas en un decreto expedido por el propio titular del Poder Ejecutivo.

Finalmente, considero que tanto las reformas como adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resultan creadoras de un nuevo régimen al cual deberán de sujetarse las remuneraciones de los

servidores públicos del Estado mexicano.

A mayor abundamiento, el modelo constitucional analizado referente a las remuneraciones de los servidores públicos surge en una coyuntura de tipo restrictivo para la función pública.

Es evidente que hay afectaciones a la independencia de los poderes y entes públicos, pretendiendo disminuir arbitrariamente sus remuneraciones, así como dejar de advertir tentaciones demagógicas de fijar dichos emolumentos en cantidades ínfimas, a efecto de ostentar una supuesta honestidad que puede demeritar la eficiencia en el desempeño de la función pública. Lo que se traduce en una cantidad de demandas para que en la persona que recaiga tal afectación y ésta se encuentre en posibilidad de hacer valer los derechos que le competen a través de los medios de defensa implementados para ello. **B**

IX. Bibliografía

- Aguilar, Luis María. *Elementos de derecho procesal constitucional*, Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Carbonell, Miguel. *Compendio de*

derechos humanos: textos, prontuario y bibliografía. Editorial Porrúa / Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). *Bibliografía general sobre derechos humanos*. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos / Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa, 2007
- López Betancourt, Eduardo. *Derecho constitucional*, IURE Editores, 2018
- Navas, Antonia, and Castillo, Florentina. *Derecho Constitucional: Estado constitucional*, Dykinson, 2005.
- De Vega, Pedro, *La Reforma Constitucional y el Poder Constituyente*, Editorial Tecnos, 2000
- Salazar, Abaroa, Enrique Armando. *Derecho político parlamentario: principios, valores y fines*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Uribe, Arzate, Enrique, et al. *Génesis y prospectiva del poder constituyente en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Los atentados que han padecido las instituciones, actores y contrapesos de la democracia mexicana durante el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador se insertan en la tendencia de todo populismo de ir debilitando quirúrgicamente al sistema político, para con ello lograr un centralismo que permita al Ejecutivo un margen de maniobra donde las voces de la pluralidad sean sometidas a la voluntad del gobernante en turno.

Este peligroso y preocupante retroceso en la vida pública ha tenido numerosas víctimas durante los últimos doce meses, y en Bien Común hemos abordado los distintos agravios que ha padecido nuestro régimen político. En la presente edición dedicamos así nuestro Dossier a detallar cómo es que dos instituciones, la prensa y el municipalismo, han sufrido descalificaciones, la primera, y golpes desde el ámbito político y legal, el segundo, que confirman esa tendencia a concentrar poder, a negar aquella crítica que señala y denuncia, y en suma a construir un modelo que se aproxima a un autoritarismo al estilo de aquellos países que en este siglo XXI, y sobre todo en Latinoamérica, han padecido regresiones democráticas.

Con ambos análisis buscamos sobre todo contribuir al estudio de la realidad política de México en un momento en que se torna urgente sumar voces, información y crítica a un modelo que parece avanzar sin posibilidad de ser atajado, y al que si bien la oposición ha hecho frente por las vías legales y sociales a su alcance, se vuelve de primera importancia añadir actores, organizaciones y ciudadanía preocupada y ocupada por generar equilibrios frente a la actual administración.

El gobierno frente a los medios de comunicación

Juan Pablo Saavedra Olea

Las libertades sociales dentro de un determinado modelo de gobierno, corresponden exacta y matemáticamente al estado de maduración de su democracia interior. Aquellos países que contienen democracias más avanzadas, por regla general, mantienen una relación abierta y respetuosa con los medios de comunicación, entendiéndolos a éstos como una necesidad de carácter social y no de carácter político, que apunte al *establishment* político en turno.

Dentro de las democracias más aventajadas, además, las sociedades por sus características de desarrollo económico y social, también poseen independencia editorial, lo que les permite

abordar los diversos temas de la realidad acontecida particularmente de aquellos relacionados con la política del lugar. Esta independencia normalmente deriva de su independencia económica sobre los subsidios del gobierno para su subsistencia. Normalmente la educación y la capacidad económica de aquellos pueblos permiten desarrollar las actividades de los medios y del periodismo desde el punto de vista del interés público y del interés propio del medio, como una empresa al igual que cualquier otra, pero cuyo producto final será la información y que además, ese producto final se entiende con un grado importante de responsabilidad social y educativo para sus pueblos.

En democracias no consolidadas, como en el caso de algunos países dispersos por el mundo, el control de los medios de comunicación y la libertad de expresión de su población es prácticamente nulo o casi inexistente, pues, aunque sí exista la prensa, esta posee unos niveles de control prácticamente absoluto, donde los periodistas y los medios de comunicación se juegan la existencia si no siguen la línea editorial señalada por el gobierno. Incluso la misma prensa extranjera encuentra serios problemas para poder ejercer su profesión, como en diversas ocasiones lo narró el mismo Ryszard Kapusinski en varias de sus obras, evidentemente dentro de otro contexto

mundial diferente del nuestro, pero que para el caso del control político y social, siguiendo prácticamente el mismo.

En otro conjunto menos evidente podemos encontrar aquellos países, donde se encuentra a la mayoría de América Latina, donde sí existen democracias consolidadas pero cuyo proceso de maduración democrático está aún en evolución por la tierna edad de sus naciones, comparadas contra la mayoría de las democracias europeas occidentales. Estas democracias principalmente esparcidas por América Latina, el Suroeste Asiático y Europa del Este, principalmente, son democracias que poseen los elementos de las democracias más avanzadas en su forma de organización social y de gobierno, que también poseen amplias libertades en materia económica, pero que por su educación como pueblos, de resabios dolorosos en su pasado medio y el reciente, no han logrado consolidarse plenamente en sus instituciones y en su evolución, como naciones en todo el sentido democrático, aunque marchen hace lustros por este camino.

En ellos varios de estos hechos del pasado se continúan arrastrando en sus tibias democracias. Si bien, sí otorgan, al menos en las leyes, las garantías para el libre ejercicio de la función social del

periodismo y las actividades de los medios de comunicación, en los hechos su práctica está profundamente marcada por el autoritarismo y la imagen todopoderosa de los gobernantes en turno. Aunque la libertad de prensa está garantizada en las leyes, al igual que las garantías constitucionales para sus ciudadanos, la realidad en la práctica es distante aún de este cobijo constitucional, pues el ejercicio de la actividad periodística representa un grave peligro para la seguridad de los medios de comunicación y la vida de sus periodistas al realizar su trabajo. Sea que este peligro se origina desde la realidad de la delincuencia organizada o desde las estructuras del mismo poder gubernamental. En el caso de México, la transición se dió con la alternancia democrática en el año 2000, pero sin que desapareciera completamente ni uno ni otro supuesto por completo, sin embargo, es cierto que al menos hasta el año 2006 sí se vivió un equilibrio de libertades que no se han repetido nuevamente hasta hoy. A partir del año 2007 y hasta el presente, la balanza se inclinó paulatina y declaradamente hacia la violencia desde la delincuencia organizada y en algunos de los casos, desafortunadamente confundida a esta con la autoridad gubernamental.

¿Qué podemos inferir a partir de esta realidad, particularmente en México? La pregunta no es ciertamente fácilmente contestable y presenta varias vetas y aristas por las cuales pudiésemos andar, sin embargo, la principal causa me parece que deriva de un problema de falta generalizada de riqueza y de la desaparición lenta pero constante de una clase media consolidada.

Muchos opinarán ¿cuál es la relación existente entre la libertad de prensa, el ejercicio de los medios de comunicación y la problemática económica? pues bien, la respuesta es: lo tiene que ver todo.

¿Por qué? La respuesta recae en razones diversas de carácter social y político, que ahora no abordaremos a fondo, sin embargo, podemos decir que la prensa en México se desarrolló a partir de un polo opuesto al modelo norteamericano basado en libertades constitucionales de participación y democracia, y en el caso de México fue a partir de la necesidad política y de la comunicación entre facciones y los grupos de interés político nacional. A diferencia del modelo norteamericano, la libertad de expresión se entendió como una herramienta indispensable para la construcción de ciudadanía y de democracia, garantizado por sus padres

fundadores, y en México se ha entendido a ésta, básicamente, como una herramienta de carácter político gubernamental de control y represión, olvidando por completo su responsabilidad social en la construcción de ciudadanía para la construcción de los elementos de valor público hacia el público abierto que permitiesen crear juicios valorativos, respecto de sus gobernantes y de las necesidades propias de la ciudadanía. Al vaciar al ejercicio periodístico de esta clave fundamental, se le despojó de su utilidad social para ser solo herramienta de transmisor de una visión política particular, o la justificación de un sistema político y social no democrático.

Sin embargo, este control político encierra en su interior la perversión sobre la intención manipuladora de las masas para que se conduzcan en cierto sentido sin reparar en nada que afecte al interés del poderoso. Y este control destruye la libre competencia de los medios de comunicación como negocio y su calidad en el trabajo periodístico como un producto, pues la información se vuelve igual y plana dentro de todos los medios y no escucha más las voces de la sociedad, porque las ignora o porque las denostó desde sus editoriales. Evidentemente, como sucede en un mercado, rom-

pe el modelo de oferta y demanda, pues todo es igual para todos, al darse este fenómeno la ciudadanía, buscará otros espacios alternos para suplir la falta de oferta informativa, como sucedió en las redes del internet. Los medios por tanto dejan de vender propaganda a los particulares cada vez en mayor medida y comienzan a depender en la medida proporcional inversamente exacta del ingreso otorgado desde los gobiernos a cuyos intereses sirven y de los cuales reciben ahora la mayoría de sus ingresos, que se volverán indispensables para poder seguir subsistiendo y mantener así su gasto corriente operacional, aunque sea el mínimo indispensable. Este proceso perverso, completamente alejado de la finalidad social que comentamos anteriormente, centra su esfuerzo en el mercado disponible que les queda, es decir, el de la política.

El reportero de a pie, será el perjudicado más inmediato, pues el medio al encontrarse operando al borde de los números rojos, muy poco podrá pagar al reportero y éste a su vez no se esforzará por los contenidos, pues ya solo se centrará en producir "algo" para multiplicarlo en diversos espacios y de esta forma generar un ingreso que le permita vivir de alguna forma. Así los grandes recursos quedarán solo en manos de los

dueños de los medios, normalmente vinculados estrechamente al gobierno en turno y aquellos que realizan la labor periodística se verán obligados a producir más, por menos.

Pero al no existir una justa retribución a la labor del reportero éste perderá el interés por hacer periodismo de análisis y de crítica constructiva, con opiniones fundadas, contrastadas y verificadas. Aunado a la planitud de la oferta productiva, que en nada o poco se diferencian en contenidos, y que además no están ya en capacidad de poseer los recursos necesarios para realizar periodismo de investigación serio.

El periodista entonces cada día va perdiendo el sentido y su esencia social junto con la pérdida de sus capacidades económicas, ante la falta de trabajo y del desinterés de los dueños en los medios para cambiar esa dinámica, que aunque sea pobre, sí les genera riqueza a ellos, pero en detrimento de sus trabajadores y de la sociedad misma en su conjunto, en sus capacidades de crítica y de valoración de la realidad en sus naciones y democracias.

Estos modelos repercuten no únicamente en detrimento de la calidad del ejercicio periodístico y en su responsabilidad social, sino en todos los ámbitos de una nación,

Este control político encierra en su interior la perversión sobre la intención manipuladora de las masas para que se conduzcan en cierto sentido sin reparar en nada que afecte al interés del poderoso

pues un modelo de autoridad, se replica en todos los ámbitos de la sociedad en beneficio de su subsistencia. Afecta no solo la realidad del periodista de a pie, sino de todo ciudadano de a pie, y en México esto representa millones de personas con la pérdida de sus capacidades económicas, y la pérdida de su capacidad de superación social en todos los ámbitos.

Es aquí entonces cuando surgen los redentores sociales que se apropian de las libertades y los derechos de los desposeídos de los sistemas políticos, convirtiéndose frente a ellos en los canales de la representación de los buenos ciudadanos, los poseedores de la verdad moral y cuyo camino permitirá a todos por el simple hecho de su supuesta moralidad y de su representación social, enderezar el camino maltrecho, especialmente por aquellos que se le opongan en su discurso y en la noble labor del beneficio de todos. Este peligroso rumbo es ahora un anhelo de la sociedad desposeída,

pero también es fuente de propaganda gratuita e intensa del redentor que ha surgido, ya sea por causa de denostarle o de alabarle ante la incertidumbre de los medios en la posibilidad de que este sí alcancé a generar el cambio en los actores del poder, entonces sea por temor o por posible beneficio, se le otorgará dentro de los medios amplia difusión y propaganda, que aunadas a las necesidades sociales y a las carencias de riqueza del grueso de la sociedad, producirán un discurso que se repetirá una y otra vez de manera plana y consistente dentro del modelo de medios institucionalizados. Todo ante la incapacidad de autocrítica verdadera de los hechos y la falta de ponderación de los factores en la ecuación, dentro del grueso de la sociedad.

Al final obtendremos el prototipo de populista latinoamericano que se venderá como salvador y que al final en nada cambiará al modelo criticado, más que para aquello en que le permita su

perpetuación, o la de su grupo, dentro de los ámbitos del poder real de su nación.

Este es un camino conocido, no solo para los latinoamericanos que tan vivamente lo padecen, sino en todo el mundo contemporáneo, sea este de América, del África, de Asia o incluso dentro de la misma Europa. Basta con voltear y revisar someramente la historia del siglo XX.

En el caso particular del actual presidente de la República Mexicana y su gabinete, no nos encontramos en un supuesto diferente del señalado. El caso del Presidente López, es el del auténtico persecutor de los medios de comunicación opositores al sistema, con una línea editorial diversa de la que el Ejecutivo federal desea plantear como línea discursiva nacional, mediante la conferencia de prensa matutina coordinada desde Palacio Nacional.

Por otra parte, el Presidente López a lo largo de su historia, como principal opositor al sistema político mexicano, ha

dado una dura batalla desde la cobertura en los medios de comunicación masiva durante este periodo con una enorme capacidad para moldear en la mente de sus seguidores y de sus sectores sociales la idea de ser él el único con la autoridad moral, la experiencia y la capacidad técnica para solventar todos los problemas y males de la sociedad. Y de aquellos a quienes no pudo convencer o no se encontraron representados en estos sectores, los ha señalado reiteradamente dentro del inconsciente popular, como los responsables de los males generales y causantes de los padecimientos económicos de la mayoría, con un discurso violento y profundamente divisor del conjunto social.

Sin embargo, este proceso lo ha podido implementar gracias al espacio de libertad y apertura de los medios de comunicación del sistema democrático mexicano y de sus reglas, que sin ser perfectas, gracias a la lucha de años de los opositores políticos al sistema unipartidista y autoritario, logró consolidar este espacio de participación social opositora, dentro de un modelo monolítico y autoritario, en el cual fue formado y de donde emergió el Presidente López, que una vez consolidado aprovechó ventajosamente en su favor para perseguir el anhelo personal de alcanzar la Presidencia de

la República, hasta lograrlo. Todo ello a costa y sobre los hombros de las libertades democráticas alcanzadas desde Acción Nacional y desde la que fuera la auténtica izquierda mexicana.

Repitiendo la fórmula otrora criticada, él ahora usa a los medios de comunicación, a los que acusó sistemáticamente de entregados al gobierno. Salvo algunos que por su línea editorial y operación económica, pueden permitirse tener una línea editorial propia y crítica de cierta independencia. Las redes sociales denominadas por el mismo Presidente como “las benditas redes sociales” al triunfo de su campaña electoral, son ahora las que ejercen las más duras críticas al gobierno y son también quienes señalan las omisiones del ejecutivo para perseguir y sancionar, más allá de los discursos demagógicos, la muerte de los periodistas en el ejercicio de su profesión a lo largo y ancho del país.

Las acciones del gobierno en materia de comunicación y su relación con los medios durante el primer año de ejercicio, son más que preocupantes en su dinámica, pues han ejercido una dura crítica desde el poder hacia las voces opositoras o disidentes del proyecto planteado por la denominada 4T. Muchos medios de comunicación han eliminado de los horarios de

mayor audiencia a los comunicadores más representativos de la radio y de la televisión, para ser sustituidos con periodistas de completa entrega al nuevo sistema, pero de entrañas auténticamente triásicas tanto en sus formas como en sus acuerdos. Aquello que se había criticado severamente por parte de los actuales actores en el poder, son ahora quienes apuntalan de la manera más pulida aquellas prácticas de control y de sanción a las voces que señalan los errores y en muchos casos los abusos del actual Gobierno federal.

Basta señalar algunos ejemplos representativos, como la salida de Carlos Loret de Mola, la de Jesús Martín Mendoza, la de Sergio Sarmiento y Guadalupe Juárez, la de Víctor Trujillo con su conocido personaje “Brozo el payaso tenebroso”, de los programas de mayor ranking en la audiencia nacional. Durante el primer año de gobierno, algunos de ellos salieron en cuanto entró en posesión de sus funciones el nuevo gobierno de Morena, evidenciando una forma burda de línea de censura tácita, de represión y denostación hacia sus críticos, mismos que en muchas de las ocasiones abrieron espacios a las voces de los hoy actores políticos del gobierno, en el ejercicio de la democracia y de la tolerancia, misma que ahora se ha

olvidado y que significa un primer síntoma de grave enfermedad en una democracia representativa y libre.

Para ilustrar de manera más clara este proceso, señalaremos algunos ejemplos publicados por la prensa nacional durante este año en momentos críticos y dónde se puede apreciar claramente el maltrato y denostación de la 4T hacia la prensa, a tan solo un año en el ejercicio del poder.

“AMLO a periodistas: Si ustedes se pasan, ya saben lo que sucede. El presidente hizo este comentario después del ‘intercambio’ de declaraciones que mantuvo el viernes con Jorge Ramos en su conferencia de prensa”.¹

“El presidente Andrés Manuel López Obrador envió este lunes un mensaje a los periodistas que cubren las conferencias de prensa en Palacio Nacional...”

“...El otro día vi con motivo de esta entrevista, vi a un columnista diciendo que los que venían aquí no eran buenos periodistas, que Jorge Ramos sí era buen periodista. Yo discrepo y creo que ustedes no solo son buenos periodistas, son prudentes porque aquí

les están viendo y si ustedes se pasan, ya saben lo que sucede”.

“AMLO acusa a medios de comunicación de obstaculizar a la 4T. El presidente Andrés Manuel López Obrador señaló, de manera general, a periódicos y revistas por no abordar ni criticar la corrupción que había en el país antes de que él asumiera la Presidencia”.²

“...Sin embargo, el presidente Andrés Manuel López Obrador acusó este lunes a los medios de comunicación de no exhibir los actos de corrupción en gobiernos anteriores...”

“...Sería bueno hacer la investigación, hay que ir a la hemeroteca, 25 años, si se dijo algo de que la corrupción no era delito grave, sería interesantísimo, porque ¿dónde está el periodismo de investigación? Por eso estamos viendo una etapa nueva, porque ahora sí hay más periodismo de investigación, porque pasó de noche el periodo neoliberal, todo el periodo de saqueo, de pillaje. Ahí están en falta los medios, con todo respeto, guardaron silencio cómplice...”

“...Seguramente como en todo hubo honrosas excepciones, que es motivo de otra investigación. ¿Cuáles fueron los medios?, ¿cuáles fueron los periodistas que actuaron con rectitud en todo el periodo neoliberal?, porque hubo quienes padecieron de persecución, de censura”, estimó el Primer Mandatario...

...López Obrador dijo que en particular, la revista Proceso, “no se portó bien con nosotros. No es ningún reproche”...

“AMLO se lanza contra la prensa al tratar de aclarar el operativo en Culiacán”.³

“Ya basta de amarillismo, de espectacularidad”, “los medios deben regularse con los medios”, “prensa fifí”, fueron algunas de las frases con las que respondió el presidente Andrés Manuel López Obrador a los duros cuestionamientos de la prensa sobre las dudas que persisten a dos semanas del fallido operativo en Culiacán, Sinaloa, en donde se pretendió cumplimentar una orden de aprehensión y extradición contra Ovidio Guzmán López...”

¹ <https://elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-a-periodistas-si-ustedes-se-pasan-ya-saben-lo-que-sucede> Por: Redacción, con información de EFE.

² <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-acusa-a-medios-de-comunicacion-de-obstaculizar-a-la-4T-20190722-0082.html> Por: Jorge Monroy.

³ <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/10/31/amlo-se-lanza-contra-la-prensa-al-tratar-de-aclarar-el-operativo-en-culiacan> Por: Lidia Arista.

Al no existir una justa retribución a la labor del reportero éste perderá el interés por hacer periodismo de análisis y de crítica constructiva, con opiniones fundadas, contrastadas y verificadas

“...Reiteramos el compromiso de entregar toda la información para que no haya especulaciones y si sale la serie de Netflix, que echen a andar la imaginación, pero porque a veces que sacan series entrevistando a personajes, que participaron”, fue la respuesta del presidente...

“...Los medios actúan no en representación de los ciudadanos, desde luego no todos, sino que actúan en función de intereses creados”, dijo López Obrador, quien al ser interrumpido, agregó: “Sí, ahora yo te contesto, te contesto todo, no te preocupes”...

“...Claro que vamos a garantizar las libertades, hasta el exceso, pero no se puede estar apostando a la manipulación”, agregó.”

“Lamenta artículo 19 actitud de AMLO contra los medios La organización resaltó que México se ha convertido en uno

de los países más peligrosos para ejercer esta profesión”.⁴

“La organización Artículo 19 criticó la actitud del Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, al ‘hacer menos’ al hijo de un periodista asesinado que pretendió exponerle su caso en la conferencia de prensa mañanera, especialmente ante el contexto de violencia contra los medios.

“...Además, a través de Leopoldo Maldonado, lamentó que actitudes como la del Presidente Andrés Manuel López Obrador en torno a este tema abonen a la descalificación y exposición al peligro de los propios comunicadores.”

“Sacaron el cobre”: AMLO recrimina a medios por cobertura de operativo en Culiacán. El presidente

dijo que los medios cuestionaron al gobierno por el operativo y exigieron información, pero que en ese momento lo más importante era atender la situación”.⁵

“Fue impresionante el despliegue de medio de información cuestionando este suceso. Se nos lanzaron con todo desde los supuestamente más independientes, hasta los boletines o pasquines al servicio del conservadurismo”, dijo en conferencia este martes, luego de que el gobierno federal difundió un video sobre la captura de Ovidio Guzmán...

Criticó que periódicos, estaciones de radio y canales de televisión “fueron capaces hasta de dar a conocer una fotografía falsa, esa foto que aparece de un militar que iba en custodia de los carrotaques del plan DNIII de combustible, ese lo hicieron

⁴ <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/10/31/amlo-se-lanza-contra-la-prensa-al-tratar-de-aclarar-el-operativo-en-culiacan>
Por: Nora Bucio.

⁵ <https://www.animalpolitico.com/2019/10/amlo-critica-medios-operativo-culiacan/>
Por: Redacción Animal Político.

pasar por el presunto delincuente y lo difundió un periódico independiente, para vergüenza por el ansia de la información...

“...También condenó que “una televisora famosísima” usó un tono acusatorio poniendo a todos en el banquillo de los acusados, al cuestionar sobre la información de lo ocurrido...”

“...Ojalá y nos sirva a todos esto, esto no significa que no se ejerza el periodismo con libertad absoluta desde luego que sí, pero mostraron el cobre y consideramos que se actuó bien, fue lo correcto...”

“...Por encima de todo están las vidas para imponernos por la fuerza se iba a necesitar refuerzos, de 2 mil de 3 mil elementos y se iba a necesitar disparar las ametralladoras desde los helicópteros y teníamos toda la información de que ellos estaban dispuestos a disparar a civiles”.

“AMLO y la prensa mal portada”.⁶

“...Horas antes de que el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, arremetiera en su conferencia matutina contra cuatro medios de

comunicación porque no le gustaba la cobertura a su gobierno, sujetos hasta ahora no identificados entraron por la fuerza a la casa de la periodista Lydia Cacho, mataron a sus dos perras y se robaron archivos, cámaras, memorias digitales y una computadora con material relacionado con sus investigaciones...”

“...Las dos noticias circularon el lunes 22 de julio y el contraste evidenció las dificultades para la prensa mexicana en el nuevo gobierno. El ejercicio libre y seguro del periodismo en México es todavía una esperanza que López Obrador no ha convertido en realidad...”

“...Uno de los reclamos del presidente fue a la revista Proceso –una publicación históricamente crítica con el poder– por no “portarse bien” con él. Aclaró que los buenos periodistas son aquellos que toman partido y apoyan las grandes transformaciones. La referencia de AMLO del buen periodismo pertenece a la antigua tradición de editorialistas militantes al servicio de un proyecto político, como ocurrió durante la guerra de Reforma en el siglo XIX y durante la Revolución mexicana, a inicios del XX. ...”

“Periodistas en México: El discurso de AMLO envalecenta a otros funcionarios públicos. Con sus continuos ataques a la prensa, el presidente Andrés Manuel López Obrador incita a seguir el ejemplo, sostiene la ONG Artículo 19, que afirma que 11 periodistas han sido asesinados durante su gestión”.⁷

“...El presidente Andrés Manuel López Obrador estigmatiza constantemente a la prensa en sus conferencias de prensa matutinas, lo que provoca que otros funcionarios públicos se envalecenten para atacar a periodistas incómodos”, afirma Ana Cristina Ruelas, directora de Artículo 19. La organización ha documentado casos similares en otros municipios en Sinaloa, y en Veracruz, dos de los estados más mortíferos para los informadores en México. Ruelas lamenta que no haya una contranarrativa al mensaje presidencial por parte de altos funcionarios públicos. “El reconocer la labor de la periodista públicamente debiera ser la primera medida a adoptar por el Mecanismo de Protección para Periodistas”, afirma Ruelas....

⁶ <https://www.nytimes.com/es/2019/08/07/lopez-obrador-periodistas/> Por: Marcela Turati y Gabriel Garza.

⁷ <https://www.dw.com/es/periodistas-en-mexico-el-discurso-de-amlo-envalecenta-a-otros-funcionarios-p%C3%BAblicos/a-50263747> Por: Redacción DW.

La prensa en México se desarrolló a partir de un polo opuesto al modelo norteamericano basado en libertades constitucionales de participación y democracia, y en el caso de México fue a partir de la necesidad política y de la comunicación entre facciones y los grupos de interés político nacional

“...Estas cifras nos dicen que existen mecanismos institucionales, o funcionarios públicos utilizando su poder y el aparato del Estado para ir en contra de la prensa; es por ello que el vínculo entre políticos y crimen organizado es el tema más complicado para la prensa”, afirma la directora de Artículo 19. ...

“...La experta destaca que la violencia y el acoso a periodistas no es el único problema. “En algunos Estados los periodistas enfrentan políticas públicas que limitan la libertad de expresión, en Coahuila, por ejemplo, existen “tipos penales”, que pueden ser utilizados por el propio Estado para inhibir de facto la libertad de prensa”.

¿Qué podemos hacer ante esta realidad? La respuesta es clara y ciertamente

sencilla, mirar nuevamente a la ciudadanía. En ella está la respuesta para hacer frente a los retos que nos presenta el presente y el futuro y será a partir de construir más y mejor ciudadanía. Solo es así como se podrán vencer los monolitos autoritarios, demagógicos y populistas que se cierne sobre las democracias.

Solo en la medida en que los partidos políticos y sus actores hagan partícipe a la sociedad civil parte fundamental de la solución en las complejas realidades de nuestras naciones, como una parte fundamental con ideas innovadoras y diferentes, es que estos viejos modelos de paternalismo serán desechados paulatinamente por el mismo pueblo en el que se han madurado. La educación y la participación ciudadana son las claves, es aquí donde los partidos y sus actores deben de aportar las vías de su solución, especialmente

desde el humanismo político, de la centralidad de la persona humana y de su dignidad, como eje rector de toda la realidad social. Y entonces mediante prácticas de calidad en los gobiernos locales, que sean transversales, solidarias y subsidiarias, la misma sociedad entrará en una espiral virtuosa que le permitirá superar las dificultades sociales y económicas tan urgentes en nuestro continente. Los partidos políticos deben volver a ser los tamices sociales que lleven a los mejores y más capaces al ejercicio del gobierno, en beneficio de la sociedad toda y así proyectar en la realidad lo que decía don Manuel Gomez Morin. “No tenemos más armas que las ideas, pero tampoco las hay mejores.” Y esta transformación se dará necesariamente de la mano con los medios de comunicación y sus contenidos, como parte central del proceso. **B**

El municipalismo: un punto pendiente en la agenda del Gobierno federal

Héctor Castillo Olivares

El municipio, citando las palabras de don Manuel Gómez Morin, “aunque es todavía el hogar es la patria misma”; en este sentido se requiere de elementos suficientes para permitir su desarrollo y por ende el bienestar de la comunidad; esto último se ha convertido a su vez, en el objetivo final de las diversas acciones que hemos encabezado los presidentes municipales humanistas en los últimos meses.

De esta manera, en el presente documento se lleva

a cabo una reflexión acerca de las diversas situaciones que han acontecido durante el último año y que, desde nuestra óptica no contribuyen al desarrollo de los municipios del país.

I. El Gobierno federal y su negativa al diálogo municipalista

- *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*

El 30 de abril de 2019, el presidente de la República envió a la cámara baja del Congreso de la Unión el

proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024 y un anexo, de tal manera que, fue turnado a las comisiones de este órgano legislativo para su análisis y discusión.

El proyecto de PND cuenta con 63 páginas y sobre este documento se realizaron los foros de parlamento abierto y el análisis en las comisiones de la cámara baja, a fin de recibir contribuciones para enriquecerlo.

Tabla. Conformación del proyecto de PND

Elemento	Contenido
Presentación	Es una breve síntesis de los antecedentes históricos de la Planeación en México, en esta parte se hace una crítica al llamado modelo económico neoliberal y su impacto en el país.
Principios rectores	Son en total 12 y se refieren a los lineamientos a seguir por el gobierno de López Obrador para revertir, los que el denomina, males que el neoliberalismo heredó al país.
Apartados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política y gobierno, 2. Política social, 3. Economía.
Epílogo	Muestra una visión del país para el año 2024.

En el primer apartado, denominado política y gobierno, destaca que entre sus puntos prioritarios se encuentran: erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad, recuperar el Estado de derecho, cambiar el paradigma de seguridad, consulta popular; recuperar los principios de política exterior y dar soluciones de raíz al problema de la migración.

Para lo anterior, algunas líneas de acción de este apartado son: crear una Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés; reorientar la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHyCP; crear una policía especializada en lavado de dinero; priorizar la estrategia de seguridad pública de AMLO; atacar la emigración por medio de proyectos regionales de desarrollo, entre otras.

El segundo apartado, política social, entre sus puntos estratégicos tiene: la construcción de un país con bienestar, el desarrollo sostenible, el derecho a la educación, la salud para toda la población y la cultura para la paz, para el bienestar y para todos; sus líneas de acción son mucho menos concretas que las concernientes al primer apartado y entre ellas destacan los programas de desarrollo social como el de bienestar para las personas adultas mayores, para personas con discapacidad, el de Jóvenes Construyendo el Futuro, entre otros; asimismo la creación de Universidades para el Bienestar Benito Juárez y la conformación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar.

En el esquema que se presenta a continuación se muestra que dentro de los principales apartados que conforman el PND, no se contemplan acciones concretas para el orden de gobierno municipal.

Esquema. Ausencia de acciones dirigidas a los municipios en el PND

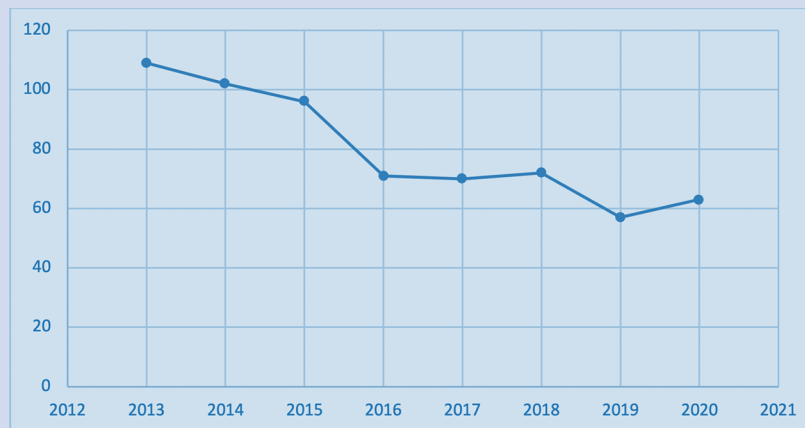


Finalmente, cabe señalar que con relación al apartado de economía, entre sus puntos prioritarios están: el mantener finanzas sanas; no más incrementos impositivos; rescate el sector energético; la reactivación económica; proyectos regionales; autosuficiencia alimentaria; deporte, ciencia y tecnología; sus líneas de acción son: el combate a la evasión fiscal por medio de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHyCP; la rehabilitación de plantas de producción de fertilizantes; la creación del Banco de Bienestar; la construcción de caminos rurales; el tren maya; el Programa de Producción para el Bienestar, entre otros más.

- *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 con recortes para los municipios*

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 se caracterizó por un considerable freno al gasto federalizado y por la ruptura de acciones a favor de los municipios de nuestro país. De acuerdo con México Evalúa, en 2019 se crearon 20 nuevos programas presupuestarios de los cuales uno está sujeto a reglas de operación y los restantes están constituidos bajo la categoría de subsidios sin reglas.

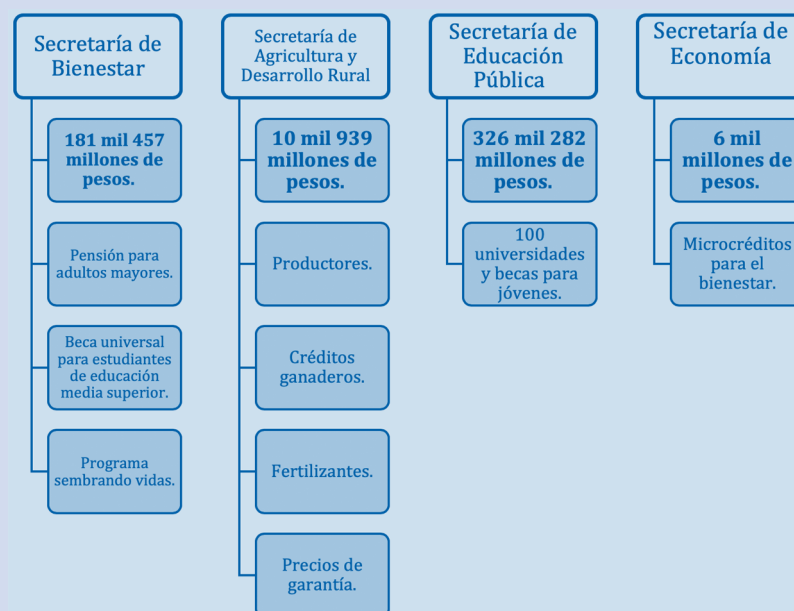
Tabla. Histórico de programas sujetos a reglas de operación



Fuente: Elaboración de la ANAC con base en PEF.

La distribución de estos recursos está concentrada en algunas de las dependencias del Gobierno federal, que por su naturaleza y forma de operar resultan estratégicas para la aceptación ciudadana, para muestra la siguiente tabla.

Mapa. Dependencias que reciben mayor cantidad de recursos



Fuente: Elaboración propia con datos de (Jaime, 2019).

Los recursos destinados a los programas sociales dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, un presupuesto que ha sido criticado y que el propio Gobierno federal asume como destinado al desarrollo social, más que a otros ámbitos como la infraestructura.

En este sentido, resulta interesante analizar cómo es que precisamente la Secretaría de Bienestar, encargada de atender la política de desarrollo social, es una de las tres que recibe mayor incremento de recursos de 2019 a 2020, contrario a otras como la Secretaría de Gobernación que es la que mayor recorte tuvo en el Presupuesto de Egresos 2020. Eso demuestra la preponderancia por colocar en el centro de la política nacional el despliegue de acciones dirigidas al desarrollo social y por ende a los sectores más vulnerables de la población. El problema real es que la ausencia de reglas de operación para los programas destinados al desarrollo social no contribuyen a la transparencia de los recursos ni a la rendición de cuentas.

Tabla. Diferencias en los montos que reciben las secretarías

Dependencia	Variación en %
SEGOB	-90.5
SEDATU	-41.7
SECTUR	-42.7
STPS	-33.5
SFP	62
BIENESTAR	14.9
SENER	78.1

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2020.

Cabe señalar que, además que existe una concentración de recursos en tres programas de desarrollo social, lo cual se puede prestar a fines electorales más que a un ejercicio de apoyo a los grupos más necesitados de la población mexicana.

Tabla. Programas de desarrollo social con mayor concentración de recursos

Programa	Recursos
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	122 mil 623 millones de pesos
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior	23 mil 196 millones de pesos,
Programa Sembrando vida	21 mil 198 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2020.

En contraste con lo anterior, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 se realizaron recortes a los fondos destinados a los municipios, representando un freno al gasto federalizado y por lo tanto, afectando el pleno desarrollo de los gobiernos locales.

El Fondo Minero, uno de los que ha servido para que los municipios desplieguen estrategias de infraestructura en beneficio de todos, por segundo año consecutivo no se ha contemplado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, por el contrario, el monto que recibían se

destinó para programas como el de Tandas para el bienestar, bajo el argumento, según el propio Presidente de la República, de que la población de estos lugares recibirá el recurso directamente, olvidándose con ello que este subsidio beneficiaba a todos los habitantes y no solo a unos cuantos. Para muestra la siguiente tabla.

Tabla. Evolución de recursos del Fondo Minero

Fondo o programa	Fondo minero
PEF 2018	3,705,300,000.00
PEF 2019	0.00
PEF 2020	0.00
Disminución de PEF 2018 a PEF 2020	3,705,300,000.00
Consideraciones	No se presupuestó para 2020 ni para 2019

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2018, 2019 y 2020.

El programa de Pueblos Mágicos tampoco recibe recursos dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 a pesar de ser una fuente de recursos que ha coadyuvado al turismo y por consiguiente al desarrollo económico de muchas demarcaciones del país. Los recursos que había recibido anteriormente este programa se encuentran en la siguiente tabla.

Tabla. Evolución de recursos del programa de pueblos mágicos

Fondo o programa	Programa de pueblos mágicos
PEF 2018	586,000,000.00
PEF 2019	0.00
PPEF 2020	0.00
Disminución de PEF 2018 a PPEF 2020	586,000,000.00

Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2018, 2019 y PPEF 2020.

El Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), se creó con el fin de brindar recursos a los gobiernos locales o bien a los gobiernos de los estados de la República cuando estos asuman funciones de seguridad pública. Para el 2016 se reestructura y se convierte en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (Fortaseg), con diversos objetivos. A continuación, se muestra una Tabla donde se desarrolla la cantidad de recursos destinados a este fondo, mismo que, ha ido en constante cambio desde el año 2018.

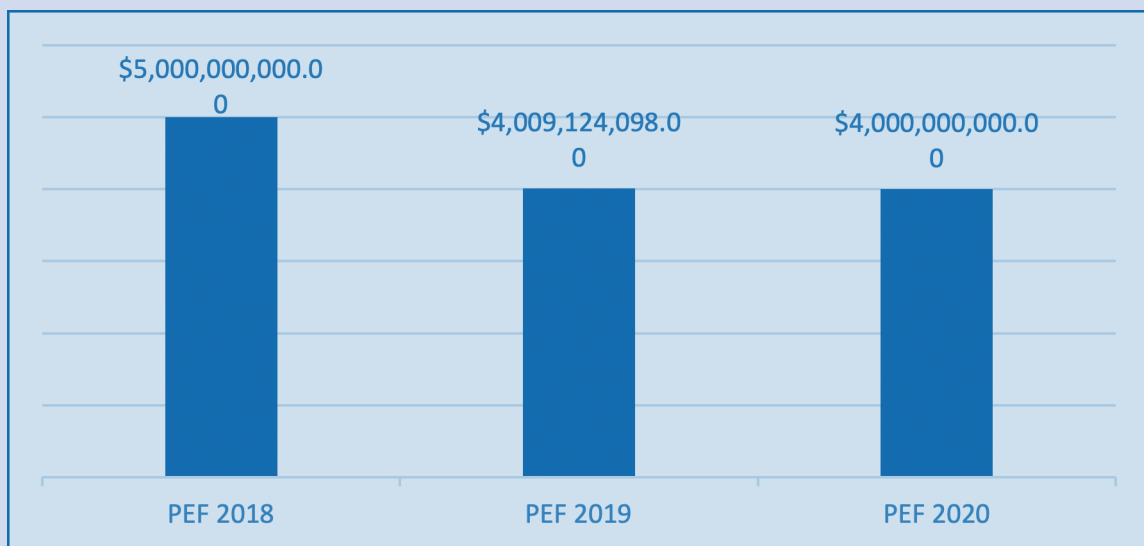
Tabla. Montos destinados al Fortaseg

PEF 2018	PEF 2019	PPEF 2020	PEF 2020	PPEF 2020 vs PEF 2020	Crecimiento nominal % 2019 vs 2020	Crecimiento Real (-3% inflación) 2019 vs 2020
5,000,000,000.00	4,009,124,098.00	3,000,000,000.00	4,000,000,000.00	1,000,000,000.00	-0.22%	-3.22%

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2018, 2019 y 2020.

La evolución del recurso destinado a este fondo dentro del PEF ha ido disminuyendo a partir del 2018, 2019 y ahora lo estimado en 2020 representa una caída considerable para este recurso.

Gráfico. Histórico de Fortaseg



Fuente: Elaboración de la ANAC con base en PPEF.

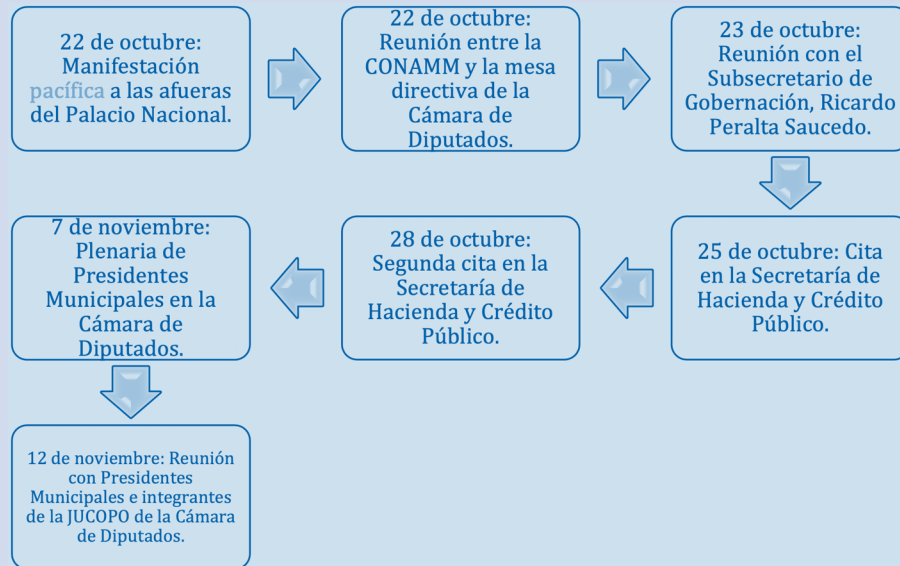
Por otro lado, dentro del Ramo 36: Seguridad y protección ciudadana se presupuestaron 60 mil 150.6 millones de pesos para la Guardia Nacional de los cuales 3 mil 842 millones son para este organismo de seguridad.

- *Desinterés y negativa al diálogo con el Presidente de la República*

Ante las circunstancias anteriores y tomando en cuenta los recortes a los diversos fondos que reciben los municipios dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 los presidentes municipales humanistas, preocupados por todas estas acciones nos hemos reunido en diversas ocasiones –desde la presentación del paquete económico 2020– con el fin de externar nuestras posturas en torno al tema y darlas a conocer a los principales actores políticos actuales.

A continuación, la cronología de estos sucesos, cabe destacar la ausencia de actores de parte del Gobierno federal a los cuales externarles nuestro decálogo de propuestas.

Esquema. Acciones de los presidentes municipales entorno a los recursos para municipios en el PPEF 2020



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido es que el día 22 de octubre de 2019, un grupo considerable de presidentes municipales que integramos la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm), nos dimos cita en Palacio Nacional con el objetivo de sostener un encuentro con el Presidente de la República y establecer una mesa de trabajo en torno al PPEF 2020, cabe destacar que se nos fue negado el acceso y además elementos de seguridad del recinto nos reprimieron con gas lacrimógeno.

Este mismo día y ante las circunstancias suscitadas, se integró una comitiva de presidentes municipales, misma que sostuvo una reunión con Laura Angélica Rojas Hernández, presidenta de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, así como los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios de este órgano legislativo.

En este encuentro, se dio a conocer un decálogo con distintas propuestas con el objetivo de construirse un Presupuesto de Egresos 2020 que permita el desarrollo de los gobiernos municipales, a fin de llegar a un punto de acuerdo con los diputados federales. El decálogo que presentamos contiene los siguientes puntos resumidos.

Esquema. Decálogo de los presidentes municipales respecto al PPEF 2020

- Que los recursos recibidos por los municipios de la participaciones (ramo 28) y las aportaciones (ramo 33) incrementen 10% con relación al año anterior.
- Se rediseñe la Ley de Coordinación Fiscal y sus fórmulas de las participaciones y aportaciones federales para los estados y municipios a fin de que cumplan con los criterios compensatorio y resarcitorio para el que fueron creados.
- Se presupueste el Fondo de Apoyo al Migrante de manera que los gobiernos locales cuenten con mayor presupuesto para atender las diversas contingencias como las caravanas migrantes.
- Se recupere el Fondo Minero, cuyo propósito era beneficiar a los municipios por el desgaste de sus recursos naturales y se presupueste el Programa de Pueblos Mágicos, ambos con el fin de incentivar el desarrollo en infraestructura local.

Que el FORTASEG incremente a 6 mil millones de pesos, así como el número de demarcaciones beneficiadas; además, que los municipios no tengan que pagar por el accionar la Guardia Nacional en su territorio.

Que sea creado un Fondo de Apoyo cuyos recursos se destinen a cultura, deporte y pavimentación de calles; de manera que coadyuve al sostenimiento de las finanzas municipales evitando fases de estancamiento o recesión económica.

Sea creado un Fondo de Profesionalización de los Funcionarios Públicos Locales para contribuir a la especialización de los elementos que laboran dentro de los gobiernos municipales.

Sea creado un Fondo para Atender la Agenda Social en los municipios y así coadyuvar a la atención médica preventiva, a las acciones educativas y garantizar la alimentación de sus habitantes.

Se elimine del 115 constitucional la exención predial a los inmuebles de la federación y estados; de manera que puedan incrementar los recursos que captan los municipios.

Fuente: Elaboración propia.

Derivado de la reunión con la Jucopo de la Cámara de Diputados sostuvimos un encuentro con el Subsecretario de Gobernación, Ricardo Peralta Saucedo, el 23 de octubre de 2019. El subsecretario Peralta nos expresó una disculpa por lo acontecido en Palacio Nacional y ayudó a gestionar una reunión con altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dos días después, para el 25 de octubre de 2019 la comitiva de presidentes municipales de la Conamm asistimos a la cita pactada con altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las 12 hrs, sin embargo, estos no acudieron. El objetivo era revisar las propuestas que hemos venido planteando con el propósito de que se incluyan dentro del PEF 2020. Algunos días más tarde, el 28 de octubre de 2019 asistimos nuevamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

sin embargo, por segunda ocasión no acudieron los funcionarios de esta dependencia.

Ante la negativa por parte de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda por escucharnos, participamos de una Plenaria de presidentes municipales en el Auditorio Aurora Jiménez de la Cámara de Diputados el pasado 7 de noviembre con el propósito de presentar los posicionamientos de la Conamm. A dicha reunión acudieron diversos legisladores, entre ellos, Alfonso Ramírez Cuéllar, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Juan Carlos Romero Hicks, coordinador del grupo parlamentario del PAN, así como Verónica Beatriz Juárez Piña, coordinadora del grupo parlamentario del PRD. A pesar de haber invitado a todos los coordinadores de los Grupos Parlamentarios no asistió Mario Delgado Carrillo, presidente de la Jucopo de este órgano y Coordinador

del Grupo Parlamentario de Morena.

Una vez concluida la Plenaria y debido a la falta de acciones concretas de parte de los legisladores, algunos presidentes municipales asistentes al encuentro accedieron al Pleno del Recinto Legislativo de San Lázaro para expresar a los diputados su preocupación por los recortes a los recursos para los municipios, sin embargo, ante la ausencia de estos, los presidentes se colocaron en la mesa directiva en un acto simbólico para solicitar mayores recursos.

• *Acuerdos entre la Jucopo de la Cámara de Diputados y la Conamm*

A raíz de la reunión suscitada el 12 de noviembre, en la reunión de presidentes municipales e integrantes de la Jucopo de la Cámara de Diputados los acuerdos entre Conamm y Jucopo sólo se cumplieron los siguientes:

1. Solamente se cumplió el incremento del Fortaseg a 4 mil millones de pesos;
2. No se adicionó el artículo transitorio por el cual se acuerde con la Secretaría de Seguridad Pública el despliegue de los recursos del Fortaseg de manera complementaria a las estrategias que se tengan en los estados y municipios para atender el tema de seguridad.
3. No se adicionó el artículo transitorio por el cual se les facilite a los municipios el establecimiento de negociaciones de sus deudas ante la Conagua y el SAT;
4. Se adicionó un transitorio por el cual los recursos que reciban las entidades federativas y municipios del Fais 2020, podrán destinarse para cubrir los compromisos adquiridos con cargo al Fais 2019.
5. Además, podrán convenir con la Secretaría de Bienestar, dentro de enero de 2020, los calendarios de ejecución de recursos del Fais 2019, siempre y cuando se encuentren comprometidos al 31 de diciembre. Los calendarios de ejecución no podrán exceder a mayo de 2020.
6. Para el 2020, la Secretaría publicará los lineamientos a más tardar el último día de febrero del 2020, estos podrán determinar que hasta un 70% de los recursos del

Fais se destinen acciones complementarias en urbanización, pavimentación, caminos rurales, puentes y reconstrucción de carreteras. A pesar de que se había solicitado el 100% de recursos en la reunión con la Jucopo.

Es preciso reconocer los grandes desafíos a los cuales se enfrentan los municipios con la limitante en cuanto a recursos que se aprobaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

De ahí la importancia que se realice un trabajo en conjunto con los legisladores y el Gobierno federal para que se disponga de mayor cantidad de dinero en favor de las más de 2 mil 450 demarcaciones de nuestro país.

Hay que tomar en cuenta que los municipios son el primer orden de gobierno y las demandas ciudadanas se presentan mayormente ante las autoridades locales; de forma que estas son quienes las terminan atendiendo; sin embargo, la parte presupuestal limita en muchas ocasiones este propósito.

II. Conclusiones

Los presidentes municipales del país estamos preocupados y ocupados por las condiciones que imperan en nuestro país actualmente, la tendencia hacia el centralismo y la puesta en marcha de

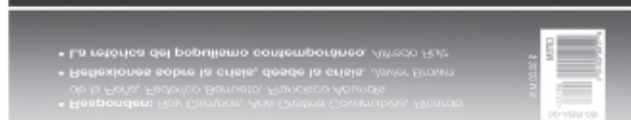
acciones en las cuales se encuentra ausente el desarrollo de los municipios de nuestro país, es un tema delicado y que merece una reflexión profunda de parte de todos los actores políticos nacionales.

Por eso hacemos un llamado al establecimiento de mesas de trabajo entre diversas instancias de la Federación y todos los presidentes municipales del país, con el objetivo de darles a conocer las demandas que la comunidad nos expresa.

Todos, presidentes municipales, autoridades de los Gobiernos federal y estatal y la comunidad misma, debemos establecer lazos conjuntos de manera que se consigan mejoras en todas las demarcaciones del país, por el bien de los municipios y por el bien de México. **B**

Bibliografía

- Jaime, E. (1 de Marzo de 2019). 365,000,000,000 sin reglas de operación. Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de *El financiero*: <https://www.mexicoevalua.org/2019/03/01/org/365000000000>
- Presidencia de la República. (30 de abril de 2019). México. Presidencia de la República. Recuperado el 30 de abril de 2019, mx: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/Plan-Nacional-de-Desarrollo-2019-2024.pdf>



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx 
contacto@frph.org.mx 
55 59 63 00 





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>

Bien Común