

Expresiones contemporáneas de la política económica, políticas públicas y finanzas en México:

Un contexto nacional y local



Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete

Expresiones contemporáneas de la política económica, políticas públicas y finanzas en México:

Un contexto nacional y local

Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete

Expresiones contemporáneas de la política económica, políticas públicas y finanzas en México:

Un contexto nacional y local

Las opiniones vertidas en el presente documento son responsabilidad única de las y los autores, y no representa la postura de la institución que edita.

Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete

Sergio Salomón Céspedes Peregrina

Gobernador Constitucional del Estado de Puebla

Javier Aquino Limón

Secretario de Gobernación del Estado de Puebla

Gabriela Bonilla Parada

Presidenta del Sistema Estatal para el
Desarrollo Integral de la Familia

María Isabel Merlo Talavera

Secretaria de Educación del Estado de Puebla

Eduardo Castillo López

Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política
del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla

María Belinda Aguilar Díaz

Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de
Puebla

Victoriano Gabriel Covarrubias Salvatori

Director General del Consejo de Ciencia y Tecnología
del Estado de Puebla

Luis Gerardo Aguirre Rodríguez

Responsable del Área de Publicaciones

Frida Tenorio Espinosa

Eduardo Jáuregui Sainz de Rozas

Corrección de estilo

Laura Alejandra Fernández Gutiérrez

Diseño editorial y de portada

Esta obra para ser publicada fue dictaminada bajo la
modalidad de pares a doble ciego por expertos en la
materia.

Primera edición, México, 2023

Publicado por el Consejo de Ciencia y Tecnología de Puebla
(CONCYTEP) B Poniente de La 16 de Sept. 4511,
Col. Huexotitla, 72534. Puebla, Pue.

ISBN: 978-607-8963-04-1

CÓDIGO IDENTIFICADOR CONCYTEP: C-L-2023-11-120

La información contenida en este documento puede ser reproducida
total o parcialmente por cualquier medio, indicando los créditos
y las fuentes de origen respectivas.

Luis Augusto Chávez Maza

Carlos Absalón Copete

Coordinadores

Índice

Resumen	1
Introducción	3
CAPÍTULO 1.....	5
Política económica, política social y necesidades productivas: un análisis teórico político de los programas sociales y su evolución en México.....	5
<i>Aldo Quiroz Encinas - Vania López Toache</i>	
CAPÍTULO 2.....	37
Revisión de la política monetaria de objetivos de inflación, implicaciones sobre crecimiento económico en México.....	37
<i>Mario Aceves Mejía - Carlos Absalón Copete - Marco Antonio López Martínez</i>	
CAPÍTULO 3.....	55
Finanzas públicas y planeación del desarrollo municipal.....	55
<i>Raúl Rodolfo López García - Yanet Ivonne Meneses Pérez - Anahí Lucero Vázquez Díaz</i>	
CAPÍTULO 4	81
El papel de la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de los recursos públicos.....	81
<i>Luis Augusto Chávez Maza - Jorge Abel Aguilar Pájaro</i>	
CAPÍTULO 5.....	97
Políticas públicas para la promoción de la educación, socialización e inclusión financiera en América Latina.....	97
<i>Ariadna Hernández Rivera - Gonzalo Haro Álvarez</i>	
Semblanza.....	115

Resumen

El libro *Expresiones contemporáneas de la política económica, políticas públicas y finanzas en México: Un contexto nacional y local* ofrece una visión amplia y detallada de cómo la política y las finanzas interactúan y se complementan. En primera instancia, se discute la política social como un proceso mediante el cual los gobiernos buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la implementación de políticas y programas específicos de combate a la pobreza, y para atenderse se requieren de una variedad de estrategias, que van desde la medición del problema hasta el diseño y ejecución de los programas.

El libro también analiza el papel de la política económica, como un área crucial de la gestión gubernamental, ya que se encarga de tomar decisiones para impulsar el crecimiento económico y la estabilidad financiera del país. La gestión de la política económica incluye la planificación y la rendición de cuentas, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad, la transparencia y la responsabilidad. Estas tareas implican una evaluación constante de las políticas y programas para determinar su efectividad y ajustarlos si es necesario.

Finalmente, se analiza la importancia de la educación financiera para la sociedad y su utilidad como política pública, pues a través de ella se forman ciudadanos conscientes del uso de los recursos de su gobierno y los privados. En este ámbito, se analiza la importancia de la regulación financiera para proteger a los depositantes y asegurar la estabilidad del sistema financiero, y cómo la regulación afecta a las cooperativas y su capacidad para ofrecer servicios financieros a sus miembros.

Palabras clave: Política social, política económica, finanzas públicas.

Abstract

The book *Contemporary Expressions of Economic Policy, Public Policies, and Finance in Mexico: A National and Local Context* offers a broad and detailed overview of how policy and finance interact and complement each other. Initially, social policy is discussed as a process through which governments seek to improve citizens' quality of life by implementing specific policies and programs to combat poverty, requiring a variety of strategies ranging from problem measurement to program design and implementation.

The book also analyzes the role of economic policy as a crucial area of government management, which is responsible for making decisions to promote economic growth and financial stability of the country. Economic policy management includes planning and accountability, with the aim of ensuring sustainability, transparency, and accountability. These tasks involve constant evaluation of policies and programs to determine their effectiveness and adjust them if necessary.

Finally, the importance of financial education for society and its usefulness as a public policy is analyzed, as it forms citizens who are aware of the use of their government and private resources. In this area, the importance of financial regulation to protect depositors and ensure the stability of the financial system is also discussed, as well as how regulation affects cooperatives and their ability to offer financial services to their members.

Keywords: Social policy, economic policy, public finances.

Introducción

*Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete*

El Estado se puede concebir como el conjunto de instituciones con poder ejecutivo, legislativo y judicial dentro de una nación. Tales instituciones adoptan decisiones que son denominadas políticas públicas. Según la estratificación política al interior de los Estados, se desprende que las políticas puedan ejecutarse por los tres poderes; asimismo, por los niveles de gobierno: municipal (local), estatal (regional) o federal (central). Las políticas públicas, al incidir sobre la vida de la ciudadanía, deben estar orientadas en la persecución del beneficio público y de ello deriva la importancia de conocer los ámbitos y formas de intervención del Estado. En este libro, los autores invitan al lector a revisar algunos de los intereses del Estado mexicano, las políticas implementadas y la incidencia generada sobre la vida de los ciudadanos, acciones que se realizan especialmente dentro del ámbito económico y financiero.

El libro comienza con la revisión de las políticas sociales, que pretende abordar uno de los grandes problemas económicos del país; la pobreza y la desigualdad. Donde la pobreza debe considerarse como una condición personal que se caracteriza por la privación severa de necesidades, afectando la calidad de vida de la persona; en tanto, la desigualdad es resultado de comparar las condiciones económicas entre diversas personas. Ambos temas son de interés para la política pública, pues las personas en condiciones de pobreza en México representan aproximadamente el 43% de la población, lo anterior con base en las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social realizadas para 2020. Por su parte, la desigualdad exhibe grandes diferencias entre regiones pobres y ricas; por ejemplo, los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca no logran reducir los niveles de pobreza, y estados como Baja California Sur, Jalisco y Ciudad de México concentran los trabajos con mayores ingresos. Ante dichas condiciones, el Estado ha implantado diversos programas paliativos para afrontar esta problemática. El primer capítulo, denominado *Política social y necesidades productivas*, describe las características de los programas y su evolución; asimismo, discute sobre el impacto económico y político de estas medidas.

Adicionalmente, el Estado, a través de las herramientas de política económica, tiene capacidades para incidir en la economía nacional. El capítulo *Revisión de la política monetaria de objetivos de inflación* muestra cómo funcionan las políticas empleadas para controlar y mantener la estabilidad de precios en el país, temática relevante en un contexto nacional e internacional con fuertes preocupaciones por volatilidad de precios; complementariamente, en el capítulo se discute el potencial impacto sobre crecimiento económico del país. El libro incorpora la participación del Estado en las tareas de planificación y vigilancia. El capítulo *Finanzas públicas y planeación del desarrollo municipal* retrata el planteamiento que realizan los gobiernos locales del estado de Puebla para diagnosticar la situación actual de sus comunidades, identificar las principales problemáticas. Igualmente, el plan de gobierno es la concepción fundamental que dará vida a las políticas que se implementarán para superar los retos locales. El Estado debe conocer y mantener el apropiado uso de los recursos y para ello ha constituido un sistema de fiscalización, donde el poder legislativo vigila al ejecutivo. El sistema de fiscalización se expone en el capítulo *El papel de la Auditoría Superior de la Federación*. De este esfuerzo se puede conocer si el funcionamiento del poder ejecutivo se realiza de forma transparente, coherente y dentro del marco legal; principios que aportan credibilidad a los actos del Estado.

La intervención estatal se incorpora en el ámbito microfinanciero y puede apreciarse en el uso de políticas regulatorias y educación. El capítulo *Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo*, problematiza sobre la historia de la regulación a una de las figuras financieras cuyo mercado se centra en la población popular y su organización pretende ser colectiva; este campo, el Estado participa con la intención de supervisar el ahorro y revisar las condiciones de crédito, evitando con ello el abuso y el fraude. A nivel micro, el Estado está preocupado por que los ciudadanos sean responsables por sus decisiones financieras; así, en el capítulo *Políticas públicas para la promoción de la Educación, Socialización e Inclusión financiera*, los autores exponen las estrategias para motivar a los ciudadanos a conocer y evaluar la oferta de servicios financieros, y con ello puedan seleccionar la mejor opción. Dentro del ámbito micro financiero, el interés público se centra en cuidar la estabilidad financiera de los hogares, pues una expansión del sobreendeudamiento puede desembocar en mayores daños a nivel nacional.

Política económica, política social y necesidades productivas: un análisis teórico político de los programas sociales y su evolución en México

*Aldo Quiroz Encinas
Vania López Toache*

1. Introducción

En México uno de los temas que se ubican en el debate público es aquel que relaciona el desarrollo, la inclusión de las personas a la vida laboral, la resolución de necesidades cotidianas y la seguridad. Una de las diferencias fundamentales que se ponen nuevamente en la discusión pública es: si son las personas quienes por sus propios medios deben enfrentar las adversidades que se presentan para conseguir el sustento, mantener la salud, incluirse en el sistema educativo y proveerse de lo que sus necesidades dicten, o requiere de apoyos y respaldos gubernamentales para hacerlo. Hay posiciones que sostienen que la participación del gobierno debe estar en solo garantizar las condiciones externas a las personas, es decir, de infraestructura de uso público, generación de servicios de salud y educación, hasta cierto nivel, y provisión de materias que están bajo propiedad o tutela estatal.

En esa misma discusión, hay posicionamientos que ven como responsabilidad gubernamental la provisión de recursos por parte del gobierno hacia las personas imposibilitadas a integrarse al trabajo, ya sea por motivos económicos, sociales o biológicos. Hay otra defensa que se hace respecto a la provisión generalizada a toda la sociedad a través de gratuidad de servicios educativos, salud, subsidios a los productos alimenticios de consumo popular, subsidio al transporte, créditos para vivienda, hasta la producción estatal de algunos productos relacionados con la alimentación, la salud, el vestido, la higiene.

Uno de los problemas en la discusión radica en que un gobierno provisor y que da subsidios generalizados a la población tiene demasia-

da intervención en la economía y descuidaría otras áreas que solo son de su competencia, como la seguridad o empresas que requieren de mucha inversión y son estratégicas para el desarrollo nacional como los energéticos. Otro de los problemas es el financiamiento de una política subsidiaria y de apoyos generalizados, lo que en la historia se afirma ha llevado a los déficits fiscales, es decir, el gobierno no puede solventar con lo recaudado de impuestos los programas que incluye su política.

El presente capítulo pretende abonar a la argumentación descentralizando el estudio de los programas sociales desde sus resultados y montos asignados, asumiendo que la discusión presentada como antecedente es de carácter público, en tanto, es en torno a los recursos de origen público y, por lo tanto, toda la sociedad, apoyada por la academia, puede hacerse partícipe de dicha discusión (público al que va dirigido este trabajo).

Este capítulo aporta elementos históricos, teóricos y políticos acerca de la política y los programas sociales, que son la estrategia y las acciones implementadas por el gobierno, para garantizar que toda la población pueda resolver su vida y sus necesidades. En esa tónica, se asume, va dirigida a quienes no tienen medios económicos para satisfacer sus necesidades, provocando un sesgo, relacionando siempre a la política social con la disminución o el combate a la pobreza. Sin embargo, el concepto es mucho más amplio y considera a toda la población, aunque en ocasiones con medidas diferenciadas.

En este capítulo, posicionado desde la concepción del materialismo dialéctico y la lucha de clases, se relaciona a los programas sociales con las necesidades de la producción, es decir, las medidas que han implementado los gobiernos a lo largo de la historia concuerdan con el desarrollo del modo de producción capitalista y las necesidades que este tenga respecto a la fuerza de trabajo.

La metodología utilizada consiste en la búsqueda de registros históricos donde se describan las acciones implementadas por diferentes gobiernos para atender a la población, y relacionar esas acciones programadas con la situación productiva internacional y nacional, expresada a través de diversas coyunturas, como auges productivos, sucesos bélicos, crisis, cambio de modelos productivos o instauración de nuevas formas políticas y económicas. El estudio se ciñe principalmente a los cambios suscitados en el modo de producción capitalista, aunque se retoman un par de hechos históricos de otros modos de producción.

El capítulo está compuesto por cinco apartados, los cuales van desde dos antecedentes históricos, uno externo y el otro interno, de los

programas sociales, para aterrizar en la definición de estos como parte de la política pública y la política social; posteriormente, se describe cuál es la relación identificada entre la política social, sus programas sociales y la organización productiva de la sociedad (modo de producción), cuáles son las clases sociales que predominan al momento de su elaboración y sus modificaciones. En los cambios paralelos de la organización de la sociedad y la política social, se observa la evolución de los programas sociales acorde a las formas que asume el modo de producción predominante (capitalista) y cómo esto sucede y se institucionaliza en México, haciendo énfasis en la forma de Estado de bienestar y la forma neoliberal.

Por último, se realiza un análisis de la situación del actual gobierno en México (2018-2024) respecto a su política social, junto con sus programas sociales y se concluye retomando ejemplos de la evolución de esos dos elementos de gobierno, relacionando sus cambios con las necesidades productivas del capital según el momento histórico.

Se considera que el aporte del presente trabajo está en el esfuerzo de buscar las relaciones entre la política y sus programas sociales, con las necesidades productivas del modo de producción capitalista, buscando la evidencia en la historia nacional e internacional y al mismo tiempo recurriendo a los documentos oficiales de los programas y las declaraciones de quienes los promueven, sus conceptos y su propaganda, esperando nutrir los posicionamientos en la discusión pública.

2. Antecedentes históricos y definición de los programas sociales

La definición de programa social en este trabajo proviene de estudios sobre política pública y política social, pero también de los elementos existentes en el “Derecho de Pobres” surgido en Inglaterra en 1601 (Fernández, 2007; Spicker *et al.*, 2009 Ramírez, 2016), donde el dinero de los impuestos pagados a la corona se utilizaba en la atención a los más pobres.

La definición de programa social en el presente trabajo también se basa en lo recogido y presentado en conferencia por el médico, investigador y especialista en programas sociales alimentarios de México, Abelardo Ávila Curiel, quien expuso en un coloquio especializado que la tradición de programas asistenciales se registra en México-Tenochtitlán desde 1454, con las acciones implementadas por el gobernante Moctezuma Ilhuicamina (AMG Comunicación, 2019) para atender a las personas que menos tenían posibilidades de resolver su vida frente

a una nevada seguida de una sequía; él ordenó utilizar las reservas contenidas en las trojes de granos y legumbres para abastecer a la gente, excluyendo de esta medida a mercaderes y principales quienes sí tenían provisiones (López, 2018).

Del ejemplo europeo con el *derecho de pobres* y el de la sequía en México-Tenochtitlán se desprende la atención de los gobernantes hacia las personas que no tienen cómo proveerse de manera plena sus medios de vida; en esos dos ejemplos se utilizan recursos públicos, una de las características que hasta la actualidad prevalece en los programas sociales, los cuales son diseñados y ejecutados con este tipo de recursos. Aunque haya casos en los que el origen de estos no es exclusivamente público, el diseño, promoción y ejecución es primordialmente gubernamental, lo que le da el carácter público.

Para conceptualizar al programa social y sus objetivos, se propone considerar el origen de sus recursos (si son públicos o privados), dado que esa información orienta la razón por la cual fueron creados; en primer lugar, se excluye que la razón de ser del programa social sea la filantropía o la caridad privada, ya que como lo señala el historiador Sergio Fernández Riquelme (2007), esos principios fueron desplazados de este tipo de acciones en el siglo XVII, cuando la atención a la pobreza se asumió como una responsabilidad pública gubernamental, con intereses en la producción social, pero con ganancia privada, pues el objetivo no era evitar la muerte de las personas, sino evitar la mendicidad e incorporar al trabajo subordinado por la clase dominante a quienes no lo estaban.

Marx, en su obra *El Capital. Crítica de la Economía Política* (1867/1999, p. 607), en el apartado sobre la acumulación originaria, que es la coyuntura identificada como el paso del modo de producción feudal al capitalista como predominante, suceso en el cual se despojó a los campesinos de la tierra para dejar personas libres de propiedad y libres para vender su fuerza de trabajo, retrata las preocupaciones de la corona inglesa y del sistema político francés respecto a la generación de personas pobres, consecuencia de la emergencia del capitalismo y el desplazamiento de personas de sus antiguos medios de vida.

La preocupación del gobierno y la clase dominante por los pobres en Francia e Inglaterra durante el siglo XVII se manifestó primero con toda la evolución de las leyes que evitaban la vagancia y la mendicidad a través de represión, venta de humanos y penas físicas; también, cuando Isabel I hizo oficial la pobreza al crear el “impuesto de pobreza” (Marx, 1867/1999, p. 614), del cual lo recaudado era transferido a quie-

nes se encontraban en miseria debido al desplazamiento territorial, la supresión de apoyos que daba la iglesia desprovista también de propiedades con las que contaba y el monto de los salarios, insuficiente para lograr la reproducción de la vida de familias obreras en determinadas ramas de la producción.

De lo planteado por Marx (1867/1999), lo cual es extraído de las crónicas de hechos históricos y de la revisión de cuerpos legales concretos, así como de lo recopilado por antropólogos y arqueólogos en América, se puede deducir que la preocupación histórica por las personas que no pueden allegarse de lo necesario para reproducir sus medios de vida, está en relación directa con las posibilidades que estas personas daban a que se pudiera llevar a cabo la producción social, en tanto puedan ser empleadas para esta y tampoco la pongan en riesgo a través de la delincuencia o una sublevación, ahí es donde se encuentra el fondo económico de los programas sociales, independientemente del tipo de gobierno o la orientación política del mismo.

En la época del imperio de Moctezuma Ilhuicamina en México-Tenochtitlán, la preocupación fue evitar en lo posible que los territorios en los que gobernaba no tuvieran que cambiar con otras regiones y otros pueblos a personas como esclavos o sirvientes (López, 2018), medida que en el momento más álgido de la sequía sí tuvo que ser aplicada. En Europa, durante la época Isabelina, la preocupación estaba fincada en que la recién creada clase obrera no tuviera decesos tales que obligara (a los capitalistas) a subir los salarios, a no poder llevar a cabo la producción o que la gente se viera orillada a delinquir (Marx, 1867/1999)¹.

En el caso del imperio México-Tenochtitlán se habla de un modo de producción despótico tributario (Semo, 1980); en el caso del reinado de Isabel I en Inglaterra, la organización económica era propia de la emergencia del modo de producción capitalista con elementos aun del feudalismo. Sin embargo, en ambos momentos persiste la preocupación manifiesta por las masas humanas en miseria en tanto su falta de integración a la producción, aunque en ninguno de los dos casos a las acciones que dotan de provisiones a las personas en pobreza se les

1 Marx relaciona las preocupaciones de los burgueses y la corona inglesa del siglo XVI y XVII respecto a los pobres con la revuelta que se dio en el siglo XIV por parte de los campesinos, posterior a la promulgación del *Estatuto de los trabajadores* (1351), el cual establecía bajos salarios en relación con los que se percibían antes de la epidemia de la peste negra y castigo a la ociosidad. La preocupación se resume en el testimonio de un *Tory* (miembro del partido conservador inglés): “Antes los pobres exigían unos jornales tan altos que ponían en trance de ruina a la industria y la riqueza. Hoy sus salarios son tan bajos que ponen también en trance de ruina a la industria y la riqueza, pero de otro modo y tal vez más amenazadoramente que antes” (Byles en Marx, 2012: 628)

llama “programas sociales”, sino que solo son antecedentes de estos (Tabla 1) y llevan su esencia, pues en el capitalismo ya consolidado, las acciones en favor de los pobres tienen el mismo objetivo de fondo que en el despotismo tributario: proteger la producción y la propiedad sobre los medios de producción.

Tabla 1. Antecedentes históricos de los programas sociales

Nombre de antecedente	Entidad promotora	Modo de producción predominante	Lugar	Fecha	Tipo de acción	Finalidad productiva
Derecho de pobres	Corona Inglesa	Capitalista (emergente, con presencia feudal)	Iglaterra	1601	• Incorporación de los pobres a trabajo penitenciario (trabajo en reclusión) • Manutención de los pobres imposibilitados para el trabajo.	• Reducir la mendicidad que contravenga el trabajo productivo • Poner en marcha fuerza de trabajo desperdiciada. • Reducir riesgos asociados a delitos contra la propiedad
Uso de reservas para provisión alimenticia	Emperador Moctezuma Ilhuicamina	Despótico-tributario	México-Tenochtitlán	1454	Utilización de reservas de granos y legumbres para abastecer a la gente, en el momento de una gran nevada seguida de una sequía.	• Evitar la venta de esclavos o sirvientes a otras regiones. • Evitar la muerte de participantes en las tareas del imperio

Fuente: Elaboración propia con base en Los Orígenes de la beneficencia. Humanismo cristiano, Derecho de pobres y Estado Liberal (Fernández, 2007), Los programas sociales de alimentación en México: Éxitos y fracasos (AMG Comunicacion, 2019), Capítulo XXIV. La llamada acumulación originaria (1867/1999). Cuando la gente “*se uno-aconejó*” la gran sequía de 1454 en la cuenca de México (López, 2018).

Por otro lado, se definió un programa social como un conjunto de acciones recurrentes, ordenadas y programadas por un gobierno, para atender una necesidad relacionada con los derechos sociales, que la población no puede resolver por sus propios medios y la afecta en diferentes niveles. Estas necesidades se expresan a través de demandas explícitas o por la generación de problemas que atentan contra el orden establecido y contra el desarrollo de la vida y la propiedad de las personas, a lo que generalmente se le llaman problemas sociales.

Dentro del estudio de las políticas y la administración, los programas sociales son la concreción de la política social. La política social es la estrategia general que adopta el gobierno para garantizar que toda la población pueda tener el abasto de los recursos para mantenerse en términos de alimentación, salud, vivienda, trabajo, educación y seguridad social, los cuales forman parte de los llamados derechos sociales (Arango, 2015).

La revista de la Cámara de Diputados *Cámara*, en el número dedicado a los principales aspectos de los programas sociales, expone que la política pública engendra como estrategias a las políticas sociales y estas últimas se concretan en programas sociales (Cámara de Diputados, 2014), así es como se encuentran relacionados estos tres elementos del quehacer estatal, gubernamental y social. Las políticas públicas en ese sentido se pueden definir como las intervenciones gubernamentales, las cuales son decididas mediante un proceso de acuerdos, disenso y discusión entre el gobierno y los ciudadanos y sus organizaciones sociales, para lograr beneficios comunes (Rodríguez y Rodríguez, 2009).

Parte de la literatura retomada en esta sección incluye en la definición de programa social a la acción por parte de las instituciones (casi siempre gubernamentales) con un fin orientado a modificar la situación de bienestar de las personas, ya sea a través de “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan” (Martínez, 1998, p. 7).

Los programas sociales se conciben por parte de sus diseñadores y evaluadores como acciones que modifican el bienestar, por tanto, la forma de evaluarlos, frecuentemente, es la comparación de la situación antes y después de la intervención o ejecución del programa sobre la población a la que va dirigido. También las evaluaciones se realizan comparando los resultados con los objetivos establecidos.

Los objetivos de los programas sociales están en función de la orientación política del gobierno, es decir, de sus prioridades en la distribu-

ción de los recursos con los que cuenta. Tanto la orientación del gobierno como los objetivos de sus programas sociales están determinados por las necesidades de la organización de la producción social y de las clases sociales integradas en ella, siendo la clase dominante la de mayor influencia en el diseño de los programas, aunque eso no excluye el concurso de las otras clases, las cuales también pueden ejercer presión e influencia en la medida que estén organizadas, logren imponer sus necesidades y ganar espacios en el terreno gubernamental.

3. *Los programas sociales y los modos de producción*

La organización de la producción social, la cual es determinante en la orientación, las políticas y los programas de un gobierno, ha sido condensada para su análisis a través de la historia en la categoría modo de producción. El modo de producción es conocido en la ciencia económica por los trabajos de Marx y Engels a mediados del siglo XIX, quienes observaron concretamente el modo de producción capitalista, por ser este el que estaba en pleno desarrollo en su entorno inmediato (los países del continente europeo donde tuvieron movilidad y residencia: Inglaterra, Alemania, Francia).

Marx (1867/1999) (en constante discusión teórica con Engels) se refiere al modo de producción como todos los elementos puestos en marcha para que la sociedad pueda producir, lo cual incluye las fuerzas acumuladas históricamente que permiten conocer cómo, con qué y quiénes producen (fuerzas productivas), considerando a las personas y su capacidad para trabajar (fuerza de trabajo) y los objetos que estas ponen en movimiento para producir (medios de producción); quiénes son propietarios de esos objetos para producir y, por lo tanto, también son dueños de lo producido y de las ganancias generadas y quiénes no (clases sociales), y cómo estas personas se relacionan en la producción (relaciones sociales de producción).

El modo de producción capitalista es el predominante desde el siglo XVI, aproximadamente, pasando por la época de Marx y Engels (s. XIX) hasta nuestros días. Pero este es el resultado de la destrucción de modos de producción anteriores, que también tuvieron un momento de predominancia.

En el modo de producción capitalista, las clases sociales que se enfrentan en la producción son los obreros y los capitalistas; estos últimos son los dueños de todos los medios materiales para transformar la naturaleza, es decir, los medios de producción. Los obreros son los dueños

de la fuerza que pone en movimiento la materia necesaria para crear nuevas mercancías: la fuerza de trabajo. Los dueños de los medios de producción son también dueños de lo producido y de las ganancias que de este se deriven, de esa manera se apropian del trabajo generado por los obreros; esta apropiación fue categorizada por Marx como plusvalía (1867/1999).

Cabe señalar que el modo de producción ha cambiado a través de la historia y que la clase dominante no siempre ha sido la misma, así como tampoco la forma de apropiarse de lo producido, así la plusvalía aparece en el modo de producción capitalista y los capitalistas son la clase dominante en ese modo de producción, lo cual no sucede en el modo de producción feudal, esclavista, despótico tributario o comunidad primitiva, todos con predominancia anterior al capitalista, los cuales tuvieron su propia clase dominante (a excepción de la comunidad primitiva) y forma de apropiación de lo producido y del excedente generado (Tabla 2).

Se habla de modo de producción predominante, porque el surgimiento de un nuevo modo de producción y de nuevas clases sociales no desaparecen de un solo golpe y de manera definitiva a sus antecesores, por el simple hecho de que un modo de producción emergente se conforma con personas del modo de producción anterior; estos pueden converger durante un mismo tiempo y espacio (Tabla 2). Sin embargo, solo es uno el que se impone y se extiende sobre la mayor parte del territorio de una nación. Ese modo de producción predominante modifica todas las estructuras políticas, ideológicas, de creencias y con mayor interés del presente escrito, las de gobierno y sus derivados como las políticas públicas y los programas sociales. Es así como la historia de los programas sociales y su evolución se ve determinada por los cambios en el modo de producción predominante.

Tabla 2. Diferentes modos de producción en la historia y aproximación de su composición económica y de clases sociales

Modo de producción (MP) predominante	Comunidad primitiva	Despótico tributario/Modo de producción asiático	Esclavista	Feudal	Capitalista
Organización de la sociedad	División del trabajo	División de clases sociales	División de clases sociales	División de clases sociales	División de clases sociales
Apropiación de lo producido/excedente	Social	Privada	Privada	Privada	Privada
Forma de apropiación del excedente	Intercambio	*Tributos *Propiedad directa sobre producto y persona	Propiedad directa sobre producto y persona	*Tributos *Impuestos	Plusvalía (trabajo no pagado)
Clases sociales dominantes	*Tribus pastoras *Tribus recolectoras *Tribus ganaderas *Tribus agricultoras	*Emperadores *Sacerdotes *Guerreros	*Patricios *Monarcas	*Señores Feudales. *Maestros artesanos	Capitalistas.
Clases sociales dominadas	-	*Sirvientes *Esclavos	*Esclavos	*Siervos *Aprendices *Campesinos	Obreros
Personas y clases que permanecen de otros MP	-	*Tribus sin tierra fija para establecerse (bárbaras)	*Sirvientes *Tribus bárbaras.	*Esclavos. *Sirvientes. *Monarcas	*Sirvientes *Campesinos *Esclavos *Monarcas

Fuente. Elaboración propia con base en Manifiesto del Partido Comunista (Marx y Engels, 1848/2011), El Origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado (Engels, 1884/1975), Historia del Capitalismo en México: Los orígenes/1521-1763 (Semo, 1980), Introducción al marxismo (Mandel, 1977).

4. Los programas sociales en el modo de producción capitalista

En su evolución e historia, el modo de producción capitalista adquiere distintas formas, mismas que se han llamado desde la academia “mode-

los”, los cuales cambian dependiendo la fracción de la clase capitalista que tenga el dominio político y de sus necesidades productivas y financieras, para eso imprimirlo a la organización económica y política del resto de la sociedad, hasta donde las demás clases sociales lo permitan acorde a su organización y posibilidades de injerencia política.

Partiendo de los cambios históricos en las condiciones del modo de producción capitalista, se han identificado distintos momentos llamados: Estado Liberal de Derecho (finales s. XVII-años ochenta s. XIX), Estado Social (años ochenta s. XIX-inicios del s. XX), Estado de Bienestar (años veinte-años cuarenta s. XX y años cincuenta-años setenta s. XX) y Estado Neoliberal (finales años setenta s. XX-actualidad s. XXI) (Sotelo, 2010; Cárdenas, 2017); esos modelos son expresiones de distintas formas organizativas del capitalismo. Junto con el modelo también cambia la forma en que se expresa la “preocupación por los pobres”, para mantenerlos integrados a la producción y sin que representen una amenaza para el estado de las cosas.

En los cambios de forma o “modelo” del modo de producción capitalista, se ubican a los llamados programas sociales en los llamados Estado Social y Estado de Bienestar, caracterizados por el reconocimiento y provisión gubernamental de los que serían reconocidos como “derechos sociales... Concebidos para institucionalizar los criterios que permitan elevar a nivel de exigencia de modelos mínimos de equidad y justicia” (Faria, 2000, p. 10). Por lo tanto, primordialmente son considerados el derecho a la salud, a la alimentación, a la educación y a la seguridad social.

Hay dos formas del modo de producción capitalista generadas para responder a los intentos y a la adopción del socialismo en países europeos desde finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, el Estado Social y el Estado de Bienestar, donde se halla la programación de acciones sistemáticas y ordenadas para utilizar los recursos públicos provenientes de la recaudación fiscal, para complementar los salarios de las personas trabajadoras o las que se encuentran en pobreza por diversas razones y donde se eleva a grado de las cartas magnas de los países la responsabilidad estatal de proveer los derechos sociales a las personas que se encuentran bajo su gobierno. Ejemplos de esto son los programas de indemnización para trabajadores (1884) y el seguro para la vejez (1889), creados en Alemania por Otto Von Bismarck y la Ley de Seguridad Social (1935) en EUA, aprobada por Roosevelt (Oficina Internacional del Trabajo, 2009).

En México, no hubo réplica exacta de cada modelo económico surgido en países de mayor industrialización y expansión económica; lo mismo sucedió en el resto de los países donde se intentaron llevar a cabo a través de la imposición o la determinación popular. En cada modelo que se internacionaliza se requiere la participación de los países en diferentes niveles y este se ejecuta acorde a las limitaciones concretas, en el caso del Estado de Bienestar, el cual tiene orígenes a finales del siglo XIX con presencia intermitente en el periodo entre guerras y desde 1945 hasta finales de los 70 (Sotelo, 2007), aunque se pueden considerar elementos en la inclusión de derechos como vivienda, salud y educación desde 1917 en la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); es hasta el sexenio de Lázaro Cárdenas donde hubo acciones significativas cercanas a ese tipo de Estado.

5. Arranque, institucionalización y desarrollo de los programas sociales en México

Fue en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas en el que se creó la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) y el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) y donde hay una clara referencia a asumir una serie de acciones ordenadas conforme a una planeación para atender a personas sin posibilidad de resolver sus necesidades (Piña y Hernández, 2010).

Desde el sexenio de Lázaro Cárdenas en 1934, los objetivos de los programas sociales mantuvieron un centro común durante varios años en México y son sistematizados desde 1940 hasta 1977 (Jusidman, 2014). Este centro era proveer por parte del gobierno a toda la población de alimentación, educación, salud, seguridad social e infraestructura (Jusidman, 2014); aunque estuvieron centrados en la provisión de esos derechos, cada etapa tuvo diferentes acciones programadas acordes a las necesidades de cada momento en el desarrollo capitalista del país, el *cardenismo* a partir del reparto agrario, la organización de los campesinos en el ejido, las expropiaciones de los ferrocarriles y la industria petrolera a las compañías extranjeras, sentó las bases para una industrialización que tuvo auge a partir de los años 40 (Gurrola, 2020).

Ante la necesidad del capital de industrializar a los países menos desarrollados, se aplicaron medidas que superaron ser simples paliativos en alivio a los más necesitados y que integraron o reintegraron a las personas a la vida productiva nacional, lo cual se consolidó en la

creación del SAP y el DAI (Piña y Hernández, 2010). Estas acciones apoyaron la política nacional de inclusión y planeación del gobierno junto con los obreros (fundamentalmente de la actividad extractiva de minería o petróleo) y campesinos, organizados de manera institucional en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente, lo que es conocido como corporativismo (Piña y Hernández, 2010).

En los años 40, la política económica mexicana se abocó al crecimiento que traía la industrialización provocada por la sustitución de importaciones, dada la reducción en el intercambio internacional derivada de la segunda guerra mundial (Gurrola, 2020). Esa política se mantuvo hasta la década de los 70, lo cual trajo como consecuencia la concentración de riqueza en los capitalistas industriales nacionales e internacionales que invertían en el país, en detrimento de la clase obrera y los campesinos, hecho que se demuestra con los datos de la distribución del ingreso en 1960, donde la participación de las utilidades en el ingreso nacional (31.4%) era muy superior a la de los sueldos y salarios (42.6%) (González-Casanova, 1975).

Pablo González-Casanova (1975) señala una caída de 6% del salario real promedio en el periodo comprendido entre 1940 y 1960. Aquí las acciones para compensar estuvieron centradas en aumentar las prestaciones y los salarios en ramas como el petróleo y la electricidad, pero solo beneficiaban a una parte de los trabajadores urbanos (González, 1976), dejando de lado al campesinado y trabando el avance que se había logrado con el reparto agrario y la organización ejidal cardenista.

Acciones programadas de mayor visibilidad para atender la pobreza durante los sexenios de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fueron la inclusión de los trabajadores de las nuevas industrias a la seguridad social a través del empleo formal (Jusidman, 2014), la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943 (IMSS), mantenimiento de salarios mínimos, precios de garantía para los campesinos y la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en 1962; la mayoría de estas medidas eran generalizadas a toda la población o sectores.

En los treinta años que comprenden al proyecto industrializador de México, se manifestó, a través de diversos movimientos sociales e insurreccionales, la imposibilidad de la población para resolver su vida dentro de la dinámica actuante en México del modo de producción

capitalista. Tan solo en los años sesenta y setenta Laura Castellanos (2007) registra una treintena de movimientos armados, así también entre 1959 y 1968 se registró la explosión del movimiento ferrocarrilero, el de médicos y el estudiantil.

Todos los movimientos sociales e insurreccionales fueron respondidos con la represión, pero también se registró el uso de programas de atención a la pobreza ya institucionalizados como la CONASUPO para contener movimientos a la par que reproducían la fuerza de trabajo. Por ejemplo, en 1965, posterior al asalto a un cuartel por parte de la organización armada comandada por el maestro rural Arturo Gámiz, en Ciudad Madera, Chihuahua, el presidente Gustavo Díaz Ordaz “ordena el ‘auxilio inmediato’ de las familias campesinas castigadas por la miseria y la violencia a través del reparto de despensas” (Castellanos, 2007, p. 81) de la mencionada CONASUPO.

Debido a que el desarrollo capitalista industrial en México se veía imposibilitado a emplear toda la fuerza de trabajo disponible, y la gente que ya estaba empleada no lograba reproducir sus medios de vida y los de su familia a través del salario, cambia el centro de los programas sociales hacia atender focos de población en pobreza o marginada, aquellos cinturones que se formaron de personas trabajadoras que migraron del campo a la ciudad y quedaron en miseria ante la imposibilidad de integrarse a la producción; se irían abandonando gradualmente las medidas generalizadas que constituían parte del sustento de la población, para transitar a otras que se concentran en población marginada y con mayores carencias, lo cual sucede a finales de los 70 del siglo XX, en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982).

Uno de los programas que se registran en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo es el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), creado en 1973, el cual consideraba una serie de acciones a niveles micro y macro para el desarrollo rural, integrando en la planeación las necesidades de comunidades campesinas y microrregiones, pero articulando obras nacionales que recaerían en beneficio del campo mexicano; el apoyo era directo para el medio rural, pero al contemplar también obras nacionales había repercusiones a nivel social (Herrera, 2009).

Otro programa del periodo que comprende los sexenios de Luis Echeverría y López Portillo fue la Coordinación General del Plan Nacional Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), creada en 1977. Es un conjunto de programas de instituciones creadas

previamente (Barajas, 2002) que deja de dirigir los recursos públicos en forma de apoyos generales para la población y se enfoca en “grupos marginados”.

Los “grupos marginados” es la novedad conceptual del COPLAMAR (1977-1983), considerando en este grupo a los campesinos, trabajadores con salarios insuficientes para cubrir sus necesidades, indígenas y personas en situación de indigencia que, según Herrera (2009), habían quedado fuera del Estado Benefactor.

6. Los años 80, la transición entre lo social y lo neoliberal

Durante los años 80, se dio una transición de acciones programadas que se traslapaban en su funcionamiento, instituciones, infraestructura y personal, por lo que los programas del sexenio de José López Portillo se mantuvieron durante los primeros años del sexenio de Miguel de la Madrid sin ser coordinados por COPLAMAR, que se derogó el acuerdo de su creación en 1983 (Barajas, 2002); posteriormente, esos programas cambiaron de nombre y se unificaron bajo el nombre de Programas de Desarrollo Regional.

Los Programas de Desarrollo Regional en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado usaban la misma estructura de financiamiento que COPLAMAR, la cual es compartida entre el gobierno federal y estatal (Barajas, 2002); dichos programas tenían tres especialidades “a) Programas de infraestructura básica de apoyo; b) Programas de infraestructura para desarrollo social, y c) Programas productivos” (*op. cit.*, p. 565).

En los Programas de Desarrollo Regional se priorizaba la eficiencia y agilidad en movimientos presupuestales; eran programas con la prevalencia de la focalización en grupos marginados (como PIDER y COPLAMAR), pero con el objetivo de reducir la burocratización y el gasto en la operación, esto en consonancia con la reducción al gasto público como parte del ajuste que Miguel de la Madrid tuvo que aplicar después de la firma de carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1983, por el préstamo para pagar parte de la deuda externa de México (Barajas, 2002) disparada por las políticas de aumento de la tasa de interés en Estados Unidos.

La firma de carta de intención entre el FMI y el gobierno de Miguel de la Madrid es el hecho con el que se identifica al cambio de modelo político, económico y social, encumbrado dada la fracción de la clase capitalista mexicana que se posicionaba en el ejecutivo federal, que ya

venía figurando desde décadas atrás, la cual representa las necesidades del capital en esa época, en el contexto mundial y que diseñó el llamado modelo neoliberal como respuesta a sus necesidades.

El modelo neoliberal manifiesta como necesidad del capital una centralidad del mercado por encima de la producción, a esto se agregan las posibilidades de ganancia ofrecidas por las actividades especulativas que se hacen desde el financiamiento de la producción y la compra-venta de acciones, títulos de propiedad, promesas de pago, deuda, etc., de las compañías que van diversificando sus negocios, concentrando industrias, banca, comercio y venta de valores, constituyéndose en monopolios (Marx, 1959; Hiferding, 1963; Lenin, 1966) para lo cual, en la segunda mitad del siglo XX requieren que los gobiernos solo se encarguen de garantizar la libre competencia en todos los ámbitos de la vida y no regulen las operaciones en la economía, incluyendo los derechos laborales.

Emir Sader (2020) señaló que el giro hacia el neoliberalismo se hace manifiesto en la predominancia del capital financiero altamente especulativo, es decir, el capital que se dedica a financiar y promover la compra y venta de papeles (acciones, valores, etc.), dada la ganancia que se puede obtener de esa actividad, y no financia la producción de mercancías (PUEDJS UNAM, 2020), capacitación de obreros o innovación técnica.

El neoliberalismo lo defienden y promueven en México empresarios que fundaron diversas instituciones a partir de los años 40 y presionaron para su implementación a la administración pública desde el mismo gobierno, ya fuera como funcionarios públicos o como prominentes miembros organizados de la clase capitalista, destacando los banqueros, industriales o comerciantes. Una de sus instituciones es la Asociación Mexicana de Cultura, creada en 1943 y de la cual sobresale como fundador Luis Montes de Oca (ex secretario de hacienda en el gobierno de Plutarco Elías Calles); en dicha asociación participaría uno de los empresarios más conspicuos de México: Alberto Báñeres.

La Asociación Mexicana de Cultura fue la semilla de institutos universitarios de formación empresarial y administrativa, como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Instituto Tecnológico de México, que después sería el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) (Romero, 2016), institutos que, junto con las universidades estadounidenses o británicas, como Harvard, Cambridge y Chicago, dieron gabinetes, funcionarios, presiden-

tes y gobernadores en México y América Latina durante el auge del periodo neoliberal.

Considerando al modelo neoliberal como la forma adoptada por el modo de producción capitalista para lograr su prevalencia, este repercutió en todos los ámbitos de la economía, la política y la sociedad, así que, según lo expresado por el profesor Gerardo González Chávez sobre un programa social actual, bajo este modelo se realizó la adaptación de los programas sociales y las acciones para atender la pobreza, poniendo como central la capacitación de las personas y la atención en el ámbito individual, para promover la competencia y el esfuerzo por la adaptación a un mercado laboral que exige menos conocimientos y análisis, pero más destrezas y habilidades técnicas, posibilidad de realizar múltiples tareas sin ser especialista o especializado (Sala de Videoconferencias IIEc UNAM, 2021), así como calcular oportunidades y ganancias.

El neoliberalismo requiere de fuerza de trabajo con derechos flexibles, que pueda realizar múltiples tareas y adaptabilidad para poder moverse de un sector de la producción a otro, lo cual se traduce en inestabilidad de empleo, precarización laboral, aumento de desempleados que al mismo tiempo provoca presión sobre las personas empleadas, pues se asumen como fácilmente sustituibles y aceptan condiciones violatorias de derechos y salarios que generalmente no llegan siquiera a ser de subsistencia.

7. La consolidación de la política social neoliberal

En el contexto neoliberal llega Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México (1988-1993), uno de los representantes de ese grupo de empresarios que venían empujando el proyecto de un gobierno exclusivamente garante del libre mercado en México.

Carlos Salinas presenta y diseña un programa social llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que alberga otros programas que atienden infraestructura, educación, salud, alimentación, créditos, inclusión al empleo y proyectos productivos, focalizado en las zonas con mayor pobreza de México; se retoma el concepto de pobreza y se le quita centralidad al de marginalidad. Reutiliza un elemento que venía desde el COPLAMAR: capitalizar la organización comunitaria tradicional presente mayoritariamente en comunidades rurales y subur-

banas, como el tequio, la faena o la mano vuelta, formando “Comités de Solidaridad”.

Carlos Salinas de Gortari, a pesar de haber renunciado a “estructurar una política activa de empleo y recuperación salarial” y promover la “mercantilización y privatización de los servicios sociales” (Laurell, 1994, p. 157), rechaza explícitamente el neoliberalismo, pero también rechaza la intervención estatal que se dio en los sexenios anteriores al de Miguel de la Madrid, y definía en sus informes y pronunciamientos que lo aplicado en México durante su sexenio es “liberalismo social” (Salinas, 1992/2022).

El “liberalismo social” (Salinas, 1992/2022) pretende ubicarse en un equilibrio entre las garantías a la sociedad y a las empresas para hacer negocios. Deja de responsabilizar al Gobierno como proveedor y promotor de derechos —por considerar que eso atenta contra la libertad familiar y comunitaria— y lo “solidariza” con la población, poniendo al alcance de esta las opciones para resolver sus necesidades, desde las decisiones individuales, familiares y comunitarias.

Las coincidencias del llamado liberalismo social de Carlos Salinas con el neoliberalismo están en el desplazamiento del Gobierno como responsable de generar una política que haga que todas las personas tengan lo mínimo para reproducir su vida, en términos de salud, vivienda, alimentación, trabajo y educación. Un gobierno “solidario” es funcional al modelo neoliberal, debido a que bajo la bandera de las libertades, no asume como suya la responsabilidad de una población ávida de derechos sociales, sino que ayuda a esta a que resuelva sus problemas (desde el nivel familiar e individual) y permite la participación privada en la provisión y solución de esos derechos.

En el neoliberalismo las empresas gubernamentales participantes en la provisión de mercancías y realización de tareas para concretar los derechos sociales, ya fortalecidas e incluidas en el mercado nacional e internacional con el dinero público, tienen la posibilidad de ser vendidas a empresas privadas, algo con lo que el liberalismo social de Carlos Salinas coincide; al mismo tiempo, evade el hecho de que, dentro de la no intervención en la vida de las familias y las comunidades, deja en un terreno de libre competencia a porciones de la sociedad que están en condiciones desiguales frente a las grandes corporaciones internacionales.

El PRONASOL continúa hasta el año 1997, año de creación del Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000), donde acorde a la ten-

dencia de la política social del neoliberalismo, se enfoca exclusivamente a los individuos en pobreza y ya no a comunidades marginadas y menos a la resolución de problemas generales de la población. La diferencia está en que se acentúa la focalización, pues se generan estrictos mecanismos de selección de personas beneficiarias de los programas y las acciones están exclusivamente encaminadas a los rezagos en alimentación, salud y educación.

Durante la puesta en marcha del PROGRESA existe una Secretaría que funciona a plenitud (creada desde el gobierno de Salinas) encargada de los programas sociales: la Secretaría de Desarrollo Social. Reduciendo la extensión de la política en atención a los pobres, pues anteriormente varias de estas asumían una misma política y manejaban el programa, ahora, en aras de la eficiencia, se focalizó también el ejercicio de gobierno, en tanto que sería una secretaría la responsable de llevar a cabo el programa, aunque se coordinara con otras en algunas acciones.

Con el PROGRESA se mantiene durante cuatro sexenios el modelo de programa, cambiando el nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) en 2002, en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006); conserva el mismo nombre en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) y cambia hasta el 2014, año en que se decreta la creación de la Coordinación del Programa de Inclusión Social PROSPERA, en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Desde los programas PROGRESA hasta PROSPERA siguen la línea de la rigurosa selección de personas beneficiarias, aplicando los criterios de estar en situación de pobreza y pobreza extrema² como requisito para tener inscripción en el programa y adicionan la corres-

2 Enrique Hernández Laos escribe en 1992, que el método más usado en América Latina desde mediados de los 80 y principios de los 90 del siglo XX para distinguir la pobreza, era el de línea de pobreza, donde se determina a una familia u hogar pobre a partir de una canasta de mercancías para satisfacer necesidades básicas, entre las que se incluye las necesidades nutricionales, quienes no pueden cubrir alguna de esas necesidades se considera *pobre* y quien no puede siquiera cubrir las necesidades nutricionales se considera *pobre extremo*.

En México, dentro de los programas sociales la diferencia entre *pobreza* y *pobreza extrema* se establece en el gobierno de Ernesto Zedillo a partir de una serie de elementos regionales y de vida cotidiana que se toman en cuenta, la primera aproximación es a partir del ingreso, donde alguien en pobreza extrema es aquella persona que vive en un hogar donde el ingreso per cápita de las personas mayores de 15 años es menor al costo de la canasta alimentaria, se considera también el entorno regional y el grado de marginación de este, en el cual se incluye el acceso a servicios de comunicación, salud y educación. Además, se consideran una serie de características socioeconómicas en términos de patrimonio, forma de vida, escolaridad, condiciones de la infraestructura, ocupación, tiempo disponible, habitantes de una casa en relación con el tamaño de la vivienda, etc. (SEDESOL, 1999, 2000)

ponsabilidad y el condicionamiento para la permanencia, siguiendo la promoción de la salud, la alimentación y la educación desde la iniciativa individual, donde el grado más alto de colectividad es la comunidad y no la sociedad.

Jusidman (2014) divide en cuatro generaciones los programas sociales, que van de mayor a menor participación gubernamental, y de menor a mayor participación privada para atender a porciones de población que está fuera de la distribución de la riqueza. A partir de eso se ha tipificado en dos a los programas; el primer tipo de programas registrados en México como “sociales” (1934 a los años setenta) tienen una identidad con el Estado de Bienestar, forma del modo de producción capitalista en la cual el gobierno provee los derechos sociales a la población en general, integrada a la producción o para que esté disponible para su integración.

El segundo tipo de programas sociales en México (1977 a 2018) conservan una identidad con la renovación del liberalismo llamada “neoliberalismo”, la cual retoma el énfasis en el mercado desregulado y permite la inclusión de empresarios en la provisión de derechos para que estos puedan generar ganancia a partir de los mismos programas sociales, extrayéndola de múltiples ámbitos de la sociedad, pues los programas sociales ponen a su disposición a personas para integrarlas en la producción de mercancías, su circulación, especulación y financiamiento, al mismo tiempo mercantiliza los derechos sociales para que de ellos se pueda obtener ganancia de más actividades y derechos de la población.

8. El cuestionamiento gubernamental a la política social neoliberal

En 2018, inicio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se promueve desde el ejecutivo federal un cambio general de política, constituido por una crítica política, ideológica, económica y social contra el modelo neoliberal, sus prácticas y a quien considera sus promotores, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y prácticamente en toda la estrategia de comunicación gubernamental (a diferencia de Salinas de Gortari que marcaba un distanciamiento del modelo y describía sus principios y posibles consecuencias de aplicación, pero sin fincar responsabilidades o enumerar prácticas concretas).

A pesar de la abierta confrontación con el neoliberalismo en el gobierno de AMLO, la política aplicada es una combinación de medidas que oscilan entre las que se conservan del modelo neoliberal debido a su blindaje legal y un giro nacionalista con conceptos del Estado de

Bienestar, de mayor participación gubernamental en industrias que se consideran estratégicas en términos de independencia en la vida productiva nacional, como el sector energético y la industria eléctrica, así también una mayor recaudación fiscal a partir de la eliminación de exenciones de pago o devolución de impuestos a las personas de la clase capitalista nacionales y extranjeras.

La reconfiguración del capitalismo en México bajo el gobierno actual (2018-2024) sucede debido a los resultados de la concentración de capital a través de medios ilegales y discrecionales, avalados por gobiernos previos, para lograr cambios constitucionales, administrativos y privatizaciones que beneficiaban solo a una porción de la burguesía, que además iban en detrimento acelerado de la clase obrera, de los campesinos y de gremios como el magisterio nacional.

La política del ejecutivo federal mexicano en la segunda década del s. XXI ha manifestado cambios de las acciones programadas para atender la pobreza; parte de las características de estas acciones tienen que ver con elevar a rango de derechos constitucionales transferencias monetarias generales: estas fueron la pensión para adultos mayores, el apoyo para personas con discapacidad y un sistema de becas para los estudiantes de todos los niveles educativos.

Así también, una de las acciones del gobierno federal desde el 2018, que no constituyen un programa, pero que forma parte de la política social, es el aumento salarial real (es decir, descontando el aumento de la inflación), el cual superó en porcentaje a los aumentos que se dieron en los últimos cinco sexenios, los cuales oscilaron entre -18.72% (1996) y 4.65% (2017), siendo el primer aumento en 2019 de 11.11% y la tendencia se mantiene durante los primeros tres años de gobierno, siendo el último aumento al momento de escribir esta sección (2022) de 22% (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos [CONASAMI], 2021), pasando en términos absolutos de \$141.70 a \$172.87.

En el sexenio en curso se encuentra a una fracción de la clase capitalista que no se ve representada en el gobierno y presiona desde la opinión pública, los organismos autónomos, partidos políticos, ciertas fracciones de los tres poderes de la unión y grupos con intereses comerciales, a nivel nacional e internacional, lo cual trae como resultado una evolución hacia una política y programas sociales mixtos, con elementos propios del Estado neoliberal y del Estado de Bienestar.

Esa mezcla existente en la política y programas del actual gobierno federal se observa desde el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, donde convergen medidas universales y que ya son derechos constitu-

cionales, como El Programa Para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (Presidencia de la República, 2019, p. 37), a la par que el sistema de becas (también reconocido en el Artículo 4.º constitucional) tiene apoyos diferenciados por niveles, donde las de educación básica son focalizadas, pues priorizan el otorgamiento en zonas de alta marginación y aplican cuestionarios de selección para la inclusión de personas beneficiarias y solo se tiene derecho a una beca de este nivel por familia; en tanto las de educación media superior tienden a la universalización al establecer como requisito único la inscripción en un plantel público de ese nivel y no establece un límite de becas por familia.

Hasta el momento los programas sociales en curso redundan en beneficio de la clase capitalista, en tanto mantienen a una porción de la fuerza de trabajo como potencial, en capacitación, disponible o directamente integrada a la producción, con reducción de costos para las empresas, como el programa Jóvenes Construyendo el Futuro (Presidencia de la República, 2019, p. 39), donde el gobierno exime a las empresas inscritas de pagar el salario durante un año de jóvenes que formalmente no tienen actividad académica o laboral, cargando ese costo al presupuesto público.

A pesar de la situación favorable para el empresariado en el presente sexenio y su combinación de políticas, las clases que no son poseedoras de medios de producción tienen la posibilidad de influir en el gobierno a partir de su organización política y de la definición clara de intereses comunes, y con los derechos constitucionales alcanzados recientemente, se abre una brecha de exigencia, para que, tal como lo establece la Presidencia de la República (2019) en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se realicen las acciones que concreten un “gobierno garante de derechos” (p. 36).

Resumiendo, en esta breve historia y registro de la evolución de los programas sociales en México, unos identificados con el Estado de Bienestar, otros generados durante el periodo neoliberal y los actuales ubicados en una intersección, se observa la esencia de su concepción, la cual históricamente se mantiene: que el gobierno provea de recursos a la población para que esta se encuentre disponible para la producción y no atente contra la propiedad de los medios que en ella se usan. Ahora, al cambiar la forma de organización de la economía y la fracción de clase que domina, también cambian las formas de estos programas. Esa parte esencial, con los cambios acordes al desarrollo y las necesidades del capital, se presentan en la Tabla 3, donde estos cambios son considerados una evolución.

Tabla 3. Evolución de la política social y programas sociales en México (selección de momentos significativos)

Sexenio	Objetivos de la política social	Nombre de acción, programa o institución resultante de la política social	Necesidad productiva del modo de producción capitalista	Orientación de mayor influencia en el gobierno	Cobertura predominante de la política social
Lázaro Cárdenas Del Río (1939-1940)	Insertar o reinsertar a personas excluidas del trabajo	*Secretaría de Asistencia Pública (SAP) *Departamento de Asuntos Indígenas (DAP)	Industrializar a los países menos desarrollados para integrar su territorios y fuerza de trabajo a la producción internacional	Estado de Bien-estar	General
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	Incluir a personas trabajadoras de nuevas industrias a la seguridad social	Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Crecimiento basado en la sustitución de importaciones para reducir costos derivados del contexto internacional de guerra	Estado de Bien-estar	General
Adolfo López Mateos (1958-1964)	Garantizar el abasto de las clases populares para su alimentación	Creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)	Evitar obstáculos de tipo social para poder llevar a cabo la producción, integrando al sector agrícola y social	Estado de Bien-estar	General
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	Integrar en la planeación del desarrollo nacional a comunidades campesinas y marginadas de la industrialización	Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER)	Incluir en el proceso industrializador al campo y contener posibles riesgos contra la propiedad privada, dada la organización de personas que no podían vender su fuerza de trabajo	Estado de Bien-estar con rumbo a liberalización promotora de desarrollo comunitario-individual y no social	Enfocado primordialmente a población rural, pretendiendo repercusiones generales

Sexenio	Objetivos de la política social	Nombre de acción, programa o institución resultante de la política social	Necesidad productiva del modo de producción capitalista	Orientación de mayor influencia en el gobierno	Cobertura predominante de la política social
José López Portillo (1976-1982)	Atención focalizada a quienes quedaron fuera del Estado de Bienestar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Mantener fuerza de trabajo en reserva y disponible para la producción. Preparar condiciones para transferir empresas y responsabilidades gubernamentales a los privados	Estado de bienestar con aminoramiento de intervención estatal, respecto a sexenios anteriores	Enfocada a porciones de población que se considera marginada de los derechos sociales (seguridad social, salud, educación, alimentación)
Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988)	Focalizado a regiones clasificadas como marginadas del acceso a servicios de infraestructura y proyectos productivos	Programas de desarrollo regional	Centralidad del mercado por encima de la producción, generar ganancia a partir de actividades especulativas, gobiernos encargados sólo de garantizar libre competencia, no regulen las operaciones en la economía	Neoliberal	Focalizada
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Atención a personas (individuos) en pobreza, en regiones y comunidades también consideradas en pobreza.	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Privatización de industrias y recursos estratégicos en países con menor desarrollo respecto a las potencias financieras y productivas, flexibilizar la fuerza de trabajo para múltiples tareas	Neoliberal revestido de “Liberalismo social”, concepto promovido por Salinas para incluir a las comunidades marginadas y a sus formas de trabajo a la competencia y a la mercantilización	Focalizada

Sexenio	Objetivos de la política social	Nombre de acción, programa o institución resultante de la política social	Necesidad productiva del modo de producción capitalista	Orientación de mayor influencia en el gobierno	Cobertura predominante de la política social
Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000)	Clasifica y establece una gradación de la pobreza para usar de manera eficiente los recursos en individuos que no puedan siquiera cubrir las necesidades alimenticias (pobreza extrema), corresponsabilizar a la población de su cuidado y provisión de sus recursos para la vida cotidiana	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Contención de movimientos sociales que pongan en riesgo el financiamiento, producción y circulación de mercancías. Capacitación de la población para el trabajo, el autocuidado y tareas múltiples. Relaciones laborales desreguladas	Neoliberal	Focalizada
Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)	Elevar a rango constitucional transferencias monetarias a personas que no pueden integrarse al trabajo (adultos mayores y personas con discapacidad), aumento salarial, transferencias sin condicionamiento, becas generalizadas	*Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores. *Becas para el bienestar Benito Juárez	El gobierno garantice estabilidad y paz social a los capitalistas, para la producción y la circulación de mercancías. Que promueva la distribución del mercado para evitar concentración de industrias en pocos capitales durante tiempo prolongado. Integración de la fuerza de trabajo compartiendo costos derivados de los derechos sociales entre capitalistas y gobierno	Transitorio, entre principios y preceptos de Estado de Bienestar, pero con inercias y regulaciones neoliberales	Generalizadas, pero dirigidas a sectores clasificados por edad, condición biológica o labor

Fuente: elaboración propia con base en Discurso de Carlos Salinas de Gortari en el aniversario 63 del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Salinas, 1992/2022), Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza (Laurell, 1994), Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales (Barajas, 2002), Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal (Herrera, 2009), Política social en México. Una revisión a 100 años de la Revolución Mexicana. (Piña y Hernández, 2010), Desigualdad y política social en México (Jusidman, 2014), Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Presidencia de la República, 2019), Los modelos de política económica en México: Coyunturas y transiciones (Gurrola, 2020), Las crisis contemporáneas: ¿Una oportunidad o un lastre para revolucionar la sociedad? EN VIVO Conferencia magistral del sociólogo brasileño Emir Sader (PUEDJS UNAM, 2020).

9. Conclusión

La acción gubernamental programada en favor de las personas imposibilitadas a resolver su vida material ha sido con miras a no poner en riesgo la organización económica de la sociedad y la división en clases sociales, salvaguardando la propiedad privada sobre los medios de producción. Desde los antecedentes de los programas sociales en modos de producción distintos al capitalista, como las medidas adoptadas por los gobiernos para mantener a personas en su condición de servidumbre (provisión de alimentos en México-Tenochtitlán para no tener que desplazar o vender siervos del imperio), hasta los programas e instituciones del modo de producción capitalista en desarrollo en México (1934 a 1970), como otorgar seguridad social a personas recién incorporadas a la clase obrera y que estas pudieran abocarse en la resolución de las necesidades del capital industrial.

Gracias a la construcción histórica y la comparación entre objetivos de los programas sociales en México realizada en este capítulo, se observa que cada uno pretende corregir las exclusiones de su antecesor; eso demuestra, en general, la imposibilidad de la política social y los programas sociales para romper con una condición de las personas (marginación, pobreza, pobreza extrema, exclusión, falta de provisión de derechos) determinada por la clase social a la que pertenecen, la cual proviene de su participación en la producción y en la riqueza existente. Esa condición no cambia con asignación de recursos gubernamentales o transferencias monetarias (aunque se garantice cierta permanencia al hacerlas constitucionales) del erario, esa condición permanecerá en tanto el modo de producción se base en la apropiación de trabajo ajeno, es decir, en la explotación.

Partiendo de la definición de la política social y los programas sociales como estrategias de la política pública para garantizar que la pobla-

ción pueda resolver la reproducción de su vida y, por lo tanto, la “pobreza”, “marginación”, “exclusión” o el concepto que se utilice según el gobierno en turno, sean el objetivo a combatir y de la premisa de que la política social y sus programas no pueden combatirlas, en tanto son condiciones inherentes al modo de producción capitalista, el cual es el predominante en la actualidad. Se concluye que los programas sociales buscan aminorar los efectos adversos que puede tener para el capital la organización productiva basada en la contradicción trabajo asalariado-capital, la cual deja a la clase obrera sin los recursos suficientes para resolver su vida y coloca a otra gran porción de la sociedad sin posibilidades de vender su fuerza de trabajo; es ahí donde entra el concurso de la política social y los programas para compensar esas carencias.

Ya asumiendo a los programas sociales como mecanismo gubernamental para la reproducción y protección del modo de producción capitalista, se entiende que las modificaciones y evolución de estos obedecen a los cambios de forma o “modelos” que ha ido adoptando ese modo de producción, los cuales están basados en cuestiones como el desarrollo, tanto de las habilidades que en la historia ha ido acumulando la clase obrera como de las técnicas e innovación en las herramientas y objetos de trabajo; en la expansión de los mercados, la velocidad que la técnica y la tecnología permiten para la circulación de mercancías y las actividades productivas y financieras que ofrecen mayor ganancia.

La política social se va modificando para capacitar y tener a disposición a la fuerza de trabajo demandada según la participación requerida por los nichos de mayor influencia en la economía. Por lo tanto, la dirección de la política social en su mayoría está determinada por los grandes capitales. Sin embargo, otras clases sociales tienen la posibilidad de ejercer influencia, dependiendo si están organizadas políticamente y de la magnitud de sus organizaciones, pues así podrán ejercer presión sobre los gobiernos e imponer algunos intereses.

El Estado neoliberal y el Estado de Bienestar son formas del modo de producción capitalista, las cuales se encumbran en el gobierno dependiendo la fracción de la clase dominante que tenga mayor representación en el servicio público, sin embargo, aunque haya una fracción dominante dentro de un gobierno, las otras fracciones están en pugna con esta y presionan desde distintos niveles y ámbitos para que sus necesidades sean atendidas. Es por esa razón que los programas sociales del gobierno mexicano, aunque en ocasiones se presentan y anuncian con tendencia a la universalización no dejan de tener un elemento de focalización, esto se debe a límites jurídicos, administrativos y de res-

tricción presupuestaria, que no dependen únicamente del titular del ejecutivo federal, sino de las clases sociales que están organizadas y que influyen en las decisiones políticas y económicas.

Los programas sociales cercanos al Estado de Bienestar en México (1934-1982) se enfocaron en el fortalecimiento del mercado interno, compensando lo que los salarios no alcanzaban a cubrir, a través de la transferencia de recursos públicos vía subsidios generalizados, poniendo a disposición de gran parte de la población mercancías necesarias en la vida cotidiana y también algunas de larga duración, lo cual respondía a las necesidades de la industria para vender su producción y al mismo tiempo tener la suficiente fuerza de trabajo que acompañara el crecimiento y expansión de las empresas industriales, aprovechando así la distribución del dinero público entre las clases no capitalistas y sin arriesgarse en industrias en las cuales participaba el gobierno mexicano y que servían para estimular la economía.

Los programas sociales correspondientes al neoliberalismo (1982-2018) se dedicaron a reducir las medidas compensatorias para la masa trabajadora, y al mismo tiempo, a través de la desregulación de las relaciones laborales, flexibilizaban la venta y puesta en marcha de la fuerza de trabajo, focalizaban la distribución de los recursos gubernamentales hacia los sectores en mayor pobreza, generando una clasificación que graduaba los niveles de esta para justificar la eliminación de medidas de apoyo generalizado a la población, tanto trabajadora como a la no integrada a la producción.

Los programas sociales correspondientes al gobierno actual (2018-2024) son producto de una mezcla entre los principios de la política social neoliberal y la del Estado de Bienestar, pues conservan elementos de focalización y retoman tendencias universales en algunas medidas, pues ahora la producción requiere de una estrategia que recupere para los negocios legales y formales la fuerza de trabajo que quedó desempleada y sin derechos durante el periodo neoliberal y que se acercó a negocios ilícitos, los cuales no puede reconocer el gobierno como una industria o un aporte a la economía nacional, aunque de facto así lo sean. Al mismo tiempo que con transferencias monetarias intenta impedir que otra porción de la población se acerque a la economía ilegal y la capacita para integrarse a la vida laboral conservando al menos el derecho a la salud y la seguridad social.

Algunas de las herramientas con las que el actual gobierno ha manifestado contar para resolver el problema de zonas dominadas por el capital ilegal son precisamente los programas sociales, en la lógica de

que estos sirven para contener brotes violentos o insurreccionales. Sin embargo, estas porciones del país donde se coartan las libertades por parte de gobiernos paralelos de facto, al estar bajo el control de proyectos que son meramente económicos de corte ilegal, como el tráfico de drogas o de personas, no pueden considerarse zonas insurrectas o anticapitalistas, y los programas sociales y sus transferencias monetarias no son suficientes para contenerlos y actualmente se recurre a las fuerzas armadas.

En las regiones donde dominan fuerzas ilegales que han sometido a la población para sus necesidades productivas, se requiere de estrategias a largo plazo que incluyan, además de dar una salida económica a través del empleo seguro, una práctica ideológica, cultural y de educación, que no sea solo de contención sino de concientización, para que sea la misma población de esas regiones la que combata desde la vía democrática esos gobiernos paralelos fincados únicamente en la doctrina de hacer dinero a base de fuego y sangre (además de la explotación como cualquier otro capitalista). Y esa estrategia, así como el fondo de los programas sociales, será también para seguir sosteniendo al modo de producción capitalista.

Se destaca para la discusión pública actual que al dejar desprovista a la población de derechos laborales y posibilidades de empleo desde la entrada del neoliberalismo, se empezó a cultivar la situación actual de expansión de la economía ilegal, que terminó por poner en peligro la libre concurrencia de mercancías y la entrada de capitales. Por lo tanto, una vía para la pacificación y el funcionamiento del modo de producción capitalista está volviendo a ser que el gobierno busque garantizar los derechos sociales y asuma la responsabilidad de la población que no tiene cómo resolver sus necesidades. Así los recursos públicos están sirviendo para garantizar espacios de inversión, disponibilidad de fuerza de trabajo, ocupación de esta y posible aumento productivo. Esas son las que se identifican actualmente como las necesidades productivas.

10. Bibliografía

- AMG Comunicacion. (2019). *Los programas sociales de alimentación en México: Éxitos y fracasos* [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=RqAi5SLYE9E>
- Barajas, G. (2002). Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: De populistas a neoliberales. *Revista Venezolana de Gerencia*, 7(20), 553-578.

- Byles, J. B. (1849). *Sophisms of Free-trade and Popular Political Economy Examined*. Seeleys.
- Cámara de Diputados. (2014). Programas Sociales. Recuento de sus principales aspectos. *Cámara*, 33, 03-08.
- Cárdenas, J. (2017). *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Castellanos, L. (2007). *México Armado (1943-1981)*. Ediciones Era.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. (2021). *Incremento a los Salarios Mínimos para 2022*. <http://www.gob.mx/conasami/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2022?idiom=es>
- Engels, F. (2010). *El Origen de la Familia La Propiedad Privada y el Estado*. Diario Público. (Original publicado en 1884).
- Faria, J. E. (2000). La metamorfosis del derecho en la reestructuración del capitalismo. *Jueces para la democracia*, 39, 3-12.
- Fernández, S. (2007). Los orígenes de la Beneficencia. Humanismo cristiano, Derecho de pobres y Estado liberal. *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de historia de las Ideas.*, 1, 12-30.
- González-Casanova, P. (1975). *La democracia en México* (7a ed.). Ediciones Era. S.A.
- Gurrola, J. (2020). Los modelos de política económica en México: Coyunturas y transiciones. *Scientific International Journal*, 17(1), 5-24.
- Jusidman, C. (2014). Desigualdad y política social en México. *Cámara*, 33, 46-58.
- Laurell, C. (1994). Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza. *Nueva Sociedad*, 131, 156-170.
- López, L. (2018). Cuando la gente «se uno-aconejó» la gran sequía de 1454 en la cuenca de México. *Arqueología Mexicana*, 149, 36-45.
- Mandel, E. (1977). *Introducción al marxismo*. Ernest Mandel (1923-1995). <http://www.ernestmandel.org/es/escritos/index.htm>.
- Martínez, R. (1998). *Los Proyectos Sociales: De la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Naciones Unidas. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
- Marx, C. (1959). Desdoblamiento de la ganancia en interés y ganancia del empresario. El capital a interés. En W. Roces

- (Trad.), *El capital: Crítica de la economía política, III* (2a ed.). Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1894).
- Marx, C. (1999). *El capital: Crítica de la economía política, I* (W. Roces, Trad.; 3a ed.). Fondo de Cultura Económica. (Original publicado en 1867).
- Marx, C., y Engels, F. (2011). Manifiesto del Partido Comunista. En P. Ribas (Trad.), *Manifiesto Comunista* (2a ed., pp. 45-131). Alianza Editorial. (Original publicado en 1848).
- Oficina Internacional del Trabajo. (2009). De Bismarck a Beveridge: Seguridad social para todos. *Trabajo. La revista de la OIT*, 67, 2.
- Piña, E., y Hernández, I. (2010). Política social en México. Una revisión a 100 años de la Revolución Mexicana. *Economía y Sociedad*, XIV(26), Art. 26.
- Presidencia de la República. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- Sader, Emir. (2020). *Las crisis contemporáneas: ¿Una oportunidad o un lastre para revolucionar la sociedad?* EN VIVO Conferencia magistral del sociólogo brasileño Emir Sader [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=zJmgBqzeMJs>
- Ramírez, B. (2016). Pobreza: Microcrédito y programas sociales en México. En *El desarrollo regional frente al cambio ambiental global y la transición hacia la sustentabilidad. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A. C, México*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.iiec.unam.mx/3378/>
- Rodríguez, M., y Rodríguez, E. (2009). Política económica y política social, como una política pública para combatir pobreza. *Espacios Públicos*, 12(25), 123-125.
- Romero, M. E. (2016). *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*. Fondo de Cultura Económica.
- Sala de Videoconferencias IIEc UNAM. (2021). *Mesa redonda: Análisis del programa jóvenes construyendo el futuro: un estudio de transiciones* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=cSHgjyjoB_E
- Salinas, C. (2022). Discurso de Carlos Salinas de Gortari. Marzo 4 de 1992. En D. Carmona, *Memoria Política de México*. ht-

- [tps://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1992-D-CSG-L.html](https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1992-D-CSG-L.html). (Original publicado en 1992).
- Secretaría de Desarrollo Social. (1999). Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2000). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (Continúa en la Sexta Sección). *Diario Oficial de la Federación*.
- Semo, E. (1980). *Historia del Capitalismo en México: Los orígenes/1521-1763* (9a ed.). Ediciones Era.
- Spicker, P., Alvarez, S., y Gordon, D. (2009). *Pobreza. Un glosario internacional*. (1a ed.). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Revisión de la política monetaria de objetivos de inflación, implicaciones sobre crecimiento económico en México

Mario Aceves Mejía

Carlos Absalón Copete

Marco Antonio López Martínez

1. Introducción

El modelo de metas de inflación (MIO) es un mecanismo de política económica que ha permeado en distintos países desde principios del siglo xxi, derivado de las problemáticas de alza de precios experimentadas en dicha periodicidad. Sin embargo, este mecanismo de política monetaria desde su teorización y diseño prescindió de fundamentales vinculados a la trayectoria de la tasa de crecimiento, la distribución funcional del ingreso, así como de otros elementos inexplorados que producen sesgo en cuanto a las impresiones del *mainstream* de la economía. Es así como este capítulo analizará teórica y empíricamente la relación entre la política monetaria de objetivos de inflación con respecto a la tasa crecimiento económico, particularmente para México durante el periodo de 2003 a 2022.

En específico, se presenta una reconstrucción de la teoría inflacionaria con base en fundamentales del enfoque postkeynesiano, el cual se caracterizan por un enfoque macroeconómico que emplean la demanda efectiva como fundamento para determinar el nivel de producción y la inflación en los países. De manera particular, la hipótesis considera que el uso frecuente de la política monetaria conocida como regla de Taylor modifica el patrón de acumulación y, por consiguiente, la trayectoria de la tasa de crecimiento económico en sentido negativo, situación que se exacerba por condiciones de demanda e igualmente de oferta cuando la problematización de la inflación repara en que esta se deriva de un conflicto distributivo y, por lo tanto, la política monetaria actual presenta un sesgo de clase.

2. Marco teórico

Particularmente, el recorrido de las distintas escuelas de pensamiento económico que han correspondido al *mainstream* de la teoría y política monetaria sustentan la actual forma de funcionamiento de distintos Bancos Centrales desde la última década del siglo XX, consenso teórico y empírico que ha derivado en la recomendación de política económica conocida como Modelo de Objetivos de Inflación, enfoque que definió en México una meta inflacionaria desde 2001 con un valor de 3% con una banda de flexibilidad de $\pm 1\%$.

Para comenzar, es importante señalar que la inflación es determinada y conceptualizada en términos estandarizados como el incremento generalizado y sostenido de los precios; a saber, en México esta se forma por un listado de bienes y servicios conocida como *canasta básica*, dada la habitual adquisición de estos productos. A su vez, el conjunto se forma por 299 conceptos y se encuentra ponderado a nivel sectorial con la finalidad de tomar en cuenta la diferenciación de las mercancías que integran a dicha relación (INEGI, 2018). De esta manera, la lista y participación de los bienes y servicios que constituyen a la medición de la inflación son especificados en la Tabla 1.

Tabla 1. Ponderadores nacionales por componentes de la inflación, México, base 2018

Índice general	Participación
Alimentos, bebidas y tabaco	30.29%
Ropa, calzado y accesorios	5.04%
Vivienda	22.09%
Muebles, aparatos y accesorios domésticos	4.72%
Salud y cuidado personal	6.74%
Transporte	13.98%
Educación y esparcimiento	9.18%
Otros servicios	7.96%

Fuente: Elaboración propia con base INEGI, 2018.

Es así como la inflación es medida por los cambios de precios que se presentan en una gama de productos de consumo frecuente para la población, definida por los hábitos culturales, costumbres y necesidades. *Ipso facto*, la dinámica de precios de este cúmulo de artículos puede ser

considerado como un debate político y problema público, debido a que el incremento de precios a nivel nacional afecta a toda la población al reducir la capacidad del poder adquisitivo de los hogares y por ello su comportamiento es tratado y priorizado por el ciclo de política monetaria del Banco de México.

Con el propósito de definir la pertinencia y la atención de la problemática derivada de la conducta de la estimación del costo de adquisición de la canasta básica y su tratamiento, es importante tener en cuenta la creación del ciclo de política alrededor de los mecanismos de transmisión de la dinámica inflacionaria. En términos agregados, el ciclo de política considera inicialmente a la formación de agenda, proceso que define el tratamiento a través del cual ciertos problemas y preocupaciones alcanzan preponderancia formal y activa del gobierno como asuntos admisibles de su dirección (Dorantes, 2008; González, 2011; Savard y Banville, 2012).

En este sentido, las decisiones de política monetaria son definidas hasta ahora por un organismo formal y bajo la implementación rigurosa del incremento de tasas de interés, postergando algunas consideraciones estructurales y coyunturales, así como el desplazamiento de mecanismos utilizados en décadas pasadas. Por consiguiente, en un sistema económico cuyo Banco Central se conduce con base en el *corpus* teórico de la política monetaria de objetivos de inflación, es posible observar la privación de la consideración de *histéresis*, el excesivo nivel del anclaje al crecimiento económico, así como el prescindir por la dinámica del desempleo, y sin duda la subestimación por la gestión de la deuda a nivel agregado. Razón por la cual la inflación es la tesis principal en el debate de la política monetaria y con base en su posición, Banco de México ha considerado ser el único organismo poseedor de los recursos y capacidades para resolver su volátil dinámica, así como los problemas que se derivan de sus excesivas aceleraciones.

Específicamente, el modelo de objetivos de inflación fue adoptado en México a principios de los años 2000. Al respecto, este incentiva y materializa la procuración del poder adquisitivo del peso mexicano mediante los fundamentales desarrollados por el *corpus* de pensamiento económico de la Nueva Escuela Clásica y el Neokeynesianismo.

Por tal motivo, el diseño de la política monetaria de objetivos de inflación analiza el problema del crecimiento de precios de la canasta básica y a su vez brinda recomendaciones económica y políticamente viables, determinando cuál es el resultado de mayor optimización que puede producir.

Particularmente, a lo largo de la historia de la teorización y definición de la política monetaria han existido cambios sumamente sustanciales que a su vez la han llevado a contemplar prohibitivo su carácter expansivo de la demanda agregada por medio de la emisión de dinero. A saber, en la ortodoxia económica existe el consenso en el que la inflación experimentada en los años setenta del siglo xx fue resultado de la incontrolada inyección monetaria, bajo el principio en el que la masa monetaria no implica exclusión distributiva entre los agentes de la economía y, asimismo, implícitamente no comprende costos de producción y distribución, o bien estos son insignificantes, en cuanto a la idea de que el gobierno y la autoridad monetaria proveen liquidez al sistema en mayor cuantía de la necesaria (Bernanke *et al*, 2018; Carlin y Soscice, 2015; Menezes y Mourao, 2021; Mishkin, 2014; Epstein y Yeldan, 2009).

En lo específico, la inyección monetaria, o bien su ejercicio expansivo, produce la equivocada apreciación de los agentes entre las variables reales y nominales, lo que provoca cambios temporales y desajustes sobre en los distintos mercados, con mayor énfasis el mercado de trabajo y el de fondos prestables. De esta forma, comienzan los antecedentes que sostienen al actual modelo de metas inflacionarias mediante los elementos del *Monetarismo*, escuela de pensamiento que dedujo 1) la teoría de las expectativas y 2) la valoración de una tasa de desempleo natural. Al respecto, W. Phillips, M. Friedman y E. Phelps desarrollaron un marco teórico en el que se logró deducir la existencia de una tasa natural de desempleo, nivel en el que *mutatis mutandis* siempre retornaba la desocupación laboral (Carlin y Soscice, 2015; Menezes y Mourao, 2021; Mishkin, 2014; Epstein y Yeldan, 2009).

Cabe señalar que el retorno del desempleo a su cuantía estándar dependería del tipo de expectativas coexistentes en el sistema económico, así mientras el monetarismo consideró que sus hallazgos refirieron a expectativas adaptativas, surgió una oposición que despojó a dicha perspectiva teórica el título de escuela de pensamiento económico convencional y ortodoxa por medio del anexo del fomento de expectativas racionales, arquetipo que es conocido como *Nueva Macroeconomía Clásica* y cuyos mayores representantes fueron R. Lucas y R. Barro (Carlin y Soscice, 2015; Mishkin, 2014; Woodford, 2012, 2019). Si bien, pareciera ínfima la aportación de este último enfoque teórico con la diferenciación de expectativas, los fundamentales de sus hipótesis legitiman la intervención rigorista e intransferible de grupos de exper-

tos para la agenda, diseño, implementación y evaluación de política económica en materia monetaria.

Así, en el tiempo que el monetarismo y la nueva macroeconomía clásica encabezaron la convencionalidad del pragmatismo económico se derivaron recomendaciones de política que consideraron estabilizar a la dinámica de la producción y aceptar la existencia de cantidades ineludibles sobre los indicadores macro; pero, aun así, la inflación permaneció en aquellos países que inclusive erradicaron cualquier tipo y medio de inyección monetaria y que tenían por objetivo aniquilar cualquier proceso inflacionario por muy pequeño que fuese.

De esta manera, hasta 1980 mediante las hipótesis del Neokeynesismo y el regreso convenido de fundamentales tanto de la Nueva Macroeconomía Clásica como aquellos elaborados por el keynesianismo, el texto recopilatorio *Stabilization Policy Ten Years After* de J. Tobin (1980) explicó que la tasa de inflación tiene una cuantía tendencial inevitable la cual se acelera por causa de las diferencias en las tasas de empleo igualmente tendencial; “además, los salarios y los precios se incrementan tanto por factores sistemáticos como por las expectativas y patrones históricos. Es así como fue mencionado por primera vez el concepto de la tasa de desempleo no aceleradora de inflación (NAIRU, *Non-Acceleration Rate of Unemployment*)” (Aceves, 2017); y de esta manera, el arquetipo ortodoxo pasó a valorar a la tasa de inflación como un hecho ineludible, pero sí controlable a ciertos niveles, mediante el mantenimiento estándar de la tasa desempleo en una cantidad inalterable (Bernanke *et al.*, 2018; Carlin y Soskice, 2015; Taylor, 1993; Woodford 2012).

De modo que, si es posible mantener la demanda agregada en un rango estadístico e igualmente se conserva el nivel de desempleo y la inflación, “se producirán las condiciones óptimas de información y decisiones de los agentes para la correcta dinámica del sistema, logrando así la realización efectiva de pronósticos del comportamiento de las economías” (Aceves, 2017); por consiguiente, una tendencia de crecimiento continuo facultado para procurar desarrollo (Bernanke *et al.*, 2018; Carlin y Sockice, 2015).

Por lo tanto, la agenda de política monetaria de la ortodoxia económica al igual que Banco de México consideran que el mejor resultado que se puede lograr para abordar a la inflación, dado su carácter ineludible, es el mantenimiento de una cuantía objetivo de la misma, e igualmente contemplar que este sea de un nivel derivado de la desaceleración de la demanda agregada y la aceptación de una tasa natural de

desempleo, de forma que el mayor beneficio a la sociedad corresponda a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda emitida por el Banco Central que adopte dicho proyecto de política.

Por su parte, es necesario señalar que este ejercicio del reconocimiento de soluciones y su respectivo margen de maniobra presentan restricciones sustantivas y procesales, las cuales implican el uso de recursos, así como los propios procesos institucional-gubernamentales, respectivamente. En consecuencia, estos recursos están definidos por la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE), que el Banco de México utiliza como tasa de interés de referencia nacional (Díaz y Aguilera, 2013).

En contraste, si bien los recursos del Banco de México se integran por distintos medios y procesos, como por ejemplo, las subastas de reservas internacionales, la adquisición o enajenación de derivados financieros o coberturas, así como la regulación e intermediación de los servicios financieros y sistemas de pagos, en el caso de este capítulo solamente serán considerados aquellos mecanismos de transmisión referentes a la política monetaria de objetivos de inflación. De acuerdo con el Artículo 2.º de la Ley del Banco de México, el objetivo prioritario de esta institución es la gestión de la estabilidad del poder adquisitivo del peso mexicano, en otros términos, contener la inflación dentro de un nivel objetivo que no es cero (Banco de México, 1993; Díaz y Aguilera, 2013).

En otro sentido, la implementación de la política monetaria de metas inflacionarias considera incrementar la tasa de interés en los periodos en los que la inflación observada es superior al objetivo dictaminado. En específico, los fundamentales de este mecanismo de transmisión descansan en los arquetipos de la Nueva Escuela Clásica y el Neokeynesianismo (Bernanke *et al.*, 2018).

Se debe agregar que en la implementación generalmente recae el sesgo y tendencias de los funcionarios públicos en cuanto a sus ideologías, fundamentales, intereses y pensamiento; consideraciones relevantes dado que definen la influencia y percepción de sus intenciones en la ejecución de políticas como es el caso del modelo de metas inflacionarias derivado de la ortodoxia monetaria (Savard y Banville, 2012). Al respecto, el desempeño de la implementación podría ser afectado por distintos factores, como la falta de coordinación, el financiamiento del sector público, el compromiso gubernamental, la capacidad de los implementadores, así como el soporte político de arriba hacia abajo.

Por tal motivo, para prevenir alguna desviación y obstáculo en el ejercicio de implementación se recurre a un *modelo* de ejecución *racional*, el cual considera la clasificación de los logros, misión, objetivos, planificación detallada, asignación de tareas apropiadas, monitoreo y evaluación efectivas, así como procesos de operación eficientes (Khan y Khandaker, 2016).

En sentido similar, muchos académicos confirman que la efectividad en la implementación requiere de autonomía suficiente e impacto económico, político y social en las condiciones, característica del Banco de México desde 1994 con el objetivo de implementar los mecanismos de política monetaria determinados por él mismo sin la necesidad de recurrir a otros ciclos de política derivados de la presión gubernamental, la política fiscal o la propia sociedad civil (Banco de México, 1993; Pierre-Manigat, 2020; Ros, 2019).

En específico, de acuerdo con Bernanke *et al* (2018), Carlin y Soskice (2015), Taylor (1993) y Woodford (2012, 2019), la política monetaria de objetivos de inflación requiere que los Bancos Centrales sean autónomos, se sincronicen con la política fiscal de índole restrictiva y fijen una meta inflacionaria de manera que induzcan confianza y expectativas racionales en los agentes del sistema económico; así el proceso de política monetaria funcionará como sigue: cuando la inflación que experimenta una economía es mayor a su meta, el Banco Central incrementará la tasa de interés de referencia con el objetivo de restablecer la demanda agregada a su nivel natural.

Asimismo, se considera que la dinámica natural de la demanda agregada de una economía es aquella en la que la tasa de desempleo permanece en una cuantía que no presenta desaceleración o aceleración, por lo que la trayectoria del consumo, inversión, gasto público e inclusive las exportaciones e importaciones serán estables. Por tal motivo, se contempla que la conducta natural de las economías es aquel escenario en la que todos los mercados se encuentran en equilibrio, desde el mercado de dinero, el de trabajo, e igualmente el correspondiente a bienes y servicios.

Sirva de ejemplo, si se toma en cuenta el nivel superior de la inflación meta de Banco de México de 4% y a su vez que la inflación experimentada en este momento es mayor, por caso reparemos una inflación de 5%. En consecuencia, el Banco Central incrementará la tasa de interés de referencia nacional, independientemente de la cuantía en la que se encuentre; para fines ilustrativos contemplemos que previo a la aceleración de precios la TIIIE estaba afianzada en 6%, por lo que sería

amplificada a un valor superior, como podría ser 6.25%, 6.50% o 7%; este incremento dependerá de la preeminencia y urgencia de retorno a la dinámica inflacionaria meta por el Banco de México.

Acorde con el incremento de la tasa de interés, el arquetipo del *mainstream* económico contempla que esta acción desacelerará al consumo, limitará a la inversión y al gasto público e igualmente equilibrará la balanza de pagos mediante la reducción de las exportaciones y el aumento de las importaciones por la apreciación momentánea de la moneda nacional (Bernanke *et al.*, 2018; Carlin y Soskice, 2015; Taylor, 1993; Woodford 2012, 2019).

En suma, la aceleración de la demanda agregada es un escenario peculiar y excepcional que no es posible mantener permanentemente, por lo que existe un nivel de desempleo no acelerador de inflación, asimismo una tasa de interés que mantiene un flujo equilibrado del mercado de dinero, y por consiguiente las variables macroeconómicas inmutables.

Sin embargo, el *quid* del mecanismo de transmisión de la política monetaria de objetivos inflacionarios es la creencia de la existencia de tasas naturales de desempleo e interés. En este sentido, la escuela heterodoxa postkeynesiana valora que las problemáticas inflacionarias realmente ocurren cuando las economías se encuentran en escenarios hiperinflacionarios, característica de momentos sumamente particulares como lo son las crisis, los periodos bélicos, así como las contingencias sanitarias (Carlin y Soskice, 2015; Epstein y Yeldan, 2009; Lavoie, 2006; 2018; Menezes y Mourao, 2021).

A saber, si bien la ortodoxia culpa a la demanda agregada como el principal problema de la inflación, para el *corpus* teórico heterodoxo del postkeynesianismo la inflación se deriva de problemas de distribución, así como por empujes en los costos (*cost-push*). Precisamente, para el arquetipo postkeynesiano la construcción del concepto de la inflación gira en torno al choque de la obtención del ingreso entre las firmas y los trabajadores.

De esta forma, se presenta un análisis más cercano a las condiciones de las economías emergentes, haciendo hincapié en el tiempo histórico y la economía del empresario, donde además el equilibrio general walrasiano no tiene cabida; y por tal motivo, el incremento de precios a nivel generalizado refleja el conflicto de clases sociales en el cual el empresariado incrementa los precios para obtener la mayor plusvalía posible, mientras que en los casos en los que existe un incremento de los costos provocado por insumos distintos al trabajo humano el proceso de redistribución ocurre entre los propios capitalistas.

Es así que los mecanismos de oferta y demanda en realidad operan como señales de ampliación del poder de mercado del sector privado, donde los incrementos de precios ocurrirán de manera diferenciada entre aquellas firmas que operan a plena capacidad *versus* aquellas que no están al límite; y además, donde la organización industrial juega un papel principal en cuanto a la asignación de apalancamiento para determinar el ascenso de los traslados de costos financieros hacia los consumidores u otros capitalistas (Carlin y Soskice, 2015; Epstein y Yeldan, 2009; Lavoie, 2006; 2018; Menezes y Mourao, 2021).

A su vez, mediante los mecanismos de transmisión provistos del uso de las tasas de interés como instrumento de los Bancos Centrales, se producen los siguientes conflictos distributivos (Epstein y Yeldan, 2009; Lavoie, 2018; Menezes y Mourao, 2021):

- a. *A favor de los rentistas y contra los productores*: debido a que se vuelve más atractivo el ejercicio de inversión en instrumentos de deuda libres de riesgo, se amplifica el ingreso de la clase capitalista/inversionista, dado que son quienes tienen una mayor capacidad de ahorro.
- b. *En contra de la fuerza laboral*: dado que gasta una mayor parte de sus ingresos en bienes de consumo, y cuya fracción salarial dirigida a bienes duraderos se vería reducida ante el aumento de los costos de deuda por las ampliaciones en las tasas de interés, de forma simultánea vinculado a la limitación de su acceso a determinadas mercancías y por consiguiente a su bienestar.
- c. *A favor de la utilización, pero en contra de la tasa de acumulación de capital físico*: dado el mayor costo del apalancamiento, las firmas amplifican el grado de utilización en los períodos de auge económico, pero no aumentan su *stock* de capital, y los ingresos obtenidos son dirigidos a instrumentos financieros indexados en las tasas de interés, obteniendo beneficios por dos fuentes distintas; las cuales se podrían incrementar en el largo plazo por medio del crecimiento de precios señalado por el poder de mercado.

En sentido similar, Noyola (1956) y Prébisch (1981) repararon en la visión que este proceso de mayor utilización de *stock* de capital previamente acumulado tenía por problemática fundamental la falta de elevación del ingreso real, además de producir un escenario insostenible a través del tiempo, por lo que estos episodios inflacionario-redistributivos solo podrían realizarse en términos sumamente acotados.

Por tal motivo, la aplicación del modelo de metas inflacionarias *per se* no produce los mecanismos más efectivos para enfrentar las eventualidades relacionadas con los incrementos de precios. En consecuencia, Lavoie (2006, 2018) considera que si bien este mecanismo de transmisión produce desaceleración inflacionaria, la reducción en la demanda agregada tarde o temprano afectará a la trayectoria de ventas de las empresas y a su vez reducirá la ampliación de la inversión en aquellos sectores que requieran de apalancamiento.

De manera adicional, la afectación de las tasas de interés tiene un carácter agregado que limita de forma progresiva y estructural a la trayectoria del crecimiento, así como de la acumulación del capital, el acceso a bienes y servicios, y al margen de maniobra del gasto público; puesto que, cada subida de la tasa de interés compromete la dinámica de la deuda del gobierno, así como al presupuesto de los hogares y empresas que cuentan con algún crédito o planifican adquirir uno.

En suma, la heterodoxia económica recomendaría flexibilizar la meta inflacionaria para que el uso de las tasas de interés no fuera recurrente, así se fomentaría el crecimiento económico y la acumulación de capital físico, reduciendo el margen de insuficiencia dinámica y se producirían cambios en la estructura productiva que terminarían por estabilizar la dinámica de precios de manera más efectiva, ya que se tendrían afectaciones, tanto en la oferta agregada y las condiciones de costos agregados como en la demanda agregada y su flujo distributivo.

Ahora bien, a pesar de que dicho conjunto de acciones sean *per se* medidas de ampliación en la participación del capital, posiblemente fomentarán conflictos distributivos inflacionarios, pero como es considerado por Noyola (1956), es recomendable que el sistema económico presente inflación *versus* estancamiento, dado que exista o no dinámica de crecimiento económico suficiente, seguirá inevitablemente presente el conflicto distributivo inflacionario. Asimismo, sería ventajoso para el conjunto agregado social que esta mayor capacidad de aumento en el producto se vinculara con una política fiscal progresiva y reajustes salariales.

Es así como el proceso de acumulación de capital exclusivamente presentará una dinámica progresiva en la medida en la que las consecuencias en las esferas política, social y económica no entren en conflicto con los intereses de los grupos dominantes internos y externos. Por esto mismo, finalmente cabe enfatizar que las clases de las economías capitalistas solamente pueden pactar y lograr acuerdos y convenios cuando estas crecen.

En sentido similar, Lavoie (2006, 2018) define que la adopción y seguimiento de una inflación meta afecta paulatina y negativamente a la dinámica económica, motivo por el cual ningún país que sigue el modelo de metas inflacionarias ha alcanzado las tasas de crecimiento previas a su adopción.

Por consiguiente, a pesar de que la argumentación y fundamentales del MIO presentan mayor consistencia y afianzamiento, reflejo de ello es la combinación de distintas escuelas de pensamiento económico y principios teórico-empíricos que integran su construcción, este titubea y falla desde su propia estructura, más aún al flexibilizar algunos de los componentes de su tesis.

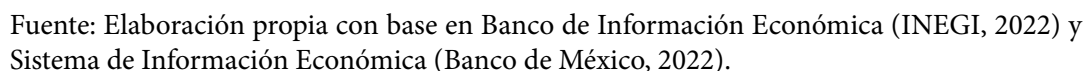
3. Hechos estilizados

Con el propósito de producir un resolutivo al presente análisis sobre el ciclo de política monetaria de objetivos inflacionarios de Banxico, es requisito considerar que este estudio contempla a la dirección política por medio de un proceso de estructuración en tres dimensiones (Dorantes, 2008): a) el establecimiento, b) la construcción y c) la fijación/mantenimiento de la estabilidad del sistema económico-político mediante la fijación de una meta de inflación del 3% puntualmente, con una banda de tolerancia de 4% o 2% para períodos deflacionarios. Al respecto, los medios de información son un elemento sumamente relevante de la formulación de las *mutatis mutandis* sobre la participación popular y la opinión generalizada, por lo que el seguimiento evaluativo de la política monetaria depende exclusivamente del cumplimiento cuantitativo de la inflación.

En consecuencia, el Banco Central sirve y participa de forma indispensable en la construcción de la dinámica de los distintos mercados, garantizando sus reglas de operación, generando nuevos elementos, actores, así como la formación de estrategias; y a su vez, manteniendo el apoyo y canalización de conflictos, reclamos y tensiones entre la sociedad y el mercado.

Dicho lo anterior, es posible observar el seguimiento de la política monetaria de objetivos de inflación en México desde su implementación en 2003 a la actualidad. A saber, el cumplimiento de la meta inflacionaria ha sido deficiente dado que el promedio de la inflación entre enero de 2003 y abril de 2022 es 4.26%, mientras que su intervalo de confianza al 95% de probabilidad se encuentra entre 4.11% y 4.40%.

Gráfica 1. Relación entre la inflación y la tasa de interés, México, de enero de 2003 a abril de 2022



También, mediante la Gráfica 1 es posible denotar que Banco de México sigue de forma rigorista la regla fundamental del modelo de metas inflacionarias, de manera que los frecuentes fallos en mantener a la inflación dentro de su banda de oscilación objetivo obligan a la institución a amplificar constantemente a la TIIE, provocando anclajes sucesivos y acumulativos en la dinámica de la economía real.

48

O' Riain, 2000; Ros, 2019), como se aprecia en la Gráfica 2 mediante la relación del crecimiento económico y la tasa de interés.

A su vez, los hechos estilizados referentes a la dinámica de deuda y la tasa de interés se complementan con la información integrada en la Tabla 2, de manera que los incrementos de la tasa de interés en 1.42, 0.81 y 0.58 veces estimados por la información de la Gráfica 2, demuestran que poco más del 20% del total de las empresas sufrirían la misma proporción de pago en intereses en sus estados financieros, y que en términos similares el pago mensual por deudas del total del ingreso corriente subiría del 17 a 26.86%, caso de las observaciones correspondientes al 2022:

Tabla 2. Evidencia empírica de la dinámica crediticia en México

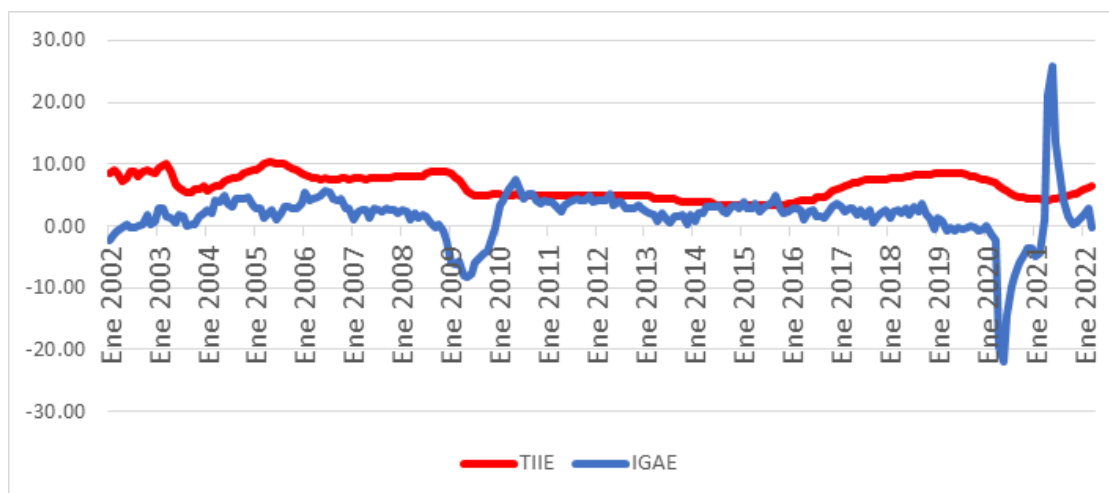
<i>Categoría</i>	<i>Participación</i>
Hogares con tenencia de deuda	56.9% o 83 000 pesos promedio
Distribución por tipo de deuda a) Deuda hipotecaria b) Deuda no hipotecaria	a) 55.4% b) 44.6%
Pago mensual por deudas, del total del ingreso corriente	17%
Deuda hipotecaria en relación con el valor de la vivienda	50%
Porcentaje de empresas que solicitan financiamiento	a) 23.7% Total de las empresas en México b) 36% Grandes c) 42.1% Mediana d) 26.7% Pequeña e) 18.1% Micro
Porcentaje de empresas con financiamiento	a) 21.7% Total de las empresas en México b) 38.3% Grandes c) 43.4% Mediana d) 25.7% Pequeña e) 14.6% Micro

Fuente: Elaboración propia con base en ENAFIN (2018) y ENFIH, (2019).

Al respecto, la Gráfica 2 demuestra que los incrementos en la tasa de interés producen afectación negativa sobre la dinámica de crecimiento económico. Para ejemplificar, considérese el caso de la TIIE de 2016 con valor de 3.5% a 2018 con 8.50%, es decir, un incremento de 1.42 veces más el valor del 2016, pero con una disminución del crecimiento económico de -0.53 veces. Situaciones similares se observan de 2003 a

2005 con un incremento de la TIIE de 5.5% a 10% (ampliación de 0.81 veces y reducción del crecimiento en 0.45 veces), o el caso más reciente del año 2020 al primer trimestre de 2022 de 4.25% a 6.75% (ampliación de 0.58 veces con una reducción del crecimiento de -0.3 veces).

Gráfica 2. Relación entre el crecimiento económico (IGAE) y la tasa de interés (TIIE), México de enero de 2003 a abril de 2022



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de Información Económica (INEGI, 2022) y Sistema de Información Económica (Banco de México, 2022).

En suma, la aceleración de la TIIE sí produce anclaje en la demanda agregada, situación vista en la disminución de la tasa de crecimiento económico. No obstante, es posible integrar al análisis que la tasa de interés en todo el periodo de implementación de la política monetaria de metas inflacionarias ha sido superior a la dinámica de la economía real, por lo que en las últimas dos décadas se ha comprometido con demasía al gasto público por los incrementos de deuda, así como al consumo y la inversión.

De esta manera, el ciclo político es un fundamental que al integrarse en el análisis de la política monetaria apoya los argumentos de la problematización en la cual el uso de una regla monetaria de incremento *cuasi* mecánico de tasas de interés, en un país en el que aproximadamente 56.9% de hogares cuentan con alguna deuda (INEGI, 2019), que además se encuentra en una dinámica de estancamiento económico y desabasto generalizado de mercancías, refleja el sesgo de funcionarios que muchas veces caracteriza a la implementación política, considerando incapacidad y dificultades para integrar modificaciones más contundentes.

En suma, el Banco de México ha recurrido frecuentemente a las ampliaciones de la tasa de interés debido a la alta volatilidad de la inflación y al frecuente fracaso en el mantenimiento de su inflación meta. Particularmente la política monetaria de metas inflacionarias en México debería reconsiderar el uso rigorista de su mecanismo de transmisión y contemplar la dinámica estructural de la inflación, de forma que la agenda y el ciclo de política monetaria requieren la integración de otros arquetipos para su diseño e implementación. De seguir una dinámica diferente al modelo de inflación objetivo, se confrontarían elementos y componentes que histórica y acumulativamente han determinado la dinámica de crecimiento de precios de la canasta básica, ajenos al propio conflicto distributivo y su mantenimiento rentista.

4. Bibliografía

- Aceves, Mario. (2017). *El estancamiento económico en México 1994 – 2015, una propuesta de política monetaria encaminada al crecimiento* [Tesis de maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. Repositorio institucional de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla <https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/50?show=full>
- Banco de México. (1993). “Ley de Banco de México” (texto vigente con última reforma en 2014).
- Banco de México. (2022). Sistema de Información Económica (SIE). <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>
- Bernanke, Ben Shalom, Thomas Laubach, Frederic Mishkin y Adam Posen. (2018). *Inflation targeting lessons from the international experience*. Princeton University Press.
- Carlin, Wendy y David Soskice. (2015). *Macroeconomics: Institutions, instability, and the financial system*. Oxford University Press, USA.
- Del Castillo, Miguel. (2019). El crecimiento económico en México: ganadores y perdedores. En A. Bárcena y R. Cordera (coord.), *Memoria del seminario Cambio de Época. América Latina frente a la Hora de la Igualdad: avances, retrocesos y desafíos* (LC/MEX/TS.2019/14), CEPAL.
- Díaz, Alfredo y Víctor Aguilera. (2013). *Introducción al mercado bursátil: invierta en la bolsa de valores*. McGraw-Hill Interamericana.
- Dorantes, Gerardo. (2008). La construcción de la agenda de poder. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 50(204), 77-99.
- Epstein, Gerald y Erinc Yeldan. (2009). *Beyond inflation targeting: Assessing the impacts and policy alternatives*. Northampton: Edward Elgar.
- González, Miguel. (2011). Participación política y agenda de gobierno: un análisis a partir de casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México. *México, Instituto de Administración Pública del Estado de México*.
- INEGI. (2018). Ponderadores nacionales por Componentes de la Inflación y subíndices que lo componen conforme a la clasificación por Objeto del Gasto (8 grupos). En Índice

- Nacional de Precios al Consumidor. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/inpc/2018/#Documentacion>
- INEGI. (2019). Presentación de resultados. Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas 2018 (ENAFIN 2018).
- INEGI. (2019). Presentación de resultados. Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas 2018 (ENAFIN 2018).
- INEGI. (2019). Presentación de resultados. Encuesta Nacional sobre las Finanzas de los Hogares 2019 (ENFIH 2019).
- INEGI. (2022). Banco de Información Económica. Indicadores de Coyuntura, índices de precios. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Khan, Anis y Shahriar Khandaker. (2016). A Critical Insight into Policy Implementation and Implementation Performance. *Viesoji Politika ir Administravimas*, 15(4).
- Lavoie, Marc. (2006). A Post-Keynesian Amendment to the New Consensus on Monetary Policy. En *Metroeconomica* (pp. 165–192). Núm. 57 doi: 10.1111/j.1467-999X.2006.00238.x
- Lavoie, Marc. (2018). Rethinking macroeconomic theory before the next crisis. *Review of Keynesian Economics*, 6(1), 1-21.
- Menezes Nery de Oliveira y Mourao Paulo. (2021). Taylor's rule, political cycle, and Latin America—An analysis of time series in search of responsibility for monetary stabilization. En *Plos one*, 16(12).
- Mishkin, Frederic. (2014). Moneda, banca y mercados financieros. Décima edición: Editorial
- Noyola Vázquez, Juan. (1956). *El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos*, Revista Investigación Económica Vol. 16, cuarto trimestre, UNAM, México, 17 pp.
- O'Riain, Sean. (2000). States and Markets in an Era of Globalization. *Annual review of sociology*, 26(1), 187-213.
- Pierre-Manigat, Matari. (2020). La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado. Íconos. Revista de Ciencias Sociales, (66), 213-229.
- Prébis, Raúl. (1981): *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ros, Jaime. (2015). *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad? Vol. Primera edición*. El Colegio de México.

- Ros, Jaime. (2019). La economía política del bajo crecimiento: ganadores y perdedores. En A. Bárcena y R. Cordera (coord.), *Memoria del seminario Cambio de Época. América Latina frente a la Hora de la Igualdad: avances, retrocesos y desafíos* (LC/MEX/TS.2019/14), CEPAL.
- Savard, Jean-François, y Rachel Banville. (2012). Policy cycles. *Encyclopedic dictionary of public administration*.
- Taylor, John Brian. (1993). Discretion versus policy rules in practice. En *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* (pp. 195-214). Núm. 39. Stanford: Stanford University.
- Tobin, James. (1980). Stabilization policy, ten years after. En *Brookings Papers on Economic Activity* (pp. Núm. 1, Vol. 1975).
- Woodford, Michael. (2012). Inflation Targeting and Financial Stability. En *Sveriges Riskbank Economic Review* (pp. 7-32): NBER Summer Institute.
- Woodford, Michael. (2019). Monetary policy analysis when planning horizons are finite. *NBER Macroeconomics Annual*, 33(1), 1-50.

Finanzas públicas y planeación del desarrollo municipal

*Raúl Rodolfo López García
Yanet Ivonne Meneses Pérez
Anahí Lucero Vázquez Díaz*

1. Introducción

El municipio constituye la unidad básica del federalismo y es la célula del tejido económico, político, social y cultural del país. Son elementos esenciales del municipio: el territorio, la población y el gobierno, los cuales deben interrelacionarse a fin de lograr una unidad territorial coherente. Además, es la instancia de gobierno más cercana a los problemas ciudadanos, ofrece la posibilidad de una efectiva participación en la toma de decisiones y en el impulso a políticas públicas.

Es importante destacar que las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1983 y 1999 le dieron una nueva dimensión económica, política y social al municipio mexicano. De esta manera, los ayuntamientos se transformaron y dejaron de ser administradores del municipio para convertirse en órganos de gobierno, fortaleciéndose, también, su hacienda pública. Por ello, decenas de municipios en el país están cada día efectuando con mayor capacidad su papel de auténticos ámbitos de gobierno, asumiendo con mayor plenitud sus responsabilidades constitucionales y legales. Son el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía y tienen como responsabilidad conducir el desarrollo para que este sea integral y responda a las necesidades e intereses de la población que gobiernan.

Los gobiernos municipales deben diseñar políticas públicas en materia de educación, salud, vivienda, alimentación y empleo para mejorar la calidad de vida de los habitantes que viven en sus territorios. También tienen que garantizar un conjunto de servicios públicos y obras de infraestructura que permitan dar respuesta a las necesidades de su desarrollo económico y social.

Los esquemas de distribución del presupuesto público han beneficiado a los estados y municipios de mayor grado de desarrollo relativo. Por eso, no se puede soslayar que en el caso de México un posible efec-

to del presupuesto público se aprecia en la conformación de un espacio polarizado, que ha asociado territorios avanzados con atrasados, que se expresa en los grandes polos de crecimiento en que se han convertido los municipios metropolitanos, en contraste con la enorme dispersión de 2,082 municipios y localidades del resto del país.

2. Planeación del desarrollo municipal

Los procesos de planeación en los gobiernos son fundamentales para diseñar el camino que habrá de efectuarse para alcanzar los objetivos deseados. “La Planeación, constituye una herramienta imprescindible para que, por un lado, una institución tenga rumbo y claridad en su propósito; y por el otro, que las acciones emprendidas la conduzcan a la generación y logro de resultados” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021). Por estas razones, la planeación en los gobiernos locales es un proceso esencial, necesario para la elaboración y posterior ejecución de los planes de desarrollo municipal. La Planeación Municipal se define de manera general, según el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, como una actividad de racionalidad administrativa, orientada a prever y adaptar armoniosamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son entre otras: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios públicos, mejoramiento de las comunidades rurales y urbanas.

Por otra parte, Guillermo de la Torre (2021) la define como la actividad que busca dirigir el desarrollo de las comunidades para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en el municipio. En ese sentido, es indispensable alinear la planeación en dos aspectos centrales: a) en los resultados del presupuesto público en el desarrollo municipal, b) que los proyectos de inversión estén en congruencia con el Plan Municipal de Desarrollo.

En México, el Estado es garante de los derechos humanos y de los derechos sociales, combatir la pobreza y pugnar por la reducción de la desigualdad. Y en tal sentido, cada nivel de gobierno tiene que asumir la responsabilidad que le compete en la consecución de estos grandes objetivos. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la nueva agenda urbana obligan a los gobiernos locales a asumir plenamente sus responsabilidades como ámbito de gobierno, incorporando a la Planeación del Desarrollo este conjunto de decisiones y asumiendo el compromiso de impulsarlas, materializando de esta forma el derecho a la

ciudad, al desarrollo urbano y rural, y a la erradicación de la pobreza extrema.

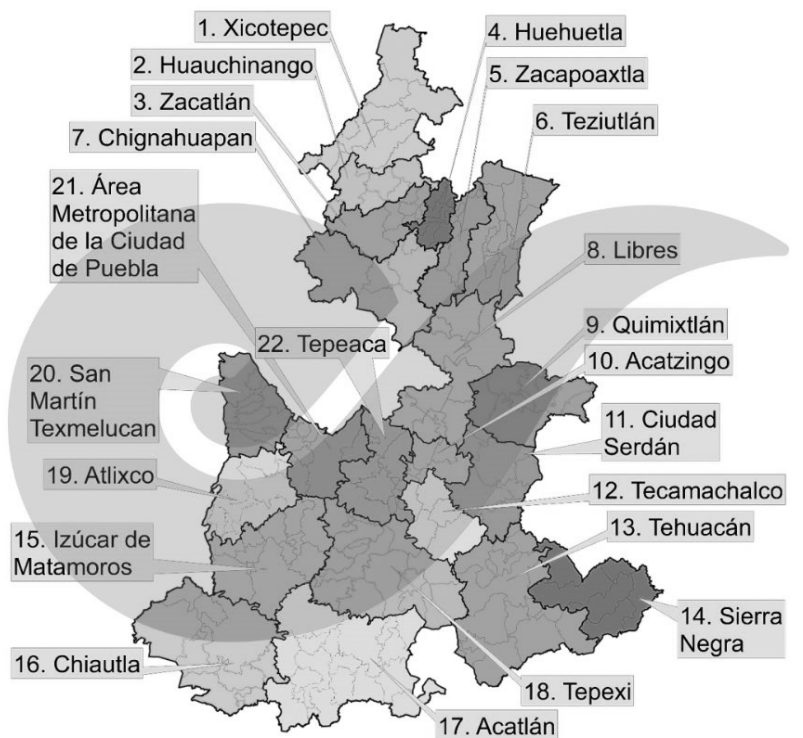
Con la finalidad de apoyar y coadyuvar con los gobiernos locales de la entidad, el gobierno del estado de Puebla elaboró y puso a disposición de estos una “Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo.”, la cual es una guía completa y útil que proporciona a los servidores públicos municipales las herramientas para conformar un buen y efectivo Plan de Desarrollo Municipal.

En el sistema municipal de planeación democrática se impulsa una amplia participación social, la cual es prioritaria para articular los planes de desarrollo. La planeación tiene que ser democrática y deliberativa, y debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de Desarrollo. La planeación democrática tiene que sustentarse en la participación ciudadana, mediante foros de consulta popular, mesas de trabajo, reuniones, buzones, encuestas, etc., que recojan las opiniones y propuestas de la población y de los distintos sectores económicos y sociales del municipio.

En conclusión, los Planes Municipales de Desarrollo deben conformarse con una amplia participación ciudadana y vecinal para que la sociedad organizada se comprometa a participar en las etapas de la elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento de este documento fundamental que guía la acción del gobierno local durante el ejercicio de su mandato constitucional.

Con el fin de mejorar la focalización de los procesos de las finanzas públicas la, la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPFP) del estado de Puebla llevó a cabo una Nueva Regionalización de las zonas, tomando en consideración el tipo productivo, la conectividad, así como su cultura e identidad (SPFP, 2023). A partir de lo anterior, los 217 municipios del estado se agrupan en 32 regiones. La zona conurbada de la capital del estado se denomina área metropolitana de Puebla y se conforma por 10 municipios, en la Figura 1 que muestra esta Nueva Regionalización.

Figura 1. Nueva Regionalización del estado de Puebla.



Fuente: Curiel, J. (2019). *Diario Intolerancia*.

El desarrollo económico y social a nivel local debe orientarse a la creación de condiciones de vida que propicien el bienestar de la sociedad con equidad y justicia social, tanto para las generaciones actuales como para las futuras. Para ello se requieren fuentes de financiamiento que permitan alcanzar los objetivos establecidos en la agenda de gobierno, ya que sin recursos financieros no se podrá iniciar y avanzar en el desarrollo municipal. Es pertinente preguntarse: ¿De qué recursos dispone el municipio para cumplir los objetivos de la planeación del desarrollo?

Los recursos disponibles se establecen en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla (2021) y los principales corresponden a los siguientes:

- a. Recursos fiscales (recursos propios) conformados por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos
- b. Recursos Federales (transferencias federales)
 - b.1) Participaciones federales

- b.2) Aportaciones federales
- c. Ingresos derivados de financiamientos

Así, la Ley de Hacienda Municipal precisa el concepto y la fuente de los ingresos programados para que el ayuntamiento cumpla con sus funciones, es decir, para aplicarlos en el desarrollo de programas y políticas públicas en beneficio de la población. De esta manera se identifican el ingreso, permitiendo conocer la procedencia de los recursos de que disponen los gobiernos municipales para solventar los gastos que se originan en el cumplimiento de las responsabilidades que tiene asignadas.

3. La planeación democrática en municipios del estado de Puebla

El estado de Puebla tiene 217 municipios, 591 juntas auxiliares, 6,233 localidades rurales y 345 urbanas, y una población total de 6,583,278 habitantes (SPFP, 2023). Para el análisis de los Planes de Desarrollo Municipal 2021-2024 se integró una muestra de municipios con distinto grado de desarrollo y de capacidades institucionales. Se tomó en cuenta la Nueva Regionalización establecida por el Gobierno del Estado (SPFP, 2023), destacando tres municipios que son cabecera de Zona Metropolitana (Puebla, Tehuacán y Teziutlán); municipios predominantemente urbanos (Atlixco y San Andrés Cholula); un municipio mixto (Zacatlán) y tres municipios rurales con población indígena predominante (Coyomeapan, Huehuetla y Tlapacoya), y finalmente un municipio rural (Zautla).

Para articular los elementos de este apartado, se consideró lo siguiente: 1) aspectos del diagnóstico municipal, 2) los ejes de gobierno, 3) el ingreso y gasto público de dichos gobiernos locales, señalando que de cuatro municipios no se tuvo acceso a su presupuesto de egresos (Coyomeapan, Huehuetla, Tlapacoya y Zautla) por lo que solamente se aborda su Ley de Ingresos. En cuanto a los ayuntamientos de Puebla, Atlixco y San Andrés Cholula se señala la realización de reuniones de trabajo con los responsables de programar y/o ejercer el Presupuesto Municipal, a los que se les plantearon distintas preguntas, habiendo intercambio de opiniones y comentarios para ampliar la información. A continuación, se mencionan los puntos relevantes encontrados en cada municipio.

Tabla 1					
Características Generales de los municipios					
Municipio	Región	Población Total	Indígenas	Grado de marginación	Grado de rezago social
1.- Atlixco	Atlixco	141,793	Teochichimeca, Chichimeca y Xicalancas	Muy Bajo	Bajo
2.-Coyomeapan	Sierra Negra	14,806	Náhuatl	Muy Alto	Muy Alto
3.- Huehuetla	Huehuetla	17,082	Totonaca	Muy Alto	Alto
4.- Puebla	Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla	1,692,181	Náhuatl	Muy Bajo	Muy Bajo
5.- San Andrés Cholula	Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla	154,448	Náhuatl	Bajo	Muy Bajo
6.- Tehuacán	Tehuacán	327,312	Náhuatl	Bajo	Bajo
7.- Teziutlán	Teziutlán	103, 583	Totonaca	Muy Bajo	Bajo
8.- Tlapacoya	Huauclilla	6,422	Totonaca y Otomí	Alto	Alto
9.- Zacatlán	Zacatlán	87,361	Náhuatl y Totonaco	Bajo	Bajo
10.- Zautla	Zacapoaxtla	20,717	Náhuatl.	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de los Planes de Desarrollo y las Fichas Municipales encontradas ((SPFP, 2023b).

Atlixco es un municipio cuya principal actividad económica es la venta de artesanías de artículos como lo son camisas bordadas, artículos hechos de barro; o bien también se encuentra enfocado en la venta de flores y plantas para lo cual tienen viveros, siendo cabecera de la región 19 del estado de Puebla.

Su presidente municipal, que pertenece a la coalición de los partidos Juntos haremos historia y Partido del Trabajo (PT), se llama Ariadna Ayala Camarillo. Este municipio no se encuentra entre las zonas de atención prioritaria porque el índice de marginación para el año 2020 se encuentra muy bajo y su rezago social es bajo; sin embargo, su nivel delictivo a lo largo del año 2020-2021 fue alto. El nivel de pobreza extrema para el año 2020 fue de 10.1% (SPFP, 2023b).

En cuanto a la distribución de sus ingresos, se puede observar en la Tabla 2 que el municipio de Atlixco posee una gran dependencia por parte de los recursos federales con un 74.98%. Por su parte,

podemos notar que pasó de recaudar un 23.38% en 2021 a un 25.02% en 2022 por concepto de Recursos Propios (SPFP, 2023b).

Tabla 2. Ingresos según el Concepto. Atlixco 2021-2022

Concepto	2021		2022	
	Absolutos	%	Absolutos	%
1.Impuestos	\$ 66,554.78	0.06%	\$ 70,215.29	0.06%
2.Derechos	\$ 118,823.00	0.11%	\$ 125,358.27	0.11%
3.Productos	\$ 94,319.34	0.09%	\$ 99,506.90	0.09%
4.Aprovechamientos	\$ 9,300.00	0.01%	\$ 9,811.50	0.01%
Ingresos propios	\$ 288,997.12	0.27%	\$ 304,891.96	0.27%
5.Transferencias federales	\$ 108,623,981.64	99.73%	\$ 112,846,381.07	99.73%
Ingresos Totales	\$ 108,912,938.76	100.00%	\$ 113,151,273.03	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del municipio de Atlixco (SPFP, 2023b).

En el PMD de este municipio el principal problema encontrado es la inseguridad pública. Tal como se puede ver en la Tabla 3 posee un índice del 27.54%, seguido de la competencia desleal con un 12.78%.

Tabla 3. Principales problemáticas en Atlixco, Puebla (PMD)

Tabla : Principales problemáticas		
Altos costos de materias primas, insumos o mercancías comercializadas	Altos gastos en pago de servicios (luz, agua, telefonía)	Altos gastos en pago de trámites gubernamentales
6.63%	10.64%	2.61%
Altos impuestos	Baja calidad de las materias primas	Baja demanda de sus bienes o servicios
5.22%	0.30%	9.66%
Competencia de negocios informales	Competencia desleal	Corrupción
6.23%	12.78%	2.59%
Exceso de trámites gubernamentales para operar	Falta de acceso a tecnologías de la información	Falta de crédito
2.45%	0.37%	1.82%
Inseguridad pública	Otra	Personal con poca experiencia
27.54%	9.95%	1.21%
Fuente: (INEGI, 2021)		

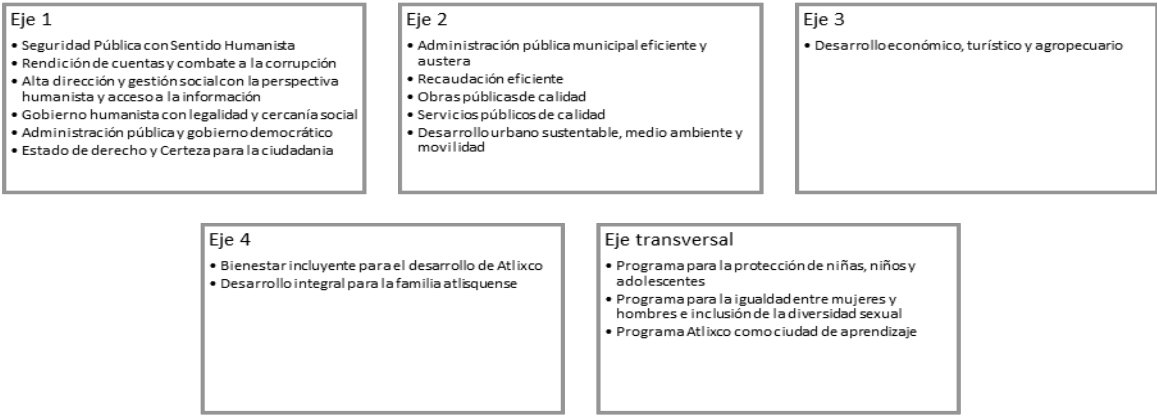
Fuente: Imagen recuperada del Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Atlixco 2021-2024 (2023b).

Con el fin de dar solución o disminuir estas problemáticas el municipio de Atlixco en su Plan Municipal de Desarrollo creó un total de cuatro ejes de gobierno (SPFP, 2023a):

- a. Seguridad Pública, Paz, Justicia, Combate a la Corrupción y Transparencia
- b. Finanzas Públicas Sanas, Gobierno Innovador con Servicios y Obras Públicas de Calidad
- c. Desarrollo Integral del Campo, Economía y Turismo
- d. Bienestar, Participación Incluyente y de Equidad de Género

Y catorce programas enfocados a estos; además de tres programas enfocados con ejes transversales (Figura 1).

Figura 1. Ejes de Gobierno del PMD Atlixco 2021-2024



Fuente: Elaboración propia con datos del PMD de Atlixco (SPFP, 2023a).

A continuación, y analizando la Tabla 4, se nota que la mayor concentración de los recursos de este municipio se encuentra dividido entre el programa 7 dedicado a la Administración Pública Municipal, con un 55.1%, y el programa 9 enfocado a Obras Públicas de calidad, con una concentración del 28.5%; entre esos dos programas se gasta un 83% de los ingresos.

Tabla 4. Principales programas presupuestarios Atlixco 2022

#	Concepto	Importe	%
7	Administración Pública Municipal Eficiente y Austera	\$ 265,431,407.28	55.1%
9	Obras Públicas de Calidad	\$ 137,000,000.00	28.5%
1	Seguridad Pública con Sentido Humanista	\$ 18,683,000.00	3.9%
3	Alta dirección y gestión social con una perspectiva humanista y acceso a la información	\$ 13,899,869.86	2.9%
12	Desarrollo Económico, Turístico y Agropecuario	\$ 9,662,100.00	2.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto de egresos del municipio Atlixco (SPFP, 2023b).

Coyomeapan pertenece a la Región 14 Sierra Negra, su principal actividad económica se ubica en el sector primario (producción de maíz, manzana y café cereza), tiene una población económicamente activa de 4019 personas. El presidente Municipal es Rodolfo García López de la coalición PT-PSI. (SPFP, 2023a).

El 95.3% de su población se encuentra en situación de pobreza, el 46.6% presenta pobreza moderada y el 48.7% pobreza extrema. Es un municipio indígena, tiene un grado de rezago social muy alto y un grado de marginación muy alto. Es uno de los municipios con mayor pobreza del Estado de Puebla (SPFP, 2023a).

Ejes de gobierno:

1. Prevención social de la violencia y seguridad pública
2. Inclusión social, solidaridad y accesibilidad.
3. Fortalecimiento económico, productivo e innovador.
4. Gobierno eficaz, eficiente y sustentable.

En el eje 3 se plantea realizar obra pública y de servicios que conduzcan a elevar la calidad de vida de los habitantes del municipio con obras y acciones de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y vivienda, así como en educación y salud. En el eje 4 se plantean estrategias para fortalecer la recaudación municipal y optimizar el gasto público y se asume el compromiso de un manejo eficiente y transparente de los recursos públicos (SPFP, 2023a).

Tabla 5. Ingresos según el concepto Coyomeapan 2021-2022

Concepto	2021		2022	
	Absolutos	%	Absolutos	%
1.Impuestos	\$ 66,554.78	0.06%	\$ 70,215.29	0.06%
2.Derechos	\$ 118,823.00	0.11%	\$ 125,358.27	0.11%
3.Productos	\$ 94,319.34	0.09%	\$ 99,506.90	0.09%
4.Aprovechamientos	\$ 9,300.00	0.01%	\$ 9,811.50	0.01%
Ingresos propios	\$ 288,997.12	0.27%	\$ 304,891.96	0.27%
5.Transferencias federales	\$ 108,623,981.64	99.73%	\$ 112,846,381.07	99.73%
Ingresos Totales	\$ 108,912,938.76	100.00%	\$ 113,151,273.03	100.00%

Fuente: Ley de ingresos, Coyomeapan 2021 y 2022 (SPFP, 2023b).

Se observa en los ingresos del ayuntamiento de Coyomeapan la total dependencia de las transferencias federales, ya que en los años 2021 y 2022 estos recursos representaron el 99.73% de sus ingresos.

Huehuetla es cabecera de la región 4. La mayor parte de la población se dedica a la producción de café; son productores minifundistas agrícolas (de un cuarto hasta una hectárea en producción). En el sector primario se ocupa el 54.87%, sector secundario 12.4%, comercio 8.5% y servicios 20.2%. En 2020 la población económicamente activa ocupada fue de 6002 personas. El presidente municipal del ayuntamiento de Huehuetla es Rafael Lara Martínez del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El 83.2% de la población se encuentra en situación de pobreza, de la cual el 47.1% presenta pobreza moderada y el 36.1% pobreza extrema. Es un municipio indígena con un grado de rezago social alto y un grado de marginación muy alto.

Ejes de gobierno:

1. Continuar trabajando con un gobierno que involucre a todos
2. Acercar los servicios básicos e infraestructura para el desarrollo
3. Desarrollo social para seguir transformando.
4. Seguridad pública, justicia y Estado de derecho para una cultura de paz.
5. Impulso al desarrollo local y regional.

En el eje 2 se plantea superar el déficit de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación; infraestructura básica del sector educativo y de salud, y la ampliación y mejoramiento de la

infraestructura carretera. En el eje 3 se plantea el respeto e impulso al desarrollo de los pueblos originarios, el apoyo para las mujeres y oportunidades para los jóvenes, así como coadyuvar en materia de salud y educación. El eje 4 propone fortalecer las instituciones encargadas de vtructura policial. El municipio de Huehuetla tiene también una gran dependencia de las transferencias federales, ya que estas representaron el 91.2% en 2021 y 90.85% en el año 2022.

Tabla 6. Ingresos según concepto Huehuetla 2021-2022

Concepto	2021		2022	
	Absolutos	%	Absolutos	%
1. Impuestos	\$ 326,746.00	0.26%	\$ 357,603.05	0.28%
2. Derechos	\$ 729,654.00	0.57%	\$ 1,145,463.00	0.89%
3. Productos	\$ 196,497.00	0.15%	\$ 220,855.54	0.17%
4. Aprovechamientos	\$ 39,454.00	0.03%	\$ 36,008.21	0.03%
Ingresos Propios	\$ 1,292,351.00	1.02%	\$ 1,759,929.80	1.37%
5. Transferencias Federales	\$ 115,835,804.00	91.12%	\$ 116,820,354.93	90.85%
6. Convenios	\$ 10,000,000.00	7.87%	\$ 10,000,000.00	7.78%
Ingreso Totales	\$ 127,128,155.00	100.00%	\$ 128,580,284.73	100.00%

Fuente: Ley de Ingresos de Huehuetla (SPFP, 2023b).

El presidente municipal de Puebla es Eduardo Rivera Pérez por la Coalición PAN, PRI, PRD. El municipio de Puebla presenta un grado de rezago social muy bajo (CONEVAL, 2020) y un grado de marginación muy bajo (SPFP, 2023^a). Así mismo, se presenta una tabla comparativa (Tabla 7) del porcentaje que tuvo cada uno de los ingresos para los meses que comprendieron en 2021 y los proyectados para el ejercicio 2022.

Tabla 7. Porcentaje de ingresos según el concepto. Puebla 2021-2022

Concepto	2021		2022	
	Absoluto	%	Absoluto	%
1. Impuestos	\$ 1,008,990,532.00	23%	\$ 1,009,451,097.00	19%
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	\$ -		\$ -	
3. Contribuciones de mejoras	\$ 1,849,247.00	0%	\$ 1,783,735.00	0%
4. Derechos	\$ 304,256,890.00	7%	\$ 513,686,370.00	10%
5. Productos	\$ 35,289,464.00	1%	\$ 30,891,437.00	1%
6. Aprovechamientos	\$ 90,606,828.00	2%	\$ 97,229,970.00	2%
8. Transferencias federales	\$ 3,027,224,757.00	68%	\$ 3,731,228,917.00	69%
Ingresos Totales	\$ 4,468,217,718.00	100%	\$ 5,384,271,526.00	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la iniciativa de Ley de Ingresos 2021 y la iniciativa de Ley de Ingresos 2022 del municipio de Puebla (SPFP, 2023b).

De dicha tabla se puede observar cómo los ingresos por Participaciones y Aportaciones son los que tienen un porcentaje mayor; este fue de 68% para 2021 y de 69% para 2022. Después de este rubro los ingresos por concepto de Impuestos ocuparon el 23% y 19% para 2021 y 2022, respectivamente. El Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2021-2024 tiene cinco ejes:

1. Recuperación económica
2. Desarrollo Humano
3. Seguridad
4. Urbanismo y Medio ambiente
5. Gobierno Innovador y Finanzas Sanas

De estos cinco ejes se desprende un total de 26 Programas Presupuestarios (PP), que a su vez integran dentro de la Planeación Operativa a 91 estrategias y 759 líneas de acción.

Para el ejercicio 2022, el recurso destinado a los programas presupuestarios asciende a \$5, 244,271,526.00. A continuación, en la Tabla 8, se enlistan los cinco programas con el presupuesto más alto para el ejercicio 2022.

Tabla 8. Principales programas presupuestarios Puebla 2022

Programa Presupuestario	Presupuesto Aprobado 2022	Participación
1. Gestión eficiente de los recursos humanos, materiales y tecnológicos	\$ 1,507,135,930.00	28.7%
2. Seguridad cercana y efectiva al servicio de la ciudadanía	\$ 1,090,894,488.00	20.8%
3. Fortalecimiento de los Servicios Públicos Municipales	\$ 660,503,394.00	12.6%
4. Infraestructura Integral y Movilidad	\$ 399,563,120.00	7.6%
5. Finanzas sanas	\$ 194,162,343.00	3.7%
32.- Servicios públicos para el desarrollo equitativo	\$95,000,000.00	11%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal, 2022 (SPFP, 2023b).

Se puede observar que el presupuesto más alto está destinado al programa de “Gestión eficiente de los recursos humanos, materiales y tecnológicos”. Le siguen el programa de seguridad, servicios públicos e infraestructura. Al respecto debemos decir que se considera importante la participación de dichos programas, pues las necesidades que pretende atender son las más demandadas por la ciudadanía. Finalmente, en este listado, se encuentra el programa de Finanzas Sanas, que se considera importantísimo para el avance y consolidación institucional del municipio, a su vez que trabajar en esta área favorece sin duda la transparencia, el correcto ejercicio de los recursos y permite la transición hacia un sistema de rendición de cuentas.

Como se ha mencionado antes, el municipio de Puebla cuenta con 26 PP, a los cuales, a excepción de los presentados en la Tabla 8, se les ha asignado un monto que va de 1 al 3% del Presupuesto de Egresos. Por otra parte, es importante mencionar que en el PMD se establece como primer eje la Recuperación Económica, aunque solo existe 1 PP orientado a ello cuyo presupuesto asignado es menor al 1.5%, aquí vale la pena cuestionarse: ¿Cómo se pretende llegar a la recuperación económica si no hay suficiente focalización y presupuesto para ella?

San Andrés Cholula pertenece a la región Metropolitana de la ciudad de Puebla. Tiene seis juntas auxiliares y trece localidades. La población se concentra en la cabecera municipal con un 30% y en la junta auxiliar de San Bernardino Tlaxcalancingo con el 65%. El presidente

municipal es Edmundo Tlatehui Percino de la coalición PAN-PRD. Tiene un grado de rezago social muy bajo y un grado de marginación bajo. Es el cuarto municipio más poblado del estado y forma parte de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala (2023a).

La población económicamente activa (PEA) es de 79,467 personas. En los servicios se ubica el 48.3%, en el sector secundario el 24.5%, en el comercio 19.6%, y sector primario 4.8%. Es importante señalar que el 48.0 de la PEA tiene nivel de licenciatura. El 49.7% de la población está en situación de pobreza, de la cual el 42.0% presenta pobreza moderada y el 7.7% pobreza extrema. Es un municipio con presencia indígena, ya que el 8.9% de la población habla 7 lenguas indígenas predominando el náhuatl (2023a).

Ejes de gobierno

1. Bienestar social para el bien con dignidad
2. Economía solidaria y resiliente
3. San Andrés municipio seguro
4. Nueva gobernanza para un gobierno de resultados y con transparencia
5. Desarrollo urbano sustentable y gobernanza metropolitana

Se destaca del eje 1 el programa presupuestario Infraestructura básica para la equidad social, orientado a destinar inversión pública en obras de infraestructura básica para contener y/o disminuir los niveles de pobreza identificados por CONEVAL. En el eje 5 se plantea impulsar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial con perspectiva metropolitana, así como la gobernanza metropolitana.

Cuadro 9. Ingresos según concepto de San Andrés Cholula 2021-2022

Concepto	2021		2022	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Impuestos	\$ 222,414,000.00	27.80%	\$ 228,944,560.00	26.56%
Contribuciones de mejoras	\$ 535,000.00	0.07%	\$ 585,330.00	0.07%
Derechos	\$ 160,500,000.00	20.06%	\$ 167,732,300.00	19.46%
Productos	\$ 535,000.00	0.07%	\$ 5,585,800.00	0.65%
Aprovechamientos	\$ 16,050,000.00	2.01%	\$ 17,387,100.00	2.02%
Ingresos propios	\$ 400,034,000.00	50.00%	\$ 420,235,090.00	48.74%
Transferencias federales	\$ 384,451,000.00	48.06%	\$ 441,895,953.00	51.26%
Convenios	\$ 10,700,000.00	1.34%	\$ -	0.00%
Ingresos Totales	\$ 800,000,000.00	100.00%	\$ 862,131,043.00	100.00%

Fuente: Presupuesto de Egresos del Municipio de San Andrés Cholula (SPFP, 2023b).

El municipio de San Andrés Cholula muestra una estructura de ingresos propia muy importante, ya que estos representaron en 2022 el 49% en tanto que las transferencias federales (ramos 28 y 33) fueron del orden del 51% para el mismo año, aspecto que lo diferencia de otros ayuntamientos que tienen una alta dependencia de estas transferencias federales (2023a). El ayuntamiento de San Andrés Cholula articuló 34 programas presupuestarios para impulsar su Plan de Desarrollo Municipal. Los principales programas presupuestarios en los que se ejerció el gasto público durante el año 2022 se expresan en la Tabla 10:

Tabla 10. Presupuesto del municipio

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO ASIGNADO 2022	%
1.- Infraestructura Básica para la equidad social	\$110,000,000.00	13%
11.- Modelo de policía y justicia cívica.	\$84,000,000.00	10%
22.- Fortalecimiento de las Finanzas públicas municipales	\$70,300,000.00	8%
23.- Buen gobierno, eficiente y de resultados	\$29,846,133.96	3%
25.- Administración de recursos eficiente y transparente	\$280,284,909.04	33%
32.- Servicios públicos para el desarrollo equitativo	\$95,000,000.00	11%

Fuente: Presupuesto de Egresos del Municipio de San Andrés Cholula (SPFP, 2023b).

Este municipio asignó el 78% de los recursos presupuestarios a estos seis programas presupuestarios y el 22% restante a los otros 28 programas. Los capítulos 1000, 3000 y 6000 representaron el 66% del gasto público del ayuntamiento de San Andrés Cholula para el año 2022.

El presidente de Tehuacán es Pedro Tepole Hernández, quién triunfó con la Coalición “Juntos haremos historia” MORENA-PT. El municipio de Tehuacán presenta un grado de rezago social bajo y un grado de marginación bajo (SPFP, 2023a). En cuanto a sus ingresos, se presenta en la Tabla 10 el porcentaje que tuvo cada uno de ellos según su concepto para los meses que abarcaron 2021 y los proyectados para 2022 (SPFP, 2023a).

Tabla 11. Porcentaje de ingresos según el concepto. Tehuacán 2021 y 2022

Concepto	2021		2022	
	Absoluto	%	Absoluto	%
1.- Impuestos	\$ 87,915,865.47	9%	\$ 88,696,565.00	9%
2.- Cuotas y aportaciones de seguridad social	\$ -	0%	\$ -	0%
3.- Contribuciones de mejoras	\$ -	0%	\$ -	0%
4.- Derechos	\$ 60,714,075.12	9%	\$ 81,487,971.00	6%
5.- Productos	\$ 5,552,332.42	1%	\$ 6,345,193.00	1%
6.- Aprovechamientos	\$ 10,319,038.52	1%	\$ 10,464,039.00	1%
7.- Ingresos por venta de bienes y servicios	\$ -	0%	\$ -	0%
8.- Transferencias federales	\$ 777,690,446.23	80%	\$ 763,462,835.00	83%
Ingresos Totales	\$ 942,191,757.76	100%	\$ 950,456,603.00	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos Municipal de Tehuacán (SPFP, 2023b).

Analizando la Tabla 11, se puede observar cómo los ingresos por participaciones y aportaciones son quienes nuevamente tienen mayor peso dentro de los ingresos del municipio; estos fueron de 80% para 2022 y de 83% para 2021 (SPFP, 2023b). Dentro de este rubro, las Participaciones tienen un mayor peso que las Aportaciones; esto para ambos periodos. Después de los Ingresos por Participaciones y Aportaciones, le siguen los Ingresos por concepto de Impuestos, quienes apenas alcanzaron un 9% para 2021 y 2022 (SPFP, 2023b).

Aquí queda demostrada de forma empírica la enorme dependencia financiera municipal respecto del Gasto Federalizado. El Plan Municipal de Desarrollo Tehuacán 2021-2024 tiene cinco ejes, a saber:

1. Crecimiento Económico
2. Seguridad y Prevención del delito
3. Medio Ambiente y Recursos Naturales
4. Bienestar Social
5. Gobierno Innovador

Para el ejercicio 2022, el recurso destinado a los programas presupuestarios asciende a \$605,148,230.37. A continuación, se enlistan los cinco programas con el presupuesto más alto para el ejercicio 2022.

Tabla 12. Principales programas presupuestarios Tehuacán 2022

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO ASIGNADO 2022	%
Seguridad pública	\$ 210,875,697.89	35%
Fortalecimiento de la hacienda municipal	\$ 88,229,043.40	15%
Servicios públicos municipales	\$ 46,036,158.01	8%
Gobierno innovador	\$ 48,076,226.72	8%
Eficiencia administrativa	\$ 37,302,369.78	6%
Salud y Bienestar	\$ 36,447,323.60	6%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos de Tehuacán (SPFP, 2023b).

En el caso de Tehuacán, el PP con más gasto asignado es la Seguridad Pública, seguido del Fortalecimiento de la hacienda municipal. Después con una participación del 8% se encuentran los Servicios Públicos municipales y el gobierno Innovador, y finalmente encontramos a la eficiencia administrativa con un 6% cada uno, es decir, tienen montos asignados similares (SPFP, 2023a). Se observa que destina presupuesto principalmente a 3 ejes del PMD (ejes 2, 4 y 5), aunque los Ejes 1 y 3 también cuentan con presupuesto, pero en menor medida. Se observa como los PP se articulan muy bien con los Ejes de Desarrollo propuestos en el PMD (SPFP 2023a).

Por su parte, Teziutlán tiene como principal actividad económica la producción de minerales tales como el cobre, plomo, zinc, fosforita y caliza. Siendo también la cabecera de la región 6 (SPFP 2023a). Su presidente municipal es el Lic. Carlos Enrique Peredo Grau pertenece

ciente a la coalición Morena, PT y Partido Compromiso Por Puebla (PCPP).

Entre sus índices se pueden encontrar que su grado de marginación para el año 2015 y su grado de rezago social del 2020 se encuentra en un nivel bajo. Por otra parte, su nivel delictivo a diferencia de Atlixco se encuentra bajo. Posee presencia indígena donde el porcentaje de pobreza extrema para el año 2020 era de 7.1% (SPFP 2023a).

La distribución de sus ingresos podemos observar en la Tabla 13, que el municipio de Teziutlán posee una gran dependencia, por parte de los recursos federales con un 69.93%. Por parte del gobierno se puede notar que pasó de recaudar un 24.68% en 2021 a un 30.07% en 2022, de los recursos que se pueden llamar propios (SPFP 2023a).

Tabla 13. Porcentaje de ingresos según el concepto. Teziutlán 2021-2022

Concepto	2022		2021	
	Absolutos (\$)	%	Absolutos (\$)	%
1. Impuestos	34,021,725.00	10.80	32,453,500.00	10.98
2. Aportaciones de Seguridad Social	0	0	0	0
3. Contribuciones de Mejoras	218,183.99	0.07	872,735.96	0.30
4. Derechos	42,918,500.00	13.62	20,093,500.00	6.80
5. Productos	13,937,450.00	4.42	14,671,000.00	4.96
6. Aprovechamientos	3,618,021.77	1.15	4,832,000.00	1.64
7. Ingresos por la Venta de Bienes y Prestación de Servicios	0	0	0	0
Ingresos propios	94,713,880.76	30.07	72,922,735.96	24.68
8. Transferencias Federales	220,286,119.24	69.93	222,577,264.04	75.32
Ingresos Totales	315,000,000.00	100%	295,500,000.00	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de ingresos del municipio de Teziutlán (SPFP, 2023b).

Un punto que destaca de su PMD para el año 2021-2024 es el hecho de que su principal preocupación es volverse una ciudad más ordenada y eficiente, por lo que tiene un total de cinco ejes:

1. Ciudad Segura
2. Ciudad del Bienestar
3. Ciudad Eficiente y Ordenada

4. Ciudad Atractiva y turística
5. Ciudad transparente

En la Tabla 14 se puede notar que el principal gasto producido por el municipio se encuentra en servicios personales (partida 1000) con una participación del 32.51%; seguido de los servicios generales (partida 3000) con un gasto del 25.32%. Al observar el monto total de los gastos se puede dar cuenta de que es el mismo valor que el de los ingresos estimados.

Tabla 14. Porcentaje de egresos según la partida. Teziutlán 2022

Partida	Concepto	Importe	%
1000	Servicios personales	\$ 102,391,931.18	32.51%
2000	Materiales y suministros	\$ 56,755,233.52	18.02%
3000	Servicios generales	\$ 79,755,688.47	25.32%
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$ 15,180,557.72	4.82%
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$ 8,696,683.31	2.76%
6000	Inversión pública	\$ 52,219,905.80	16.58%
7000	Inversiones financieras y otras provisiones	\$ -	0.00%
8000	Participaciones y aportaciones	\$ -	0.00%
9000	Deuda pública	\$ -	0.00%
	Total	\$ 315,000,000.00	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto de egresos del municipio de Teziutlán 2022 (SPFP 2023b).

Tlapacoya es un municipio perteneciente a la región 2 cuya cabecera municipal es Huachinango. El presidente de este municipio es Mauricio Vargas Romero perteneciente a la coalición Morena y Nueva Alianza Puebla ; entre sus principales actividades económicas están la agricultura, producción y beneficio por parte del café, además de la producción de las artesanías (SPFP 2023a)

Entre sus principales indicadores se pueden encontrar que tanto su grado de marginación como su rezago social para el año 2020 se encuentran en un nivel alto. Su nivel de población en situación de pobreza extrema para el año 2020 es 31.4%, disminuyendo con respecto al 2015 que era 38.8%; finalmente, su nivel delictivo es bajo. Es un municipio donde su presencia es mayormente indígena. (SPFP 2023a)

En la distribución de sus ingresos es posible observar en la Tabla 15 que el municipio de Tlapacoya posee una dependencia muy grande

por parte de los recursos federales con un 97.20% para el año 2022. Por parte del gobierno se puede notar que tuvo un aumento en la recaudación pasando de 2.53% en 2021 a 2.80% en 2022, pero si se basan en cantidades nominales la recaudación fue la misma en los dos años (SPFP 2023a).

Tabla 15. Porcentaje de ingresos según el concepto. Tlapacoya 2021-2022

Concepto	2022		Absolutos	%
	Absolutos	%		
1. Impuestos	476,400.00	1.13	476,400.00	1.02
2. Aportaciones de seguridad social	0	0	0	0
3. Contribuciones de mejoras	126,000.00	0.30	126,000.00	0.27
4. Derechos	298,200.00	0.71	298,200.00	0.64
5. Productos	189,000.00	0.45	189,000.00	0.41
6. Aprovechamientos	88,200.00	0.21	88,200.00	0.19
7. Ingresos por la venta de bienes y prestación de Servicios	0	0	0	0
Ingresos propios	1,177,800.00	2.80	1,177,800.00	2.53
8. Transferencias federales	40,863,280.19	97.20	45,454,500.00	97.47
Ingresos Totales	42,041,080.19	100%	46,632,300.00	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de ingresos municipal de Tlapacoya (SPFP, 2023b).

Los principales problemas descritos en el Plan Municipal de Desarrollo (SPFP 2023a) son:

- Falta de servicios públicos y desarrollo como pavimentación, electrificación, drenaje y basura
- Fomentar cultura, educación y deporte con el rescate tradiciones culturales, infraestructura escolar, espacios deportivos y de esparcimiento, y becas
- Favorecer el sector de vivienda y salud con pisos techos y cuartos; medicamentos y estudios clínicos, infraestructura de salud la cual contiene el mantenimiento y la creación de nuevas clínicas
- En el caso del desarrollo agropecuario y el empleo la población se estima que la falta de programas y estrategias de apoyo para incentivar su producción o vinculación con el mercado es un punto muy importante a tener en cuenta en la creación del plan municipal.

Cuenta con un total de siete ejes:

1. Gobierno transparente e institución sólida y resiliente
2. Seguridad ciudadana, justicia y paz
3. Desarrollo educativo, cultural social e incluyente
4. Mejoramiento de la salud y calidad de vida eficiente y eficaz
5. Crecimiento económico, productivo territorialmente sustentable
6. Equidad e igualdad de género a grupos vulnerables con humanismo
7. Municipio diferente, próspero y sostenible

El actual presidente municipal de Teziutlán es José Luis Márquez Martínez, Alianza PRI-PRD-CPP-PSI-NA. El municipio de Zacatlán presenta un grado de rezago social bajo (CONEVAL 2020) y un grado de marginación bajo (CONAPO 2020). En cuanto a sus ingresos, se presenta la Tabla 16, que es una tabla comparativa del porcentaje que tuvo cada uno de ellos para 2021 y los proyectados para 2022.

Tabla 16. Porcentaje de Ingresos según el Concepto. Zacatlán 2021-2022

Concepto	2022		2021	
	Absolutos (\$)	%	Absolutos (\$)	%
1.- Impuesto	\$ 15,244,000.00	5%	\$ 16,797,000.00	6%
2.- Cuotas y aportación es de seguridad social	\$ -	0%	\$ -	0%
3.-Contribuciones de Mejoras	\$ -	0%	\$ -	0%
4.- Derechos	\$ 17,155,000.00	6%	\$ 18,262,000.00	6%
5.- Productos	\$ -	0%	\$ -	0%
6.- Aprovechamientos	\$ 2,648,000.00	1%	\$ 2,648,000.00	1%
7.- Ingresos por venta de bienes y servicios	\$ -	0%	\$ -	0%
8.- Participaciones y aportaciones	\$ 250,079,000.00	88%	\$ 249,725,390.00	87%
Ingresos Totales	\$ 285,126,000.00	100%	\$ 287,432,390.00	100%

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Ingresos Municipal 2021 y 2022 de Zacatlán (SPFP, 2023b).

Los ingresos del municipio de Zacatlán provinieron en un 87% de las Participaciones y Aportaciones para el año 2022, algo muy parecido

sucedió en 2021 donde el porcentaje que aportaron las Transferencias Federales fue de 88%. Seguido de ello, están los ingresos por Impuestos y Derechos, el menor porcentaje de aportación a los ingresos lo ocupan los Aprovechamientos con un 1%.

El Plan Municipal de Desarrollo de Zacatlán 2021-2024 tiene cinco ejes:

1. Zacatlán Seguro
2. Desarrollo rural, económico y empleo
3. Zacatlán, capital cultural de Puebla
4. Gobierno de puertas abiertas
5. Inclusión social

De estos cinco ejes se desprende un total de siete Programas Presupuestarios (PP), de los que emanan 33 estrategias y 96 líneas de acción que atienden el proceso para un Zacatlán seguro, consolidado, cercano a la gente e inclusivo. Para el ejercicio 2022, el recurso destinado a los programas presupuestarios asciende a \$287,432,390.00. A continuación, se enlistan los programas presupuestarios con el monto asignado a cada uno de ellos.

Tabla 17. Principales Programas Presupuestarios Zacatlán 2022

PROGRAMA	PRESUPUESTO	%
1.- Sustentabilidad y medio ambiente	\$ 1,342,100.00	0.5%
2.- Educación de calidad para todos	\$ 4,405,100.00	1.5%
3.- Bienestar social e igualdad	\$ 4,722,000.00	1.6%
4.- Desarrollo económico y de productividad	\$ 10,994,600.00	3.8%
5.- Seguridad y orden para todos	\$ 32,115,450.00	11.2%
6.- Gobierno cercano y participación ciudadana	\$ 48,428,240.00	16.8%
7.- Brindar servicios públicos de calidad	\$ 185,424,900.00	64.5%
TOTAL	\$ 287,432,390.00	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos 2022 Zacatlán (SPFP, 2023b).

Se puede observar en la Tabla 17 que el PP con mayor presupuesto es “Brindar servicios públicos de calidad”, lo cual es muy eficiente en atención al diagnóstico y lo planteado en el PMD; después encon-

tramos al programa “Gobierno Cercano y Participación Ciudadana”, el cual ocupa un 16.8% del presupuesto total, y también resulta muy conveniente, ya que una de las metas del PMD es consolidar al ayuntamiento para la pronta y eficiente atención de los ciudadanos, involucrando a ellos también a través de varias herramientas de Participación Ciudadana a las que, sin duda, se les debe asignar un presupuesto.

Los PP que tienen un menor presupuesto son aquellos relacionados con la Seguridad, al Desarrollo Económico, al Bienestar Social, la Educación y Medio Ambiente. Zautla es municipio que pertenece a la región 5 donde la cabecera municipal es Zacapoaxtla; su presidente municipal es el Lic. Marco Antonio Alejo Calderón perteneciente a la coalición Morena, PT y NAP. La principal actividad económica de este municipio es la producción de carbón, así como la recolección de hongos y plantas medicinales (SPFP 2023a).

Entre sus indicadores se puede encontrar un grado de marginación y de rezago social en el nivel alto, su índice delictivo es bajo es municipio indígena; su población en caso de pobreza extrema se ha visto un incremento del 7.9% desde el año 2015, pasando de 23% en 2015 a 30.8% en 2020. La distribución de sus ingresos podemos observar en la Tabla 7, que el municipio de Zautla posee una dependencia muy grande, por parte de los recursos federales con un 90.14% para el año 2022. Por parte, del gobierno se puede notar que su recaudación propia disminuyó de 1.91% en 2021 a 1.60% en 2022, y adquirió un financiamiento (deuda) en el año 2022 en un 8.06%.

Tabla 18. Porcentaje de Ingresos según el Concepto. Zautla 2021-2022

Concepto	2022			
	Absolutos	%	Absolutos	%
1. Impuestos	612,000.00	0.70	653,195.10	0.73
2. Aportaciones de seguridad social	0	0	0	0
3. Contribuciones de mejoras	0	0	0	0
4. Derechos	568,000.00	0.65	828,037.60	0.93
5. Productos	280,000.00	0.12	437,132.00	0.12
6. Aprovechamientos	105,000.00	0.12	109,808.30	0.12
7. Ingresos por la venta de bienes y prestación de servicios	0	0	0	0
Ingresos propios	1,565,000.00	1.60	2,028,173.00	1.91
8. Transferencias federales	78,316,330.00	90.14	86,910,513.81	97.72
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, pensiones y jubilaciones	0	0	0	0
10. Ingresos derivados de financiamiento	7,000,000.00	8.06%	0	0
Ingresos Totales	86,881,330.00	100%	88,938,686.81	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la ley de ingresos municipal de Zautla (SPFP, 2023b).

De acuerdo con su PMD, los principales problemas encontrados son la alfabetización y la degradación de los recursos naturales. Es por ello por lo que se establecieron cuatro ejes:

1. Prosperidad y Desarrollo Social
2. Apoyo al Campo, Comercio y Ecología
3. Seguridad Pública Eficiente, Eficaz y Paz Social
4. Gobierno Responsable y Transparente

4. Transferencias Federales

Las transferencias federales se dividen en participaciones y aportaciones (FISM y FORTAMUN). Estas transferencias son apoyos por parte del Gobierno. En la Tabla 19 se observa su distribución para el año 2022.

Tabla 19. Transferencias Federales 2022				
Municipio	Participaciones	FISM	FORTAMUN	Total
Atlixco	\$175,262,437.00	\$80,869,396.00	\$97,899,361.00	\$354,031,194.00
Coyomeapan	\$40,942,916.25	\$62,447,151.00	\$11,074,215.00	\$114,464,282.25
Huehuetla	\$50,360,953.73	\$60,819,021.00	\$12,776,560.00	\$123,956,534.73
Puebla	\$2,288,840,816.00	\$342,568,568.00	\$1,265,674,496.00	\$3,897,083,880.00
San Andrés Cholula	\$287,679,906.00	\$49,365,961.00	\$115,520,086.00	\$452,565,953.00
Tehuacán	\$369,837,992.00	\$127,689,337.00	\$244,814,503.00	\$742,341,832.00
Teziutlán	\$108,399,842.19	\$36,517,332.00	\$67,789,291.00	\$212,706,465.19
Tlapacoya	\$16,906,375.00	\$19,522,907.93	\$4,433,997.26	\$40,863,280.19
Zacatlán	\$108,728,090.00	\$89,434,249.00	\$65,342,058.00	\$263,504,397.00
Zautla	\$34,100,330.00	\$29,916,000.00	\$14,300,000.00	\$78,316,330.00
Total	\$3,481,059,658.17	\$899,149,922.93	\$1,899,624,567.26	\$6,279,834,148.36

Fuente: Elaboración propia con datos de las Leyes de Ingresos Municipales y fichas Municipales de Planeader 2022 (SPFP 2023b).

La dependencia de los municipios por el uso de las transferencias federales, de acuerdo con las características de cada municipio esta dependencia se vuelve mayor. Así, la dependencia por parte de los diez municipios analizados se encuentra en un rango que va de alta a muy alta dependencia. Esta metodología se retomó del Mtro. Honorio Isidro Ojeda Lara (Ojeda, 1999), quien desarrolló y propuso esta forma de representar y analizar los distintos niveles de dependencia financiera de los municipios poblanos con respecto a las transferencias federales (participaciones) en un estudio con el que obtuvo el Premio Nacional Banobras, 1999.

De esta manera, con los resultados obtenidos se destaca un punto importante: los municipios rurales poseen una dependencia por parte de estas transferencias mayor al 90%, y el municipio que más se acerca a recaudar los ingresos ideales es San Andrés Cholula.

5. *Conclusión*

De acuerdo con lo que se ha explicado a lo largo del capítulo, se puede destacar que las finanzas públicas se encuentran muy relacionado con los planes municipales de cada municipio, pues permiten su funcionamiento y el apoyo para cumplir con lo que se han propuesto

a lo largo de estos, con el fin de disminuir los grados de rezago social y marginación de cada municipio para los municipios que son rurales y disminuir la pobreza general de estos. La dependencia de las transferencias federales por parte de los municipios observados es alta o muy alta, donde el municipio que se acerca a la recaudación ideal es San Andrés Cholula.

6. Bibliografía

- De la Torre, Guillermo. (2021). Evaluación municipal en México. . El desarrollo de capacidades gubernamentales para la obtención de resultados. INAP.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla (2021). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96641.pdf>
- Ojeda Lara, H.I. (1999). *Gestión de Ingresos Públicos y Desarrollo Local en los municipios de Puebla*. Premio Nacional Banobras.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [SGCP]. (2021). *El proceso de planeación*. Diplomado Presupuesto basado en Resultados.
- Secretaría de Planeación y Finanzas [SPFP]. (2023a). Informe Subnacional Voluntario, Puebla (2023a). https://agenda2030.puebla.gob.mx/files/archivos/INFORME_SUB_VOLUNTARIO_2023.pdf
- Secretaría de Planeación y Finanzas (SPFP) (2023b). Planeder. <https://ojp.puebla.gob.mx/normatividad-municipal>

El papel de la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de los recursos públicos

*Luis Augusto Chávez Maza
Jorge Abel Aguilar Pájaro*

1. Introducción

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es una entidad federal relevante en el proceso de rendición de cuentas, sus principales funciones son “fiscalizar, revisar, auditar, vigilar e informar semestralmente a la Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, sobre las acciones promovidas por las entidades fiscalizadas, con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública y publicar dicha información en la página de internet de la ASF” (Tovar, 2017). En otras palabras, la tarea de auditar pretende valorar que la utilización de los recursos públicos se haya realizado dentro del marco legal, siendo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el sustento jurídico.

La ASF ejerce sus facultades de manera directa por medio de la revisión de la cuenta pública, y esta se integra por “*estados contables, financieros, presupuestarios económicos y programáticos; la información que muestre el registro de operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación y en sí, todos los activos y pasivos de la Hacienda Pública, su origen y destino*” (Tovar, 2017). Así, la ASF vigila el cumplimiento anual estipulado en dos instrumentos financieros relevantes: la ley de ingresos de la federación y el presupuesto de egresos.

Otra facultad de la ASF es evaluar el manejo correcto del erario federal ejercido por entidades autónomas, por ejemplo, el Banco de México, el Poder Judicial y los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios. Lo cual significa que la ASF fiscaliza tanto al gobierno federal como a toda entidad pública que perciba y ejerza recursos provenientes de la federación (Tovar, 2017). Por ejemplo, los gobiernos locales son fiscalizados en razón a los recursos que reciben por las transferencias federales. No obstante, la facultad de fiscalización no co-

responde si el gobierno local recauda y ejerce recursos propios. En este mismo sentido, la ASF también revisa aquellos empréstitos contraídos por las entidades federativas y sus municipios cuando estos otorgan en garantía las transferencias federales recibidas, sean provenientes del fondo de Participaciones o el de Aportaciones (Tovar, 2017).

En suma, con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (DOF, 2022b), la ASF fiscaliza aquellas operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales. Las entidades fiscalizadas por la ASF son los poderes federales, los entes públicos pertenecientes a la federación, las entidades federativas y sus municipios; también son fiscalizados aquellos órganos jurisdiccionales que no forman parte del poder judicial de la federación, además de cualquier figura jurídica que haya recibido recursos públicos federales y cualquier persona física o moral, pública o privada, que haya tenido relación alguna con el quehacer público.

2. La revisión de cuentas y su importancia para la política pública

Dentro de una democracia participativa como lo es México, el propio régimen político legitimado a través de la Constitución Federal compele a los gobernantes a rendir cuentas de sus actos a los ciudadanos de la nación a través de un sistema de pesos y contrapesos. La administración pública a cargo del ejecutivo federal rinde cuentas a los otros dos poderes de la unión (legislativo y judicial). Así, la rendición de cuentas es vista como un instrumento de control contra el abuso de poder, mismo que pretende garantizar un uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos, como lo mandata el propio artículo 134 constitucional.

La rendición de cuentas en México se consolida a fines de siglo XX en el debate público, esto acompañado con la discusión de temas de corrupción e impunidad. A saber, el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León refiere al papel de la auditoría dentro de un apartado de este a las líneas de acción sobre la rendición de cuentas. Esto implica que el papel de auditar los recursos es un instrumento para combatir la corrupción y generar evidencia que permita asignar sanciones sustentadas en evidencia.

Rendir cuentas enmarca aquella obligación que tiene todo servidor público de dar cuentas de sus actos a los ciudadanos; toda rendición de cuentas prevé sanciones en caso de un incumplimiento en la justificación de las acciones llevadas a cabo por el servidor público. De

acuerdo con Luis Carlos Ugalde (2016), “la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios de informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento”.

El sistema de rendición de cuentas implica que el propio Estado es el vigilante de sí mismo. Dicha vigilancia implica costos previstos en el presupuesto de egresos; este sistema es la creación de instancias de gobierno encargadas de vigilar el buen manejo que se le está dando a los recursos públicos, a saber, la Auditoría Superior de la Federación es el reflejo más cercano a los costos que asume el Estado para supervisar el manejo del erario. Hoy en día con la creación de la Ley de acceso a la información aprobada en 2020, se estableció con claridad la estructura administrativa del sistema de rendición de cuentas en México. Tal claridad debería proveer a la ciudadanía de una mayor transparencia y una evaluación sobre el uso apropiado de los recursos públicos (Ugalde, 2016).

Por lo mencionado, la rendición de cuentas ejercida por la ASF es horizontal. Esto se refiere a que la ASF es una agencia estatal, dependiente del Poder Legislativo, que emprende acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta la promoción de sanciones penales en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes del Estado, entidades independientes de la ASF y responsables de recursos federales. Complementariamente, la publicación de los resultados de rendición de cuentas realizadas por la ASF permite a diversas agrupaciones ciudadanas y medios informativos acceder a información técnicamente sustentada para que estas exhiban aciertos y deficiencias del gobierno y otras entidades, mismas que permiten a los ciudadanos asignar sanciones y premios de carácter moral (Ugalde, 2016). Así, la fiscalización tiene doble sentido público, el control administrativo y enriquece el debate público.

3. Aspectos formales sobre la Auditoría Superior de la Federación

Con base en el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la ASF dispone de autonomía tanto técnica como de gestión en el ejercicio de sus distintas facultades y atribuciones. La autonomía le permite tomar decisiones de manera independiente sobre su funcionamiento interno, organización y estructura, así como en lo tocante a sus resoluciones (DOF, 2022a). A pesar

de su autonomía, la ASF es dependiente de la Cámara de Diputados y a esta le rinde cuentas de manera semestral. Asimismo, el auditor superior, titular de la ASF, es designado por la cámara de diputados.

La Ley de fiscalización y rendición de cuentas indica que el auditor superior de la federación es promovido por una lista de aspirantes a ocupar el cargo propuesta por los grupos parlamentarios representados en la comisión de vigilancia de la ASF (DOF, 2022b). El proceso de elección se realiza mediante el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. El auditor superior electo se mantendrá en su cargo por un periodo de ocho años. A partir de marzo de 2018, la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados eligió a David Rogelio Colmenares Páramo como auditor superior de la federación, para el periodo 2018-2026. La ASF tiene la obligación de entregar a la Cámara de Diputados los informes de la auditoría del ejercicio fiscal el último día hábil de los meses de junio y octubre. De igual forma, la ASF debe entregar un informe general del resultado de la fiscalización de la cuenta pública (DOF, 2022b).

El auditor superior de la federación, con base en el Artículo 79 de la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas, es el encargado de nombrar al personal de mandos superiores de la ASF, es decir, a los auditores especiales de cumplimiento financiero, de desempeño, de gasto federalizado y de seguimiento, informes e investigación (DOF, 2022b).

De igual forma, con base en la referida Ley de fiscalización, para ser auditor especial se debe cumplir con las siguientes características:

“ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de derechos civiles y políticos; contar con al menos treinta y dos años al momento de ejercer el cargo; contar, el día de su designación, con antigüedad mínima de siete años, con título y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho, abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título y cédula profesional relacionado con las actividades de fiscalización; contar al momento de su designación con una experiencia de siete años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria; evaluación del gasto público, del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos y; gozar de buena reputación y no haber sido condenado a delito alguno” (DOF, 2022b).

Existen dos tipos de auditoría: una de cumplimiento financiero y una de desempeño. La auditoría de cumplimiento financiero es aquella en donde se revisa que la administración, ejercicio y aplicación de los recursos aprobados por el Congreso sean utilizados conforme a la legislación correspondiente de una forma correcta; por su parte, la auditoría de desempeño es aquella en donde se realiza un análisis del quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados por la ASF, lograr los resultados previstos, maximizar los insumos disponibles y verificar el impacto económico y social del trabajo de la ASF (ASF, 2022).

Las entidades fiscalizadas por la ASF son los poderes federales, los entes públicos pertenecientes a la federación, las entidades federativas y sus municipios; también son fiscalizados aquellos órganos jurisdiccionales que no forman parte del poder judicial de la federación, además de cualquier figura jurídica que haya recibido recursos públicos federales y cualquier persona física o moral, pública o privada, que haya tenido relación alguna con el quehacer público.

Para desempeñar sus funciones, el presupuesto con que cuenta la ASF es para el ejercicio 2022 de 2,528 millones de pesos, lo cual representa 2.3 veces más que el presupuesto del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y apenas 13.4% del presupuesto asignado a la Fiscalía General de la República en dicho año (ASF, 2022).

Derivado de su función fiscalizadora, la ASF puede promover la imposición de sanciones graves y no graves, así como penas derivadas de la comisión de algún ilícito, esto ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC). A saber, “la Auditoría debe promover el fincamiento de responsabilidades administrativas graves ante el Tribunal o bien si se trata de denuncias cuando advierta la posible comisión de delitos, ante la fiscalía” (Tovar, 2017: 22).

Con base en la Ley general de responsabilidades administrativas (DODE, 2022), se consideran faltas no graves las siguientes acciones: el incumplimiento de las funciones en el servicio público; la no denuncia de faltas administrativas; la falta de atención de las instrucciones de los superiores; el incumplir con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses; darle un uso indebido a la información que el servidor público tenga a su cargo; la no rendición de cuentas sobre el desempeño del cargo ejercido; el no colaborar con los procedimientos judiciales y administrativos.

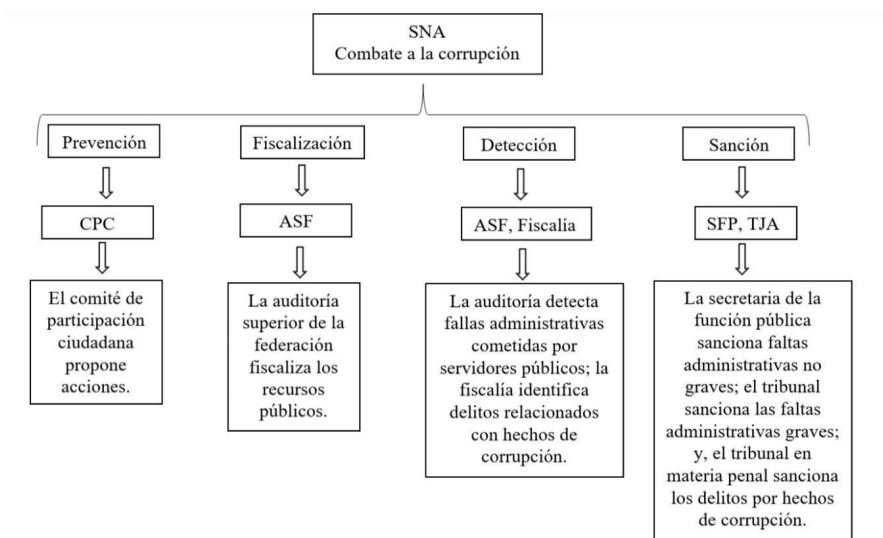
De igual manera, refiere la citada ley que serán faltas administrativas graves: el cohecho, el peculado, el desvío de recursos públicos, la utilización indebida de información, el abuso de funciones, el conflicto de interés, la contratación indebida, el ocultamiento de conflicto de interés, el tráfico de influencias, el encubrimiento, el desacato, el nepotismo y la simulación de actos jurídicos.

4. El papel de la ASF dentro del Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es resultado de la coordinación entre diversas dependencias públicas. En suma, el SNA persigue la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y delitos por hechos de corrupción; dada la amplia cantidad de funciones, se requiere la vinculación entre esfuerzos provenientes del poder ejecutivo, legislativo y judicial; asimismo, se requiere de la participación ciudadana institucionalizada (SNA, 2021). Con base en el secretariado del SNA (2021), las funciones del SNA son vincular a la sociedad civil, la academia y el sector empresarial para proponer políticas; esta tarea es desarrollada por el Comité de Participación Ciudadana (CPC). Por su parte, las funciones realizadas por dependencias públicas son: llevar el control interno de la gestión de los recursos públicos, esto a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP); fiscalizar los recursos públicos mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF); llevar a cabo toda investigación y persecución de los delitos por hechos de corrupción, a través de la Fiscalía especializada en combate a la corrupción (FECC) y, finalmente, garantizar la impartición de justicia en la resolución los procesos jurisdiccionales, función llevada a cabo por el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA).

Las distintas dependencias públicas junto con el CPC coadyuvan en la conformación del SNA, mediante la coordinación entre ellas. En conjunto pretenden combatir la corrupción a través de la prevención, fiscalización, detección y sanción de los actos de corrupción. La Figura 1 sintetiza las funciones de cada una de las partes.

Figura 1. Dependencias y funciones de las entidades que integran el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)



Fuente. Elaboración propia con base en información del SNA (2021).

Por lo expuesto en la figura anterior, las funciones se encuentran dispersas en varias dependencias. Tal organización es un reto para la coordinación, pues las dependencias gozan de autonomía y no existe una línea jerárquica. Si bien el SNA pretende reducir la centralización del poder en manos del gobierno central, ello abre la presencia de diversos problemas provocados por el desfase en tiempos o limitada comunicación entre ellas, provocando distorsiones en los procesos y el aplazamiento de un proceso de investigación.

5. Retos actuales que enfrenta la Auditoría

A continuación, se revisará de manera particular los retos que enfrenta la ASF dentro del SNA. En síntesis, los problemas por revisar son falta de independencia, rezagos en los procesos de auditoría y el poco éxito para promover procesos judiciales por faltas graves. El primer problema está relacionado con el vínculo entre los auditores y los partidos políticos, lo cual abre un espacio de riesgo moral entre el fiscalizador y el supervisado. Los rezagos en la auditoría han aumentado, en promedio, una falta identificada en la auditoría anual tarda en resolverse, administrativamente, más de tres años. El tercer problema está vinculado con la impunidad, pues el proceso judicial derivado de una falta grave comienza a investigarse y procesarse con rezago, lo cual

permite aplazar o reducir la imputación de castigos. En lo que sigue se describen estos problemas.

Falta de independencia y cooptación política

Con el fin de observar la falta de independencia acaecida dentro de la auditoría, se revisa en primera instancia la trayectoria tanto académica como profesional, así como sus vínculos con partidos políticos. En primera instancia, la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, misma a la cual obedece la ASF, indica que los integrantes de los altos mandos de la auditoría deben ostentar título y cédula en profesiones relacionados con actividades de fiscalización; entre las profesiones recomendadas se encuentran: economistas, contadores, abogados y administradores. Posteriormente, se revisa la trayectoria profesional de algunos auditores, lo cual permite visualizar que su carrera política es amplia y está vinculada con los partidos políticos.

La Tabla 1 exhibe información sobre formación y carrera profesional de los actuales auditores. El actual auditor superior, titular de la ASF, es David Colmenares Páramo, economista de profesión y no cuenta con ningún posgrado; ha laborado desde 1986 tanto en el ámbito local en el estado de Oaxaca como a nivel federal en diversas entidades parte de la administración pública, en periodos en los cuales el gobierno era del PRI o el PAN. La carrera profesional dentro de la ASF comenzó en 2012 cuando fue designado como auditor especial de gasto federalizado. Su designación fue propuesta en 2018 por el grupo parlamentario del PRI y obtuvo el apoyo del PVEM, Nueva Alianza y algunos diputados del PAN. Esta información permite observar un potencial conflicto moral, pues al auditor ha sido cobijado por un partido político durante su trayectoria política con lo cual ha forjado relaciones cercanas que podrían desvirtuar la objetividad en el desempeño de las funciones encargadas.

Por su parte, Claudia Bazúa desde 2021 fue designada por el titular de la ASF, David Colmenares, como auditora especial de cumplimiento financiero. En años anteriores ha ejercido diversos cargos públicos en la SHCP, siendo propuesta como funcionaria por los gobiernos del PRI y PAN. En 2012 se incorporó como directora a la ASF y en 2021 alcanzó su mayor cargo dentro de la ASF. En esta situación, David Colmenares y Claudia Bazúa han colaborado a lo largo de su trayectoria profesional, convergiendo como funcionarios públicos, adaptándo-

se a cambios de gobierno y consolidando su carrera en la ASF desde la presidencia de Enrique Peña Nieto.

Este problema de independencia puede apreciarse en otros cargos de primer nivel. Los integrantes de los altos puestos de la ASF, es decir, los auditores especiales, han transitado en cargos públicos, promovidos por algunos de los partidos políticos durante su trayectoria profesional. De los auditores especiales, Tizoc Villalobos, abogado de profesión, ha militado dentro del partido de Morena, puesto que transitó de la consultoría privada al ámbito público en la presente administración de la ASF.

Un caso peculiar es Tizoc Villalobos Ruiz, quien ocupa el cargo de auditor especial de desempeño desde 2021, reemplazando al anterior auditor Agustín Caso Villarreal. El cese de Agustín Caso Raphael ocurre a partir de una evaluación sobre el costo de la cancelación del nuevo aeropuerto de Texcoco (Ferri, 2021). En febrero de 2021, como resultado del informe de auditorías, Agustín Caso presentó una cuantificación del costo de cancelación del aeropuerto de 331,996 millones, es decir, 232% más de lo que informó el presidente López Obrador. Sin embargo, en marzo de 2021, se informó que ASF realizaba una nueva fiscalización sobre dicha estimación. Para mayo de 2021, con base en la ASF, la nueva estimación de cancelación ascendió a 113,327 millones de pesos, con lo cual se genera un ambiente de desconfianza pública (Ferri, 2021). Las voces de los partidos políticos opositores vieron en esta nueva estimación y la destitución del responsable de la auditoría una intervención del gobierno federal; en tanto, para los partidarios afines al gobierno federal se observa dolo y motivación política. En cualquier caso, la designación de ambos auditores fue realizada por David Colmenares, y ambos han desempeñado cargos públicos en administraciones de gobierno del PRI (De la Rosa, 2021).

Un problema que se vislumbra dentro del funcionamiento de la ASF es la cooptación política que se da dentro de la misma al estar sus distintos altos mandos amparados por diferentes partidos políticos, pudiendo con ello estar dañando la legitimidad de las auditorías realizadas en lo tocante a la intención y credibilidad de estas o bien a la persecución de fines políticos.

Tabla 1. Trayectoria académica y profesional de los miembros de la ASF

Nombre del auditor y cargo dentro de la ASF	Grado de estudios	Trayectoria profesional
David Rogelio Colmenares Páramo (Auditor Superior de la Federación) Periodo en el cargo: 15 de marzo de 2018 a 2026.	Economista egresado de la Facultad de Economía de la UNAM (1974-1979).	• Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca (1986-1992). PRI • Director de Administración y Adquisiciones de LICONSA (1995-1998). PRI. • Delegado en el Estado de Oaxaca del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (1999-2000). PRI. • Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP (2000-2006). PAN. • Auditor Especial del Gasto Federalizado en la ASF (2012-2013). PRI. • Contralor Interno en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (2014-2015). PRI. • Titular de la Unidad de Coordinación Regional y Relaciones Institucionales de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (2016-2018). PRI.
Claudia María Bazúa Witte (Auditor especial de cumplimiento financiero) Periodo en el cargo: noviembre 2021 a 2026.	Licenciada en Administración (ITAM) y Maestra en Finanzas (ITAM).	• Ocupó diversas posiciones dentro de la banca privada (1983-1995) • Directora de Captación de Fondos de la SHCP (1995-1997). PRI. • Directora de Distribución de Fondos y directora general Adjunta de Egresos de la SHCP (1997-2001). PRI. • Directora general de Supervisión de Instituciones Financieras en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2002). PAN • Tesorera de la Federación de la SHCP (2002-2006). PAN. • Directora general de Seguimiento de la Auditoría Especial de Seguimiento (2013-2017) PRI. • Directora general de Auditoría Financiera Federal de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero (2017-2020). PRI.
Tizoc Villalobos Ruíz (Auditor especial de desempeño) Periodo en cargo: marzo 2021 a 2026.	Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Oaxaca.	• Consultor independiente. • Director general de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios en la Auditoría Especial de Desempeño perteneciente a la ASF (2018-2021). PRI.
Emilio Barriga Delgado (Auditor especial de gasto federalizado) Periodo en el cargo: junio 2018 a 2026.	Licenciado en Economía por la Universidad Cristóbal Colón de Veracruz y Maestro en Economía por El Colegio de México.	• Tesorero de la CDMX de 2011 a 2018. PRD • Director General de Enlace Interinstitucional en el Gobierno de la Ciudad de México (2006-2012). PRD • En el ámbito académico ha sido profesor en la Universidad Iberoamericana, en la Universidad Cristóbal Colón de Veracruz, profesor investigador de Tiempo Completo en la Escuela de Economía de la Universidad de Guanajuato y también fue catedrático en la Universidad Panamericana.

(Auditor especial de seguimiento, informes e investigación) Isaac Rojkind Orleansky (renuncio al cargo)		• Secretario técnico de la comisión de vigilancia de la ASF (2015-2018). PRI • Director general de control y seguimiento de acciones promovidas en la ASF (2014). PRI • Director general de opciones productivas y vivienda en SEDESOL (2011-2013). PRI • Director general de eficiencia de programas de desarrollo social en SEDESOL (2001-2004). PAN
--	--	---

Fuente: elaboración propia con base en datos de Transparencia de la ASF (2022).

De igual forma, los problemas de riesgo moral por parte de la ASF pueden apreciarse dentro del caso denominado como la estafa maestra. Tal situación pone en duda el desempeño del auditor especial de seguimiento Isaac Rojkind Orleansky, quien colaboró con Rosario Robles en la extinta Secretaría de Desarrollo Social (2012-2015), en ese entonces un gobierno del PRI, en las irregularidades en el manejo de fondos que hoy tienen a la exfuncionaria bajo proceso penal (Roldan et al, 2018). Es importante resaltar que desde la renuncia de Orleansky (28 de abril de 2021) el cargo de auditor especial de seguimiento dentro de la ASF se ha mantenido acéfalo (Roldan et al, 2018). Es necesario recordar que el caso de la estafa maestra se dieron las irregularidades en el manejo de recursos públicos y fondos, y la auditoría a tales hechos comenzaron en 2018, pero a mediados de ese año, la auditora Muna Dora Buchahin, responsable de la auditoría, fue cesada por David Colmenares. Simultáneamente, en 2018, Isaac Rojkind fue designado como auditor especial (Roldan et al, 2018). En suma, este conjunto de eventos muestra una situación acumulada de conflicto de intereses que a la fecha no han sido resueltas judicialmente.

La estructura de auditores de la ASF está dominada por criterios técnicos y políticos. A lo anterior, existen muestras del posible riesgo moral existente en la toma de decisiones dentro de la dependencia de fiscalización. El rezago en las investigaciones de los casos señalados es grave, tomando en consideración el ánimo de asegurar la rendición de cuentas. Pero tales casos señalados forman parte de un problema estructural, las faltas al erario no son castigadas y en la siguiente sección se exponen algunos datos.

De las faltas detectadas al fincamiento de responsabilidades

Con base en los informes de la ASF entregados a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Di-

putados, entre 2015 a 2020, la ASF ha presentado un total de 13,578 promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, y dichas promociones comprometieron daños y perjuicios que afectaron la hacienda pública por un total de 789,676 millones de pesos (CVASF, 2022). En tales situaciones, la ASF investigó los hechos y comenzó un proceso de fiscalización para fincar responsabilidades, valorar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. De las promociones anteriormente referidas, únicamente 2,818 promociones resultaron en presuntas responsabilidades administrativas, es decir, 21% de los casos ocasionaron daños al erario en 165,832 millones de pesos (CVASF, 2022). Este tipo de promociones corresponde al ámbito administrativo por infracción en el cumplimiento de una norma, una falta administrativa que usualmente se resarce con la comprobación contable.

Durante el periodo 2015-2020, la ASF presentó 1,075 fincamientos de responsabilidades resarcitoria (CVASF, 2022). En estos casos, la falta acontece cuando los servidores públicos generaron por sus actos un daño o perjuicio, estimables en dinero a la hacienda pública federal. Los daños ocasionados por tales situaciones ascendieron a 1,901 millones de pesos, y 92.2% de los casos fueron aclarados en instancias administrativas (CVASF, 2022). Tales faltas ocurren en el ámbito administrativo y por ello son consideradas como no graves y en caso de sanción, deberá promover un informe de responsabilidad administrativa ante las entidades sancionadoras.

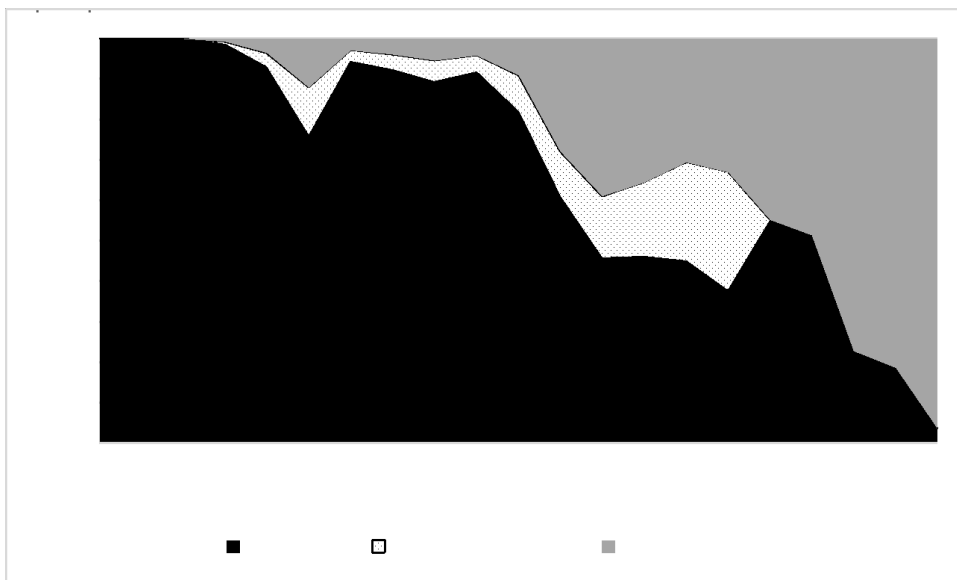
Una vez que la ASF investiga y determina la existencia de faltas e identifica al infractor, la ASF debe informar a la Secretaría de Función Pública (SFP) o Fiscalía, quienes procederán a promover un proceso sancionatorio según sus competencias. En caso de ser un asunto administrativo no grave, la SFP se encarga de asignar la sanción administrativa. Pero, si el caso incurre en faltas graves, de orden penal, la Fiscalía promueve un juicio ante los tribunales administrativos. Entre 2016 y 2020 se registraron 2,818 informes de presunta responsabilidad, mismos que representan daños en 95,343 millones de pesos y 99.2% no se ha recuperado o aclarado. Finalmente, de las más de 2,818 señalados solamente se presentó un exiguo número de 191 denuncias (1.4%) por hechos de corrupción (delitos), esto con base en información extraída de los informes y bases de datos de la propia ASF (CVASF, 2022).

La Gráfica 1 muestra la situación de las faltas identificadas en las auditorías. Estas situaciones se organizan en tres tipos: uno, las recuperaciones realizadas; dos, en procedimiento, y tres, por recuperar. Cada

una de las tres situaciones se expresa como porcentaje de la determinación de los daños al erario, los datos recuperados están actualizados hasta 2021. La gráfica apunta lo siguiente: en 2000 100% de la determinación de daños identificada en el informe anual de auditorías fue aclarada contablemente. Para 2010, 82% de los daños fueron aclarados, en tanto, 9% de los daños estaban en procedimiento de determinación de sanción a los responsables, y 9% de los daños está por recuperar lo cual implica que se puede valorar el daño, pero no se identifica el responsable ni la falta (CVASF, 2022).

El porcentaje de casos aclarados muestra una tendencia interesante, pues disminuye en el tiempo, simultáneamente, el porcentaje de daños por recuperar aumentan. En 2016, 55% de los daños fueron aclarados y 45% estaban por recuperar; y para 2020, 2% de los daños estaban aclarados y 98% por recuperar. Esta relación inversa representa el rezago entre el hecho que generó el daño, la valoración del daño, la potencial aclaración y el inicio de procedimientos a los responsables. Asimismo, a partir de 2016, la ASF no ha promovido procedimiento administrativo o penal (CVASF, 2022).

Gráfica 1. Situación de las faltas determinadas por la ASF: aclaradas, por recuperar y en procedimiento.



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de los informes de la ASF (CVASF, 2022).

Los datos analizados permiten identificar las limitaciones de la ASF. La tarea principal se centra en identificar faltas administrativas a través

de un proceso de fiscalización que se realiza con un rezago de un año con respecto al hecho fiscalizado. Posteriormente, al sexto después del hecho, en promedio 54% de los daños será aclarado y hasta el undécimo año el total de daños tendrá una resolución. Otra limitación ocurre con los alcances de sus facultades. A partir de la vigencia del SNA en 2016, la ASF se centra en identificar faltas y, en caso de identificar responsables, debe notificar a las entidades sancionatorias, por lo que perdió toda posibilidad de iniciar procedimientos sancionatorios en favor de la SFP y la Fiscalía.

6. Conclusiones

La ASF como entidad fiscalizadora del gobierno federal indaga sobre los posibles actos de corrupción y malversación de recursos públicos, ya sea de servidores públicos como de particulares. Después de realizar sus auditorías y haber encontrado la consumación de faltas no graves, faltas graves e incluso delitos por hechos de corrupción, es deber de la auditoría el informar de dichas faltas y delitos a las entidades encargadas de emitir sanciones y penas correspondientes. Así, el papel de la ASF se remite a vigilar hechos realizados y, en su caso, promover a las entidades sancionadoras a continuar con los procesos hasta su sanción.

Si bien, la ASF goza de autonomía técnica y es un órgano dependiente del poder judicial, las relaciones de poder entre auditores y partidos políticos es visible, lo cual abre a interpretar diversos problemas de cooptación. Los auditores revisados, los principales dentro de la jerarquía organizacional, han desarrollado su carrera política al amparo de los partidos políticos que durante sus primeros años como funcionarios públicos fueron reclutados dentro de las administraciones locales y federales, y años posteriores, estos funcionarios son propuestos para integrarse dentro de la ASF, donde se convierten en funcionarios de carrera. Las resoluciones de algunos casos reafirman la percepción de problemas de riesgo moral, sobre todo cuando algunos auditores son separados del cargo por indagar en casos relevantes y otros auditores llevan a cabo fiscalizaciones erróneas.

Adicionalmente, la ASF debe superar problemas dentro de su gestión: el rezago en los procesos de fiscalización es evidente, y aumentan a medida que las funciones y el presupuesto del gobierno federal se diversifican y expanden. Aunado a lo anterior, la ASF afronta una severa restricción presupuestaria durante los últimos cinco años; el cre-

cimiento real del presupuesto asignado es de 0.4% en términos reales. Los retos en relación con la gestión son tan importantes como los políticos, incluso uno retroalimenta el segundo. Una percepción como órgano que responde a intereses políticos afectará en las posibilidades de incrementar su presupuesto, sobre todo en escenarios donde se requieren alianzas entre fracciones de partidos políticos para aprobar la designación o remoción de los auditores y la asignación presupuestal.

En razón a la estructura institucional del SNA vigente, la ASF debería jugar un rol de mayor trascendencia. Para rescatar la importancia de la ASF se requieren de cambios importantes. Durante 2000 y 2010 se intentó separar los poderes legislativos y ejecutivo, y con ello el papel de la fiscalización no fuese influenciado por los intereses políticos del ejecutivo. Pero en los últimos años, la ASF pasó a figurar una institución lenta y dependiente de los partidos mayoritarios de la cámara de diputados, quienes se disputan los cargos de auditores como botín. Para lograr la independencia política de la ASF se requiere de nuevas estrategias en el sistema profesional de carrera, un sistema donde se eviten las puertas giratorias, donde un funcionario público afín a un partido político se convierte en auditor y, posteriormente, regresa a un cargo público. Para evitar la cooptación política se debe construir un sistema de carrera que forme a los auditores desde la universidad, para reducir los vínculos políticos, acompañado con un sistema de rotación aleatorio de cargos.

7. Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación. (2022). *Auditoría Superior de la Federación*. <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. [CVASF]. (2022). Reuniones ordinarias. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion/Reuniones/Funcionarios>

De la Rosa, Y. (2021). ASF separa de su cargo a auditor que revisó cancelación del aeropuerto. Forbes. <https://www.forbes.com.mx/politica-asf-cargo-auditor-reviso-cancelacion-naim/>
Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2022a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.or>

- denjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wol4166.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2022b). Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2022c). Presupuesto de Egresos de la Federación. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php#gsc.tab=0>
- Ferri, P. (2021). Colmenares separa del cargo al auditor del aeropuerto de Peña Nieto aunque dice que no hubo “mala fe” en su informe. El país. <https://elpais.com/mexico/2021-03-02/colmenares-separa-del-cargo-al-auditor-del-aeropuerto-de-pena-nieto-aunque-dice-que-no-hubo-mala-fe-en-su-informe.html>
- Roldán N., Castillo, M. y Ureste, M. (2018). *La estafa maestra. Ciudad de México*: Editorial Planeta.
- Sistema Nacional Anticorrupción. [SNA]. (2021). Sistema Nacional Anticorrupción. Obtenido de <https://sna.org.mx/que-hacemos/>
- Ugalde, L. C. (2016). *La rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/21.pdf>
- Tovar, J. T. (2017). *Nuevo sistema nacional anticorrupción*. Porrúa.

Políticas públicas para la promoción de la educación, socialización e inclusión financiera en América Latina

*Ariadna Hernández Rivera
Gonzalo Haro Álvarez*

1. Introducción

En el siglo XXI se ha visibilizado la importancia que tienen diversas variables financieras (educación, socialización, inclusión, tecnología, etc.) para promover el dinamismo económico. Por ello, los países han diseñado diversas políticas públicas para impulsar las Estrategias Nacionales de Educación Financiera (ENEF) e Inclusión Financiera (ENIF), con la finalidad de otorgar a la población diversas herramientas que promuevan el conocimiento, uso, acceso, discernimiento, búsqueda de información, y otros elementos que permitan tomar decisiones más conscientes respecto a los productos y servicios financieros, obteniendo beneficios o ganancias, a la vez que se consideran los potenciales riesgos que existen en los mercados.

El establecimiento de las Estrategias Nacionales tiene su antecedente en la propuesta de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en diseñar recomendaciones de políticas públicas encaminadas a la alfabetización, educación e inclusión financiera. En este sentido, las políticas públicas intentan dar respuesta a problemáticas sociales.

Estudios publicados por la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés), informaron que, en 2021, a nivel mundial la integración financiera de la población fue de más 630 millones de personas, resultado de 800 modificaciones de políticas públicas (Alliance for Financial Inclusion [AFI], 2021). Adicionalmente, datos proporcionados por la OCDE en 2020, señalaron que en América Latina existen 13 países que incorporaron a sus políticas, estrategias de educación o inclusión financiera, lo que ha derivado otros planes, acciones e incluso nuevos marcos legales que soportan jurídicamente la importancia, que tiene el uso de estas herramientas en la población

(OCDE, 2020). Las ENEF y ENIF en países latinoamericanos han sido fundamentales para impulsar prácticas financieras que propicien de manera directa e indirecta el buen funcionamiento de la economía y el dinamismo de los mercados. Algunos países han elevado a rango de Ley iniciativas de educación e inclusión financiera, legitimando elementos, acciones o tareas en beneficio de la sociedad.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el impacto de las políticas públicas y su influencia dentro de los argumentos, acciones o prácticas a favor de la socialización, educación e inclusión financiera en América Latina. El presente documento está dirigido al público en general, que tiene a bien revisar el funcionamiento e impacto de estas temáticas; pero principalmente para los hacedores de política pública, ya que el capítulo de libro está enfocado a visibilizar la importancia que tienen las políticas públicas en el diseño de programas transversales con perspectiva financiera.

Este capítulo expone la importancia que tienen la educación, socialización e inclusión financiera en la dinámica económica y cómo el estado a través de sus políticas públicas establece acciones que coadyuven a mejorar la situación económica de su población, dotándolos de diversas herramientas para que puedan tomar decisiones más conscientes, informadas, considerando los riesgos existentes, propiciando entornos más participativos para el emprendimiento, autoempleo, empleo, crecimiento y desarrollo económico, entre otros.

El contenido del capítulo comprende cinco secciones: 1. Introducción, 2. Revisión de la literatura, 3. Contexto de las políticas públicas con perspectiva financiera, 4. Políticas públicas para la promoción de las finanzas y 5. Conclusiones. El desarrollo del tema conlleva al análisis del marco teórico, examinar la participación de las políticas públicas dentro del sistema legislativo, observar las relaciones entre las prácticas educativas, los entornos de socialización y la integración como medio para la inclusión financiera; además de enfatizar la inserción de las políticas públicas como parte de la estrategia de promoción de las finanzas, así como los respectivos obstáculos dentro del estudio.

2. Revisión de la literatura

La conceptualización de la Educación Financiera desde la perspectiva global ha logrado integrar diversos elementos en sus definiciones. De acuerdo con la OCDE, en 2005 se definió a la Educación Financiera como el proceso de comprensión de los conceptos, productos y servicios

financieros por medio del desarrollo de habilidades financieras. Años más tarde, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en 2017, a través de sus publicaciones, adiciona que el concepto de Educación Financiera también se comprende como la capacidad del consumidor para mejorar su entendimiento de los productos financieros, el discernimiento en cuanto a situaciones de riesgo u oportunidades financieras que coadyuven a la toma de decisiones informadas.

La Educación Financiera es un proceso para la comprensión y adquisición de conocimiento, la accesibilidad o uso de los productos y servicios financieros, el desarrollo de aptitudes o actitudes del individuo, así como el perfeccionamiento habilidades financieras en cuanto a la gestión de sus recursos disponibles (Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV], 2020). Es por ello que cada vez es más importante que el diseño de las políticas públicas integre estrategias para el fomento y apoyo de la Educación Financiera en la población, porque eso permitirá dotar a la ciudadanía de herramientas para el discernimiento adecuado, oportuno e informado a la hora de tomar decisiones que tengan un impacto en la economía familiar, finanzas personales o corporativas, e incluso en otras áreas.

La Educación Financiera como elemento relevante para la toma de decisiones se describe como un proceso de interacción entre el individuo y la sociedad, que tiene por objetivo mejorar o modificar costumbres, hábitos, actitudes, destrezas, etc., a través de la comprensión de conceptos económicos-financieros. Este proceso educativo considera que la información proporcionada al individuo, podrá orientar el grado de respuesta en cuanto a situaciones adversas o de oportunidad que interfieran con su bienestar económico-financiero (OCDE, 2005; Raccanello y Guzmán, 2014; Moreno *et al* 17).

Los conocimientos financieros y económicos proporcionados mediante la implementación, tanto de ENEF como de la ENIF, amplifican la enseñanza en temas enfocados al consumo, ahorro, inversión, gestión, administración, entre otros, incrementando significativamente sus competencias y habilidades financieras individuales. Hernández-Rivera (2020) expone que las acciones encaminadas desde la perspectiva de la educación financiera se convierten en elementos cruciales tanto para el desarrollo del sector público, así como del privado, mediante el proceso de promoción del sistema financiero.

En estudios realizados por Lusardi y Mitchel (2011), señalan que la relación existente entre el grado de educación financiera y la toma de decisiones se vinculan de manera directa, es así como un nivel bajo

de Educación Financiera produce resultados contraproducentes en las elecciones personales. Es por ello que se vuelve relevante la incorporación de temas financieros al momento de la formulación de políticas públicas para contrarrestar el efecto negativo del conjunto de las acciones individuales.

De acuerdo con Demirguc-Kunt y Klapper (2012), el desconocimiento de temas relacionados con la educación financiera proporciona una desventaja y al mismo tiempo crea una barrera para la población que no está integrada al sector financiero. Estudios realizados por Orazi *et al.* (2019), señalaron que la promoción de la Inclusión Financiera puede usarse como una estrategia de integración social, representando en la población el acercamiento al sistema financiero, así como una reducción de la brecha de desigualdad financiera.

A nivel mundial, la Inclusión Financiera es promovida por los organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, que la define como el acceso de los individuos en cuanto a productos y servicios financieros a través de prácticas asequibles para situaciones de ahorro, crédito, transacciones, seguros y pagos (Banco Mundial, 2022). Asimismo, este proceso contribuye a simplificar y facilitar la accesibilidad formal de los productos y servicios financieros, así como proporcionar una entrada segura a los usuarios.

La CNBV explica que la Inclusión Financiera es un proceso de integración para las personas, en el acceso y uso regulado de los servicios y productos financieros, como parte de una garantía individual para la protección del consumidor, al interior del sistema financiero (CNBV, 2020). En este sentido, el acceso financiero logra impactar de manera positiva en los usuarios, así como en el desarrollo conjunto de cada país. Investigaciones realizadas por Allen *et al.*, (2014) demostraron que la promoción de Inclusión Financiera logra reducir la brecha financiera de los países, además de contribuir con el crecimiento económico.

La integración de la inclusión financiera al interior de las políticas públicas de Estado se convirtió en un asunto importante para el desarrollo de los países. De acuerdo con Saray *et al.* (2015), la inclusión financiera ha permitido reducir las condiciones de desigualdad financiera y económica en los sectores más vulnerables. Es por ello por lo que la integración de una estrategia de promoción financiera se vuelve relevante en la elaboración de un marco normativo, el cual busque impulsar y proporcionar seguridad al usuario, en todo momento.

En 1988, Bernstein y Cox explicaron que a través del lenguaje la sociedad se incorpora a un proceso de transmisión de conocimientos,

el cual se establece mediante el desarrollo de capacidades de expresión oral, incorporando sus experiencias personales como referentes de información. Más adelante, en 1994, Romero describió la existencia de un proceso de socialización que consiste en la integración de conocimientos, los cuales modelarán las bases de las actitudes, conductas, pero principalmente determinarán los lineamientos iniciales para las costumbres y hábitos de las personas a una edad temprana.

Otros autores como Smith-Martins (2000) sugirieron que la socialización representa un proceso de integración que interioriza prácticas pedagógicas para normar comportamientos y conductas mediante adquisición de conocimientos. En este sentido, Amar *et al.*, (2007) señalaron que la transmisión de saberes y experiencias cotidianas sobre el uso y manejo del dinero es a lo que se denomina socialización económica, ya que tiene la cualidad de influir en las actitudes, comportamientos o hábitos del individuo.

La adquisición de conocimientos por medio del proceso de socialización económica ha logrado consolidar y comprender diferentes definiciones a lo largo del tiempo. Por ejemplo, al abordar la comprensión de la Socialización Financiera desde el desarrollo de las competencias y habilidades financieras como parte del proceso de educación, mediante la transmisión de conocimientos obtenidos por conversaciones cotidianas. Este proceso se generará a través de la interrelación entre los agentes socializadores y el individuo, por medio de prácticas pedagógicas informales.

Buccioli *et al.* (2022) señalan que la Socialización Financiera desarrollada desde el seno familiar coadyuva a mejorar la toma de decisiones y la gestión de sus recursos personales, ya que por la transmisión de conocimientos financieros informales a través de conversaciones familiares, proporciona de forma indirecta hábitos, actitudes, comportamientos y costumbres económicas que interfieran en la elección personal. Es por ello que la enseñanza influenciada por los agentes socializadores de la familia, los grupos de pares, la escuela y las tecnologías son elementos relevantes para la estrategia de socialización.

La mejora de los entornos educativos, que no necesariamente son instituciones formales de Educación Financiera, como lo son el hogar, la escuela y el espacio entre pares, consolidan prácticas informales de educación, que son importantes para la construcción de los futuros ciudadanos. En este sentido, el enfoque de una política pública desde la perspectiva de la Socialización Financiera, que comprenda la evolución de las concepciones modernas de la educación, empleadas para

la modificación de conductas, se vuelve un elemento crucial para la creación de normativas legales.

La intervención del Estado mediante el establecimiento de las políticas públicas como herramienta jurídica sirve para normar comportamientos colectivos. De acuerdo con Bazúa y Valenti (1995), el establecimiento de las políticas públicas desarrollan y articulan los principios sociales del modelo de racionalización de decisiones, para la resolución de problemas públicos. Estas reglamentaciones sociales se consideran dentro de un campo multidisciplinario por el alcance de las problemáticas que abarcan, puesto que las temáticas comprendidas engloban diversos contextos culturales, económicos y sociales (Chinchilla y Vornndran, 2018; Gómez-Lee, 2019; Méndez, 2020).

Estudios realizados por Thoenig (1997) señalaron que las políticas públicas coadyuvan en la modelación de los procesos de toma de decisiones, así como la restricción de las acciones del individuo, además que se consideran como estrategia de dirección en cuanto a las elecciones colectivas. En este sentido, pero desde la perspectiva de Aguilar (2007), se mencionan como una serie de propuestas políticas, enfocadas al mejoramiento del bienestar social, como parte integral de los elementos educativos para la gestión y administración de asuntos públicos.

Gavilanes (2009) sugirió que las políticas públicas son resultado de la interacción social entre el Estado y la población, con la intención de integrar decisiones y acciones como parte de los instrumentos jurídicos (leyes o normas) para prevención y solución de problemáticas públicas. Por lo tanto, las políticas públicas se pueden definir como el proceso estructural a seguir de las decisiones de manera individual y colectiva, que se consideran como referencia de los principios institucionales en la formación de patrones de comportamiento social para el ajuste de la participación poblacional (Honorable Cámara de Diputados, 2003; Suárez, 2016; Ríos-Cabrera y Ruiz-Bolívar, 2020).

La instauración de leyes institucionales que proporcionen políticas públicas para la integración de los diferentes sectores sociales y que consideren características particulares, del contexto, además de incorporar el nivel de educación de la población, podrán proporcionar bases sólidas y sostenibles que contribuyan al desarrollo de la ciudadanía. Es así como la implementación de las políticas públicas que promuevan normativas para el orden, la atención y resolución de problemas públicos, integren temas relacionados con la Educación, Inclusión y Socialización Financiera como elementos estratégicos para el enfrentamiento

de obstáculos, que interfieran con el crecimiento y desarrollo de las personas o del país, con el fin de proporcionar acciones encaminadas para contrarrestar los problemas sociales que atañen a la población.

3. Contexto de las políticas públicas con perspectiva financiera

Desde 1980, se ha incrementado el interés por la elaboración de las políticas públicas bajo la perspectiva de la Educación Financiera, por lo que los organismos internacionales (OCDE, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, etc.) participan en la consolidación de recomendaciones políticas para los países (López, 2016; Hernández-Rivera *et al.*, 2019; Espinoza *et al.*, 2019). El desarrollo del entorno político, en el fomento de las nociones básicas de educación financiera a nivel nacional, proporciona beneficios para la sociedad, puesto que ayuda a ampliar sus conocimientos económicos-financieros.

Asimismo, el desarrollo y la internacionalización de los mercados financieros ha incrementado la demanda de conocimientos específicos, particularmente en temas relacionados con conceptos económicos-financieros (López *et al.*, 2019; Pereira, 2020). Lo anterior, ha convertido al conocimiento en una necesidad primordial en cuanto a la evolución constante de los mercados, ya que se vuelve indispensable para la toma de decisiones informadas. Estudios realizados por Lusardi y Oliva (2011) explicaron que la carencia de conocimiento financiero puede afectar negativamente la estabilidad económica de las personas en la edad adulta, además de reducir las probabilidades de obtener una jubilación segura.

La ejecución de las políticas públicas a lo largo de los años ha desencadenado una serie de procedimientos institucionales para la modificación estructural de los marcos normativos nacionales, con el fin de integrar acciones y reducir barreras de entrada al sistema financiero. La implementación de políticas públicas como estrategias de promoción para la difusión y fomento de prácticas enfocadas a la Educación Financiera, brindar la posibilidad de equilibrar e igualar el nivel de conocimiento mediante el acceso a la información (Reddy, *et al.*, 2013; Chadid *et al.*, 2018; Montoya, 2019).

Por ejemplo, en Argentina se han desarrollado programas de promoción y capacitación financiera por parte del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en 116 instituciones educativas (BCRA, 2022) con el fin de proporcionar conocimientos económicos-financieros. En el caso de Uruguay, el Banco Central optó por el Programa

de Educación Económica y Financiera (BCUEDUCA, 2018) para la transmisión y enseñanza de temas de educación financiera.

En el caso mexicano, inicialmente se estableció una ENIF en 2016 que se nombró Política Nacional de Inclusión Financiera y la ENEF en 2017. Sin embargo, en el 2020 se presentó la Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024, que combina las ENIF y ENEF, por lo que actualmente se tiene una sola directriz que guía integralmente ambas propuestas. Adicionalmente, en 2018 se autorizó la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera conocida como “Ley Fintech”, encargada de estandarizar legalmente las condiciones y criterios de funcionamiento para la prestación de servicios financieros (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019).

Por otro lado, entre los países que lograron implementar ENEF en América Latina se encuentra Brasil que, en 2010, por medio del Decreto Federal 7.397/2010, incorporó al marco legal ENEF como política pública, reforzando y fortaleciendo la consolidación de programas gratuitos de educación financiera para el público en general (Diário Oficial da União, 2010). Posteriormente, derogada en 2020 por el Decreto No. 10.393, que incorporó una nueva ENEF, así como también la integración del Foro Brasileño de Educación Financiera (FBEF) para el establecimiento de los fundamentos primordiales (Diário Oficial da União, 2020).

En este mismo sentido, en Chile en 2014, a través del Decreto 954, se estableció la creación de la Comisión Asesora para Inclusión Financiera para la elaboración de ENEF (2016-2017) con el propósito de mejorar y potenciar las competencias económicas-financieras de los ciudadanos en el acceso a productos y servicios financieros (BCN, 2014; Comisión Asesora para la Inclusión Financiera, 2016). Años más tarde, el gobierno colombiano, con ayuda del Banco Mundial en 2014, desarrollaron la propuesta de Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEEF) mediante de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF), con el propósito de solventar las necesidades de la población en cuanto temas económicos y financieros (Esguerra *et al.*, 2011; Banco de la República Colombia, 2017; CIEEF, 2017).

Para el caso de Paraguay, se aprueba la ENIF a partir del Decreto N.º 1971/2017, estimulándose como parte de una estrategia para contrarrestar el nivel de pobreza de la población, así como también incentivar el desarrollo económico (Fundación Capital, *s.f.*). Ahora bien, en Perú en 2015 se instaura la primera ENIF, que posteriormente es ac-

tualizada en 2019 a través del Decreto Supremo N.º 255-2019-EF; esta promueve la inserción de los sectores más vulnerables de la sociedad al sistema financiero (Diario Oficial del Bicentenario, 2019).

Por lo tanto, el fomentar la enseñanza de temas relacionados con la educación financiera contribuye a mejorar individualmente la toma de decisiones en la gestión y distribución de sus recursos, de tal manera que genere un impacto positivo y sostenible en el tiempo. Es por ello que es importante la creación de un sistema jurídico que delimite y guíe el ejercicio de las políticas públicas de manera eficiente, que admita la ampliación de nuevas reglamentaciones del sistema político (García *et al.*, 2013; Scartascini *et al.*, 2011) y permita generar un clima de confianza en la ciudadanía en cuanto a acceso de los mercados financieros.

4. Avances y áreas de oportunidad para el diseño de políticas públicas en materia financiera

El desarrollo en el establecimiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la educación e inclusión financiera a nivel internacional proporcionan herramientas de integración social para los diferentes sectores; principalmente busca incorporar a los sectores más vulnerables de la población. En este proceso de atención, se diseñan acciones públicas a través de directrices nacionales para la coordinación financiera y satisfacción de las necesidades públicas. Las políticas públicas, como instrumentos normativos, direccionan y regulan las decisiones colectivas del sector público y privado, además de garantizar una promoción equitativa de las condiciones nacionales.

Entre los desafíos de las políticas públicas se intenta contrarrestar situaciones de riesgo que generen la desvinculación de la sociedad y el Estado, que contribuyan a la desidentificación del ciudadano con el marco legal. En América Latina, las diferencias políticas entre países en el establecimiento de ENEF y ENIF forman parte de las iniciativas para el progreso de las políticas públicas en materia económica y financiera. De acuerdo con los datos proporcionados en 2020 por la OCDE, se identificaron en América Latina naciones en proceso y desarrollo de estrategias políticas de Educación e Inclusión Financiera a nivel nacional (Tabla 1).

Tabla 1. Países Latinoamericanos que cuenta con ENIF y ENEF

Año*	ENIF	ENEF
2010		Brasil
2012	Brasil	Ecuador
	Ecuador	Uruguay
	Paraguay	
2014	Haití	
	Uruguay	
	Perú	Haití
2015	Honduras	Honduras
		Paraguay
2016	Colombia	
	México	
		Chile
2017		Colombia
	Jamaica	Jamaica
		México
		Perú
2019	Guatemala	Guatemala
	Argentina	Argentina

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2020).

Nota: * Año del establecimiento de alguna política pública referente a la Educación o inclusión financiera.

Los datos expuestos registraron que trece países latinoamericanos decidieron incluir dentro de su marco legislativo políticas públicas para la promoción de ENIF y ENEF, fomentado el desarrollo de conocimientos, habilidades, comportamientos, capacidades y actitudes financieras en la ciudadanía. El interés por la implementación de las políticas públicas desde la perspectiva de la Educación Financiera tiene sus orígenes en 2010 en el país brasileño. Del 2012 a 2017 se sumaron diez países más al establecimiento de ENIF Y ENEF; posteriormente, en 2019 se incorporó Guatemala y Argentina en la integración de políticas públicas con estrategias de educación e inclusión financiera (Tabla 1).

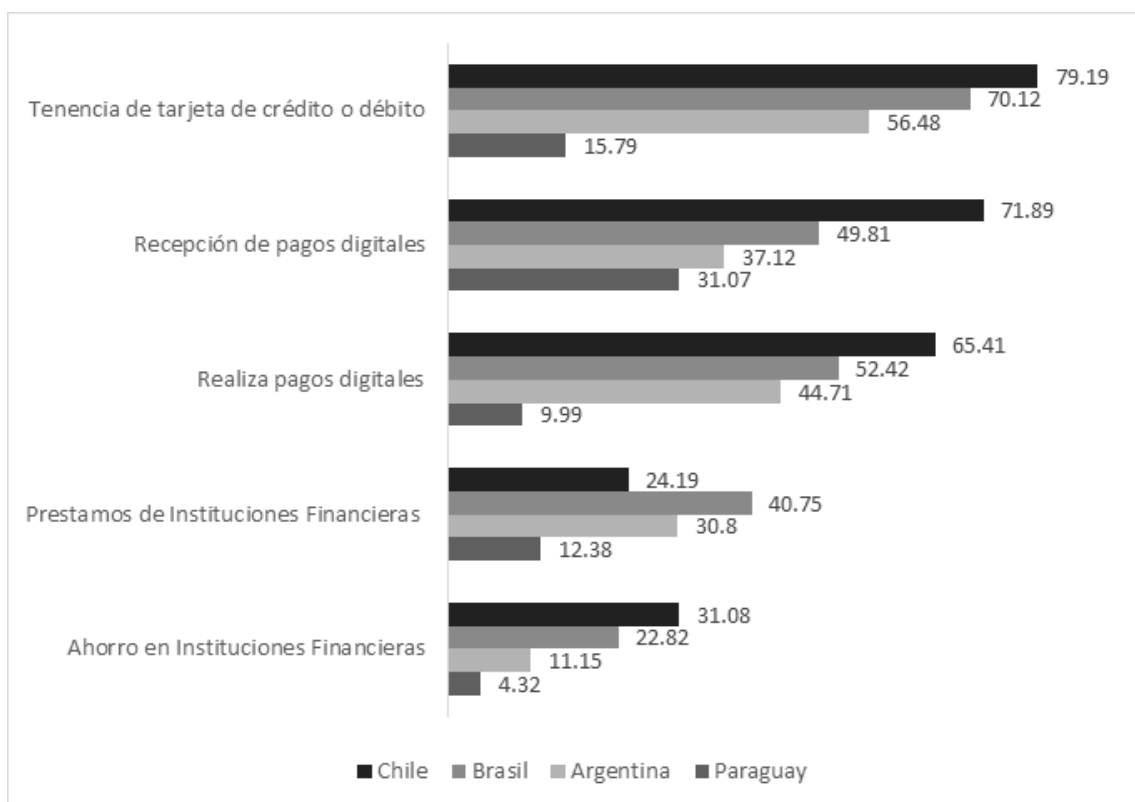
La movilización de las diferentes instituciones internacionales, entre ellas la OCDE y el Banco Mundial, y organizaciones como AFI, proporcionan recomendaciones para el diseño de los procesos de formu-

lación y adopción de estrategias, con una serie de transformaciones a las normativas nacionales para la reconfiguración del modelo de gobernanza. Estimaciones realizadas por la OCDE demuestran la persistente necesidad de implementar acciones para resarcir los bajos niveles de Educación Financiera, ya que, de acuerdo con los resultados de la evaluación de los indicadores de conocimiento, actitud y comportamiento financiero (OCDE, 2020), se evidencia la existencia de una brecha educativa financiera en países como México, Brasil y Argentina, al momento de compararlos con países desarrollados.

Entre los datos proporcionados por la OCDE en 2020, las estimaciones de las capacidades financieras comprendidas en los puntajes de conocimientos, actitudes y comportamientos financieros de los países miembros del G20 obtuvieron un puntaje promedio de 12.7 en 2017 (OCDE, 2020). Estas estimaciones reflejan que los puntajes de los países latinoamericanos como México (12.1), Brasil (12.1), Argentina (11.4) y Paraguay (10.5) tienen bajos niveles de capacidades financieras al interior de su población, a excepción de Chile (13.9), que logró superar el puntaje promedio de los países del G20. Es por ello que la implementación oportuna de una política pública con enfoque financiero puede contribuir a la reducción de la brecha de Educación Financiera y coadyuvar a mejorar las condiciones de la población a nivel mundial.

En este sentido, manteniendo como objeto de estudio el territorio latinoamericano, se retomaron los países (Brasil, Argentina y Paraguay) de puntajes inferiores al promedio de los países miembros del G20. Adicionalmente, para complementar el seguimiento de los datos, se consideró el caso de Chile como la muestra concreta y real de los resultados satisfactorios en el avance de estrategias de Educación e Inclusión Financiera, como parte de sus políticas públicas. Para ello, se incorporaron datos expuestos del informe de 2021 del Global Findex, correspondientes a la contextualización de los elementos de Inclusión Financiera a nivel mundial en tiempos de la pandemia COVID-19 (Figura 1).

Figura 1. Porcentaje de la población que utiliza un producto financiero (%), personas mayores a los quince años en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay en 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de *Global Findex* (2021).

Nota: No hay datos para México.

Los datos expuestos para Chile (Figura 1) demostraron los resultados del progreso en materia de Inclusión Financiera, relacionándose de manera positiva con los resultados anteriores de las estimaciones de capacidades financieras de la OCDE (2017); lo mismo sucede en el caso de Paraguay, que mantiene los más bajos índices en las cinco categorías evaluadas. Con respecto a Brasil y Argentina, los porcentajes alcanzados superan el 20% en su mayoría de las categorías, a excepción del Ahorro en Instituciones Financieras de Argentina, que tiene niveles de 11.15%.

De acuerdo con la base de datos de los diecisiete países latinoamericanos proporcionados por el Global Findex en 2021, se observó que, en temas de acceso financiero, existen países como El Salvador, Honduras y Nicaragua que presentan los últimos lugares en América Latina en la tenencia de tarjeta de crédito o débito. Adicionalmente, se

evidencian los bajos niveles de ahorro en instituciones financieras, por otra parte, registraron porcentajes superiores al 20% en cuanto a realización y recepción de pagos digitales; esto permite visibilizar el avance de la banca móvil en estos países, además de expresarse como elemento estratégico e indispensable para la Inclusión Financiera.

Tabla 2. Inserción financiera en personas mayores a los quince años en América Latina en 2021 (%)

País	Tenencia de tarjeta de crédito o débito	Ahorro en instituciones financieras	Préstamos de Instituciones Financieras	Realización o recepción de pagos digitales
Chile	79.19	31.08	24.19	84.29
República Bolivariana de Venezuela	76.20	8.35	8.83	81.19
Brasil	70.12	22.82	40.75	76.52
Uruguay	67.15	15.09	42.01	67.99
Argentina	56.48	11.15	30.80	65.02
Costa Rica	53.43	21.85	17.46	59.16
Jamaica	48.67	24.04	12.04	49.67
Bolivia	45.09	20.04	19.29	55.45
Ecuador	39.03	13.10	23.23	46.90
Perú	37.50	14.61	21.94	49.14
Panamá	31.65	15.10	10.39	36.45
República Dominicana	30.52	12.34	21.65	38.73
Colombia	30.44	11.39	18.10	52.11
Paraguay	15.79	4.34	12.38	51.16
El Salvador	14.96	7.77	10.55	27.82
Honduras	14.23	10.55	10.32	31.64
Nicaragua	12.00	6.09	12.18	21.37

Fuente: Elaboración propia con datos de *Global Findex* (2021).

La integración de la población a la banca móvil está rompiendo barreras de acceso al sistema financiero en los países latinoamericanos, sin importar las condiciones de desigualdad socioeconómica de la nación. De acuerdo con las cuatro categorías evaluadas en los países con alto y bajo nivel de tenencia de tarjeta de crédito o débito, son superados en

la mayoría por la realización o recepción de pagos digitales. Por ello, se vuelve relevante la elaboración y adopción de ENEF y ENIF que regulen el marco normativo, para garantizar seguridad e información fidedigna en el momento de acceso financiero. Además de funcionar como herramientas para ampliar las capacidades y habilidades financieras de cada ciudadano.

5. Conclusiones

La promoción nacional de las políticas públicas desde el enfoque de la Educación, Inclusión y Socialización Financiera contribuyen a desarrollar la participación social de la población, a través del mejoramiento de la adquisición de conocimientos del individuo. Es importante considerar que, en el proceso de elaboración de políticas públicas, se integren elementos fundamentales para el establecimiento de las ENEF y ENIF. Parte del condicionamiento general para la toma de decisiones informadas en temas de gestión y administración de recursos financieros podrán derivarse del establecimiento de las políticas públicas.

La aceptación de los países para la incorporación de temáticas financieras como parte del modelo legislativo y educativo que propicie la transmisión de conocimientos en un funcionamiento efectivo para el uso y desarrollo de la educación financiera a través de un mecanismo de ampliación de conocimientos, habilidades y capacidades financieras, sentará las bases para la reducción de las barreras de desigualdad educativa. Es así que, la construcción de las bases políticas para proporcionar independencia de decisión al individuo ante cualquier situación de riesgo o para el enfrentamiento de situaciones adversas, será importante para en el proceso de elaboración de políticas públicas.

El presente capítulo analiza el impacto de las políticas públicas señalando que la relación existente entre los argumentos políticos y prácticas sociales que son influenciadas por las acciones de la Educación e Inclusión Financiera, ya que el desarrollo de la adopción de temáticas teóricas en la transferencia de conocimientos y la disparidad de las acciones dirigidas a actividades de enseñanza propicia la construcción de la sociedad.

La evidencia destaca que la aceleración de mercados y las contingencias emergentes impulsaron métodos de inserción financiera, siendo el uso de la tecnología el medio ejemplar para la transición de la banca tradicional a la banca móvil. Sin embargo, la desventaja en el acceso al sistema financiero genera exclusión para los sectores más vulnerables.

Es por ello por lo que la implementación de políticas públicas propicie el interés por reducir las barreras de entrada. Asimismo, la pandemia por COVID-19 aceleró los procesos de Inclusión Financiera y demandó un incremento de las prácticas de Educación y Socialización Financiera por el incremento de la banca digital, oportunidad para el impulso de políticas públicas desde la ENIF y ENEF.

6. Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.
- Allen, F., Carletti, E., Cull, R. y Qian, J. (2014). The African financial development and financial inclusion gaps. *Journal of African economies*, 23(5), 614-642.
- Alliance for Financial Inclusion [AFI], (2021). *Working groups and regional initiatives report. Alliance for Financial Inclusion*. Alliance for Financial Inclusion. <https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2022/09/WORKING-GROUPS-AND-REGIONAL-INITIATIVES-REPORT-2021.pdf>
- Amar, J., Abello R., Denegri, C., Llanos, M. y Suarez, M. (2007). Estrategias de socialización económica en padres de familia. *Economía del Caribe*, (1), 156-183.
- Banco Central de la República Argentina [BCRA]. (2022, 23 de septiembre). Programas de Educación Financiera. <https://www.bcr.gov.ar/BCRAyVos/Programas-Educacion-Financiera-bcr.gov.ar>
- Banco Mundial (2022). Inclusión Financiera. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>
- Bazúa, F., y Valenti, G. (1995). Política pública y desarrollo. *Políticas públicas y desarrollo municipal*, 50-82.
- Bernstein, B., y Cox, C. (1988). *Poder educación y conciencia. Sociología de la transmisión cultural*.
- Buccioli, A., Manfrè, M., y Veronesi, M. (2022). Family Financial Socialization and Wealth Decisions. *B.E. Journal of Economic Analysis y Policy*, 22(2), 281-309. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2021-0065>
- Chinchilla M. y Vorndran, D. (2018) Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación

- en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. *Inter-América Development Bank*. <https://policycommons.net/artifacts/304890/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe/1222064/>
- Comisión Asesora para la Inclusión Financiera. (2016), Estrategia Nacional de Educación Financiera. Gobierno de Chile. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/2167/mono-991.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera [CIEEF]. (2017). *EDUCACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DE COLOMBIA (ENEEF)*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-06/Documento%20Final%20Educaci%C3%B3n%20financiera%20EEF%2023%20junio_0.pdf
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV] (2020). *Inclusión Financiera*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/inclusion-financiera-25319>
- Comité Económico y Social Europeo (2017) Educación Financiera para todos, Estrategias y buenas prácticas de educación financiera en la Unión Europea. *Unión Europea*. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-01-17-075-es-n.pdf>
- Demirguc-Kunt, A. y Klapper, L. (2012). Base de datos Global Findex: Nueva información sobre el ahorro, el endeudamiento y la gestión de los riesgos. *Notes Findex*. Banco Mundial.
- Diário Oficial da União [DOU], (2020). DOU 10/06/2020. *Jusbrasil* <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2020/06/10>
- Diário Oficial da União, (2010). *DOU 23/12/2010. Jusbrasil*. <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2010/12/23>
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2019). *DOF: 11/03/2019*. Secretaría de Gobernación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552465&fecha=11/03/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial del Bicentenario. (2019). DECRETO SUPREMO N.255-2019-EF. El peruano. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/08/05/1794201-1/1794201-1.htm>

- Esguerra, M. y García, N. (2011). La Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEEF): una propuesta de implantación en Colombia. *Revista Del Banco De La República*, 84(1000), 21-32. Recuperado a partir de <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/8993>
- Espinoza, P., Fariño, L., y Herrera, Y. (2019). Medición del nivel de educación financiera en los universitarios de la ciudad de Guayaquil. *Atlante Cuadernos de Educación y Desarrollo*. <https://www.eumed.net/rev/atlane/2019/04/educacion-financiera.html>
- Estrategia Nacional de Educación Financiera. (2020). Quiénes somos. <https://www.vidaedinheiro.gov.br/es/quemsomos/>
- García, N., Grifoni, A., López, C., y Mejía, D. (2013). N° 12. La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 12, Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/379>
- Gavilanes, V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- Gómez-Lee, I. (2019). ¿Qué conocimiento debe producir la investigación en políticas públicas en y desde América Latina? *Revista Opera*, (25), 75-96.
- Hernández-Rivera, A. (2020). *Educación financiera en los jóvenes universitarios de México*. Educación y Cultura, Asesoría y Promoción.
- Hernández-Rivera, A. Silva-Vázquez, J. y Trujillo-Mazorra, M. (2019). La educación financiera en jóvenes universitarios: evidencia empírica a nivel internacional. En: Hernández Rivera, Ariadna y Pérez Mungía, Soraya (coords.), *Visiones de la Educación Financiera: análisis y perspectivas* (pp. 59-72). Incunabula
- López, L., Mugno, A., y Jay, W. (2019). Educación financiera una alternativa para promover cambios significativos en la calidad de vida de la sociedad colombiana. *Ad-Gnosis*, 8(8). <https://doi.org/10.21803/adgnosis.v8i8.362>
- López, J. (2016). La política pública de educación en Colombia: gestión del personal docente y reformas educativas globales en el caso colombiano. *Academia y Derecho*, (13), 309-332.

- Lusardi, A. y O. Mitchel (2011), “Financial literacy around the world: an overview”. *Journal of Pension Economics and Finance*, 10(04), 497-508.
- Méndez, J. (2020). *Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Chadid, Y. Quintero, F. y Miranda, J. (2018). Ingreso, clases sociales y Desigualdad educativa en Barranquilla, Colombia. *Revista ADGNOSIS*. 7(7), p. 85-91 DOI: 10.21803/adgnosis.v7i7.296
- Montoya, C. (2019). El papel de los medios en la comunicación de la Política Pública de la Estrategia Nacional de Educación Financiera en Chile. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, 25(3), 1541–1556.
- OCDE (2005), *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264012578-en>.
- OCDE/CAF (2020), Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación. <https://www.oecd.org/financial/education/Estrategias-nacionales-de-inclusion-y-educacion-financiera-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Orazi, S., Martinez L. y Vigier, P. (2019). La inclusión financiera en América Latina y Europa. *Ensayos de Economía*, 29(55), 181-204. <https://doi.org/10.15446/ede.v29n55.79425>
- Pereira, M. (2020). El Mercado Financiero llega al aula: La Educación Financiera como Política Pública en Brasil. *educação y sociedade*, 41.
- Raccanello, K., y Guzmán, E. H. (2014). Educación e inclusión financiera. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), 44(2), 119-141.
- Reddy, R., Bruhn, M., y Tan, C. (2013). Capacidades financieras en Colombia. *Resultados de la encuesta nacional sobre comportamientos, actitudes y conocimientos financieros*. Banco Mundial.
- Ríos-Cabrera, P., y Ruiz-Bolívar, C. (2020). La innovación educativa en América Latina: lineamientos para la formulación de políticas públicas. *Revista Innovaciones Educativas*, 22(32), 199-212.
- Scartascini, C., Spiller, T., Stein, H., Tommasi, M., Alston, J., Melo, A. y Penfold, M. (2011). *El juego político en América*

Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Inter-American Development Bank.

Smith-Martins, M. (2000). Educación, socialización política y cultura política: Algunas aproximaciones teóricas. *Perfiles educativos*, 22(87), 76-97.

Suárez, C. (2016). Coyuntura entre la normativa y la política pública en las prácticas culturales y el patrimonio: caso los cenotes mayas del municipio de Tulum, México. *Revista Ciencias Estratégicas*, 24(36), 329–344.

Semblanza

Carlos Absalón Copete

Licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana (UV); Maestro en Economía Aplicada por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y Doctor en Política Pública por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey. Miembro desde 2014 del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Correo electrónico: carlos.absalon@correo.buap.mx.

Mario Aceves Mejía

Estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Facultad de Economía de la BUAP. Sus líneas de investigación son política monetaria y sus efectos en la economía real, el crecimiento y desarrollo económicos y las finanzas bursátiles. Correo electrónico: mario.aceves@correo.buap.mx.

Jorge Abel Aguilar Pájaro

Estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Facultad de Economía de la BUAP. Sus líneas de investigación son rendición de cuentas y combate a la corrupción. Correo electrónico: jorgeabel-rm@hotmail.com.

Luis Augusto Chávez Maza

Luis Augusto es Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente, es Profesor-Investigador en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, es miembro del Sistema Nacional de investigación nivel I. Correo electrónico: luisaugusto.chavez@correo.buap.mx,

Gonzalo Haro Álvarez

Profesor-Investigador de tiempo completo en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII-I) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONAHCYT). Su línea de investigación se centra en economía social, finanzas solidarias y cohesión social. Correo electrónico: gonzalo.haro@correo.buap.mx.

Ariadna Hernández Rivera

Profesora-Investigadora de la Facultad de Economía, BUAP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONAHCYT, Nivel I. Autora de libros y capítulos de libro, ha publicado artículos científicos, arbitrados y de divulgación, es columnista y articulista. Conductora titular de programas de radio y televisión enfocados a la divulgación de la ciencia. Entre sus líneas de investigación destacan: a) Educación, Inclusión y Tecnología Financiera, b) Finanzas Conductuales y c) Finanzas Solidarias. Correo electrónico: ariadna.hernandezr@correo.buap.mx.

Marco Antonio López Martínez

Profesor-investigador de tiempo completo de la Facultad de Economía de la BUAP. Sus líneas de investigación son: el mercado de trabajo, efectos reales sobre la financiarización con desarrollo tardío, aspectos teóricos y efectos reales de la política monetaria sobre el empleo y la distribución funcional del ingreso. Correo electrónico:

Raúl Rodolfo López García

Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la BUAP con líneas de investigación en: Gobiernos Locales y Gestión Municipal,

Finanzas Públicas y desarrollo metropolitano. Correo electrónico: raul.lopezga@correo.buap.mx

Vania López Toache

Dra. En Economía por la Facultad de Economía y Maestra en Finanzas por la Facultad de Contaduría y Administración, ambas tituladas con mención honorífica en la UNAM. Profesora-investigadora de tiempo completo en Facultad de Economía en la Licenciatura en Finanzas, Doctorado en Economía Política del Desarrollo y Doctorado en Economía Social Solidaria de la BUAP. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Desarrolla las siguientes líneas de investigación: Finanzas y Desarrollo; Financiarización de la naturaleza; Políticas Públicas. Correo electrónico: vania.lopez@correo.buap.mx

Beatriz Martínez Carreño

Doctora por el programa Procesos Territoriales de la Facultad de Arquitectura, Maestra en Administración de Pequeñas y Medianas Empresas y Licenciada en Economía por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Desde hace doce años, Profesor-Investigador Tiempo Completo en la Facultad de Economía de la BUAP, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONAHCYT, el nivel uno; a su vez, pertenece al Padrón de Investigadores de la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado (VIEP) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y cuenta con la distinción de Perfil Deseable por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), actualmente se desempeñó como la líder del cuerpo académico Análisis Económico (CA-130) ante la SEP. Correo electrónico: beatriz.martinezc@correo.buap.mx.

Yanet Ivonne Meneses Pérez

Técnica en Programación por el Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) N.º 260 “Carmen Serdán Alatríste”. Realizó el Diplomado en Educación Financiera por la CONDUSEF en su edición 2021. Actualmente, cursa el 9.º semestre en la Licenciatura en Finanzas de la Facultad de Economía en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con orientación en Finanzas Públicas. Correo electrónico: yanet.meneses@alumno.buap.mx

Aldo Quiroz Encinas

Doctorante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Facultad de Economía de la BUAP. Maestro en Ciencias Políticas por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Desarrolla las siguientes líneas de investigación: Economía Política y Administración Pública. Conceptos económico-políticos. Correo electrónico: aldo.quiroz@alumno.correo.buap.mx

Anahí Lucero Vázquez Díaz

Técnico en Contabilidad por el Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTis) N.º 76, ubicado en Cuautla, Morelos. En 2022 fue ponente en la Conferencia “Finanzas Públicas Municipales, Transparencia y Rendición de Cuentas.”, organizada por la ANEE-BUAP. Terminó el plan de estudios de la Licenciatura en Finanzas en la Facultad de Economía de la BUAP teniendo como orientación curricular el Área de Finanzas Públicas, y cuyo título se encuentra en trámite. Correo electrónico: anahi.vazquezdi@alumno.buap.mx.

