



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO

**CONCURRENCIA DE FACULTADES GUBERNAMENTALES.
PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SOCIALES**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

MTRO. ERICK LÓPEZ BARRIGA

DIRECTOR DE TESIS

DR. GUILLERMO RAFAEL GÓMEZ ROMO DE VIVAR

Guanajuato, Gto., Enero de 2019

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	6
1.1 Introducción	6
1.2 Los incentivos y problemas para la coordinación y cooperación gubernamentales en concurrencia de facultades.....	7
1.2.1 Enfoques de estudio de la coordinación y concurrencia gubernamental	11
1.2.2 Problemas de coordinación en el contexto federal	15
1.3 Enfoque de políticas públicas y los problemas de implementación	18
1.4 Derecho administrativo.....	24
1.5 Yuxtaposición y competitividad electoral: perspectivas desde la ciencia política	27
1.6 Conclusiones preliminares	32
CAPÍTULO 2. COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO	34
2.1 Introducción	34
2.2 Modelos de coordinación gubernamental.....	35
2.3 Coordinación y concurrencia en el Federalismo Mexicano	40
2.3.1 Rasgos del federalismo en México	40
2.3.2 Determinantes de coordinación y concurrencia en México.....	45
2.3.3 Administración Pública y concurrencia	49

2.4 Concurrencia en política social: configuraciones desde el federalismo mexicano	53
2.4.1 Distribución de facultades gubernamentales en materia de política social....	54
2.4.2 Análisis de jurisprudencia	59
2.5 Conclusiones preliminares	69
CAPÍTULO 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO	72
3.1 Introducción	72
3.2 Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda 2030	73
3.3 Modelos de desarrollo social y evolución en México.....	75
3.4 Combate a la pobreza y programas de desarrollo social	84
3.5 Estadísticos de Desarrollo social en México	93
3.6 Conclusiones preliminares	101
CAPÍTULO 4. PROBLEMAS DE CONCURRENCIA GUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES FEDERALES. ESTUDIO DE CASO DEL FAIS	105
4.1 Introducción	105
4.2 Configuración jurídico-administrativa del FAIS.....	105
4.3 Asignaciones presupuestales.....	117
4.4 El FAIS en Michoacán y relación de asignaciones con aspectos político-electorales	120
4.5 Conclusiones preliminares	132

CAPÍTULO 5. PROBLEMAS DE CONCURRENCIA GUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES LOCALES. ESTUDIO DE CASO DE MICHOACÁN	135
5.1 Introducción	135
5.2 Pobreza y marginación en el Estado de Michoacán	136
5.3 La política social en Michoacán: evolución y principales características	142
5.4 Coordinación gubernamental desde el marco normativo	151
5.5 Estudio de caso: Programa Sí Alimenta	161
5.5.1. Operación del Programa y mecanismos de coordinación	162
5.5.2 Asignaciones presupuestales e incidencia de factores político-electorales	168
5.6 Problemas de concurrencia gubernamental en la política social local	182
5.7 Conclusiones preliminares	190
CONCLUSIONES FINALES	192
BIBLIOGRAFÍA CITADA	206
ANEXOS	221
ANEXO 1. Distribución del programa canasta básica alimentaria 2012 por municipio vs distribución normativa (deber ser) según variables seleccionadas ..	222
ANEXO 2. Distribución del programa sí alimenta 2017 por municipio vs distribución normativa (deber ser) según variables seleccionadas	229
ANEXO 3. Alineación o yuxtaposición partidista de las administraciones estatales y municipales en los periodos 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017	233

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Escenarios posibles en la práctica intergubernamental.....	38
Tabla 2. Treinta años de política social en México: perspectiva de planeación	80
Tabla 3. Definiciones de Pobreza de acuerdo con el INEGI.....	85
Tabla 4. Perspectivas de coordinación gubernamental en México 1989-2018.....	91
Tabla 5. Presupuesto asignado al FAIS respecto al ramo 33.....	98
Tabla 6. FAIS y FISM: gastos financiables	107
Tabla 7. Usos permitidos de los recursos del FAIS y reglas de distribución	108
Tabla 8. Variables para la asignación del FAIS	110
Tabla 9. Diagnóstico del FISE. Ejecución 1997-2003.....	111
Tabla 10. Análisis de las tasas de crecimiento de las asignaciones presupuestales del FAIS por entidad federativa respecto a la variable alineación/yuxtaposición política	125
Tabla 11. Municipios seleccionados: mayores y menores tasas de crecimiento 2011-2012 del FISM Michoacán y alineación/yuxtaposición política gobierno estatal-municipal	128
Tabla 12. Municipios seleccionados: mayores y menores tasas de crecimiento 2013-2014 del FISM Michoacán y alineación/yuxtaposición política gobierno estatal-municipal	129
Tabla 13. Municipios seleccionados: mayores y menores tasas de crecimiento 2015-2016 del FISM Michoacán y alineación/yuxtaposición política gobierno estatal-municipal	131
Tabla 14. Indicadores de pobreza en Michoacán 2010-2016.....	137
Tabla 15. Michoacán: número de municipios por porcentaje de población en condición de pobreza 2010 y 2015.....	138
Tabla 16. Michoacán: número de municipios por porcentaje de población en condición de pobreza extrema 2010 y 2015.....	139
Tabla 17. Dieciocho años de política social en Michoacán: perspectiva de planeación	143
Tabla 18. Marco jurídico: perspectivas de coordinación gubernamental en Michoacán	152

Tabla 19. Asignaciones presupuestales del programa Canasta Básica Alimentaria/ Sí Alimenta.....	177
Tabla 20. Canasta Básica Alimentaria: 30 municipios con mayor asignación presupuestal 2012.....	178
Tabla 21. Sí Alimenta: 30 municipios con mayor asignación presupuestal 2017	180

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Relaciones intra e intergubernamentales en el federalismo mexicano	9
Figura 2. Órganos y miembros del Sistema Estatal de Desarrollo Social	159

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Porcentaje de población en pobreza en México, 1990-2016	94
Gráfica 2. Evolución del Gasto Público en Desarrollo Social: 1925-2007	95
Gráfica 3. Gasto Programable y Gasto en Desarrollo Social	95
Gráfica 4. Porcentaje del Gasto en Desarrollo Social que se destina a programas de protección social, 2005-2016.....	96
Gráfica 5. Presupuesto a principales Programas Federales de Protección Social sujetos a Reglas de Operación: 2010 y 2016.....	97
Gráfica 6. Gasto en desarrollo humano per cápita y carencias en desarrollo humano por entidad federativa, 2012.....	99
Gráfica 7. Gasto federal descentralizado per cápita (aportaciones + participaciones) y carencias en desarrollo humano, 2012.....	100
Gráfica 8. Evolución de las carencias sociales en México, 2010-2015 (porcentaje de personas).....	101
Gráfica 9. Asignaciones del FISE por entidad federativa 2016. Pesos per cápita ..	119
Gráfica 10. Asignaciones del FISMDF por entidad por entidad federativa 2016. Pesos per cápita.....	120
Gráfica 11. Michoacán: número de municipios por grado de migración 2010 y 2015	140

Gráfica 12. Presupuesto asignado a dependencias ejecutoras de política social y asistencialistas 2003-2017. Porcentaje respecto al total del presupuesto de egresos del Estado.....	148
Gráfica 13. Michoacán: Índice de Avance en Monitoreo y Evaluación 2011-2017..	150
Gráfica 14. Presupuesto asignado a Canasta Básica Alimentaria/Sí Alimenta y presupuesto total SEDESOH	168
Gráfica 15. Asignaciones al programa vs asignaciones normativas según población de adultos mayores en condición de adultos mayores en condiciones de pobreza.	172
Gráfica 16. Asignaciones al programa vs asignaciones normativas según población de adultos mayores en condiciones de pobreza extrema	173
Gráfica 17. Asignaciones al programa vs asignaciones normativas según población de adultos mayores con carencias en alimentación.....	174

INTRODUCCIÓN

Esta investigación analiza los problemas de coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, de manera específica en la concurrencia de facultades gubernamentales: cuando el marco normativo establece que existe una coincidencia de responsabilidades y por tanto una obligación de actuación armonizada, entre distintos niveles de gobierno para el logro de un objetivo común.

Este tema es relevante por dos razones principales: por un lado, es común que se dé por hecho que el marco normativo que rige a los gobiernos federal, estatal y municipal, guarda la coherencia necesaria para delimitar claramente -en condiciones de concurrencia- cuáles son las funciones de cada ámbito de gobierno en el logro del objetivo compartido. Sin embargo, esta premisa omite -entre otros aspectos- que la construcción incremental y fraccionada del marco normativo puede derivar en vacíos legales, contradicciones y espacios para la interpretación que a su vez resultan en problemas de coordinación gubernamental.

Por otro lado, el estudio de la concurrencia y coordinación entre ámbitos de gobierno es importante porque condicionan la eficacia y eficiencia de las políticas para resolver problemas públicos. En este sentido, una política pública exitosa sería aquella en la que cada ámbito de gobierno atiende un componente diferenciado del problema público, concentrándose en aquellos aspectos acordados *ex-ante* con los otros niveles de gobierno y en los que, por su capacidad administrativa y geográfica, tiene más probabilidades de atender satisfactoriamente.

En la solución de problemas públicos sociales, el sistema federal implica la distribución de facultades entre ámbitos de gobierno y la consecuente acción coordinada cuando el marco normativo establece que existe una coincidencia de

responsabilidades. Cuando los problemas de coordinación se profundizan, hay menos probabilidades de que las políticas públicas contribuyan a resolver los problemas para los cuales fueron diseñadas. Lo anterior eventualmente implica confusión en la coordinación, ineficiencia en la acción gubernamental y fracaso en el logro de los objetivos.

Para analizar los problemas de coordinación entre ámbitos de gobierno, esta investigación toma como referente el caso de la política social en México, al tratarse de un tipo de política robusta en términos normativos y que además concentra una parte importante del gasto público. En México, se destina alrededor del 30% del gasto programable al gasto en desarrollo social. Más aún, para dimensionar los retos de coordinación entre ámbitos de gobierno en política social, destaca que el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), identificó en 2016 un total de 5 mil 491 programas y acciones de desarrollo social, de los cuales 233 son federales que operaron en 2015; 2 mil 528 son estatales que operaron en 2014; y, 2 mil 730 son municipales que operaron en 2014-2015.¹

La variable dependiente de esta investigación es la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, en situaciones de concurrencia de facultades. Con base en la literatura, fueron seleccionadas tres variables independientes de estudio que inciden en la coordinación entre ámbitos de gobierno: el marco normativo, el presupuesto asignado y el perfil político-electoral de los tomadores de decisión. Así, si bien no de manera restrictiva, esta investigación analiza cómo inciden estas tres variables en la coordinación gubernamental en política social.

¹ Para más detalle sobre esta información se recomienda consultar: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPD_S2018.pdf.

²Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal coordinado*, Toluca, México, Instituto de Administración

Por un principio de legalidad y derecho administrativo, la concurrencia de facultades se establece en el marco normativo, así como los elementos mínimos que estructuran la coordinación. En este sentido, esta investigación plantea que el marco jurídico mexicano no establece reglas claras de coordinación entre niveles de gobierno, sino que coexisten instrumentos normativos que incentivan la coordinación en concurrencia de facultades, pero también los que originan traslapes, duplicidades y competencia entre gobiernos sin mayor incidencia en el bienestar público. Lo anterior, se suma a la prevalencia de un sistema federal altamente centralizado y por tanto asimétrico en poder y capacidad de intervención.

La implementación de políticas públicas coordinadas representa un desafío, pues tiene implícita la conciliación de aspectos como la autonomía y soberanía de los gobiernos, oportunismo político, competencia por el electorado, luchas por el presupuesto, homologación de capacidades administrativas, acuerdo de metodologías de intervención, entre otros. Son aspectos que por su complejidad no pueden ser capturados en el marco normativo y que sin embargo condicionan la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Por lo anterior, la coordinación gubernamental en concurrencia de facultades es objeto de estudio en tanto prevalezca un "área gris" entre el marco normativo, el sistema político y los elementos técnicos del proceso de políticas públicas. Cabe entonces preguntarse cuáles son los incentivos y obstáculos que para el caso mexicano promueven o inhiben la coordinación entre gobiernos, particularmente cuando por mandato tienen atribuciones concurrentes.

La pregunta central que se va a responder en esta investigación, es: ¿En qué medida el marco jurídico, el presupuesto y el perfil político inciden en complejizar la concurrencia efectiva de facultades gubernamentales? Para ello, se van a revisar las características de la coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal, particularmente por lo que a la políticas públicas sociales se

refiere; las dificultades normativas existen respecto a la concurrencia de facultades en materia de combate a la pobreza en México; el marco jurídico en las asignaciones presupuestales para la implementación de políticas públicas sociales federales; así como la yuxtaposición política y las asignaciones presupuestales para la concurrencia gubernamental en políticas públicas sociales en México.

Para el desarrollo de la presente investigación, este trabajo se divide en 5 capítulos. En el Capítulo 1, se hace una revisión de literatura acerca de las definiciones, problemas e incentivos para la coordinación gubernamental en México, siendo analizadas tres perspectivas teóricas que permiten enfocar los problemas de coordinación hacia las preguntas de investigación: la disciplina de políticas públicas; el derecho administrativo, y la yuxtaposición y competitividad electorales vistas desde la ciencia política.

El Capítulo 2 analiza los problemas de coordinación y concurrencia en el contexto mexicano. Para ello, son planteados algunos modelos de coordinación en sentido teórico que después se contrastan con el devenir del federalismo y las relaciones intergubernamentales en México. Finalmente, se describe cómo, en materia social, son estructuradas las relaciones intergubernamentales.

El Capítulo 3 profundiza en los modelos de desarrollo social en sentido teórico, así como en los modelos adoptados en México. Como se verá en ese apartado, en el contexto del Estado de Bienestar, en nuestro país convergen dos principales tendencias: modelo residual caracterizado por la asistencia social en función de la necesidad que demuestran los individuos; y el conservador-corporativista, que describe una tendencia a la universalización de servicios sociales con aportaciones individuales. Asimismo, se ofrece un resumen estadístico para caracterizar el peso de las políticas sociales en México, así como algunos elementos de distribución presupuestal entre ámbitos de gobierno.

En el Capítulo 4, se analizan los instrumentos de coordinación y las políticas sociales federales de implementación subnacional. Específicamente, es revisado el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su aplicación en el Estado de Michoacán. Como se justifica en el apartado metodológico, el caso de Michoacán fue elegido principalmente por ser una entidad que en el periodo 1990-2016 ha presentado tanto alineación como yuxtaposición política respecto al gobierno federal. Así, en el Capítulo 4, además de realizarse una descripción general del FAIS, con base en revisión normativo-documental y análisis estadístico, se responde a cómo son afectadas las relaciones de coordinación por factores normativos, presupuestales y políticos.

Posteriormente, en el Capítulo 5 son analizadas las políticas sociales de diseño e implementación subnacional. Con el fin de tener un parámetro de contraste, se retoma nuevamente el caso de Michoacán, haciendo un recuento de las políticas implementadas en 1990-2016, las relaciones de coordinación que contemplaban con los gobiernos federal y municipal y cómo es que éstas eran afectadas por factores normativos, presupuestales y políticos.

Todo ello, ha permitido construir una visión de conjunto sobre la coordinación y concurrencia en México. Se han identificado los elementos que inciden para fortalecer y para debilitar esta coordinación y concurrencia. Ello, se ve enriquecido, durante toda la investigación, con comentarios y propuestas sobre los posibles ajustes sistémicos, políticos y administrativos que permitan mejorar los procesos. En este sentido, la presente investigación no pretende ser conclusiva de un mecanismo único de coordinación gubernamental que resuelva todas las deficiencias del actual sistema, más bien busca identificar todos los factores que inciden en el modelo y los ajustes posibles para transitar hacia un mejor modelo de coordinación gubernamental y concurrencia de facultades, en el marco de las políticas públicas en materia social en México.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

1.1 Introducción; 1.2 Incentivos y problemas para la coordinación y cooperación gubernamentales en concurrencia de facultades; 1.3 Enfoque de políticas públicas y los problemas de implementación; 1.4 Derecho Administrativo; 1.5 Yuxtaposición y competitividad electoral: perspectivas desde la ciencia política; 1.6 Conclusiones preliminares

1.1 Introducción

Como primer paso en el análisis de la importancia de la coordinación gubernamental para el logro de los objetivos de la política social en México, resulta pertinente la revisión del marco teórico y conceptual sobre aspectos como el federalismo mexicano, la concurrencia de facultades en los diversos niveles de gobierno en la implementación de políticas públicas o aspectos de índole política que impactan de una u otra forma la implementación de políticas públicas.

Lo anterior representa un desafío importante, pues implica no solo la debida conciliación de aspectos jurídicos, sino además contiene una diversidad de cuestiones sociales y políticas con particularidades y una complejidad enorme, pero que resultan en parte medular para lograr la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. En síntesis, lo que se pretende en el presente capítulo es abordar conceptualmente algunos de los problemas e incentivos necesarios para la coordinación intergubernamental en México.

1.2 Los incentivos y problemas para la coordinación y cooperación gubernamentales en concurrencia de facultades

Por su amplitud y complejidad, la coordinación entre agencias gubernamentales se ha planteado como una línea específica de investigación en materia de políticas públicas. El argumento detrás es que la capacidad de interacción y negociación (verticales y horizontales) entre agencias gubernamentales, condiciona aspectos básicos como la eficaz toma de decisiones o la implementación de las políticas.² En otras palabras, condiciona la capacidad de las políticas públicas para cumplir los objetivos para los cuales fueron diseñadas.

En este apartado se hace una revisión de literatura con el fin de identificar antecedentes teóricos para el análisis de los problemas de la coordinación gubernamental. Se parte de una introducción general para después aportar algunas definiciones básicas. Posteriormente, son analizados aquellos factores internos y externos que, de acuerdo con la literatura, pueden incidir en la coordinación. Como se verá en las próximas páginas, los asuntos y problemas de coordinación gubernamental se han estudiado desde perspectivas como el derecho jurisprudencial, microeconomía y teoría de juegos, teoría de redes, teoría de las organizaciones, federalismo, entre otros.

Los procesos de descentralización y democratización que se profundizaron en América Latina a partir de la década de los ochenta, trajeron consigo mayor pluralidad de actores en la toma de decisiones, el incremento del número de dependencias públicas y por tanto la mayor complejidad y heterogeneidad del aparato gubernamental. Es decir, al mismo tiempo que este aparato redujo su tamaño en la búsqueda de ser menos costoso y más eficiente, también implicó un

²Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal coordinado*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006, p. 144.

proceso de atomización gubernamental a lo largo y ancho de los territorios nacionales.

De acuerdo con Schechter, en el modelo federal hay cinco posibilidades para distribuir el poder entre gobiernos: i) los poderes que son exclusivamente asignados al gobierno central; ii) las atribuciones exclusivas de los gobiernos locales (estatales y municipales); iii) las atribuciones concurrentes y compartidas entre gobiernos; iv) los poderes cuyo ejercicio está prohibido para ejercer por uno u otro gobierno; y, v) las atribuciones residuales que le son conferidos a uno u otro gobierno.³ Esta investigación se centra en los problemas de coordinación en escenarios de atribuciones concurrentes o compartidas.

Desde la perspectiva teórica, tales funciones compartidas se caracterizan por: i) la toma de decisiones relevante en la formulación de políticas y programas es ejercida por igual desde el gobierno federal y los gobiernos locales; ii) en la administración o implementación de las actividades, los gobiernos participantes tienen responsabilidades de importancia; iii) la ejecución de las políticas y programas está influenciada por igual por representantes de los gobiernos participantes.

La concurrencia supone la suma de esfuerzos para evitar redundancias en procesos administrativos, sin que prevalezcan relaciones de subordinación.⁴ Sin embargo hoy en día, los convenios interinstitucionales también son utilizados como instrumentos de flexibilización del esquema de distribución de competencias del federalismo mexicano.

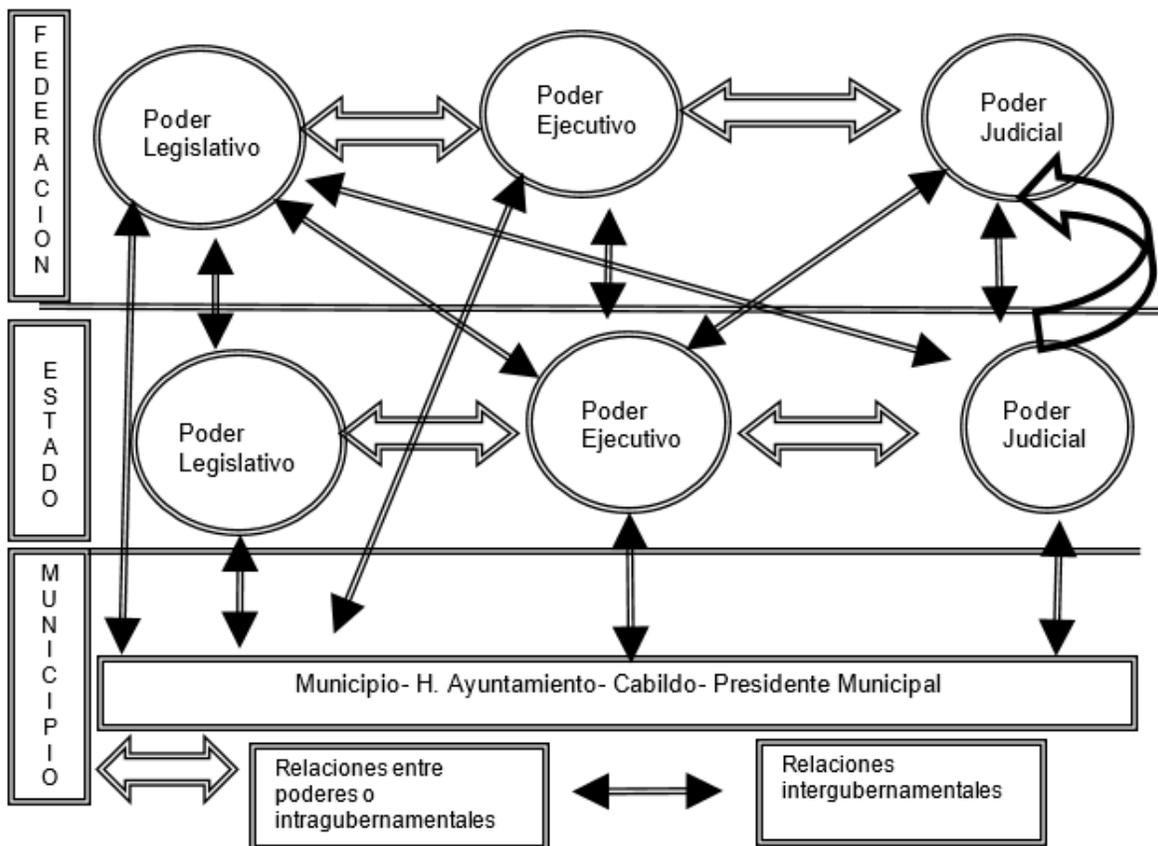
En este contexto, y particularmente en el caso de gobiernos federados como el mexicano, la necesidad de articular y armonizar las políticas públicas se

³ Schechter, Stephen L., "Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos", citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal coordinado*, p. 214.

⁴ Morton, Grodzins, "The American System: A New Governments in the United States", citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de..., op. cit.*, p. 215.

convierte en una tarea fundamental. La coordinación, es de hecho una premisa del modelo federal, pues en sentido horizontal combina la distribución de competencias entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y en sentido vertical, entre los gobiernos federal, estatales (o constituyentes) y municipales. Más aún, el pacto federal tiene implícito el supuesto de mayor eficiencia en la actividad gubernamental en tanto que se trata de poderes y ámbitos de gobierno que compiten entre sí pero que se equilibran mediante acuerdos que generan espacios de *gobierno común*.⁵ El siguiente esquema propuesto por Rigoberto Soria Romo ejemplifica lo anterior.

Figura 1. Relaciones intra e intergubernamentales en el federalismo mexicano



Fuente: Soria Romo, Rigoberto, *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, México, 2004, p. 135.

⁵ Caminal, Miguel, "El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional", citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de...*, op. cit., p. 213.

A la dificultad de articular estructuras de poder en sentido horizontal y vertical, deben agregarse otros factores de complejidad como: presiones internacionales, jerarquía entre dependencias de gobierno, aspectos territoriales, diferenciación entre sectores o ramas de gobierno, *stakeholders*, factores interno-organizacionales y las necesidades de articulación con el sector social. En este sentido, por ejemplo, una ley general en cierto sector o rama no involucra la participación de una única oficina gubernamental, sino la de un complejo entramado de organizaciones públicas.

Así, la coordinación gubernamental es, en principio, una forma de división del trabajo de gobierno⁶, de ordenar el quehacer público orientado a la consecución de objetivos comunes. De acuerdo con Guy Peters, el propósito de la coordinación es disminuir el traslape o duplicidad e incrementar la coherencia entre acciones de gobierno⁷. Lo anterior adquiere especial importancia si se considera que la población objetivo a la que están dirigidas las políticas y programas sectoriales de uno u otro ámbito de gobierno, no suele ser muy diferenciada. Así, por ejemplo, las políticas de desarrollo y asistencia sociales suelen estar focalizadas a la población en condiciones de marginación y pobreza.

Covarrubias define la coordinación gubernamental como una “tarea de compleja naturaleza esencialmente política”.⁸ Esta idea sugiere la concertación y también la necesaria coordinación entre los distintos actores y arenas de la actividad gubernamental. Es entonces la política termina siendo el vehículo que permite las relaciones intergubernamentales pero un vehículo de naturaleza compleja donde múltiples factores intervienen y determinan la suerte de esa coordinación.

⁶ Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de...*, *op. cit.*, p. 80.

⁷ Peters, Guy, “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de...*, *op. cit.*, p. 82.

⁸ Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de...*, *op. cit.*, p. 84.

1.2.1 Enfoques de estudio de la coordinación y concurrencia gubernamental

Si bien desde la ciencia política y la administración pública queda bien definido que la distribución del poder puede incluir la asignación de atribuciones concurrentes a distintos órdenes de gobierno, su claro establecimiento en el marco jurídico supone un desafío. En sentido estricto, para las ciencias jurídicas, una adecuada distribución de competencias entre gobiernos supondría que la asignación de atribuciones exclusivas a cada uno de ellos garantizaría la no duplicidad (reduciendo ineficiencias).

La prevalencia de concurrencia de facultades en el marco jurídico, en sí misma, da pie a controversias en las que el derecho jurisprudencial ha tenido un papel preponderante. Es en ese punto donde la coordinación constituye un "área gris",⁹ pues aunque las facultades concurrentes se encuentren bien definidas, aún queda pendiente que las leyes en las que se delimita tal concurrencia establezcan incentivos claros que promuevan la coordinación orientada a objetivos comunes.

Por otro lado, autores como Miller distinguen los conceptos de coordinación y cooperación desde la perspectiva económica. Particularmente, desde la teoría de juegos.¹⁰ En ésta, se parte del supuesto de que los individuos que integran las organizaciones (en este caso públicas) tienen intereses particulares (que pueden estar alineados o no con los fines de la organización), los cuales son los principales orientadores de su conducta. Sin embargo, hay escenarios

⁹ Para el caso mexicano, de acuerdo con el artículo 73 Constitucional, la concurrencia entre los gobiernos federal, estatal y municipal es definido por el Congreso de la Unión en las leyes que expide. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, el 17 de noviembre de 2017.

¹⁰ La teoría de juegos es una rama de las matemáticas con aplicaciones en diversas ciencias sociales, cuyo propósito es analizar el comportamiento estratégico de individuos (jugadores) que interactúan y deciden en escenarios de incentivos formalizados (juegos). En esta disciplina, todos los jugadores se consideran racionales, por lo que sus acciones estarán siempre orientadas a maximizar sus beneficios. La diferencia respecto a otros enfoques, es que las acciones de un jugador necesariamente son afectadas por el resto. Varian, Hal R., *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, 5a. ed., Barcelona, Antoni Bosch, 1999, p. 507.

denominados *dilemas sociales* en los que la acción conjunta que se basa en preferencias sociales, colectivas o de grupo es necesaria porque, si bien no lleva a resultados óptimos (maximizadores para el individuo), éstos son mejores si se les compara con las decisiones basadas únicamente en el *self-interest*. Sin embargo, el problema que plantea el autor es cómo lograr que los individuos colaboren en los objetivos colectivos si de cualquier manera no obtendrán resultados óptimos para ninguno de ellos.

En este contexto, los problemas de cooperación estarían dados por escenarios en los que los jugadores negocian estrategias vinculantes para una misma causa. Aportan para un mismo objetivo, pero con el tiempo y la repetición de *jugadas*, la estrategia dominante estaría orientada a que los jugadores deserten. En cambio, en los juegos de coordinación, para aportar al objetivo común, se requieren la colaboración y negociación permanentes y repetidas de los jugadores. En un juego de coordinación, las posibles pérdidas (colectivas e individuales) son mayores si se abandona el juego a que si se permanece en él.¹¹

Por otro lado, la coordinación gubernamental se ha estudiado desde la perspectiva de redes (*networking*), que supone interrelaciones entre los individuos de las organizaciones públicas. Tales relaciones son más bien de tipo caótico (en el sentido de la teoría de sistemas), pues no necesariamente responden a estructuras formales o burocráticas de autoridad. En este sentido, la coordinación estaría dada por factores como el número de interacciones previas que hayan tenido los tomadores de decisión, la dirección e intensidad de las interacciones o si las organizaciones que se sitúan "cerca" de la organización en cuestión suelen coordinarse con otras.¹²

¹¹ Miller Moya, Luis Miguel, "Coordinación y acción colectiva", *Revista Internacional de Sociología* (RIS), Córdoba, 2007, vol. LXV, núm. 46, enero-abril, pp. 162-165.

¹² Peters, Guy, "Managing horizontal government. The politics of coordination", citado por Cabrero Mendoza, Enrique, "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública*, México, núm. 197, septiembre 2007, p. 5.

Por su parte, la sociología plantea escenarios más pesimistas. Uno de los argumentos es que las sociedades modernas se caracterizan por tener altos grados de desintegración y una gran diferenciación funcional: son sociedades "sin centro", por lo que tampoco debería suponerse al Estado como un "metacoordinador" o estructurador de la sociedad. Tales características resultan en que no obstante las capacidades y eficiencia que puedan alcanzar la administración pública o la política, es prácticamente imposible para los gobiernos entender y tratar adecuadamente con la complejidad de coordinar los sistemas político, económico, jurídico, etc.¹³

En su lugar, las estructuras de decisión de los distintos ámbitos de gobierno "se encuentran permanentemente en tensión entre la formación de decisiones racionales y garantías de continuidad de la capacidad de decisión. En esos términos el problema es cómo continuar decidiendo, pero sin introducir al sistema en lógicas decisionistas".¹⁴ En otras palabras, si la coordinación de los sistemas no es un objetivo alcanzable, las agencias gubernamentales realizarán acciones *en el margen* que les atribuyan méritos de coordinación suficientes para prolongar la estancia de los funcionarios públicos como tomadores de decisión.

Desde la sociología de las organizaciones, se han estudiado factores internos (intraorganizacionales) y externos (interorganizacionales) que dificultan la coordinación. De acuerdo con Simon, algunos factores internos son las fallas de comunicación, la ausencia de valores orientados a la coordinación, la rotación del personal, la falta de apego a los instrumentos normativos, carencia de mecanismos regulatorios, escasa alineación de los valores y objetivos individuales respecto a sus símiles organizacionales.¹⁵ Desde la perspectiva de Luhmann, la

¹³ Millán Valenzuela, René, De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social, *Perfiles Latinoamericanos*, México, 1995, núm. 6, junio, pp. 194-195.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Alexander Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo. Un estudio de los procesos de decisión en las organizaciones administrativas*, 4a. ed., trad. De Amando Lazaro Ros, Buenos Aires, Aguilar Argentina, 1982, pp. 59-75, 147-163.

eficacia estaría dada por la capacidad de acotar la complejidad social en un adecuado nivel institucional.¹⁶

Vistas desde la teoría organizacional, las instituciones públicas distan mucho de estar alineadas en un solo frente para la consecución de objetivos comunes. En su lugar, se trata de organizaciones integradas por individuos con valores e intereses diferenciados. Hacia "afuera", se trata de organizaciones que con base en estructuras jerárquicas y de poder, defienden sus jurisdicciones e intentan ampliar sus ámbitos de influencia. En este sentido, los incentivos para la coordinación existirían en tanto que los resultados de ésta se encuentren alineados a los intereses de las estructuras organizacionales de poder. Desde este enfoque, la coordinación no sólo debe buscarse desde el ámbito normativo-jurídico, sino que está condicionada al entendimiento de las organizaciones y los mecanismos efectivos de comunicación interna y externas.

De acuerdo con Cabrero, la confianza y reciprocidad entre organizaciones (vs las jerarquías) son requisitos para la coordinación:

*"Si la coordinación es una función impuesta u superpuesta [desde el marco normativo y formal] en todos sus componentes a la dinámica organizacional será más costoso implantarla y más frágil su funcionamiento, mientras que la coordinación se adopta en parte por interés de los participantes, por convicción y por los beneficios que ésta generará, es evidente que será menos costosa como prerrequisito y más sólida como elemento regulador de la acción organizada"*¹⁷

Lo anterior, en una suerte de redes de política pública en la que los actores y las organizaciones que se coordinan de manera más o menos estable son

¹⁶ Millán Valenzuela, René, De la difícil relación..., *op. cit.*, p. 198.

¹⁷ Cabrero Mendoza, Enrique, "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 197, septiembre 2007, p. 5.

aquellas que se conocen, que comparten intereses y por tanto tienen mayor disposición para negociar.¹⁸

Desde la ciencia política, los problemas de coordinación suelen abordarse como asuntos de negociación relacionados con la regulación o administración de conflictos. Desde este enfoque, no se trata de resolución de conflictos de una vez y para siempre, sino que éstos se plantean en un continuo. Por otro lado, se plantea que las actividades de negociación y mediación tendrán mejores resultados en tanto las partes tiendan a equilibrarse, reduciéndose asimetrías de poder.¹⁹

1.2.2 Problemas de coordinación en el contexto federal

El mayor grado de diversificación y especialización de la administración pública resulta en problemas de coordinación.²⁰ En este sentido, las relaciones de coordinación en el contexto federal merecen un análisis más detallado, pues la descentralización de poder y atribuciones suponen la "ramificación" de la administración gubernamental a lo largo de los territorios y en consecuencia, trae consigo un efecto multiplicador de los tomadores de decisión y por tanto de las agendas de política pública que buscan posicionarse.

En un modelo federal más o menos equilibrado y con alto dinamismo (alto número de interacciones entre gobiernos federal y subnacionales), cabría suponer el mayor desarrollo de las funciones de diferenciación e integración²¹. Conceptualmente puede tratarse de ideas que se contraponen, sin embargo, son

¹⁸ Le Galès, Patrick, en Cabrero Mendoza, Enrique, "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 197, septiembre 2007, p. 7.

¹⁹ Miller Moya, Luis Miguel, "Coordinación y acción...", *op. cit.*, pp. 162-165.

²⁰ Millán Valenzuela, René, De la difícil relación..., *op. cit.*, p. 194.

²¹ Roger Lawrence, Paul y William Lorsch, Jay, en Cabrero Mendoza, Enrique, "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 197, septiembre 2007, p. 4.

parte de la esencia misma del federalismo, que "se compone de entidades soberanas y autónomas que por decisión propia, forman parte de una entidad política mayor que las une".²²

Así, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, cada orden de gobierno buscará diferenciarse para comprender y adaptar sus estructuras a los problemas que enfrenta en su contexto particular. Esto deriva en una natural diversificación y fragmentación de las organizaciones gubernamentales, sin embargo, la propia necesidad de resolver problemáticas que son comunes o que competen a más de un gobierno, obliga a que se activen funciones centrípetas para encontrar valores, criterios y metodologías de actuación común. La coordinación representa un equilibrio entre las funciones de diferenciación e integración.

Sin embargo, cuando el modelo federal es fundamentalmente asimétrico, asignando mayor poder político o de facto a alguno de los niveles de gobierno, se dificultan los procesos de negociación y mediación. Se dilatan las funciones de integración y coordinación, pues desde una perspectiva política, la asimetría se traduce en una dinámica permanente de competencia y conflicto.

Shepsle analiza cómo en el contexto federal se agudizan los problemas de coordinación y conflicto, particularmente cuando se incorpora al modelo el estudio del poder legislativo. De acuerdo con el autor, es común que prevalezcan relaciones asimétricas entre el poder legislativo y el ejecutivo (*políticos vs burocracia*): el primero tiene la capacidad de crear, modificar y extinguir oficinas de gobierno; diseña y aprueba el marco normativo (reglas del juego) y asigna presupuestos. Se establece una suerte de relación agente-principal. El poder legislativo adopta una posición paternalista frente al agente (ejecutivo), vigilando posibles escenarios de oportunismo o incompetencia. Así, es posible que el legislativo habilite interacciones equilibradas entre los gobiernos federal y

²² Casar, María Amparo, *Sistema político...*, *op. cit.*, p.142.

subnacionales o por el contrario, que en su función de regulador y vigilante, incorpore incentivos perversos (no previstos) a la ecuación.²³ En el segundo escenario, la coordinación se dificulta.

Por otro lado, el posicionamiento de los preceptos de la Nueva Gerencia Pública incidieron de manera importante en cómo se dieron los procesos de descentralización iniciados en la década de los ochenta. Uno de los principales argumentos para ello es que la proximidad con los ciudadanos permitiría que los gobiernos locales compitieran entre sí por ganar su apoyo, voto y el pago de impuestos. A lo anterior, se suma que los procesos democratizadores exigieron a los gobiernos la mayor legitimidad de sus políticas y programas a partir de la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones. En este sentido, por una cuestión de proximidad, son los gobiernos subnacionales quienes tienen mayor capacidad para incorporar demandas ciudadanas, aspecto que representa un incentivo para que el gobierno central promueva esquemas de coordinación.

De acuerdo con Covarrubias, la coordinación en el estado federal contemporáneo debería orientarse en tres principales sentidos: i) un gobierno central en el que todos los involucrados participan de manera equilibrada para decidir en temas de interés común; ii) mecanismos articuladores entre gobiernos de igual o distinto orden; iii) articulación política de la sociedad civil. Esto es, articulación intergubernamental y gobierno-sociedad.²⁴ Con esta idea, resulta conveniente revisar, ahora, el marco de las políticas públicas.

²³ Shepsle, Kenneth A. y Boncheck, Mark S., *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*, Nueva York, W. W. Norton, 1997, pp. 348-371.

²⁴ Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de...*, *op. cit.*, p. 223.

1.3 Enfoque de políticas públicas y los problemas de implementación

Estudios fundadores de la administración pública como los de Woodrow Wilson²⁵ o Max Weber²⁶ plantearon la necesidad -y la posibilidad- de separar la administración pública de la política. En este sentido, Weber visualizaba a las burocracias dotadas de racionalidad y con capacidad para sistematizar rutinas y procesos de tal manera que al incorporar "insumos" (entre ellos recursos financieros) a las organizaciones públicas, al combinarse con el saber experto del administrador, éstos serían convertidos en productos y servicios casi de una manera mecánica. Una especie de *maquinaria burocrática*.

En la primera mitad del siglo XX, la evolución de los estudios de administración pública se orientó, principalmente, hacia la comprensión de las organizaciones públicas. Desde las ciencias sociales y administrativas, predominaron estudios encaminados a edificar una teoría de la administración pública, comprender el funcionamiento de la misma e identificar las anomalías que las alejaban del modelo weberiano.²⁷ Posteriormente, autores como Ostrom documentaron la crisis de la administración pública y el "rompimiento" de los modelos ortodoxos y heterodoxos.²⁸

Es en este contexto que en 1951 la propuesta de Lasswell (padre de las políticas públicas) cobró especial relevancia, pues no sólo introdujo un nuevo enfoque para orientar la acción gubernamental, sino que éste estaba alineado a las necesidades de eficiencia propias del periodo de entreguerras. La orientación hacia las políticas de Lasswell parte del entendimiento de que la unidad de análisis de la administración pública no son las organizaciones como tal sino las políticas

²⁵ Wilson, Woodrow, "El estudio de la administración", en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (comp.), *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1999.

²⁶ Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1922.

²⁷ Arellano Gault, David (coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.

²⁸ Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1973.

públicas como instrumentos que contribuyen a solucionar problemas sociales. Para ello, sería fundamental la incorporación de sistemas de planeación, sistemas de información y bases técnico-científicas que fortalecieran el argumento causal (cómo pretenden solucionar los problemas) de las políticas y así incrementar su eficiencia (lograr los mismos o mejores resultados con menos recursos). Para el caso de Estados Unidos en los 1960's, la eficiencia sería ese factor que permitiría acelerar los procesos de reconstrucción y continuar los conflictos bélicos en un contexto de escasez de recursos de todo tipo.

La orientación hacia las políticas de Lasswell distinguió entre dos procesos: i) *en el proceso* de política, cuya intención es desarrollar las habilidades para su formulación y ejecución mediante la aplicación de métodos sociales y de la psicología; ii) *del proceso de la política*, que refiere al conjunto de conocimientos que permite mejorar el contenido de los programas de gobierno y orientar las decisiones en la hechura de políticas, es decir, todos los conocimientos técnico-científicos que puedan contribuir al mejor conocimiento de un asunto público.²⁹

Algunas definiciones de políticas públicas:

"Es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido [...]. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados

²⁹ Lasswell, Harold D., "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de la administración pública. Colección de antologías de política pública*, México, M.A. Porrúa, 1951, pp. 79-103.

*objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores.*³⁰

Se destaca la lógica de la acción colectiva, lo plural y lo multidisciplinario de las políticas públicas. Lleva implícita la idea de la colaboración y la definición de metas comunes. También se dice que la Política Pública:

*“Es una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, dadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver políticamente un problema definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”*³¹

Así, la orientación hacia problemas públicos es un tema central para el análisis de políticas, pues son éstos los que determinan el diseño de la intervención con la que busca contrarrestárseles. Destaca la lógica constructivista en la definición de problemas, pues no se trata de asuntos que se encuentran en la realidad en espera de ser encontrados, sino que resultan de construcciones sociales. En el mejor de los casos a partir de que la ciudadanía o grupos de interés hacen visibles los asuntos que le son relevantes. En otros, como resultado de perspectivas de los funcionarios públicos como autoridades legítimas.

³⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 25.

³¹ Subirats, Joan et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 285.

De acuerdo con Bardach, deben evitarse algunos riesgos en la definición de problemas públicos: i) es común que por su complejidad, los problemas formen parte de más de un sistema de acción (social, educativo, político, etc.), por lo que al hacer ciertas definiciones de problemas públicos es posible la suboptimización, pues en la definición y solución de un problema "local" se puede estar alejando del problema "global"; ii) es un error no considerar los sentimientos e inquietudes ciudadanas, particularmente en un sistema democrático: cuando los problemas son definidos únicamente con elementos técnicos (cálculo de utilidades sociales), es posible que se minimice la importancia de asuntos que son relevantes para el ciudadano; iii) caso contrario al anterior, en ciertos escenarios también es adecuado deslegitimar ciertas definiciones que aunque basadas en inquietudes ciudadanas, no se trata de asuntos que el gobierno deba resolver: no todos los asuntos son públicos ni todo lo público es asunto de gobierno; y iv) es común que el problema sea confundido con la solución, por lo que el analista debe poner especial énfasis en "desempacar" los problemas e identificar las teorías causales para su solución.³²

En un contexto democrático, la selección y definición de problemas constituye un campo de batalla entre grupos de interés, analistas, administradores públicos, ciudadanía y políticos.

Por otro lado, destaca que la metodología por antonomasia para el análisis de políticas es el ciclo de las políticas públicas, que introduce la idea de que éstas tienen un ciclo de vida, que pasan por procesos. En este sentido, si bien no se trata de un esquema rígido por el que todas las políticas o los análisis deben pasar, es un modelo teórico-analítico para dotarlas de coherencia lógica. Así, el ciclo de políticas considera los procesos de agendación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

³² Bardach, E., "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Luis F. Aguilar (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno.*, México, Porrúa, pp. 219-233.

Para los fines de esta investigación, son particularmente relevantes los procesos de agendación, diseño e implementación. El primero refiere al mecanismo mediante el cual un problema público es incorporado a la agenda de gobierno en un entorno en el que, por naturaleza, los distintos actores públicos competirán por posicionar sus demandas o sus propias definiciones. Este proceso constituye por tanto, un filtro.³³

De acuerdo con Casar y Maldonado, “una agenda no es más que el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo”, “que se procurarán, se intentarán”.³⁴ Los motivos para que un asunto sea “comprado” por los tomadores de decisión son múltiples: legítimo interés en la solución de problema público, presiones sociales, evasión de conflictos, intercambio de favores, ganar simpatía entre el electorado, incremento de popularidad, presiones internacionales, etc.

La selección de alternativas debe guardar alineación con la definición del problema público. En este sentido, son fundamentales los análisis técnicos y políticos que permitan contrastar alternativas. Bardach identifica tres tipos de criterios para contrastar alternativas de política: evaluativos, prácticos y políticos.

Entre los criterios evaluativos se encuentran una suerte de valores públicos que se pretenden priorizar, como eficiencia, eficacia, legitimidad, igualdad, justicia, libertad, seguridad, entre otros. Los criterios prácticos aluden a factores como la legalidad (apego estricto a los límites constitucionales y a las atribuciones que por derecho le corresponden a cada agencia de gobierno); solidez metodológica que incremente las probabilidades de éxito de la política; y, perfectibilidad mediante la puesta a

³³ Subirats, Joan *et al.*, *Análisis y gestión...*, *op. cit.*, p. 44.

³⁴ Amparo Casar, María y Maldonado, Claudia, “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 207, noviembre 2008.

prueba de los supuestos que estructuran la política. Por último, la viabilidad política es un aspecto que también condiciona la capacidad de los instrumentos gubernamentales.

Así, deben considerarse al menos dos aspectos: es recomendable conocer y analizar la postura que respecto a una alternativa de política tienen los actores con capacidad de veto, con el fin de garantizar que, en un escenario extremo, la influencia de ese actor no condicionará la puesta en marcha de la política. Asimismo, que los niveles de aceptabilidad política de la propuesta tendrán incidencia en la energía que se requerirá para negociar su aprobación. En este sentido, los problemas de aceptabilidad pueden identificarse como "demasiada oposición" o como "poco apoyo".

Si bien es cierto que en todo el ciclo de políticas están presente los factores políticos (*politics*), en la implementación cobran especial relevancia los recursos y el componente. Entre ellos, las tecnologías, los sistemas de información, los recursos materiales y financieros, y las capacidades de los funcionarios públicos para ejecutar los programas públicos que fueron "empaquetados" o definidos en la etapa de diseño, ya sea por la misma autoridad que implementa o por un externo.

Los estudios de implementación de políticas cobraron auge a partir de la década de los 70, cuando se identificó que no bastaba un buen diseño de política para garantizar, o al menos incrementar, las probabilidades de su éxito. De acuerdo con Bardach, algunas anomalías comunes de implementación son los logros por debajo de lo previsto, costos financieros excesivos y retrasos en la implementación.³⁵ Algunos factores que condicionan las políticas en esta fase: que el diseño causal tenga inconsistencias, burocratización o alta complejidad de los procesos administrativos, factores contextuales/locales no previstos en el diseño, diversidad de intereses de los funcionarios que implementan, capacidades

³⁵ Bardach, Eugene, *The implementation game*, Cambridge, MIT Press, 1977.

administrativas, corrupción, mala selección de población objetivo, sabotaje político, entre otros.

Dentro de los estudios de implementación destacan los orientados al sistema federal. Vista desde una perspectiva instrumentalista y de un modelo altamente centralizado, los problemas de implementación surgen cuando en los gobiernos subnacionales se producen desviaciones o modificaciones respecto al diseño planteado en el ámbito federal. En este escenario, los participantes tienen la opción de vetar la iniciativa o cooperar en las funciones que se les han conferido.³⁶

De acuerdo con Stocker, un modelo instrumentalista de la implementación está destinado al fracaso, toda vez que tiende al conflicto entre organizaciones diseñadoras e implementadoras, a lo que se suma que el propio sistema federal implica la agregación de un gran número de participantes en la ejecución de una política. En su lugar, Stocker plantea un modelo de implementación de adaptación local, en el que los diseños de política den espacios para la adecuación en el ámbito de ejecución.³⁷

1.4 Derecho administrativo

El concepto de administración tiene una doble perspectiva, un doble carácter. Un carácter objetivo, que conceptualiza a la administración pública como la actividad que realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos y un carácter subjetivo que se refiere al conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo cual no estarían

³⁶ Rober Stocker, "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas", en Luis F. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa, p. 380.

³⁷ *Ibidem*, pp. 383-409.

contemplados dentro de este concepto los órganos de los poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas.³⁸

En relación a la concepción del término en México, Delgadillo afirma que:

*“...resulta importante precisar que en nuestro sistema jurídico el término Administración Pública es de muy reciente creación, puesto que ni las leyes ni la Constitución de la República la incluyeron en su texto antes de 1976, en que salió a la luz con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 22 de diciembre de 1976.... es hasta el 21 de abril de 1981 cuando se publica la reforma del artículo 90 constitucional para regular la existencia de una Administración Pública Federal, con estructura centralizada y paraestatal”.*³⁹

Por otro lado, Martínez identifica algunas clasificaciones de la administración pública:

- a) Activa (entes que producen y ejecutan actos administrativos) y contenciosa (órganos facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública)
- b) Federal, local y municipal: refiere a los tres niveles de gobierno.
- c) Centralizada y paraestatal: refiere a los dos tipos de administración pública previstos en el artículo 90 Constitucional.
- d) Centralizada, desconcentrada y descentralizada: es la manera en que están relacionados los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.
- e) De acuerdo con la competencia de cada órgano: referente a la administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, además de otras.

³⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo. Primer curso*, 3ra.ed., México, Limusa, 2010, p.87.

³⁹ *Ibidem*, p. 88.

- f) Dependencias y entidades: identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia
- g) Órganos y organismos: los primeros dependen directamente del ejecutivo y los segundos son las entidades paraestatales.⁴⁰

El sustento de la administración pública es el derecho administrativo. El derecho administrativo es una rama del derecho público encargada de regular, entre otras cuestiones, a la administración pública, en diferentes ámbitos, dentro de los cuales se encuentra la actividad total de la administración pública del Estado, de las personas públicas y particulares, así como su estructura y organización, en la que se conjuntan los principios jurídicos encaminados a la realización de sus objetivos. En otras palabras, es el derecho común de la potestad pública.⁴¹ En la definición anterior se entiende por actividad total de la administración como un ejercicio de la función administrativa aplicable no exclusivamente a la administración pública, sino también a otros poderes y órdenes cuando actúan en ejercicio de función administrativa.

El derecho administrativo se encuentra embestido de matices políticos por las relaciones que se generan al interior y entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno y por ende de fracciones políticas. En este sentido se entiende la necesidad de dibujar las líneas de las atribuciones, que establezcan claramente las facultades de cada una de las autoridades en aras de robustecer las estrategias de coordinación.

⁴⁰ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Primer curso*, 6ª. Ed., México, Oxford, 2011, pp. 49, 50.

⁴¹ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, SEGOB/SECUM/INEHRM/IIJ-UNAM, 2016, p. 53.

1.5 Yuxtaposición y competitividad electoral: perspectivas desde la ciencia política

De acuerdo con la literatura, uno de los factores que determina los niveles e intensidad de la coordinación entre agentes de gobierno, es el componente político. En este apartado se ofrecen algunos elementos teóricos para el estudio de la coordinación desde la perspectiva política. Concretamente, se establecen algunos vínculos entre ciencia política y políticas públicas, así como de las implicaciones de la alineación o yuxtaposición partidista de los funcionarios públicos.

En la actualidad, los gobiernos se enfrentan a situaciones dinámicas y cambiantes que dificultan su capacidad de dar respuesta a las demandas de sectores de la población. Razón por la cual los métodos clásicos propuestos por la ciencia política como la planeación, programación y emisión de leyes— resultan insuficientes pues no solucionan la totalidad de los problemas políticos.⁴² Bajo este panorama es prudente cuestionarse qué instrumentos, técnicas y conjunto de teorías pueden utilizarse para atenderlos.

El análisis de las políticas públicas, como ya comentamos atrás, surgió para atender este tipo de preocupaciones, pues este enfoque es útil para alcanzar los resultados esperados de un fenómeno político concreto. En palabras de Guerrero, la *policy*, es el “conjunto de teorías aptas para enlazar acciones humanas específicas hacia los resultados preferidos”.⁴³ Sin embargo, este enfoque se nutre de las teorías originadas en la Ciencia Política, Economía y otras ciencias sociales que contribuyen a estudiar e interpretar la actividad gubernamental.

Es decir, las políticas públicas utilizan teorías de la Ciencia Política para validar y explicar algún tipo de intervención. Por ejemplo, estudiar la toma de

⁴² Guerrero Orozco, Omar, “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, *Revista de Administración y Desarrollo*, Santa Fé de Bogotá, núm. 29, diciembre 1991, p. 101.

⁴³ *Ibidem*, p.102.

decisiones mediante el análisis político por el poder. Cuestionamientos como quién tiene el poder y cómo lo ejerce son materia de análisis para la Ciencia Política⁴⁴. De este modo, la toma de decisiones en políticas públicas es central para interpretar el porqué ciertas intervenciones son preferidas ante otras, así como para explicar a qué se debe que cierto grupo se beneficie con ese conjunto de decisiones. Para ésto sirve acercarse a un campo de la psicología: el comportamentismo en política cuyo énfasis está puesto en la necesidad de analizar y observar comportamientos de los actores políticos.⁴⁵

Sin embargo, atrás de las políticas públicas existen relaciones de poder. Para observar estos compartamientos es crucial entender que en las democracias, los procesos electorales son el medio para acceder al poder y los partidos políticos son las organizaciones encargadas de incorporar los intereses de los ciudadanos a través de sus programas de gobierno.⁴⁶ De este modo es posible esbozar que en la arena pública se encuentran intereses de varios grupos de influencia en el quehacer gubernamental, al menos el de los ciudadanos y los partidos políticos los cuales no siempre son coincidentes.

Bajo esta premisa, es posible aproximarse al proceso político. Según Dahl, dicho proceso está compuesto por distintos individuos o grupos cuyos niveles de protagonismo, recursos y poder son diferenciados, motivo por el cual el grado de influencia sobre las decisiones es diferente.⁴⁷ “Las racionalidades de cada uno de los sujetos que participan en la acción pública, incluidos los mismos políticos o funcionarios, son distintas, como distintos son los recursos de que disponen y distintos los resultados de su iniciativa”.⁴⁸

⁴⁴ Pasquino, Gianfranco. “Naturaleza y Evolución de la disciplina” en *Manual de Ciencias Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Amparo Casar, María, *Sistema político...*, *op. cit.*

⁴⁷ Dahl, R. A., “Who Governs? Democracy and Power in an American City”, citado por Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las administraciones públicas, 1994, p. 76.

⁴⁸ *Idem.*

En resumen, las decisiones de políticas (en las democracias) son tomadas por quienes fueron designados por los representantes de la ciudadanía. Dicha elección se realiza en un proceso electoral que puso a disposición de la población diferentes candidatos ofertados por partidos políticos. Por lo tanto, los tomadores de decisiones no sólo representan los intereses de un conjunto de la población sino de un partido político. Así que para analizar la toma de decisiones se deben considerar los intereses partidistas y electorales.

De la Rosa y Contreras caracterizan al partido político como “un constructo social más o menos difuso, dinámico y estructurado, donde los actores se desempeñan en diversos procesos con cierto grado de ambigüedad e incertidumbre que se relaciona con diversos —y muchas veces ambiguos— objetivos, los cuales —constructo social y actores— son influidos por múltiples marcos y lógicas de acción institucionales y humanas, y a su vez influyen sobre dichos marcos y lógicas de acción”.⁴⁹

Otro factor a considerar es el grado de institucionalización de los partidos políticos porque contribuye a la consolidación de una democracia. Para Mainwaring y Scully, en las latitudes donde los partidos políticos se encuentran menos institucionalizados es más difícil gobernar, las élites económicas pueden decidir la política y tienden a prevalecer prácticas patrimoniales.⁵⁰

Según Cleary, desde que los aspirantes a cargos públicos comienzan sus campañas dan muestra de sus preferencias en políticas públicas.⁵¹ Entonces, cada actor tiene racionalidades, capacidades e intereses diferenciados que

⁴⁹ Albuquerque, Ayuzabet de la Rosa y Contreras Manrique, Julio César, “El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales”, *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, 2007, vol. 3, núm. 2, pp. 17-67.

⁵⁰ Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, “La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina”, *América latina hoy*, 1997, núm. 16, p. 88, consultado en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2107/2162>

⁵¹ Cleary, Mathew. “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, 1 semestre de 2003, pp. 183-217.

pueden modificar la implementación de las políticas públicas, uno de ellos son sus intereses electorales.

La teoría de rendición de cuentas ofrece dos razones por las cuales las personas electas a un cargo de gobierno trabajan por los intereses de quienes los eligieron: normativa e instrumental. La primera se refiere a la vocación del servidor público, es decir, trabaja porque es su labor corresponder a sus electores o porque sus puntos de vista coinciden con la mayoría de los votantes. La razón instrumental indica que el buen desempeño de un político se debe a su interés personal por mantener el cargo que tiene o porque aspira a conseguir uno mejor.⁵²

Así es como los tomadores de decisiones incorporan sus intereses electorales a su quehacer gubernamental pues buscarán mantener el poder que sus votantes le otorgaron por distintos medios. En países cuyas democracias no están tan consolidadas, la distribución personalizada de bienes y favores será una fórmula con lo cual esperan obtener “apoyo, lealtades y —en última instancia— votos”.⁵³ Este tipo de relaciones, clientelares, adquieren mayor fuerza cuando se incrementan los niveles de desempleo y con ello la privación material, describe Auyero.

Para ilustrar lo anterior destaca el caso mexicano en el contexto de partido hegemónico: el PRI movilizaba, por medios legales e ilegales, la burocracia para apoyar a sus candidatos. “A esto se añadía la compra de votos a través de la incorporación de los miembros de una comunidad a programas sociales, dotación de tierras o instalación de servicios básicos. En contraste, los partidos de oposición no contaban con más recursos que los que se podían allegar por medio de sus militantes”.⁵⁴

⁵² *Idem.*

⁵³ Auyero, Javier (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997.

⁵⁴ Amparo Casar, María, *Sistema político...*, *op. cit.*, p. 183.

Al final de la década de los ochenta, con la oposición del Partido Acción Nacional y la agrupación de partidos de izquierda se dio paso a una mayor apertura democrática en el país, que a la postre, lograría dar el triunfo presidencial a un candidato de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional, por primera vez en más de setenta años. Con ello, la alternancia comenzó a presentarse también en el ámbito estatal y municipal, y prevalece hasta la actualidad, y ha permitido identificar con mayor claridad los problemas de coordinación por motivos de agenda política o agenda electoral. Esta desventaja confronta a los actores de la arena pública pero no es el único obstáculo al cual se enfrentarán. En el país, una vez que un partido distinto al hegemónico alcanzó el poder y por lo tanto a la participación en la toma de decisiones, deben asumir las responsabilidades que trae el federalismo. Por ejemplo, la yuxtaposición electoral.

La yuxtaposición de gobiernos federales y locales, es decir, donde el presidente tiene afiliación partidista distinta a la del gobernador de una entidad, probablemente dificulte el desempeño del gobierno. Por ejemplo, podría dejar de cooperar en ciertos programas, retirar fuerzas policiacas o eliminar ciertas políticas públicas.⁵⁵ A mayor alineación política entre los tomadores de decisión federales y estatales, hay mayores asignaciones presupuestales y por tanto se esperarían mejores resultados de la política social. En este punto, las relaciones intergubernamentales cobran importancia.

Como se ha señalado en páginas anteriores, es natural que cada nivel de gobierno se esfuerce por proteger su autonomía, delimitar su jurisdicción y en la medida de lo posible, ampliar sus ámbitos de influencia. Se trata de dinámicas que se presentan entre niveles de gobierno, independientemente de la orientación política de los actores políticos que dirigen las distintas facciones. Sin embargo, es loable suponer que en presencia de yuxtaposición política, exista una dinámica permanente de conflicto debido a que en contextos como el mexicano, es el

⁵⁵ Cleary, Mathew. "Competencia electoral...", *op. cit.*

sistema de partidos el que por antonomasia habilita el acceso a cargos públicos.⁵⁶ En este sentido, desde la lógica de un funcionario público tomador de decisiones, existen mayores incentivos para mantener alineación y lealtad con sus respectivos partidos políticos.

Es así que, en contextos de yuxtaposición, por ser afectados intereses (ya sean privados o públicos) en común, los actores involucrados deben hacer mayores esfuerzos de conciliación y negociación. De acuerdo con Bloomfield, Ghai y Reilly, los actores pueden analizar sus conflictos desde tres enfoques: adversario –nosotros vs. ellos-; reflexivo –introspección respecto a las premisas que se defienden y sus impactos negativos; e, integrador –reflexión y conciliación de las necesidades propias y las del adversario-. Según los autores, éste último es el más útil porque permite pasar más rápidamente de las posiciones a los intereses.⁵⁷

Por características propias de la democracia, la toma de decisiones en materia de políticas públicas es resultado de una confrontación permanente en las fases electoral y gubernamental.⁵⁸ Cobran especial relevancia las negociaciones informales entre funcionarios públicos y grupos de interés (*lobby* y *stakeholders*).

1.6 Conclusiones preliminares

En este capítulo se han revisado algunos de los más relevantes incentivos y problemas de coordinación y cooperación que muestra la teoría. El estudio de la coordinación y la cooperación esta íntimamente vinculado con las posibilidades de distribución del poder entre gobiernos. Así, la concurrencia, bien entendida, debe ser la suma de esfuerzos bien acotados.

⁵⁶ Amparo Casar, María, *Sistema político...*, *op. cit.*, 141-166.

⁵⁷ Miller Moya, Luis Miguel, “Coordinación y acción...”, *op. cit.*, p. 46.

⁵⁸ Amparo Casar, María y Maldonado, Claudia, “Formación de agenda y...”, *op. cit.*, p. 9.

La coordinación y concurrencia son premisas fundamentales del modelo federal. En este tipo de modelos se trata de un mecanismo complejo que tiene una doble dimensión: horizontal y vertical. Coincidimos con que los incentivos para la coordinación existen o son mayores, en tanto los resultados de ésta se encuentren alineados a los intereses dominantes de las estructuras organizacionales del poder.

La revisión de diversos instrumentos y teorías, como la teoría de juegos, la perspectiva de redes, la visión sociológica, la teoría organizacional -con valores e intereses diferenciados-, o las ideas de la Nueva Gerencia Pública nos han brindado un marco conceptual y teórico para entender los procesos y los problemas que surgen en los procesos de coordinación y concurrencia.

El enfoque de políticas públicas e implementación nos brindan un marco teórico y conceptual relevante para entender la naturaleza y complejidad. Esta visión se complementa con los principios de la administración pública y el derecho administrativo que se revisaron. Asimismo, el capítulo ha abonado en la visión integral al haber revisado algunos rasgos del elemento político y la yuxtaposición que se pueden generar.

Todo ello, nos brinda una plataforma para abordar en el siguiente capítulo los temas concretos de coordinación y concurrencia en México. Asimismo, nos habrá de servir como referente para los siguientes capítulos donde se analizará el caso concreto de la implementación de políticas públicas sociales en México.

CAPÍTULO 2. COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

2.1 Introducción; 2.2 Modelos de coordinación gubernamental; 2.3 Coordinación y concurrencia en el federalismo mexicano; 2.4 Concurrencia en política social: configuraciones desde el federalismo mexicano; 2.5 Conclusiones preliminares

2.1 Introducción

En la primera parte de este capítulo analizan algunos modelos de coordinación gubernamental y sus clasificaciones. Posteriormente, se brinda un breve marco de las características del federalismo mexicano, de tal suerte que nos permitan identificar los principales rasgos, las fuerzas determinantes de la coordinación y concurrencia y vincular los principios de la administración pública con los temas de coordinación y concurrencia. En la parte se revisan algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nos permiten entender aspectos centrales y rutas por donde se debe transitar en temas de coordinación fiscal, competencias constitucionales, naturaleza de la política social y los principios de competencias entre órdenes de gobierno en materia de asentamientos urbanos y servicios.

En términos generales, cabe advertir que el tema ha sido poco explorado, desde una visión académica y de análisis crítico en México. La información o antecedentes relacionados con las facultades concurrentes en política social no es abundante. La información existente se orienta más a la coordinación fiscal o en áreas de la salud, la educación y la seguridad, y de manera paralela se pueden inferir modelos de coordinación, áreas de concurrencia y dinámicas de trabajo entre los distintos gobiernos. Por otra parte, la coordinación gubernamental es por lo general orientada a la relación entre federación y municipios, siendo el ámbito

estatal el menos estudiado en cuanto a sus modelos de coordinación respecto del diseño de políticas públicas en materia social.

2.2 Modelos de coordinación gubernamental

De acuerdo con Delgadillo, la administración pública refiere al conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del poder Ejecutivo, por lo que no son contemplados los órganos de los poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas.⁵⁹ En una comprensión más amplia de la administración pública, es posible argüir que hay tantas posibilidades de coordinación intergubernamental como tipos de entes en la administración pública. Así, por ejemplo, Martínez establece algunas clasificaciones:

- a) Activa (entes que producen y ejecutan actos administrativos) y contenciosa (órganos facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública).
- b) Federal, local y municipal: refiere a los tres niveles de gobierno.
- c) Centralizada y paraestatal: refiere a los dos tipos de administración pública previstos en el artículo 90 Constitucional.
- d) Centralizada, desconcentrada y descentralizada: es la manera en que están relacionados los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.
- e) De acuerdo con la competencia de cada órgano: referente a la administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, además de otras.
- f) Dependencias y entidades: identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia.
- g) Órganos y organismos: los primeros dependen directamente del ejecutivo y los segundos son las entidades paraestatales.⁶⁰

⁵⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de...*, op. cit., p.87.

⁶⁰ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo...*, op. cit., pp. 49, 50.

Para los propósitos de esta investigación, son considerados entes de la administración pública las unidades pertenecientes a los poderes ejecutivos federal y estatal, así como del ámbito municipal.

Los diferentes órganos tienen delimitaciones muy específicas, que están previamente diseñadas para embonar en un engranaje que debe funcionar de manera armónica para que se ejecuten los actos que dan vida al quehacer político de nuestro país. En este marco, se vuelve objeto de estudio de la administración pública, su funcionamiento y también la coordinación en sus distintos niveles de gobierno: sus limitaciones, sus convergencias, divergencias y concurrencias.

La coordinación intergubernamental implica la concertación y sincronización de las actividades de dos o más unidades de la administración pública con un objetivo común. Una primera clasificación o modelo de coordinación es la que distingue entre la actividad conjunta entre gobiernos del mismo nivel (horizontal) o entre distintos niveles (vertical).⁶¹

Por otro lado, un modelo de coordinación equilibrado es el propuesto por Grodzins y que considera tres aspectos fundamentales: i) la toma de decisiones relevante en la formulación de políticas y programas es ejercida por igual desde el gobierno federal y los gobiernos locales; ii) en la administración o implementación de las actividades, los gobiernos participantes tiene responsabilidades de importancia; iii) la ejecución de las políticas y programas está influenciada por igual por representantes de los gobiernos participantes. La concurrencia supone la suma de esfuerzos para evitar redundancias en procesos administrativos, sin que prevalezcan relaciones de subordinación.⁶²

⁶¹ Consultado en: <https://definicionlegal.blogspot.mx/2012/11/coordinacion-intergubernamental.html>, el 04 de noviembre de 2017.

⁶² Morton, Grodzins, "The American System: A New Governments in the United States", citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de...*, op. cit., p. 215.

Las relaciones de poder entre ámbitos de gobierno están dadas desde la propia estructura jerárquica que establece el marco normativo. Como se estableció en el primer capítulo, las relaciones de poder pueden incentivar o inhibir la coordinación entre agencias gubernamentales y establecer su configuración. En este sentido, Wright señala que las relaciones de poder pueden clasificarse en separadas o independientes; superpuestas (traslapadas) o interdependientes; y dependientes o subordinadas.⁶³

Una perspectiva adicional es provista por Torres, quien distingue entre modelo de autoridad inclusiva y de autoridad traslapada. El primero se puede definir como uno en el que:

*“las relaciones de autoridad son jerárquicas y supone que el gobierno nacional busca expandir su proporción de poder ejercido sobre los estados y las localidades. Para conseguirlo hay dos estrategias posibles: una es reducir los poderes y competencias de los estados y localidades o de ambos; la segunda es hacer crecer el círculo de poder del gobierno nacional fuera o más allá de las competencias de estados y localidades”.*⁶⁴

Por otro lado, el modelo de autoridad traslapada supone espacios en los que las facultades gubernamentales coinciden parcialmente. En este esquema priman las necesidades de negociación debido a la interdependencia de un gobierno respecto a otro. La concurrencia entre los círculos considera tres características principales:

⁶³ Wright, Deils S., “Public Administration and models of governance: federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management in the United States of América”, citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de...*, *op. cit.*, p. 215.

⁶⁴ Torres Ortiz Zermeño, Christian Jorge, “La coordinación gubernamental y el sistema federal mexicano”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 octubre 2005, consultado en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20coordinaci%C3%B3n%20gubernamental.pdf>, el 03 de noviembre de 2017.

- a) Áreas sustanciales de operaciones gubernamentales que involucran unidades (o funciones) de carácter nacional, estatal y local simultáneamente;
- b) Las áreas de autonomía o jurisdicción propia y total discreción son comparativamente pequeñas;
- c) El poder e influencia de cualquier jurisdicción (o funcionario) es significativamente limitada.⁶⁵

De lo anterior se extrae una premisa general: mientras más equilibradas se encuentren las relaciones de poder normativas y de facto entre ámbitos de gobierno, más probabilidades existen de que la coordinación ocurra de manera exitosa, debido a que se dota de capacidades de decisión y negociación a las partes por igual.

En este sentido, con base en la capacidad de gestión de los ámbitos de gobierno, Cabrero modela cuatro escenarios posibles en la gestión intergubernamental de políticas. Las variables que considera en el modelo son el nivel de centralización de la política y la intensidad de coordinación.

Tabla 1. Escenarios posibles en la práctica intergubernamental

		<i>Nivel de centralización en la hechura de políticas públicas</i>	
		Alto	Bajo
<i>Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales</i>	Bajo	Coordinación jerárquica	Dispersión
	Alto	Coordinación donante-receptor	Gobierno multinivel

Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique, “De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”, Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, núm. 197, septiembre 2007, p. 25.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 5.

A continuación, se describe brevemente el modelo planteado por Cabrero. En términos generales, el escenario jerárquico sostiene principios de "regulación dura" en los que el gobierno central diseña y controla toda la trayectoria del programa. La desventaja de este escenario es que no permite aprovechar las ventajas de la proximidad de la población objetivo respecto a los gobiernos subnacionales. Aquí se ubican programas como Educación Básica y Oportunidades/Prospera. En el escenario de dispersión, no existen mecanismos de coordinación, por lo que pueden presentarse traslapes entre gobiernos federal y subnacionales, el que las políticas se contrarresten entre sí o la dilución de esfuerzos. En éste campo se ubican estrategias como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

La situación de coordinación donante-receptor presenta un escenario de dependencia mutua en el que el gobierno central adapta sus políticas a las necesidades locales, a la vez que el gobierno subnacional requiere del financiamiento del primero. En éste, se habilitan esquemas de coordinación. Por último, el gobierno multinivel -que constituye la propuesta del autor- que supone un elevado grado de descentralización y al mismo tiempo relaciones permanentes de coordinación. Un gobierno multinivel supone la construcción de una "red intergubernamental de política pública que [logra] una dinámica de ajustes mutuos, de regulación cruzada, de acuerdos de coordinación, pero a partir de un acuerdo mayor que es el de maximizar la capacidad de coordinación, cooperación y adaptación de sus miembros".⁶⁶

Dos de los cuatro modelos propuestos por Cabrero tienen origen en la propuesta de Agranoff y McGuire, quienes distinguen entre dos modelos de coordinación gubernamental: el centralmente dirigido, que implica la subordinación de un participante frente al otro; y el donante-receptor, que consiste en la

⁶⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, "De la descentralización...", *op. cit.*, pp. 27-29.

dependencia mutua y la imposibilidad de control total de un participante sobre otro.⁶⁷

Estas posiciones, coinciden con la premisa que estamos construyendo en esta investigación: la coordinación adecuada entre dependencias y órdenes de gobierno tiene mayores posibilidades de ser más exitosa en la medida que los participantes participan con mayor equilibrio y ello les permite una mejor y más fructífera colaboración.

2.3 Coordinación y concurrencia en el Federalismo Mexicano

En esta sección se revisan algunos rasgos distintivos del federalismo en México. Este panorama nos permitirá entrar, en un segundo momento a analizar de manera particular dos aspectos determinantes en el tema de coordinación y concurrencia, que sirven de sustento para entender esta compleja dinámica en el caso mexicano.

2.3.1 Rasgos del federalismo en México

Para analizar las relaciones de coordinación entre ámbitos de gobierno, es fundamental revisar como principal antecedente la propia configuración del federalismo mexicano. Tal estructura está dada desde el marco normativo, que al mismo tiempo responde a los antecedentes históricos que le dieron robustez institucional. A continuación, a manera de antecedentes de las actuales relaciones de coordinación, es analizado el federalismo en México.

Remontar a la época de la Colonia en México constituye un buen principio para entender por qué el sistema federal representó, en el periodo posterior a la

⁶⁷ *Ibidem*, p. 6.

Guerra de Independencia, la mejor alternativa para dar ordenamiento al Estado, no obstante que es el sistema más complicado de todos, como lo sugieren Gutiérrez⁶⁸ y Casar.⁶⁹

Como herencia de la Colonia, el país se encontraba dividido en varios centros de poder, cuyo origen era principalmente la riqueza material. En la construcción de los Estados Mexicanos, las élites políticas provinciales “se afianzaron y se apropiaron de la representación política de sus territorios”.⁷⁰ El federalismo, en presencia de una Constitución Política unificadora, sería el sistema que daría orden al territorio para integrar el tan buscado Estado- nación mexicano y permitiría a su vez, conservar la autonomía de sus entidades: ante la gran heterogeneidad política, el objetivo no era ya conciliar los intereses de las provincias con el centro, sino llegar a acuerdos sin necesidad de conflicto armado.

No sin conflictos en el Congreso, la Constitución de 1824, al definir la dimensión territorial de los estados, logró que éstos adquirieran dimensión política, con voz y representación en el plano nacional. Ya con más claridad en la Constitución de 1917, la autonomía de las entidades se reflejaba en la posibilidad de construcción de un régimen interior (creación de leyes y otras instituciones formales de ordenamiento, funcionamiento de los poderes públicos, garantías de los gobernadores, etc.) y fundamentalmente en la distribución de competencias entre el ámbito federal y estatal.

Del mismo modo, las competencias son asignadas hasta nuestros días en el art. 124 “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

⁶⁸ Elías Gutiérrez, Sergio, "Centralismo Político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano", en Castañeda, Fernando (coord.), *Escenarios de la Democratización. El Debate Nacional*, Tomo 2, México, UNAM-Diana, 1998, pp.111-141.

⁶⁹ Casar, María Amparo, *Sistema político mexicano*, México, Oxford, 2010.

⁷⁰ Gortari Rabiela, Hira de, "El federalismo en la construcción de los estados", en Rodríguez O., Jaime E. (ed.), *México in the age of democratic revolutions. 1750-1850*, USA, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 209-222.

Sin embargo, este modelo de tipo residual en la asignación de competencias, aunado a la reforma al art. 115 que asigna competencias a los municipios, resultan insuficientes en términos de un “auténtico” federalismo.

El argumento que aquí se plantea es que el federalismo "normativo" se distancia de la realidad del federalismo mexicano en tres sentidos: el encuentro de reformas constitucionales de carácter centralizador contra el creciente poder y grado de exigencia de estados y municipios; las jurisdicciones traslapadas o difusas; y, la falta de competencias reales (respaldadas jurídica y presupuestalmente).

Desde la Constitución de 1917, el marco normativo ha sido objeto de más de veinte reformas con un patrón centralizador, las cuales modifican las atribuciones de los órdenes de gobierno en (por decir algunas) cuestiones de legislación educativa, de medio ambiente y asentamientos humanos, de federalización de las contribuciones, de justicia electoral.⁷¹ A partir de estas presiones centralizadoras, es posible inferir la intención de crear, por lo menos desde el ámbito legislativo, un federalismo de tipo jerárquico: gobiernos municipales subordinados a los estatales, y éstos a su vez, al gobierno federal.

Sin embargo, ante tal tendencia legislativa, coexiste la creciente descentralización de responsabilidades administrativas hacia los estados y municipios, en reconocimiento de que son estos ámbitos de gobierno más próximos a las necesidades de la población. No es lo mismo la operación federalizada de políticas que su desconcentración.

En la alta centralidad del federalismo mexicano tiene gran incidencia el marco normativo, pero finalmente éste también responde a las configuraciones políticas que prevalecen en el país. En este sentido, tiene gran relación el sistema presidencialista y de partido hegemónico que imperó en México en la época post-

⁷¹ Casar, María Amparo, *Sistema político...*, *op. cit.*

revolucionaria y a lo largo del siglo XX. En este sentido, las relaciones intergubernamentales eran definidas y acordadas desde el centro, sin necesidad de negociaciones sino más bien en presencia de relaciones de verticalidad. Por otro lado, destaca que el proceso de descentralización en México iniciado en la década de los 80 fue muy acelerado y no fue acompañado de instrumentos normativos ni recursos financieros que garantizaran condiciones simétricas de coordinación y negociación entre ámbitos de gobierno.

Como consecuencia del incremento de las responsabilidades descentralizadas, es natural que los ámbitos municipal (fundamentalmente) y estatal exijan mayores niveles de competencia “real” y ante reacciones insuficientes del poder federal, busquen alternativas para la consecución de esas responsabilidades en otros espacios como la asociación intergubernamental⁷² o el plano internacional, lo que sin duda, les aporta mayores niveles de soberanía, que a su vez, no coinciden con el federalismo identificado en la Constitución. Igual de evidente, es el incremento de las controversias remitidas a la Suprema Corte de Justicia por parte de los gobiernos descentralizados: los estados y ayuntamientos protegen sus arenas de poder.

En segundo término, la separación entre el federalismo “constitucional” y el federalismo “real” se identifica en la difusa definición de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno. Basta con identificar (nuevamente) que en el art. 124, las fronteras entre las competencias federales, estatales y municipales no son claramente definidas. El hecho de que, en 1996, en los artículos 115 y 116 constitucionales hayan sido definidas las atribuciones municipales, representa, sin duda, un importante avance.

No obstante, la misma situación representa dos límites en la construcción del federalismo: por un lado, el establecimiento de las competencias estatales es aún

⁷² Por ejemplo, la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores en 2002, que buscó, entre otros aspectos, generar un bloque fuerte de exigencia desde las entidades federativas hacia el gobierno federal.

un asunto pendiente; y, por otro lado, la propia Constitución establece que el poder legislativo está facultado intervenir incluso en el ámbito municipal, siempre que esa intervención permita la consecución de las funciones del legislativo. Con relación al segundo punto, y dado que los objetivos del poder Legislativo son prácticamente transversales, en realidad, las competencias estatales y municipales se encuentran en condición de vulnerabilidad. Tampoco debe entenderse aquí, que el objetivo último debería ser la plena y absoluta identificación de los alcances y límites de cada nivel de gobierno, sin embargo, es un asunto pendiente la definición tal que permita la correcta cooperación y negociación entre los tres órdenes de gobierno.

Ligado con las competencias, y con el incremento de la descentralización administrativa versus fortalecimiento del federalismo antes expuesto, se encuentran la incongruencia entre las crecientes responsabilidades estatales y municipales establecidas en el federalismo constitucional y las escasas competencias reales atribuidas al débil respaldo jurídico y la insuficiencia presupuestal.

Ugalde señala que en México “no se trata de una progresión de un federalismo centralizado a uno descentralizado, sino del concurso de impulsos centralizadores y descentralizadores”.⁷³ Entonces, como premisa de partida en la presente investigación, cabe señalar que el actual sistema federal mexicano lo definen mejor como uno que tiende a la confederación (en la que coexisten varias soberanías) que como un federalismo tripartita puro o por lo menos, puro en el sentido de la Constitución vigente.

Ante el fallo del federalismo, los gobiernos descentralizados buscan, de manera incipiente, nuevos espacios de actuación que se concretan en

⁷³ Ugalde, Vicente, "*Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano*", en Méndez, José Luis (coord.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, p. 481.

incrementos de soberanía; asimismo, buscan nuevos espacios para la coordinación entre ámbitos de gobierno que no necesariamente responden a mecanismos habilitados por el marco normativo, sino, como plantea esta investigación, a otros factores como son los político-electorales.

2.3.2 Determinantes de coordinación y concurrencia en México

Como establece la hipótesis de esta investigación, se parte del supuesto de que es el marco jurídico el punto de partida para el establecimiento de facultades concurrentes y la generación de incentivos para la coordinación gubernamental. Para el caso mexicano, la habilitación de los mecanismos de concurrencia y coordinación son relativamente recientes, si se considera que de hecho la administración pública federal fue dotada de una estructura más sólida/institucionalizada. Al respecto, Delgadillo señala que:

“...en nuestro sistema jurídico el término Administración Pública es de muy reciente creación, puesto que ni las leyes ni la Constitución de la República la incluyeron en su texto antes de 1976, en que salió a la luz con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 22 de diciembre de 1976. [Es] hasta el 21 de abril de 1981 cuando se publica la reforma del artículo 90 constitucional para regular la existencia de una Administración Pública Federal, con estructura centralizada y paraestatal”.⁷⁴

La concurrencia se establece, en principio, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En materia de desarrollo social como educación, salud y combate a la pobreza, se encuentra citada en los artículos 26, 3° y 4°, respectivamente. En estos preceptos es donde establece la necesidad de una

⁷⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de..., *op. cit.*, p. 88.

adecuada coordinación entre los distintos niveles de gobierno, dejando facultades exclusivas a la federación y otras reservadas para los estados.⁷⁵

En el derecho mexicano, se denomina jurisdicción concurrente a un fenómeno de atribución competencial simultánea o concurrente, a favor de autoridades judiciales federales y de autoridades judiciales locales. El supuesto está contemplado en el art. 104 de la Constitución Federal, el que ordena que tratándose de la aplicación de las leyes federales en caso que sólo afecten interés particular, pueden conocer, indistintamente, a elección del actor, los tribunales comunes de los estados o del Distrito Federal, o bien los jueces de distrito, que pertenecen al sistema judicial federal.⁷⁶

En la perspectiva particular de la coordinación y concurrencia administrativa encontramos 2 tipos sobresalientes de determinantes: a) Determinantes políticas; y b) Determinantes presupuestales.

a) Determinantes Políticas. Paradójicamente en el caso mexicano, pese a los esfuerzos de descentralización, la evolución histórica y política de nuestro país se vio forjada por acontecimientos internos y externos que ha desembocado en un sistema federal con sus pros y contras que estamos comentando.

A pesar de las reformas al marco constitucional en 1983 y 1999, que buscaron fortalecer la descentralización en México, conviene argumentar que fueron los cambios en el contexto político general, más que las reformas específicas, los que jugaron un papel determinante para hacer realidad el nivel de descentralización actualmente vigente en el país. Resulta evidente que desde los años cuarenta hasta aproximadamente 1983, el control del gobierno por parte de un partido único y jerárquico facilitó la centralización y la coordinación

⁷⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, el 08 de noviembre de 2017.

⁷⁶ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Oxford, 2000, p. 9, consultado en: <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/jurisdiccion-concurrente/>, el 16 de agosto de 2016.

intergubernamental. De hecho, gran parte de las discusiones y negociaciones sobre las políticas nacionales en áreas geográficas específicas y sus efectos locales (sean positivos o negativos) se resolvieron a puertas cerradas entre los propios funcionarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁷⁷

Ward y Rodríguez, en este mismo sentido argumentan que además de los elementos jurídicos, la coordinación en concurrencia también puede estar incidida por aspectos político-partidistas. Los autores sostienen que en México la joven alternancia en el poder de partidos políticos en México ha incidido en la coordinación institucional y ha generado conflictos. Ello, debido a que las autoridades emergentes en los distintos niveles de gobierno -principalmente a partir de 1988- frecuentemente difieren en sus ideologías y por consecuencia también en las decisiones políticas y administrativas que afectan las políticas públicas. Si a ello sumamos que en los tres niveles de gobierno pueden gobernar tres partidos distintos, entonces el grado de diferencias en visiones y decisiones resulta más importante.⁷⁸

b) Determinantes presupuestales. Un factor adicional para el caso mexicano es el relacionado con las asignaciones presupuestales o la suficiencia presupuestaria de los gobiernos para hacer frente a sus atribuciones. En este sentido, un gobierno que no cuenta con capacidad para financiar sus competencias, podría actuar en dos sentidos: evitando acuerdos de coordinación con otras agencias gubernamentales con el fin de ahorrar recursos financieros, materiales o humanos; o bien, justamente por sus necesidades de financiamiento, buscará la coordinación (generalmente vertical) que le permita obtener nuevos recursos.

⁷⁷ Rowland, Allison M., "La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales", *Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, consultado en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/403/rowland.html>.

⁷⁸ Ward, M. Peter *et al.*, *New Federalism and State Government in México: Bringing the States Back in*, Texas, The University of Texas at Austin, 1999, pp.65-96.

En México, los mecanismos de distribución de recursos federalizados están establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. En términos generales, son establecidas las fuentes y fórmulas de ingreso, la distribución de los recursos, se fijan reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, son constituidos los organismos en materia de coordinación fiscal y se sientan las bases de su organización y funcionamiento.⁷⁹

Las entidades, municipios y la federación signan convenios de colaboración administrativa, en los que ésta última informará sobre los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas. Las entidades federativas pueden adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. Esta adhesión implica hacerlo de manera integral, y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la federación. Constituye, por tanto, un mecanismo de coordinación permanente en materia financiera. Sin embargo, contempla una relación de profunda asimetría en favor del gobierno central.

Para el caso de los municipios, Torres argumenta que la condición de subordinación se relaciona con aspectos de arraigo cultural. En este sentido, destaca la importancia del municipio como el mejor espacio para avanzar a mejores condiciones para el desarrollo de la democracia, siendo el municipio el nivel donde sucede mayor alternancia política entre partidos políticos y al mismo tiempo un lugar desprotegido ante un esquema de coordinación gubernamental desequilibrado dentro del sistema federal.⁸⁰

En este sentido, el autor resalta la necesidad de contrarrestar la cultura de la dependencia económica y política de los municipios respecto de la federación,

⁷⁹ *Ley de Coordinación Fiscal*, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31180716.pdf>, el 07 de noviembre de 2017.

⁸⁰ Torres Ortiz Zermeño, Christian Jorge, "La coordinación...", *op. cit.*, p. 6.

misma que desalienta la participación ciudadana al constituirse precisamente como de “arraigo cultural”. Así, la idea de la subordinación es considerada por el autor como un imperativo de la sociedad mexicana, donde los ciudadanos en general y los gobiernos locales en lo particular, asumen la responsabilidad de todos los asuntos públicos como exclusivos del ámbito gubernamental y por lo mismo los estados y municipios deben “subordinarse a la disposición federal”.⁸¹

Los autores mencionan los aspectos que consideran trascendentales: “las cuestiones institucionales fundamentales que se presentan al descentralizar son el fortalecimiento de la confianza en este proceso entre los principales interesados, el mejoramiento de la coordinación intergubernamental y la solución de conflictos, el afianzamiento y de la democratización del proceso de control y presentación de informes de resultados, la coordinación del proceso presupuestario en múltiples niveles, las diferencias entre los municipios con distinta capacidad administrativa, la cooperación en el fortalecimiento conjunto de capacidades, y las características singulares de la relación del Distrito Federal con sus vecinos y el gobierno federal”⁸²

2.3.3 Administración Pública y concurrencia

La Administración Pública -en el marco del federalismo mexicano- contempla tres niveles: federal, estatal y municipal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), establece las bases de organización de la Administración Pública. En su artículo primero decreta que ésta es federal, centralizada y paraestatal. Dispone su integración por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados además de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las

⁸¹ *Ibidem*, pp. 6, 7.

⁸² Lafourcade, Oliver *et al.*, *Mexico: A comprehensive development agenda for the new era*, Washington, DC, World Bank, 2001, p. 43.

instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, que en su conjunto componen la administración pública paraestatal.

En términos generales, el caso mexicano es una configuración caracterizada por espacios de alta descentralización que coexisten con otros de alto centralismo, siendo el caso de la mayor parte de políticas sociales federales de implementación local, en las que el gobierno federal juega un papel de control y fiscalización, no de regulador a distancia.⁸³ En ese escenario, el federalismo mexicano se configura a modo de un federalismo jerárquico.

Díaz Flores considera que, en México, como en otros países de América Latina, la tendencia latinoamericana de centralizar recursos y funciones que deberían corresponder, de manera descentralizada, a los gobiernos subnacionales. Con ello, el modelo federal se ve mermado y anula aquellos beneficios que corresponden a una descentralización donde los ciudadanos pueden responder mejor a sus necesidades y aumentar la “transparencia, responsabilidad y sensibilidad de las preocupaciones locales”, como lo señalan C.A. Pigou y W. E. Oates”.⁸⁴ En este sentido, el autor argumenta que lo relevante es determinar un nivel adecuado de descentralización fiscal y asignación de competencias en los distintos niveles de gobierno, basado en el enfoque federalista de Oates, en el que un gobierno federal puede garantizar un equilibrio entre la centralización y la descentralización.⁸⁵

En materia financiera, destaca que, como consecuencia de la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, en 1979 se constituyó el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo fue buscar la administración eficiente de los ingresos tributarios de las entidades con la federación y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. De esta manera, el Gobierno Federal

⁸³ Cabrero Mendoza, Enrique, “De la descentralización...”, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁴ Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 2002, vol. III, núm. 11, consultado en: <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/212067ACT203.pdf>, el 04 de noviembre de 2017.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 5,6.

administra recursos a los estados y éstos rinden cuentas ante la SHCP que es quien se los otorga.

De acuerdo con García Sotelo, el SNCF surge como una medida para eliminar la duplicidad o concurrencia tributaria al ingreso, consumo o riqueza. Los supuestos son que el establecimiento de un solo impuesto entre ámbitos de gobierno resultaría en la simplificación en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la reducción de los costos de recaudación, la mejor asignación de los recursos privados y el incremento de la competitividad entre gobiernos locales por el establecimiento de impuestos.⁸⁶

Como se ha argumentado en apartados anteriores, una configuración desequilibrada en términos de atribuciones, recursos y poder, tiende a inhibir la participación de los gobiernos en atribuciones concurrentes y coordinadas. Autores como Cornelius están a favor de la mayor descentralización debido a sus posibles efectos en áreas como “la estabilidad macroeconómica hasta la disminución de la pobreza, la prestación de servicios sociales y la calidad de la gestión gubernamental”.⁸⁷ No obstante, no puede obviarse que hay restricciones que limitan la viabilidad de la descentralización o la auténtica federalización, como las limitadas capacidades administrativas de los funcionarios de los gobiernos subnacionales (en mayor medida municipales), mala distribución y uso de los recursos, opacidad en el uso de recursos públicos, reducida autonomía financiera, colusión política entre entidades federativas.⁸⁸

En este sentido, es particularmente importante el contenido del artículo 73 Constitucional, en el que se faculta al Congreso de la Unión para emitir las leyes

⁸⁶ Reyes Tepach, Marcial, “La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano”, *Dirección de servicios de investigación y análisis de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados*, p.16.

⁸⁷ Giugale, Marcelo M. (ed.) *et al.*, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, DC, World Bank, 2000, p. 39.

⁸⁸ Algunos de estos elementos son rescatados en Peraza, Juan Miguel, “El fracaso del federalismo en México, un análisis a fondo”, *El Mercurio*, 21 de julio de 2012, consultado en: <https://elmercuriomx.wordpress.com/2012/07/21/el-fracaso-del-federalismo-en-mexico-un-analisis-a-fondo-10/>, el 15 de agosto de 2016.

que establezcan la concurrencia entre el gobierno federal, las entidades y los municipios.

Así, en principio, la concurrencia se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en materia de desarrollo social, por citar algunos ejemplos en materia de educación, salud y combate a la pobreza, misma que se encuentra citada en los artículos 26, 3° y 4° respectivamente. En estos preceptos es donde establece la necesidad de una adecuada coordinación entre los distintos niveles de gobierno, dejando facultades exclusivas a la federación y otras reservadas para los estados.⁸⁹

De acuerdo con Valls y Matute, es en las fuentes de derecho administrativo donde se establecen principios y criterios orientadores acerca de la concurrencia gubernamental:

- Facultades ilimitadas concurrentes: el Congreso de la Unión puede establecer tributos sobre cualquier materia o base, sin ninguna limitación. Esta facultad deriva de la fracción VII del artículo 73 constitucional.
- Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva: son las que establece la fracción XXIX del artículo 73 constitucional
- Facultades exclusivas de la Federación por razón de prohibición a los estados: establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII.⁹⁰

Serna de la Garza sostiene que la Constitución mexicana establece un sistema de relaciones intergubernamentales verticales y horizontales en donde confluyen una serie de factores y variables que cobran especial relevancia en la práctica real del federalismo mexicano y que han permitido flexibilizar de alguna

⁸⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, el 08 de noviembre de 2017.

⁹⁰ Matute González, Carlos F. y Valls Hernández, Sergio A., *Nuevo derecho administrativo*, 4a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 567.

manera la distribución formal de competencias que, según el artículo 124 de la Carta Magna, es bastante rígida.⁹¹

Sin embargo, estas relaciones intergubernamentales no sólo se realizan dentro del marco constitucional, sino que se emprenden bajo otros muchos esquemas de colaboración, que surgen a partir de vínculos formales e informales, jurídicos, políticos y administrativos que en la práctica, definen el desempeño de cualquier gobierno.⁹² El desempeño de los gobiernos se puede expresar en cierta medida en términos de desempeño económico, en el que las instituciones jurídicas con sus evoluciones han incidido históricamente, en tanto que establecen las normas y límites de actuación y proporcionan una estructura al ejercicio administrativo cotidiano, aunque no son el único tipo: existen también instituciones no formales que influyen en el establecimiento o robustecimiento de las redes entre dependencias y órdenes de gobierno.⁹³

2.4 Concurrencia en política social: configuraciones desde el federalismo mexicano

Para analizar los problemas de coordinación en concurrencia de facultades en México, se retoma el caso de la política social de implementación federalizada y local. Existen grandes avances respecto a la implementación de cambios normativos y estrategias gubernamentales. Sin embargo, persisten retos de coordinación que dificultan el éxito de la política de desarrollo social.

La falta de claridad en la distribución de competencias en materia de política social entre órdenes de gobierno ha provocado que existan programas estatales y municipales que no se complementan con los federales, sino que

⁹¹ Valadés Ríos, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2005, p. 566.

⁹² Amparo Casar, María, *Sistema político...*, *op cit.*, pp. 153-158.

⁹³ North, Douglas, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, Fondo de la Cultura Económica, 2006, pp.13-15.

realizan las mismas acciones para la misma población objetivo y con los mismos propósitos. El reto radica en la búsqueda continua de coordinación interinstitucional, dado que su ausencia es costosa y lograrla implica el esfuerzo deliberado de distintos actores, así como la inversión de tiempo de los funcionarios y de recursos administrativos de los gobiernos.⁹⁴ A continuación, se analizan algunos elementos que configuran la coordinación en materia de política social.

2.4.1 Distribución de facultades gubernamentales en materia de política social

La norma jurídica es la que define el tipo de relación y los procesos para la coordinación intergubernamental. Desde la constitución federal y estatales hasta diversas leyes reglamentarias, la coordinación gubernamental y la concurrencia de facultades ha sido expresada directa o indirectamente para el buen funcionamiento del estado federal. Aquí abordamos las principales leyes que regulan las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y que a su vez define también los espacios donde concurren responsabilidades, ya sea por definición explícita de la norma o por la ausencia de la misma. El marco jurídico que rige la coordinación gubernamental en materia de política social, políticas regionales, coordinación fiscal, y diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo social es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Constituciones locales
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF)
- Ley General de Desarrollo Social (LGDS)
- Leyes locales de desarrollo social

⁹⁴ “Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México, D.F., pp. 48,49, consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf, el 20 de agosto de 2017.

- Lineamientos generales para la operación del fondo de aportaciones para la infraestructura social

Por ser la política social norma central de este estudio, analizaremos brevemente algunos rasgos distintivos de la Ley general de Desarrollo Social (LGDS). Así, a continuación, se sintetizan los principales preceptos normativos establecidos por la LGDS,⁹⁵ en los que se distribuyen atribuciones, establecen concurrencias y abren espacios para la coordinación.

- a) Los objetivos de la política nacional de desarrollo social están establecidos en el artículo 11 de la LGDS. A saber:

"I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado; IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social; y V. Promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales."

- b) De acuerdo con el art. 9 de la LGDS, la federación y los gobiernos subnacionales, en el ámbito de sus competencias "formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables".

⁹⁵ Ley General de Desarrollo Social, consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf, el 10 de noviembre de 2017.

c) El art. 17 de la LGDS establece que son los municipios los principales ejecutores de los instrumentos de política federales, salvo cuando de manera expresa se otorgue esa atribución a las entidades federativas.

d) Art. 23 fracción IV de la LGDS, a la letra señala que "en el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación".

e) El art. 24 de la LGDS señala la posibilidad de que los gobiernos municipales y estatales complementen los recursos federales con recursos propios o de otras fuentes internacionales, sociales y privadas.

Mención aparte merece el título cuarto de la LGDS, referente al Sistema Nacional de Desarrollo Social. En relación con ello, se extraen algunas conclusiones:

- i. Se establece como un "mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado" (art. 38).
- ii. En la fracción III del art. 38, la posibilidad de concurrencia se establece únicamente para atender prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social. En este sentido, quizá se da por hecho que la política nacional resulta de un proceso que integra las demandas y necesidades locales y regionales, si bien la fracción II del art. 43 prevé la coordinación para su formulación.

- iii. El sistema es coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social y contempla la participación de gobiernos subnacionales, sin establecer mecanismos claros de participación o concurrencia. Asimismo, es la Secretaría la que vigila la congruencia de los programas federales y locales para garantizar su congruencia. En este sentido, no se señala de manera expresa si tal vigilancia únicamente incluye aquéllos programas que cuentan con financiamiento federal.
- iv. Los sistemas de planeación de desarrollo social de las entidades federativas deben encontrarse alineados a la Ley de Planeación y a la LGDS. A su vez, los programas municipales de desarrollo social deben estar alineados a los de los gobiernos federal y estatal.
- v. Promover la elaboración de convenios es atribución de la Secretaría de Desarrollo Social (art. 43 fracción V); mientras que los gobiernos estatales pueden "convenir acciones" con los gobiernos federal y municipales (art. 44 fracciones II y III); y para el caso de los municipios, se señala la posibilidad de coordinar acciones con su respectivo gobierno estatal y con otros municipios de su propia entidad (art. 45 fracciones II y III).

De lo anterior, debemos observar que diversos apartados visualizan la concurrencia y consideran la posibilidad de coordinación con otros órdenes en la esfera vertical de gobierno. Sin embargo, no se establecen mecanismos específicos para la coordinación. Es decir, se contempla la coordinación, pero no se especifican las reglas del juego, por lo que los principios quedan como un cascarón vacío.

Esta es una omisión muy importante que se debe hacer notar. Más aún en el terreno de la política social, donde existe una gran cantidad de programas en los tres órdenes de gobierno y una cantidad enorme de recursos que se destinan a ellos.

Así, el reto de la coordinación y adecuada concurrencia en gigante en terminos de desafío; y hoy día incipiente, en término de avances. Es muy ilustrativo señalar que el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), identificó en 2016 un total de 5 mil 491 programas y acciones de desarrollo social, de los cuales 233 son federales que operaron en 2015.⁹⁶ En el Inventario Estatal 2014 se encontraron 2 mil 528 programas y acciones de desarrollo social; a nivel municipal, 2 mil 730 intervenciones en materia de desarrollo social en 2014-2015.⁹⁷

De acuerdo con el análisis de CONEVAL, "hay 37 programas que tienen similitud al 100% con uno o más programas [en términos de] diseño general del programa y sus objetivos, identificación de las poblaciones objetivo y atendida, y tipo de intervención que realizan".⁹⁸ En este escenario, la coordinación intergubernamental en políticas sociales se plantea como una necesidad, pues existe población con duplicidad de apoyo y otros grupos de población con carencias alineadas a los objetivos de las políticas, que no están siendo atendidas. De la otra cara de la moneda, lo que destaca es una lucha constante por el posicionamiento -político, principalmente- de programas sociales por parte de cada ámbito de gobierno, lo que se suma a la ausencia de instrumentos normativos claros.

Las cuestiones anteriores cobran mayor sentido si se considera que el proceso de descentralización en México fue acelerado por los altos costos (financieros, políticos y sociales) de mantener un Estado-Nación altamente centralizado.⁹⁹ A lo anterior se sumaron las presiones internacionales y la crisis del petróleo en la segunda mitad de la década de los 80. "Se inició más con voluntad política que con instrumentos técnicos".¹⁰⁰

⁹⁶ "Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016", *Consejo Nacional...*, *op. cit.*, p. 48.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Ibidem*, p. 49.

⁹⁹ Cabrero Mendoza, Enrique, "De la descentralización...", *op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁰ *Idem.*

Desde el inicio de la descentralización a la fecha, la política social ha experimentado ajustes coyunturales de carácter centralizador y descentralizador, que paradójicamente implican mayor control y fiscalización desde el orden central pero también han dotado de mayor autonomía a los gobiernos subnacionales para el diseño e implementación de sus propias políticas sociales. Esto es así en gran medida porque los programas sociales financiados por el gobierno federal continúan con una tendencia hacia la implementación instrumentalista: diseños rígidos establecidos desde el poder central para su ejecución puntual en los gobiernos subnacionales, a riesgo de que en caso contrario se establezcan sanciones formales e informales.

Sin embargo, también es cierto que los recursos del Ramo 33 han abierto espacios para que los gobiernos subnacionales (en mayor medida estatales), en apego a las etiquetas establecidas en sus respectivos lineamientos de ejecución, diseñen y ejecuten programas de impacto social. Asimismo, los mayores niveles de autonomía financiera relacionados con el incremento de ingresos propios han posibilitado el diseño de estrategias endémicas de política pública. En el balance, debe considerarse que algunos de los programas sociales de diseño e implementación local cumplen con su función de acuerdo con las teorías federalistas clásicas: ganar simpatía del electorado local e incrementar la competencia entre gobiernos subnacionales. El problema surge cuando tales políticas constituyen esquemas fragmentados o efímeros respecto a la política nacional. En esos casos, es altamente probable que su capacidad de incidencia en los problemas públicos sea muy limitada.

2.4.2 Análisis de jurisprudencia

En el sistema federal mexicano, -como ya se mencionó- las relaciones intergubernamentales están moldeadas por las reformas al Artículo 73 en el que se distribuyen las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno. Sin embargo, es la resolución de la controversia constitucional la que va aclarando de

manera más significativa este tipo de relaciones, pues los gobiernos de las entidades federativas y municipios pueden exigir que la Suprema Corte de Justicia intervenga en los conflictos para la implementación de programas gubernamentales.¹⁰¹

Por lo anterior, resulta interesante sintetizar y analizar diversas jurisprudencias y tesis aisladas que sirven como referencia a la presente investigación, toda vez que constituyen precedentes para analizar la implementación de las políticas en materia social. Cabe señalar que existen pocas jurisprudencias que sienten antecedentes sobre las relaciones de coordinación en concurrencia de facultades. Sin embargo, se algunos casos para ejemplificar la manera en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve la concurrencia de facultades.

Las resoluciones las hemos agrupado en cuatro grandes temas: las de coordinación fiscal entre la Federación, las Entidades federativas y los Municipios; Las relativas a las facultades concurrentes y competencias constitucionales; las de política social y las de competencia en el caso de asentamientos humanos y servicios.

Sobre el tema de Coordinación fiscal, sobresalen las siguientes:

**1) Núm. de Registro: 190635 T.A.
COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.
EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN AL TENOR DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE
1917 Y SUS REFORMAS.¹⁰²**

¹⁰¹ Ugalde, Vicente, "Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano", en Méndez, José Luis (coord.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, consultado en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>, el 20 de noviembre de 2017.

¹⁰² Tesis 2a. CLXX/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 434.

Aporta elementos sobre cómo se encontraba la coordinación fiscal en el país. Hace algunos años, en la Constitución no se establecieron las facultades tributarias para cada nivel de gobierno, ello resultó en la concurrencia de contribuciones, ya que los Estados sólo estaban limitados para legislar en materia de tributos al comercio exterior o interior y gravar el tránsito de personas.

Derivado de lo anterior, el Congreso de la Unión estableció el Sistema de Coordinación Fiscal, el cual se sustentaba, por una parte, en participaciones de los impuestos federales a favor de las haciendas locales y, por otra parte, en una contribución federal prevista originalmente en la Ley Federal del Timbre.

Fue hasta 1934, con la reforma al artículo 73 donde se estableció a nivel constitucional -por primera ocasión-, un sistema de coordinación fiscal basado en la participación que respecto de un preciso tributo federal distribuiría la Federación entre las entidades federativas, además de especificar cuáles materias serían exclusivas de la Federación.

En 1942, se modificó radicalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas. Se otorgó al Congreso de la Unión la atribución para imponer contribuciones en exclusiva sobre determinadas materias, con lo que se consolidó el sistema de coordinación fiscal basado en la participación que concediera la Federación a las entidades federativas de lo recaudado vía tributos federales.

**2) Núm. de Registro: 164116 T.A.
COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 10-C DE LA LEY RELATIVA NO
INVADE LA COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA
IMPOSITIVA.¹⁰³**

La presente Tesis aislada tiene como fundamento el artículo 124 constitucional, por lo tanto, en materia de contribuciones, los estados no pueden

¹⁰³ Tesis 2a. LXXXI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 458.

legislar sobre las facultades de la Federación. Solo pueden establecer impuestos locales en las materias concurrentes que no recaigan sobre el mismo objeto gravado ya que podrían invadir facultades e incurrir en múltiples tributaciones, situación que se trata de evitar con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3) Núm. de Registro: 192329
PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.¹⁰⁴

Refiere al Fondo General de Participaciones, el cual se integra por la recaudación de impuestos municipales y es un beneficio para los Estados que realicen convenios de coordinación fiscal con la Federación. Lo anterior con la finalidad de que las entidades federativas se abstengan de imponer gravámenes sobre las materias que también prevé la Federación.

El sentido de estas resoluciones indica la restricción de los estados para legislar o imponer gravámenes en temas reservados a la federación. Se pueden establecer impuestos en materias concurrentes, siempre y cuando no se recaiga sobre objetos gravados previamente por la federación. Para resolver la problemática se ideó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismo que -por cierto- en los últimos años se viene cuestionando de manera muy importante.

En materia de facultades concurrentes y competencias constitucionales, se refieren las siguientes tesis y jurisprudencias:

4) Núm. de Registro: 187982
FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Tesis P./J. 7/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, febrero de 2000, p. 630.

¹⁰⁵ Tesis P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042.

El artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Sin embargo, el Congreso de la Unión señala que pueden existir "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de educación, salud, asentamientos humanos, seguridad pública, medio ambiente, protección civil, deportiva.

“Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”.

5) Núm. de Registro: 165224

LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.¹⁰⁶

Las leyes generales distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno en las materias concurrentes, mas no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, es por ello que las leyes locales pueden crear normas de acuerdo con su contexto social.

“Las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las

¹⁰⁶ Tesis 31, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. I, febrero de 2010, p. 41.

obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta”.

6) Núm. de Registro: 207030

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.¹⁰⁷

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que, en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

7) Núm. de Registro: 2008026 T.A.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ELLAS, TRATÁNDOSE DE FACULTADES CONCURRENTES.¹⁰⁸

Como se ha mencionado anteriormente, en el sistema jurídico mexicano pueden existir facultades concurrentes, lo que no significa que se transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, ya que el Congreso de la Unión determina la forma y términos de la participación de esos entes, toda vez que dicho principio se

¹⁰⁷ Tesis: 1a. LXI/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, agosto de 2001, p. 166.

¹⁰⁸ Tesis P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 886.

vulneraría en caso de que la ley federal o la local contradijeran las disposiciones de aquélla en cuanto a la competencia concurrente, por el grado superior que tiene sobre las leyes secundarias referidas conforme al precepto constitucional aludido, mas no porque éstas pudieran contener normas que se contradigan entre sí, dado que el artículo 133 constitucional no establece relación de supra o subordinación entre las legislaciones federales y locales y, consecuentemente, se encuentran en un plano de igualdad.

8) Núm. de Registro: 195029

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.¹⁰⁹

La distribución de competencias se establece en el artículo 115 a los Municipios y en el artículo 124 para las entidades federativas, por lo tanto, la competencia de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.

En la anterior interpretación de la Corte, podemos ver la falta de profundidad sobre las facultades de la Federación y los Estados, ya que es bastante ambiguo decir que no lo expresamente establecido como competencia federal es de competencia estatal sin acotar con mayor detalle en que momento los estados podrían intervenir y legislar en consecuencia algunos temas prioritarios.

Este conjunto de tesis, resulta muy relevante. La visión de la Corte ratifica principios que resultan fundamentales para la presente investigación: Por un lado, se establece la igualdad de los distintos órdenes de gobierno: federal y local. Se indica, asimismo, que las competencias se derivan de la Constitución. Es decir, no

¹⁰⁹ Tesis P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 888.

es una concesión que el poder federal le haga a los estados o municipios. Y finalmente, de manera muy importante la Corte identifica la necesidad de legislar para resolver los asuntos de concurrencia. Tarea que se señala al Congreso de la Unión y a los Estados. Tarea que hasta hoy es omisa.

En relación a la política social, se puede mencionar la siguiente tesis:

9) Núm. de Registro: 166968 (P./J. 75/2009)

DESARROLLO SOCIAL. SURGE COMO PARTE INTEGRAL DE LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRÁTICA Y SOCIAL, RECONOCIENDO LA NATURALEZA MIXTA DEL ESTADO, POR LO QUE ES PIEZA CENTRAL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL EN GENERAL.¹¹⁰

Esta jurisprudencia habla de la adición de la letra D a la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM (03-feb-1983), en la cual se faculta al Congreso de la Unión en materia de "planeación nacional del desarrollo económico y social". Reconociendo la naturaleza mixta del Estado, a través de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

“La materia de desarrollo social es, entonces, una pieza central del proceso de planeación del desarrollo nacional en general, que se desarrolla en concreto a través del sistema nacional de planeación del desarrollo social y se ejecuta mediante la cooperación de las entidades y coordinación de las competencias, en materia de desarrollo social, previstas tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal”.

La Corte refiere los principios deseables de cooperación y coordinación. Lamentablemente en la operación diaria no se ha creado el andamiaje administrativo para lograr esta adecuada conjunción de esfuerzos entre los distintos ordenes de gobierno. Tema central que aborda esta investigación.

¹¹⁰ Tesis P./J. 75/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1539.

En relación a los servicios públicos e interpretación sobre normatividad de asentamientos humanos, la Corte ha señalado:

**10) Núm. de Registro: 189222 T.A.
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA, NO INVADE LA FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL.¹¹¹**

Trata sobre el artículo 99 de la Ley para regular la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento para el Estado de Colima, en el cual otorga ciertas facultades a los organismos operadores y a la comisión estatal para realizar las acciones necesarias tendientes a impedir, obstruir o cerrar la posibilidad de descargar aguas residuales a las redes de drenaje y alcantarillado, a aquellos usuarios que incumplan con el pago respectivo. La SCJN estableció que el citado artículo no invade facultades de la Federación, ya que se legisló únicamente para regular una acción dentro del Estado, mas no para todo el país.

**11) Núm. de Registro: 161384
ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.¹¹²**

Los asentamientos humanos son una de las materias concurrentes entre la Federación, Estados y Municipios. La competencia de cada uno de ellos se basa en la Ley General de Asentamientos Humanos: sus “disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y

¹¹¹ Tesis P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042.

¹¹² Tesis P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2322.

crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios”.

Si bien es cierto que los tres órdenes de gobierno tienen facultades en esta materia, debe existir homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.

**12) Núm. de Registro: 161382
ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE
COMPETENCIA EN ESA MATERIA.¹¹³**

A manera de complemento de la jurisprudencia anterior 161384, es importante señalar que la concurrencia en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el Sistema General de Planeación del Desarrollo Nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) la normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) la de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

¹¹³ Tesis P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2011, p. 888.

13) Núm. de Registro: 2006100

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTAS MATERIAS DEBEN DESARROLLARSE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.¹¹⁴

Deriva de la jurisprudencia anterior 161382, la cual señala que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa y la de los planes. La SCJN resolvió que, al ser una materia concurrente, los municipios no tienen facultades exclusivas y deben regirse por los lineamientos que establece el artículo 115, fracción V, Constitucional.

Este último bloque de Tesis resulta interesante, pues no obstante que claramente se reconoce los temas de asentamientos humanos, desarrollo urbano y agua como materias concurrentes, e incluso considerando la existencia de una Ley General, se vislumbran problemas de coordinación y falta de reglas precisas para la adecuada concurrencia.

2.5 Conclusiones preliminares

Los modelos de coordinación gubernamental y las clasificaciones nos brindan un marco interesante para conceptualizar el fenómeno. La revisión de los principios y tendencias nos muestra que para lograr una mayor y mejor coordinación se requiere por un lado relaciones de poder estables, equilibradas; y por el otro normas claras, mecanismos puntuales y preestablecidos.

Así, se acepta que la gestión gubernamental será mas eficiente y exitosa en la medida que las capacidades de gestión y negociación son mas estables y

¹¹⁴ Tesis 2a. LXXXI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 458.

recíprocas. Cuando no existen estas condiciones el gobierno central, en base a un escenario jerárquico opera una regulación dura, a través de la cual el gobierno central intenta diseñar y operar toda la trayectoria del programa, lo cual tiende a generar problemas en su implementación, pues no se aprovechan las ventajas de cercanía y control de los gobiernos locales con la población objetivo.

En México, los temas de administración pública, coordinación y concurrencia son relativamente nuevos. No hay normas que regulen de manera adecuada; existen pocos estudios y hay un gran campo de exploración.

Al adentrarnos en la problemática de la coordinación y concurrencia se entiende que existen diversos determinantes. Entre ellos, de manera destacada se han identificado los políticos y los presupuestales.

De manera particular, la coordinación y concurrencia en materia de política social representa un escenario de la mayor complejidad y un reto enorme, por el altísimo número de programas sociales que existen en los tres órdenes de gobierno. La normativa para lograr una adecuada coordinación y resolver los problemas de concurrencia es declarativa y adolece de mecanismos específicos que puedan solucionar la complejidad.

Las tesis jurisprudenciales analizadas nos marcan tendencias que vienen a reforzar varios de los postulados y principios que se vienen señalando en esta investigación. Por un lado, existe un campo específico en materia tributaria para la federación, los estados y los municipios. Por otro lado, se señala en la Constitución que no existe una relación jerárquica entre ordenes de gobierno, ya que cada uno tiene competencias constitucionales. Incluso se menciona que el Congreso de la Unión y los estados deben legislar para resolver los temas de la coordinación y concurrencia, lo que escasamente ha sucedido. Las tesis también nos muestran tendencias jurisprudenciales en la coordinación en materia de política social, así como en asentamientos, desarrollo urbano, y prestación de

servicios. Ciertas tendencias, que muestran la necesidad de contar con reglas mucho más específicas y mecanismos mas regulados.

CAPÍTULO 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

3.1 Introducción; 3.2 Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda 2030; 3.3 Modelos de desarrollo social y evolución en México; 3.4 Combate a la pobreza y programas de desarrollo social; 3.5 Estadísticas de desarrollo social en México; 3.6 Conclusiones preliminares

3.1 Introducción

En el presente capítulo se analiza la evolución de las políticas públicas sobre combate a la pobreza en México. Se visualizan aquellas impulsadas a nivel internacional, las cuales se han convertido en compromisos adquiridos por nuestro País en materia social para garantizar la satisfacción de necesidades básicas y respeto a los derechos humanos de todos los habitantes, y se revisan las principales políticas nacionales.

Ante el reto que representa el combate a la pobreza, en el año 2000 los dirigentes mundiales se comprometieron a alcanzar lo que se denominó como Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, con metas claras para reducir a la mitad la pobreza extrema, detener la propagación del VIH/SIDA y garantizar la educación primaria universal.¹¹⁵ Como han pasado ya 15 años, se ha puesto en marcha la llamada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

México enfrenta desafíos importantes en materia de política social, pues como se verá en las próximas páginas, el principal reto es que no obstante el importante gasto que se destina a política social y programas de protección social, la población en condición de pobreza continúa en tal.

¹¹⁵ “Los 8 Objetivos del Milenio”, Centro de Información de las Naciones Unidas, *ONU Noticias México*, consultado en: http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/, el 03 de noviembre de 2017.

Por ello en este capítulo, además de analizar brevemente los objetivos de desarrollo del milenio impulsado por la ONU, profundizamos en el análisis de otros aspectos importantes en el combate a la pobreza. Por un lado, se exponen algunos modelos de desarrollo social en sentido teórico y se describe la evolución general de la política social en México. Igualmente, se profundiza en la definición de la pobreza en México, su medición y algunos de los principales instrumentos de políticas que contribuyen a describir la trayectoria de la coordinación intergubernamental en materia social. Finalmente, se presenta un apartado estadístico que da cuenta de la evolución de la política social en México, así como de sus principales indicadores.

3.2 Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda 2030

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son las metas que los diversos países del mundo han fijado para luchar contra la pobreza extrema en sus varias dimensiones como combatir el hambre, garantizar la educación de los niños o proteger nuestro planeta, entre otras.

Los ODM son el resultado de un compromiso que en el año 2000 hicieron 191 jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio, para trabajar a favor de ocho objetivos, que contienen un total de 17 metas. Este compromiso, conocido como la Declaración del Milenio se firmó en septiembre del 2000 y fijó ocho objetivos que tenían como fecha límite de cumplimiento el año 2015. Los ocho objetivos son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y, 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.¹¹⁶

¹¹⁶ Ver detalles en http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf. Última visita el 10 de diciembre de 2018.

Posteriormente, el 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en la ciudad de Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible, la cual apremia a los países a iniciar esfuerzos para lograr 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los próximos 15 años y poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia.¹¹⁷

Junto con la ONU confluyen la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la finalidad de coadyuvar con los países para la implementación de acciones específicas que fomenten el desarrollo económico, el desarrollo sustentable y el combate a la pobreza.

Estos objetivos de desarrollo sostenible,¹¹⁸ pretenden, en primer lugar, poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, así como promover la agricultura sostenible. Es decir, el proyecto plantea que para el 2030 se habrá erradicado una gran parte de la pobreza en el mundo, por lo cual México deberá implementar las políticas públicas más adecuadas para lograrlo, promoviendo el bienestar para todos en todas las edades; garantizando una educación inclusiva, equitativa y de calidad; lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; así como garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

¹¹⁷ Para consultar la agenda completa se recomienda visitar: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>. Última visita el 7 de diciembre de 2018.

¹¹⁸ “Objetivos de desarrollo sostenible”, Organización de las Naciones Unidas, consultado en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, el 04 de noviembre de 2017.

En materia de política social por ejemplo, los países europeos se han caracterizado por un gasto importante a servicios de asistencia que se complementa con medidas de redistribución del ingreso entre individuos y a lo largo de la vida de los individuos, incrementando por ejemplo la carga fiscal en sus años productivos.¹¹⁹

Lo ineludible para el caso mexicano, es que derivado de los compromisos asumidos mediante la Agenda 2030, se debe buscar que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; se deben garantizar las modalidades de consumo y producción sostenibles y adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.¹²⁰ Se deberán implementar los programas que promuevan el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y se deberán construir infraestructuras resilientes, promoviendo la industrialización inclusiva y sostenible, además de fomentar la innovación.

Como se puede apreciar, la agenda internacional establece una serie de compromisos muy relevantes en materia de política social y de otros rubros. Son horizontes que guían los esfuerzos nacionales. En este sentido, su identificación resulta conveniente, a fin de considerarla una base para analizar los esfuerzos específicos que nuestro País está realizando.

3.3 Modelos de desarrollo social y evolución en México

De acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social en México, el desarrollo social implica acceso a servicios de educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano,

¹¹⁹ Gordon, David, "La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla", en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2004, p. 48.

¹²⁰ "Objetivos de desarrollo sostenible", Organización de las Naciones Unidas, consultado en: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods> el 04 de noviembre de 2017.

trabajo y seguridad social.¹²¹ Como se revisa en este subapartado, tal definición no siempre ha atendido a los mismos criterios, sino que responde a las perspectivas de política de cada administración pública -federal- y en buena medida, a los modelos de desarrollo que se plantean desde las perspectivas teóricas e internacionales. Tales modelos se circunscriben en el Estado de Bienestar (Welfare State), cuya idea central es que corresponde al Estado la provisión de ciertos derechos sociales básicos.

Como ha notado Josep Picó, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, y cada vez más a partir de 1945, los Estados-Nación multiplicaron su presencia en la mayor parte de los diferentes aspectos de la sociedad.¹²² A pesar de las crisis del Estado de Bienestar en la década de 1970, éste articuló los programas de desarrollo de diferentes países al constituirse como un sistema político que:

“organiza, programa y controla el desarrollo económico a través de un conjunto multifuncional de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es gestar las estructuras de socialización y la economía capitalista: organismos y técnicas de planificación, política de crédito y política fiscal, dirección tecnocrática de amplios sectores productivos, política de la ocupación y la educación, cualificación de la mano de obra, previsión de los organismos asistenciales, compromiso de clase institucionalizado a través de los partidos y sindicatos, reformas socialdemócratas, etcétera”.¹²³

Del mismo modo, tomando en cuenta algunas bases, restricciones y objetivos, las naciones y/o sociedades que optaron por esta ruta de cambio emprendieron, considerando su propia historia y tradiciones, un programa de reformas y enmiendas constitucionales con el fin de erigir al Estado como eje rector del desarrollo nacional. Por el lado de la economía, cada país estableció las

¹²¹ *Ley General de Desarrollo social*, Título segundo, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf.

¹²² Picó López, Josep, *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Madrid, Siglo XXI, 1987.

¹²³ *Ibidem*, p. 21.

regulaciones y estrategias que consideró necesarias para impulsar el crecimiento y alcanzar el pleno desarrollo; por el lado social, se organizaron los servicios públicos nacionales y se fijaron garantías de acceso universal a mínimos de bienestar y seguridad económica.¹²⁴

De acuerdo con Esping-Andersen, es posible clasificar los modelos del estado de bienestar en tres tipos: a) el modelo denominado por la asistencia social (modelo liberal o residual donde los derechos a la existencia depende la demostración de necesidad); b) seguridad social obligatoria o “conservador corporativista” (provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones individuales); y, c) el “socialdemócrata” (o modelo de bienestar social que combina servicios provistos por el estado en un contexto de gestión pública y la privatización de otros como los servicios educativos o de salud).¹²⁵

En el caso de México, predominan las políticas basadas en el modelo residual y más recientemente, han cobrado importancia las que tienden a la universalización de servicios, como el Seguro Popular.

Algunas de las principales críticas al Estado de Bienestar se centraron en aspectos como: el crecimiento desmedido del Estado y su burocracia; la incongruencia entre los costos de las políticas y sus resultados; la alta concentración de las políticas en el gobierno central y su incapacidad de adecuada coordinación e implementación; crisis fiscal relacionada con elevados gastos públicos destinados al pago de pensiones y mecanismos de control.¹²⁶

Es de comentar, que existió una contradicción al interior de cada nación, entre posturas que en algunos casos se tornaron radicales. Por un lado, la

¹²⁴ *Ibidem*, p. 30.

¹²⁵ Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2004, p. 20.

¹²⁶ Mishra en Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social...*, *op. cit.*, p. 31.

derecha perseguía una estrategia de dismantelamiento y liquidación del Estado de Bienestar, mientras que por el otro, la socialdemocracia perseguía una política de conservación.¹²⁷

Cada uno de los países concibió e implementó sus propios programas y estuvo sujeto a sus propios ritmos de desarrollo e implementación de los planes con los que consideraba iba a solventar sus necesidades más apremiantes en diferentes temas. En muchos casos, se observó que en el mediano y largo plazos los ciclos político-electorales han tendido a contrarrestar los movimientos gubernamentales del Estado de bienestar sobre la base de procesos parciales de reestructuración y racionalización.¹²⁸

En la evolución del Estado Benefactor en México, Brachet Márquez identifica cuatro etapas importantes: 1) Independencia, Reforma y República restaurada (1822-1877); 2) Porfiriato (1877-1910); 3) EB postrevolucionario ascendente (1917-1982); y 4) [Estado Benefactor] postrevolucionario en declive (1982-2003).¹²⁹

Para comprender las implicaciones de la política social contemporánea de México, es importante partir de la Constitución de 1917, que otorgó al Estado amplias potestades en materia de intervención económica,¹³⁰ sin embargo, las políticas sociales ocuparon prioridad secundaria, si bien los asuntos de educación, salud y vivienda sí le otorgaron facultades explícitas. En las siguientes décadas, se fueron incorporando temas relevantes de seguridad social y de manera gradual -y más reciente-, aspectos relacionados con programas de protección social.¹³¹

¹²⁷ *Ibidem*, p. 34.

¹²⁸ Rodríguez Cabrero en Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social...*, *op. cit.*, p. 35.

¹²⁹ Brachet-Márquez, Viviane, "El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive", en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo...*, *op. cit.*, p. 241.

¹³⁰ Es el caso de los artículos que tendieron a garantizar la libertad de empresa (art. 4), castigar actividades especulativas (art. 28), imposición de aranceles (art. 131), emisión de política monetaria (art. 73) y la regulación del mercado laboral (art. 123). Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social...*, *op. cit.*, pp. 55-57.

¹³¹ Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social...*, *op. cit.*, pp. 57-59.

Así, la década de los ochenta se caracterizó por el impulso de los programas de protección social que quedaron reservados para las personas incorporadas formalmente al mercado laboral. Se trató, específicamente, del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Hacia la segunda mitad de los años 70 cambió la orientación hacia una visión asistencialista de la política social.

Por ejemplo, en el ámbito rural se impulsó el programa de protección social en salud Programa de Solidaridad Social del IMSS, a nivel nacional el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos marginados (COPLAMAR) y la implementación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Más tarde, programas como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se impulsó en la década de los ochenta como medida remedial a las consecuencias de la crisis. Éste consistió en tres vertientes: bienestar social mediante mejoramiento inmediato de los niveles de vida; oportunidades de empleo y desarrollo de capacidades; y, desarrollo regional mediante la provisión de infraestructura económica y social.

En relación con lo anterior, con el fin de identificar más claramente las tendencias de política social en México, mediante un análisis de contenido, en la Tabla 2 son sintetizados aspectos de planeación contenidos en los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas cinco administraciones federales. Lo anterior, en reconocimiento de que éstos instrumentos son clave para identificar las prioridades generales de política pública.

Tabla 2. Treinta años de política social en México: perspectiva de planeación

Periodo del PND	Prioridades nacionales	Diagnóstico en materia social	Orientación de la política social
1989-1994	<ul style="list-style-type: none"> -Soberanía, seguridad y política exterior -Democratización -Recuperación económica -Mejoramiento productivo del nivel de vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Previo a la crisis económica el gobierno había participado directamente en actividades industriales y comerciales. Al ser insostenible, la política social propone "regresar a lo básico": incrementar y mantener infraestructura y atender demandas sociales básicas. - Desigualdades entre zonas urbanas y rurales; limitado acceso a servicios básicos de salud, agua potable, electricidad, transporte, vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> -Enfoque de bienestar social con enfoque productivo y en menor medida asistencialista. -Enfoque a mejorar calidad de servicios de salud y seguridad social. -Prioridad en servicios de salud en zonas marginadas urbanas y rurales para atender desigualdades. - La atención a los asuntos de alimentación se daría mediante la regulación económica de los mercados de alimentos.
1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> -Soberanía -Estado de derecho -Democratización -Desarrollo social -Crecimiento económico 	<ul style="list-style-type: none"> - Si bien el país todavía enfrenta importantes retos en materia de educación, vivienda y seguridad social, los temas prioritarios son los de pobreza extrema, desigualdad y atención a grupos vulnerables. - Existe una profunda desigualdad entre poblaciones rurales y urbanas y al interior de las regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Política orientada a la integración social y productiva, así como a reducir inequidad regional y sectorial. -Mantener crecimiento de servicios básicos (salud, vivienda, educación, salud) pero énfasis en solución de problemas de pobreza extrema, desigualdad regional y atención a grupos vulnerables.
2001-2006	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo social y humano -Crecimiento con calidad -Orden y respeto 	<ul style="list-style-type: none"> - La pobreza es un círculo vicioso en el que las condiciones iniciales de una persona son origen y destino. -Existen grandes desigualdades, particularmente en las zonas rurales y en grupos vulnerables como los indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Valores como humanismo, equidad e inclusión que se traducen en la búsqueda de igualdad de oportunidades. - Enfoque subsidiario (no asistencialista) -Emancipación individual y colectiva como objetivos de la política de desarrollo social y humano.
2007-2012	<ul style="list-style-type: none"> - Estado de derecho y equidad -Economía competitiva y 	<ul style="list-style-type: none"> - El contexto de bajo crecimiento económico y las desigualdades no han permitido superar la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> -Perspectiva no sólo de lucha contra pobreza sino de desarrollo humano.

Periodo del PND	Prioridades nacionales	Diagnóstico en materia social	Orientación de la política social
	<ul style="list-style-type: none"> generadora de empleos - Igualdad de oportunidades -Sustentabilidad ambiental - Democracia y política exterior 	<ul style="list-style-type: none"> - Distinción entre pobreza alimentaria (en este grupo 2 de cada 10 mexicanos en 2005), de capacidades (en este grupo 2 de cada 10 mexicanos en 2005) y patrimonial (en este grupo, 5 de cada 10 mexicanos en 2005). - Consolidación del argumento de la pobreza como fenómeno intergeneracional. - Se considera que el país ha avanzado en materia de provisión de servicios básicos por lo que es necesario fortalecer mecanismos de asistencia y mejorar esquemas de transferencias condicionadas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Focalización de recursos en programas que han demostrado ser más efectivos. - Implementación de sistemas de monitoreo y evaluación. -Complementariedad adecuada entre programas federales para evitar duplicidades. -Transparencia en el uso de recursos.
2013-2018	<ul style="list-style-type: none"> -Seguridad pública -Inclusión social -Educación de calidad -Reactivación económica -Relaciones internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> -Persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones del país. -Uno de cada 10 mexicanos se encuentra en pobreza extrema (2010). - Desigualdad extrema: en 40 por ciento de los municipios del país, el porcentaje de población en condición de pobreza es mayor a 75%. -A pesar de un creciente gasto social, los indicadores de pobreza no mejoran. -Distribución altamente inequitativa del ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> -Cerrar ciclo de políticas asistencialistas y vincularlas con sector productivo. -Garantizar apoyos alimentarios y de salud a la población en desventaja. -Universalización de servicios de salud y ampliar acceso a seguridad social y vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en Planes Nacionales de Desarrollo.

El análisis anterior da cuenta de que cada gobierno nacional ha impuesto políticas sociales diferenciadas. Quizá la principal tendencia que se identifica es que los primeros tres sexenios definían el problema de pobreza como una falta de incorporación exitosa de los individuos a los esquemas productivos, por lo que las estrategias estaban orientadas a integrar los sistemas productivos y social. En los

últimos dos sexenios -y en menor medida en el 2001-2006- se identifica la mayor importancia de los programas asistencialistas, bajo la comprensión de la pobreza como un problema sistémico en sentido social e intergeneracional.

Es decir, como señala Cruz Bolaños, programas de apoyo social consistentes en intervenciones que se ofrecen a comunidades o personas, que sufren o han sufrido alguna calamidad o situación de emergencia, pero que solo constituyen un paliativo para disminuir las consecuencias de las problemáticas mas no para resolverlas, generan de este modo, consecuencias mayores como la dependencia y la persistencia de dichas problemática por más tiempo.¹³²

Por otro lado, debe considerarse que las políticas sociales son un importante instrumento de posicionamiento político, por lo que es hasta cierto punto racional que cada administración federal busque su diferenciación. En materia de políticas, ello ha incidido en que la mayor parte de los programas sociales no hayan sobrevivido los cambios de administración, salvo casos de programas como Oportunidades-Progres-PROSPERA, lo cual ha dificultado evaluar sus resultados e impactos.

No obstante, la fragmentación de políticas que puede surgir de los cambios de política entre sexenios. Ello no ha significado una ruptura estructural, pues además de los modelos internacionales que ejercen presión en la definición de tales estrategias, debe considerarse que la implementación de las distintas estrategias trae consigo la experiencia y el aprendizaje en el ámbito de la administración pública. En este sentido, cabe la idea de que las políticas sociales se han institucionalizado.

Para fortalecer la idea anterior, se retoma un estudio de Gerardo Franco Parrillat y Fabiola Canela, quienes argumentan que en los últimos sexenios la política social en México ha sido más o menos estable debido a que han

¹³² Cruz Bolaños, Jonny Alexander, "Asistencialismo Social y Modernidad: Un Proyecto de Colonialidad", Revista Poíesis, No. 24-Diciembre de 2012, p. 2.

conservado enfoques orientados a la formación de capacidades, protección social y generación de oportunidades que aumenten el ingreso. Ello, combinado con cambios en los modelos económicos y las nuevas teorías de desarrollo.¹³³

Los autores contrastan tres modelos o tendencias recientes en la política social mexicana. En principio, la estrategia "Contigo es posible" implementada en la administración de Vicente Fox: una política de lucha contra la pobreza con el objetivo particular de romper el círculo vicioso de empobrecimiento que se presenta a lo largo de la vida de los individuos. Fue modificado el concepto de pobreza como insuficiencia de ingresos al enfoque de capacidades en educación, salud, nutrición y capacitación; prevención y protección social; generación de oportunidades de empleo y formación de patrimonio.

En segundo lugar, la estrategia "Vivir mejor" impulsada durante el sexenio de Felipe Presidente Calderón (2006-2012), la cual concentró las acciones de desarrollo humano sustentable, ampliando las capacidades de las personas a fin de que pudieran acceder a una vida digna. Estableciendo la coordinación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal como necesaria para alcanzar los objetivos de la estrategia. Esta iniciativa se caracterizó por tres líneas de acción: impulso a las capacidades; generación de una red de protección social que evitara el empobrecimiento extremo; y la promoción del empleo formal.

Por último, la "Cruzada contra el hambre: una estrategia de inclusión y bienestar social", implementada en el sexenio recién terminado de Enrique Peña Nieto. A diferencia de las estrategias anteriores, el marco conceptual de esta estrategia está relacionado con los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), dando prioridad en la atención de la pobreza extrema. Los objetivos centrales de la Cruzada: cero hambre a partir de la alimentación y nutrición adecuada; cero desnutrición infantil aguda; aumentar el

¹³³ Franco Parrillat, Gerardo y Canela Gamboa, Fabiola, "Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos", *Revista Opera*, Bogotá, núm. 18, enero-junio 2016, pp. 159-181.

ingreso de pequeños productores agrícolas; minimizar pérdida postcosecha; promover la participación comunitaria. De los programas representativos de esta estrategia establecida como decreto, destaca: Programa de Comedores Comunitarios; Programa seguro de vida para Jefas de Familia; Prospera (antes Oportunidades) y el Programa de Territorios Productivos.

En las tres estrategias descritas puede observarse una tendencia hacia las políticas asistencialistas y en menor medida, el "regreso" a los programas que buscan integrar los sistemas social y productivo. Lo anterior, tiene que ver con un aspecto de fondo: la definición de la pobreza como un problema multidimensional, complejo, sistémico e intergeneracional. En el siguiente apartado, son identificados algunos de los principales instrumentos de políticas contra la pobreza y se profundiza en sus distintas definiciones.

3.4 Combate a la pobreza y programas de desarrollo social

Las políticas de atención a la pobreza (definida y medida como tal) en nuestro país surgieron a principios de la década de los años setenta y se mantienen hasta la fecha. Entre los programas públicos de este tipo destacan: el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1970-1982), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1976-1983), los Programas de Desarrollo Regional (1983-1988), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1995), y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997-2001), éste último, denominado Programa OPORTUNIDADES en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006).¹³⁴ Es interesante observar que los primeros programas no surgen con el modelo neoliberal, sino como una respuesta a la crisis del patrón de desarrollo anterior -el posrevolucionario- y se mantienen hasta convertirse en el

¹³⁴ Barajas, Gabriela, "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales", *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, Venezuela, año 7, núm. 20, 2002, pp. 553-578, consultado en: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/9554/9541>, el 04 de noviembre de 2017.

centro mismo del modelo de bienestar social neoliberal. Quizá el primer antecedente de las actuales políticas alimentarias es la creación de la Campaña Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) a principios de los 60. La política de esa década vinculaba los sistemas económico y social.

Desde la perspectiva de políticas públicas, en la definición del diseño y mapa de ruta de los programas es fundamental la definición de problemas públicos que, a su vez, están relacionados con definiciones básicas: en este caso, de la pobreza. En este sentido, de acuerdo con los rectores de la Política de Desarrollo Social establecidos en la LGDS, el desarrollo social implica acceso a servicios de educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo y seguridad social.¹³⁵

Las definiciones que proporciona el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se integran en la Tabla 3:

Tabla 3. Definiciones de Pobreza de acuerdo con el INEGI

Concepto	Definición
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían obtener los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Pobreza moderada	Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (Dentro de los seis indicadores: 1) rezago educativo, 2) acceso a servicios de salud, 3) acceso a la seguridad social, 4) calidad y espacios de la vivienda, 5) servicios básicos en la vivienda y 6) acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Fuente: Información consultada en: www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/glosario/default.aspx?t=mhog24&e=00&i=, el 04 de noviembre de 2017.

¹³⁵ *Ley General de Desarrollo Social*, Título segundo, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf.

Las metodologías para medir, sistematizar y hacer comparables entre periodos los indicadores de pobreza son relativamente recientes. En el 2002, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) publicó un documento de investigación en el cual proponía un método oficial para la medición de la pobreza. Esta metodología fue desarrollada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) formado por siete investigadores especializados en el tema. Después de 10 meses de trabajo, elaboró una propuesta de medición de la pobreza que considera al ingreso como determinante del bienestar. El objetivo de esta medición consiste en estimar un Ingreso Neto Total Per Cápita (INTPC) de los hogares y contrastarlo con los valores de las líneas de pobreza alimentaria (el costo de una canasta básica alimentaria), de capacidades (que además de la canasta, considera gastos en salud y educación) y patrimonial (a las dos anteriores suma los pagos en vivienda, vestido, calzado y transporte). La fuente de información para realizar esta medición fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).¹³⁶

En el caso de la LGDS, se establecen cuáles serán los indicadores para medir la pobreza y clarificar con ello los objetivos de los programas sociales que establece cada nivel de gobierno. La LGDS es clara al remitir la información generada por el INEGI y a partir de ahí determinar las condiciones de vida de los habitantes en las distintas regiones del país. Para el INEGI, las dimensiones de bienestar contemplan los siguientes referentes: accesibilidad a servicios, compromiso cívico y gobernanza, comunidad (relaciones sociales), salud, educación, satisfacción de vida, balance vida-trabajo, seguridad, ingresos, empleo, medio ambiente y vivienda.

Por otro lado, la LGDS tiene como propósito garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, como lo son: derecho a un empleo y a un salario justo, a la

¹³⁶ Minor Campa, Enrique E. y Lima Lima, Martín, "La utilidad de la información estadística oficial en la medición de la pobreza en México", *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, México, vol. 3, núm. 1, enero-abril de 2012, consultado en: http://www.inegi.org.mx/rde/RDE_05/doctos/rde_05_art2.pdf, el 03 de noviembre de 2017.

protección social en casos de necesidad, a la vivienda, a la educación gratuita y de calidad, a la sanidad, a un entorno saludable, al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública de la comunidad, así como a la alimentación y a la soberanía alimentaria, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.

La LGDS también establece cuáles son las instituciones responsables del desarrollo social y define los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social en nuestro país. Una de esas instituciones (entendidas como reglas del juego), es el Sistema Nacional de Desarrollo Social que -como se analizó el capítulo anterior- sienta bases mínimas de coordinación vertical en materia social y, en menor medida, de coordinación horizontal. En este sentido, la LGDS establece que los municipios, entidades federativas y gobierno federal deben formular, en sus respectivos ámbitos, políticas compensatorias y asistenciales, para los cual deben fijarse metas cuantificables.

Por mandato constitucional (art. 26, inciso c), en México es el CONEVAL el organismo encargado de medir la situación de la pobreza para poder diseñar políticas públicas de atención. La LGDS lo faculta para que, en su caso, establezca los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Éstos son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social y deberá utilizar la información que genera el INEGI.¹³⁷

De acuerdo con el CONEVAL, la definición de la pobreza tiene tres dimensiones que deben considerarse y en las cuales enmarca las ocho condiciones de pobreza. Estas consideraciones son: bienestar económico, espacio

¹³⁷ “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, Diario Oficial de la Federación, consultado en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf, el 03 de noviembre de 2017.

territorial y derechos sociales. En el caso del bienestar económico está relacionado con la carencia social del ingreso corriente per cápita, el espacio territorial corresponde al grado de cohesión social y, finalmente, el ámbito de los derechos sociales está relacionado con las otras 6 carencias sociales.¹³⁸

La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de los tres aspectos mencionados. El primero, es decir, el bienestar económico, comprenderá las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. El segundo, el espacio de los derechos sociales, se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social, en específico aquellos asociados a los indicadores mencionados en el artículo 36, fracciones II a la VII, de la LGDS. En cambio, en el tercer espacio, el contexto territorial, incorporará aspectos que trascienden al ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras); en específico, aquellos asociados al grado de cohesión social, así como otros considerados relevantes para el desarrollo social.

La complejidad del tema es clara cuando también se contemplan los factores de pobreza multidimensional que aquejan a un sector importante de la población. Las familias que sufren la pobreza multidimensional son aquellas cuyos ingresos no son suficientes para adquirir los bienes y los servicios que requieren para satisfacer sus necesidades y presentan carencias en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

¹³⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2014”, México, DF, CONEVAL, 2015, p.34, consultado en: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Medicion-y-analisis-de-la-pobreza.pdf>.

De acuerdo con Carmen Ponce los dos aspectos más afectados de pobreza y pobreza extrema son: el acceso a la alimentación y la disminución del nivel de ingresos, o la pobreza por ingresos expresada en el sustancial crecimiento de la población vulnerable por ingreso.¹³⁹

Dadas las múltiples definiciones y categorizaciones referentes a la pobreza, para el objeto de este estudio nos referiremos a pobreza como aquella condición donde la población adolece de algunos de los ocho indicadores establecidos por la LGDS y el CONEVAL como carencias sociales. Si bien las políticas públicas para la población objetivo establecidas por el gobierno federal para atender la llamada “pobreza multidimensional” considera que deben existir al menos tres carencias sociales, también se consideran otros factores 12 factores como los responsables de este tipo de pobreza que incluyen niveles de presencia graves respecto de las otras carencias sociales, por lo que cada una de esas condiciones son atendidas en mayor o menor medida por los distintos niveles de gobierno a través de diferentes programas, ya sea de manera coordinada o mediante esfuerzos independientes.¹⁴⁰ Por lo anterior, para los efectos de esta investigación cualquier esfuerzo orientado a combatir la pobreza o alguna de sus causas podrá ser considerada para su análisis.

Por otro lado, debe señalarse que son numerosas las críticas que se realizan a la medición de la pobreza en un sentido instrumental. El planteamiento de metodologías que comprendan la realidad de este fenómeno en todas sus dimensiones ha derivado en que diversos autores propongan metodologías alternativas a las oficiales. En este sentido, por ejemplo, López Alonso propone una medición basada en variaciones en el nivel de vida de las personas y la distribución del ingreso. Propone la inclusión de cinco variables: Producto Interno

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31664/Coneval_Metodologia_Medicion_de_Pobreza_Mexico_1_.pdf, el 07 de noviembre de 2017.

Bruto per cápita; serie de salarios de los trabajadores; distribución del ingreso medido con índices de desigualdad como a partir del coeficiente de Gini y la curva de Lorenz; mediciones demográficas (expectativa de vida, mortalidad infantil y tasas de crecimiento demográfico); estatura y masa corporal de los individuos como indicadores de bienestar.¹⁴¹

La pobreza no sólo ha sido analizada desde perspectivas metodológicas sino también sociales. Los importantes trabajos del antropólogo Oscar Lewis, como el clásico *Los Hijos de Sánchez* sobre la temática de la pobreza en la Ciudad de México, identifican la marginalidad con la “cultura de la pobreza”. Los pobres ocupan un determinado estrato socioeconómico en esa sociedad y sus patrones de comportamiento social e ideológico se derivan de una estructura social que ellos son los últimos en controlar. El hecho de erigir en “cultura de la pobreza” este conjunto de racionalizaciones y mecanismos de defensa, este conjunto de desviaciones son los ideales culturales de la sociedad dominante, equivale en cierto modo a ocupar a los pobres de su pobreza.¹⁴²

Con la intención de capturar aspectos de mayor complejidad en las mediciones de pobreza, recientemente -a nivel internacional- cobró fuerza el concepto de desarrollo humano. El enfoque de éste es el de capacidades y sugiere que los individuos no son realmente libres de elegir funcionamientos (tomar decisiones) si no cuentan con capacidades mínimas para ello: de ingreso, salud y educación. Cada una de estas dimensiones se traduce en un subíndice que integra al índice de desarrollo humano.

No obstante, las definiciones de pobreza y desarrollo humano difícilmente se disocian de factores territoriales. Por ello, la instrumentación de políticas en un contexto federal debe aprovechar las ventajas de la descentralización y el

¹⁴¹ López-Alonso, Moramay, *Estar a la altura. Una historia de los niveles de vida en México 1850-1950*, trad. de Marcela Pimentel y Lusarreta, México, Fondo de la Cultura Económica, 2015, p. 96.

¹⁴² Lewis, Oscar, “The culture of the vecindad in Mexico City: Two case studies”, citado por Adler de Lomnitz, Larissa, *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI, 2003, pp. 23, 24.

surgimiento de políticas adecuadas al entorno. En este sentido, es fundamental optimizar los esquemas de coordinación vertical y horizontal. De acuerdo con Scott, la coordinación vertical y horizontal entre ámbitos de gobierno, para ser adecuada, debe acompañarse de algunas condiciones básicas en la descentralización del gasto, a saber: i) respaldo normativo de carácter público; ii) criterios objetivos para su medición y actualización; iii) criterios de coordinación vertical y horizontal; iv) flexibilidad que permita adaptación a las necesidades locales; v) criterios de eficiencia.¹⁴³

Como se abordó en el capítulo 2, los modelos de coordinación y concurrencia en México para el caso del Desarrollo Social están encuadrados en la LGDS a efecto de armonizar la participación de federación estados y municipios en la materia. El objetivo de este marco de coordinación es mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable mediante una participación efectiva de los distintos ordenes de gobierno. Sin embargo, es posible identificar, tanto en el marco normativo, como en documentos de planeación, que los espacios formalmente habilitados para la coordinación en concurrencia de facultades son muy limitados. En la Tabla 4, mediante un análisis de contenido de los planes nacionales de desarrollo y los programas sectoriales en materia social de los últimos cinco sexenios, son sintetizados los espacios de coordinación que se habilitan desde estos instrumentos de planeación.

Tabla 4. Perspectivas de coordinación gubernamental en México 1989-2018

PND/ Programa sectorial	Aspectos generales de coordinación y concurrencia de gobiernos en política social
PND1989-1994	<p>-No fue elaborado un programa sectorial de política social: ésta se integraba entre los programas económicos y acceso a servicios de salud, educación, etc.</p> <p>-La descentralización únicamente se plantea en los servicios de salud y la participación de entidades y municipios en temas de desarrollo urbano y regional.</p>

¹⁴³ John Scott, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, Revista Gestión y Política Pública, Volumen XIII, Número 3, II Semestre, pp. 785-831.

PND/ Programa sectorial	Aspectos generales de coordinación y concurrencia de gobiernos en política social
PND1995-2000	<p>- No fue elaborado un programa sectorial de política social.</p> <p>- Énfasis en la coordinación en el "nuevo federalismo". De acuerdo con el PND, se iniciaría un proceso de transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos estatales, lo cual se establecería en la revisión del marco jurídico para precisar atribuciones de cada ámbito y concurrencia en el combate a la pobreza.</p> <p>- Tres estrategias paralelas: descentralización, desconcentración y fortalecimiento de instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.</p> <p>-Planteamiento general: para 1998 el Gobierno Federal sólo mantendría la función rectora en la política de combate a la pobreza.</p>
PND y Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006	<p>- Estrategias para mejorar federalismo: redistribución del gasto, incremento de generación de ingresos propios en entidades, incrementar facultades y poder de decisión de gobiernos subnacionales, respeto y promoción de autonomía/soberanía.</p> <p>-Integración de las entidades federativas en el Consejo Nacional de Desarrollo Social, mecanismo por el que "se proporcionarán lineamientos" para la distribución, diseño de programas, operación de programas y aspectos de evaluación.</p> <p>- Perspectiva en la asignación de recursos en materia social: asignación equitativa entre entidades federativas y municipios mediante el establecimiento de fórmulas; creación de fondos federales descentralizados de asignación por convenio. El gobierno federal diseña programas o lineamientos generales y la entidad federativa diseña estrategias que contribuyan a superar la pobreza en su territorio.</p>
PND y Programa Nacional de Desarrollo Social 2007-2012	<p>- De acuerdo con el PND, uno de los principios rectores de la política social es promover la coordinación de acciones entre las dependencias federales y con otros órdenes de gobierno.</p> <p>- La Comisión Nacional de Desarrollo Social se plantea como el mecanismo de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social. Sin embargo, en él convergen un gran número de dependencias federales, así como sectores social y privado.</p>
PND y Programa Nacional de Desarrollo Social 2013-2018	<p>El único punto en el que se plantea la coordinación con otros órdenes de gobierno es el relacionado con <i>coordinar con estados, municipios y demarcaciones territoriales acciones, obras e inversiones que benefician a las personas en pobreza extrema y rezago social, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.</i></p>

Fuente: Elaboración propia, en base al contenido de los Programas.

Como se observa en la Tabla 4 antes descrita, los espacios para la coordinación se han configurado como espacios de subordinación de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno federal. Por ello, esta investigación busca profundizar en cómo se configuran en la práctica tales habilitadores de coordinación.

Por otro lado, destaca que, como consecuencia de los modelos de desarrollo social y programas específicos implementados en nuestro país, así como de otros factores del contexto económico y político, existen impactos en los indicadores de desarrollo social y pobreza. En este sentido, el próximo subapartado ofrece un estadístico general de la evolución de sus indicadores.

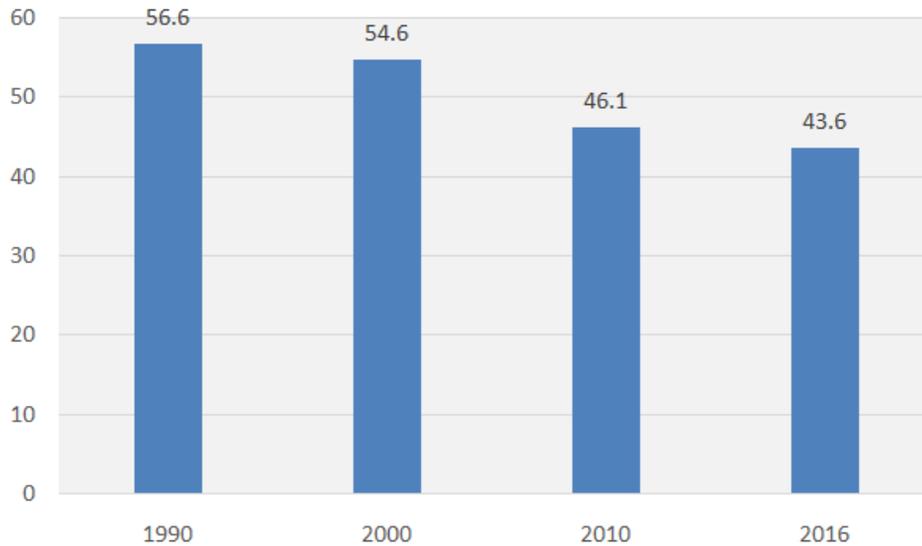
3.5 Estadísticos de Desarrollo social en México

En este apartado se presentan datos organizados en histogramas, tablas y diagramas con los resultados de algunos de los principales indicadores de pobreza en México y del comportamiento presupuestal del Ramo 20, destinado al desarrollo social y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Se revisan series anualizadas relacionadas con la pobreza, los gastos en desarrollo social, el presupuesto de los programas de protección social, las aportaciones de infraestructura social y un comparativo de las carencias del desarrollo humano con el gasto en desarrollo humano per cápita. La finalidad es realizar un análisis interpretativo del comportamiento del gasto en desarrollo social en México, sin perder de vista los indicadores de pobreza.

En la Gráfica 1 se muestra el porcentaje de población en pobreza en México, en la que se observa una disminución en el periodo 2000-2010 de 8.5 puntos porcentuales, presentándose en este periodo una reducción considerable para este indicador, mientras que para el año 2016 -en 6 años- se reduce en un 2.5%.

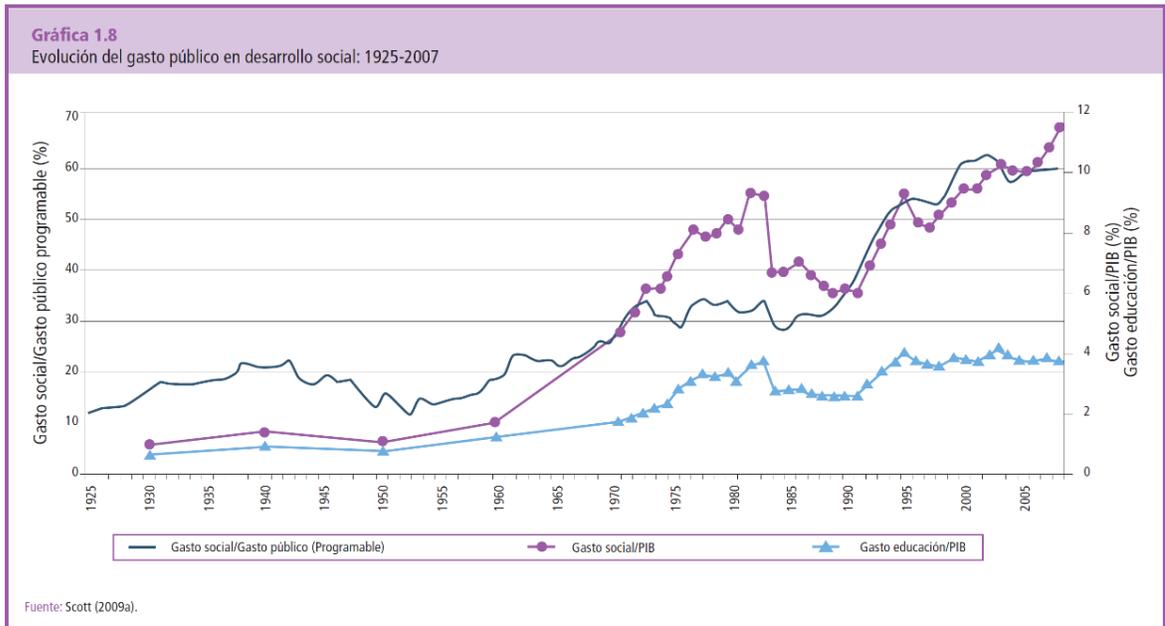
Gráfica 1. Porcentaje de población en pobreza en México, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia con base en indicadores INEGI, CONEVAL y Centro de Estudios de Finanzas Públicas, para 1990, 2000, 2010 y 2016.

En la Gráfica 2, se observa el comportamiento del gasto social con respecto al total del gasto programable y el PIB, así como el gasto en educación como proporción del PIB de 1925 al 2007. Si bien esencialmente las dos primeras variables muestran una tendencia al alza, mientras que en el gasto en educación con respecto al PIB se registra un estancamiento ligeramente positivo, las tres sufren disminuciones que responden a procesos económicos en la década de 1950 y en los años de 1974, 1982, 1992, 1998 y 2004.

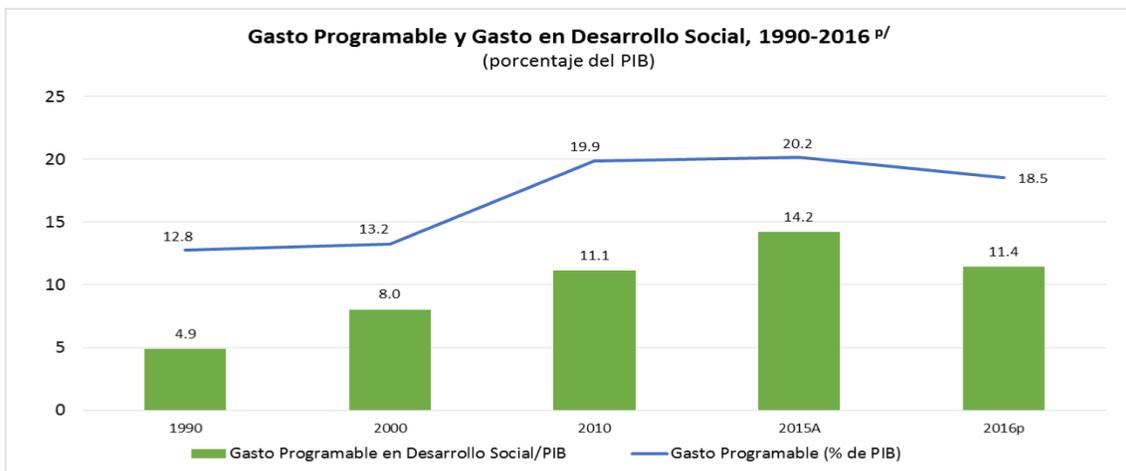
Gráfica 2. Evolución del Gasto Público en Desarrollo Social: 1925-2007



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano en México 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

Para el caso del gasto social en proporción al gasto programable y al PIB, destacan crecimientos elevados en los años de 1960-1970 (gráfica previa) y 2000-2010 -Gráfica 3-, observándose un pequeño crecimiento de este tipo de gasto en los años 2010-2015 y finalmente su tendencia a reducir en el 2016.

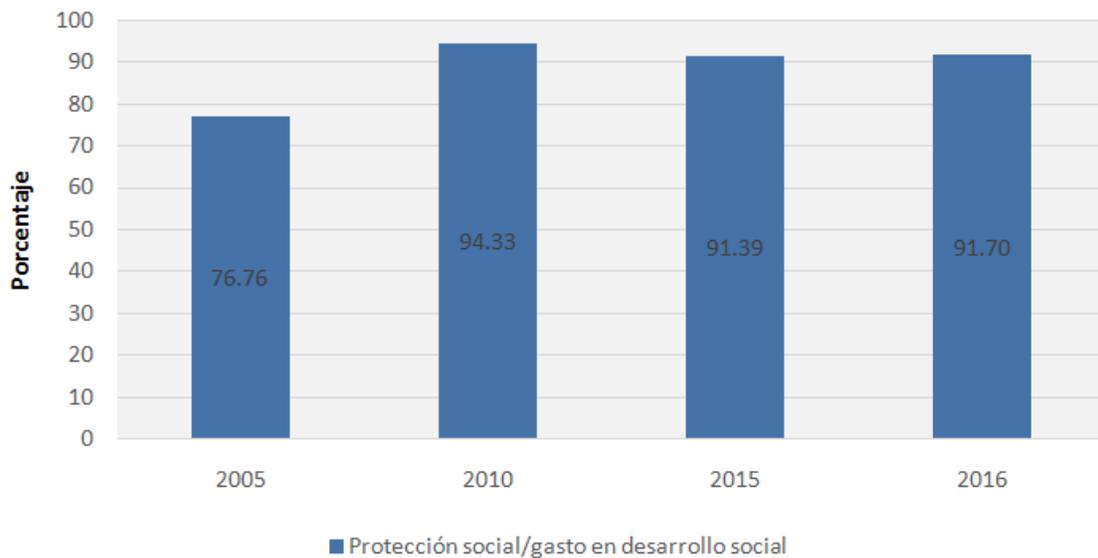
Gráfica 3. Gasto Programable y Gasto en Desarrollo Social



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2015.

Como se observa en la Gráfica 4, el porcentaje que se destina a programas de protección social respecto al Ramo 20 (desarrollo social) ha sido superior al 90% desde 2010. En los años 2015 y 2016 se presentó una reducción ligera, lo que se puede relacionar con reducciones en los ingresos petroleros, lo cual obligó a reestructurar todo el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 2015.

Gráfica 4. Porcentaje del Gasto en Desarrollo Social que se destina a programas de protección social, 2005-2016



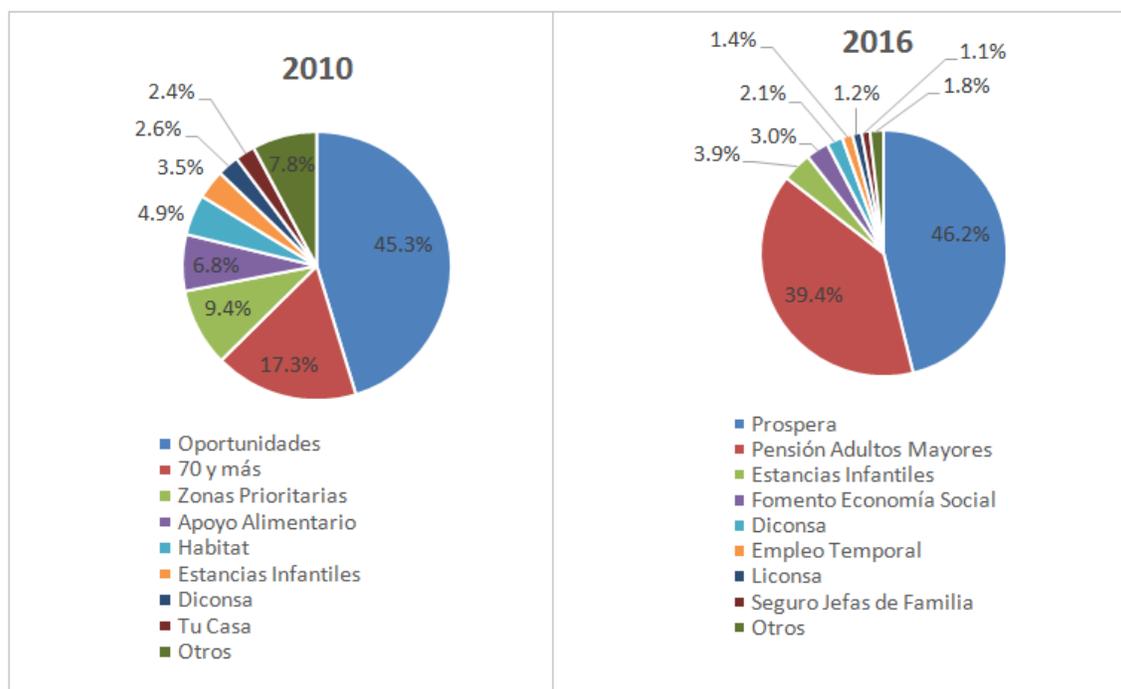
Fuente: Elaboración propia con base en Análíticos Presupuestarios PEF, Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2005, 2010 y 2016 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2015, DOF, 23-12-2014.

En la Gráfica 5 se muestran las distintas estrategias de aplicación del Gasto Social. En el ejercicio fiscal 2010 el presupuesto de los principales programas de protección social se destinó en mayor proporción al programa Oportunidades con un 45.3% del total; en segundo lugar, el programa 70 y más representando el 17.3%, seguido del Programa de Desarrollo a Zonas Prioritarias, y el programa de Apoyos Alimentarios con 9.4% y 6.8% respectivamente, distribuyéndose el 21.2% restante en los demás programas existentes.

En el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2016 se mantiene Prospera en primer lugar ocupando el 46.2% del total, sin embargo, el programa

de Pensiones para Adultos Mayores, equiparable a 70 y más del 2010, presenta un aumento de más de 200% representando ahora el 39.4%, destinándose el 14.4% del presupuesto restante a los demás programas.

Gráfica 5. Presupuesto a principales Programas Federales de Protección Social sujetos a Reglas de Operación: 2010 y 2016



Fuente: Elaboración propia con base en Analíticos Presupuestarios PEF, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010 y 2016.

Lo anterior puede obedecer a la diversificación en 2016 de los subprogramas que se operan bajo los programas de Prospera y Pensión a Adultos Mayores, lo que podría explicar que el agregado de ambos, abarque cerca del 86% del total del presupuesto destinado a los 13 programas sujetos a reglas de operación.

En la Tabla 5 se puede apreciar que en términos del gasto destinado al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), se observa un crecimiento sostenido en el periodo 2010-2014, mientras que para el año 2016

crece en una proporción menor, en 0.64% menos, con respecto al total de los Recursos contenidos en el Ramo 33.

Tabla 5. Presupuesto asignado al FAIS respecto al ramo 33

PERIODO	TOTAL RAMO 33	FAIS	% del Total
2010	419,308,044,004	41,386,542,500	9.87
2012	482,155,473,745	49,499,260,000	10.27
2014	545,578,452,387	57,912,914,754	10.61
2016	616,286,725,526	61,419,593,973	9.97

Fuente: Elaboración propia con base en Análíticos Presupuestarios PEF, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010, 2012, 2014 y 2016.

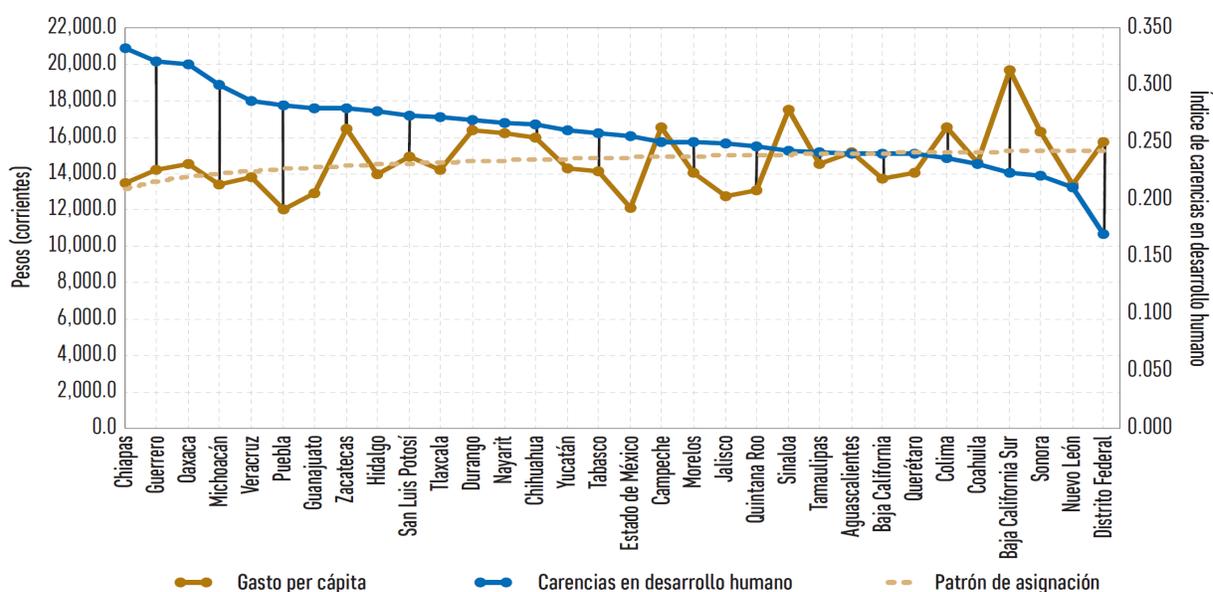
Por otro lado, ya se ha comentado que el Índice de Desarrollo Humano en nuestro días constituye una de las herramientas más aceptadas internacionalmente para la medición de desarrollo y de posibilidades analíticas para el diseño de políticas públicas. Dicho índice contiene tres componentes transversales: salud, educación e ingreso. A partir de este índice se intenta medir cómo con el incremento del bienestar, aumenta el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas.¹⁴⁴ En la Gráfica 6, de tendencia lineal, se muestra el comportamiento del gasto en desarrollo humano y las carencias en desarrollo humano por entidad en federativa en México.

Lo anterior sirve para recalcar algunos puntos torales en la lucha contra la pobreza en México como los siguientes: a) La reducción de la pobreza en 8.5 puntos del año 2000 a 2015; b) La relación gasto social/gasto programable en México es de alrededor de 30% y la relación gasto social/PIB es de 10% (con tendencia al alza); c) Más de 90 por ciento del gasto en desarrollo social se destina a programas de protección social –asistencialistas-, entre los que destacan

¹⁴⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, México, PNUD, 2014, pp. 8-13.

Oportunidades y 70 y más; d) El FAIS absorbe alrededor del 10% del total del Ramo 33 como se desprende de la Tabla 5.

Gráfica 6. Gasto en desarrollo humano per cápita y carencias en desarrollo humano por entidad federativa, 2012



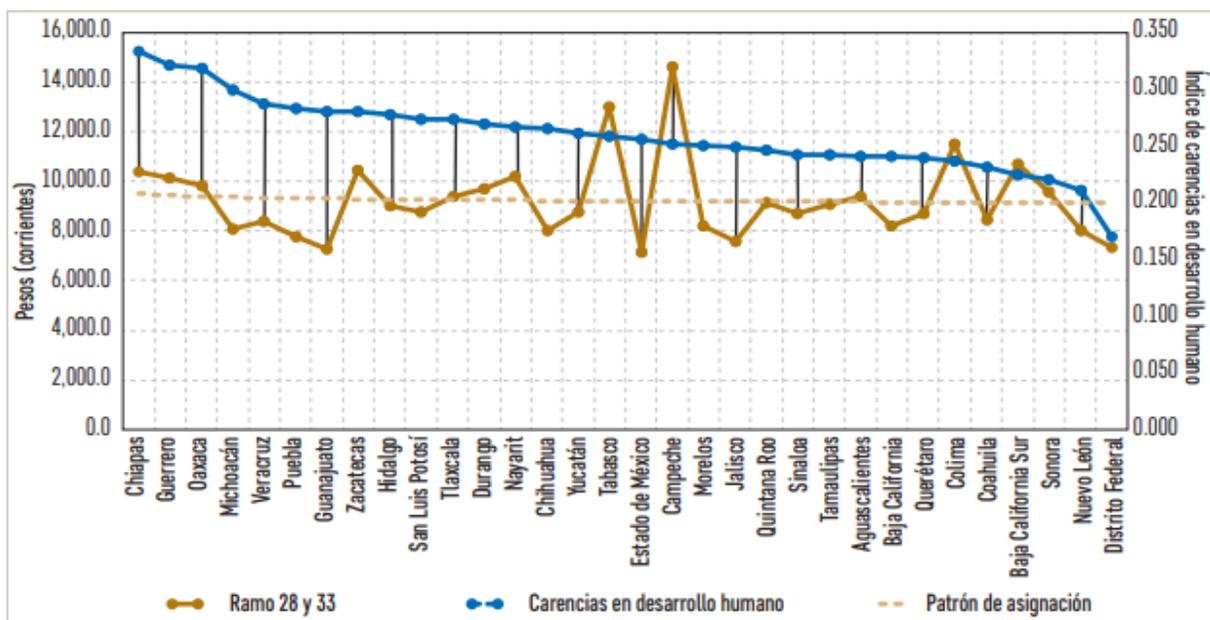
Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2016, PNUD.

Como se observa en la Gráfica 6, para los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Puebla y Estado de México, el gasto per cápita en desarrollo humano es menor con respecto al elevado índice de carencias en desarrollo humano, mientras que, en Sinaloa, Colima, Baja California Sur y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) presentan una brecha en el sentido contrario. Se intentará comprender los motivos de la distribución desigual de este tipo de gasto por entidad federativa en apartados subsecuentes.

La Gráfica 7 que en seguida se muestra, es interesante porque relaciona el gasto federal descentralizado asignado a los ramos 28 y 33. Lo que se observa es que para el año 2012, no es posible identificar una tendencia clara entre la mayor asignación de recursos federalizados y las menores carencias en desarrollo

humano. Contrastado de esta manera, puede extraerse que las fórmulas de asignación a las entidades federativas son regresivas, pues no son las entidades con más carencias en desarrollo las que reciben mayores asignaciones, lo cual se puede deber a múltiples factores como la recaudación propia en las entidades o factores políticos, como se analiza en los próximos dos capítulos de esta investigación.

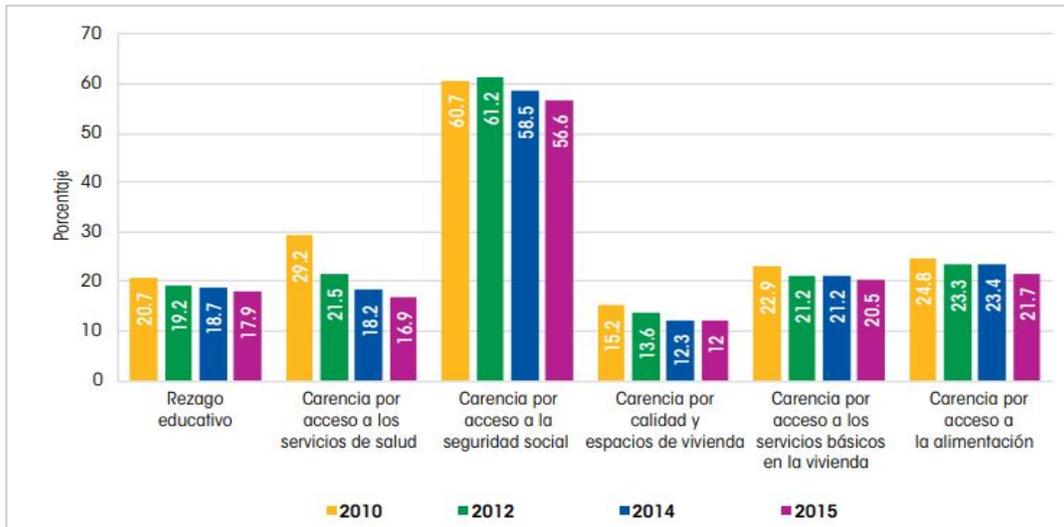
Gráfica 7. Gasto federal descentralizado per cápita (aportaciones + participaciones) y carencias en desarrollo humano, 2012



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y Movilidad, México, 2016, p. 42.

En el histograma de la evolución de las carencias sociales -Gráfico 7- destaca el alto valor que representa la carencia a la seguridad social, seguido en mucha menor proporción la carencia en alimentos y la vivienda. Asimismo, se subraya la evolución que se ha tenido en los servicios de acceso a la salud del 2010 al 2015, presentando la mayor reducción (de 12.3%). Todos los indicadores presentan una disminución en distinta medida de los valores de carencia. Sin embargo, hay que señalar que, en materia de rezago educativo, vivienda y alimentación se registran las disminuciones menos significativas.

Gráfica 8. Evolución de las carencias sociales en México, 2010-2015 (porcentaje de personas)



Fuente: Evolución de las carencias sociales, CONEVAL, México, 2010-2015.

Como se ha planteado anteriormente, el comportamiento presupuestal en el gasto en programas de protección social se ha reducido especialmente en el ejercicio 2016. Ello, se explica en cierta medida por las reducciones de las aportaciones federales por rentas petroleras, la depreciación del peso frente al dólar e indirectamente las remesas en vísperas de las elecciones en Estados Unidos. A reserva de un análisis más minucioso de la diversificación de los subprogramas de Prospera y el Programa de Pensión a Adultos Mayores, se torna difícil tomar estos indicadores de gasto social para soportar la reducción de la población en situación de pobreza, asunto que necesitará de una visión en conjunto de más formas de asistencia social, materia del siguiente apartado.

3.6 Conclusiones preliminares

A manera de síntesis de los aspectos revisados a lo largo del Capítulo 3, cabe destacar lo siguiente. En el plano internacional y específicamente con la ONU, México ha adquirido fuertes compromisos para el año 2030. Los objetivos del milenio y ahora los objetivos del Desarrollo Sostenible constituyen un marco

internacional del compromiso de México. Entre ellos se encuentra garantizar derechos humanos fundamentales e implementar políticas que pongan fin a la situación de pobreza en la que vive uno de cada dos mexicanos y de pobreza extrema en que vive uno de cada diez.

La política social está estrechamente vinculada a las políticas del Estado de Bienestar. Aquí se han ofrecido clasificaciones y principios que sirven para el modelo mexicano de tipo residual universal, con programas asistenciales.

Se ha ofrecido un recorrido por los principales programas instrumentados en los últimos sexenios en México. En este contexto, se ha notado que la descentralización en política social está altamente centralizada en la Federación, lo cual se relaciona con la propia concepción de la Constitución de 1917 que dio origen al Estado Mexicano Post-revolucionario y en buena medida al Estado contemporáneo, donde la Constitución otorgó al Estado amplias potestades en materia de intervención económica. Sin embargo, las políticas sociales (particularmente las de protección social) ocuparon prioridad secundaria. Ello trae como resultado que las políticas sociales vivan procesos tardíos de descentralización/federalización.

Del análisis de la planeación de la política social de los últimos cinco sexenios, se extrae que cada gobierno nacional ha impuesto políticas sociales diferenciadas. Quizá la principal tendencia que se identifica es que los primeros tres sexenios definían el problema de pobreza como una falta de incorporación exitosa de los individuos a los esquemas productivos, por lo que las estrategias estaban orientadas a integrar los sistemas productivos y social. En los últimos dos sexenios (y en menor medida en el 2001-2006) se identifica la mayor importancia de los programas asistencialistas, bajo la comprensión de la pobreza como un problema sistémico en sentido social e intergeneracional.

Se ha identificado que las políticas sociales son un importante instrumento de posicionamiento político, por lo que es hasta cierto punto racional que cada administración federal busque su diferenciación. En materia de políticas, ello ha incidido en que la mayor parte de los programas sociales no hayan sobrevivido los cambios de administración, salvo casos de programas como Oportunidades-Progresá-PROSPERA, lo cual ha dificultado evaluar sus resultados e impactos.

No obstante la fragmentación de políticas que puede surgir de los cambios de política entre sexenios, ello no ha significado una ruptura estructural, pues además de los modelos internacionales que ejercen presión en la definición de tales estrategias, debe considerarse que la implementación de las distintas estrategias trae consigo la experiencia y el aprendizaje en el ámbito de la administración pública. En este sentido, cabe señalar la idea de que las políticas sociales se han institucionalizado.

La idea se refuerza cuando son revisadas las tendencias de programas asistencialistas de los últimos tres sexenios. Se concluye que en ese periodo la política social en México ha sido más o menos estable debido a que han conservado enfoques orientados a la formación de capacidades, protección social y generación de oportunidades que aumenten el ingreso. Sin embargo, no obstante que la LGDS y el CONEVAL establecen discursivamente la necesaria participación de municipios, estados y federación en las políticas sociales, no se observan mecanismos claros de coordinación, ni reglas para la concurrencia.

A pesar que se señala que las políticas sociales en un contexto federal requieren optimizar esquemas de coordinación vertical y horizontal, los espacios formalmente habilitados para la coordinación en concurrencia de facultades son muy limitados y más bien se han configurado como espacios de subordinación.

En la parte final el Capítulo ha ofrecido un apartado de datos duros que permiten ver las tendencias del apoyo gubernamental a la pobreza y a la política

social. Si bien es cierto que existe una disminución en la pobreza en México en el periodo 1990-2016, los indicadores presupuestales por sí mismos no logran explicar cómo ocurrió esta reducción de la pobreza. No se observa una tendencia incremental ni sistemática en los programas sociales que permita explicarla.

Por otra parte, se observó que no existe consistencia entre las carencias de desarrollo humano con mayores recursos destinados a las entidades federativas. Incluso, se ha podido observar que las fórmulas de asignación de recursos a entidades federativas en los programas de política social son dispares y en algunos casos son regresivos. Así, se puede concluir que el marco normativo está configurado para que los gobiernos subnacionales operen como desconcentradores (versus descentralizadores) de los principales programas sociales federales. Los espacios para la coordinación se han configurado como espacios de subordinación de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno federal.

CAPÍTULO 4. PROBLEMAS DE CONCURRENCIA GUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES FEDERALES. ESTUDIO DE CASO DEL FAIS

4.1 Introducción; 4.2 Configuración jurídico-administrativa del FAIS; 4.3 Asignaciones presupuestales; 4.4 El FAIS en Michoacán y relación de asignaciones con aspectos político-electorales; 4.5 Conclusiones preliminares

4.1 Introducción

Como se ha venido sosteniendo en la presente investigación, existe una complejidad en la coordinación para la implementación de las políticas sociales concurrentes en México. Una de las muestras palpables de ésta problemática se puede identificar en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se estructuró con la finalidad de beneficiar directamente a la población en pobreza extrema en comunidades con alta marginación y rezago social.

Por ello, en el presente capítulo se realiza un análisis puntual sobre el FAIS, revisando en primer lugar su configuración jurídica y administrativa, lo cual permite entender de mejor manera su estructuración. Posteriormente, se entra en el análisis de la asignación presupuestal en el caso del Estado de Michoacán, para finalmente analizar su vinculación con el elemento político-electoral como un condicionante para dicha asignación, fenómeno que dificulta la coordinación entre niveles de gobierno en nuestro País en materia de política social.

4.2 Configuración jurídico-administrativa del FAIS

Como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo con el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones son por definición recursos que están dirigidos a la consecución de ciertos objetivos o áreas prioritarias del desarrollo

nacional: educación básica y normal, salud, infraestructura social, combate a la pobreza, seguridad pública, entre otros. Si bien tienen cierto margen de adaptación a las necesidades o problemáticas locales, con el fin de mejorar su ejecución e impacto y facilitar mecanismos de fiscalización, su diseño ha tendido a acotar las alternativas de inversión con las que cuentan los gobiernos subnacionales.

El antecedente directo del FAIS es el PRONASOL, que como se identificó en el capítulo anterior, se implementó de 1988 a 1994 y una de sus vertientes estaba orientada al desarrollo social mediante la provisión de infraestructura económica y social. En la vertiente Programas de Bienestar Social se encontraban acciones relacionadas con alimentación, abasto, salud, educación, vivienda y urbanización. En este último componente se consideraban obras de infraestructura básica como agua potable y alcantarillado, construcción de infraestructura cívica y deportiva, hospitales, construcción de caminos, calles y carreteras, telefonía, etc.¹⁴⁵ De acuerdo con el CONEVAL, una de sus principales características es que involucraba la participación comunitaria activa. De hecho, los gobiernos subnacionales actuaban más como observadores que como gestores, ya que era la sociedad civil organizada la que demandaba y gestionaba las obras. Ello derivó en una mala focalización de las inversiones: no siempre eran beneficiadas las comunidades con mayor rezago.¹⁴⁶

De acuerdo al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, el propósito del FAIS es el "financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en las zonas de atención

¹⁴⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015", Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., p. 3, consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Analisis_Recursos_FAIS_2015.pdf, el 20 de enero de 2018.

¹⁴⁶ "Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015", Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., p. 4, consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Analisis_Recursos_FAIS_2015.pdf, el 20 de enero de 2018.

prioritaria, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social o en condición de pobreza extrema".¹⁴⁷

Este fondo, conforme al anteriormente citado artículo 33, apartado A, se encuentra dividido en dos rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM); y
- b) El Fondo de Infraestructura Social para los Estados (FISE).

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos pueden ser destinados a los siguientes rubros.

Tabla 6. FAIS y FISM: gastos financiables

FISM	Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda y mantenimiento de infraestructura
FISE	Obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Por otro lado, en apego a los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS 2015, existen tres tipos¹⁴⁸ de proyectos financiables con el Fondo: i) de incidencia directa en carencias sociales relacionadas con pobreza multidimensional; ii) proyectos complementarios para incidir en indicadores de pobreza y rezago social; y, iii) proyectos especiales que no se entran en ninguna

¹⁴⁷ Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero del 2018.

¹⁴⁸ "Lineamientos Generales para la Operación del FAIS", *Secretaría de Desarrollo Social*, consultado en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VC/Lineamientos_FAIS_2016_0331_DOF_VC.pdf, el 01 de marzo de 2018.

de las categorías establecidas en los Lineamientos pero que se encuentran alineados a la Ley de Coordinación Fiscal.

Tabla 7. Usos permitidos de los recursos del FAIS y reglas de distribución

2014		2015	
Rubro	Límites	Rubro	Límites
Directos		Directos	
FISE	Por lo menos 40%	FISE	Por lo menos 70%
FISMDF	Por lo menos 60%	FISMDF	
Indirectos	Máximo 40%	Complementarios	Máximo 30%
Complementarios v/o especiales	Máximo 15%	Especiales	Máximo 15%
Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF)	Hasta el 2%	Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF)	Hasta el 2%
Gastos indirectos*	Hasta el 3%	Gastos Indirectos	Hasta el 3%
Complementarios (sólo en casos de desastres naturales)	15% adicional	Complementarios (sólo en casos de desastres naturales)	15% adicional

Fuente: CONEVAL, 2015

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Analisis_Recurso_FAIS_2015.pdf

Desde su creación en 1997, el FAIS toma como referencia el 2.5294 por ciento de la Recaudación Federal Participable e históricamente ha concentrado alrededor de 10 por ciento del total de recursos del Ramo 33,¹⁴⁹ de los cuales casi el 90 por ciento son asignados para la ejecución por Ayuntamientos y el restante 10 por ciento, por los gobiernos estatales.¹⁵⁰

El FAIS, como todas las transferencias entre gobiernos central-subnacional plantea un problema de agente-principal que se configura desde el propio federalismo. Visto en un ordenamiento jerárquico que resulta de un contrato o arreglo, el gobierno central (principal) y los gobiernos municipales y estatales (agentes) deciden colaborar con un objetivo en común, pero ambos enfrentan

¹⁴⁹ Secretaría de Desarrollo Social, “Cálculo del FAIS”, Secretaría de Desarrollo Social, consultado en: http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Calculo_FAIS, el 25 de enero de 2018.

¹⁵⁰ Por ejemplo, el total de recursos que conformaron el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM) para el Ejercicio Fiscal 2018, asciende a la cantidad de \$2,617,731,839.00 (Dos mil seiscientos diecisiete millones setecientos treinta y un mil ochocientos treinta y nueve pesos 00/100 M.N.).

problemas de asimetrías de información (no conocen las verdaderas intenciones ni toda la información que el otro "jugador" posee). De acuerdo con Eisenhardt, esta teoría surgió de la administración empresarial y es el principal quien enfrenta los mayores riesgos, pues por un lado debe seleccionar al agente con la información disponible -o que el agente decide compartir- y por otro, la adecuada ejecución de las actividades (programas) depende del agente.¹⁵¹

Es en este contexto que se plantean los principales postulados de federalismo fiscal. El diseño de las transferencias debe ser tal que evite problemas como el excesivo incremento de impuestos en los gobiernos subnacionales; poca idoneidad de los programas de transferencias para resolver los problemas locales/regionales; incentivos perversos en los gobiernos subnacionales para demostrar más carencias y por tanto mayor necesidad de recursos; poco esfuerzo fiscal en gobiernos subnacionales; despilfarro de recursos; entre otros.¹⁵² Las mejores prácticas en materia de federalismo sugieren que la mayor asignación de recursos debe ir acompañada de una distribución eficiente de facultades e instrumentos jurídicos y administrativos que den certidumbre a las relaciones de coordinación o cooperación.

Como se había comentado, la creación del FAIS se realizó en el año de 1997 y mediante la asignación de fórmulas explícitas, se contribuyó a la transparencia de las asignaciones entre entidades federativas y municipios. Sin embargo, con base en un análisis realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al Ramo 33, se extrajo que los gobiernos subnacionales presentaban anomalías en la asignación, ejecución y seguimiento de las obras y programas financiadas con las aportaciones federales. Entre otros aspectos, ello resultó en la modificación de la fórmula de distribución del FAIS en el año 2013.

¹⁵¹ Eisenhardt, Kathleen M., "Agency Theory: An Assessment and review", *The Academy of Management Review*, New York, vol. 14, núm. 1, enero de 1989, p. 17.

¹⁵² Ibarra Salazar, Jorge, "Fundamentos de la nueva fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México", *El trimestre económico*, México, vol. 85, núm. 337, abril-junio de 2018.

Las variables que integraban la fórmula de asignación en el periodo 1997-2013 eran resultado de mediciones censales (cada diez años), lo cual no era favorable con fines de medición oportuna para la toma de decisiones. La nueva fórmula prevé como insumos las actualizaciones bianuales de medición que realiza el CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y más recientemente, con el Modelo Estadístico para la Continuidad MCS-ENIGH.¹⁵³ A continuación se sintetizan los elementos que conformaban la fórmula 1997-2013 y posterior a 2013, así como los problemas identificados por la ASF que llevaron al nuevo mecanismo de asignación.

Tabla 8. Variables para la asignación del FAIS

Fórmula previa 2013	Fórmula posterior a 2013
<p>La fórmula parte de la medición del índice global de pobreza a nivel de hogares, lo cual se extrapola a nivel estatal. La fuente de información: los Censos de Población y Vivienda del INEGI.</p> <p>Variables para la asignación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso per cápita del hogar - Nivel educativo promedio del hogar - Disponibilidad de espacio en la vivienda (vs hacinamiento) - Disponibilidad de drenaje - Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar 	<p>Toma como línea base los recursos del FAIS asignados a la entidad <i>i</i> en el año 2013.</p> <p>Variables para la asignación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La participación de la entidad <i>i</i> en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema de acuerdo con la información más reciente provista por el CONEVAL. - Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad <i>i</i> de acuerdo con la información más reciente provista por el CONEVAL. - Población en Pobreza Extrema de la entidad <i>i</i>, de acuerdo con la información más reciente provista por el CONEVAL y la información inmediata anterior a la más reciente.

Fuente: Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, Auditoría Superior de la Federación, 2013.

¹⁵³ Sobre este último, cabe reseñar el debate que en el año 2015 surgió entre el CONEVAL y el INEGI, debido a que el INEGI modificó la ENIGH, resultando en la incompatibilidad de las mediciones de pobreza antes y después del cambio en la metodología. Como parte de los acuerdos para garantizar la compatibilidad, fue que el INEGI continuaría recabando información compatible en el marco del Modelo Estadístico para la Continuidad. <https://www.economista.com.mx/economia/Coneval-se-rescatara-medicion-de-la-pobreza-y-se-ampliara-la-ENIGH-20170825-0106.html>

Derivado de la Tabla 8, se puede observar que cambia la fuente de la información para realizar los cálculos, pues antes de 2013 se tomaba como base el Censo de Población y Vivienda, y para después del 2013 es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como organismo público descentralizado encargado de la medición de la pobreza en México, es quien provee de información sobre las carencias y condiciones de pobreza de la población para el cálculo del FAIS.¹⁵⁴

Por otro lado, conforme a la Auditoría Superior de la Federación en su informe sobre el gastos federalizado, se detectan cierta opacidad en el ejercicio de los recursos del FISE y del FISM como lo podemos observar en la Tabla 9:

Tabla 9. Diagnóstico del FISE. Ejecución 1997-2003

Áreas de opacidad en el ejercicio del FISE
<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidad y opacidad metodológica en el cálculo de la variable "ingresos" que conforma la fórmula de distribución. • Recursos transferidos de manera extemporánea de las respectivas secretarías de finanzas a los entes ejecutores. • Los recursos del FISE no son concentrados en cuentas bancarias exclusivas, lo que contribuye a la mezcla con otros fondos y opacidad. • Poca claridad en las definiciones de rezago social y pobreza extrema. • Poca transparencia en la selección de las obras. • Irregularidades en los procesos de licitación de las obras. • Insuficiente planeación que resulta en subejercicios de difícil fiscalización. • Inadecuada integración de expedientes y registros contables y escasos mecanismos de control interno. • Informes de transparencia que no son entregados en los plazos establecidos ni con información completa acerca del destino, ejercicio y resultados del FISE. • Escasos mecanismos de participación ciudadana y contraloría social. • Escaso seguimiento a indicadores y nulos mecanismos de evaluación del FISE.

¹⁵⁴ En el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el CONEVAL como la instancia con autonomía técnica y de gestión con las atribuciones de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social.

Áreas de opacidad en el ejercicio del FISM

- Escaso desarrollo institucional y mecanismos de control interno.
- Poca claridad en el cálculo de la variable "ingresos" que conforma la fórmula de distribución.
- No siempre se aplica la fórmula en los convenios con la SEDESOL.
- Recepción tardía de los recursos relacionada, entre otros aspectos, por la falta de publicación de calendarios de ministración por los gobiernos estatales.
- Inadecuada planeación y diseño de las obras y programas, lo que redundó en poca incidencia en los indicadores de pobreza.
- Por falta de capacidades, ejercicio poco transparente de los recursos y problemas de ejecución relacionados con el seguimiento a las obras o la inobservancia del marco jurídico.
- Subejercicio de recursos y problemas de fiscalización.
- Obras públicas que cuentan con poca legitimidad/ apoyo ciudadano.
- Reportes con información incompleta y con poca orientación hacia resultados/ indicadores.
- Escasos mecanismos de participación ciudadana y contraloría social.
- Escaso seguimiento a indicadores y nulos mecanismos de evaluación del FISE.

Fuente: Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, Auditoría Superior de la Federación, 2013.

Como se puede ver en la tabla anterior, la Auditoría Superior encontró poca transparencia en la selección de obras e irregularidades en la asignación de las obras que se desarrollaron con recursos del FISE y FISM, además de falta de mecanismos de fiscalización y de contraloría social que permitieran el involucramiento ciudadano para lograr una adecuada rendición de cuentas y dar mayor legitimación al ejercicio de recursos. En tal sentido, fue necesario -como ya se ha comentado- redimensionar los esquemas de asignación de recursos federales en dicho fondo después del año 2013.

De acuerdo con el estudio realizado por el CONEVAL,¹⁵⁵ las mayores áreas de opacidad se encuentran en la ejecución del FISE, lo cual se relaciona con la información oficial que las entidades federativas proporcionan a la SHCP y el CONEVAL. En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal obliga a los ejecutores del Ramo 33 a cumplimentar el Sistema de Formato Único, el cual es gestionado por la SHCP y su destino es informar al Congreso de la Unión sobre el ejercicio y resultados de los recursos invertidos. Por otro lado, con fines de evaluación, durante el primer trimestre de cada año las entidades federativas y municipios deben actualizar las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los distintos fondos del Ramo 33, incluidas las del FAIS. Con base en las metas establecidas, de manera trimestral es reportado el avance de acuerdo con lo programado.¹⁵⁶

El FAIS ha concentrado desde su creación en 1997, alrededor del 10 por ciento del total de recursos del Ramo 33. A diferencia de su antecesor PRONASOL, la asignación del FAIS mediante fórmulas explícitas, contribuyeron en cierta medida a la transparencia de las asignaciones entre entidades federativas y municipios. Por otro lado, el cambio de fórmula en 2013 contribuyó a tener mayor claridad metodológica para facilitar el monitoreo de indicadores de pobreza, además de que, al menos en sentido teórico, configura un incentivo que premia las reducciones marginales en los indicadores de pobreza y rezago social. No obstante, de acuerdo con lo revisado en las páginas anteriores, la nueva fórmula es ligeramente regresiva en relación con la fórmula anterior.

Sin embargo, con base en la información ya señalada podemos identificar dos problemas iniciales: por un lado la falta de coordinación y cooperación que puedan surgir en términos de los plazos y calidad de los reportes que los

¹⁵⁵ “Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015”, *Consejo Nacional...*, *op. cit.*

¹⁵⁶ “Informe sobre el ejercicio, destino y resultados de los Recursos Federales transferidos a las entidades federativas y municipios. Primer trimestre de 2014”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultado en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2014/it/04afp/itanfp23_201401.pdf, el 17 de febrero de 2018.

gobiernos subnacionales entregan a la SHCP y al Congreso; y por el otro existe una ruptura respecto a la información pública sobre el FISE y del FISM.

La información pública sobre estos fondos es muy limitada pues no permite conocer las características (ubicación, montos, instancia ejecutora, etc.) de los proyectos financiados, su impacto y otros aspectos que faciliten la rendición de cuentas, particularmente en los niveles locales.

En términos generales, el diseño del FAIS, es rígido ya que la autoridad central define las reglas de asignación, distribución y el catálogo de proyectos financiables. Una visión centralista podría representar un mecanismo efectivo contra la pobreza extrema, definida por la combinación de ingresos por debajo de la línea de bienestar y la falta de acceso a servicios básicos. En este sentido, acotar los proyectos del FAIS al financiamiento de un catálogo proyectos con incidencia directa en la provisión de tales servicios tendrá una incidencia directa en la pobreza extrema. Sin embargo, el número de alternativas de política pública subnacional se amplía considerablemente cuando se trata de superar problemas como la pobreza moderada, por carencias o por ingreso.

Finalmente, en referencia a los Lineamientos para la Operación del FAIS 2017, cabe recalcar la nula existencia de esquemas coordinación y colaboración entre Federación, Estados y Municipios para su operación, ya que de la revisión de su articulado encontramos una serie de postulados que recalcan la subordinación total de los Estados y Municipios a la Federación.

Así, en el apartado 2.2 referente al uso de los recursos del FAIS, tanto entidades federativas como municipios que deseen incidir en los indicadores de pobreza y rezago social, se establece que deberán apearse al catálogo de obras del FAIS impuesto de inicio por la Federación. Este principio, no deja ningún margen para la aportación de los gobiernos subnacionales, ya que de inicio se

impone la lista de obras que se permiten hacer, olvidando por completo las diferencias geográficas y socioeconómicas de las diferentes regiones del país.

En lo referente a las obligaciones de los Gobiernos Locales en el numeral 3.1.2, podemos observar que los Gobiernos Locales están subordinados a la Delegaciones de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), pues deben entregar información, reportes, registros, informes y toda documentación que le sea solicitada, sin encontrar espacios de equidad donde pueda existir retroalimentación e intercambio de información sobre los avances y desarrollo de los proyectos de combate a la pobreza. En este contexto la SEDESOL aparece como una especie de supervisor que condiciona la entrega de recursos a la “aprobación” de los avances reportados por los gobiernos locales.

Otro ejemplo de la subordinación de los Gobiernos Locales en este rubro, lo encontramos al revisar el Título Cuarto de los Lineamientos, que establecen que en materia de evaluación sobre el ejercicio de los recursos del FAIS, será la SEDESOL la encargada de coordinar la realización de las evaluaciones nacionales del FAIS, dejando a los gobiernos locales un papel secundario de “coadyuvantes” en esta materia. La participación de éstos se limita a lo que establece el artículo 33 apartado B de la Ley de Coordinación Fiscal: a informar en su página de internet sobre los montos que recibe de éste fondo, a promover la participación ciudadana en la aplicación y vigilancia de los recursos, y a informar a la SEDESOL sobre el avance en la ejecución de los recursos del Fondo.

Como se puede observar de la revisión de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, no encontramos mecanismos para la colaboración y coordinación, como principios vertebradores en la ejecución del FAIS. Por el contrario, los Lineamientos constituyen un reforzamiento de lo que la Ley de Coordinación Fiscal ya establece sobre las obligaciones de los estados para con la Federación en la entrega de información sobre el ejercicio del Fondo. De este modo, se concluye que la

entrega de informes y reportes de los gobiernos locales a la SEDESOL sobre la ejecución de los recursos del FAIS no se puede llamar coordinación, es más bien una subordinación que refuerza el centralismo y la discrecionalidad en la entrega de recursos, lo cual es inverso al fortalecimiento y consolidación del federalismo en nuestro país.

Además de lo anterior, cabe mencionar que los Lineamientos burocratizan la ejecución de dicho Fondo, ya que los Estados y Municipios deben apegarse a un listado de obras posibles impuesta por la federación y hacer las entregas de comprobaciones que le sean solicitadas para el acceso a los recursos, alejándose por completo del objetivo del fondo que es el combate a la pobreza.

En este sentido, Ramones y Prudencio –como resultado de un análisis de regresiones- señalan que no existe relación significativa entre la asignación del FAIS y la pobreza, y que los recursos más bien se destinaron a obras de infraestructura. Sostienen que el hecho de que el FAIS no muestre impacto positivo en la reducción de la pobreza -que es su objetivo principal- puede deberse a tres factores: Mala administración del FAIS; la presencia de incentivos perversos (resultados impremeditados, no deseados, contrarios al propósito principal del incentivo); o a que los fondos asignados sean insuficientes.¹⁵⁷

Así, con base en el análisis de los Lineamientos para la Operación del FAIS 2017 se puede concluir que los espacios para la coordinación (versus subordinación) son prácticamente nulos. En este sentido, de acuerdo con la hipótesis de esta investigación, cuando el marco jurídico no habilita mecanismos formales de coordinación, éstos son sustituidos por mecanismos informales, principalmente de tipo político, lo que analizaremos de mejor manera en los siguientes apartados.

¹⁵⁷ Ramones, Fernando y Prudencio, Daniel, “Los efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México”, Revista Región y Sociedad, Año XXVI, No. 60, 2014, p. 82.

4.3 Asignaciones presupuestales

En relación con la forma de asignación del FAIS entre entidades federativas y municipios, es importante analizar los cambios en las fórmulas de asignación, mismos que fueron planteados anteriormente en este capítulo. Como ya se mencionó en párrafos anteriores, una de las principales críticas a la primera fórmula (previa a 2013) de asignación y distribución del FAIS es que castigaba con menor asignación a aquellos gobiernos que reducían el índice global de pobreza. El análisis de Ramones y Prudencio concluyó que los efectos del FAIS (fórmula previa al 2013) sobre la pobreza y el rezago "[eran] pequeños y reducidos en el combate a la pobreza patrimonial y multidimensional y no significativos para la pobreza alimentaria y de capacidades".¹⁵⁸ Más aún, que la fórmula generaba incentivos perversos para que los recursos fuesen destinados a causas no relacionadas con la pobreza extrema.

La nueva fórmula plantea una solución al problema agente-principal, pues parte de la idea de que ambos niveles de gobierno tienen preferencia por reducir la pobreza, sin embargo, prevalecen los problemas de asimetrías de información. Por ello, la fórmula incluye en su cálculo de distribución de los recursos: 1) que se conserven como línea base el último monto asignado antes del cambio de fórmula; 2) que se premie o incentive el cambio marginal en la reducción de la pobreza.¹⁵⁹

La hipótesis es que la nueva fórmula permitiría la mejor focalización en los territorios con mayor rezago social y mejorar la eficiencia en su uso, pues los criterios de asignación contemplan esas variables de manera explícita. A lo anterior, se suma que la nueva asignación también trajo consigo el incremento de "candados" en el tipo de obras y acciones que pueden ser financiadas con el

¹⁵⁸ Ramones, Fernando y Prudencio Daniel, "Los efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México", *Región y sociedad*, Hermosillo, vol. XXVI, núm. 60, mayo-agosto de 2014, pp. 81, 82.

¹⁵⁹ Ibarra Salazar, Jorge, "Fundamentos de...", *op. cit.*, pp. 213,214.

FAIS, ya que existe un catálogo de obras que evita la discrecionalidad en el tipo de proyecto que se pretende presentar.

Si bien la nueva fórmula de asignación prevé un incentivo para compensar el esfuerzo en la reducción de la pobreza, debe considerarse que para los Ayuntamientos este incentivo se ve mermado debido a la corta duración de las administraciones municipales. Por un lado, la pobreza y el rezago social son problemas complejos de soluciones a largo plazo, por lo que puede esperarse que la incidencia de las acciones en una administración municipal de tres años (reducida operativamente por los periodos de ajuste al inicio y término de la gestión) en la movilidad de los indicadores de pobreza.

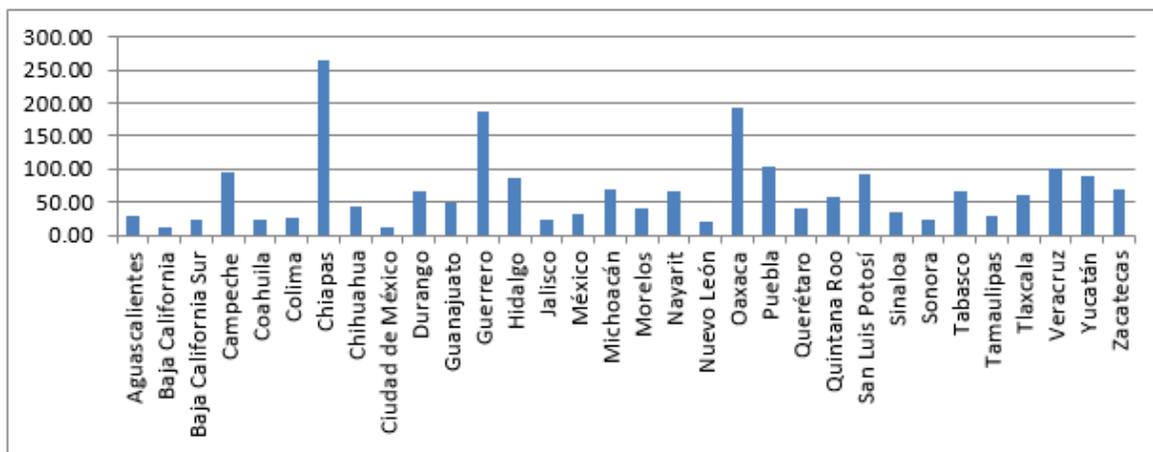
Por otro lado, los incentivos de un Ayuntamiento para realizar una buena gestión de los recursos se reducen si se considera que una buena ejecución de los fondos beneficiará a la próxima administración municipal y no a la administración en funciones. Así, se considera de gran relevancia el planteamiento de estrategias de mediano y largo plazos desde las administraciones estatales y federales: generar nuevos mecanismos de coordinación y concertación de acciones.

El propio CONEVAL concluye que el componente de la fórmula que premia la eficiencia en la reducción de pobreza no ha tenido una incidencia importante en la progresividad del gasto, puesto que la eficacia ha sido prácticamente homogénea en todas las entidades del país. De hecho, identificaron mayor progresividad en la fórmula anterior, considerando importante que desde la fórmula quedara plasmado el incentivo de reducción de pobreza para los gobiernos subnacionales a modo de un mecanismo de control institucional.¹⁶⁰ Así, con base en la fórmula 2013, para el ejercicio fiscal 2016 los fondos del FISE y FISM quedaron distribuidos como se muestra en las siguientes gráficas que fueron

¹⁶⁰ “Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015”, *Consejo Nacional...*, *op. cit.*, pp. 17-21.

construidas con unidades de pesos per cápita para facilitar la comparación entre entidades federativas.

Gráfica 9. Asignaciones del FISE por entidad federativa 2016. Pesos per cápita



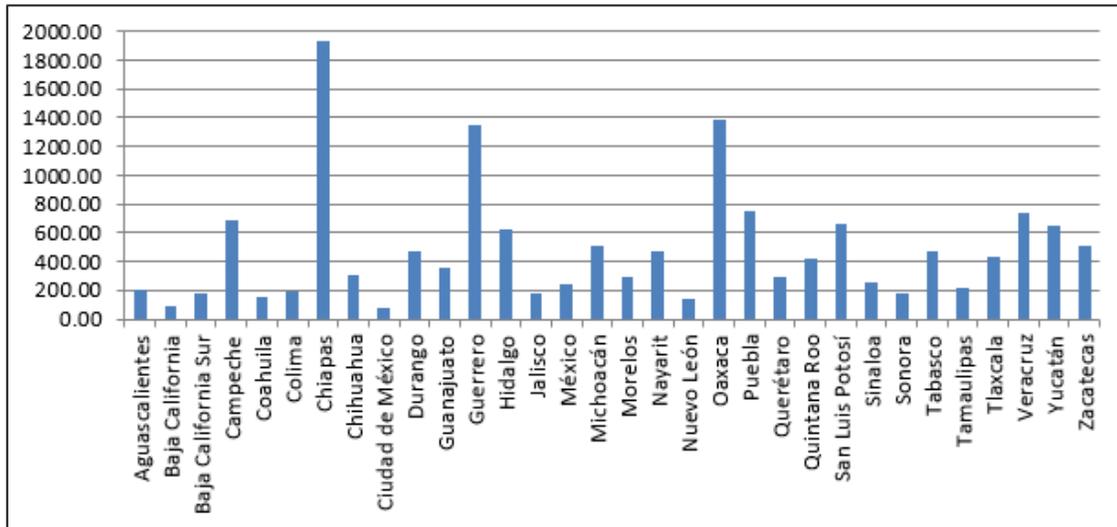
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social, "Cálculo FAIS", http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Calculo_FAIS

Podemos ver que los estados con mayor asignación per cápita son Chiapas, Oaxaca y Guerrero, es decir, los estados con mayores porcentajes de pobreza en México, pues conforme a la medición de pobreza 2016 realizada por el CONEVAL, tienen el 77.1%, 70.4% y 64.4% de su población situación de pobreza respectivamente.¹⁶¹

Ahora bien, éste mismo patrón se repite en el Fondo específico de Infraestructura Social Municipal, donde nuevamente los tres estados mencionados fueron los que mayores asignaciones recibieron per cápita como lo podemos en la gráfica siguiente:

¹⁶¹ Para revisar más datos sobre la medición de pobreza por estados se recomienda visitar: https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2008-2016/medicion-pobreza-entidades-federativas-2016.JPG. Última visita el 16 de diciembre de 2018.

Gráfica 10. Asignaciones del FISDMF por entidad por entidad federativa 2016. Pesos per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social, "Cálculo FAIS", http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Calculo_FAIS

Si correlacionamos las gráficas anteriores y los datos sobre medición de pobreza de CONEVAL, podemos observar que los niveles de pobreza en los tres estado mencionados sigue siendo muy alto a pesar de que reciben muchos recursos para el combate a la misma, pues como ya lo hemos mencionado, los efectos del FAIS en la reducción de la pobreza son muy limitados ya que se enfocan y destinan a causas no necesariamente relacionadas con la pobreza.

4.4 El FAIS en Michoacán y relación de asignaciones con aspectos político-electorales

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, los gobiernos estatales están obligados a publicar los calendarios de ministración de los recursos del FAIS, así como los criterios para distribuir los fondos a sus respectivos municipios, siendo pocas entidades que cumplen con dicho ordenamiento, pues en el caso de Michoacán sólo fueron publicados los lineamientos de distribución, faltando así los

calendarios respectivos.¹⁶² Según Sour y Ortega, "[la ausencia de estos aspectos normativos delimita] un margen [...] para que las autoridades estatales tengan espacios para actuar de manera informal en las relaciones intergubernamentales de gasto público en el país".¹⁶³ Lo anterior es compatible con la hipótesis de esta investigación, pues cuando las reglas de asignación y coordinación intergubernamental no son claras desde el marco normativo, se esperaría entonces la activación de mecanismos de negociación política, principalmente entre gobierno federal y estatal, así como entre gobiernos estatales y municipales.

Conforme a un informe realizado por la SCHP en 2014, Michoacán implementó un mayor número de proyectos que la media nacional en temas de agua y saneamiento; comunicaciones y transportes; desarrollo social y salud.¹⁶⁴ Las mayores inversiones en abatimiento de carencias sociales se ubicaron en los años 2015 y 2016, con una inversión de casi 48 y 66 por ciento, respectivamente, de los recursos de FISE. En el año 2015, las inversiones estuvieron relacionadas con proyectos para atender el rezago educativo y en 2016, a servicios básicos de agua y saneamiento.¹⁶⁵

Según datos de 2018 de la SEDESOL, en el periodo 2014-2016 Michoacán redujo la población en pobreza extrema en poco más del 30 por ciento, sin embargo, ha incrementado la población en pobreza moderada, de carencias sociales y la vulnerable por ingresos. Lo anterior, tomando como referente la línea de bienestar. La SEDESOL relaciona la reducción de la población en pobreza extrema con la mejor focalización de los recursos del FAIS a obras de infraestructura básica de agua y saneamiento, principalmente. Las principales áreas de oportunidad están en el direccionamiento del gasto que incida en

¹⁶² Sour, Laura y Ortega Jorge, "Marco Institucional formal del FAIS y del FAM en México", *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 210, noviembre 2008, pp. 1-33.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 19.

¹⁶⁴ "Informe sobre el ejercicio, destino y resultados de..." *op. cit.*, p. 7.

¹⁶⁵ "Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social", *Secretaría de Desarrollo Social*, Michoacán, p. 5, consultado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288959/Michoacan .pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288959/Michoacan.pdf), el 18 de marzo de 2018.

indicadores de carencia por acceso a seguridad social, rezago educativo y nivel de ingresos menor a la línea de bienestar.¹⁶⁶

De manera oportuna y relevante, CONEVAL identifica que:

*"un área de oportunidad en las entidades, dada la complementariedad de recursos, es el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y colaboración entre instancias locales responsables de operar y ejercer los recursos de los fondos a fin de establecer mecanismos para integrar necesidades, atender problemáticas, convenir recursos y reportar resultados"*¹⁶⁷

No obstante, lo anterior, los esquemas de coordinación que se habilitan entre el gobierno central y los gobiernos estatales son prácticamente nulos, y no van más allá de las recomendaciones de organismos como el CONEVAL. En un contexto federal, resulta de vital importancia las relaciones de coordinación bidireccionales y equilibradas. En la construcción de relaciones equilibradas de interlocución juega un papel central el incremento de capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales, relacionadas principalmente con elementos de planeación, medición de indicadores y habilidades de negociación de proyectos financiables con los fondos federales.

En concordancia con lo anterior, y ante la falta de coordinación institucional, coincidimos con Trillo y Rabling, quienes mencionan que la capacidad redistributiva del FISM es débil por la alta discrecionalidad de las asignaciones de entidades federativas hacia municipios, y en este sentido, cobra relevancia la variable electoral: los recursos son normalmente dirigidos a municipios con mayor importancia económica, mayor capacidad de negociación y mayor población

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹⁶⁷ "Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación piloto de los Fondos del Ramo General 33", Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., p. 35, consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf, el 29 de marzo de 2018.

(concentrándose en cabeceras municipales), pues ello trae consigo una mayor rentabilidad política a los gobiernos estatales debido a su importancia electoral.¹⁶⁸

Así, los vacíos en el marco jurídico estatal habilitan espacios para la discrecionalidad que se contrapone a la focalización de recursos en comunidades de alto rezago social. Por ejemplo, debe destacarse que los proyectos especiales representan un importante espacio para la discrecionalidad de los tomadores de decisión tanto del gobierno central como de los gobiernos subnacionales. Se trata de unos de los espacios en los que el marco jurídico habilita autonomía de los gobiernos subnacionales pero también la asignación mediante intervenciones políticas. De acuerdo con el acuerdo modificatorio de los Lineamientos del FAIS 2014¹⁶⁹, se trata de proyectos cuyo su impacto social justifica la excepción a la regla (en términos del apego al catálogo), que preferentemente deben contar con coinversiones subnacionales y que no deben exceder el 15 por ciento de los recursos del FISE o FISM.

En este sentido, considérese por un lado que los proyectos especiales deben ser aprobados por el Comité de Proyectos de la SEDESOL. Se trata de un Comité integrado por directivos de la SEDESOL, por un abogado general y un comisionado para la transparencia. Los gobiernos subnacionales no cuentan con representación, lo cual limita las posibles relaciones de coordinación, particularmente en escenarios de contingencia.

Otro espacio en el que las negociaciones políticas pueden incidir en la coordinación entre ámbitos de gobierno se encuentra en la autorización de proyectos complementarios vía la declaratoria de emergencia (desastre natural). En este sentido, considérese que una de las vías de autorización es la declaratoria

¹⁶⁸ Hernández Trillo, Fausto y Jarillo Rabling, Brenda, "Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México", *Estudios económicos*, México, D.F., vol. 22, núm. 2, julio-diciembre 2007, p. 145.

¹⁶⁹ "Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social", *Diario Oficial de la Federación*, 14 de febrero de 2014, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31481/Acuerdo_Modificadorio_Lineamientos_FAIS_2014_0513.pdf, el 29 de marzo de 2018.

de emergencia por parte de una instancia de protección civil, que generalmente depende administrativamente del Gobierno del Estado o recibe subsidios de los gobiernos municipales.

La otra vía se sustenta en el art. 33 de la Ley General de Protección Civil, que señala el Comité integrado por autoridades federales y presidido por el Secretario de Gobernación.¹⁷⁰ Si bien se trata de un complejo entramado de vetos para lograr la aprobación de proyectos complementarios, debe considerarse que los incentivos son altos, toda vez que se abre la posibilidad de acceder a proyectos con asignaciones de hasta 15 por ciento del valor del FISE/FISM. En este sentido, la negociación política entre los niveles estratégicos de los tres ámbitos de gobierno adquiere especial relevancia.

A continuación se presenta un análisis elaborado para identificar las posibles relaciones entre las asignaciones presupuestales del FAIS y aspectos político-electorales. Específicamente, es analizada la yuxtaposición o alineación partidista del gobierno central respecto al gobierno estatal. Así, a partir de la construcción de una base de datos del periodo 2003-2016 para las 31 entidades federativas¹⁷¹, se obtiene que en 101 de 174 (seis de cada diez) casos en los que hubo yuxtaposición política, hubo tasas de crecimiento negativas en la asignación del FAIS. La mitad de los casos que presentaron tasas de crecimiento positivas en el FAIS respecto al año anterior, fueron casos de alineación política estado-gobierno federal.

Del análisis de las asignaciones presupuestales del FAIS en el periodo 2003-2016, se extrae la Tabla 10 que se presenta a continuación, donde se concentran las tasas de crecimiento mayores a 3 por ciento de un año respecto al año inmediato anterior. Por un lado, destaca que las mayores tasas de crecimiento

¹⁷⁰ *Ley General de Protección Civil*, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf, el 10 de abril de 2018.

¹⁷¹ Se excluye del análisis la Ciudad de México porque no contaba con asignaciones del FISE-FISM en el periodo estudiado.

se presentan en el periodo 2012-2016 (ninguna de las tasas de crecimiento mayores a 3 por ciento se presentaron en el periodo 2003-2011), el cual coincide con la actual administración federal de Enrique Peña Nieto y parcialmente con el cambio de fórmula a partir de 2013, y en consecuencia con la medición bianual de pobreza 2014-2016 del CONEVAL. Esta última, que reemplazó las mediciones derivadas de los censos de población de cada diez años.

Tabla 10. Análisis de las tasas de crecimiento de las asignaciones presupuestales del FAIS por entidad federativa respecto a la variable alineación/yuxtaposición política

Entidad federativa	Año <i>t</i> respecto al año anterior	Crecimiento en la asignación del FAIS (%) respecto al año anterior	Alineación política del gobierno estatal respecto al gobierno federal
Chiapas	2012	62%	No
Quintana Roo	2012	42%	Sí
Baja California Sur	2014	37%	No
Coahuila	2016	26%	Sí
Nuevo León	2012	19%	Sí
Coahuila	2014	17%	Sí
Guerrero	2012	15%	No
Baja California	2014	13%	No
Yucatán	2012	11%	No
Aguascalientes	2016	10%	Sí
Aguascalientes	2014	10%	Sí
Oaxaca	2012	7%	No
Sonora	2014	7%	No
Baja California	2016	7%	No
Baja California Sur	2016	6%	No
Campeche	2012	6%	Sí
Nayarit	2014	5%	Sí
Morelos	2014	4%	No
Tlaxcala	2012	4%	Sí
Querétaro	2014	4%	Sí
Nayarit	2012	4%	Sí
Tlaxcala	2014	4%	Sí
Baja California	2015	4%	No

Entidad federativa	Año <i>t</i> respecto al año anterior	Crecimiento en la asignación del FAIS (%) respecto al año anterior	Alineación política del gobierno estatal respecto al gobierno federal
Sur			
Nayarit	2016	4%	Sí
Colima	2016	4%	Sí
Puebla	2012	3%	No
Tabasco	2014	3%	No
Jalisco	2014	3%	Sí
Baja California	2013	3%	No
Colima	2014	3%	Sí
Morelos	2016	3%	No
Colima	2013	3%	Sí
Estado de México	2016	3%	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social, "Cálculo FAIS", http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Calculo_FAIS

Como se desprende de la tabla anterior, Michoacán no aparece en la tabla derivado de que no presentó un crecimiento de más de 3% en su asignación presupuestal, derivado como hemos sostenido, de cuestiones políticas entre la federación y el gobierno del estado en turno.

Por otro lado, destaca el caso de Chiapas que presentó el mayor incremento en 2011-2012, combinado con yuxtaposición política. En este sentido, destaca que se trató de un incremento relacionado la declaratoria de emergencia en el Estado por parte de la Secretaría de Gobernación debido a las intensas lluvias presentadas en agosto de 2012.¹⁷²

En 2014 (respecto a 2013), Baja California Sur presentó una de las mayores tasas de crecimiento combinadas con yuxtaposición partidista respecto al gobierno federal, lo cual se relaciona también hubo una declaratoria de

¹⁷² "Segob emite declaratoria de desastre natural para Chiapas", *Excelsior*, México, 21 de agosto de 2012, consultado en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/08/21/nacional/854609>, el 19 de abril de 2018.

desastre.¹⁷³ En este sentido, cabe suponer que el incremento en las asignaciones también se relacionó con que existía alineación política de la mayor parte de la XIII Legislatura respecto al gobierno federal.

Así, con base en el análisis anterior es posible inferir que, si bien no existe una correlación absoluta de las mayores asignaciones respecto al perfil partidista de los gobiernos federal y estatal, sí existe una tendencia que apoya la hipótesis.

En relación con el análisis del FISM Michoacán, cabe señalar que esta es una de las entidades federativas que no publica calendarios de ministración de recursos del FAIS para sus Ayuntamientos. Tal omisión puede ser origen o destino de presiones políticas para éstos últimos, al condicionarse las transferencias a que sean los presidentes municipales o congresistas quienes directamente busquen negociar con las autoridades estatales. Lo que se plantea aquí es que un mecanismo similar como el que a nivel federal relaciona asignaciones presupuestales con alineación política, se presenta también de los gobiernos estatales hacia los Ayuntamientos.

Para poner a prueba el argumento anterior, fueron analizadas las tasas de crecimiento de las asignaciones del FISM Michoacán en los periodos 2011-2012, 2013-2014 y 2015-2016. Del análisis 2011-2012 se extraen dos principales conclusiones: i) en términos generales los cambios marginales son reducidos y buena parte de los municipios de la entidad presentaron tasas de crecimiento negativas; ii) no es posible identificar una clara tendencia en la relación asignación presupuestal-alineación política.

Cabe señalar que, durante la gestión de Leonel Godoy, como sucedió en otras entidades del país, fue emitido un decreto mediante el cual se autorizó a los Ayuntamientos de la administración 2009-2011 para que adquirieran deuda

¹⁷³ “Declaran desastre natural en Baja California Sur”, *Correo*, México, 15 de septiembre de 2014, consultado en: <https://periodicocorreo.com.mx/declaran-desastre-natural-en-baja-california-sur/>, el 20 de abril de 2018.

pública con Banobras, la cual podría ser garantizada con los fondos de aportaciones que recibirían en ese periodo, siempre y cuando ésta se destinara a la inversión en obra pública y que la liquidación de la misma se realizara durante la misma administración municipal.

Por otro lado, como se identifica en el análisis 2013-2014, se trató de un periodo en el que sí se identifica una tendencia más clara entre las asignaciones presupuestales y la alineación partidista.

Tabla 11. Municipios seleccionados: mayores y menores tasas de crecimiento 2011-2012 del FISM Michoacán y alineación/yuxtaposición política gobierno estatal-municipal

	Municipio	TC 2011-2012	PARTIDO	ALINEACIÓN
Mayores tasas de crecimiento	Juárez	0.8	PRD	Sí
	Tiquicheo de Nicolás Romero	0.5	PRI-PVEM	No
	Chinicuila	0.5	PRD	Sí
	Contepec	0.4	PRI-PVEM	No
	Carácuaro	0.3	PRD	Sí
	Ocampo	0.3	PT	Sí
	Susupuato	0.2	PRI-PVEM	No
	Penjamillo	0.2	PRI-PVEM	No
	Morelia	0.2	PRI-PVEM	No
	Tzitzio	0.2	PRI	No
	Queréndaro	0.2	PAN	No
	Aporo	0.2	PRD	Sí
	Nahuatzen	0.2	PRI-PVEM	No
	Erongarícuaro	0.2	PAN	No
	Madero	0.2	PRI-PVEM	No
Menores tasas de	Numarán	-0.5	PRD	Sí
	Jiquilpan	-0.5	PRD	Sí
	Coahuayana	-0.5	PAN	No
	Taretan	-0.6	PRI	No
	Charo	-0.6	PRD	Sí
	Vista Hermosa	-0.6	PAN	No
	Tumbiscatío	-0.6	PRI	No
	Villamar	-0.6	PRI	No
	Tarímbaro	-0.6	PRI	No

	Municipio	TC 2011-2012	PARTIDO	ALINEACIÓN
	Ixtlán	-0.6	PAN	No
	Aguililla	-0.6	PRI	No
	Buenavista	-0.6	PRI-PVEM	No
	Chucándiro	-0.6	PRI	No
	Lázaro Cárdenas	-0.7	PRD-PT	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social, "Cálculo FAIS", http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Calculo_FAIS

Tabla 12. Municipios seleccionados: mayores y menores tasas de crecimiento 2013-2014 del FISM Michoacán y alineación/yuxtaposición política gobierno estatal-municipal

	Municipio	TC 2013-2014	PARTIDO	ALINEACIÓN
Mayores tasas de crecimiento	Tumbiscatío	0.37	PRI	Sí
	Parácuaro	0.28	PAN-PRI	Sí
	Villamar	0.27	PRI	Sí
	Múgica	0.25	PRI	Sí
	Penjamillo	0.22	PRI-PVEM	Sí
	Chucándiro	0.21	PRI	Sí
	Ecuandureo	0.20	PAN	No
	Erongarícuaro	0.19	PAN	No
	Copándaro	0.19	PRI	Sí
	Sahuayo	0.18	PAN	No
	La Huacana	0.17	PRI	Sí
	Angangueo	0.17	PAN	No
	Tiquicheo	0.16	PRI-PVEM	Sí
	Numarán	0.16	PRD	No
	Zamora	0.15	PAN	No
	Churintzio	0.15	PRD	No
Jungapeo	0.15	PRI	Sí	
Menores tasas de crecimiento	Tuxpan	0.04	PRD	No
	Tingüindín	0.04	PRD	No
	Ziracuaretiro	0.04	PRI	Sí
	Ocampo	0.04	PT	No
	Tarímbaro	0.04	PRI	Sí
	Purépero	0.04	PT	No
	Acuitzio	0.04	PAN	No
	Tocumbo	0.03	PRD	No
	Huaniqueo	0.03	PAN	No
	Charo	0.03	PRD	No

Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL, http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Calculo_FAIS

Es posible identificar una tendencia hacia la mayor asignación en presencia de alineación política del gobierno estatal respecto al municipal, sin embargo, las tendencias no son tan claras como a nivel federal. Por la disponibilidad de información, sólo fueron analizados de manera descriptiva seis periodos fiscales (tres tasas anuales de crecimiento). No obstante, la relación causal podría ser más robusta en una investigación posterior en la que sea incluido un periodo más amplio. En el caso de Michoacán al no ser publicados calendarios de ministración, la opacidad en este sentido genera que la efectiva transferencia de recursos sea utilizada como un mecanismo de presión del gobierno estatal respecto a los gobiernos municipales.

Por otro lado, los incentivos de un Ayuntamiento para realizar una buena gestión de los recursos se reducen si se considera que una buena ejecución de los fondos beneficiará a la próxima administración municipal y no a la administración en funciones. Así, se considera de gran relevancia el planteamiento de estrategias de mediano y largo plazos desde las administraciones estatales y federales: generar nuevos mecanismos de coordinación y concertación de acciones que superen los periodos municipales de gestión. Se trata de un área de oportunidad en materia de coordinación, pues de generarse se tendría mayor posibilidad de incidir en los problemas públicos en materia social.

Sin embargo, como se ha mencionado para los Ayuntamientos este incentivo se ve mermado debido a la corta duración de las administraciones municipales.¹⁷⁴ Por un lado, la pobreza y el rezago social son problemas complejos de soluciones a largo plazo, por lo que puede esperarse que la incidencia de las acciones en una administración municipal de tres años (reducida operativamente por los periodos de ajuste al inicio y término de la gestión) en la movilidad de los indicadores de pobreza. Así, lo que cabría esperar es la orientación por la

¹⁷⁴ En los próximos años será interesante observar el efecto que tendrá la posible reelección de autoridades municipales, aprobada en Michoacán en el año 2017.

inmediatez para administrar mayores recursos, lo cual representa el principal incentivo para los gobiernos municipales.

Por otro lado, como se observa en la Tabla 13 que a continuación se presenta, y que concentra los datos para el periodo 2015-2016, al igual que en 2011-2012 no es posible identificar una tendencia clara en la relación de las variables. Sin embargo, debe considerarse que ello se puede relacionar con que se trataba del primer año del ejercicio del gobierno estatal en turno, cuyo titular más tarde buscó la pre-candidatura a la Presidencia de la República. En ese contexto, podría argumentarse que "castigar" a los gobiernos municipales yuxtapuestos podría afectar negativamente la estrategia de posicionamiento político de mediano plazo. De hecho, la tendencia que se ubica es que los gobiernos municipales con alineación política fueron, en general, los que presentaron menores tasas de crecimiento.

Tabla 13. Municipios seleccionados: mayores y menores tasas de crecimiento 2015-2016 del FISM Michoacán y alineación/yuxtaposición política gobierno estatal-municipal

	Municipio	TC 2015- 2016	PARTIDO	ALINEACIÓN
Mayores tasas de crecimiento	Peribán	0.19	PAN	No
	Lázaro Cárdenas	0.15	PRI	No
	Nuevo Parangaricutiro	0.15	PRI	No
	Buenavista	0.14	PRD	Sí
	Uruapan	0.13	PRD	Sí
	Zamora	0.12	PRI	No
	Tepalcatepec	0.12	PAN	No
	Jacona	0.11	MC	No
	Tangancícuaro	0.11	PAN	No
	Coahuayana	0.11	PRD	Sí
	Los Reyes	0.10	PRI	No
	Múgica	0.10	PRD	Sí
	d	Huiramba	0.03	PRI

	Nocupétaro	0.03	PRD	Sí
	Coeneo	0.03	PRD	Sí
	Jiménez	0.03	PRD	Sí
	Chucándiro	0.03	PRD	Sí
	Huaniqueo	0.03	PRD	Sí
	Chinicuila	0.02	PRD	Sí
	Churintzio	0.02	PRI	No
	Zináparo	0.02	PRI	No
	Morelos	0.02	PRD	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social, "Cálculo FAIS", http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Calculo_FAIS

4.5 Conclusiones preliminares

En este capítulo fue analizado el FAIS como un caso de política social federal de implementación local que fue tomado como estudio de caso por tratarse de una de las principales estrategias para la distribución de presupuesto federalizado con fines de desarrollo social. De acuerdo con el diseño de la investigación, la descripción y análisis del FAIS es relevante porque permite analizar cómo inciden las variables de marco jurídico, el monto de las asignaciones presupuestales, así como la alineación/ yuxtaposición política.

Como se argumentó en el capítulo 3, el Sistema Nacional de Desarrollo Social planteado en la LGDS constituye el principal instrumento de planeación para la concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los tres ámbitos de gobierno, así como con los sectores social y privado. No obstante, también se identificó que las relaciones de concurrencia y coordinación en el marco del Sistema no son estructuradas en ningún documento normativo quedando -en todo caso- sujetas a consideraciones políticas y de buen trato entre niveles de gobierno.

Al respecto, del análisis del FAIS elaborado en este capítulo, resulta que la Ley de Coordinación Fiscal que norma la asignación y distribución de los recursos

federalizados, no establece ningún vínculo explícito en relación con el Sistema Nacional de Desarrollo Social, mostrando la enorme centralización del sistema federal mexicano. Los principales problemas que la Auditoría Superior identifica en relación con la ejecución del FAIS, son de ejecución, fiscalización y rendición de cuentas, no de coordinación y concertación de acciones a propósito de la concurrencia de los tres gobiernos en la solución de problemas sociales como la pobreza y el rezago social.

En este sentido, cobra relevancia lo planteado en este capítulo: los principales problemas asociados a los instrumentos de política como las aportaciones federales del FAIS son de tipo agente-principal. La dependencia del gobierno central (federal) respecto a la ejecución de fondos en el ámbito subnacional deriva en una cada vez mayor necesidad de control y fiscalización debido a las asimetrías de información previas, durante y después de la ejecución de los recursos. Tales relaciones se alejan de la propuesta de gobierno multinivel que plantea la baja centralidad en la hechura de políticas públicas y elevados niveles de coordinación intergubernamental entre los tres ámbitos de gobierno.

Los espacios para la coordinación y concertación entre gobiernos son prácticamente nulos, en el marco de los lineamientos para la Operación del FAIS. Así, ante la ausencia de un marco normativo claro y completo, surge el oportunismo político basado en el condicionamiento de recursos y la competencia por el electorado. Esto último, en la medida en que los recursos se concentren en los territorios con mayor población -como las cabeceras municipales- independientemente de sus carencias.

Con base en el análisis del FAIS, se extrae que el gobierno central ha diseñado el marco jurídico-administrativo del FAIS a modo de “recetas” que aplicadas a los territorios tendrán un impacto positivo en los indicadores de pobreza y rezago social. En otras palabras, si bien los gobiernos subnacionales tienen cierto margen de adaptación a las necesidades o problemáticas locales,

con el fin de mejorar su ejecución e impacto y facilitar mecanismos de fiscalización, su diseño ha tendido a acotar las alternativas de inversión con las que cuentan los gobiernos subnacionales.

Los incentivos que el diseño del FAIS plantea para los gobiernos subnacionales implica reducidos espacios para la autonomía y la acción coordinada. Lo anterior, en un contexto de reducida autonomía financiera por la escasa generación de ingresos propios, con énfasis en los gobiernos municipales. Como se revisó en este capítulo, la fórmula 2013 para la asignación de recursos del FAIS prevé una variable para compensar el esfuerzo en la reducción de la pobreza.

Con base en el análisis de las asignaciones presupuestales del FAIS a las entidades federativas en el periodo 2003-2016 para las 31 entidades federativas, se obtuvo que si bien no con una tendencia unívoca, la variable yuxtaposición si tiende a influir en los recursos transferidos desde el gobierno federal a los gobiernos subnacionales. Michoacán no aparece en el listado de crecimientos mayores al 3%, a pesar de ser un estado con índices de pobreza significativos. En el caso de Michoacán -y seguramente de otros estados- también se ha mostrado que no se publican los calendarios de ministración, lo que da espacio para la negociación informal y política, que como comenta Woldenberg, la negociación política es necesaria, insustituible, pero se encuentra envuelta en un halo que no le favorece.¹⁷⁵

Finalmente, cabe destacar que el gobierno federal ha planteado diversos mecanismos de control y fiscalización para los recursos del FAIS ejercidos en los gobiernos subnacional. Sin embargo, ello no ha logrado consolidar mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas, ya que no existen bases de datos públicos, en formatos abiertos, que permitan dar seguimiento puntual de los

¹⁷⁵ Woldenberg, José, 2016. “Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos”, Editorial Cal y Arena, México. p. 39.

recursos al nivel de obra prácticamente al tiempo que están siendo ejecutados los recursos.

CAPÍTULO 5. PROBLEMAS DE CONCURRENCIA GUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES LOCALES. ESTUDIO DE CASO DE MICHOACÁN

5.1 Introducción; 5.2 Pobreza y marginación en el Estado de Michoacán; 5.3 La política social en Michoacán: evolución y principales características; 5.4 Coordinación gubernamental desde le marco normativo; 5.5 Estudio de caso: programa Sí Alimenta; 5.6 Problemas de Concurrencia gubernamental en la política social local; 5.7 Conclusiones preliminares

5.1 Introducción

En el capítulo anterior fue analizado el FAIS como instrumento de política social de diseño federal e implementación subnacional. En términos generales, se concluyó que los mecanismos de coordinación habilitados desde el marco normativo son escasos, tratándose de manera más precisa del establecimiento de "reglas del juego" a modo de una relación agente-principal. De manera análoga al análisis realizado sobre las relaciones de coordinación establecidas desde el ámbito federal, en este último Capítulo de la investigación, son revisados los mecanismos de coordinación que se establecen desde el marco normativo local.

En la primera parte del Capítulo se analizan los indicadores en materia de pobreza y marginación en el Estado de Michoacán, las tendencias de la política social estatal, así como los elementos del marco jurídico que habilitan espacios para la coordinación entre ámbitos de gobierno, con énfasis en los gobiernos estatal y municipal. Posteriormente, y partiendo de la pregunta de investigación - relacionada con la incidencia del marco jurídico, la yuxtaposición política y las asignaciones presupuestales en la concurrencia gubernamental en políticas

sociales subnacionales- es analizado el programa Sí Alimenta -antes Canasta Básica Alimentaria-. Se trata de un programa orientado a abastecer de despensas mensuales a adultos mayores y el cual presenta la trayectoria de implementación más larga en el ámbito estatal: 2003-2018. Éste es uno de los tres programas presupuestarios que actualmente implementa la dependencia estatal responsable de la política social y en el que participan los 113 municipios de la entidad. Destaca también que es un programa que suele financiarse con recursos federales descentralizados, tanto por el lado del gobierno estatal, como de los ayuntamientos.

5.2 Pobreza y marginación en el Estado de Michoacán

De entrada, resulta importante analizar con detalle algunos indicadores de pobreza y marginación en el Estado de Michoacán que permitan construir una visión de conjunto sobre los avances y retos en la materia. En este sentido, se destaca que la entidad concentra 28 de las mil 115 zonas de atención prioritaria (ZAP) rurales definidas por el CONEVAL y mil 413 de las 22 mil 621 ZAP urbanas.¹⁷⁶ En 2010, Michoacán ocupó la novena posición a nivel nacional de acuerdo con el porcentaje de población en condición de pobreza y pobreza extrema; en 2016, ocupó la sexta posición.¹⁷⁷

En la siguiente tabla, se resumen los principales indicadores de pobreza en el Estado, destacando la reducción de pobreza extrema en el periodo 2010-2016 en cuatro puntos porcentuales, así como la disminución de la población con al menos tres carencias sociales pasando de 40.3% en 2010 a 28.5% en 2016. El resto de indicadores presentan un relativo estancamiento.

¹⁷⁶ “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, Secretaría de Desarrollo Social, Michoacán, p. 1, consultado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288959/Michoacan.pdf>, el 15 de mayo de 2018.

¹⁷⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición de la pobreza a nivel nacional 2016”, consultado en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

Tabla 14. Indicadores de pobreza en Michoacán 2010-2016

Indicador	Porcentaje por año			
	2010	2012	2014	2016
Población en situación de pobreza	54.7	54.4	59.2	55.3
Población en situación de pobreza moderada	41.2	39.9	45.2	45.9
Población en pobreza extrema	13.5	14.4	14	9.4
Población vulnerable por carencias sociales	28.6	30.7	25	27.8
Población vulnerable por ingresos	4.3	3.5	4.1	4.7
Población no pobre y no vulnerable	12.3	11.5	11.7	12.1
Población con al menos una carencia social	83.4	85	84.2	83.2
Población con al menos tres carencias sociales	40.3	36.6	35.1	28.5

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Michoacán. Pobreza estatal 2016", consultado en:

<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza-2016.aspx>

En 2015, diez municipios de la entidad tenían porcentajes de población en condición de pobreza igual o mayor a 80 por ciento: Nahuatzen (86.5), Carácuaro (84.8), Nocupétaro (84.3), Tzitzio (83.9), Tumbiscatío (83.8), Susupuato (83.1), Charapán (82.7), Cherán (81.9), Tuzantla (81.9) y Chilchota (80).

Tabla 15. Michoacán: número de municipios por porcentaje de población en condición de pobreza 2010 y 2015

Porcentaje de población municipal	Número de municipios	
	2010	2015
21-30	1	0
31-40	2	1
41-50	7	8
51-60	27	17
61-70	42	39
71-80	26	39
81-87	8	9
Total	113	113

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Pobreza a nivel municipio 2015", consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx

En el mismo año, los municipios que presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza extrema fueron Nahuatzen (44), Tzitzio (40.6), Cherán (35), Carácuaro (34.6), Charapan (33.3), Nocupétaro (33.2), Chilchota (32.9), 32.6 (Tiquicheo), Susupuato (33.2).¹⁷⁸ Si bien en todos los casos se trata de porcentajes inferiores a los presentados por estos municipios en 2010, son prácticamente los mismos municipios los que se encuentran en las peores posiciones en el ámbito estatal.

¹⁷⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Pobreza a nivel municipio 2015, consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx

Tabla 16. Michoacán: número de municipios por porcentaje de población en condición de pobreza extrema 2010 y 2015

Porcentaje de población municipal	Número de municipios	
	2010	2015
4-10	24	31
11-20	52	60
21-30	24	13
31-40	11	7
41-45	2	2
Total	113	113

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Pobreza a nivel municipio 2015. Michoacán", consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx

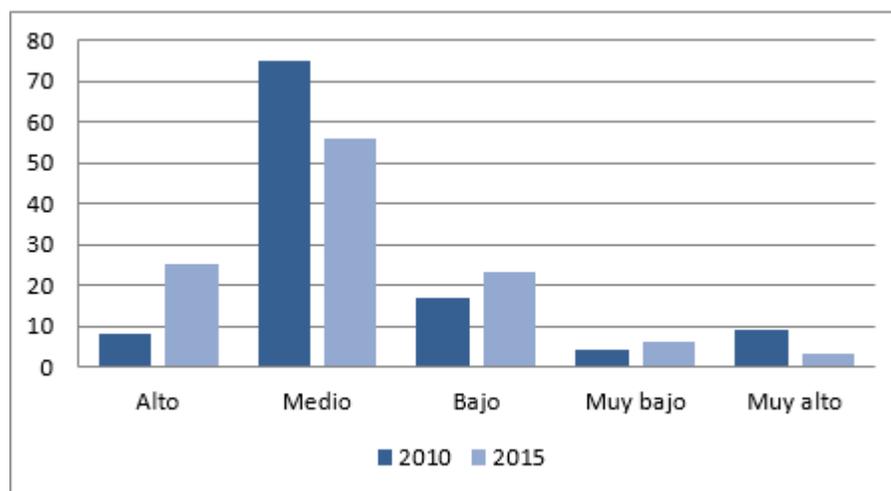
Vargas identifica que el desarrollo económico y social de Michoacán presenta dos constantes. Por un lado, la elevada fragmentación territorial y el desarrollo dispar, donde destacan algunos municipios con fuertes dinámicas orientadas al crecimiento económico exterior (otras entidades federativas u otros países); por otro, que los indicadores económicos y sociales como el PIB y marginación se encuentran, sistemáticamente, por debajo y por encima de la media nacional, respectivamente.¹⁷⁹

En 1970, la entidad ocupó el lugar número 13 a nivel nacional de acuerdo con el índice de marginación¹⁸⁰, que agrupa indicadores de educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población en los territorios. Como se observa en la siguiente gráfica, la mayor parte de los municipios michoacanos tienen grado de marginación medio. Destaca el incremento de los municipios de alta marginación en el periodo 2010-2015.

¹⁷⁹ (Vargas, 1991 en Tapia, 1997, p.323)

¹⁸⁰ Navarro Chávez, J. César Lenin y Vargas Uribe, Guillermo, "La marginación por regiones en el Estado de Michoacán", en Muro González, Víctor Gabriel (coord.), *Estudios Michoacanos VI*, Zamora, Michoacán., El Colegio de Michoacán, 1995, p.385.

Gráfica 11. Michoacán: número de municipios por grado de migración 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Sistema Estatal y Municipal de base de datos, consultado en: <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>

Destaca también que Michoacán presenta alta intensidad migratoria. Se presentan fenómenos de migración interna -con mayor concentración en ciudades grandes de la entidad- y hacia el exterior, destacando que 98 por ciento de la emigración internacional de Michoacán es hacia los Estados Unidos¹⁸¹.

Como se señaló en el Capítulo tercero, Michoacán es una de las entidades con mayores carencias sociales en el ámbito nacional, pero también de las que concentran menores niveles (alrededor de 8 mil pesos anuales) de recursos federales descentralizados de los Ramos 28 y 33. En el año 2012, la entidad presentó la mayor brecha entre carencias sociales y recursos descentralizados asignados.¹⁸² En este contexto, las políticas locales de combate a la pobreza y marginación toman un papel central, pues sumado a los impactos de los programas federales, de su eficacia, eficiencia y progresividad depende en buena medida la mejora de los indicadores de pobreza estatal.

¹⁸¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Migración”, consultado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/migracion/>

¹⁸² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe sobre Desarrollo Humano. México 2016. Desigualdad y Movilidad”, México, 2016, p. 42.

Con fines de planeación, las políticas estatales han seguido una lógica de regionalización de los municipios de la entidad desde la década de los 70. La actual regionalización data de los años 2000 y divide al territorio en diez regiones socioeconómicas: Lerma-Chapala, Bajío, Cuitzeo, Oriente, Tepalcatepec, Pátzcuaro-Zirahuen, Tierra Caliente, Sierra-Costa Purépecha e Infiernillo. Esta clasificación, permea en buena medida las decisiones de diseño e implementación de políticas sociales locales. Lo anterior, con base en principios teóricos de desarrollo regional, con los cuales se busca el aprovechamiento de las vocaciones competitivas y ventajas comparativas de los territorios.

En este sentido, uno de los principales diagnósticos es que hay una elevada heterogeneidad entre regiones y al interior de las mismas. Entre tales divergencias, las condiciones de marginación y pobreza. Así por ejemplo, una tendencia de los municipios de la región Cuitzeo es que en el largo plazo presentan niveles bajos de marginación. Sin embargo, los municipios de Tzitzio y Turicato que se localizan en esa región presentan históricamente niveles muy altos de marginación.¹⁸³ Una tendencia similar hacia los contrastes se presenta en la región Costa, que sistemáticamente presenta elevados niveles de marginación, pero la actividad industrial que se localiza en el municipio de Lázaro Cárdenas resulta en que desde la década de los 80, presente los niveles de marginación más bajos de la entidad.¹⁸⁴

La breve de revisión de algunos elementos de diagnóstico de la situación de pobreza y marginación de Michoacán, nos sirve de plataforma para analizar, a continuación, las políticas sociales locales, a fin de identificar sus grandes tendencias, fortalezas y debilidades.

¹⁸³ Vargas y Navarro, 1997, 288 analizan los contrastes en la región Centro (ahora mayormente Cuitzeo) en el periodo 1970-1990.

¹⁸⁴ Vargas y Navarro, 1997, 301 analizan los contrastes en la región Costa en el periodo 1970-1990.

5.3 La política social en Michoacán: evolución y principales características

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley Estatal de Desarrollo Social (LEDS), el diseño de la política social en el Estado compete al gobernador y los ayuntamientos. En comparación con la definición y desagregación de los elementos que constituyen la política social en el plano federal, la normativa estatal define de manera explícita un amplio número de asuntos que son competencia en materia social. El artículo 48 de la LEDS cita:

"el Gobernador y los ayuntamientos definirán y convendrán los mecanismos, así como los procedimientos para garantizar de forma gradual y progresiva, el desarrollo integral de la población michoacana, a través de programas que atiendan (sic), entre otras, las siguientes prioridades: seguridad alimentaria y combate a la desnutrición; acceso a vivienda digna; provisión de infraestructura social y servicios básicos; comunidades indígenas; comunidades de menor desarrollo social; incremento de niveles educativos y abatimiento de analfabetismo; promoción del empleo y oportunidades productivas; protección económica y social de enfermos, desempleados, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, viudos y adultos mayores; cobertura universal de servicios de salud; promoción de mecanismos de ahorro y financiamiento popular; igualdad de oportunidades para mujeres; protección de los migrantes y sus familias; desarrollo integral de jóvenes y niños; mejora de condiciones de vida y respecto de derechos de personas con discapacidad; protección e incremento de bienestar de adultos mayores."

Esta definición está contenida en la LEDS más reciente -publicada en 2015. Sin embargo, en la ley publicada en 2013 y derogada en 2015 también son incluidas prácticamente las mismas prioridades de política social. Por otro lado, desde la perspectiva de planeación, también es posible identificar una tendencia hacia la definición de un amplio número de prioridades en materia social. En este

sentido, la Tabla 17 sintetiza algunos elementos contenidos en los planes de desarrollo de los últimos cuatro gobiernos estatales.

Tabla 17. Dieciocho años de política social en Michoacán: perspectiva de planeación

Periodo del PED	Ejes o prioridades estatales	Diagnóstico en materia social	Orientación de la política social
2003-2008	<p>14 ejes generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estado de derecho y gobernabilidad democrática - Administración pública eficiente - Política social - Política educativa - Política de salud - Desarrollo económico equitativo y sustentable - Medio ambiente y sustentabilidad - Desarrollo rural: recuperación productiva y equilibrio social - Regeneración de patrimonio forestal - Pesca y acuacultura para el desarrollo social - Turismo - Cultura 	<ul style="list-style-type: none"> - En el periodo 1990-2000, los municipios con alta y muy alta marginación crecieron de 59 a 89. - Alta emigración: en el año 2000, el saldo neto migratorio fue de 15.2 por ciento. - Alta mortalidad infantil: 25.9 decesos por cada mil para el año 2000. - Alto analfabetismo, exclusión educativa. - Alta dispersión de la población rural, en la que el acceso a electricidad es menor a 80 por ciento y a agua potable, alrededor de 50 por ciento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir la visión asistencialista del Estado. - Atención de algunas necesidades sociales inmediatas, pero con enfoque hacia eslabonamientos productivos, sociales y culturales que potencien las capacidades propias, individuales y colectivas de los sujetos sociales que viven en condiciones de desventaja. - Reconstrucción y fortalecimiento de tejidos sociales. - Asignación de recursos con base en carencias de los territorios, pero también en su potencial cultural,

Periodo del PED	Ejes o prioridades estatales	Diagnóstico en materia social	Orientación de la política social
	<ul style="list-style-type: none"> - Planeación democrática y participativa - Comunicación social 		asociativo y organizativo.
2008-2012	<p>Ocho ejes generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gobernabilidad democrática y cultura del trabajo. - Desarrollo económico interno sustentable con justicia y equidad. - Desarrollo rural equitativo y sustentable. - Desarrollo y sustentabilidad ambiental. - Política social. - Educación pública. - Cultura. - Gestión pública transparente y eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - De acuerdo con datos de 2007, 23.3 por ciento de la población vivía en pobreza extrema; 30.8 por ciento en pobreza de capacidades; y, 54.5 por ciento en pobreza patrimonial. - La entidad tenía 5 municipios de muy alta marginación y 32 de alta marginación. - Los grupos con mayor rezago son indígenas, mujeres, jóvenes, niños y adultos mayores. 	<p>-</p> <p>Implementación de políticas públicas fundamentadas en la participación ciudadana, y orientadas a equidad de género, reivindicación de derechos de indígenas, jóvenes, niños, migrantes, personas con discapacidad y adultos mayores, así como el fortalecimiento de los sistemas de salud pública, seguridad alimentaria y fomento de vivienda digna y económica.</p>
2012-2015	<p>Cinco ejes generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gobernabilidad y participación ciudadana 	<p>2010: 42.1 por ciento de la población del Estado en condición de pobreza moderada y 12.7 en pobreza extrema.</p>	<p>- Reducción de la pobreza mediante incremento de alfabetismo, escolaridad,</p>

Periodo del PED	Ejes o prioridades estatales	Diagnóstico en materia social	Orientación de la política social
	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad de vida para la sociedad - Economía sustentable - Desarrollo para todos y equidad entre regiones - Gobierno eficiente y transparente 	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit de vivienda y de servicios básicos en los nueve municipios de muy alta marginación de la entidad y en los que cuentan con población indígena. - Grupos vulnerables identificados: adultos mayores, niños, jóvenes, personas con discapacidad e indígenas. 	<p>cobertura de servicios de salud, seguridad alimentaria a grupos vulnerables, dotación de servicios básicos en viviendas en situación de pobreza, asesoría técnica y productiva.</p>
2015-2021	<p>Nueve ejes generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo humano, educación y salud. - Justicia. - Prevención del delito. - Desarrollo económico, inversión y empleo - Cobertura de necesidades básicas e inclusión. - Innovación, productividad y competitividad. - Sustentabilidad ambiental resiliencia y política urbana. 	<p>2014: 59.25 por ciento de la población en situación de pobreza y 27.6 por ciento en rezago educativo.</p> <p>2014: 63.3 por ciento de la población de la entidad cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el periodo 2010-2014 incrementó en 15 por ciento la población en condición de inseguridad alimentaria. - Alto porcentaje de viviendas sin acceso a servicios básicos y población que carece de vivienda digna. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión social y reducción de desigualdad mediante el fomento de empleo para grupos vulnerables; reducción de abandono escolar; políticas para vivienda adecuada (con énfasis en personas con discapacidad, adultos mayores e indígenas). - Programas asistenciales de seguridad alimentaria. - Protección social

Periodo del PED	Ejes o prioridades estatales	Diagnóstico en materia social	Orientación de la política social
	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social e igualdad. - Rendición de cuentas, transparencia y gobierno digital. 		mediante la operación de centros de atención infantiles, geriátricos y para mujeres víctimas de violencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Planes Estatales de Desarrollo.

De la tabla anterior que sintetiza las orientaciones de política, cabe destacar tres elementos. En primer lugar, que a excepción del PED 2012-2015, tales documentos establecen un amplio número de prioridades o ejes transversales de política pública. En todos los casos, la política social ocupa un lugar como eje rector. En segundo lugar, y en congruencia con el diagnóstico revisado en el apartado anterior, en todas las administraciones es identificada la alta heterogeneidad entre municipios, así como los desafíos en materia de pobreza, rezago social, carencias y exclusión. Finalmente, en la administración 2003-2008 se identifica una tendencia hacia la integración de las políticas sociales y económico/productivas. En las otras tres, una orientación hacia la reducción de carencias y pobreza mediante asistencia y protección social.

Es de destacar que la política social en Michoacán se identifica como eje rector dentro de los diferentes Planes Estatales de Desarrollo en los últimos 18 años. Sin embargo, esto representa una enorme paradoja, pues a pesar de ser un eje rector en todos los planes de gobierno, no ha existido certidumbre en la continuidad de los programas sociales derivado de las variaciones presupuestales asignadas a las distintas dependencias ejecutoras del gasto en política social en dicho periodo.

Por otro lado, es importante señalar que en los 18 años de política social que se analizan, la dependencia responsable de su diseño y ejecución ha sufrido

algunos cambios institucionales y organizacionales. En el periodo 2003, se trató de la Secretaría de Desarrollo Social. En 2008, la institución se transformó en la Secretaría de Política Social, prevaleciendo bajo con esa denominación y estructura hasta el año 2017, cuando se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH). La estructura administrativa actual de la Secretaría es robusta en relación con otras secretarías de la administración pública estatal, pues además de la estructura de apoyo directo al titular, contempla una subsecretaría, una delegación administrativa, cinco direcciones, 17 jefaturas de departamento y un líder de proyectos por cada una de las 10 regiones en las que se clasifican los municipios del Estado.

En términos generales, debe destacarse que, al analizar las atribuciones de la Secretaría, las prioridades de política en el contexto federal y estatal, así como las grandes tendencias teóricas en materia social, se extrae que su estructura orgánico-administrativa es congruente y robusta en materia de competencias/atribuciones. Por poner un referente al respecto, la denominación de las cinco direcciones que integran la estructura son: Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales; Dirección de Fortalecimiento Comunitario; Dirección de Desarrollo de la Economía Social; Dirección de Participación Social; y, Dirección de Combate a la Pobreza.

Como se analiza a lo largo del capítulo, los principales desafíos no se encuentran en el plano normativo, ni en la estructura administrativa de la Secretaría que resulta del mismo, sino que se concentran en aspectos de continuidad política-administrativa y los aspectos de diseño, implementación y evaluación de las políticas.

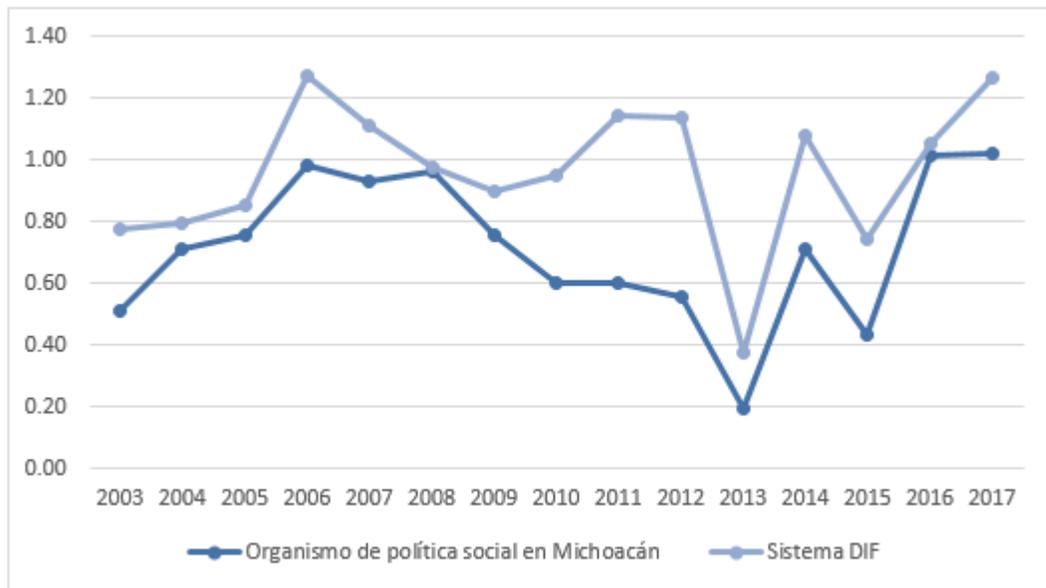
Como elemento básico en la implementación de políticas se encuentran los aspectos presupuestales. En el periodo 2003-2017 los recursos asignados a la dependencia responsable de la política social han tenido niveles importantes de

variación, lo cual se traduce en la escasa certidumbre y continuidad en los programas sociales que se implementan.

Otro aspecto relevante es que, a diferencia de la estructura del gasto en el ámbito federal, a nivel estatal no se realiza una clasificación funcional que permita identificar claramente el presupuesto asignado a políticas cuyo fin explícito es de desarrollo y protección social. La clasificación funcional en Michoacán divide todo el presupuesto estatal en tres grandes grupos: desarrollo social, desarrollo económico y "otros no especificados". Por lo anterior, una forma de estimar el gasto estatal en desarrollo y asistencia social, es considerando los presupuestos asignados a la SEDESOPH (antes Secretaría de Política Social) y al Sistema DIF.

La Gráfica 12 da cuenta de la proporción del presupuesto estatal asignado en el periodo a estos dos organismos, así como de la amplia variación entre ejercicios fiscales. Es relevante también el hecho de que, en todos los ejercicios, el presupuesto del Sistema DIF es superior al de la SEDESOPH.

Gráfica 12. Presupuesto asignado a dependencias ejecutoras de política social y asistencialistas 2003-2017. Porcentaje respecto al total del presupuesto de egresos del Estado



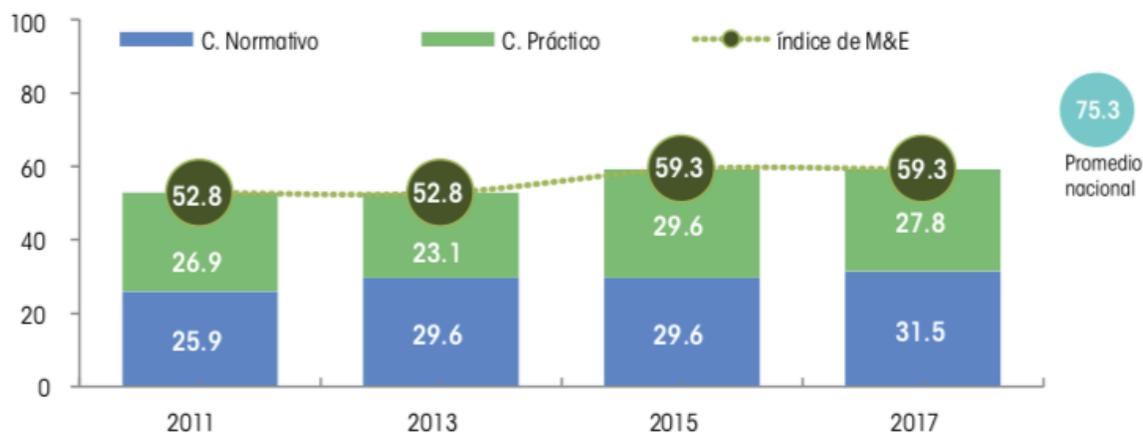
Fuente: Elaboración propia con base en Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán para el año correspondiente.

Por otro lado, otro elemento que debe destacarse de la política social estatal son los importantes desafíos en materia de evaluación. En 2017, la entidad ocupó la posición 28 a nivel nacional en el Índice de Avance en Monitoreo y Evaluación 2017, el cual sintetiza información normativa y práctica que es publicada por los gobiernos estatales. Tal indicador agrupa dos componentes: el normativo o "deber ser"; y el práctico, que a su vez incluyen nueve elementos: 1) existencia y alcance de la ley estatal de desarrollo social; 2) criterios seguidos para la creación de nuevos programas sociales; 3) creación de padrón de beneficiarios; 4) elaboración de reglas de operación o equivalentes; 5) difusión de información de los programas sociales; 6) transparencia en el presupuesto; 7) elementos de monitoreo y evaluación; 8) elaboración de indicadores de resultados y de gestión; 9) la existencia de un área específica que realice evaluaciones a los programas sociales.¹⁸⁵

Los resultados por elemento de análisis sobre el avance en monitoreo y evaluación del Estado de Michoacán lo podemos ver en la siguiente gráfica elaborada por el propio CONEVAL:

¹⁸⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2017", México, 2017, pp. 22-26, consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagn%C3%B3stico_2017/Diagn%C3%B3stico_ME_2017.pdf

Gráfica 13. Michoacán: Índice de Avance en Monitoreo y Evaluación 2011-2017



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017. Anexo fichas por estado”, p. 71, consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_2017/DME_ef2017_Anexo.pdf

Como se observa en la tabla anterior, en el periodo 2011-2017 Michoacán mejoró el valor del índice en más de seis puntos porcentuales. Sin embargo, se encuentra en peor posición en el ámbito nacional respecto al año 2011, cuando ocupó el sexto lugar, es decir que bajó del sexto lugar en 2011 al lugar 28 en 2017.

De acuerdo con ese diagnóstico, los elementos con puntuaciones más bajas son los referentes al establecimiento de criterios técnicos (diagnóstico del problema, objetivos, alineación con planeación estatal, etc.) para la creación de nuevos programas sociales; transparencia en el presupuesto; y la prevalencia de aspectos de monitoreo y evaluación a los programas. En relación con el último punto, el CONEVAL identifica que en los programas sociales generalmente no son evaluados y cuando ha sido así (ejemplo del año 2011), no se da uso y seguimiento a las evaluaciones.¹⁸⁶ Las deficiencias en materia de evaluación

¹⁸⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2017. Anexo fichas por estado”, consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_2017/DME_ef2017_Anexo.pdf p. 71-75.

inciden en la escasa generación de información que permita mejorar el diseño e implementación de los programas sociales locales.

5.4 Coordinación gubernamental desde el marco normativo

Para analizar los mecanismos institucionales que habilitan o inhiben la coordinación entre ámbitos de gobierno en concurrencia de facultades, fueron revisadas cinco disposiciones normativas locales: Constitución Política Local, Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y Ley de Desarrollo Social. La Tabla 18 que se presenta más adelante, extrae las principales disposiciones al respecto en los primeros cuatro ordenamientos.

De tal síntesis se obtienen algunos elementos de análisis. En principio, que la Constitución local no refiere de manera explícita las facultades concurrentes entre ámbitos de gobierno en el contexto del federalismo, además de que la coordinación gubernamental sólo se prevé a propósito del Sistema Nacional Anticorrupción, creado entre 2015 y 2016.

Por otro lado, en materia de planeación es posible identificar diversas disposiciones habilitadoras de mecanismos de coordinación. En términos generales, la actual normativa configura esquemas de coordinación estatal-municipal respetuosos de la soberanía y autonomía de los gobiernos municipales, señalándose de manera explícita los escenarios. Por ejemplo, convenios firmados entre gobierno estatal y municipal que podrían suponer la asignación de recursos por parte del primero- en los que éstos podrían presentar relaciones de subordinación/ actividad supervisada respecto al gobierno estatal. Destaca la supremacía de los criterios de planeación emitidos por el gobierno estatal sobre los de carácter municipal: éstos últimos deben estar alineados a los primeros y a su vez, a los criterios federales. Así mismo, es relevante la frecuente advertencia

acerca de la actuación coordinada de cada ámbito de gobierno en el marco de sus atribuciones.

Tabla 18. Marco jurídico: perspectivas de coordinación gubernamental en Michoacán

Ordenamiento jurídico estatal	Aspectos generales de coordinación y concurrencia de gobiernos en el marco del federalismo
<p>Constitución Política del Estado de Michoacán (últ. reforma: 29/03/2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La concurrencia de facultades no es referida en ningún artículo constitucional. - La coordinación gubernamental en el marco del sistema federal sólo es mencionada a propósito del Sistema Nacional Anticorrupción (art. 109. ter)
<p>Ley de Planeación del Estado de Michoacán (última reforma: 27/06/2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La concurrencia de facultades no es mencionada en ningún artículo de la Ley. - Art. 5°. "El Ejecutivo del Estado es responsable de conducir la planeación y su ejercicio integral en la esfera de su competencia y atribuciones. Al efecto, proveerá lo necesario para instruir canales de participación y consulta en el proceso de la planeación y para establecer relaciones de coordinación con la federación y los municipios del Estado". - La ley prevé que el gobierno del estado "verificará" programas municipales cuando así lo establezcan los marcos específicos de coordinación. - Art. 17. Se prevé el establecimiento de bases de coordinación en la elaboración y ejecución de los planes estatales de desarrollo, pero no se especifican los tipos de relación/ concurrencia. - Art. 33. Los planes y programas de desarrollo municipal serán elaborados por los Ayuntamientos conforme a las bases de coordinación convenidas con el Gobierno del Estado. - Art. 34. Los planes de desarrollo y los programas estatales: sectoriales, subregionales y especiales; así como los

Ordenamiento jurídico estatal	Aspectos generales de coordinación y concurrencia de gobiernos en el marco del federalismo
	<p>municipales, se referirán a los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 37. "Los convenios que se suscriban entre las diversas instancias de gobierno serán congruentes con la estructura del desarrollo nacional". Fracción II: "Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, se apoyarán en los criterios de la planeación nacional y estatal, y en los instrumentos de desarrollo de los tres niveles de gobierno, en lo que no se oponga a la legislación y al interés de la entidad". - Art. 41. Las acciones de coordinación entre el Estado y los Municipios tendrán por objeto: estimular desenvolvimiento de los municipios; mantener congruencia estatal-municipal de las acciones de gobierno; lograr autosuficiencia económicas y financiera municipales; en el marco de la planeación integral, que el Gobierno Estatal proporcione asesoría y apoyo técnico a los Ayuntamientos. - Art. 42. Una oficina del organismo de planeación del Gobierno del Estado propone al Ejecutivo las acciones de coordinación, considerando la opinión de los titulares de la administración pública estatal y de los Ayuntamientos. Ello, conforme a las atribuciones y obligaciones de cada una de los organismos. - Art. 56. "En los convenios de coordinación con los Ayuntamientos se incluirán cláusulas en las que se establezcan las sanciones por el incumplimiento de sus estipulaciones o de los acuerdos que de ellos se deriven".
Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	<ul style="list-style-type: none"> - La concurrencia de facultades no es mencionada en ningún artículo de la Ley. - Art. 12-I. Los titulares de dependencias y entidades de la administración pública estatal están facultados para convenir

Ordenamiento jurídico estatal	Aspectos generales de coordinación y concurrencia de gobiernos en el marco del federalismo
(última reforma: 18/07/2017)	<p>acciones de coordinación con instancias federales, gobiernos estatales, gobiernos municipales y particulares.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 18-XXIX. El titular de la Secretaría de Gobierno tiene la atribución de formular y proponer al Ejecutivo, mecanismos de coordinación entre el Estado y los municipios. - Art. 20. La Ley prevé la rectoría de la Secretaría de Contraloría en las acciones de coordinación en el marco del sistema de contrataciones públicas y el Sistema Estatal Anticorrupción. - Art. 21. La Secretaría de Seguridad Pública tiene la atribución de proponer al Ejecutivo mecanismos de coordinación con federación, otras entidades federativas y municipios. - Art. 22. Se faculta a la Secretaría de Desarrollo Económico para "promover" acciones de coordinación con la federación y los municipios en materia de desarrollo económico, así como la aplicación de la política de innovación, ciencia y tecnología en coordinación con la federación y los municipios. - Art. 26. A la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se le faculta para "coadyuvar" con la federación, entidades federativas y municipios en la conservación del patrimonio histórico y cultural; para proponer al Ejecutivo acciones de coordinación con municipios; y, la regularización del uso de suelo en coordinación con dependencias federales y estatales. - Art. 29. Se faculta a la Secretaría de Educación para proponer y ejecutar convenios en materia educativa, científica y tecnológica con la federación y los municipios. - Art. 32. A la Secretaría de Desarrollo Social y Humano le compete "establecer y regular políticas y programas de apoyo y orientación en materia alimentaria, en coordinación con las diferentes instancias del Gobierno del Estado; y los distintos órdenes del Gobierno Federal, de los estados, del Distrito Federal y municipios", "promover, normar y coordinar acciones y programas de combate a la pobreza que se ejecuten en el

Ordenamiento jurídico estatal	Aspectos generales de coordinación y concurrencia de gobiernos en el marco del federalismo
	<p>Estado".</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 34. A la Secretaría del Migrante se le otorgan atribuciones para coordinarse con los gobiernos federal, municipal y organismos internacionales en materia de comercialización de productos michoacanos.
<p>Ley Orgánica Municipal (última reforma: 14/02/2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La concurrencia de facultades gubernamentales no es mencionada explícitamente en ningún artículo de la Ley, si bien el art. 113 refiere a la consecución de objetivos comunes. - Art. 113. "Los Ayuntamientos podrán convenir con el Ejecutivo Federal, con el Ejecutivo del Estado, o con otros Ayuntamientos, la coordinación que se requiera a fin de impulsar su desarrollo, para coadyuvar en el ámbito de sus respectivas competencias a la consecución de objetivos comunes y para la satisfacción de las necesidades colectivas de la municipalidad". - Establecer acciones coordinadas federación-estado-municipio en materia de protección civil (art. 38); salud pública (art. 43); desarrollo integral de la familia (69-bis); - Art. 55. Las tesorerías municipales están obligadas a cumplir y hacer cumplir convenios de coordinación fiscal. - De acuerdo con el art. 114, se faculta a los Ayuntamientos para convenir con el ejecutivo federal o el gobierno estatal en materia de proyectos y metodologías de planeación estatal y regional; planeación municipal alineada a la planeación estatal; ejecución de programas y acciones; y las "demás acciones necesarias para el mejor cumplimiento de los servicios públicos a su cargo". - De acuerdo con el art. 115, se faculta a los Ayuntamientos para convenir con otros ayuntamientos en materia de prestación de servicios públicos; coordinación conjunta con federación o gobierno estatal; atracción de inversiones; ejecución de obras,

Ordenamiento jurídico estatal	Aspectos generales de coordinación y concurrencia de gobiernos en el marco del federalismo
	<p>proyectos, acciones y programas; reglamentación municipal; adquisición de bienes materiales o inmuebles; contratación de servicios; ejecución o mantenimiento de obra pública; promoción de actividades económicas; y las demás que procedan en el marco normativo aplicable.</p> <p>- Art. 116. El Congreso del Estado expedirá las disposiciones que determinen los procedimientos para dirimir los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del Estado o entre aquellos sobre cumplimiento de convenios o acuerdos de coordinación en materia de asunción de la prestación de servicios públicos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las normativas señaladas.

En relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, destaca la atribución que se le confiere a los titulares de las dependencias y organismos para celebrar convenios con otros ámbitos de gobierno. Así mismo, en el marco de sus atribuciones, se señalan las acciones de coordinación que competen a las dependencias de la administración pública centralizada. En el caso de la SEDESOH, se señalan explícitamente el diseño de acciones coordinadas con gobiernos federal, estatales y municipales en materia alimentaria y de combate a la pobreza.

Por otro lado, de manera paralela, en la consecución de objetivos comunes (entendiéndose así facultades concurrentes) la Ley Orgánica Municipal de Michoacán faculta a los presidentes municipales para la celebración de convenios con otros niveles de gobierno. Son explícitamente referidas las acciones de coordinación con fines de planeación, coordinación fiscal, prestación de servicios y obras públicas, ejecución de programas y acciones relacionadas con el fomento económico.

De lo anterior se extrae que tanto el gobierno estatal como los municipales tienen un margen razonable de disposiciones "habilitadoras" de mecanismos de coordinación y cooperación entre ellos, con la federación e incluso con gobiernos estatales y municipales de otras entidades federativas. Se trata de un marco normativo que establece dimensiones genéricas de coordinación con un amplio margen de actuación e implementación en función de los objetivos de política de los respectivos ámbitos de gobierno.

El art. 4° de la LEDS otorga al ejecutivo estatal la competencia de promover la vinculación (articulación) de la política social estatal, federal y municipal; cuestión que no se contrapone a la autonomía que otorga la ley orgánica municipal a los Ayuntamientos para que puedan celebrar convenios -entre ellos es posible convenir directamente con la federación- que sean compatibles con sus atribuciones y facultades concurrentes. Con lo anterior, se pone de manifiesto que los Ayuntamientos, deben aprovechar sus atribuciones para convenir, negociar y cooperar con otras instancias gubernamentales, donde permea el carácter residual del federalismo mexicano, en el que las atribuciones que no son explícitamente conferidas a la federación y los municipios, pueden ser ejercidas desde los gobiernos estatales. Es así, que en un contexto de limitadas capacidades financieras, administrativas e institucionales de los gobiernos municipales, estos terminan por asumir roles de subordinación ante los gobiernos estatales.

Por otro lado, para analizar la política social desde la perspectiva de coordinación resulta importante señalar que entre los objetivos de la LEDS señalados en el art. 1° se encuentran la definición de competencias entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos; la definición de las bases y mecanismos del Sistema Estatal de Desarrollo Social; y, "promover entre las autoridades estatales, municipales y la sociedad civil la coordinación de acciones y la coinversión de recursos federales, estatales y municipales para el desarrollo social en el Estado" (fracción VII) .

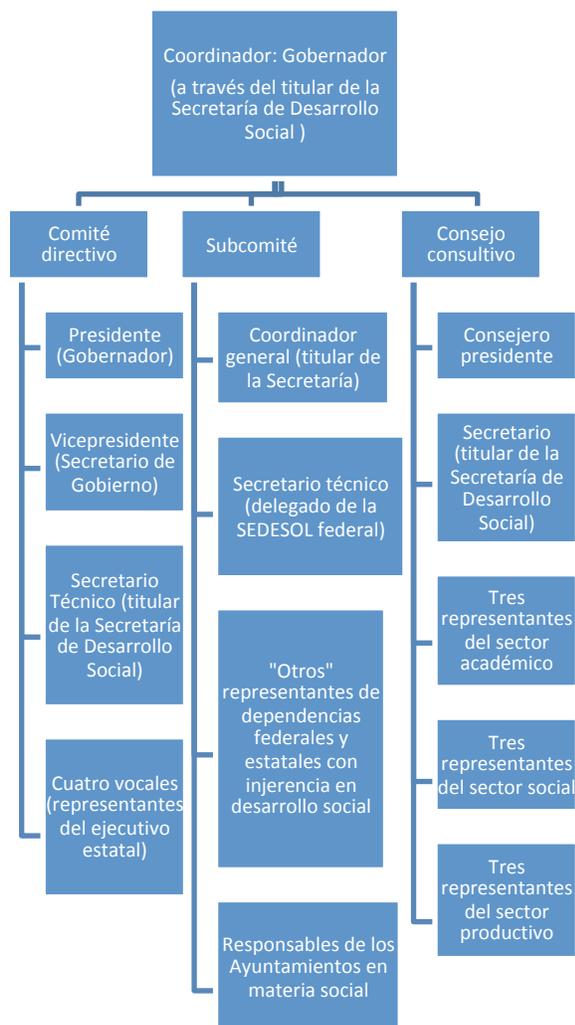
De acuerdo con el art. 31, la planeación en materia social está a cargo del ejecutivo de la entidad, así como de los ayuntamientos en el ámbito de su competencia. A su vez, el art. 5° se le otorga a la SEDESOH la facultad para promover la congruencia entre planes y programas estatales y municipales, así como para coordinar programas y proyectos de combate a la pobreza con federación y ayuntamientos. Como se señaló anteriormente, ello no supone automáticamente una relación de subordinación municipio-estado, sin embargo como se analiza más adelante, tal subordinación deviene -en un sentido consuetudinario- de la capacidad de cada ámbito de gobierno para financiar sus respectivas políticas sociales.

Uno de los componentes que configura las relaciones de coordinación en materia social es el Sistema Estatal de Desarrollo Social (SEDS) que se encuentra normado en el capítulo IV de la LEDS. Éste se define como el "mecanismo permanente de planeación, coordinación, ejecución, control y evaluación de la política social en el Estado".¹⁸⁷ Sus objetivos:

I. Coordinar la planeación concurrente de los programas, las obras y acciones para el desarrollo social en el Estado; II. Establecer las bases para la coordinación, concurrencia y vinculación entre las entidades federales, estatales y municipales, para la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones; III. Promover la concurrencia, vinculación y coordinación de los programas, acciones y recursos de los gobiernos federal, estatal y municipal; IV. Desconcentrar y descentralizar los recursos para el desarrollo social y el fortalecimiento municipal; V. Propiciar la organización comunitaria y la democracia participativa, a través de la cual sus habitantes identifiquen las prioridades de su entorno; y, VI. Transparentar el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

¹⁸⁷ *Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán*, Artículo 10, consultado en: <http://www.educacion.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2016/08/LEY-DE-DESARROLLO-SOCIAL-DEL-ESTADO-DE-MICHOACA%C2%A6%C3%BCN-DE-OCAMPO.pdf>

Figura 2. Órganos y miembros del Sistema Estatal de Desarrollo Social



Fuente: Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán.

Como se observa en la Figura 2, la estructura del SEDS tiene un sesgo importante hacia la toma de decisiones en los altos mandos del gobierno estatal, lo que denota una relación de subordinación de los ayuntamientos al Gobierno Estatal, ya que los tres órganos que lo integran predominan los miembros del Poder Ejecutivo Estatal. Si bien el SEDS tiene los objetivos antes mencionados, resalta que se define al Comité Directivo como "la instancia de planeación coordinación, seguimiento, asignación presupuestal y dirección del Sistema [cuyo] objeto es formular, aprobar y determinar las zonas de atención prioritaria para la

aplicación de los programas".¹⁸⁸ Por ello, si bien el SEDS prevé un amplio margen de actuación, el objeto definido del Comité Directivo lo acota de manera importante.

En el SEDS, la participación de los Ayuntamientos se concreta en el Subcomité, instancia de enlace, coordinación y concertación de las dependencias y entidades del ejecutivo federal, estatal y los ayuntamientos. Específicamente, su propósito es "establecer los mecanismos de colaboración en la planeación, asignación presupuestal, ejecución, control y evaluación de los programas".¹⁸⁹

De lo anterior se concluye que, si bien el SEDS es un instrumento de gestión y coordinación de la política social en Michoacán, por la naturaleza de su estructura y los miembros que participan en cada uno de los órganos, puede traducirse en un mecanismo de planeación/alineación, pero también de establecimiento de relaciones de control y subordinación de gobiernos municipales respecto al gobierno estatal, de manera análoga al Sistema Nacional de Política Social. En este sentido, el establecimiento de órganos colegiados en el que sean representados de manera equilibrada los gobiernos municipales y otros sectores como el productivo y académico, tendría mayor capacidad de establecer relaciones equilibradas de coordinación.

A continuación, los elementos normativos de coordinación anteriores se analizan desde la perspectiva del programa "Sí Alimenta" (antes Canasta Básica Alimentaria).

¹⁸⁸ *Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán*, Artículo 14, consultado en: <http://www.educacion.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2016/08/LEY-DE-DESARROLLO-SOCIAL-DEL-ESTADO-DE-MICHOACA%C2%A6%C3%BCN-DE-OCAMPO.pdf>

¹⁸⁹ *Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán*, Artículo 17. Consultado en: <http://www.educacion.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2016/08/LEY-DE-DESARROLLO-SOCIAL-DEL-ESTADO-DE-MICHOACA%C2%A6%C3%BCN-DE-OCAMPO.pdf>

5.5 Estudio de caso: Programa Sí Alimenta

Las políticas de protección a adultos mayores cobraron importancia en México en los años 70. En esa década fue creado el Instituto Nacional de la Senectud, que más tarde se convirtió en el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Desde entonces, a nivel federal fueron desplegados diversos programas de protección en materia laboral, de salud, habilitación de espacios públicos, vivienda y nutrición. No fue sino hasta el año 2002 cuando fue publicada la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, modificada en nueve ocasiones en el periodo 2002-2016.¹⁹⁰

Como parte de las políticas asistencialistas y como se evidencia en el análisis de los Planes Estatales de Desarrollo de Michoacán, los adultos mayores son considerados un grupo vulnerable, si bien no es posible identificar con claridad cuántos recursos y bajo qué acciones se han destinado históricamente a la protección de este conjunto de la población. Como parte de la política de desarrollo social en el estado, fue pionero el programa Canasta Básica Alimentaria para Adultos Mayores introducido en 2003 durante la administración de Lázaro Cárdenas Batel 2015-2021 y que sigue vigente hasta la actual administración de Silvano Aureoles Conejo con la denominación de Sí Alimenta. El programa ha operado anualmente de manera ininterrumpida en el periodo 2003-2018, a excepción del año 2015 cuando no contó con asignaciones presupuestales.

Sí Alimenta consiste en la dotación mensual (generalmente en el periodo 2003-2016 se ha provisto en 10 de los 12 meses del año) de despensas a adultos mayores de los 113 municipios de Michoacán. Como se expone en el siguiente subapartado, el diseño del programa es estatal pero buena parte de su implementación está a cargo de los Ayuntamientos.

¹⁹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ley de los derechos de las personas adultas mayores*, consultado en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=XiHGMGm0tf3DexUGxyTnSCCRv8E+5/6++vQdaYBEU39EizrkmnDck6WXGhw6zpmn>

5.5.1. Operación del Programa y mecanismos de coordinación

De acuerdo con las primeras Reglas de Operación del Programa (ROP) Canasta Básica Alimentaria publicadas en 2005, el objetivo general del programa es “mejorar las condiciones alimentarias básicas de los adultos mayores de 65 años en condiciones de pobreza, para incrementar su calidad de vida”.¹⁹¹ La población objetivo es definida como michoacanos mayores de 65 años que viven en condiciones de marginación, vulnerabilidad y pobreza que no cuentan con apoyo de instituciones públicas o privadas.

En esas mismas ROP, se establece la elegibilidad preferente de adultos mayores que habiten en localidades que la Secretaría (en ese entonces la SEPSOL) considere de alta vulnerabilidad y marginación. Se trata de un criterio altamente discrecional, pues no se establecen de manera transparente las características o indicadores específicos que deben presentar las comunidades para formar parte de ese conjunto de localidades. Otros criterios de elegibilidad preferente es que no reciban apoyo de ninguna dependencia¹⁹²; que no tengan empleo, pensión o jubilación; o que padezcan alguna discapacidad o se encuentren en abandono.

En las ROP 2010, el programa conserva la misma definición de la población objetivo, pero agrega a los criterios de elegibilidad preferente “que vivan con algún grado de vulnerabilidad o pobreza”. Lo anterior, sin establecer definiciones ni criterios de medición claros para acotar tal elegibilidad. En las ROP publicadas en 2015, si bien en términos generales la población objetivo es la misma, son modificados los criterios de elegibilidad preferente, estableciéndose como sigue:

¹⁹¹ “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de la vertiente Canasta Básica Alimentaria, del programa de atención a los adultos mayores en condiciones de pobreza del estado de Michoacán de Ocampo”, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, 08 de septiembre de 2005.

¹⁹² Aunque debe considerarse que en sentido estricto se tendría que excluir a ese conjunto de adultos mayores que recibían apoyos de otros programas, dado el objetivo general del programa Canasta Básica Alimentaria.

“a) que viva en condición de vulnerabilidad, pobreza extrema o alimentaria; b) que habite en comunidades rurales o asentamientos urbanos que la SEPSOL y CONEVAL consideren de alta vulnerabilidad, independientemente de que ya reciban algún tipo de apoyo de instituciones públicas o privadas; c) que no tengan trabajo u ocupación remunerada; d) que no perciban ingresos por pensión o jubilación; y, e) que los adultos mayores no dependan de algún familiar.”¹⁹³

Los criterios modificados en 2015 abonan en tres sentidos en la mejor selección de la población objetivo. Por un lado, la introducción de los conceptos de “pobreza extrema” y “pobreza alimentaria”, que cuentan con definiciones claras, estables y medibles por parte del CONEVAL.¹⁹⁴ En segundo lugar, que sean consideradas de manera explícita las Zonas de Atención Prioritaria definidas por el CONEVALI con base en mediciones e indicadores. En tercer lugar, que la situación de abandono a la que refería el criterio 2010, haya sido acotado de tal manera que refiere a los adultos mayores que no dependen de ningún familiar.

Las ROP 2015 agregan otros criterios adicionales de focalización, definiendo como casos especiales aquellas localidades en las que se considere (sic) que cincuenta por ciento más uno de sus habitantes vive en condiciones de pobreza alimentaria. En estos casos, los adultos mayores pueden ser beneficiarios, a pesar de contar con apoyos del gobierno federal. Si bien se trata de una buena intención de focalización, el problema radica en que no se establece o propone un indicador explícito para aproximarse a la definición estandarizada de localidades con mayores carencias alimentarias. Por lo anterior, tampoco es viable la medición de los impactos del programa en las localidades focalizadas.

¹⁹³ “Programa sistema integral de alimentación para adultos mayores Sí Alimenta”, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, 30 de junio de 2016, p. 5, consultado en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11410po.pdf>

¹⁹⁴ Si bien representa una limitación que las mediciones del CONEVAL no sean actualizadas a nivel municipal.

Otra debilidad del programa es que no establece ninguna corresponsabilidad por parte de los beneficiarios. Si bien su diseño no prevé un esquema de transferencias condicionadas, el programa se fortalecería al contar con corresponsabilidades explícitas que permitan incrementar el impacto del programa o simplemente mejorar su operación.

Por otro lado, en relación con la operación del programa cabe destacar que de acuerdo con las ROP 2015 se establecen tres acciones estratégicas: i) combatir el rezago alimentario con principios de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos; ii) fomento de coordinación interinstitucional y corresponsabilidad entre la SEDESOP y los municipios y una amplia participación ciudadana; iii) convenir con los municipios para el financiamiento de despensas para los adultos mayores.

Del último punto, resalta que las ROP 2005 no prevén –al menos no de manera explícita- el cofinanciamiento por parte de los municipios, como sí se establece en las ROP 2010 y 2015. En estas últimas, se establece un financiamiento 75% estatal y 25% municipal. Un aspecto relevante es que, por acuerdo de cabildo, la Secretaría de Finanzas en el estado puede retener el monto de cofinanciamiento municipal. Se trata de recursos que tienen origen en recursos federales descentralizados. Tal práctica, si bien no puede definirse como de coordinación estado-municipio, contribuye -aunque de manera hasta cierto punto coercitiva- en la alineación y articulación de la política local en un contexto de concurrencia.

Cada año, es el gobierno del estado a través de la SEDESOP el que establece el número de canastas básicas por municipio y se establece un convenio de coordinación con cada Ayuntamiento para establecer las respectivas corresponsabilidades. Posteriormente, las despensas son entregadas a los beneficiarios directamente por los Ayuntamientos¹⁹⁵, quienes son responsables de

¹⁹⁵ Sólo en casos excepcionales cuando el Ayuntamiento no tiene capacidad financiera o logística para llegar a ciertas comunidades, el gobierno del estado interviene.

entregar evidencias al gobierno estatal. La SEDESOH es definida como la instancia responsable de planear, ejecutar y supervisar el programa. En este último sentido, por ejemplo, la SEDESOH puede dar de baja a los beneficiarios en caso de que sean identificadas inconsistencias. Sin embargo, tal regla tiene un componente discrecional si se considera que los criterios de elegibilidad son difusos.

De acuerdo con las ROP de los tres periodos (2005, 2010 y 2015), la asignación de despensas a los beneficiarios se realiza a partir de un padrón base que es integrado y actualizado trimestralmente por los Ayuntamientos. Las bajas del padrón únicamente se realizan por ausencia (movilidad, morbilidad o mortalidad) de los beneficiarios. No obstante, algunas notas periodísticas dan cuenta de al menos una reintegración "desde cero" del padrón de beneficiarios la cual coincidió con el inicio de la actual administración estatal 2015-2021.^{196,197}

Como se ha señalado, la adecuada definición y focalización de la población objetivo es uno de los principales desafíos del programa. Se trata de un programa que por su naturaleza, es susceptible de uso con fines político-electorales, además de que desde las ROP presenta algunos puntos claros de discrecionalidad como la escasa transparencia en los criterios de asignación por parte del organismo estatal responsable de la política social acerca de los criterios de distribución entre municipios¹⁹⁸ o la definición difusa (no medible, no verificable) de los criterios de elegibilidad de beneficiarios. En este sentido, por ejemplo, un funcionario de la entonces SEPSOL reconoció que en 2016 no se contaba con datos de población adulta en situación de pobreza, pobreza extrema y pobreza alimentaria para Morelia, la capital del estado.¹⁹⁹

¹⁹⁶ "Listo el programa de la Canasta Básica en Michoacán", *Cambio de Michoacán*, 04 de mayo de 2016, consultado en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-n3960>

¹⁹⁷ "Disminuye padrón del programa Sí Alimenta", *Capital*, 2016, consultado en: <http://www.capitalmichoacan.com.mx/morelia/disminuye-padrón-del-programa-si-alimenta/>

¹⁹⁸ Una forma más transparente de asignación podría realizarse mediante la definición *ex ante* de una fórmula de distribución, sujeta a la disposición y capacidad de los Ayuntamientos para realizar el respectivo cofinanciamiento.

¹⁹⁹ "Disminuye padrón del programa Sí Alimenta", *op. cit.*

Por otro lado, el único aspecto del programa en el que se considera a la política social federal, -y por ende existe un pequeño resquicio de coordinación y comunicación Estado-Federación- es cuando el programa establece que los beneficiarios no podrán ser beneficiarios de otros programas públicos, con énfasis en el programa Prospera (antes Oportunidades)²⁰⁰. Así, más allá de establecerse elementos de integración o coordinación respecto a las políticas federales, esta previsión se hace con fines de evitar duplicidad en la asignación de recursos, lo cual es adecuado en el estado actual del programa, donde prevalecen diversos puntos de discrecionalidad en la asignación.

Sin embargo, la tendencia de los programas sociales y asistencialistas a nivel nacional e internacional es hacia la mayor focalización de la población objetivo, lo que resulta en que un mismo individuo pueda ser sujeto de apoyo de varios programas siempre que cumpla con los criterios de elegibilidad. El supuesto detrás, es que con ello se incrementan las probabilidades de que los individuos salgan de su condición de pobreza estructural o en el caso de los adultos mayores, cuenten con mejoras sustanciales de calidad de vida.

Otra oportunidad de mejora del programa se identifica en las prácticas de evaluación. En las ROP 2010 fueron incorporados algunos indicadores de monitoreo y seguimiento, sin embargo, es hasta las ROP 2015 donde se establecen algunos indicadores de resultados:

"a) Cumplir de manera total con los el número de apoyos alimentarios en cada uno de los municipios; b) combatir el rezago alimentarios (sic) en adultos mayores; superar la línea de bienestar mínimo en la medición de la (sic) Coneval en su eje alimentación; y, d) el apoyo alimentario debe ser entregado en los primeros quince días de cada mes".

²⁰⁰ A excepción, como se señaló, de los Casos Especiales definidos por la SEDESOP, en los que, si ésta considera que la mitad más uno de los habitantes de la localidad se encuentran en condición de vulnerabilidad, entonces el adulto mayor es susceptible de recibir los dos apoyos (Prospera y Sí Alimenta).

De acuerdo con las ROP, a tales indicadores -por acuerdo con el organismo estatal de planeación- podrán agregarse otros de eficiencia, eficacia, economía y calidad. De los indicadores que se explicitan, puede concluirse que presentan al menos tres deficiencias importantes. Por un lado, son señalados como indicadores de resultados algunos de monitoreo y seguimiento o bien, se trata de aspectos que *per se* tendría que cumplir el programa, como el establecimiento de un plazo normativo para la entrega de apoyos. Por otro lado, no se establece el método, frecuencia y variables con las que serán medidos los indicadores. Finalmente, cabe mencionar que no es incorporado ningún indicador de impacto.

Por ejemplo, en el año 2008 la titular de la SEPSOL indicó que "durante el sexenio lazarista se logró que más de 34 mil habitantes dejaran de pertenecer a la condición de muy alta marginación, debido a la implementación de programas sociales como el de la Canasta Básica que atacó el rubro de carencia alimentaria".²⁰¹ Lo anterior, a pesar de que según el Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social -que cuenta con información capturada por las dependencias estatales-, el programa Canasta Básica Alimentaria en el periodo 2009-2011 no contaba con padrón público de beneficiarios, ni con informes sobre el ejercicio del gasto o evaluaciones. Únicamente contaba con matriz de margo lógico y matriz de indicadores para resultados.

En este sentido, resulta inadecuado atribuir a la implementación del programa -o a otros programas sociales estatales, federales o municipales- la reducción de la marginación, toda vez que no existen evaluaciones sistemáticas de medición de las condiciones iniciales de la población y de los mecanismos

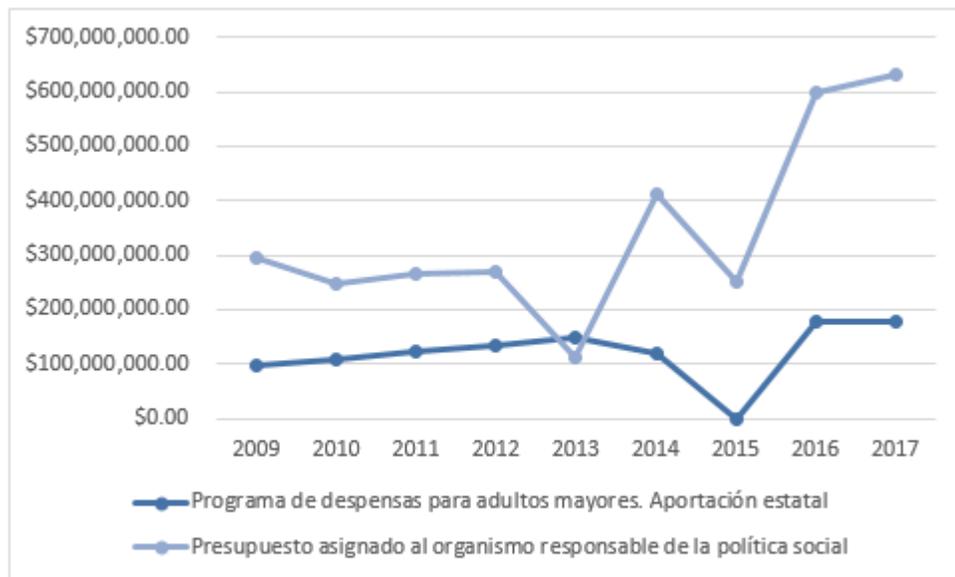
²⁰¹ Ver nota completa en: <http://www.periodicoelsur.com/noticia.aspx?idnoticia=16867>. Última visita 28 de diciembre de 2018.

causales por los cuales el programa en específico contribuye en la reducción de indicadores de marginación y pobreza.

5.5.2 Asignaciones presupuestales e incidencia de factores político-electorales

Como se señaló en el apartado anterior, desde las Reglas de Operación 2010 se establece que el gobierno estatal aporta 75% del presupuesto total del programa Canasta Básica Alimentaria/ Sí Alimenta, mientras que los Ayuntamientos aportan el 25% restante, teniendo así otra dimensión de coordinación entre niveles de gobierno en referencia a las aportaciones económicas al programa.

Gráfica 14. Presupuesto asignado a Canasta Básica Alimentaria/Sí Alimenta y presupuesto total SEDESOH



Nota: la inconsistencia en el presupuesto asignado en 2011 puede relacionarse con una ampliación presupuestal a la SEDESOH (entonces SEPSOL) respecto a lo autorizado en el Presupuesto de Egresos. La información sobre ampliaciones presupuestales no es publicada por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Michoacán.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SEDESOH y el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal.

En la Gráfica 14, se muestra un breve comparativo entre el presupuesto asignado al Programa y el presupuesto total de la SEPSOL/SEDESOH durante el periodo 2009-2017 que permita visualizar la evolución de los recursos destinados para dicho programa.

Además como se puede observar, a pesar de los cambios importantes en el presupuesto del organismo responsable de la política social (SEDESOH), el Programa ha sido más o menos estable en términos de asignación presupuestal, salvo por el año 2015 en el que éste no operó.

Ahora bien, se realizarán algunos ejercicios analíticos para identificar a qué responde la distribución de los recursos del Programa. Para ello, en primer lugar se integró una base de datos a dos columnas que listó por un lado todas las asignaciones presupuestales por municipio de los años 2012-2014 y 2016-2017; por otro, el índice de marginación municipal.²⁰² El índice de marginación de la CONAPO puede ser negativo (indicando baja, muy baja o marginación media) o positivo (indicando marginación media, alta o muy alta marginación)²⁰³ Así, lo que se esperaría es un coeficiente de correlación²⁰⁴ que indicara una correlación lineal fuerte (superior a 0.5) y positiva: a mayor marginación, mayores asignaciones presupuestales. No obstante, de este ejercicio que compara de manera lineal las asignaciones vs el índice de marginación se obtiene un coeficiente de correlación

²⁰² Al ser la información disponible generada por la CONAPO, para los años 2012-2014 fue utilizado el índice de marginación municipal 2010; para los años 2016 y 2017, el índice 2015.

²⁰³ Consejo Nacional de Población, "Anexo C. Metodología de estimación del índice de marginación", p. 22, consultado en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/margina2005/AnexoC.pdf

²⁰⁴ El coeficiente de correlación "mide la fortaleza relativa de una relación lineal entre dos variables numéricas. [Sus valores] varían desde -1 para una correlación negativa perfecta, hasta +1 para una correlación positiva perfecta" p. 105. Una relación positiva perfecta indica que conforme una de las variables incrementa, la otra lo hace en la misma proporción. Una relación negativa perfecta, que ante del incremento del valor de una de las variables incrementa, la otra decrece de manera proporcional. Un coeficiente de correlación cercano a 0 indica poca o nula correlación. Debe considerarse que una correlación fuerte no necesariamente indica causalidad entre una y otra variable, sin embargo, contribuye a medir la posible asociación entre los valores que asumen dos variables. "La causalidad implica correlación, pero la sola correlación no implica causalidad" (p. 106). Levine, David M., David F. Stephan, Timothy C. Krehbiel & Mark L. Berenson, *Statistics for Managers Using Microsoft Excel*, Fifth Edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2008.

igual a -0.29. Se trata de una relación negativa y débil entre las dos variables analizadas.

Al hacer el ejercicio anterior con el porcentaje de población que gana menos de dos salarios mínimos, la relación también es negativa: conforme incrementa el porcentaje de población en esa condición, son menores las asignaciones. El coeficiente es de -0.19.

Posteriormente, al contrastar las asignaciones municipales per cápita (criterio que incorpora el tamaño del municipio en cuestión) vs el índice de marginación, se obtiene un coeficiente de correlación de 0.34; vs el porcentaje de población que obtiene menos de 2 salarios mínimos, el coeficiente es igual a 0.41. Lo anterior daría cuenta -si bien no de manera concluyente dadas las limitaciones del coeficiente de correlación como instrumento de medición de causalidad- de que en las asignaciones presupuestales tiene cierto grado de incidencia el tamaño del municipio del que se trate según su población total y no necesariamente en la concentración de población adulta o su condición de marginación y pobreza.

Para profundizar en lo anterior, fue construido un escenario hipotético de cuál sería la asignación normativa ("el deber ser") de la distribución de los recursos del Programa entre municipios si se considerara el porcentaje de adultos mayores de cada municipio²⁰⁵ y el porcentaje de población en condición de pobreza extrema, porcentaje de población en condición de pobreza y porcentaje de población con carencias alimentarias.^{206,207}

²⁰⁵ Obtenido del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI.

²⁰⁶ Con fines metodológicos, y al no existir estadísticas que específicamente midan la población mayor a 65 años y la proporción de ese segmento en pobreza, pobreza extrema y con carencias alimentarias, se estableció el supuesto de que los indicadores de pobreza y carencias son iguales para todos los grupos de población. Así por ejemplo si un municipio tiene un porcentaje de población de 50.5% en condición de pobreza, se supuso que el porcentaje de adultos mayores en condición de pobreza era el mismo.

²⁰⁷ En los Anexos I y II se desglosan las asignaciones realizadas y las asignaciones normativas calculadas.

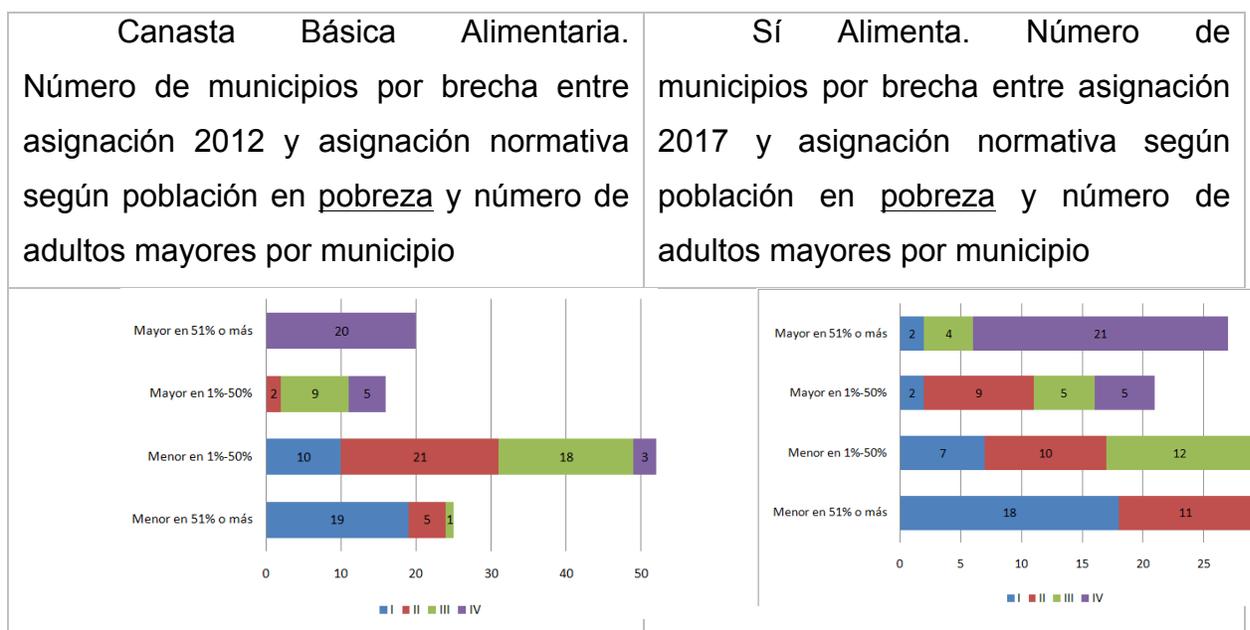
Con base en las asignaciones presupuestales que efectivamente realizó la SEPSOL/SEDESOL, se clasificó a los municipios por cuartiles: el cuartil I corresponde a los municipios que menos recibieron recursos; el cuartil IV, a los que más recibieron. Posteriormente, con base en las diferencias entre la asignación presupuestal efectivamente realizada por la SEPSOL/SEDESOL y las asignaciones normativas, se calculó el porcentaje que los municipios recibieron por encima de las necesidades del municipio o por debajo. Tales porcentajes fueron divididos en cuatro categorías: municipios que recibieron asignaciones mayores a 51% de lo que les correspondería según el criterio normativo; municipios que recibieron asignaciones mayores entre 1 y 50%; municipios que recibieron menos de 1-50% de lo que les correspondería según el criterio normativo; y, los que recibieron menos de 51-100%. El ejercicio anterior fue realizado para los ejercicios fiscales 2012 y 2017.

De acuerdo con lo anterior, para identificar que las asignaciones efectivamente realizadas en el marco del programa se acercan a las asignaciones normativas, se esperaba que el mayor número de municipios se concentrara en los dos segmentos centrales (mayor o menor a 1%-50%).

El siguiente par de gráficas contrastan los ejercicios fiscales 2012 y 2017 a partir de la variable adultos mayores en condición de pobreza. Lo que se identifica es que la asignación de 2012 guardó mayor relación con la variable adultos mayores en situación de pobreza, al concentrarse un mayor número de municipios en uno de los segmentos centrales (menor en 1-50%). No obstante, se observa que según esta variable fueron asignados mayores recursos a los municipios que menos lo necesitaban: el segmento con asignación mayor a 51% se corresponde con los municipios del cuartil IV. En 2017 se identifica una peor distribución según la variable adultos mayores en pobreza, pues por un lado el segmento de asignación "menor en 51% o más" concentra a municipios de los cuartiles I y II; por otro, el segmento de "mayor en 51% o más" concentra un número elevado de municipios del cuartil IV.

Lo anterior se puede relacionar con dos factores: que la pobreza municipal no fue un criterio de asignación o que los recursos son insuficientes en extremo para atender a toda la población en pobreza, que, de acuerdo con las cifras presentadas en el primer apartado, es de alrededor de 50%.

Gráfica 15. Asignaciones al programa vs asignaciones normativas según población de adultos mayores en condición de adultos mayores en condiciones de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOP, INEGI y CONEVAL.

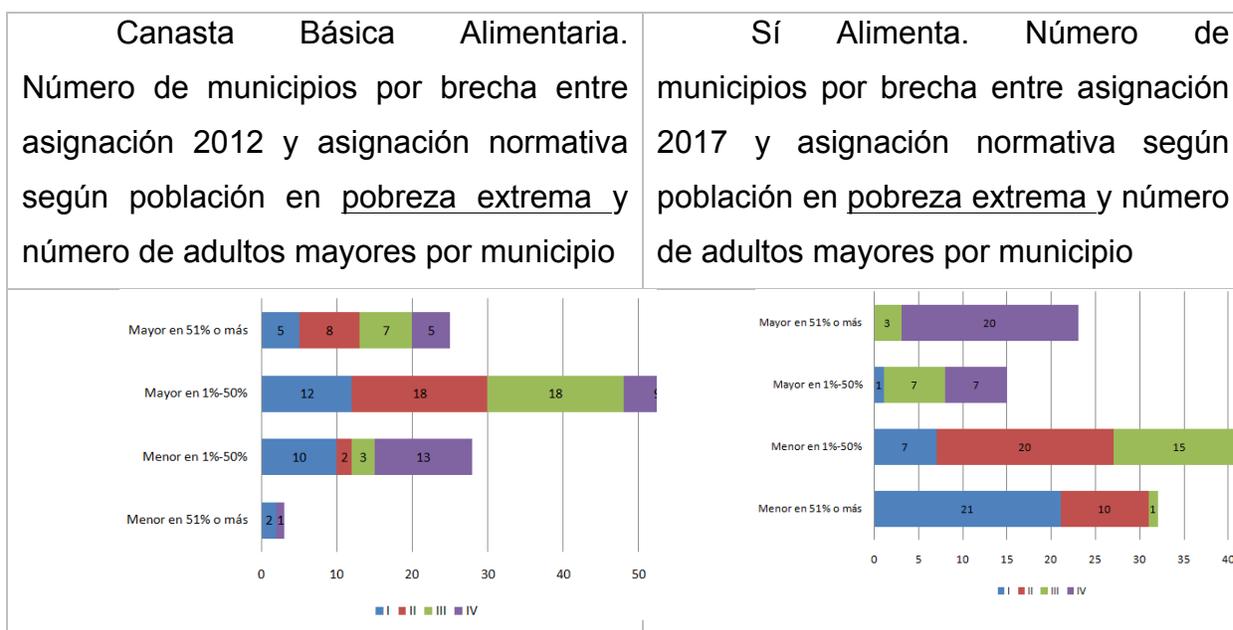
Por otro lado, las siguientes gráficas contrastan las asignaciones con base en la variable porcentaje de adultos mayores en condición de pobreza extrema. De acuerdo con esta variable, la distribución de 2017 es más inequitativa entre municipios al concentrar en los segmentos de asignación menor en 51% o más a los municipios del primer cuartil (generalmente los más rezagados en términos de pobreza) y en el de asignación mayor en 51% o más a los municipios del cuartil IV.

El siguiente par de gráficas contrastan los ejercicios fiscales 2012 y 2017 a partir de la variable adultos mayores en condición de pobreza. Lo que se identifica es que la asignación de 2012 guardó mayor relación con la variable adultos

mayores en situación de pobreza, al concentrarse un mayor número de municipios en uno de los segmentos centrales (menor en 1-50%).

No obstante, se observa que según esta variable fueron asignados mayores recursos a los municipios que menos lo necesitaban: el segmento con asignación mayor a 51% se corresponde con los municipios del cuartil IV. En 2017 se identifica una peor distribución según la variable adultos mayores en pobreza, pues por un lado el segmento de asignación "menor en 51% o más" concentra a municipios de los cuartiles I y II; por otro, el segmento de "mayor en 51% o más" concentra un número elevado de municipios del cuartil IV. Así mismo, concentra un mayor número de municipios en los segmentos centrales (brecha mayor o menor de 1% a 50%). En términos generales, si bien no hay evidencia de que la pobreza extrema haya sido un criterio de asignación, ésta guarda mayor relación en comparación con el porcentaje de población en pobreza.

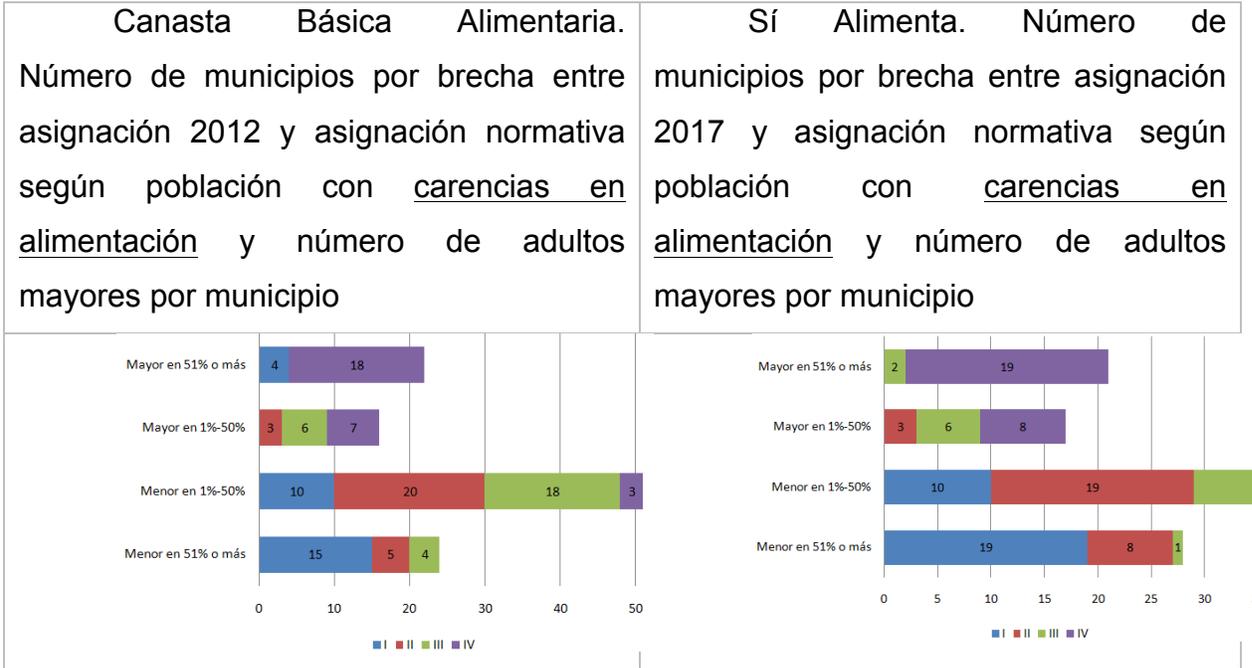
Gráfica 16. Asignaciones al programa vs asignaciones normativas según población de adultos mayores en condiciones de pobreza extrema



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOP, INEGI y CONEVAL.

Por último, el siguiente par de gráficas contrastan las asignaciones realizadas y las normativas con base en la variable porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación. De acuerdo con el objetivo de la política, se esperaría que las asignaciones realizadas se acercaran más a las normativas que para el caso de la variable pobreza extrema. Lo que se observa en el análisis es que las asignaciones 2017 y 2012 es que tienen una relación más estrecha con la variable pobreza extrema (gráfico anterior) que con las carencias en alimentación. En el caso de la distribución con base en carencias en alimentación, de manera similar a los casos anteriores, se identifica una tendencia hacia menores asignaciones a los municipios del cuartil I y mayores asignaciones a los del cuartil IV. Es decir, la desigualdad se profundiza en los casos extremos.

Gráfica 17. Asignaciones al programa vs asignaciones normativas según población de adultos mayores con carencias en alimentación



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOP, INEGI y CONEVAL.

Así, con base en el análisis anterior se obtienen tres principales conclusiones. En primer lugar, que en sentido estricto las variables adultos

mayores en pobreza, pobreza extrema y carencias en alimentación, no fueron tomadas en cuenta como tal para calcular las asignaciones del Programa en los ejercicios 2012 y 2017. De haberse considerado, el total de municipios tendría diferencias mínimas entre la asignación normativa y la efectivamente realizada. De hecho, lo que se identifica es que las asignaciones entre municipios son regresivas, particularmente cuando se trata de los municipios que más reciben y que menos reciben recursos. En segundo lugar, que de entre las tres asignaciones normativas propuestas, la que incorpora la variable pobreza extrema guarda una relación más cercana con la efectivamente realizada en ambos periodos.

Por lo anterior, se concluye en tercer lugar que es posible que la variable pobreza extrema haya sido considerada en combinación con otros factores como el tamaño del municipio (de tal manera que se asignaran más recursos a los municipios con más población y con más recursos para cofinanciamiento) u otros componentes discrecionales. Como parte de la hipótesis de esta investigación, se estima que el perfil político de los titulares de la administración pública es una de esas variables discrecionales que inciden en la distribución de recursos. Por ello, fueron analizadas las asignaciones del Programa a los municipios y la alineación partidista del gobierno estatal respecto a los alcaldes en turno en los ejercicios fiscales 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017.

Para la integración de la base de datos que relaciona las asignaciones presupuestales con la alineación partidista del gobierno estatal y los gobiernos municipales, se identificó a la administración estatal 2012-2015 con la coalición del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México. La administración actual 2015-2021, con la coalición del Partido de la Revolución Democrática, Partido Nueva Alianza, Partido Encuentro Social y Partido del Trabajo.²⁰⁸

²⁰⁸ En el Anexo III se detalla la condición de alineación/yuxtaposición para cada uno de los periodos analizados. La base de datos relaciona dos administraciones estatales y dos administraciones en los ayuntamientos.

Como primer ejercicio, se integró una base de datos a dos columnas que listó por un lado todas las asignaciones presupuestales por municipio de los años 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017; por otro, la alineación o yuxtaposición partidista del gobierno municipal respecto al gobierno estatal. Con fines analíticos, la alineación fue identificada con el número 1; la yuxtaposición con el número 0. De este ejercicio se obtiene un coeficiente de correlación positivo igual a 0.098, lo cual sugiere una correlación prácticamente nula entre ambas variables, lo cual se puede relacionar con que la variable alineación partidista es dicotómica (asume valores 0 y 1) y las variaciones y sus tendencias no son fácilmente identificables.

Posteriormente se integró una base de datos similar a la anterior, la cual contrasta las asignaciones per cápita (considerando la población municipal 2010 derivada del último Censo Poblacional de Inegi) del Programa respecto a la alineación partidista en los 5 años analizados. El coeficiente de correlación obtenido de este ejercicio es positivo y débil: 0.115.

Como un tercer ejercicio al respecto, fue integrada la siguiente tabla que sintetiza la concentración de recursos del Programa en los municipios que contaban con alineación partidista en el año correspondiente. A partir de la Tabla 19 es posible observar que en los primeros tres años (2012, 2013 y 2014) poco más del 44% de los municipios contaba con alineación partidista. En los tres periodos esos municipios concentraron al menos 50% del presupuesto total del Programa. En la distribución 2016 y 2017 se identifica una distribución más proporcionada: alrededor de 40% de los municipios "alineados" concentraron alrededor de 40% del presupuesto.

Tabla 19. Asignaciones presupuestales del programa Canasta Básica Alimentaria/ Sí Alimenta

Año	Número de municipios alineados	Porcentaje de alineados respecto al total (113)	Presupuesto asignado	Porcentaje del presupuesto total
2012	50	44.25	\$ 89,833,400.00	50.19
2013	50	44.25	\$ 98,716,740.00	50.13
2014	50	44.25	\$ 79,403,008.00	49.82
2016	44	38.94	\$ 97,608,000.00	40.87
2017	44	38.94	\$ 109,418,400.00	45.82

Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOP e INE.

En la Tabla 20 que se presenta más adelante, se listan los 30 municipios que tuvieron mayores asignaciones presupuestales en el año 2013. En este caso se toma como referencia el año 2013 y no el 2012 debido a que cabe la posibilidad de que el año 2012 al tratarse del primer año de ambas administraciones (estatal y municipal), era posible que en buena medida las asignaciones respondieran a un componente inercial y no a negociaciones por parte de los tomadores de decisión de ambos niveles de gobierno. Así, lo que deduce de la Tabla 19 es que hubo una tendencia a concentrar los recursos en los municipios más grandes de la entidad de acuerdo con el tamaño de su población. Sin embargo, también hay una tendencia hacia la alineación partidista: 9 de los 30 municipios son de los más grandes de la entidad y estaban alineados políticamente. En esta situación destacan los casos de Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Apatzingán, Hidalgo y Pátzcuaro que, sumado a los criterios de tamaño y alineación partidista, no fueron de los municipios con mayor porcentaje de población (general o de adultos mayores) en situación de pobreza extrema.

Finalmente, destaca que en este listado sólo cinco de los municipios (Maravatío, Huetamo, Turicato, Paracho y La Huacana), contaban con mayores porcentajes de población o adultos mayores en pobreza extrema. Más aún, estos cinco municipios no se encuentran en las primeras posiciones de la Tabla 20 en cuanto a asignación presupuestal, lo cual representa una grave inconsistencia con el objetivo del programa, mostrando nuevamente la falta de coordinación entre el gobierno estatal y los municipios para la atención de éste grupo vulnerable.

Tabla 20. Canasta Básica Alimentaria: 30 municipios con mayor asignación presupuestal 2012

Municipio	Presupuesto asignado 2013	Alineación partidista 2013 (1= alineado; 0= yuxtapuesto)	Posición a nivel estatal por tamaño de población	Posición a nivel estatal por porcentaje de población en pobreza extrema	Posición a nivel estatal por porcentaje de adultos mayores en pobreza extrema
Morelia	\$ 13,282,500.00	1	1	106	108
Uruapan	\$ 9,266,125.00	1	2	85	99
Zamora	\$ 5,994,835.00	0	3	101	107
Zitácuaro	\$ 4,695,680.00	1	5	54	78
Puruándiro	\$ 4,427,500.00	0	15	55	52
Apatzingán	\$ 4,147,935.00	1	6	88	102
Hidalgo	\$ 4,031,555.00	1	7	57	81
Zacapu	\$ 3,797,530.00	0	12	93	92
La Piedad	\$ 3,764,640.00	0	8	111	110
Maravatío	\$ 3,478,750.00	0	10	30	51
Pátzcuaro	\$ 3,415,500.00	1	9	53	71
Zinapécuaro	\$ 3,291,530.00	0	18	64	57

Municipio	Presupuesto asignado 2013	Alineación partidista 2013 (1= alineado; 0= yuxtapuesto)	Posición a nivel estatal por tamaño de población	Posición a nivel estatal por porcentaje de población en pobreza extrema	Posición a nivel estatal por porcentaje de adultos mayores en pobreza extrema
Lázaro Cárdenas	\$ 3,197,920.00	0	4	110	112
Huetamo	\$ 2,981,605.00	1	22	24	14
Contepec	\$ 2,909,500.00	1	27	51	61
Tacámbaro	\$ 2,884,200.00	0	14	78	90
Turicato	\$ 2,574,275.00	0	30	20	22
Paracho	\$ 2,393,380.00	0	25	18	30
Sahuayo	\$ 2,379,465.00	0	13	109	109
Los Reyes	\$ 2,307,360.00	0	16	65	85
La Huacana	\$ 2,304,830.00	1	28	16	17
Jacona	\$ 2,220,075.00	0	17	89	101
Copándaro	\$ 2,184,655.00	1	99	50	45
Tangancícuaro	\$ 2,161,885.00	0	29	77	64
Penjamillo	\$ 2,092,310.00	1	61	39	19
Jiménez	\$ 2,087,250.00	0	84	62	27
Tarímbaro	\$ 2,041,710.00	1	11	113	113
José Sixto Verduzco	\$ 1,948,100.00	0	39	80	60
Ario	\$ 1,831,720.00	0	24	71	77
Tlalpujahua	\$ 1,797,565.00	1	35	83	88

Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOH, INEGI y CONEVAL.

El mismo ejercicio descrito en la tabla anterior se realizó para el año 2017. Al igual que en 2012, hay una tendencia hacia la concentración de municipios más grandes según el tamaño de su población. Siete de los 30 municipios listados eran grandes y se encontraban alineados políticamente. Sólo en siete de los 30 municipios con mayor asignación presupuestal se evidencian porcentajes altos de población en general o de adultos mayores en situación de pobreza extrema.

Las tendencias descritas en las tablas 20 y 21, tienen dos posibles explicaciones no necesariamente excluyentes: por un lado, que la toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestales haya estado orientada a la priorización de la pobreza urbana sobre la pobreza rural (por ello la decisión de beneficiar en mayor medida a los municipios más grandes); o bien, que se cumple la hipótesis teórica respecto a que se esperarían mayores asignaciones en territorios con mayor concentración de población debido al mayor tamaño del electorado. Cualquiera sea el caso, el Programa resulta en una inconsistencia de diseño al no focalizar los municipios con mayores concentraciones de adultos mayores en situación de pobreza respecto al total de la población municipal.

Tabla 21. Sí Alimenta: 30 municipios con mayor asignación presupuestal 2017

Municipio	Presupuesto asignado 2017	Alineación partidista 2017 (1= alineado; 0= yuxtapuesto)	Posición a nivel estatal por tamaño de población	Posición a nivel estatal por porcentaje de población en pobreza extrema	Posición a nivel estatal por porcentaje de adultos mayores en pobreza extrema
Uruapan	\$ 15,600,000.00	1	2	94	104
Zitácuaro	\$ 9,600,000.00	1	5	59	80
Zamora	\$ 7,680,000.00	0	3	96	103

Hidalgo	\$ 5,400,000.00	0	7	29	60
Apatzingán	\$ 5,280,000.00	0	6	82	100
Puruándiro	\$ 5,160,000.00	0	15	41	42
Maravatío	\$ 4,944,000.00	1	10	35	63
Huetamo	\$ 4,920,000.00	1	22	34	22
La Piedad	\$ 4,800,000.00	0	8	113	110
Lázaro Cárdenas	\$ 4,800,000.00	0	4	111	113
Zacapu	\$ 4,320,000.00	0	12	79	78
Coeneo	\$ 3,720,000.00	1	50	18	4
Pátzcuaro	\$ 3,600,000.00	1	9	49	66
Zinapécuaro	\$ 3,600,000.00	0	18	58	45
Sahuayo	\$ 3,360,000.00	0	13	105	106
Salvador Escalante	\$ 3,360,000.00	1	19	13	30
Venustiano Carranza	\$ 3,280,800.00	1	43	68	57
La Huacana	\$ 3,264,000.00	0	28	30	36
Ario	\$ 3,024,000.00	0	24	77	81
Tuxpan	\$ 3,000,000.00	1	37	61	76
Aquila	\$ 2,880,000.00	0	42	11	24
Turicato	\$ 2,880,000.00	0	30	20	23
Contepec	\$ 2,760,000.00	0	27	52	59
Tarímbaro	\$ 2,760,000.00	0	11	102	111
Álvaro Obregón	\$ 2,640,000.00	0	49	53	51
Angamacutiro	\$ 2,640,000.00	1	72	50	26
Jacona	\$ 2,640,000.00	0	17	107	109
Tangancícuaro	\$ 2,640,000.00	0	29	73	62
Tepalcatepec	\$ 2,505,600.00	0	44	91	89
Buenavista	\$ 2,407,200.00	1	21	84	99

Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOH, INEGI y CONEVAL.

5.6 Problemas de concurrencia gubernamental en la política social local

En el presente capítulo fueron revisados los mecanismos de coordinación gubernamental que se habilitan desde el ámbito local. Lo anterior, a partir del análisis del marco normativo y de planeación de la política social local, así como del estudio de la incidencia de los factores políticos y presupuestales, tomando como referencia un Programa de diseño estatal e implementación conjunta gobierno estatal-municipal denominado Si Alimenta.

De las orientaciones generales de la política local en el periodo 2003-2021, destaca que a excepción del periodo 2012-2015, son planteadas en un amplio número de ejes de política pública. En todos los casos, la política social se presenta como parte de las prioridades de política. En el diagnóstico de todas las administraciones estatales es identificada la alta heterogeneidad entre municipios, así como los desafíos en materia de pobreza, rezago social, carencias y exclusión.

Por otro lado, en la mayor parte del periodo prevalece una tendencia hacia la reducción de carencias sociales y pobreza a través de programas de asistencia y protección social. Sólo en el periodo 2003-2008 hay orientaciones explícitas hacia la integración de la política social con las económico-productivas.

Por lo que respecta al marco normativo, se concluye que Michoacán cuenta con instrumentos jurídicos robustos y que habilitan diversos espacios de coordinación en materia de planeación y política social. Si bien las relaciones de coordinación o de concurrencia no son establecidas desde la Constitución local, en la normativa de planeación es posible identificar diversas disposiciones habilitadoras de mecanismos de coordinación.

En términos generales, la normativa configura esquemas de coordinación estatal-municipal respetuosos de la soberanía y autonomía de los gobiernos municipales, señalándose de manera explícita los escenarios en los que éstos

podrían presentar relaciones de subordinación/ actividad supervisada respecto al gobierno estatal. Destaca la supremacía de los criterios de planeación emitidos por el gobierno estatal sobre los de carácter municipal: éstos últimos deben estar alineados a los primeros y a su vez, a los criterios federales. Así mismo, es relevante la frecuente advertencia acerca de la actuación coordinada de cada ámbito de gobierno en el marco de sus atribuciones.

Como se mencionó en este capítulo, tanto gobierno estatal como municipales tienen un margen razonable de disposiciones "habilitadoras" de mecanismos de coordinación y cooperación entre ellos, con la federación e incluso con gobiernos estatales y municipales de otras entidades federativas. Se trata de un marco normativo que establece dimensiones genéricas de coordinación con un amplio margen de actuación e implementación en función de los objetivos de política de los respectivos ámbitos de gobierno.

Así mismo, se advierte que los Ayuntamientos, de no aprovechar sus atribuciones para convenir, negociar y cooperar con otras instancias gubernamentales, en la práctica terminaría primando el carácter residual del federalismo mexicano, en el que las atribuciones que no son explícitamente conferidas a la federación y los municipios, pueden ser ejercidas desde los gobiernos estatales. Así, en un contexto de limitadas capacidades financieras, administrativas e institucionales, los gobiernos municipales terminan por asumir roles de subordinación ante los gobiernos estatales.

Uno de los elementos clave para la coordinación gubernamental tiene que ver con el Sistema Estatal de Desarrollo Social (SEDS) establecido en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán, donde podemos encontrar una enorme resistencia a la coordinación entre Ejecutivo del Estado y Municipios. La integración de dicho sistema se encuentra lejos de permitir una verdadera planeación concurrente de políticas sociales en el Estado pues inhibe la participación de los ayuntamientos, acaparando la mayoría de los espacios

existentes tanto en el Comité Directivo y Consejo Consultivo, dejando a los municipios una participación accesoria dentro del Subcomité del Sistema, limitada a emitir opiniones sobre las reglas de operación de los programas sociales o proponer acciones de capacitación para los servidores públicos.²⁰⁹

Al respecto, se extrae que, si bien el SEDS es un instrumento de gestión y coordinación de la política social en Michoacán, puede traducirse en un mecanismo de planeación/alineación, pero también de establecimiento de relaciones de control y subordinación de gobiernos municipales respecto al gobierno estatal de manera análoga al Sistema Nacional de Política Social.

En el mismo sentido, para analizar las relaciones de coordinación subnacional fue tomado el programa Sí Alimenta como referente de un programa de diseño estatal e implementación municipal. Previo al análisis como tal de ese instrumento de política, se presentaron algunos elementos de diagnóstico de Michoacán en materia de pobreza, marginación y carencias sociales. En 2010, Michoacán ocupó la novena posición a nivel nacional de acuerdo con el porcentaje de población en condición de pobreza y pobreza extrema; en 2016, la sexta. En el periodo 2010-2016 la pobreza extrema redujo en cuatro puntos porcentuales, mientras que la población con al menos tres carencias sociales, más de 12 puntos porcentuales. El resto de indicadores de pobreza presentan un relativo estancamiento.

En 2015 Michoacán tuvo diez municipios con porcentajes de población en condición de pobreza mayores o iguales a 80%. En el mismo año, nueve municipios tenían porcentajes de población en pobreza extrema mayores a 30%. Si bien en todos los casos se trata de porcentajes inferiores a los presentados por estos municipios en 2010, son prácticamente los mismos municipios los que se encuentran en las peores posiciones en el ámbito estatal, lo cual denota la escasa

²⁰⁹ Conforme al artículo 20 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán donde se establecen las facultades del Subcomité.

capacidad de las políticas sociales de los tres ámbitos de gobierno para superar las condiciones de pobreza estructural, pero sobre denota la nula coordinación entre niveles de gobierno para tratar de solucionar un problema evidente: el estancamiento de algunos municipios en la lucha contra la pobreza.

Dado el contexto de alta heterogeneidad en los niveles de pobreza, marginación y carencias sociales en Michoacán, la focalización de los programas sociales tiene un papel central. El programa Sí Alimenta forma parte de las políticas de corte asistencialista y protección social que tomaron fuerza en México a partir de los años 70 y atiende al segmento de población de adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad de los 113 municipios del Estado. Su implementación inició en 2003 y continúa hasta el ejercicio 2018, a excepción del año 2015 cuando no tuvo asignación presupuestal. Se trata de uno de los tres programas presupuestarios que actualmente implementa la dependencia estatal responsable de la política social.

Del análisis del Programa fueron identificadas algunas oportunidades de mejora, así como elementos entorno a la pregunta de investigación que orienta este proyecto. En principio, como se extrae del contraste de las distintas ROP del Programa, que los criterios de selección de la población objetivo (esenciales para la mejor focalización) han ido mejorando. Por ejemplo, en 2015 fueron introducidos los conceptos de “pobreza extrema” y “pobreza alimentaria” teniendo así definiciones claras, estables y medibles por parte del Coneval. Así mismo, que sean consideradas de manera explícita las Zonas de Atención Prioritaria definidas por el Coneval con base en mediciones e indicadores, además de que la situación de abandono a la que refería el criterio 2010, haya sido acotado de tal manera que refiere a los adultos mayores que no dependen de ningún familiar.

Una debilidad del programa es que no establece ninguna corresponsabilidad por parte de los beneficiarios. Si bien su diseño no prevé un esquema de transferencias condicionadas, el programa se fortalecería al contar

con corresponsabilidades explícitas que permitan incrementar el impacto del programa o simplemente mejorar su operación. Como apunta Welti-Chanes, “La legitimación de los programas de protección social pasa por la respuesta a una pregunta primaria: ¿Cuál es la responsabilidad individual y cuál la responsabilidad social en relación con la sobrevivencia de los viejos?”.²¹⁰

Por otro lado, como se identificó en el análisis del Programa, resalta que las ROP 2005 no prevén –al menos no de manera explícita- el cofinanciamiento por parte de los municipios, como sí se establece en las ROP 2010 y 2015. En estas últimas, se establece un financiamiento 75% estatal y 25% municipal. Un aspecto relevante es que, por acuerdo de cabildo, la Secretaría de Finanzas en el estado puede retener el monto de cofinanciamiento municipal. Se trata de recursos que tienen origen en recursos federales descentralizados. Tal práctica, si bien no puede definirse como de coordinación estado-municipio, contribuye -aunque de manera hasta cierto punto coercitiva- en la alineación y articulación de la política local en un contexto de concurrencia.

En materia de coordinación gobierno-municipio en el marco del Programa, se concluye que hasta cierto punto se replican los esquemas de subordinación vertical que se identificaron para el caso de las políticas federales (FAIS) en el capítulo anterior. Si bien como se mencionó anteriormente el marco normativo en materia de planeación –y en menor medida el de política social- habilitan diversos espacios para la coordinación gubernamental, Sí Alimenta tiene fortalezas de coordinación en la fase de implementación (integración de padrones y distribución por parte de Ayuntamientos), pero establece relaciones completamente verticales o de subordinación en la fase de diseño y asignación o distribución de recursos. En este sentido, una forma más transparente de asignación podría realizarse mediante la definición *ex ante* de una fórmula de distribución, sujeta a la

²¹⁰ Welti-Chanes, Carlos. Política social y envejecimiento. Revista Papeles de Población, Toluca , v. 19, n. 77, p. 25-59, septiembre de 2013. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140574252013000300005&lng=es&nrm=iso>. Accedido en 09 enero 2019.

disposición y capacidad de los Ayuntamientos para realizar el respectivo cofinanciamiento.

Como se ha señalado, la adecuada definición y focalización de la población objetivo es uno de los principales desafíos del programa tanto en la fase de diseño como en la de implementación. Es un Programa que, por su naturaleza, es susceptible de uso con fines político-electorales, además de que desde las ROP presenta algunos puntos claros de discrecionalidad como la escasa transparencia en los criterios de asignación por parte del organismo estatal responsable de la política social acerca de los criterios de distribución entre municipios o la definición difusa (no medible, no verificable) de los criterios de elegibilidad de beneficiarios.

Otro reto del Programa tiene que ver con la fase de evaluación. En términos generales, Michoacán presenta limitaciones importantes en este sentido, lo cual se evidencia en que en 2017 la entidad ocupó la posición 28 a nivel nacional en el Índice de Avance en Monitoreo y Evaluación, presentando las mayores oportunidades de mejora en el establecimiento de criterios técnicos (diagnóstico del problema, objetivos, alineación con planeación estatal, etc.) para la creación de nuevos programas sociales; transparencia en el presupuesto; y la prevalencia de aspectos de monitoreo y evaluación a los programas.

Para el caso de Sí Alimenta los retos de evaluación se identifican desde la definición de indicadores en las ROP: son señalados como indicadores de resultados algunos de monitoreo y seguimiento o bien, se trata de aspectos que per se tendría que cumplir el programa, como el establecimiento de un plazo normativo para la entrega de apoyos; no es establecido el método, frecuencia y variables con las que serán medidos los indicadores; no son incorporados indicadores de impacto. Lo anterior limita de origen la realización de evaluaciones sistemáticas que contrasten las condiciones iniciales de la población y de los mecanismos causales por los cuales el programa contribuye en la reducción de indicadores de marginación y pobreza en los adultos mayores.

Lo anterior deja de manifiesto que ante la inexistencia de coordinación entre los distintos niveles de gobierno involucrados en la política social, se imposibilita el establecimiento de indicadores que den cuenta del avance, resultados e impacto del programa. No es factible construir indicadores sin conocer directamente de las autoridades municipales la magnitud y particularidades de la problemática que se desea atender.

Por otro lado, en relación con la idoneidad de las asignaciones presupuestales del Programa para incidir en la situación de pobreza de adultos mayores, fue elaborada una distribución normativa entre municipios con base en tres variables (porcentaje de adultos mayores del municipio en situación de pobreza, porcentaje de adultos mayores del municipio en situación de pobreza extrema y porcentaje de adultos mayores del municipio con carencias en alimentación), la cual fue contrastada con la distribución de recursos que realizó el gobierno del estado a través de la SEDESOH.

La conclusión general es que en las asignaciones presupuestales tiene importante incidencia el tamaño del municipio y no necesariamente en la concentración de población adulta o su condición de marginación y pobreza. De hecho, lo que se identifica es que las asignaciones entre municipios son regresivas, particularmente cuando se trata de los municipios que más reciben y que menos reciben recursos. Así mismo, que de entre las tres asignaciones normativas propuestas, la que incorpora la variable pobreza extrema guarda una relación más cercana con la efectivamente realizada en ambos periodos.

Así, se extrae que es posible que la variable pobreza extrema haya sido considerada en combinación con otros factores como el tamaño del municipio (de tal manera que se asignaran más recursos a los municipios con más población y posiblemente a los que contaban con más recursos para cofinanciamiento) u otros componentes discrecionales. Entre las variables discrecionales, fueron analizados

los factores político-electorales a partir de la alineación o yuxtaposición del partido en el gobierno municipal respecto al del gobierno estatal.

Los resultados indican que, si bien el principal factor que contribuye a explicar la distribución de recursos es el tamaño del municipio, hay una tendencia hacia la mayor concentración en los municipios políticamente alineados. De hecho, algunos municipios que concentran más recursos y están alineados, presentan menores proporciones de carencias. Es particularmente relevante que los municipios que más reciben recursos no son los que tienen las peores condiciones de marginación y pobreza. Por ejemplo, de entre los 30 municipios con mayor asignación en 2013, sólo 5 contaban con los mayores niveles de adultos mayores en pobreza extrema.

La tendencia descrita tiene dos posibles explicaciones no necesariamente excluyentes: por un lado, que la toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestales haya estado orientada a la priorización de la pobreza urbana sobre la pobreza rural (por ello la decisión de beneficiar en mayor medida a los municipios más grandes); o bien, que se cumple la hipótesis teórica respecto a que se esperarían mayores asignaciones en territorios con mayor concentración de población debido al mayor tamaño del electorado. Cualquiera sea el caso, el Programa resulta en una inconsistencia de diseño al no focalizar los municipios con mayores concentraciones de adultos mayores en situación de pobreza respecto al total de la población municipal, derivado conforme a lo aquí expresado, por una falta de coordinación entre gobierno local y ayuntamientos desde la etapa del diseño de la política.

5.7 Conclusiones preliminares

Podemos concluir en el presente capítulo, una vez revisados los mecanismos de coordinación que se establecen desde el marco normativo en el Estado de Michoacán, que el diseño del Sistema Estatal de Desarrollo Social tiene un sesgo importante hacia la toma de decisiones en el ámbito del Ejecutivo Estatal, restándole participación significativa a los municipios. Si bien el sistema es un instrumento de gestión y coordinación de la política social en Michoacán, puede traducirse en un mecanismo de planeación/alineación, pero también de establecimiento de relaciones de control y subordinación de gobiernos municipales respecto al gobierno estatal, de manera análoga al Sistema Nacional de Política Social.

Por otro lado, para analizar las relaciones de coordinación subnacional, fue tomado el programa Sí Alimenta como referente de un programa de diseño estatal e implementación municipal. De ese análisis se observa que en materia de coordinación gobierno-municipio, en buena medida se replican los esquemas de jerarquización entre niveles de gobierno como los identificados para el caso del FAIS en el contexto federal. Independientemente de los mecanismos de coordinación planteados desde el Sistema Estatal de Desarrollo Social, Sí Alimenta tiene fortalezas de coordinación en la fase de implementación (integración de padrones y distribución por parte de Ayuntamientos), pero establece relaciones completamente verticales o de subordinación en la fase de diseño y asignación o distribución de recursos. En este sentido, una forma más transparente de asignación podría realizarse mediante la definición *ex ante* de una fórmula de distribución, sujeta a la disposición y capacidad de los Ayuntamientos para realizar el respectivo cofinanciamiento.

Los resultados indican que, si bien el principal factor que contribuye a explicar la distribución de recursos es el tamaño del municipio, hay una tendencia hacia la mayor concentración en los municipios políticamente alineados,

resultando paradójicamente que los municipios que más reciben recursos no son los que tienen las peores condiciones de marginación y pobreza, lo cual podría tener dos explicaciones: que la toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestales haya estado orientada a la priorización de la pobreza urbana sobre la pobreza rural; o bien, que se cumple la hipótesis teórica respecto a que se esperarían mayores asignaciones en territorios con mayor concentración de población debido al mayor tamaño del electorado.

Con los elementos anteriores quedan de manifiesto algunos elementos del sistema federal mexicano, que por sus antecedentes de sistema presidencialista y partido hegemónico tiene una alta tendencia a la centralización de las políticas y los recursos. A ello se suma que el proceso de descentralización ha sido tropezado y discontinuo, pues no ha sido acompañado de instrumentos normativos, ni asignaciones presupuestales que garanticen condiciones equilibradas de coordinación y negociación entre niveles de gobierno. No es posible construir indicadores relevantes sin la coordinación Estado-municipios para la mejor comprensión de la magnitud y particularidades de la problemática que se desea atender.

CONCLUSIONES FINALES

En esta investigación fueron analizados los problemas de coordinación entre ámbitos de gobierno en concurrencia de facultades. Específicamente, fueron revisadas la distribución de competencias y la coordinación en materia de política social sobre el combate a la pobreza al tratarse de un asunto de política en el que concurren los tres ámbitos de gobierno en México.

La coordinación y concurrencia son premisas fundamentales del modelo federal. En este tipo de modelos se trata de un mecanismo complejo que tiene una doble dimensión: horizontal y vertical. Coincidiendo en que los incentivos para la coordinación existen o son mayores, en tanto los resultados de ésta se encuentren alineados a los intereses dominantes de las estructuras organizacionales del poder.

La revisión de diversos instrumentos y teorías, como la teoría de juegos, la perspectiva de redes, la visión sociológica, la teoría organizacional -con valores e intereses diferenciados-, o las ideas de la Nueva Gerencia Pública nos han brindado un marco conceptual y teórico para entender los procesos y los problemas que surgen en los procesos de coordinación y concurrencia.

En el contraste de relaciones de coordinación, se tomaron como referentes los modelos de coordinación planteados por Covarrubias y Cabrero. El primero, refiere a la prevalencia de un gobierno central en el que participan de manera equilibrada los tres ámbitos de gobierno para la toma de decisión en temas comunes como las facultades concurrentes; la necesidad de mecanismos articuladores -de preferencia permanentes- entre gobiernos; y, la articulación política de la sociedad civil. Por otro lado, fue considerado como referente el gobierno multinivel propuesto por Cabrero. En oposición a escenarios que establecen relaciones jerárquicas o de “regulación dura” entre ámbitos de gobierno, tal propuesta considera bajos niveles de centralización en el diseño de las políticas y elevados niveles de coordinación gubernamental.

La coordinación gubernamental se estableció, entonces, como un mecanismo para eficientar la actividad gubernamental, evitando redundancias en los procesos administrativos sin que necesariamente existan relaciones de subordinación entre ámbitos de gobierno. Como se extrae de los distintos capítulos de la investigación, lo anterior cobra especial relevancia en presencia de facultades concurrentes. La coordinación gubernamental en concurrencia de facultades es objeto de estudio en tanto prevalezca un "área gris" entre el marco normativo, el sistema político y los elementos técnicos del proceso de políticas públicas.

Como se estableció en el Capítulo 1, son múltiples los factores que pueden contribuir a explicar la intensidad y direccionalidad de las relaciones de coordinación. Sin embargo, la investigación se centró en tres variables: marco jurídico, asignaciones presupuestales y factores políticos.

La hipótesis al respecto fue que en el contexto federal, la atención a los problemas públicos concurrentes debe atenderse mediante reglas claras y marcos jurídicos completos que den certidumbre a las intervenciones de cada ámbito de gobierno. Cuando ello no sucede, y en su lugar prevalecen marcos normativos difusos e incompletos, entonces se activan otros mecanismos de coordinación relacionados con asignaciones presupuestales, las cuales, a su vez, son incididas por factores político-electorales. En términos generales, se concluye que el mecanismo causal propuesto se cumple para el caso de la política social mexicana, aunque con distintos matices como se expone a continuación.

Del análisis documental de la política social federal, se extrae que su diseño institucional o normativo configura los mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales (particularmente los estatales) como entes desconcentradores (versus descentralizadores) o implementadores de los programas presupuestarios y las estrategias de desarrollo social. Como se señaló en el Capítulo tres, los espacios para la coordinación se concretan en

espacios de subordinación de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno federal, cuestión que se evidencia en la configuración del Sistema Nacional de Desarrollo Social, los planes nacionales de desarrollo y los planes sectoriales. En este contexto, las transferencias asignadas a través de los Ramos 28 y 33 han habilitado importantes espacios para la coordinación gubernamental y la autonomía subnacional, si bien enfrentan importantes desafíos en materia de control, fiscalización y evaluación de resultados e impactos.

Desde el marco normativo federal, la política social comprende un amplio rango de acciones para solucionar problemas públicos relacionados con el acceso a servicios educativos, de salud, a la alimentación nutritiva, vivienda, disfrute de medio ambiente sano, acceso al trabajo y la seguridad social. En términos generales, la política social se ha clasificado en políticas de desarrollo social y de protección social. En un contexto de Estado de Bienestar y de compromisos con instancias internacionales, las políticas de protección social han cobrado gran relevancia en México en los últimos 30 años. Con base en el análisis de la política social en México, fue posible identificar tres modelos o tendencias que coexisten en la política social: por un lado, los modelos de asistencia social liberal o residual; por otro, el modelo conservador-corporativista que implica la provisión de derechos amplios generalmente financiados por los individuos; y, más recientemente, la tendencia hacia la universalización de servicios sociales.

No obstante la diferenciación "en el margen" de las políticas sociales federales, los últimos tres sexenios se caracterizan por una orientación hacia enfoques de formación de capacidades, protección social y generación de oportunidades que aumenten el ingreso. Lo anterior ha provisto de relativa estabilidad el diseño y orientación de las políticas sociales federales, contribuyendo en avances en materia de medición de pobreza y evaluación de resultados e impactos.

Del análisis del Sistema Nacional de Política Social delimitado en la LGPS, se concluye que en el marco del Sistema las atribuciones exclusivas y concurrentes son mayormente definidas. Sin embargo, no hay una definición clara de los mecanismos de coordinación –señalados como “permanentes” en el art. 38 de la LGPS- para el caso de las atribuciones concurrentes. Actualmente, no existe ningún documento que configure formalmente las relaciones de coordinación en el marco del Sistema, por lo que su generación puede concretarse en un instrumento que contribuya a fortalecer las relaciones de cooperación y la mejor definición de competencias en un contexto de concurrencia. Tal documento debería establecer y clarificar las competencias de cada ámbito de gobierno, la operatividad de los mecanismos de coordinación, así como los vínculos explícitos entre el Sistema Nacional de Política Social y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el marco actual, destaca que la posibilidad de concurrencia es establecida para aquellas prioridades establecidas en la Política Nacional de Desarrollo Social, la cual, en términos prácticos, es la definida por el gobierno central. En este sentido, lo que se identifica es una tendencia hacia prácticas intergubernamentales de tipo jerárquico, las cuales son establecidas a partir de la celebración de convenios de coordinación federación-gobiernos subnacionales. Este tipo de relación es establecida tanto para el caso del ejercicio de recursos de origen federal como los descentralizados.

En este contexto, la coordinación de tipo jerárquico contribuye a la alineación de la política social a lo largo del territorio nacional, al condicionarse las asignaciones presupuestales a la atención de ciertas prioridades nacionales y al estar obligadas las entidades federativas a mantener alineados sus sistemas estatales de planeación a los preceptos de la LGDS. No obstante, tal coordinación jerárquica limita la capacidad de los gobiernos estatales para atender problemas públicos locales y las posibilidades de colaboración entre ámbitos de gobierno. Esto último debido a que si bien la LGDS establece la posibilidad de que las entidades y municipios promuevan la celebración de convenios, ésta es una

atribución exclusiva del gobierno central, estableciéndose como una posibilidad unidireccional-jerárquica. Como sugiere la hipótesis de esta investigación, coexisten instrumentos normativos que incentivan la coordinación en presencia de facultades concurrentes -en este caso de política social-, pero también los que originan traslapes, duplicidades y competencia entre gobiernos sin mayor incidencia en el bienestar público.

Lo anterior se refuerza en el análisis del FAIS realizado en el Cuarto capítulo. En consonancia con la configuración de la política social federal, este instrumento de política describe una tendencia de federalismo jerárquico, en la que el gobierno central funge como controlador y fiscalizador, no como regulador a distancia como sugiere la literatura. Configura relaciones de subordinación de tipo agente-principal, alejándose del planteamiento teórico de gobierno multinivel que establece baja centralidad en el diseño de políticas públicas y elevados niveles de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.

Se fortalece el argumento de la alta centralización del sistema federal mexicano, toda vez que los principales problemas que el gobierno central identifica en relación con el FAIS, son de ejecución, fiscalización y rendición de cuentas: no de coordinación y concertación de acciones a propósito de la concurrencia de los tres gobiernos en la solución de problemas sociales como la pobreza y el rezago social. Éstos últimos, definidos como problemas complejos que rebasan límites territoriales y jurisdiccionales, y que adquieren características endémicas que implican soluciones diferenciadas de política pública.

Con base en el análisis de las asignaciones presupuestales del FAIS a las entidades federativas en el periodo 2003-2016 para las 31 entidades federativas, se obtuvo que si bien no con una tendencia unívoca, la variable yuxtaposición si tiende a influir en los recursos transferidos desde el gobierno federal a los gobiernos subnacionales. Michoacán no aparece en el listado de crecimientos mayores al 3%, a pesar de ser un estado con índices de pobreza significativos.

En el caso de Michoacán -y seguramente de otros estados- también se ha mostrado que no se publican los calendarios de ministración, lo que da espacio para la negociación informal y política.

Cabe destacar que el gobierno federal ha planteado diversos mecanismos de control y fiscalización para los recursos del FAIS ejercidos en los gobiernos subnacional. Sin embargo, ello no ha logrado consolidar mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas, ya que no existen bases de datos públicos, en formatos abiertos, que permitan dar seguimiento puntual de los recursos al nivel de obra prácticamente al tiempo que están siendo ejecutados los recursos.

Del mismo modo, se fortalece el argumento del distanciamiento del federalismo "normativo" respecto al de facto en tres principales sentidos: por un lado, la coexistencia de marcos jurídicos de carácter centralizador que coexisten con el creciente poder y grado de exigencia de estados y municipios; por otro, las jurisdicciones traslapadas o difusas; y, por otro, la falta de competencias reales (respaldadas jurídica y presupuestalmente).

Cuando se analizó el caso del FISM Michoacán se encontraron resultados similares, pues se identificó una tendencia hacia la mayor asignación en presencia de alineación política del gobierno estatal respecto al municipal, sin embargo, las tendencias no son tan claras como a nivel federal. En el caso de Michoacán al no ser publicados calendarios de ministración, cabe inferir que la efectiva transferencia de recursos es utilizada como un mecanismo de presión del gobierno estatal respecto a los gobiernos municipales. Se trata de elementos que en contextos de democracias poco consolidadas facilitan la incorporación de intereses político-electorales en la actividad gubernamental. Tales relaciones clientelares se concretan en apoyo, lealtades, favores y votos.

Entonces, se puede argumentar que las relaciones de coordinación/competencia y choque entre ámbitos de gobierno se configuran por la búsqueda

de control por parte del gobierno federal y la búsqueda de autonomía por parte de los gobiernos locales para adecuar el programa federal a sus necesidades. Ello considerando que también tiene buena incidencia la yuxtaposición política. Lo anterior, debido a que es el sistema de partidos y las prácticas clientelares los que por antonomasia habilitan el acceso a los cargos públicos. Por un lado existen mayores incentivos para que los tomadores de decisión mantengan alineación y lealtad respecto a sus respectivos partidos políticos. Por otro, cuando no existe tal alineación pero sí incentivos -intereses- para que los gobiernos se coordinen y cooperen, se esperarían mayores esfuerzos de conciliación y negociación. Lo anterior cobra especial relevancia en contextos de subordinación entre ámbitos de gobierno.

En este sentido, la modificación de la fórmula de asignación del FAIS que incorpora el esfuerzo compensatorio para la reducción de pobreza puede ser un incentivo para la reducción de pobreza y el rezago social, pero éste se ve mermado por la escasa duración de las administraciones municipales (reducidas en términos operativos por procesos de aprendizaje al inicio y procesos de ajuste al final de la gestión). Así, la iniciativa de coordinación/ búsqueda de recursos por parte de los gobiernos municipales -principalmente- y estatales estaría dada por la posibilidad de acceder a mayores recursos. Un elemento que se vislumbra como alternativa para reducir tales relaciones de subordinación tiene que ver con los incentivos para la mayor autonomía financiera de los gobiernos locales, como una forma de contrarrestar la tendencia general de que las asignaciones presupuestales son, al mismo tiempo, incentivo para la coordinación e instrumento de jerarquización entre ámbitos de gobierno.

Se identifica la necesidad de plantear estrategias de mediano y largo plazos, las cuales permitan generar nuevos mecanismos de coordinación y concertación de acciones que superen los periodos municipales de gestión. Se trata de un área de oportunidad en materia de coordinación, pues de generarse se tendría mayor posibilidad de incidir en los problemas públicos en materia social.

No obstante, en este contexto, dados los incentivos que tienen los gobiernos locales, la tendencia es hacia la cooperación/subordinación respecto a los requerimientos del gobierno central. En este sentido, una mejora de política pública podría estar orientada a la existencia de bases de datos públicas y en formatos abiertos que permitan dar seguimiento puntual a los recursos a nivel de obra pública prácticamente al tiempo que están siendo ejecutados los recursos. Podría tratarse de una iniciativa del gobierno central que de manera automática obligue a los gobiernos subnacionales a adoptar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, como resultado del análisis de la política social de Michoacán -como caso de política local- también se extraen algunas conclusiones respecto a los mecanismos de coordinación y cómo es que éstos son afectados por las variables de interés. Los elementos normativo/ jurídicos para el caso de estudio han tenido alta inestabilidad en el periodo 2003-2017, concretándose en una gran cantidad de cambios institucionales, presupuestales y organizacionales en la dependencia estatal responsable de la política social. En este sentido, se concluye que las relaciones gobierno estatal-municipales no son fuertemente explicadas por elementos formales, pues se esperaría la mayor coordinación gubernamental en escenarios de relativa estabilidad institucional y por tanto de mayor certidumbre.

Lo anterior, no obstante que en términos generales se infirió que Michoacán cuenta con instrumentos jurídicos robustos y que habilitan diversos espacios de coordinación en materia de planeación y política social. Si bien las relaciones de coordinación o de concurrencia no son establecidas desde la Constitución local, en la normativa de planeación se configuran diversos mecanismos de coordinación que -al menos desde el marco formal- incentivan la coordinación y son respetuosos de la autonomía gubernamental local. En este sentido, es relevante la frecuente advertencia acerca de la actuación coordinada de cada ámbito de gobierno en el marco de sus atribuciones.

Tanto el gobierno estatal como los gobiernos municipales tienen un margen razonable de disposiciones "habilitadoras" de mecanismos de coordinación y cooperación entre ellos, con la federación e incluso con gobiernos estatales y municipales de otras entidades federativas. Se trata de un marco normativo que establece dimensiones genéricas de coordinación con un amplio margen de actuación e implementación en función de los objetivos de política de los respectivos ámbitos de gobierno. En este contexto es fundamental que los gobiernos municipales exploten sus atribuciones y las posibilidades de coordinación y concurrencia que se habilitan desde el marco normativo de planeación, pues como se ha revisado, la inercia del funcionamiento del sistema federal es hacia la subordinación de los gobiernos estatales respecto al gobierno central y a su vez, de los gobiernos municipales respecto al gobierno estatal.

Si bien el marco normativo de planeación plantea posibilidades de coordinación y cooperación loables, éstas son acotadas en el diseño de política social. Como se extrae del Capítulo 5, el diseño del Sistema Estatal de Desarrollo Social tiene un sesgo importante hacia la toma de decisiones en el ámbito del Ejecutivo Estatal, restándole participación a los municipios. Si bien el sistema es un instrumento de gestión y coordinación de la política social en Michoacán, puede traducirse en un mecanismo de planeación/alineación, pero también de establecimiento de relaciones de control y subordinación de gobiernos municipales respecto al gobierno estatal, de manera análoga al Sistema Nacional de Política Social.

Por otro lado, para analizar las relaciones de coordinación subnacional, fue tomado el programa Sí Alimenta como referente de un programa de diseño estatal e implementación municipal. De ese análisis se observa que en materia de coordinación gobierno-municipio, en buena medida se replican los esquemas de subordinación vertical que se identificaron para el caso del FAIS en el contexto federal. Independientemente de los mecanismos de coordinación planteados desde el Sistema Estatal de Desarrollo Social, Sí Alimenta tiene fortalezas de

coordinación en la fase de implementación (integración de padrones y distribución por parte de Ayuntamientos), pero establece relaciones completamente verticales o de subordinación en la fase de diseño y asignación o distribución de recursos. En este sentido, una forma más transparente de asignación podría realizarse mediante la definición *ex ante* de una fórmula de distribución, sujeta a la disposición y capacidad de los Ayuntamientos para realizar el respectivo cofinanciamiento.

Entre las variables discrecionales, fueron analizados los factores político-electorales a partir de la alineación o yuxtaposición del partido en el gobierno municipal respecto al del gobierno estatal. Los resultados indican que, si bien el principal factor que contribuye a explicar la distribución de recursos es el tamaño del municipio, hay una tendencia hacia la mayor concentración en los municipios políticamente alineados. De hecho, algunos municipios que concentran más recursos y están alineados, presentan menores carencias. Es particularmente relevante que los municipios que más reciben recursos no son los que tienen las peores condiciones de marginación y pobreza. Por ejemplo, de entre los 30 municipios con mayor asignación en 2013, sólo 5 contaban con mayor concentración de adultos mayores en pobreza extrema.

La tendencia descrita tiene dos posibles explicaciones no necesariamente excluyentes: por un lado, que la toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestales haya estado orientada a la priorización de la pobreza urbana sobre la pobreza rural (por ello la decisión de beneficiar en mayor medida a los municipios más grandes); o bien, que se cumple la hipótesis teórica respecto a que se esperarían mayores asignaciones en territorios con mayor concentración de población debido al mayor tamaño del electorado. Cualquiera sea el caso, el Programa resulta en una inconsistencia de diseño, al no focalizar los municipios con mayores concentraciones de adultos mayores en situación de pobreza respecto al total de la población municipal.

Lo anterior adquiere importancia si se considera que sistemáticamente, la política social ha sido una prioridad de política pública según los planes estatales de desarrollo. Asimismo, prevalece una tendencia hacia las políticas de asistencia y protección social, como Sí Alimenta, el único programa que cuenta con cierta trayectoria en el ámbito estatal. Del análisis de este programa se extraen algunas conclusiones generales:

- i) Es uno de los pocos programas a nivel estatal que cuenta con ROP, aspecto que favorece la institucionalización de la política pública y reduce –no elimina– la probabilidad de que el programa sea cooptado;
- ii) Los criterios de selección de la población objetivo han ido mejorando –como se observa a partir de la contrastación de las ROP–, en la medida en que éstos han incorporado conceptos elementales como “pobreza alimentaria” o “pobreza extrema”, tomando en consideración criterios del CONEVAL;
- iii) No obstante lo anterior, la selección de la población objetivo es uno de los principales retos del programa, toda vez que se trata de un programa vulnerable al uso con fines político electorales, lo que se agrava si se considera que no hay criterios claros y medibles en relación con la distribución entre municipios y en relación con la selección de beneficiarios;
- iv) Los denominados “casos especiales” en el marco del programa pierden intención debido a que no existen criterios claros de selección y medición de impactos en las localidades focalizadas;
- v) Una debilidad del programa radica en que no establece ninguna corresponsabilidad por parte de los beneficiarios;
- vi) El programa implica el cofinanciamiento y operación conjunta por parte de los Ayuntamientos, lo que fortalece los mecanismos de coordinación entre ámbitos de gobierno;

- vii) Las asignaciones presupuestales (distribución de los recursos del programa entre municipios) son regresivas: no necesariamente se beneficia a los municipios con mayor concentración de adultos mayores, ni de adultos mayores en condición de pobreza. Es posible que la variable pobreza extrema haya sido considerada en combinación con otros factores como el tamaño del municipio (de tal manera que se asignaran más recursos a los municipios con más población y posiblemente a los que contaban con más recursos para cofinanciamiento) u otros componentes discrecionales;
- viii) El programa no cuenta con indicadores claros, medibles y verificables, por lo que sus mecanismos de monitoreo y evaluación se limitan de origen.

En términos generales, en el programa Sí Alimenta se observan oportunidades de mejora relacionadas con algunos preceptos básicos de la orientación hacia las políticas propuesto por Laswell, de tal manera que exista una correlación directa entre el mecanismo causal propuesto y el problema público en el que incide. Así mismo, se hace necesario robustecer el programa con base en sistemas de planeación, información y bases técnico-científicas como principal soporte del argumento causal.

Con los elementos anteriores quedan de manifiesto algunos elementos del sistema federal mexicano, que por sus antecedentes de sistema presidencialista y partido hegemónico tiene una alta tendencia a la centralización de las políticas y los recursos. A ello se suma que el proceso de descentralización ha sido tropezado y discontinuo, pues no ha sido acompañado de instrumentos normativos, ni asignaciones presupuestales que garanticen condiciones equilibradas de coordinación y negociación entre niveles de gobierno.

Finalmente, a partir de los análisis de esta investigación, se refuerzan algunas premisas destacadas desde el marco metodológico y a lo largo de la investigación:

- Existen limitaciones y duplicidades de responsabilidades legales que interfieren en el desarrollo de una adecuada coordinación intergubernamental en materia de facultades concurrentes.
- La coordinación entre los distintos niveles de gobierno es dominada por el gobierno central, dificultando la implementación de visiones y políticas públicas locales.
- Los modelos de política pública para el desarrollo social y el combate a la pobreza han resultado limitados e ineficaces, sin permitir la participación equilibrada de los distintos niveles de gobierno.
- Los programas federales de combate a la pobreza y el rezago social no consideran componentes endémicos del desarrollo y se han impuesto mediante mecanismos de control y regulación -en menor medida-.
- Existen modelos alternativos de coordinación institucional y concurrencia gubernamental que pueden incidir en la mayor eficacia y eficiencia de las políticas sociales implementadas en el contexto federal, como los gobiernos multinivel.
- Uno de los principales desafíos en presencia de concurrencia de facultades, es el establecimiento de incentivos claros que promuevan la coordinación para la consecución de objetivos comunes. Ello permea tanto las bases normativas y jurisprudenciales, como el sistema político en general.
- Como sugiere la teoría económica, la mayor eficiencia de las relaciones de coordinación está incidida de manera importante por la repetición de relaciones de colaboración. Esto es, en la medida en que los agentes gubernamentales tengan mayores espacios de negociación, colaboración y conciliación, más probabilidades habrá de que la colaboración se dé de manera equilibrada.

- La perspectiva teórica de redes contribuye a comprender las relaciones políticas entre ámbitos de gobierno, en la medida en que son establecidos vínculos de carácter informal que son difícilmente acotados a partir del derecho administrativo o el marco jurídico.

En otras palabras, para el caso mexicano opera, en términos normativos, un modelo de autoridad traslapada donde existen espacios de facultades concurrentes y gobiernos autónomos. Sin embargo, en la práctica se describe un modelo de autoridad inclusiva: relaciones de autoridad jerárquica en el que el gobierno central busca acrecentar sus ámbitos de poder y control.

La falta de claridad en la distribución de competencias en materia de política social entre órdenes de gobierno ha provocado que existan programas estatales y municipales que no se complementan con los federales, sino que se traslapan. El reto radica en la búsqueda continua de coordinación interinstitucional, dado que su ausencia es costosa y lograrla implica voluntad política e inversión en términos de recursos financieros, humanos y materiales de los gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Alburquerque, Ayuzabet de la Rosa y Contreras Manrique, Julio César, “El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales”, *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, 2007, vol. 3, núm. 2.
- Alexander Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo. Un estudio de los procesos de decisión en las organizaciones administrativas*, 4a. ed., trad. De Amando Lazaro Ros, Buenos Aires, Aguilar Argentina, 1982.
- Amparo Casar, María Amparo, *Sistema político mexicano*, México, Oxford, 2010.
- _____ y Maldonado, Claudia, “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 207, noviembre 2008.
- Arellano Gault, David (coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.
- Auyero, Javier (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997.
- Barajas, Gabriela, “Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales”, *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, Venezuela, año 7, núm. 20, 2002. Consultado en: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/9554/9541>, el 04 de noviembre de 2017.
- Bardach, Eugene., “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.
- _____, *The implementation game*, Cambridge, MIT Press, 1977.

- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- Brachet-Márquez, Viviane, “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive”, en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”, *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 197, septiembre 2007.
- Caminal, Miguel, “El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional”, citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal coordinado*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.
- Cleary, Mathew. “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, 1 semestre de 2003.
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal coordinado*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.
- Dahl, R. A., “Who Governs? Democracy and Power in an American City”, citado por Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las administraciones públicas, 1994.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo. Primer curso*, 3ra.ed., México, Limusa, 2010.
- Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 2002, vol. III, núm. 11, consultado en: <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/212067ACT203.pdf>, el 04 de noviembre de 2017.

- Eisenhardt, Kathleen M., "Agency Theory: An Assessment and review", *The Academy of Management Review*, New York, vol. 14, núm. 1, enero de 1989.
- Elías Gutiérrez, Sergio, "Centralismo Político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano", en Castañeda, Fernando (coord.), *Escenarios de la Democratización. El Debate Nacional*, Tomo 2, México, UNAM-Diana, 1998.
- Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, SEGOB/SECUM/INEHRM/ IJJ-UNAM, 2016.
- Franco Parrillat, Gerardo y Canela Gamboa, Fabiola, "Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos", *Revista Opera*, Bogotá, núm. 18, enero-junio 2016.
- Gerring, John, *Case study research. Principles and practices*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- Giugale, Marcelo M. (ed.) et al., *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, DC, World Bank, 2000.
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Oxford, 2000.
- Gordon, David, "La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla", en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- Gortari Rabiela, Hira de, "El federalismo en la construcción de los estados", en Rodríguez O., Jaime E. (ed.), *México in the age of democratic revolutions. 1750-1850*, USA, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Guerrero Orozco, Omar, "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", *Revista de Administración y Desarrollo*, Santa Fé de Bogotá, núm. 29, diciembre 1991.
- Hernández Trillo, Fausto y Jarillo Rabling, Brenda, "Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México", *Estudios económicos*, México, D.F., vol. 22, núm. 2, julio-diciembre 2007.

- Ibarra Salazar, Jorge, “Fundamentos de la nueva fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en México”, *El trimestre económico*, México, vol. 85, núm. 337, abril-junio de 2018.
- J. Miller, Gerald y Yang, Kaifeng, *Handbook of Research Methods in Public Administration*, 2a. ed., Nueva York, CRC Press, 2008.
- Lafourcade, Oliver *et al.*, *Mexico: A comprehensive development agenda for the new era*, Washington, DC, World Bank, 2001.
- Lasswell, Harold D., “La orientación hacia las políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de la administración pública. Colección de antologías de política pública*, México, M.A. Porrúa, 1951.
- Le Galès, Patrick, en Cabrero Mendoza, Enrique, “De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”, *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 197, septiembre 2007.
- Levine, David M., David F. Stephan, Timothy C. Krehbiel & Mark L. Berenson, *Statistics for Managers Using Microsoft Excel*, Fifth Edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2008.
- Lewis, Oscar, “The culture of the vecindad in Mexico City: Two case studies”, citado por Adler de Lomnitz, Larissa, *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI, 2003.
- López-Alonso, Moramay, *Estar a la altura. Una historia de los niveles de vida en México 1850-1950*, trad. de Marcela Pimentel y Lusarreta, México, Fondo de la Cultura Económica, 2015.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, “La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina”, *América latina hoy*, 1997, núm. 16, consultado en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2107/2162>.
- Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Primer curso*, 6ª. Ed., México, Oxford, 2011.
- Matute González, Carlos F. y Valls Hernández, Sergio A., *Nuevo derecho administrativo*, 4a. ed., México, Porrúa, 2014.

- Millán Valenzuela, René, De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social, *Perfiles Latinoamericanos*, México, 1995, núm. 6, junio.
- Miller Moya, Luis Miguel, “Coordinación y acción colectiva”, *Revista Internacional de Sociología* (RIS), Córdoba, 2007, vol. LXV, núm. 46, enero-abril.
- Mishra en Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, Universidad Autónoma de México- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2002.
- Minor Campa, Enrique E. y Lima Lima, Martín, “La utilidad de la información estadística oficial en la medición de la pobreza en México”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, México, vol. 3, núm. 1, enero-abril de 2012, consultado en: http://www.inegi.org.mx/rde/RDE_05/doctos/rde_05_art2.pdf, el 03 de noviembre de 2017.
- Morton, Grodzins, “The American System: A New Governments in the United States”, citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal coordinado*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.
- Navarro Chávez, J. César Lenin y Vargas Uribe, Guillermo, “La marginación por regiones en el Estado de Michoacán”, en Muro González, Víctor Gabriel (coord.), *Estudios Michoacanos VI*, Zamora, Michoacán., El Colegio de Michoacán, 1995.
- North, Douglas, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, Fondo de la Cultura Económica, 2006.
- Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, Universidad Autónoma de México- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2002.
- Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1973.
- Pasquino, Gianfranco. “Naturaleza y Evolución de la disciplina” en *Manual de Ciencias Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

Peters, Guy, "Managing horizontal government. The politics of coordination", citado por Cabrero Mendoza, Enrique, "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública*, México, núm. 197, septiembre 2007.

_____, "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal coordinado*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.

Picó López, Josep, *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Madrid, Siglo XXI, 1987.

Ramones, Fernando y Prudencio Daniel, "Los efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México", *Región y sociedad*, Hermosillo, vol. XXVI, núm. 60, mayo-agosto de 2014.

Reyes Tepach, Marcial, "La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano", *Dirección de servicios de investigación y análisis de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados*.

Rober Stocker, "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas", en Luis F. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa.

Rodríguez Cabrero en Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, Universidad Autónoma de México- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2002.

Roger Lawrence, Paul y William Lorsch, Jay, en Cabrero Mendoza, Enrique, "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 197, septiembre 2007.

Schechter, Stephen L., "Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos", citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El*

- problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal coordinado*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.
- Shepsle, Kenneth A. y Boncheck, Mark S., *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*, Nueva York, W. W. Norton, 1997.
- Sour, Laura y Ortega Jorge, "Marco Institucional formal del FAIS y del FAM en México", *Documento de trabajo- Centro de Investigación y Docencia Económicas*, México, núm. 210, noviembre 2008.
- Subirats, Joan *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.
- Soria Romo, Rigoberto, *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, México, 2004.
- Tesis 2a. CLXX/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000.
- Tesis P./J. 75/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009.
- Tesis 31, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.I, julio de 2009.
- Tesis P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002.
- Tesis 31, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. I, febrero de 2010.
- Tesis 2a. LXXXI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010.
- Tesis P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002.
- Tesis P./J. 5/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010.
- Tesis P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2011.

- Tesis 2a. LXXXI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010.
- Tesis P./J. 7/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, febrero de 2000.
- Tesis: 1a. LXI/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, agosto de 2001.
- Tesis P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011.
- Tesis P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011.
- Ugalde, Vicente, "*Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano*", en Méndez, José Luis (coord.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- Valadés Ríos, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2005.
- Varian, Hal R., *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, 5a. ed., Barcelona, Antoni Bosch, 1999.
- Ward, M. Peter et al., *New Federalism and State Government in México: Bringing the States Back in*, Texas, The University of Texas at Austin, 1999.
- Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1922.
- Wilson, Woodrow, "El estudio de la administración", en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (comp.), *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1999.
- Woldenberg, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Editorial Cal y Arena, México. 2006.
- Wright, Deils S., "Public Administration and models of governance: federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management in the United States of América", citado por Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado*

Federal coordinado, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.

Fuentes electrónicas

Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de febrero de 2014, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31481/Acuerdo_Modificatorio_Lineamientos_FAIS_2014_0513.pdf, el 29 de marzo de 2018.

Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de la vertiente Canasta Básica Alimentaria, del programa de atención a los adultos mayores en condiciones de pobreza del estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, 08 de septiembre de 2005.

“Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México, D.F., consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Analisis_Recurso_FAIS_2015.pdf, el 20 de enero de 2018.

Analíticos Presupuestarios PEF, Secretaria de Hacienda y Crédito Público 2005, 2010 y 2016 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2015, DOF, 23-12-2014.

Analíticos Presupuestarios PEF, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2010, 2012, 2014 y 2016.

Analíticos Presupuestarios PEF, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2010 y 2016.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2015.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

“Coneval: se rescatará medición de la pobreza y se ampliará la ENIGH”,
<https://www.eleconomista.com.mx/economia/Coneval-se-rescatara-medicion-de-la-pobreza-y-se-ampliara-la-ENIGH-20170825-0106.html>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015”.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015,
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Analisis_Recurso_FAIS_2015.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social con base en Transparencia Presupuestaria, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017. Anexo fichas por estado”, consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagn%C3%B3stico_2017/DME_ef2017_Anexo.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2017”, México, 2017, consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagn%C3%B3stico_2017/Diagn%C3%B3stico_ME_2017.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Analisis_Recurso_FAIS_2015.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2014”, México, DF, CONEVAL, 2015, consultado en: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Medicion-y-analisis-de-la-pobreza.pdf>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31664/Coneval_Metodologia_Medicion_de_Pobreza_Mexico_1_.pdf, el 07 de noviembre de 2017.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Michoacán. Pobreza estatal 2016”, consultado en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza-2016.aspx>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Michoacán. Pobreza estatal 2016”, consultado en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza-2016.aspx>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Pobreza a nivel municipio 2015”, consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Pobreza a nivel municipio 2015. Michoacán”, consultado en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx.

Consejo Nacional de Población, “Anexo C. Metodología de estimación del índice de marginación”, consultado en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indicesmargina/margina2005/AnexoC.pdf>.

Constitución Política del Estado de Michoacán.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Declaran desastre natural en Baja California Sur”, *Correo*, México, 15 de septiembre de 2014, consultado en: <https://periodicocorreo.com.mx/declaran-desastre-natural-en-baja-california-sur/>.

Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, Auditoría Superior de la Federación, 2013.

“Disminuye padrón del programa Sí Alimenta”, *Capital*, 2016, consultado en: <http://www.capitalmichoacan.com.mx/morelia/disminuye-padron-delprograma-si-alimenta/>.

“El 50% de la población michoacana está en pobreza extrema”, *Informativo del sur de Jalisco*, Ciudad Guzmán, Jalisco, 26 de enero de 2008, consultado en: <http://www.periodicoelsur.com/noticia.aspx?idnoticia=16867>.

Evolución de las carencias sociales, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2010-2015.

<https://definicionlegal.blogspot.mx/2012/11/coordinacion-intergubernamental.html>, el 04 de noviembre de 2017

“Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social”, *Secretaría de Desarrollo Social*, Michoacán, consultado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288959/Michoacan.pdf>, el 18 de marzo de 2018.

“Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México, D.F., consultado en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf, el 20 de agosto de 2017.

“Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación piloto de los Fondos del Ramo General 33”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México, D.F., consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf, el 29 de marzo de 2018.

Informe sobre Desarrollo Humano en México 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

Informe sobre Desarrollo Humano México 2016, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

“Informe sobre el ejercicio, destino y resultados de los Recursos Federales transferidos a las entidades federativas y municipios. Primer trimestre de 2014”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultado en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2014/it/04afp/itanfp23_201401.pdf, el 17 de febrero de 2018.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Instituto Nacional Electoral.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Migración”, consultado en:
<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/migracion/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Sistema Estatal y Municipal de base de datos, consultado en: <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Desarrollo social del Estado de Michoacán.

Ley de Planeación del Estado de Michoacán.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Protección Civil.

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

Ley Orgánica Municipal.

“Lineamientos Generales para la Operación del FAIS”, *Secretaría de Desarrollo Social*, consultado en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VC/Lineamientos_FAIS_2016_0331_DOF_VC.pdf.

“Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, Diario Oficial de la Federación, consultado en:
http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf.

“Listo el programa de la Canasta Básica en Michoacán”, *Cambio de Michoacán*, 04 de mayo de 2016, consultado en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-n3960>.

“Los 8 Objetivos del Milenio”, Centro de Información de las Naciones Unidas, *ONU Noticias México*, consultado en: http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio.

“Objetivos de desarrollo sostenible”, Organización de las Naciones Unidas, consultado en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

- Peraza, Juan Miguel, “El fracaso del federalismo en México, un análisis a fondo”, *El Mercurio*, 21 de julio de 2012, consultado en: <https://elmercuriomx.wordpress.com/2012/07/21/el-fracaso-del-federalismo-en-mexico-un-analisis-a-fondo-10/>.
- “Presupuesto de egresos de la Federación 2017. Estrategia programática”, consultado en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/33/r33_ep.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, México, PNUD, 2014.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe sobre Desarrollo Humano. México 2016. Desigualdad y Movilidad”, México, 2016.
- “Programa sistema integral de alimentación para adultos mayores Sí Alimenta”, *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, 30 de junio de 2016, consultado en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11410po.pdf>.
- Ramones, Fernando y Prudencio, Daniel, “Los efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México”, *Revista Región y Sociedad*, Año XXVI, No. 60, 2014, p. 82. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v26n60/v26n60a3.pdf>
- Rowland, Allison M., “La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales”, *Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, consultado en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/403/rowland.html>.
- Secretaría de Desarrollo Social, “Cálculo FAIS”, http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Calculo_FAIS.
- Secretaría de Desarrollo Social, “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018. Michoacán”, consultado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288959/Michoacan.pdf>.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

“Segob emite declaratoria de desastre natural para Chiapas”, *Excélsior*, México, 21 de agosto de 2012, consultado en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/08/21/nacional/854609>.

Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI.

Sistema Nacional de programas de combate a la pobreza, “Canasta básica alimentaria. Michoacán”, consultado en: http://www.programassociales.mx/?page_id=45&fl=2&st=16&pr=1239.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ley de los derechos de las personas adultas mayores*, consultado en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=XiHGMGm0tf3DexUGxyTnSCCRv8E+5/6++vQdaYBEU39EizrkmnDck6WXGhw6zpmn>.

Torres Ortiz Zermeño, Christian Jorge, “La coordinación gubernamental y el sistema federal mexicano”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 octubre 2005, consultado en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20coordinaci%C3%B3n%20gubernamental.pdf>.

Ugalde, Vicente, “Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano”, en Méndez, José Luis (coord.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, consultado en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>.

www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/glosario/default.aspx?t=mhog24&e=00&i=, el 04 de noviembre de 2017.

ANEXOS

ANEXO 1. Distribución del programa canasta básica alimentaria 2012 por municipio vs distribución normativa (deber ser) según variables seleccionadas

Municipio	Distribución presupuestal en programa Canasta Básica Alimentaria 2012	Distribución normativa 2012 según población en pobreza extrema y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población en pobreza y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población con carencia por acceso a la alimentación y número de adultos mayores
Morelia	\$ 721,111.91	\$ 12,075,000.00	\$ 25,529,431.56	\$ 642,298.63
Uruapan	\$ 1,062,636.97	\$ 8,423,750.00	\$ 10,694,585.90	\$ 856,033.00
Zamora	\$ 754,994.97	\$ 5,449,850.00	\$ 6,772,860.30	\$ 817,340.79
Lázaro Cárdenas	\$ 613,542.10	\$ 2,907,200.00	\$ 4,147,619.71	\$ 385,775.32
Zitácuaro	\$ 1,449,194.95	\$ 4,268,800.00	\$ 5,465,052.29	\$ 943,080.72
Coeneo	\$ 3,441,070.39	\$ 809,600.00	\$ 1,667,879.83	\$ 2,738,662.10
Buenavista	\$ 412,737.00	\$ 660,100.00	\$ 1,481,616.27	\$ 950,770.77
La Piedad	\$ 976,370.11	\$ 3,422,400.00	\$ 4,029,294.22	\$ 851,287.02
Hidalgo	\$ 1,212,529.11	\$ 3,665,050.00	\$ 4,239,336.12	\$ 1,076,780.75
Jiquilpan	\$ 1,581,674.41	\$ 1,392,650.00	\$ 1,930,573.74	\$ 1,259,152.69
Cuitzeo	\$ 2,109,669.63	\$ 977,500.00	\$ 1,498,600.79	\$ 1,816,810.42
Sahuayo	\$ 1,132,196.93	\$ 2,163,150.00	\$ 2,628,071.35	\$ 872,701.41
Cotija	\$ 1,692,371.19	\$ 575,000.00	\$ 1,023,600.39	\$ 1,545,377.35
Panindícuaro	\$ 2,186,295.46	\$ 738,300.00	\$ 1,145,888.93	\$ 2,727,771.85
Pátzcuaro	\$ 1,711,845.01	\$ 3,105,000.00	\$ 3,438,232.94	\$ 1,154,493.71
Salvador	\$	\$	\$	\$

Municipio	Distribución presupuestal en programa Canasta Básica Alimentaria 2012	Distribución normativa 2012 según población en pobreza extrema y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población en pobreza y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población con carencia por acceso a la alimentación y número de adultos mayores
Escalante	1,498,222.31	1,377,700.00	1,697,319.67	1,241,047.60
Los Reyes	\$ 1,423,772.94	\$ 2,097,600.00	\$ 2,352,922.13	\$ 948,347.47
Apatzingán	\$ 1,248,467.85	\$ 3,770,850.00	\$ 3,993,060.58	\$ 800,889.44
Chilchota	\$ 1,770,834.51	\$ 1,150,000.00	\$ 1,333,850.95	\$ 1,207,855.60
Múgica	\$ 2,180,859.35	\$ 1,481,200.00	\$ 1,649,763.01	\$ 1,099,978.21
Jacona	\$ 1,247,850.10	\$ 2,018,250.00	\$ 2,137,218.73	\$ 922,076.00
Churumuco	\$ 713,096.89	\$ 552,000.00	\$ 670,322.38	\$ 1,643,337.64
Nuevo Parangaricutiro	\$ 806,536.21	\$ 522,100.00	\$ 632,956.43	\$ 985,041.98
Churintzio	\$ 1,852,855.27	\$ 432,400.00	\$ 537,276.97	\$ 2,991,167.87
Zacapu	\$ 1,486,911.76	\$ 3,452,300.00	\$ 3,554,859.97	\$ 1,076,188.46
Tingüindín	\$ 1,112,001.96	\$ 704,950.00	\$ 798,838.58	\$ 1,511,537.34
Marcos Castellanos	\$ 636,827.28	\$ 514,050.00	\$ 593,892.04	\$ 1,129,775.51
Tarímbaro	\$ 519,802.79	\$ 1,856,100.00	\$ 1,915,287.67	\$ 289,692.06
Charapan	\$ 2,385,285.22	\$ 588,800.00	\$ 610,310.41	\$ 1,896,957.45
Huandacareo	\$ 1,652,748.87	\$ 759,000.00	\$ 778,457.15	\$ 1,891,908.81
Taretan	\$ 395,422.55	\$ 612,950.00	\$ 617,670.37	\$ 1,077,287.04
Tacámbaro	\$ 944,115.48	\$ 2,622,000.00	\$ 2,609,388.38	\$ 1,021,374.93
Venustiano Carranza	\$ 1,959,699.08	\$ 1,334,000.00	\$ 1,317,432.58	\$ 1,621,640.83
Yurécuaro	\$	\$	\$	\$

Municipio	Distribución presupuestal en programa Canasta Básica Alimentaria 2012	Distribución normativa 2012 según población en pobreza extrema y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población en pobreza y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población con carencia por acceso a la alimentación y número de adultos mayores
	1,233,065.93	1,274,200.00	1,257,420.61	1,196,376.90
Quiroga	\$ 1,248,676.52	\$ 1,225,900.00	\$ 1,207,033.20	\$ 1,546,646.64
Gabriel Zamora	\$ 772,213.72	\$ 883,200.00	\$ 861,115.15	\$ 1,262,956.13
Tocumbo	\$ 772,524.28	\$ 722,200.00	\$ 691,269.95	\$ 1,319,665.18
Lagunillas	\$ 1,114,381.34	\$ 345,000.00	\$ 313,081.31	\$ 1,519,970.96
Ixtlán	\$ 1,500,523.37	\$ 899,300.00	\$ 861,115.15	\$ 1,604,740.50
Peribán	\$ 476,467.82	\$ 805,000.00	\$ 759,774.18	\$ 814,193.45
Purépero	\$ 1,132,299.80	\$ 943,000.00	\$ 876,401.22	\$ 1,617,091.55
Charo	\$ 1,194,149.17	\$ 1,002,800.00	\$ 933,582.43	\$ 958,585.55
Vista Hermosa	\$ 1,445,525.49	\$ 1,062,600.00	\$ 990,763.65	\$ 1,368,756.30
Acuitzio	\$ 1,876,539.43	\$ 662,400.00	\$ 574,642.92	\$ 1,881,259.85
Huetamo	\$ 2,126,836.13	\$ 2,710,550.00	\$ 2,621,843.69	\$ 1,908,760.89
Tanhuato	\$ 1,290,685.04	\$ 885,500.00	\$ 793,177.07	\$ 1,653,750.85
Ziracuaretiro	\$ 874,795.15	\$ 665,850.00	\$ 554,827.64	\$ 963,022.98
Indaparapeo	\$ 1,585,402.63	\$ 851,000.00	\$ 739,392.76	\$ 1,345,693.32
Ario	\$ 1,198,768.77	\$ 1,665,200.00	\$ 1,550,120.50	\$ 1,266,180.34
Tancítaro	\$ 811,252.53	\$ 1,139,650.00	\$ 1,016,240.43	\$ 1,039,058.23
Maravatío	\$ 1,688,171.50	\$ 3,162,500.00	\$ 3,026,075.26	\$ 1,322,357.88
Zináparo	\$	\$	\$	\$

Municipio	Distribución presupuestal en programa Canasta Básica Alimentaria 2012	Distribución normativa 2012 según población en pobreza extrema y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población en pobreza y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población con carencia por acceso a la alimentación y número de adultos mayores
	2,050,610.25	442,750.00	302,890.60	2,385,454.49
Tangancícuaro	\$ 2,170,158.09	\$ 1,965,350.00	\$ 1,823,571.26	\$ 1,508,742.37
Coahuayana	\$ 1,018,170.64	\$ 769,350.00	\$ 625,596.48	\$ 1,287,641.64
Pajacuarán	\$ 2,835,136.24	\$ 1,201,750.00	\$ 1,056,437.13	\$ 1,698,744.09
Arteaga	\$ 1,515,461.92	\$ 1,095,950.00	\$ 947,170.05	\$ 1,487,431.87
Tuxpan	\$ 1,488,493.95	\$ 1,194,850.00	\$ 1,041,151.06	\$ 1,216,375.57
Tepalcatepec	\$ 929,706.43	\$ 1,265,000.00	\$ 1,093,236.92	\$ 1,340,108.05
Tangamandapio	\$ 1,458,857.72	\$ 1,200,600.00	\$ 1,023,600.39	\$ 1,229,433.19
Tlazazalca	\$ 2,352,937.34	\$ 821,100.00	\$ 628,427.23	\$ 3,215,271.38
Nuevo Urecho	\$ 305,863.28	\$ 589,950.00	\$ 395,739.31	\$ 1,466,601.24
Aporo	\$ 1,847,076.62	\$ 345,000.00	\$ 144,368.42	\$ 1,388,133.55
Juárez	\$ 1,282,236.43	\$ 857,900.00	\$ 653,337.86	\$ 1,646,761.76
Angangueo	\$ 2,000,705.94	\$ 690,000.00	\$ 481,228.06	\$ 1,378,319.78
José Sixto Verduzco	\$ 1,641,032.67	\$ 1,771,000.00	\$ 1,545,591.29	\$ 1,801,263.14
Senguio	\$ 1,856,473.80	\$ 1,040,750.00	\$ 813,558.49	\$ 1,580,221.07
Ocampo	\$ 1,617,596.60	\$ 931,500.00	\$ 701,460.66	\$ 1,116,343.33
Aquila	\$ 1,713,567.74	\$ 1,093,650.00	\$ 863,379.75	\$ 1,239,704.43
Queréndaro	\$ 1,578,378.78	\$ 936,100.00	\$ 701,460.66	\$ 1,759,350.37
Tzintzuntzan	\$	\$	\$	\$

Municipio	Distribución presupuestal en programa Canasta Básica Alimentaria 2012	Distribución normativa 2012 según población en pobreza extrema y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población en pobreza y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población con carencia por acceso a la alimentación y número de adultos mayores
	1,370,361.24	902,750.00	667,491.62	1,604,102.68
Coalcomán	\$ 1,233,621.28	\$ 1,104,000.00	\$ 850,358.29	\$ 1,490,858.70
Huiramba	\$ 854,403.62	\$ 575,000.00	\$ 319,308.97	\$ 1,470,151.95
San Lucas	\$ 2,010,784.90	\$ 1,562,850.00	\$ 1,303,844.96	\$ 2,445,438.69
Jungapeo	\$ 1,079,745.03	\$ 1,168,400.00	\$ 908,671.80	\$ 1,475,341.37
Cherán	\$ 1,665,487.75	\$ 1,035,000.00	\$ 767,700.29	\$ 1,500,548.81
Tumbiscatío	\$ 1,583,843.05	\$ 690,000.00	\$ 384,982.45	\$ 1,767,092.20
Nahuatzen	\$ 1,546,941.28	\$ 1,495,000.00	\$ 1,180,424.12	\$ 1,783,003.18
Angamacutiro	\$ 1,436,198.33	\$ 1,265,000.00	\$ 944,905.45	\$ 2,104,730.24
Susupuato	\$ 1,614,423.58	\$ 747,500.00	\$ 426,877.60	\$ 2,059,987.01
Chavinda	\$ 1,259,307.20	\$ 995,900.00	\$ 674,851.58	\$ 2,098,888.93
Tingambato	\$ 1,449,157.76	\$ 871,700.00	\$ 542,938.48	\$ 1,291,555.57
Santa Ana Maya	\$ 2,532,974.06	\$ 1,173,000.00	\$ 840,167.57	\$ 2,394,064.99
Nocupétaro	\$ 2,253,400.89	\$ 770,500.00	\$ 437,068.31	\$ 2,315,276.79
Huaniqueo	\$ 3,099,061.73	\$ 1,160,350.00	\$ 810,727.74	\$ 3,957,903.80
Morelos	\$ 3,260,865.41	\$ 1,035,000.00	\$ 660,131.67	\$ 2,649,561.63
Álvaro Obregón	\$ 1,866,945.12	\$ 1,375,400.00	\$ 999,255.91	\$ 1,581,623.64
Numarán	\$ 1,479,802.96	\$ 862,500.00	\$ 486,323.41	\$ 1,562,819.44
Villamar	\$	\$	\$	\$

Municipio	Distribución presupuestal en programa Canasta Básica Alimentaria 2012	Distribución normativa 2012 según población en pobreza extrema y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población en pobreza y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población con carencia por acceso a la alimentación y número de adultos mayores
	2,175,333.23	1,600,800.00	1,197,974.79	1,755,279.29
Irimbo	\$ 1,388,251.14	\$ 963,700.00	\$ 560,489.15	\$ 1,215,468.65
Carácuaro	\$ 2,754,344.68	\$ 956,800.00	\$ 540,107.73	\$ 2,301,887.08
Parácuaro	\$ 1,004,040.01	\$ 1,403,000.00	\$ 983,969.84	\$ 1,357,686.21
Tlalpujahuá	\$ 1,752,065.94	\$ 1,634,150.00	\$ 1,194,577.89	\$ 1,129,801.01
Tuzantla	\$ 2,493,601.36	\$ 1,420,250.00	\$ 978,874.49	\$ 2,382,343.11
Erongarícuaro	\$ 2,695,998.03	\$ 1,293,750.00	\$ 847,527.53	\$ 1,912,404.22
La Huacana	\$ 1,650,409.94	\$ 2,095,300.00	\$ 1,639,572.30	\$ 1,890,716.35
Zinapécuaro	\$ 1,727,576.97	\$ 2,992,300.00	\$ 2,532,958.04	\$ 1,691,228.10
Epitacio Huerta	\$ 992,551.79	\$ 1,346,650.00	\$ 884,327.33	\$ 1,891,783.56
Tiquicheo	\$ 2,605,994.31	\$ 1,242,000.00	\$ 771,663.34	\$ 2,072,878.05
Ecuandureo	\$ 2,087,492.55	\$ 1,463,950.00	\$ 986,800.59	\$ 2,234,968.12
Tzitzio	\$ 2,831,239.45	\$ 1,012,000.00	\$ 532,747.77	\$ 2,244,111.73
Madero	\$ 1,728,184.14	\$ 1,182,200.00	\$ 702,592.96	\$ 1,540,298.63
Puruándiro	\$ 1,704,649.31	\$ 4,025,000.00	\$ 3,493,715.70	\$ 1,608,970.64
Cojumatlán	\$ 2,160,201.62	\$ 1,128,150.00	\$ 551,430.74	\$ 1,850,748.87
Penjamillo	\$ 1,576,316.71	\$ 1,902,100.00	\$ 1,234,774.58	\$ 2,570,413.44
Aguililla	\$ 2,308,877.14	\$ 1,610,000.00	\$ 906,407.20	\$ 1,576,082.09
Turicato	\$	\$	\$	\$

Municipio	Distribución presupuestal en programa Canasta Básica Alimentaria 2012	Distribución normativa 2012 según población en pobreza extrema y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población en pobreza y número de adultos mayores	Distribución normativa 2012 según población con carencia por acceso a la alimentación y número de adultos mayores
	415,641.56	2,340,250.00	1,582,391.09	1,732,304.25
Paracho	\$ 1,972,097.46	\$ 2,175,800.00	\$ 1,409,148.98	\$ 1,239,478.97
Jiménez	\$ 2,955,995.72	\$ 1,897,500.00	\$ 1,111,919.89	\$ 2,490,432.30
Chinicuila	\$ 1,524,732.83	\$ 1,150,000.00	\$ 275,149.22	\$ 2,037,296.94
Briseñas	\$ 1,072,278.02	\$ 1,538,700.00	\$ 538,409.27	\$ 1,440,937.74
Chucándiro	\$ 3,004,751.48	\$ 1,610,000.00	\$ 447,259.02	\$ 2,694,609.38
Contepec	\$ 1,772,172.27	\$ 2,645,000.00	\$ 1,443,684.17	\$ 1,427,375.55
Copándaro	\$ 2,152,833.52	\$ 1,986,050.00	\$ 485,191.11	\$ 1,831,386.52
PRESUPUESTO TOTAL	\$ 179,003,250.00	\$ 179,003,250.00	\$ 179,003,250.00	\$ 179,003,250.00

ANEXO 2. Distribución del programa sí alimenta 2017 por municipio vs distribución normativa (deber ser) según variables seleccionadas

Municipio	Distribución normativa 2017 según población en pobreza	Distribución normativa 2017 según población en pobreza extrema	Distribución normativa 2017 según población en con carencia por acceso a alimentación	Distribución realizada en 2017 en el programa Sí Alimenta
Aporo	\$ 1,754,519.66	\$ 1,878,290.15	\$ 1,656,649.00	\$ 288,000.00
Huiramba	\$ 1,762,127.53	\$ 1,280,674.27	\$ 1,287,412.94	\$ 600,000.00
Lagunillas	\$ 2,076,281.48	\$ 1,589,183.27	\$ 2,335,366.11	\$ 456,000.00
Peribán	\$ 895,660.39	\$ 421,309.20	\$ 1,070,326.09	\$ 960,000.00
Zináparo	\$ 2,954,821.65	\$ 1,576,166.43	\$ 2,656,807.10	\$ 480,000.00
Tumbiscatío	\$ 2,491,243.13	\$ 3,693,813.29	\$ 2,047,342.21	\$ 960,000.00
Coahuayana	\$ 1,490,279.20	\$ 820,559.24	\$ 1,875,891.76	\$ 1,920,000.00
Chinicuila	\$ 2,314,671.68	\$ 2,641,688.98	\$ 1,473,085.31	\$ 576,000.00
Taretan	\$ 1,264,494.64	\$ 638,929.62	\$ 1,169,334.99	\$ 864,000.00
Tingambato	\$ 1,672,239.63	\$ 2,109,711.44	\$ 1,534,752.39	\$ 792,000.00
Churintzio	\$ 3,921,681.15	\$ 2,296,025.91	\$ 3,263,862.49	\$ 360,000.00
Numarán	\$ 2,090,854.32	\$ 1,588,779.97	\$ 2,148,154.63	\$ 720,000.00
Marcos Castellanos	\$ 1,471,834.00	\$ 568,363.90	\$ 1,327,506.45	\$ 936,000.00
Ziracuaretiro	\$ 1,395,354.99	\$ 1,414,512.26	\$ 1,282,381.85	\$ 792,000.00
Briseñas	\$ 1,922,021.75	\$ 967,946.54	\$ 1,942,589.67	\$ 840,000.00
Nuevo Parangaricutiro	\$ 1,233,666.77	\$ 808,352.73	\$ 1,564,972.23	\$ 840,000.00
Nuevo Urecho	\$ 1,783,466.49	\$ 1,584,800.63	\$ 1,146,332.89	\$ 720,000.00
Angangueo	\$ 1,868,691.18	\$ 1,929,448.13	\$ 1,955,904.44	\$ 720,000.00
Cojumatlán	\$ 2,379,024.76	\$ 1,871,846.45	\$ 2,225,346.19	\$ 792,000.00
Tocumbo	\$ 1,816,449.93	\$ 1,032,547.95	\$ 2,200,241.87	\$ 840,000.00
Copándaro	\$ 2,329,592.68	\$ 1,580,970.85	\$ 1,857,873.05	\$ 720,000.00
Chucándiro	\$ 3,984,721.54	\$ 3,962,625.31	\$ 2,411,910.54	\$ 1,560,000.00
Acuitzio	\$ 2,391,969.31	\$ 2,553,315.30	\$ 2,336,079.42	\$ 1,032,000.00
Nocupétaro	\$ 2,877,434.49	\$ 4,757,545.25	\$ 2,014,018.33	\$ 1,128,000.00
Tancítaro	\$ 1,288,378.28	\$ 1,140,370.48	\$ 1,480,556.10	\$ 864,000.00
Tingüindín	\$ 2,081,263.81	\$ 1,249,854.08	\$ 1,994,423.10	\$ 1,080,000.00
Tlazazalca	\$ 4,205,564.49	\$ 3,831,628.53	\$ 3,462,284.31	\$ 960,000.00
Purépero	\$ 2,084,107.39	\$ 932,567.08	\$ 1,949,669.56	\$ 1,080,000.00
Irimbo	\$ 1,642,148.59	\$ 1,549,847.51	\$ 1,509,011.32	\$ 840,000.00
Ocampo	\$ 1,494,854.50	\$ 2,078,195.52	\$ 1,573,235.75	\$ 1,248,000.00

Municipio	Distribución normativa 2017 según población en pobreza	Distribución normativa 2017 según población en pobreza extrema	Distribución normativa 2017 según población en con carencia por acceso a alimentación	Distribución realizada en 2017 en el programa Sí Alimenta
Susupuato	\$ 2,482,124.76	\$ 4,040,203.36	\$ 2,231,527.48	\$ 1,080,000.00
Charapan	\$ 2,528,585.53	\$ 4,281,746.65	\$ 2,005,107.65	\$ 1,200,000.00
Vista Hermosa	\$ 1,820,560.01	\$ 1,120,696.10	\$ 2,359,778.41	\$ 1,200,000.00
Carácuaro	\$ 3,028,978.42	\$ 5,191,647.18	\$ 3,003,336.48	\$ 1,200,000.00
Churumuco	\$ 2,204,606.53	\$ 3,165,459.31	\$ 1,812,081.85	\$ 1,704,000.00
Chavinda	\$ 2,631,183.54	\$ 1,643,714.25	\$ 2,208,687.45	\$ 960,000.00
Tzitzio	\$ 2,970,238.29	\$ 6,044,167.15	\$ 3,873,951.08	\$ 1,632,000.00
Huandacareo	\$ 2,606,526.83	\$ 1,567,221.43	\$ 2,439,174.62	\$ 1,800,000.00
Tanhuato	\$ 1,934,865.32	\$ 987,806.87	\$ 1,455,840.80	\$ 1,200,000.00
Tepalcatepec	\$ 1,665,221.61	\$ 1,099,679.40	\$ 1,900,442.85	\$ 2,505,600.00
Aguililla	\$ 2,425,907.77	\$ 2,377,013.69	\$ 2,228,408.27	\$ 1,920,000.00
Ixtlán	\$ 2,459,550.60	\$ 1,857,716.86	\$ 3,521,289.69	\$ 1,200,000.00
Cherán	\$ 2,112,388.69	\$ 3,790,033.44	\$ 1,744,889.50	\$ 1,080,000.00
Santa Ana Maya	\$ 2,985,806.30	\$ 2,632,351.40	\$ 2,412,909.97	\$ 1,200,000.00
Tzintzuntzan	\$ 2,006,925.73	\$ 2,230,802.06	\$ 2,432,357.11	\$ 960,000.00
Arteaga	\$ 1,666,473.83	\$ 1,380,917.04	\$ 1,149,188.89	\$ 1,848,000.00
Indaparapeo	\$ 1,968,132.19	\$ 2,214,744.70	\$ 2,226,007.19	\$ 1,080,000.00
Morelos	\$ 3,960,383.26	\$ 4,340,916.56	\$ 2,426,134.43	\$ 1,680,000.00
Senguio	\$ 1,873,021.70	\$ 1,907,301.25	\$ 1,922,255.31	\$ 1,392,000.00
Charo	\$ 1,474,440.05	\$ 943,452.05	\$ 1,237,301.92	\$ 1,392,000.00
Queréndaro	\$ 2,267,159.49	\$ 2,035,063.85	\$ 2,120,479.65	\$ 1,008,000.00
Madero	\$ 1,920,141.94	\$ 2,578,873.90	\$ 2,349,099.83	\$ 1,320,000.00
Coalcomán	\$ 1,894,451.03	\$ 1,527,395.69	\$ 1,795,860.72	\$ 1,536,000.00
Juárez	\$ 1,858,672.64	\$ 1,581,975.14	\$ 2,274,372.74	\$ 1,176,000.00
Cotija	\$ 1,990,050.86	\$ 1,194,355.28	\$ 1,951,578.48	\$ 1,320,000.00
Gabriel Zamora	\$ 1,546,845.80	\$ 1,190,643.65	\$ 1,531,799.43	\$ 1,248,000.00
Villamar	\$ 2,908,054.05	\$ 2,445,735.47	\$ 2,494,802.35	\$ 1,752,000.00
Tarímbaro	\$ 652,884.36	\$ 445,662.07	\$ 1,099,674.20	\$ 2,760,000.00
Aquila	\$ 1,572,612.78	\$ 2,739,885.59	\$ 2,268,444.27	\$ 2,880,000.00
Erongarícuaro	\$ 2,448,666.79	\$ 2,634,071.61	\$ 2,813,185.02	\$ 1,272,000.00
Yurécuaro	\$ 1,634,649.26	\$ 1,127,998.23	\$ 1,361,035.29	\$ 1,512,000.00
Tiquicheo	\$ 2,616,794.35	\$ 4,507,759.25	\$ 3,227,257.33	\$ 1,920,000.00
Huaniqueo	\$ 4,889,187.96	\$ 5,095,414.41	\$ 3,275,979.13	\$ 1,200,000.00

Municipio	Distribución normativa 2017 según población en pobreza	Distribución normativa 2017 según población en pobreza extrema	Distribución normativa 2017 según población en con carencia por acceso a alimentación	Distribución realizada en 2017 en el programa Sí Alimenta
Ecuandureo	\$ 3,050,942.15	\$ 1,829,657.64	\$ 2,865,743.82	\$ 1,440,000.00
Pajacuarán	\$ 2,376,413.03	\$ 2,258,157.94	\$ 2,669,089.95	\$ 1,560,000.00
Epitacio Huerta	\$ 2,372,001.39	\$ 2,273,576.26	\$ 2,389,985.68	\$ 1,680,000.00
Álvaro Obregón	\$ 2,053,483.79	\$ 1,901,782.70	\$ 2,096,872.61	\$ 2,640,000.00
Tangamandapio	\$ 1,596,085.41	\$ 1,647,954.54	\$ 1,496,731.21	\$ 1,512,000.00
Parácuaro	\$ 1,667,876.28	\$ 1,705,923.22	\$ 1,996,304.79	\$ 1,912,800.00
Jungapeo	\$ 1,811,450.86	\$ 1,774,290.91	\$ 1,942,455.80	\$ 2,040,000.00
Angamacutiro	\$ 2,827,315.70	\$ 2,642,812.13	\$ 2,637,241.51	\$ 2,640,000.00
Buenavista	\$ 1,270,001.24	\$ 866,551.72	\$ 1,306,281.29	\$ 2,407,200.00
Venustiano Carranza	\$ 2,317,455.64	\$ 1,803,775.34	\$ 2,347,585.73	\$ 3,280,800.00
Jiménez	\$ 3,205,950.84	\$ 3,166,282.93	\$ 3,298,063.17	\$ 1,680,000.00
Jiquilpan	\$ 1,835,094.85	\$ 1,034,127.85	\$ 2,106,145.92	\$ 1,440,000.00
Tuxpan	\$ 1,575,106.99	\$ 1,478,842.85	\$ 1,321,648.04	\$ 3,000,000.00
Cuitzeo	\$ 2,441,476.42	\$ 2,586,234.86	\$ 2,090,299.10	\$ 1,992,000.00
Nahuatzen	\$ 2,289,680.04	\$ 4,889,642.19	\$ 3,107,118.86	\$ 2,289,600.00
Quiroga	\$ 2,132,657.28	\$ 2,358,970.71	\$ 1,952,963.61	\$ 1,656,000.00
Ario	\$ 1,607,868.44	\$ 1,302,150.81	\$ 1,374,721.07	\$ 3,024,000.00
Los Reyes	\$ 1,169,918.84	\$ 873,172.67	\$ 1,390,972.03	\$ 720,000.00
Tlalpujahua	\$ 1,818,640.98	\$ 1,889,631.79	\$ 1,820,477.88	\$ 1,680,000.00
Tuzantla	\$ 2,996,681.73	\$ 4,412,599.34	\$ 3,358,155.75	\$ 1,800,000.00
San Lucas	\$ 3,158,008.07	\$ 4,245,155.49	\$ 4,316,978.18	\$ 2,280,000.00
Múgica	\$ 1,365,686.41	\$ 1,090,150.81	\$ 1,571,990.61	\$ 2,160,000.00
Tangancícuaro	\$ 2,067,451.76	\$ 1,698,079.60	\$ 2,405,262.03	\$ 2,640,000.00
Chilchota	\$ 1,790,662.15	\$ 3,096,673.10	\$ 2,068,368.66	\$ 2,280,000.00
Penjamillo	\$ 3,152,131.21	\$ 3,039,412.71	\$ 3,219,432.29	\$ 1,800,000.00
Panindícuaro	\$ 3,108,630.49	\$ 3,055,506.09	\$ 2,254,355.85	\$ 1,560,000.00
Jacona	\$ 1,003,946.35	\$ 505,847.64	\$ 1,129,053.79	\$ 2,640,000.00
Paracho	\$ 1,699,382.71	\$ 2,657,817.52	\$ 2,281,236.95	\$ 2,400,000.00
Salvador Escalante	\$ 1,799,523.53	\$ 2,589,020.10	\$ 1,977,656.25	\$ 3,360,000.00
Contepec	\$ 1,908,917.86	\$ 1,747,292.69	\$ 2,130,932.76	\$ 2,760,000.00
La Huacana	\$ 2,179,658.10	\$ 2,360,580.75	\$ 2,006,875.48	\$ 3,264,000.00
José Sixto Verduzco	\$ 2,623,999.74	\$ 1,940,882.68	\$ 2,692,349.95	\$ 2,280,000.00
Lázaro	\$ 519,247.98	\$ 301,985.61	\$ 792,524.55	\$ 4,800,000.00

Municipio	Distribución normativa 2017 según población en pobreza	Distribución normativa 2017 según población en pobreza extrema	Distribución normativa 2017 según población en con carencia por acceso a alimentación	Distribución realizada en 2017 en el programa Sí Alimenta
Cárdenas				
Coeneo	\$ 3,707,805.12	\$ 5,036,892.98	\$ 3,936,362.84	\$ 3,720,000.00
Turicato	\$ 2,112,078.85	\$ 2,772,743.89	\$ 1,978,897.27	\$ 2,880,000.00
Sahuayo	\$ 1,231,569.78	\$ 604,099.87	\$ 1,355,763.85	\$ 3,360,000.00
Tacámbaro	\$ 1,368,631.15	\$ 939,590.24	\$ 1,562,217.04	\$ 360,000.00
Huetamo	\$ 2,491,274.95	\$ 2,825,190.59	\$ 2,711,875.20	\$ 4,920,000.00
Zacapu	\$ 1,578,067.20	\$ 1,402,492.87	\$ 1,751,317.13	\$ 4,320,000.00
Zinapécuaro	\$ 2,245,362.14	\$ 2,096,970.41	\$ 3,050,081.13	\$ 3,600,000.00
La Piedad	\$ 1,167,977.39	\$ 493,842.11	\$ 1,246,131.54	\$ 4,800,000.00
Pátzcuaro	\$ 1,539,071.18	\$ 1,617,832.35	\$ 1,830,215.32	\$ 3,600,000.00
Maravatío	\$ 1,640,005.62	\$ 1,693,183.47	\$ 2,033,301.48	\$ 4,944,000.00
Apatzingán	\$ 1,058,881.26	\$ 846,344.82	\$ 1,353,687.67	\$ 5,280,000.00
Puruándiro	\$ 2,168,368.86	\$ 2,216,396.22	\$ 2,286,967.93	\$ 5,160,000.00
Hidalgo	\$ 1,550,783.21	\$ 1,724,306.05	\$ 1,869,066.02	\$ 5,400,000.00
Zitácuaro	\$ 1,303,058.42	\$ 1,336,051.10	\$ 1,684,209.98	\$ 9,600,000.00
Zamora	\$ 1,105,924.44	\$ 781,749.20	\$ 1,517,316.30	\$ 7,680,000.00
Uruapan	\$ 1,062,457.85	\$ 738,949.84	\$ 1,336,612.31	\$ 15,600,000.00
Morelia	\$ 877,822.63	\$ 524,525.65	\$ 1,120,540.32	\$ -
	\$234,948,000	\$234,948,000	\$234,948,000	\$ 234,948,000

ANEXO 3. Alineación o yuxtaposición partidista de las administraciones estatales y municipales en los periodos 2012, 2013, 2014, 2016 y 2017

Alineación partidista= 1 Yuxtaposición partidista: 0

Municipio	Admón. Estatal 2012-2015 Admones. Municipales 2012-2015			Admón. Estatal 2015-2021 Admones. Municipales 2015-2018	
	Alineación 2012	Alineación 2013	Alineación 2014	Alineación 2016	Alineación 2017
Acuitzio	0	0	0	1	1
Aguililla	1	1	1	1	1
Álvaro Obregón	1	1	1	0	0
Angamacutiro	1	1	1	1	1
Angangueo	0	0	0	0	0
Apatzingán	1	1	1	0	0
Aporo	0	0	0	0	0
Aquila	1	1	1	0	0
Ario	0	0	0	0	0
Arteaga	1	1	1	1	1
Briseñas	1	1	1	0	0
Buenavista	1	1	1	1	1
Carácuaro	0	0	0	0	0
Charapan	0	0	0	0	0
Charo	0	0	0	0	0
Chavinda	0	0	0	0	0
Cherán	0	0	0	0	0
Chilchota	1	1	1	0	0
Chinicuila	0	0	0	1	1
Chucándiro	1	1	1	1	1
Churintzio	0	0	0	0	0
Churumuco	1	1	1	0	0
Coahuayana	0	0	0	1	1
Coalcomán	0	0	0	1	1
Coeneo	0	0	0	1	1
Cojumatlán	0	0	0	0	0
Contepec	1	1	1	0	0
Copándaro	1	1	1	0	0
Cotija	0	0	0	0	0

Municipio	Admón. Estatal 2012-2015 Admones. Municipales 2012-2015			Admón. Estatal 2015-2021 Admones. Municipales 2015-2018	
	Alineación 2012	Alineación 2013	Alineación 2014	Alineación 2016	Alineación 2017
Cuitzeo	0	0	0	1	1
Ecuandureo	0	0	0	0	0
Epitacio Huerta	0	0	0	1	1
Erongarícuaro	0	0	0	0	0
Gabriel Zamora	1	1	1	1	1
Hidalgo	1	1	1	0	0
Huandacareo	1	1	1	1	1
Huaniqueo	0	0	0	1	1
Huetamo	1	1	1	1	1
Huiramba	1	1	1	0	0
Indaparapeo	1	1	1	0	0
Irimbo	1	1	1	1	1
Ixtlán	0	0	0	1	1
Jacona	0	0	0	0	0
Jiménez	0	0	0	1	1
Jiquilpan	0	0	0	0	0
José Sixto Verduzco	0	0	0	1	1
Juárez	1	1	1	0	0
Jungapeo	1	1	1	1	1
La Huacana	1	1	1	0	0
La Piedad	0	0	0	0	0
Lagunillas	0	0	0	0	0
Lázaro Cárdenas	0	0	0	0	0
Los Reyes	0	0	0	0	0
Madero	1	1	1	1	1
Maravatío	0	0	0	1	1
Marcos Castellanos	0	0	0	0	0
Morelia	1	1	1	0	0
Morelos	1	1	1	1	1
Múgica	1	1	1	1	1
Nahuatzen	1	1	1	1	1
Nocupétaro	1	1	1	1	1

Municipio	Admón. Estatal 2012-2015 Admones. Municipales 2012-2015			Admón. Estatal 2015-2021 Admones. Municipales 2015-2018	
	Alineación 2012	Alineación 2013	Alineación 2014	Alineación 2016	Alineación 2017
Nuevo Parangaricutiro	1	1	1	0	0
Nuevo Urecho	0	0	0	0	0
Numarán	0	0	0	0	0
Ocampo	0	0	0	0	0
Pajacuarán	1	1	1	0	0
Panindícuaro	0	0	0	0	0
Paracho	0	0	0	1	1
Parácuaro	1	1	1	1	1
Pátzcuaro	1	1	1	1	1
Penjamillo	1	1	1	1	1
Peribán	1	1	1	0	0
Purépero	0	0	0	0	0
Puruándiro	0	0	0	0	0
Queréndaro	0	0	0	0	0
Quiroga	0	0	0	0	0
Sahuayo	0	0	0	0	0
Salvador Escalante	0	0	0	1	1
San Lucas	0	0	0	1	1
Santa Ana Maya	0	0	0	0	0
Senguio	0	0	0	0	0
Susupuato	1	1	1	0	0
Tacámbaro	0	0	0	0	0
Tancítaro	0	0	0	0	0
Tangamandapio	1	1	1	0	0
Tangancícuaro	0	0	0	0	0
Tanhuato	0	0	0	0	0
Taretan	1	1	1	0	0
Tarímbaro	1	1	1	0	0
Tepalcatepec	1	1	1	0	0
Tingambato	0	0	0	1	1
Tingüindín	0	0	0	1	1
Tiquicheo	1	1	1	1	1
Tlalpujahuá	1	1	1	1	1

Municipio	Admón. Estatal 2012-2015 Admones. Municipales 2012-2015			Admón. Estatal 2015-2021 Admones. Municipales 2015-2018	
	Alineación 2012	Alineación 2013	Alineación 2014	Alineación 2016	Alineación 2017
Tlazazalca	0	0	0	0	0
Tocumbo	0	0	0	0	0
Tumbiscatío	1	1	1	0	0
Turicato	0	0	0	0	0
Tuxpan	0	0	0	1	1
Tuzantla	1	1	1	1	1
Tzintzuntzan	0	0	0	1	1
Tzitzio	1	1	1	0	0
Uruapan	1	1	1	1	1
Venustiano Carranza	1	1	1	1	1
Villamar	1	1	1	0	0
Vista Hermosa	0	0	0	0	0
Yurécuaro	0	0	0	0	0
Zacapu	0	0	0	0	0
Zamora	0	0	0	0	0
Zináparo	0	0	0	0	0
Zinapécuaro	0	0	0	0	0
Ziracuaretiro	1	1	1	1	1
Zitácuaro	1	1	1	1	1