



---

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“DESIGUALDAD EN MÉXICO”**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO**

**PRESENTA**  
**RODRIGO RAFAEL ARENAS LUNA**

**DIRECTOR DE TESIS**  
**DR. JOSÉ CHANES NIETO**

**ABRIL DE 2019**

## **Dedicada a:**

### **A Dios**

*Por haberme permitido llegar hasta este punto, dándome salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor*

### **A mis padres**

*Por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en toda mi educación, tanto académica, como de la vida, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo*

### **Mis hermanos**

*Lauris, Pepe y Jacke, por estar conmigo y apoyarme siempre, de ustedes aprendí de los aciertos y momentos difíciles de la vida, los quiero mucho*

### **Mis sobrinos**

*Iv, Sofí, Beto, Azul y Arantza, sus experiencias y vivencias siempre me hacen reír, pero sobre todo crecer como ser humano.*

### **Mis tías**

*Lulú y Martis, por el tiempo que me hemos compartido, han sido mis compañeras y cómplices en diversas etapas de mi vida*

### **Mis amigos**

*Andrea, Arturo, Diego, Felipe, Félix, Gastón, Karla, Luz, Odemaris, Tania y Yessica; cuando tienes un verdadero amigo, sabes que le puedes decir hermano, gracias por ser mis confidentes y apoyo, en las buenas y en las malas*

### **Mis Profesores**

*Dr. Chanes, Mtro. Valdés, Mtra. Benhumea, Dr. Cienfuegos, Mtra. Rellstab y Mtra. Colín. Gracias por su apoyo paciencia y dedicación a mi persona.*

*Y, por último, deseo dedicar este momento tan importante e inolvidable, a mí mismo, por no dejarme vencer, siempre pensando que: “cuando crees haber encontrado todas las respuestas, las preguntas cambian...”*

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1. El Estado Federal .....</b>	<b>8</b>
A. Base teórica del Estado federal.....	8
B. El orden federal; el reparto de atribuciones .....	14
C. El orden estatal; la base del sistema federal .....	15
D. La división del poder .....	17
D.1 El poder Legislativo; el binomio ciudadanía y estados .....	20
D.2 El poder ejecutivo; la acción administrativa .....	20
D.3 El poder Judicial; balanza entre ciudadanía y gobierno .....	22
E. Modelos del federalismo.....	23
E.1 Federalismo Dual .....	23
E.2 Federalismo Cooperativo .....	24
E.3 Modelo Competitivo.....	26
E.4 Modelo Asimétrico.....	26
E.5 Federalismo centralizado .....	27
<b>Capítulo 2. El Estado Federal Mexicano .....</b>	<b>29</b>
A. El modelo federalista mexicano.....	29
B. La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, relación entre poderes gubernamentales y órdenes de gobierno .....	31
C. Título Quinto constitucional: De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México .....	35
D. La centralización del poder .....	38
E. La colaboración de los tres órdenes de gobierno .....	41
F. La federalización de funciones en México .....	43
G. Las Relaciones Intergubernamentales .....	44
<b>Capítulo 3 Desigualdad.....</b>	<b>50</b>
A. La desigualdad como construcción social .....	50
A.1 Los pilares de la desigualdad: sociología-economía.....	50
A.2 La construcción del concepto desigualdad .....	51
A.3 Enfoque político-administrativo de la desigualdad .....	52
B. Desigualdad y pobreza ¿El mismo problema? .....	55
C. El papel del desarrollo contra la desigualdad .....	60

D.	El Desarrollo Humano .....	63
E.	Desigualdad y su construcción internacional .....	64
<b>Capítulo 4 “La desigualdad como resultado del federalismo centralizado en México” .....</b>		<b>68</b>
A.	Desigualdad en México; ¿Entre quiénes? .....	68
B.	La desigualdad entre los órdenes de gobierno en México .....	72
C.	El desarrollo social en México .....	76
C.1	Base jurídica del desarrollo social .....	77
D.	La línea de “bienestar” en México .....	80
E.	La distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.....	90
F.	Distribución de la riqueza y desigualdad .....	91
G.	El sistema de recaudación fiscal .....	95
H.	La heterogeneidad de los estados .....	96
<b>Conclusiones .....</b>		<b>100</b>
<b>Índice de tablas, diagramas, gráficos y mapas .....</b>		<b>105</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>		<b>106</b>

## Introducción

La desigualdad es uno de los problemas más lacerantes de México. La generación de igualdad ha sido, es y será, tarea prioritaria del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, desde luego, también de todos los habitantes del país en lo individual, social y empresarial. De no atenderse por los tres órdenes de gobierno y sus administraciones, los sectores privado y social; la desigualdad seguirá representando una limitante para el desarrollo y la evolución tanto de los individuos como de la sociedad.

La justicia social era la bandera de los gobiernos que se llamaban a sí mismos revolucionarios, que se proponían limitar la inequidad distributiva, pero que no solucionaron el problema; por el contrario, propiciaron concentraciones desproporcionadas de riqueza y pobreza: *ricos más ricos y pobres más pobres*.

Para eliminar o al menos atenuar la desigualdad, desde el Congreso Constituyente de 1856-1857, se manifestó la necesidad de equilibrar al liberalismo económico con el social. Durante la ceremonia celebrada en 1856 para conmemorar el inicio de la independencia, el 16 de diciembre, en su discurso, Ignacio Luis Vallarta (diputado por Jalisco al Congreso Constituyente) hizo referencia a la necesidad de justicia social, término que desafortunadamente ha dejado de invocarse y de cumplirse como requiere México.

El liberalismo de naturaleza política enfrenta al individuo con la autoridad y limita a esta frente a los seres humanos para que no pueda impedirles gozar de sus libertades, de la seguridad jurídica y de la propiedad. Sin embargo, el individuo concreto, situado en una sociedad y época determinadas, también está en relación con los demás individuos y con los grupos.

En esta concepción las posibilidades reales de ejercer los derechos humanos dependen de la capacidad física, intelectual, económica y organizacional, así como de las relaciones políticas que establezcan. Lo anterior deriva en un mayor disfrute de los derechos para aquellos favorecidos económica, política, social, administrativa, educativa o culturalmente. Mientras que se priva de libertades a

quienes no cuentan con los recursos materiales para ejercerlas. Por lo mencionado quienes ejercen sus derechos se consideran lejanos de quienes no tienen la posibilidad de hacerlo, por ende, los consideran ajenos a ellos o merecedores de su desigualdad por sus defectos.

La lucha de los desposeídos contra los poseedores estuvo presente desde los primeros momentos de la lucha por la independencia; Lucas Alamán al desaprobarla, percibe claramente que en el fondo era la lucha de los desposeídos contra los detentadores de la riqueza y pone de relieve que más que política era, en su origen, una revolución social, al expresar:

“...no fue ella una guerra de nación a nación, como se ha querido falsamente representarla; no fue un esfuerzo heroico de un pueblo que lucha por su libertad, para sacudir el yugo de un poder opresor; fue sí un levantamiento, de la clase proletaria contra la propiedad...” (Alamán, 1945: 41).

El mejoramiento de la calidad de vida del ser humano y su avance social se consideran inalcanzables únicamente con la consagración de las libertades en los textos jurídicos, con la mera igualdad ante la ley. El resultado es la desigualdad y la imposibilidad de los menesterosos de disfrutar efectivamente las libertades. Unificar en las normas jurídicas a los diferentes, profundiza la desigualdad y las disparidades entre pobres y ricos. En consecuencia, para disminuir la desigualdad se precisa igualdad de condiciones y de posibilidades; sólo así puede asegurarse a todos los seres humanos el disfrute efectivo de los derechos humanos.

Para luchar contra la desigualdad deben abandonarse las ideas liberales y otorgar preeminencia a los aspectos sociales de las personas. La injusticia económica produce la injusticia social y ésta la inseguridad pública, con los consiguientes problemas para el desenvolvimiento económico.

La constante mejoría económica, social y cultural del pueblo, con disfrute real de las libertades que postula la Constitución desde su primer precepto<sup>1</sup> al prohibir la discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las

---

<sup>1</sup> Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Párrafo reformado DOF 04-12-2006, 10-06-2011; Artículo reformado DOF 14-08-2001

discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Además, garantiza los derechos de comunidades indígenas para su libre determinación y el ejercicio de su autonomía al decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Las autoridades federales, las de entidades federativas y las municipales para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria, deben establecer instituciones y las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos y el desarrollo integral de los mexicanos.

Para favorecer la igualdad entre los habitantes del país se consagran derechos fundamentales; acceso a una buena educación; protección de la familia; libertad para la planificación familiar; alimentación nutritiva, suficiente y de excelente calidad; protección de la salud; un ambiente sano; acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; a una vivienda digna y decorosa; identidad al ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.

Actualmente la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación de los habitantes del país son básicas; también lo son el acceso a la cultura física y la práctica del deporte, a disponer de un trabajo digno y socialmente útil, al libre acceso a una información plural y oportuna, así como buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, al igual que a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet; a la libertad en todos a manifestar sus ideas, realizar peticiones a las autoridades y organizarse; a la propiedad con función social y a la seguridad pública, entre otros (CPEUM, Art. 1: Artículo reformado DOF 10-06-2011)

Las administraciones públicas incrementan sus quehaceres como consecuencia de los derechos humanos, al estar obligadas a establecer un equilibrio entre los diferentes grupos y clases sociales, evitar la desigualdad y alcanzar el desarrollo

humano integral. La presente investigación sustenta al concepto de desigualdad como un problema social constante en México. Su solución exige la participación de los tres órdenes de gobierno y sus respectivas administraciones, cuya eficacia depende de la eficacia de las relaciones intergubernamentales.

Estas relaciones encuentran su fundamento en la teoría federalista. Su aplicación en nuestro país tiene trascendencia histórica, pero la forma de Estado es cada vez más teórica que real. La desigualdad social encuentra, entre otros factores, la relación desequilibrada entre los órdenes de gobierno y los deficientes procesos administrativos. La adecuada relación de los órdenes de gobierno favorece el desarrollo social del país y la buena calidad de vida de sus habitantes.

El presente trabajo de investigación pretende contribuir a que las autoridades estatales y municipales logren mayor igualdad con fundamento en una política social determinada por ellas y los ciudadanos, con la participación de éstos en su ejecución y en su beneficio.

Para comprender el concepto y funcionamiento del federalismo en el capítulo uno se tratan sus principios y fundamentos teóricos, así como de su concepción como sistema político-gubernamental. Posteriormente en el capítulo dos se puntualiza la forma de estado federal en México y las relaciones entre los órdenes de gobierno relevantes para los fines de la presente.

El capítulo tres desarrolla la relevancia del concepto desigualdad en el nuevo orden mundial, resaltando su construcción social e impacto multifactorial en los individuos; a su vez, resaltar la relación de la desigualdad con la administración pública y las acciones gubernamentales.

Una vez desarrollado el sistema federal mexicano y la desigualdad, en el capítulo cuatro se analiza la dependencia de las entidades federativas y municipios hacia el gobierno federal; sustentando que el federalismo mexicano centralizado genera desigualdad entre los órdenes gubernamentales y la población, concentrando recursos administrativos, económicos, la información y poder de decisión para emprender políticas gubernamentales en materia de desarrollo social.



## **Capítulo 1. El Estado Federal**

Existe una relación que marca el sistema federal con la administración pública, en la cual se analizan las esferas de acción de cada orden de gobierno para con la población. En este primer capítulo se hará una descripción acerca de la organización de un Estado federal y sus diversas relaciones con el entorno social, retomando principios del federalismo, la capacidad de acción de los órdenes estatales, la división del poder entre lo legislativo, lo judicial y lo ejecutivo, así como exponer la complejidad del sistema federal y sus diversos modelos aplicados a la realidad, siendo fundamental reconocer las repercusiones que tienen estos en la sociedad.

### **A. Base teórica del Estado federal**

Uno de los puntos clave a tomar en cuenta son las bases del federalismo y como éste se dividió en varios modelos aplicados a la realidad de los países que lo retomaron. Es importante destacar que el sistema federal varía de acuerdo con el espacio temporal de cada país, Vergottini lo enuncia como:

El federalismo se presentó como la solución al problema de la división y reparto de las atribuciones de gobierno entre estado central y otras entidades políticas. Se supervalora la descentralización asegurando el carácter único del estado en su conjunto (Vergottini, 2004: 309).

La conjunción de varios estados en uno mayor otorga al gobierno federal funciones específicas para representar y asegurar la unión; sin embargo, es preciso determinar las atribuciones de los estados miembros como del gobierno federal. Con base en Vergottini (2004) el principio básico de la forma federal del Estado es la distribución de competencias para el logro de un equilibrio en cuanto a atribuciones y una vez establecidas, ninguno usurpe las del otro orden de gobierno.

Es indispensable analizar el pacto jurídico-político que realizan los estados miembros y el gobierno federal; este acuerdo establece su organización político-administrativa y garantiza la autonomía de cada estado miembro, la división del poder público para su ejercicio y la determinación de las atribuciones para cada

orden de gobierno. De esta manera se unen en la diversidad los estados miembros y se establece una distribución de competencias entre ellos y el Estado nacional. La forma federal del Estado se caracteriza por ser:

...una forma de organización política o pacto jurídico-político, por medio del cual se encontró la solución para darse su propia forma de gobierno, conservando la soberanía de cada estado y creando un poder superior... (Guzmán, 1995: 5).

El federalismo se enuncia como un pacto entre varios estados que ceden parte de su autonomía al orden federal en busca de una mejor defensa del exterior y un mayor bienestar interior. Dicho orden traerá consigo una organización nacional con funciones básicas, las cuales serán su responsabilidad; las demás quedan a cargo de los estados miembros. Se distinguen dos órdenes de gobierno el federal y el estatal, Levi (1987) considera una distinción no solo en el tema del poder, sino también en las atribuciones de cada uno:

Una pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que, al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes (Levi, 1987: 633).

El sistema federal presenta una división del poder para su ejercicio, en tres órganos; tanto en el orden federal como en el estatal existe la división de: legislativo, ejecutivo y judicial. Cada uno con atribuciones y límites específicos para evitar su concentración del poder en la federación o en un estado de la unión.

La división del poder en una federación tiene como aspecto fundamental lo normativo. Las disposiciones jurídicas determinan las atribuciones, las relaciones y la coordinación de los órdenes de gobierno, así como de sus respectivos poderes. "El Estado es un poder político institucionalizado jurídicamente según el tipo de estructura interna" (Badía, 1978).

Al establecerse la regulación normativa basada en la Constitución Política de un Estado federal, se adecuan las características de: territorio, población y gobierno, con base en su contexto de espacio y tiempo. De lo anterior comparando Estados con un pacto federal (por ejemplo, México y E.U.A.), no es posible constatar atribuciones y relaciones intergubernamentales exactamente iguales en los órdenes local y federal; atribuyendo esto a la particularidad de desarrollo de cada Estado.

Sin embargo, se debe destacar que la distribución de competencias para cada orden es esencial para un buen funcionamiento administrativo como menciona Maldonado (1992). De la Constitución política de cada nación depende la funcionalidad del aparato gubernamental. No obstante, es necesario considerar lo siguiente:

...se requiere de la llamada duplicidad orgánica a partir de la cual tenemos dos ordenamientos jurídicos dentro del Estado: uno federal, cuyo ámbito espacial de validez es en todo el territorio, y otro u otros parciales...coexisten dos niveles de gobierno y cuyas atribuciones quedan señaladas en la constitución general (Maldonado, 1992: 811).

En el estudio de la administración pública ante un doble ordenamiento gubernamental, se plantea la posible duplicidad de funciones administrativas de los órdenes de gobierno. Las bases teóricas del federalismo establecen funciones específicas para cada ámbito de gobierno, pero en la realidad y en lo administrativo puede haber duplicidades de funciones, por ejemplo, en materia fiscal, de obras públicas o políticas sociales.

Una correcta distribución de funciones entre los órdenes de gobierno es fundamental para que se desarrolle el sistema federal con eficacia y con el mínimo de conflictos. Al delimitar puntualmente el quehacer de cada orden de gobierno se consigue una eficaz funcionalidad y estructura de la administración pública.

Al crearse la unión federal es importantes destacar la participación de los estados miembros en la formación del gobierno federal, así como el papel que tiene la cultura, que, si bien permite dar identidad, también forma parte de lo que se entiende por federalismo.

La distinción entre civilización y cultura permite percibir el valor profundo del federalismo. Es evidente que éste no crea la cultura, pero le permite extenderse al mismo tiempo que favorece las iniciativas de libertad (Berger, 1969: 30).

Los estados miembros contribuyen no sólo a la formación de un Estado en cuanto a estructura política y administrativa, sino también a la implantación de un modo de vida de la población en general. Esta identidad se refleja en la administración pública de cada entidad federativa ejerciendo ciertas acciones administrativas acordes con su fisonomía social y cultural (usos y costumbres adaptados a la administración pública).

El factor fundamental del pacto consiste en ceder autonomía de parte de los estados miembros al orden federal para un bien mayor. Este atributo genera un equilibrio de poder entre el ámbito federal y el de las entidades, para ello la Constitución regula las relaciones del orden federal con los estados y entre éstos mismo, para constituir un sistema de pesos y contrapesos entre los dos ámbitos:

Los principales propósitos a que debe responder la Unión son éstos: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras (Hamilton, 2001: 93).

El sistema federal encuentra su fundamento en las disposiciones constitucionales, pero su comprensión exige tomar en cuenta las características sociales, políticas y administrativas de cada estado:

Existen otros elementos para juzgar al federalismo estadounidense o de cualquier otro país, que no derivan necesariamente del entramado constitucional, pero que lo determinan. Me refiero al sistema de partidos, a la naturaleza de la administración, las relaciones financieras entre los estados y la Federación, entre otros, que condicionan el marco jurídico (Cárdenas, 2004: 491).

El sistema federal está condicionado por los actores políticos y administrativos que le otorgan funcionalidad o que la impiden. Así el éxito o el fracaso de las acciones que emprenda la administración pública dependen de las relaciones entre órdenes de gobierno, poderes gubernamentales y la administración pública:

Los deberes y los derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de definir, porque la Unión había sido formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales. Los deberes y los derechos del gobierno de los Estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social (Tocqueville, 1992: 127).

Para el orden federal la mayoría de sus atribuciones están claramente establecidas; los problemas surgen al determinar las competencias de los estados miembros y las responsabilidades correspondientes (Tocqueville, 1992).

Cada uno de los Estados de la Unión además de la cultura, comparten características que se manifiestan en su forma de gobierno y en su administración. Se administran acatando las leyes generales de la federación, así como de las disposiciones jurídicas propias, de conformidad con su población.

Las entidades federativas deben mantener: estabilidad en su interior, tranquilidad pública, así como disponer de una administración para realizar las aspiraciones de sus habitantes. El equilibrio del poder es la base de toda organización; cada entidad federativa debe planear sus acciones, buscar los recursos para realizarlas, efectuar el control para asegurar su cumplimiento eficaz y crear la organización indispensable para hacerlas realidad. Si dichas acciones contradicen el pacto, se requiere la intervención del orden federal para salvaguardar la unión: “Para esos casos raros y definidos de antemano, se le permite al gobierno federal intervenir en los negocios interiores de los Estados” (Tocqueville, 1992: 128).

La responsabilidad de los estados es necesaria para cualquier sistema federal debido a que la estabilidad de éstos representa la de todos los demás. Dicho de otro modo, si uno se desequilibra invariablemente repercutirá en la federación y por lo tanto en los demás estados. Las acciones que emprenda el gobierno federal para

resolver asuntos de los estados no deben impactar en su autonomía; con la finalidad de salvaguardar de las acciones federales las entidades cuentan con el juicio de amparo y las acciones de inconstitucionalidad; así como las controversias constitucionales que se presentan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Partiendo de los principios establecidos por Tocqueville (1992:12) se destacan tres elementos en la forma de Estado federal: democracia, igualdad y libertad.

1. **Democracia.** Garantiza una doble representación: la de los ciudadanos en los órganos nacionales y estatales, así como la de éstos en la Unión. Los ciudadanos eligen a los miembros de los poderes legislativos y a los titulares del ejecutivo de ambos órdenes. Así cada ciudadano participa en la integración del ámbito federal y en la del orden interior de su estado.
2. **Igualdad.** Como consecuencia de la implantación de un régimen democrático debe haber igualdad de todas las entidades para integrar la unión, sin importar su tamaño y aportación a la federación. Así se concibió la Cámara de Senadores como la encargada de representar a las entidades federativas, teniendo cada una el mismo número de senadores con capacidad para decidir de manera exclusiva los asuntos relevantes.
3. **Libertad.** Cada Estado es soberano en su interior para determinar sus objetivos, organización, recursos y disposiciones jurídicas para alcanzarlos, acordes con sus características. Es libre administrarse.  
(CPEUM, Art. 40: Artículo reformado DOF 29-01-2016).

El Estado federal organiza política y administrativamente al país, al establecer dos órdenes de gobierno y administración. Este sistema distribuye el poder entre los estados miembros y el orden federal, al igual que fomenta la colaboración entre ellos. De acuerdo con el régimen constitucional de cada país pueden existir más órdenes de gobierno; para el caso de México el tercer orden es el municipal.

## **B. El orden federal; el reparto de atribuciones**

El sistema federalista se caracteriza por contar con dos centros de poder que son de acción político-administrativa: el federal y el estatal. El orden federal se constituye para la protección e impulso de los estados, en él se toman las medidas para la salvaguarda del territorio general, la paz interior y el desenvolvimiento equilibrado del país; para ello se le otorgan atribuciones específicas. Por tanto, al gobierno nacional le compete:

...organizar un Estado que se encargue de las funciones comunes: emisión de moneda, defensa nacional, representar al Estado ante el exterior, arbitrar conflictos entre dos o más estados y otras más de carácter general, pero sin que las instancias asociadas pierdan autonomía ni el gobierno local se considere subordinado al nacional (Levi, 1981: 634).

La acción del orden federal debe generar cohesión y estabilidad entre los estados miembros a fin de preservar su unión; sin embargo, una falla en la práctica hace que el gobierno federal abarque más espacio político y administrativo, dando como resultado restricciones y límites a los otros órdenes de gobierno.

El orden federal tiende a exceder sus atribuciones olvidando que su poder surge de los mismos estados y el ejercicio de sus funciones otorgadas a la unión implica la responsabilidad de preservar el equilibrio del poder. Es preciso tomar en cuenta que al “conferir un poder, debe decidirse si dicho poder es necesario al bien público” (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 170).

Los estados determinan las funciones y poderes que se otorgan al orden federal. En el caso mexicano el constituirse en una república federal, compuesta de los estados y la Ciudad de México, esta de conformidad en el artículo 40 constitucional<sup>2</sup>; enunciando su base se establecen las atribuciones,

---

<sup>2</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

responsabilidades y limitantes del actuar federal. Ambos órdenes deben actuar siempre en beneficio del pueblo:

Los poderes no son demasiado extensos para los fines de la administración federal o, en otras palabras, para el manejo de nuestros intereses nacionales... (Debe) confiarle las facultades que son indispensables para el manejo eficaz y apropiado (Hamilton; 2001: 95).

Al implantarse el poder del gobierno federal, deberá extenderse hasta que éste cumpla con los objetivos que le ha encomendado la federación; sin embargo, esto no implica una usurpación de funciones para los estados, sino “una autoridad sin límites sobre todos los objetos que sean encomendados a su administración” (Hamilton, 2001).

El orden federal se encarga de la defensa de la soberanía nacional, que dispone de la administración pública general para el cumplimiento de sus atribuciones y asegurar la unión de la nación. Este poder es el encargado de velar por los intereses de los estados miembros y sus pobladores a cambio de la cesión de funciones administrativas y políticas.

Las atribuciones del orden federal son distintas en cada país; por ello se dificulta establecer una tipología general; sin embargo, existen funciones básicas comunes a todos: la defensa y la representación del estado, mantener relaciones con los otros países, así como la colaboración con los estados miembros y el desarrollo económico de la nación.

### **C. El orden estatal; la base del sistema federal**

Los estados son necesarios para el desarrollo del sistema federal, para hacerlo requieren ser administrados de la mejor manera; no se trata de un orden subordinado al orden federal sino de otro orden jurídico, establecido para tomar las decisiones más importantes para la población de cada entidad federativa y en consecuencia del país.

---

(Artículo reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de enero de 2016)



Los estados que forman parte de una federación se consideran autónomos en su régimen interior, pero en conjunto constituyen un Estado-Nación, que dispone de normas constitucionales para conservar la unidad y diversidad; al respecto Madison en el Federalista (2001) menciona lo siguiente:

Los gobiernos subordinados, que están facultados para extender sus funciones a todos los demás asuntos susceptibles de ser resueltos aisladamente, conservarán la autoridad y radio de acción que les corresponden (Madison, 2001: 54).

En la concepción del pacto federal destaca que cuando un estado decide entrar en él, está dispuesto a ceder ciertas atribuciones hacia el orden federal. El estado miembro conserva y preserva todas las facultades que no estén expresamente conferidas en la Constitución al orden federal.

En el orden estatal se establecen todas las funciones para satisfacer las demandas de su población, las necesidades particularidades de sus habitantes, este tiene la facultad de legislar y ejecutar las leyes dentro de su territorio; siempre que dichas normas no atenten contra el pacto federal. A partir de ello, los estados tienen facultades tan amplias como las requieran para cumplir los objetivos a su cargo.

Al ser el orden estatal autónomo en su interior, debe dar respuesta a las expectativas de su población y resolver los problemas que surjan en su territorio que no sean competencia de las autoridades federales.

Cada Estado, al ratificar la Constitución, es considerado como un cuerpo soberano, independiente de todos los demás y al que sólo puede ligar un acto propio y voluntario. En este aspecto, por consiguiente, la nueva Constitución será una Constitución federal y no una Constitución nacional. (Madison, 2001: 161).

En el orden estatal recae la responsabilidad de organizar su administración libremente. Desde luego sin invadir las atribuciones federales y acatando las restricciones que imponga el pacto federal. “La restricción está sujeta a condiciones que parecen acertadamente ideadas para asegurarles a los estados una autoridad discrecional razonable para proveer lo necesario” (Madison, 2001:191).

La autoridad discrecional se refiere a los estados de la unión que no usurpen las funciones del orden federal y éste no invada las atribuciones de las entidades

federativas. El federalismo prevé mecanismos para evitar la concentración de poder en alguno de los órdenes de gobierno y que los actos de las autoridades federales vulneren o restrinjan las facultades de los estados.

Al inquirir en el sistema federal un equilibrio de poderes entre los diferentes órdenes de gobierno, los estados de la Unión siempre representan un papel protagónico para su funcionamiento; los estados desempeñarán los ramos de su competencia en su beneficio y en el del orden federal, al igual que éste debe actuar a favor de las entidades federativas, para crear un equilibrio de poderes entre ambos órdenes:

Los gobiernos de los estados tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno federal, ya sea que los comparemos desde el punto de vista de la dependencia inmediata del uno respecto del otro, del peso de la influencia personal que cada lado poseerá, de los poderes respectivamente otorgados a ellos, de la predilección y el probable apoyo del pueblo, de la inclinación y facultad para resistir y frustrar las medidas del otro (Madison, 2001: 197).

El orden estatal tiene la responsabilidad social con su población. Esto concierne también a la satisfacción de necesidades culturales y económicas. Cumplir las responsabilidades adecuadamente dota de legitimidad al orden estatal, al dejar satisfecha a su población.

Dichos órdenes estarán sujetos a las leyes que emanen de la Constitución, del pacto federal. Las funciones reservadas para el orden federal y las establezcan los estados para ellos deberán ejercerse por su administración respectiva en beneficio de la población. Así los estados son centros de poder de la federación.

#### **D. La división del poder**

La parte fundamental del sistema federal es la correcta distribución del poder entre los órdenes de gobierno, así como al interior de estos. La asignación de funciones, coordinación, colaboración y participación de todos los órdenes son básicas para una adecuada distribución del poder público:

Al hablar de federalismo, en realidad hablamos de la redistribución del poder. Poder en todas sus expresiones, rigurosamente enlazadas y mutuamente condicionadas: político, jurídico, social, económico, cultural.

Con mejores o peores eufemismos, nos referimos al poder en la sociedad (Tena, 1996: 10).

El sistema federal implica la división del poder público entre las ramas del poder público federal y estatal, mismas que se encuentran en una relación constante para poder alcanzar los fines del Estado. Es en la población de los estados y de la federación en la cual recaerá el poder público.

Se deposita en el orden federal el poder encargado de los asuntos generales de la nación, así como el poder de los estados atiende las necesidades inmediatas de su población particular. Para ello el poder del Estado se fracciona en tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial. Adicionando el orden municipal, base de la organización territorial, política y administrativa de los estados de la federación. Así se busca evitar la concentración del poder y establecer límites a cada orden, con base en los tres elementos señalados por Tocqueville: democracia, igualdad y libertad.

Al distribuir el poder entre los órdenes de gobierno y atribuir sus facultades, es necesario establecer también las responsabilidades de cada uno y la estructura en ramas específicas de su administración para asegurar el mejor cumplimiento de sus fines. La división del poder al interior de los órdenes de gobierno es necesaria; representa una garantía en cuanto a su funcionamiento y evita la centralización del poder.

La teoría federalista se sustenta en la división de poderes establecida por Montesquieu, recogida en la Constitución del Estado y en la de cada una de las entidades federativas: "Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil" (Montesquieu, en Madison, 2001: 206).

En cuanto a la división del poder público se menciona que su combinación constituye la forma de gobierno: parlamentario, presidencial y de asamblea. El federalismo la retoma para aplicarla igualmente a las entidades federativas.

Con base en Montesquieu, Villanueva (2014) enuncia que en una entidad federativa se establecen tres poderes de los que emanará la acción pública: el legislativo, que estará facultado para la creación de leyes; el ejecutivo, que las ejecutará por medio de la administración pública y el judicial, que se centrará en la impartición de justicia. En el ámbito federal los poderes de la Unión mantienen el equilibrio del pacto federal:

...que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben mantenerse tan separados e independientes unos de otros, como lo permita la naturaleza de un gobierno libre; o en cuanto sea compatible con la sucesión de relaciones que ata a todo... (Montesquieu, en Madison, 2001: 207).

Madison (2001) establece la relación de la libertad con la democracia, tiene prioridad la aplicación de la división de poderes y el establecimiento de las atribuciones de los órdenes de gobierno, destacando una conexión entre los poderes resultado del sistema de pesos y contrapesos entre ellos, para que cada uno “pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros”.

Al existir una colaboración entre los diferentes poderes de la Unión y de los estados, deben de trabajar en conjunto para cumplir las tareas administrativas y así alcanzar los objetivos del Estado: “Los tres poderes del estado están coordinados entre sí; cada uno de ellos es el complemento de los otros dos; se unen uno al otro para dar a cada quien lo que es debido” (De la Bigne en Tena, 2009: 128)

El establecimiento de una colaboración de poderes, y no sólo su división, crea una base sólida para el sistema federal, al quedar establecidas las responsabilidades de cada uno para llevar a cabo sus tareas. Es preciso poner énfasis en la importancia de la colaboración de los órdenes de gobierno.

La división de poderes en el sistema federal favorece la descentralización política mediante la transferencia de facultades federales a los estados para garantizar su autonomía y favorecer la mejor prestación de los servicios públicos, al igual que el cumplimiento de las obligaciones y el goce de los derechos de los habitantes.

Es pertinente analizar a cada poder con relación a la teoría federalista a fin de verificar su funcionamiento en beneficio de la población.

### **D.1 El poder Legislativo; el binomio ciudadanía y estados**

Al establecerse la división de poderes en la teoría federal se obtiene la asignación de funciones específicas para cada uno de ellos. El legislativo, integrado por dos cámaras, con base en los tratados del “Federalista”, establecidos por Hamilton, Madison y Jay (2001), es la representación de la ciudadanía de la nación en la “cámara de los representantes” y la de los estados en el senado.

En el orden federal es la cámara de senadores la que representa a los estados:

La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano (Hamilton, 1788: 18).

Los estados son parte esencial del pacto federal y deben quedar protegidos de las acciones del gobierno federal, entre otros medios al estar representados en la cámara de senadores. Ambas cámaras deben contribuir a la satisfacción de las necesidades nacionales y la de los estados; de sus disposiciones derivan las acciones administrativas federales.

### **D.2 El poder ejecutivo; la acción administrativa**

El poder ejecutivo en el federalismo se divide para: el orden federal (presidente de la República) y los estados de la federación (gobernadores); ambos tienen la responsabilidad de dirigir a la administración pública. El mismo se deposita en un solo individuo elegido por los ciudadanos.

En los estados el poder ejecutivo tiene las funciones que expresamente le confieren la Constitución General de la República y la del estado, además de las que le encomiendan las legislaturas locales para beneficiar a su población y territorio. En el orden federal el presidente de la República tiene la obligación de acatar el pacto federal, así como preservar el orden interior del país, la defensa del exterior, representarlo en el ámbito internacional y contribuir al constante mejoramiento económico social y cultural de los mexicanos:

La administración del gobierno en su más amplio sentido abarca toda la actividad del cuerpo político... en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva...el desarrollo efectivo de negociaciones extranjeras...planes preparatorios en materia hacendaria, erogación y desembolso de los fondos públicos...organización del ejército, marina... (Hamilton, 2001: 307).

El poder ejecutivo federal además es responsable de representar a la nación, dirigir a la administración pública federal, ejercer el gasto público de la nación de conformidad con lo determinado por el poder legislativo. La cámara de diputados vigila el ejercicio del presupuesto de egresos y el cumplimiento de sus objetivos.

El poder ejecutivo federal cumplirá sus atribuciones por medio de la administración pública de acuerdo con las normas constitucionales y las leyes que de ellas emanen. Para el caso mexicano la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina las instituciones centralizadas y paraestatales para dar cabal cumplimiento a ellas.

Por su parte el ejecutivo estatal debe ajustar su actuación con la Constitución de la entidad y las disposiciones que derivan de la misma. Sus atribuciones deben corresponder a las necesidades de la población y en su ejercicio debe escuchar a sus ciudadanos. Los gobiernos de los estados se adecuan a las normas de las legislaturas locales y sus ejecutivos están obligados a cumplir los planes y programas para hacer realidad los objetivos por conducto de la administración a su cargo.

En México, tanto en el orden federal como en el estatal el poder ejecutivo está limitado en el tiempo, su periodo<sup>3</sup> en lo federal será de seis años, mientras que en lo estatal es el que establezca su Constitución, que no puede exceder de seis años (Rebolledo, 2002), con el fin de evitar la duración indefinida de un individuo; una de sus atribuciones es el iniciar leyes ante el poder legislativo, ya sea federal o local.

---

<sup>3</sup> Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. Artículo reformado DOF 10-02-2014

La relación bilateral entre los poderes legislativo y ejecutivo comprende la iniciativa de las leyes de la nación, la capacidad del ejecutivo para introducir observaciones a las aprobadas por el congreso y la atribución del poder legislativo para ratificar nombramientos del ejecutivo; la aprobación del presupuesto de egresos por la cámara de diputados y la del senado para ratificar los tratados. Al mismo tiempo el poder ejecutivo federal y el de los estados son controlados por el legislativo y pueden ser juzgados por responsabilidad política por el mismo.

El ejecutivo federal y local es también el titular de la respectiva administración, pero siempre encontrará limitantes que le impiden el exceso de poder, obligándolo a ajustar al principio de normativa, legalidad o juridicidad todas sus funciones. Será el poder judicial el que interprete en última instancia las normas jurídicas aplicables a la administración.

### **D.3 El poder Judicial; balanza entre ciudadanía y gobierno**

El poder judicial será el encargado de asegurar la impartición de justicia tanto entre los individuos, entre los poderes de la Unión y en las entidades federativas:

...un gobierno en que se encuentren separados, el judicial, debido a la naturaleza de sus funciones será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación será estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes... (Hamilton, 1788: 330).

El poder judicial es el encargado de impartir justicia entre los habitantes de la nación federal, también funge como guardián de todas las disposiciones jurídicas de la nación y la preservación del pacto federal al asegurar que ningún orden invada las facultades del otro, por ello para impartir justicia debe considerar la independencia de este para la toma de decisiones.

Una de las facultades del poder judicial es impedir que los actos de exceso de poder de los otros dos poderes federales; por tanto, busca salvaguardar al Estado de derecho y los derechos humanos de los individuos.

La división de poderes representa una balanza del poder del Estado y el uso de la administración pública para beneficio de la población, con ello la influencia del

modelo federal imperante en un Estado repercute en la relación entre los poderes de la unión.

### **E. Modelos del federalismo**

El federalismo cuenta con diversos modelos que se adaptan a los diferentes tipos y características particulares de cada Estado donde se aplica. No existirán dos federalismos iguales en ningún Estado; el concepto de federación es complejo y multifacético dependiendo de dónde sea implementado.

Al buscar un consenso en la teoría a partir de características básicas en cada Estado para crear ciertos modelos generales. Dichos modelos retoman no solamente el marco normativo y constitucional de un Estado, sino además consideran a los ciudadanos, al actuar empírico del modelo y al desarrollo histórico como elementos sustanciales con los cuales se va formando el Estado federal particular que identifica cada país.

Para la creación de modelos generales se focalizan las variables cruciales, reglas del funcionamiento de cada modelo y características relevantes. Seguido de esto, se han localizado cuatro modelos relevantes en la teoría federalista: dual, cooperativo, competitivo y asimétrico.

#### **E.1 Federalismo Dual**

Este modelo es establecido por Hamilton, Madison y Jay (2001) a través de diferentes publicaciones en los diarios del estado de Nueva York, y representa la base de la teoría federalista como se conoce hoy. Dicho modelo establece una clara división del poder entre los estados y el gobierno central, delimitando sus funciones y competencias claras y precisas, evitando la usurpación de funciones por ninguna de las dos partes. Con base en Corwin (1957), se pueden rescatar cuatro características básicas de este modelo:

1. *El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados.*  
Esta primera característica establece que en el pacto se le cederán atribuciones específicas al gobierno federal con el fin de que sean cumplidas



haciendo más fuerte la unión con los estados; dando libertad a los estados de llevar a cabo su propio gobierno dentro de sus atribuciones.

2. *Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son limitados.* En el mismo precepto de la separación de los gobiernos de los estados y el federal, se establece que cada meta federal se limitará a la no usurpación de las funciones estatales.
3. *En sus ámbitos respectivos el poder federal y los locales son igualmente soberanos.* La igualdad y el equilibrio entre los estados y la federación será equitativa, ya que los estados al pertenecer a la unión representan una parte de la soberanía total del Estado, y por tener su propio gobierno contarán con su soberanía al interior.
4. *La relación entre estos dos poderes es una relación caracterizada por la tensión más que por la colaboración.* Los estados a través del poder legislativo y sus respectivas cámaras ejercerán presión al gobierno federal para que cumpla con las necesidades que cada uno reclama dejando un juego de poder entre ambos.

Actualmente es difícil localizar un modelo dual ejercido con base en la teoría establecida que creó los primeros planteamientos y normas del sistema federal, sin embargo, este primer modelo crea las normas básicas de la relación entre federación y estados.

## **E.2 Federalismo Cooperativo**

El modelo cooperativo surge después de la Segunda Guerra Mundial como una respuesta a la crisis de los Estados que se vivía en ese tiempo, en conjunto con el modelo de Estado de Bienestar. Su premisa básica es la cooperación de funciones entre los diferentes órdenes de gobierno para que los procesos y la administración pública tengan una coparticipación constante, creándose las relaciones intergubernamentales básicas para su función.

Grodzins (1966) establece su principio teórico: “los poderes, funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local, son poderes, funciones y responsabilidades compartidas” (Grodzins en Cárdenas, 2004:

485). Se considera así que los diferentes órdenes de gobierno son complementarios en la ejecución de las funciones gubernamentales y que cada uno de ellos tendrá una parte sustancial en la ejecución de sus respectivas acciones.

La mayor crítica de este modelo de federalismo es la transformación de los órdenes locales en simples partes administrativas del gobierno federal, y el acrecentamiento de éste en funciones y capacidad; de dicho modelo se desprenden corrientes alternativas de la teoría del federalismo:

1. *Federalismo permisivo*. se refiere a las relaciones cooperativas entre los diferentes órdenes, el federal debe ser el dominante y que permita, en cierto grado a los órdenes locales su participación. Dicha conceptualización, deja demostrado, el dominio del orden federal considera que los órdenes locales deben conservar cierta fuerza para que sus opiniones sean tomadas en cuenta. (Reagan y Sanzone en Cárdenas, 2004: 485).
2. *Federalismo coactivo-prefectoral*. la dependencia y sumisión de los órdenes locales respecto a los poderes federales basados en un marco normativo, obteniendo a cambio ayuda federal. Estableciendo así una jerarquía vertical entre los órdenes, así como una dependencia hacia el gobierno federal. (Elasar en Cárdenas, 2004: 485).
3. *Federalismo Pragmático*. Hace a un lado el debate entre centralización y descentralización de los órdenes de gobierno, dejando explícitamente la importancia de la resolución de problemas que se vayan presentando entre los gobiernos locales y federal, centrándose en el cambio constante de relaciones, las cuales busquen soluciones pragmáticas a los problemas generales del Estado. (Glendening y Reeves en Cárdenas 2004: 485).

El modelo cooperativo y sus diferentes variaciones de conceptualización están vigentes, de acuerdo con las acciones gubernamentales y la constitución de los mismos Estados éstas tendrán mayor o menor impacto en el modelo federal de cada país. Se toma en cuenta al federalismo centralizado como una parte más del modelo

cooperativo; sin embargo, para fines de la presente este modelo será retomado, en apartados posteriores donde se enuncien sus principios fundamentales.

### **E.3 Modelo Competitivo**

Surge en los años ochenta, establece que los diferentes órdenes locales compiten económicamente para alcanzar ciertas metas y objetivos. Por ello tiene una estructura económica como eje rector del federalismo y deja de lado el campo jurídico y el político.

Este modelo no se basa en relaciones de poder, sino que establece relaciones de mercado (Scheiber en López, 1999), en las cuales las capacidades de los órdenes locales determinarán acciones eficientes de prestación de servicios públicos. Proponiendo el control de los poderes federales a través del esquema económico y la competencia de los actores políticos.

Establece dos tipos de competencias: las horizontales y verticales; las horizontales hacen referencia a la competencia entre órdenes del mismo tipo, (estado y estado, o municipio y municipio). Mientras que la vertical se centra en la competencia entre los diferentes órdenes y actores que componen los mismos.

### **E.4 Modelo Asimétrico**

Se origina entre los años cincuenta y sesenta. Se basa en el reconocimiento de ciertos órdenes locales o territorios específicos que tienen relevancia en la federación ya sea por su económica, historia o política. La región u orden sobresaliente mantiene ciertas relaciones específicas y especiales con el gobierno federal (Tarlton en López, 1999).

No parte de una relación igualitaria de los órdenes de gobierno, sino de una distinción de ciertos órdenes locales que se caracterizan, sobre todo, por su aspecto cultural y económico. Tomando como principio básico las relaciones de los diversos poderes regionales con el orden federal no se basan en homogeneidad, sino que cada relación con el orden local será particular y única. La mayoría de los estudios realizados para estos modelos se centran en España para los aspectos culturales, y en Italia por los aspectos económicos.

### **E.5 Federalismo centralizado**

El federalismo centralizado deriva del modelo cooperativo, partiendo de la idea de autoridad inclusiva establecida por Wright (1988), siendo su principio que el gobierno federal se sobrepone a los otros órdenes de gobierno. De esto se desprenden tres premisas fundamentales:

1. El modelo no contempla el que las funciones y las responsabilidades sean compartidas. Los poderes estatales y locales dependen totalmente de las decisiones tomadas por el poder central que tiene efectos, sobre todo, en el territorio del país.
2. Las instituciones políticas locales como gobernadores de estados, legislaturas estatales y alcaldes, se ven afectados por una condición parálisis administrativa; su impacto en las decisiones determinantes de la política nacional es nula.
3. Las funciones desempeñadas por estos órganos se han fundido en un sistema jerárquico centralizado; los estados y poderes locales son considerados instrumentos administrativos del poder federal.

De las tres premisas establecidas López (1999: 20), resalta que el federalismo centralizado obedece a la ideología del gobierno federal en turno, en el cual se toman las decisiones del actuar de la administración pública, relegando a los órdenes locales a una dependencia de recursos y de decisiones políticas.

Se considera a las autoridades locales únicamente dentro de lo normativo, pero no como agentes determinantes en la política y la administración del Estado, éstas se deben apegar a lo que el gobierno federal establece (Wright en López, 1999).

El manejo de la administración pública en un federalismo centralizado debe alinearse a las políticas y acciones que implementa el gobierno federal, convirtiendo a los órdenes locales en instrumentos o extensiones para llevar a cabo acciones generales en todo el Estado.

El centralismo en un sistema federal puede responder a diversas cuestiones desde históricas, hasta normativas. Resulta pertinente resaltar, la constante centralización

de recursos económicos, políticos, humanos e informáticos, los cuales favorecen a que el gobierno federal ejerza más poder sobre los estados de la unión.

Como punto de conclusión del presente capítulo, el federalismo debe ser comprendido como un pacto político-administrativo, en el cual varios estados se unen para mejorar las condiciones de vida de sus pobladores. Con en el pacto se crea el gobierno federal, el cual tendrá como objetivo principal mantener la unión, de las ahora llamadas, entidades federativas, optimizando de manera eficiente y eficaz los recursos en los órdenes de gobierno que le dieron vida.

Históricamente el pacto de unión federal se dio como un punto de defensa armamentista de las entidades federativas, sin embargo, también como una herramienta sistémica para el desarrollo de éstas. Esto deja ver las ventajas de desarrollo, defensa, unión, comercio, administración y mejora de las condiciones de vida, siempre y cuando los órdenes de gobierno se vean como colaboradores entre ellos y no como sumisos.

El caso de México y el nacimiento de su federalismo varían de las cuestiones teóricas estadounidenses; obedece a cuestiones históricas y sociales, teniendo en cuenta que, la federalización de funciones por parte del gobierno federal hacia los gobiernos locales, es uno de los pilares de los cuales se podría argumentar un federalismo centralizado.

## Capítulo 2. El Estado Federal Mexicano

### A. El modelo federalista mexicano

Se han mencionado los conceptos y pilares fundamentales de la teoría federalista, así como la tipología de esta y el desarrollo en cada Estado, dependiendo de sus particularidades. Se estableció una categorización de los modelos principales de federalismo y sus características más básicas. Para el caso mexicano se deben considerar diversos factores que han creado un caso tan particular de federalismo y que puede variar dependiendo los poderes de la unión, hasta la peculiaridad de cada entidad federativa.

Uno de los fundamentos que sostiene la particularidad del Estado mexicano como federal, es su historia, el cual parte de un orden centralizado (durante el proceso de conquista y la Nueva España), y es a través de su independencia y posteriormente de su revolución que el sistema político mexicano va evolucionando y transformándose tan variadamente en centralista, federalista y viceversa.

Los enfrentamientos, ya verbales, ya físicos, que acompañaron a la polémica sobre la instauración del sistema federal en nuestro país al inicio de su vida independiente, reflejaron el antagonismo de ideas y tendencias que se enfrentarían en la arena política mexicana del siglo XIX. Más aún, la excesiva centralización política y económica que dominó a México en el siglo XX puso en entredicho los fundamentos teóricos del sistema federal mexicano (Pliego, 2009: 2).

Es preciso analizar la evolución que ha tenido el sistema federal mexicano, y cómo es que la historia y las condiciones sociopolíticas del país son ejes relevantes en lo que compete hoy en día al sistema federal. Para ello, se debe comprender que éste evolucionó a través de diversos enfrentamientos, ya sea políticos o armados.

El federalismo mexicano parte de una tradición centralista monárquica, la cual tiene su raíz en la estructura virreinal de la Nueva España dejando una cultura histórica de acciones centralizadas y dependencia de un Estado jerárquico y unitario de manera vertical:

La imposición de derecho español en sus colonias y en particular en la Nueva España es masiva, de miles de cédulas, de miles de leyes y de disposiciones sobre casi todas las cosas, hemos recibido y nos hemos incorporado a la tradición jurídica romano-canónica a través de España (Barragán, 2007: 24)

Las instituciones, las formas administrativas y la cultura española centralizada quedó implantada en la cultura mexicana de manera permanente, esto implicó que todos los movimientos y acciones de actas constitutivas, así como la formación de la nación mexicana se basaron en un derecho tradicional español el cual dio como resultado una administración pública centralizada.

No obstante, de la capacidad y determinación de libertad de los municipios, diputaciones provinciales y estados nacientes en México, se conserva una cultura dependiente hacia el centro del país, a espera de instrucciones y acciones a realizar, debido a que todos sus procedimientos se basaban en acciones centralizadas. Podemos retomar como simple ejemplo la difusión de las Bellas Artes, si se hace un análisis simple, la mayoría de las actividades artísticas como obras, musicales y cuestiones culturales se centran en la ciudad de México o, en su mejor caso, en las capitales de las entidades federativas.

Otro de los fundamentos del federalismo mexicano es la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica y su doctrina federalista de dos centros de poder que no se adaptaban al panorama mexicano, esto “se resolvió en seguir el ejemplo del federalismo norteamericano, imitado de manera imperfecta por la impericia de nuestros constituyentes” (Barragán, 2007: 19).

Durante la Independencia de México en 1810 hasta el año de 1854 se transita por una serie de cambios, enfrentamientos e instauraciones de constituciones, cayendo en un círculo que usa y desusa al federalismo como sistema para gobernar, implicando los resultados de una herencia institucional española frágil y centralizada y una mala copia norteamericana de dos centros de poder dentro de la organización mexicana.

En 1854 con el acta constitutiva de México, se adopta el sistema federal y responde a la división de poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial para el orden federal y para los estatales en ejecutivo y legislativo:

...la adopción del sistema federal era una cuestión ampliamente consensuada, entre otros motivos, porque significaba el reconocimiento de una realidad política y económicamente fragmentada y la única forma de gobierno realmente democrática debido a que permitía respetar la voluntad de los distintos estados que formaban la República (Luna, 2006: 37-38).

El federalismo surge como el modelo de reunificación del país, respondiendo a una democracia naciente y a una redistribución del poder tanto al interior de los estados como en el orden federal. Sin embargo, debido a diferentes enfrentamientos entre los grupos conservadores y liberales, en el país se pasa por una secuencia de cambios de una república unitaria a una federal en diversas ocasiones. Hasta 1917 se logra la instauración final del sistema federalista en la recién creada Carta Magna para el país.

Aunque sería difícil declarar una victoria decisiva del federalismo sobre el centralismo en virtud de que, en la práctica, ambas se filtraron en el diseño del ordenamiento político del país, oficialmente, triunfó la postura federalista identificada con el liberalismo. La prueba de que federalismo y centralismo han coexistido como principios de la política mexicana se encuentra en la alternancia de ambos durante los sucesivos congresos y gobiernos decimonónicos (Pliego, 2009: 22).

El sistema federal mexicano parte de una tradición centralista, en que la dependencia de los estados y municipios hacia el gobierno federal aún se encuentra vigente, siendo necesaria una corrección con respecto a la asignación y distribución del poder entre los tres órdenes.

## **B. La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, relación entre poderes gubernamentales y órdenes de gobierno**

Señalados los aspectos relevantes de la historia del federalismo en México, es necesario generar el análisis de la distribución del poder público que hoy impera. Subsiguientemente se retoman los artículos relevantes de la Constitución Política de México establecida en 1917 y reformada hasta 2018, con el fin de analizar la



distribución de competencias hacia los órdenes. Se considera como primer paso para la instauración del orden federal el Art. 40 constitucional que menciona:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (CPEUM, Art. 40: Artículo reformado DOF 29-01-2016).

Al pueblo mexicano se le atribuye la selección del federalismo como una parte constitutiva de México, de donde emana toda autoridad gubernamental de los órdenes estatales y federales. En la teoría normativa se estaría tratando con un federalismo dual preciso; sin embargo, en la práctica se podrá considerar como un federalismo cooperativo con tintes centralistas. En el artículo 41 constitucional en su primer párrafo establece la relación de los estados y el orden federal:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (CPEUM, Art. 41: Párrafo reformado DOF 29-01-2016).

Los poderes de la unión se consagran como la máxima soberanía del país, viéndose reflejada la voluntad del pueblo mexicano en lo que concierne a la unión de los estados, a su vez que se confiere y delega el orden propio de los estados para que actúen según sus particularidades de población, territorio, económicas, etcétera; siempre y cuando no contravengan con el pacto federal establecido en el país.

La organización de los poderes de la unión y su renovación mediante el sufragio del pueblo mexicano, se describe en la Constitución, mientras que en el capítulo II, del título segundo de la Constitución, se establecen las partes integrantes de la federación y se alude a integración de los estados de la unión mexicana y cómo es que éstos se componen y se asigna a la Ciudad de México como capital y sede de los poderes de la unión del país (CPEUM, Artículos de 42 al 44).

Las relaciones entre las entidades integrantes de la federación mexicana traen consigo la regulación de sus límites con otros estados (CPEUM, Artículos del 45 al

48), éstos deben respetar dicha delimitación y su jurisdicción. Se establecen así las delegaciones y relaciones indirectas que tienen los estados entre sí con el orden federal, con el fin de que los estados cuenten con la facultad de regular su territorio.

Establecidas las relaciones territoriales; otro punto relevante es el de la división del poder de la federación y al interior de los estados; de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 40 de la Constitución, México es una república federal, fundamenta la división del poder público y su equilibrio, con la finalidad de no caer en una centralización.

La instauración del Congreso de la Unión (CPEUM, Artículos del 51 al 79), al que le competará la legislación y regulación de las leyes en favor del pueblo mexicano previendo dos cámaras: la de Diputados, que contendrá la voz del pueblo y de la que emanarán sus representantes por distritos electorales, y, la de Senadores, que dará voz y representatividad a los estados ante la federación.

El Congreso de la Unión como ente regulador de México en el que no solo se le faculta la creación e inicios de leyes, sino donde se depositan y representan las voces de los ciudadanos y de los estados con el fin de que las políticas emprendidas por el orden federal se apeguen a las necesidades emanadas de los mismos a través de la regulación legal.

El Congreso estará facultado desde la admisión de nuevos estados a la unión, la creación de nuevas entidades federativas dentro del territorio (CPEUM, Art 73), así como de las leyes de egresos e ingresos de la nación (Cámara de Diputados), la política exterior (Cámara de Senadores), entre las principales mencionadas. Este será el poder portador y responsable de mantener el pacto federal dentro del marco normativo establecido.

Por su parte el poder ejecutivo es responsable de llevar a cabo la administración pública federal para responder a las necesidades de la población, la constitución establece que el poder ejecutivo será unipersonal y denominado como presidente de los Estado Unidos Mexicanos (CPEUM, Art. 80).

Las facultades establecidas en el artículo 89 de la CPEUM estipulan las obligaciones de dicho poder que van desde defensa nacional, la seguridad del país a su interior, nombramiento y remoción de su gabinete a la conveniencia de su administración, así como llevar la política fiscal y exterior del país; sin embargo, de las funciones mencionadas, se encuentra relevante lo que establece el artículo 90 constitucional:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (CPEUM, Art. 90).

El ejecutivo federal llevará la administración pública del país la cual será centralizada para llevar un orden y control de esta; sin embargo, no se refiere a una administración general para todos los estados en la que se centralicen los recursos y acciones sin atender a las particularidades de cada estado y municipio.

A partir de lo descrito en los apartados de los poderes, concierne al poder judicial la regulación normativa entre los estados y los poderes de la Unión con el fin de que impere la norma, evitando que se vaya en contra del pacto federal ya establecido. Esto se hará a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual impartirá la distribución de justicia a través de tribunales colegiados, unitarios, de circuito y juzgados de distrito (CPEUM, Art. 94). Se resalta el artículo 105 Constitucional en competencia al sistema federal:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; d) Una entidad federativa y otra; e) Se deroga; f) Se deroga; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o

disposiciones generales, y; k) Se deroga; i) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución (CPEUM, Art 105, Frac. I: Reformado DOF 29-01-2016).

Se prevé al poder judicial como aquel mediador entre los diferentes órdenes, instituciones e instancias en las cuales se suscite alguna anomalía o descuerdo para poder preservar la unión y orden federal en todo el país en cuanto a la normatividad de la Constitución de este.

### **C. Título Quinto constitucional: De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México**

Se ha referido la relación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de una manera general, en la que se resaltan los aspectos dentro de la federación en cuanto a la organización de los órdenes gubernamentales, así como de la división del poder. Con todo ello, es preciso subrayar también las relaciones intergubernamentales que se dan entre éstos, de acuerdo con el Título Quinto Constitucional de los Estados de la Federación y de la Ciudad de México son las siguientes:

**Tabla 1 Artículos básicos de la relación entre los órdenes de gobierno mexicanos**

Número de artículo constitucional	Descripción	Relación intergubernamental como los otros órdenes
115	Régimen interior de los Estados de la Unión mexicana y base del municipio libre como su división territorial y organización político-administrativa	Establecimiento de la relación de las entidades federativas con la federación; forma de gobierno al interior de las entidades, donde el municipio es la base de los órdenes gubernamentales, con hacienda libre y capacidad de otorgar funciones y servicios públicos
116	División del poder en las entidades federativas en ejecutivo, legislativo y judicial, acatando tiempo y forma del gobierno de la federación en sus constituciones internas	División del poder al interior de las entidades federativas e iguales a los de la federación; fundando normas y tiempos que no contradigan a la CPEUM, y en la cual se acaten los mandatos de la carta magna sin contradecirla con las constituciones políticas internas

117-118	Se señalan las prohibiciones que tienen las entidades federativas al estar dentro del pacto federal en materia fiscal, de tránsito, así como de movimiento de recursos humanos y materiales; y sus limitaciones en situaciones de guerra	Apertura y libre manejo de mercancías y personas entre las entidades federativas, las normas establecidas en materia fiscal de impuestos y una sola moneda para toda la federación, así como la limitación de las entidades para declarar la guerra quedando como facultad exclusiva de la federación
119	La protección de la federación hacia las entidades federativas es caso de una invasión externa. La relación jurídica de reos tanto al interior como al exterior	Parte básica del pacto federal es la defensa de las entidades por la federación ante una invasión o conflicto bélico, la homologación de cuestiones jurídicas en manejo de reos al interior y cuestión exclusiva de la federación en extradición al exterior del país
120	Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales	Precede que a pesar de contar con autonomía a su interior el poder ejecutivo estatal no debe ir en contra de las normas de la Federación o incumplir alguna de éstas.
121	En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos	Relación judicial de normas al interior de un Estado con las demás entidades federativas, así como la promulgación de leyes universales para todos los estados de la federación por parte del Congreso de la Unión
122	El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo	La Ciudad de México es la sede de los poderes de la unión del pacto federal mexicano y en la cual residen y ejecutan sus acciones y responsabilidades atribuidas

Fuente. Elaboración personal con base en la CPUEM (1917), Título Quinto Constitucional de los Estados de la Federación y de la Ciudad de México, Artículos 115-122.

La relación que estipula la Constitución es la base del federalismo mexicano, considerando que los estados tenían libres funciones y creación de normas a su interior, pero que dichas acciones se han ido limitando por la federalización de funciones con leyes y reglamentos nuevos que se han generado desde la creación de esta. El artículo 115 de la Constitución contiene los aspectos básicos de los órdenes de gobierno estatal y municipal que imperan en México:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (CPEUM, Art 115: Párrafo reformado DOF 10-02-2014).

El artículo 115 enmarca la clave del federalismo en México, ya que delega a los estados la coordinación de su orden interior. Se instaura la figura del municipio como pieza clave para concebir el mismo sistema, siendo el orden de gobierno que está más cerca de la población y conoce las necesidades de la población, este es la unidad constituyente de los estados siendo la base de las políticas y acciones administrativas del mismo.

En el mismo artículo, fracción segunda instituye su personalidad jurídica y el manejo propio de su patrimonio, creando una relación estrecha entre los gobiernos de los estados y los municipales, instaurando la relación del poder entre éstos y las legislaturas locales para llevar orden al interior del estado y en consecuencia su propia autonomía y la forma particular de administrarse.

La libertad de asociación con otros municipios es otro punto que considera el Artículo 115 Constitucional, con la finalidad de mejorar la prestación de servicios públicos, que permite una serie de relaciones intergubernamentales descritas como “la semilla del federalismo en México” (Valdés, 2015), para ser la base fundamental administrativa del mismo sistema.

La tradición municipal desde la colonia ha sido el orden de gobierno base del sistema mexicano: “Uno de los rasgos más notables de la herencia española en el federalismo mexicano se encuentra en la articulación de los intereses locales que se daba a través de los ayuntamientos. El municipio constituyó la base de la organización territorial del imperio español en América” (Senado de la República,

2002, 7-29). Esto implica que el municipio se ha mantenido a la vanguardia de las necesidades poblacionales que perduran como base del sistema político mexicano.

#### **D. La centralización del poder**

Se puede atribuir al federalismo mexicano el modelo de tipo cooperativo que considera características tanto del modelo coactivo-prefectoral como del centralista, definiéndolo en conciencia como un modelo de federalismo en que los órdenes estatales y municipales dependen en gran medida del orden federal y por lo tanto no puede actuar de una manera totalmente autónoma.

El sistema federal mexicano dentro del modelo cooperativo enmarca la existencia de una relación directa entre los órdenes gubernamentales y los procesos administrativos que llevan, una coparticipación de los órdenes en cuanto a las acciones gubernamentales; sin embargo, esta relación en el modelo mexicano de federalismo práctico no se limita a la definición del modelo cooperativo teórico.

Con base en Grodzins (1965) el modelo cooperativo el federalismo mexicano se conforma a partir de características esenciales de los dos modelos antes mencionados, del primero, el coactivo-prefectoral es aplicable el principio de dependencia de los órdenes estatales y municipales hacia los poderes de la unión, en el cual éstos deben ser sumisos y adeptos a las decisiones que tomen respecto a las políticas y el actuar administrativo de los mismos; a cambio, reciben remuneraciones o aportaciones federales que contribuyan a su desarrollo.

De esta forma los órdenes se convierten en “niveles” en los cuales se instaura una jerarquía vertical donde el orden federal es el que controla, distribuye el poder y la riqueza de la nación hacia los estados y municipios, asegurando entonces, no sólo la colaboración de los órdenes, sino también la coordinación de estos hacia una política unificada sin tomar en cuenta las características específicas de cada estado y consecuentemente de los municipios.

Los matices del modelo cooperativo centralista en México son más visibles administrativamente. Las características del modelo centralista aplicado en los estados y municipios dependen en gran medida de las decisiones tomadas por el

orden federal, a las cuales se tienen que adaptar y llevar a cabo; dicha acción deja a los poderes locales (legislaturas y gubernaturas) con una capacidad resolutive limitada ante las problemáticas sociales

Otra característica de México como modelo federal coactivo-prefectoral-centralizado es donde las figuras de gobernadores y legislaturas locales se convierten en satélites de la política nacional establecida, se puede tener voz acerca de las acciones emprendidas por el gobierno federal, pero en la práctica no se tiene voto, deben actuar y apegarse a la política nacional establecida por el ejecutivo federal.

Las funciones de gobernadores, legislaturas, ayuntamientos o cualquier figura institucional local se han fundido en una jerarquía vertical; las figuras de autoridad locales se ven asociadas como una extensión administrativa del poder federal en México, se deben apegar y ejecutar las mismas acciones emprendidas por el orden federal.

Se analizan características más fuertes o atenuadas de los modelos coactivo-prefectoral y centralizado dependiendo del tiempo y poder federal en turno; responden a la condición histórica antes desarrollada de México como un orden federal jerarquizado en que los órdenes estatales y municipales, convirtiéndolos en niveles administrativos en una jerarquía vertical.



**Tabla 2 Federalismo centralizado en México**

Variable	Federación	Estados	Municipios
Plazo	Largo	Largo-Mediano	Corto y emergente
Diseño de políticas	Técnicamente cuidado y creado a partir de variables estadísticas	Se generan a partir de las estadísticas y estudios realizados por la federación en su territorio	Improvisado a partir de las problemáticas que aparecen a corto plazo (tres años)
Ejecución de políticas y/o acciones	Funcionarios con experiencia y nivel profesional	Funcionarios con experiencia y un nivel básico de profesionalización	Funcionarios con poca experiencia y baja profesionalización
Presupuesto	Amplio y sólido	Limitado a las aportaciones federales y recursos propios, genera dependencia a la federación	Limitado a las aportaciones federal y estatales, así como fiscalizado a acciones específicas (recursos etiquetados) haciéndolo frágil y dependiente
Visión ciudadana	Poco entusiasta y genera desconfianza	Poco entusiasta y genera desconfianza	Legítima, creíble, de confianza, y participativa en las acciones a realizar
Tipo administrativo	Burocrático- Rígido, planes ya establecidos y programas fijos	Burocrático- Rígido, planes ya establecidos y programas fijos	Flexible y cercana a las necesidades presentadas.

Fuente: Elaboración personal con base en Díaz-Cayeros (1995); Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México.

De lo anterior se podría sustentar que, la base de las acciones gubernamentales en México surge del orden federal, mientras que los gobiernos estatales acatan y actúan de acuerdo con las condicionantes del gobierno federal, generando una dependencia hacia éste y una lejanía hacia la ciudadanía (Tabla 1).

El gobierno municipal mantiene mayor dependencia de los órdenes federal y estatal, éste trata de llevar a cabo políticas cercanas a la población con los recursos de su

libre hacienda y con la capacidad de resolución dentro de sus posibilidades, haciendo un mayor vínculo de participación ciudadana y acciones encaminadas a dar respuestas a corto plazo a las problemáticas que se van presentando.

Las variables mencionadas en la tabla ejemplifican la dependencia que existe hacia el orden federal en México, y a las acciones cerradas que éste realiza para que los estados y municipios lo imiten, se evidencia una centralización de los recursos y toma de decisiones en las acciones gubernamentales en México. En el capítulo cuatro se abordarán con mayor profundidad las problemáticas y deficiencias del federalismo mexicano.

Por lo anterior, se puede mencionar al sistema federal como aquel pacto que se da entre varios estados con una estratificación cultural, económica y social diferentes y que comparten entre sí la búsqueda de mejores condiciones económicas, de seguridad y sociales, en las que radica como factor común el direccionamiento de los estados miembros hacia un perfeccionamiento en las relaciones, tanto al interior como al exterior, para lograr una estabilidad general.

Derivado de lo anterior, se observa como función primordial del orden federal, preservar la unión a través de la norma y fomentar la justicia e igualdad entre los estados y sus pobladores, creando a su vez una identidad nacional.

### **E. La colaboración de los tres órdenes de gobierno**

El federalismo mexicano con base en el análisis realizado tiende a la centralización de recursos y acciones entre los órdenes de gobierno, existiendo una coordinación de subordinación en cuanto a las acciones gubernamentales. La connotación que incluye el concepto de coordinación conduce al análisis de una jerarquía vertical que tiende a supeditar un orden sobre otro.

Por lo anterior, se debe redefinir el término de coordinación hacia el término de colaboración entre los órdenes gubernamentales; el concepto de colaboración implicará una igualdad entre los órdenes, así como en cuanto a voz y voto en la política y administración del país; al existir colaboración cada orden se encargará de su esfera de acción y a sus características propias, respondiendo a una política nacional adaptable hacia las diferencias sociales entre los estados y municipios:

...del federalismo mexicano debemos recordar que siempre, desde el poder, se ha hablado de conceder mayor autonomía al municipio, de descentralizar funciones recuperando las inquietudes que surgen desde la sociedad en todo el país. Hubo reformas, cambios en el sistema de operación, pero finalmente las decisiones se han seguido tomando de manera voluntaria, sin ceder el control de los recursos y mucho menos de la política (Guzmán, 1995: 43).

Se han llevado a cabo acciones para reformar y redefinir las fronteras de los órdenes para mejores condiciones y acciones de igualdad con la finalidad de que éstos puedan tener mayor cooperación y colaboración entre ellos para contribuir a la mejora del país.

El orden federal es el encargado de establecer una política y administración adaptable a la diversidad de estados que componen la unión mexicana, pero a su vez, es responsabilidad de los estados y municipios adaptar dichas políticas y acciones gubernamentales de su población y forma de desarrollo, respetando el pacto federal establecido.

Los esfuerzos por matizar y descentralizar el poder público en el país para obtener más autonomía, no han sido suficientes pues aún hace falta la creación de una cultura política y administrativa de colaboración: primero por parte del orden federal por permitir y delegar más responsabilidades a los estados y municipios para coaccionar los recursos para el bien de su población y no solo crear extensas leyes que simplemente son recetas que siguen dichos órdenes para ejercer tanto su administración como su gobierno.

Es necesario crear conciencia en los estados y municipios para ser capaces de ejercer sus recursos y gobierno de una manera no solamente autónoma, sino responsable con su población para beneficiarla teniendo como resultado que los mismos órdenes gocen de una mayor legitimidad.

La labor de ejercer una colaboración real e igualitaria entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales corresponde a los tres, cambiar la visión de un modelo federal cooperativo, el cual se debate entre ser centralizado o coactivo-

prefectoral, pero que no pasa a ser un modelo equilibrado en cuanto al poder de los tres órdenes de gobierno en México.

En México ha existido una falta de mecanismos de colaboración, para que se establezca un federalismo articulado, estipulando la necesidad de crear los ámbitos de competencia y responsabilidad para cada orden de gobierno, fomentado el dialogo intergubernamental.

Se han articulado mecanismos de descentralización, no obstante, se ha caído en lo que llama Chanes (2015) “una descentralización centralizada”, hacia los gobiernos locales administrados y gobernados por el gobierno federal en turno. Es necesario redistribuir el poder y así fomentar las mejoras en cuanto a la calidad de vida y el resguardo de la soberanía nacional, generando autonomía de los estados y libertad de los municipios.

#### **F. La federalización de funciones en México**

Una vez establecido el funcionamiento del modelo federal en México y cómo responde hacia una centralización coactiva-prefectoral del poder, sobre los órdenes estatales y municipales, se hace referencia a uno de los principales problemas por el cual el poder se ve centrado: la federalización de funciones.

La razón principal por la que los estados y sus municipios se ven cada vez en menores condiciones de capacidad política y administrativa tiene su origen en la federalización de funciones, de la cual consta que la administración pública federal integra las facultades reservadas para los estados a sus responsabilidades, abarcando todas las ramas de la administración pública, aplicando una política general para todo el país, derivándose:

Existe una recentralización de la administración pública, la política y el poder judicial; en la cual la actuación de los gobernadores está a la supeditación a las participaciones federales facilitando la subordinación de los gobiernos locales. Sin descentralización política no hay federación y en conciencia México debe tomar la decisión de descentralizar o unificar. Existiendo siempre una federalización de todas las funciones administrativas al orden federal siempre bajo la influencia del capitalismo en la toma de decisiones administrativas (Chanes, 2015).

El federalismo mexicano se ve envuelto en un círculo vicioso, encontrándose en una centralización ya sea de mayor o menor medida. El gobierno federal establece una jerarquía vertical sobre los otros dos órdenes de gobierno, dando como resultado un federalismo frágil en cuanto a su administración y una falta de adaptabilidad hacia las particularidades de los estados y municipios, resultando el impulso de políticas y acciones gubernamentales con efectos nulos o de bajo impacto.

El sistema federal mexicano debe cambiar y crear una conciencia de conciliación entre los tres órdenes de gobierno y la administración pública, que procure acciones encaminadas a las características distintivas de cada estado para poder lograr acciones gubernamentales de alto impacto en el país.

### **G. Las Relaciones Intergubernamentales**

Las bases del sistema federalista mexicano deben ser las relaciones intergubernamentales, éstas permiten generar comunicación y equilibrio entre los tres órdenes de gobierno, haciendo a la administración pública, más eficaz y eficiente; este sistema y relaciones contemplan una comunicación constante, así como un intercambio de información y recursos entre los diferentes órdenes gubernamentales.

El gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales deben mantener una comunicación abierta a fin de que éstos satisfagan las demandas poblacionales en conjunto y de una manera ordenada, creando un sistema en el cual se intercambie información política, administrativa y social acerca de los recursos que conciernen a los gobiernos: "...un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro de un sistema federal..." (William, 1960: 3).

Las relaciones intergubernamentales se dan de forma directa en el sistema federal, donde no sólo son entre órdenes de gobierno establecidos, sino también entre las diferentes dependencias institucionales de cada orden de gobierno. Este elemento

es básico para que un sistema federalista arroje resultados de una manera eficaz y eficiente a sus pobladores.

En México las relaciones intergubernamentales tenderán hacia un desarrollo con una jerarquía vertical, existirán bajo designaciones y decisiones de carácter centralizador, en el gobierno federal o estatal dictaminarán la forma de hacer las cosas y los órdenes de gobierno locales deberán acatar, dejando de lado el carácter autónomo de cada orden.

En el Estado federal mexicano existe una pluralidad de organizaciones las cuales cuentan con una gran variedad de programas, implicando una mayor movilidad de recursos e información que tiende de manera directa a la puesta en práctica de las relaciones intergubernamentales de manera autónoma o centralizada.

El federalismo mexicano no ha pasado por una consolidación real, con el pasar de los jefes del ejecutivo nacional se han modificado las políticas gubernamentales a tal grado que, en cada cambio sexenal se han impuesto nuevas políticas, ya sea desde el aspecto de descentralizar o centralizar.

Derivado de lo anterior, se debe analizar la dependencia de los gobiernos locales y municipales del federal; donde se establece una relación sin autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Se destaca la delegación de responsabilidades, lo que obedece a lo establecido por un sistema, denominado como el quehacer de la administración pública.

A pesar de contar con una autonomía en lo teórico, en la práctica se da una dependencia total hacia las designaciones nacionales lo cual puede apuntar a una recentralización de la administración pública.

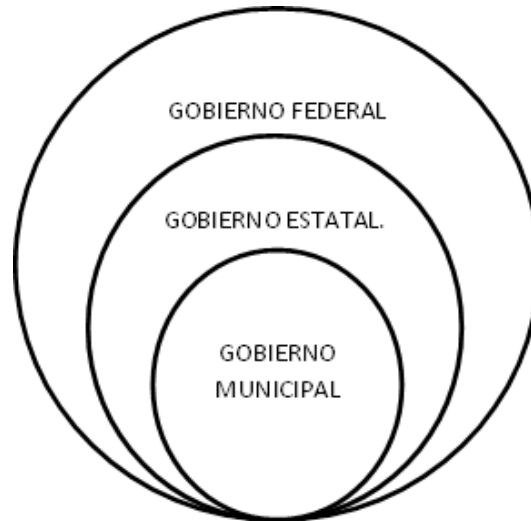
Se debe comprender que el mismo sistema federalista tiene diferentes vertientes y formas de aplicarse al entorno, retomando los modelos de Wright (1978) respecto a las relaciones nacionales, estatales y locales, podemos identificar el caso mexicano en el modelo de autoridad inclusiva en el cual:

...el gobierno nacional desea expandir su proporción de poder en relación con los estados y localidades. Son posibles son estrategias: una reduce los

diversos poderes de los estados o localidades o ambos; la otra aumenta el círculo del gobierno nacional ensanchando o no los círculos estatales y/o locales... (Wright, 1978: 109-110).

En los últimos años se ha dado a través de la federalización de funciones una expansión del gobierno federal hacia los locales y municipales, en el cual además de una centralización fiscal de “transferencias de ayuda asistencial” (Wright, 1978); también existe un manejo político-administrativo en las esferas locales, identificándose el siguiente modelo de federalismo y relaciones intergubernamentales:

**Diagrama 1 Modelo de autoridad inclusiva en México**



Fuente: Elaboración personal con base en: Wright, “Para entender las relaciones intergubernamentales”; 1978, p. 105.

Comienza desde una cuestión de recursos económicos; los municipios como unidades administrativas de los estados dependen del presupuesto de éstos y de la federación; a su vez los estados dependen de los recursos del orden federal, estableciendo el sistema federal centralizado-coactivo-prefectoral, por lo que a los estados de la federación no se les considera autónomos, sino como unidades administrativas de la federación.

Lo anterior y en conjunto con la federalización de funciones que se ha limitado la capacidad de acción de las entidades federativas y municipios, delegándolos a

células administrativas del gobierno federal las cuales imitan las políticas públicas y acatan las normas, reglamentos y acciones de éstas impuestas por el orden federal.

El gobierno federal desde el año 2012 ha implementado una serie de acciones las cuales refieren a una recentralización de la administración pública en el país. Las cuestiones administrativas están centralizadas en las secretarías del ejecutivo federal, en el cual se desenvuelve un mando único; es perceptible que legalmente los gobiernos locales y municipales gozan de libertades, pero a su vez legalmente están obligados a informar de las acciones administrativas del gobierno federal.

Esto explica la relación del modelo de autoridad inclusiva en México (Diagrama 1) el orden federal con la federalización de funciones ha absorbido la relación bilateral que tenía con los estados y los ha convertido en sus dependientes; los estados y municipios se encuentran dentro de la esfera del orden federal acatando las normas y acciones que éste impone.

Lo importante para efectos de la presente es el impacto en la administración pública mexicana. Algunos ejemplos que se pueden tomar en cuanto a la recentralización paulatina en la administración pública mexicana son: la tentativa creación de un mando policiaco único desaparece los mandos policiales estatales y municipales, para quedar al frente el orden federal. El Instituto Nacional Electoral, quien puede manejar a los institutos electorales estatales y su mismo manejo administrativo.

En el caso del actuar del municipio se percibe más reducido, no solo en cuanto a la limitación por parte de las entidades federativas, sino que es vigilado por las instituciones federales del ¿cómo? y ¿por qué?, en el uso de sus recursos, sucumbiendo a la centralización del mismo derecho, donde si no acata lo establecido es multado por medio de una reducción de aportaciones.

La vigilancia hacia los gobiernos estatales y municipales marca una pauta impositiva y limitadora en el uso de recursos por parte de estos. Se ha experimentado en los últimos años una recentralización parcial y paralela respecto a los gobiernos locales y municipales, en el cual la toma de decisiones y el actuar



de los mismos son vigilados, por las nuevas instituciones federales o por las secretarías gubernamentales, las cuales expiden reglamentos a los que se tienen que apegar para un “buen funcionamiento administrativo”.

Un primer acercamiento de cómo se desarrollan las relaciones intergubernamentales, lleva a una dicotomía con los regímenes federalistas; analizando que en el caso mexicano no se cierra hacia una centralización total, estas relaciones siguen, pero no de manera horizontal, sino que se dan de forma vertical y es el gobierno federal quien delega responsabilidades parciales a los otros dos órdenes de gobierno.

Con este panorama las relaciones intergubernamentales no se fijan en un sistema de retroalimentación, sino en una delegación vertical en la cual solo se designan tareas específicas para los órdenes de gobierno local, la colaboración entre los tres órdenes de gobierno es prácticamente nula y refuerza un eje de relaciones de “arriba hacia abajo”, en el cual imperan decisiones inapelables por el gobierno federal.

La correlación intergubernamental en México no es planteada por completo debido a la falta de consolidación real del sistema federal, así como las políticas que prevalecen de acuerdo con el mandatario en turno. Las relaciones intergubernamentales se verán afectadas o beneficiadas, de acuerdo con las políticas y acuerdos que tomen los tres órdenes de gobierno.

Tanto el federalismo, como las relaciones intergubernamentales son estructuras complejas, en las que intervienen factores políticos, administrativos y legales, los cuales se deslindan en las diferentes particularidades de cada estado de la unión. Es necesario un análisis del caso mexicano en el que se atraiga la idea del federalismo como un sistema que implica un proceso de construcción institucional y político donde los actores políticos, las instituciones y la distribución de recursos sean considerados relevantes o tema central

El progreso de las relaciones intergubernamentales siempre dependerá de la manera en que se establezca el orden federal del país, ya sea hacia una

centralización o una descentralización. Depende de la capacidad de los estados para crear una autonomía propia, sentando las bases para dictaminar el camino a seguir por la administración pública.

Para finalizar este capítulo, se considera al federalismo mexicano como un sistema proactivo, prefectoral y centralizado, el cual parte del centralismo debido a la carga histórica del mismo. Si bien, la CPEUM en su normatividad, busca y ejerce un balance de poder entre los tres órdenes gubernamentales de México, a través del avance del tiempo y de nuevas normatividades impuestas, se ha perdido la razón de ser de las entidades federativas y los municipios.

Lo anterior ha implicado que el gobierno federal pase a re-centralizar las funciones que, en su momento, eran propias de las entidades federativas y los municipios, ejerciendo solo una coordinación y no colaboración entre los órdenes gubernamentales y sus administraciones.

## **Capítulo 3 Desigualdad**

La desigualdad es considerada como una problemática multifactorial e interdisciplinaria, la cual puede analizarse desde diferentes perspectivas, tales como histórica, social, económica, administrativa, política, etc. Dicho problema social multifactorial implica que, hay que considerar el análisis de sus diferentes perspectivas para comprenderla.

En México se puede observar desde diversos enfoques: económico, conforme a la concentración de capital en ciertos estratos de la población; poblacional, donde no se ofrecen las mismas oportunidades a todos los mexicanos y gubernamental donde en la federación, en las entidades federativas y en sus municipios, existe la concentración administrativa hacia el orden federal.

### **A. La desigualdad como construcción social**

La construcción del concepto de desigualdad, para uso de la presente investigación, se abordará desde la problemática que ésta representa para México, y cómo es que se ha dejado de lado, priorizando otros conceptos solo con el fin de atacar las estadísticas sin mejorar el nivel y calidad de vida de los mexicanos.

#### **A.1 Los pilares de la desigualdad: sociología-economía**

Desde la perspectiva sociológica la desigualdad se basa en el contexto social donde se presenta una relación desigual entre los individuos, se considera que “la sociedad no es actualmente en todos sus espacios igualitaria y por tanto el resultado de la propia estructura hay latente una desigualdad estructural” (Soler y Pulido, 2009: 24).

La desigualdad desde la perspectiva sociológica es una construcción dependiente del observador que compara las relaciones desiguales entre los individuos. Desde lo sociológico es necesario considerar las condiciones de desigualdad como subjetivas al análisis del investigador.

Posteriormente surge la relación de la economía como ciencia, por la necesidad de medición de la desigualdad apegada a los aspectos empíricos de los Estados, clases sociales, sociedades, concentración de capital, etc.; la economía estratifica

y cataloga la desigualdad, da propiedades de determinadas distribuciones a los pobladores, dividiendo el trabajo en capital y distribución (Noguera, 2004).

La desigualdad económica parte de dos problemáticas latentes con base en un análisis político-administrativo, primero la economía no considera las relaciones de desigualdad sociológicas como prioritarias, solo se refiere a la capacidad de distribución de capital entre la población:

...de las tendencias más dañinas para la economía sólida, la más seductora, y en mi opinión, la más venenosa es enfocarse a las cuestiones de la distribución... El potencial para mejorar la vida de las personas pobres mediante diferentes maneras de distribuir la producción actual no es nada comparado con el potencial aparentemente ilimitado de incrementar la producción (Lucas en Atkinson, 2015: 34).

La economía moderna considera a la distribución y diferencia como instrumentos fundamentales de la medición de la desigualdad en la población, sin embargo, éstos han llegado a ser el punto único tocado por los economistas.

La segunda problemática se basa en la economía como la primera ciencia que mide y cataloga las cuestiones de desigualdad, no considera las relaciones sociales dejando “la heterogeneidad de la económica moderna” (Solow en Atkinson, 2015: 35) esto la convierte en excluyente de los múltiples actores y factores que genera la desigualdad, cerrándola a datos estadísticos, coeficientes, distribución, acumulación, etcétera.

Por su parte la ciencia política y la administración pública deben hacer su labor al relacionar los factores sociológicos, económicos y políticos en un análisis de la problemática que genera la desigualdad en los estados.

## **A.2 La construcción del concepto desigualdad**

La desigualdad se describe como una construcción que parte de las diferencias, éstas se deben específicamente a la capacidad de oportunidades que tiene una persona en una estructura social; por ejemplo, tenemos dos individuos con características biológicas diferentes, el individuo A es rubio, mientras que el B es castaño, esto implica una diferencia biológica, pero no es desigualdad.

Sin embargo, el individuo A crece por debajo de la línea de bienestar social de su país, es decir en pobreza, mientras que el B crece sobre la línea de bienestar, esto implica que el individuo B, tendrá una mayor capacidad económica la cual resulta en mejores condiciones y calidad de vida, mientras que el individuo A tendrá que esforzarse más por alcanzar dichas condiciones.

Se considera a la desigualdad como una construcción social, que es resultado de las condiciones de población en desventaja (Noguera, 2004). En eso consiste la desigualdad donde cierto estrato de la población de un Estado se encuentra en desventaja, tanto en oportunidades, economía, educación, poder, situación laboral, seguridad social, de hogar y alimentaria:

Por desigualdades es mejor entender no cualquier diferencia entre cargos y posiciones sino diferencias en los beneficios y cargas vinculados directa o indirectamente a ellos, tales como prestigio o riqueza, o sujeción a imposición fiscal y a servicios obligatorios. Los que toman parte de un juego no protestan porque haya diferentes posiciones, tales como portero, defensa o delanteros, ni porque existan ciudadanos de un país pondrán reparos a que existan los diferentes cargos públicos, tales como presidente, senador, gobernador y demás. No es en diferencia de este tipo en las que normalmente pensamos como desigualdades, sino más bien en diferencias en la distribución resultante, que una práctica establece o hace posible, de las cosas que hombre se esfuerzan por alcanzar o por evitar (Rawls, 1958; 80-81).

La desigualdad para las ciencias sociales es una construcción donde se dota a los individuos de recursos y a otros se priva o no da oportunidades de acceso.

La desigualdad será una base de diferencias en asignación social o institucional, que le dará mayores o menores oportunidades, las condiciones de vida de uno o varios individuos; dicha oportunidad o limitación es el fundamento de la libertad y calidad de vida de los individuos.

### **A.3 Enfoque político-administrativo de la desigualdad**

Desde la perspectiva de la ciencia política y la administración pública, la desigualdad tiene una carga valorativa con diferentes parámetros para analizar desde dos vertientes: de oportunidad o de resultado.

Los factores de oportunidad en la desigualdad como construcción política y administrativa son relacionales y comparativos; desde la condición en el que nace

el individuo, los biológicos (sexo-género), origen étnico, condiciones socioeconómicas, condiciones culturales, etcétera:

...los determinantes de los resultados económicos están separados a los que se deben “circunstancias”, que están más allá del control personal como los antecedentes de familia... La igualdad de oportunidad se alcanza cuando las primeras variables –circunstancias- no juegan ningún papel en el resultado final. (Tawney, 1964: 46-47).

Implica una condición con lo que nace el individuo, el ambiente del que se rodea, factores sociales, económicos, culturales y políticos; ejemplo: nacen dos individuos exactamente iguales, uno nace en el estado de Guerrero en una comunidad de alto rezago social y el otro nace en la Ciudad de México en un zona de nulo rezago social, a pesar de contar con las mismas habilidades y capacidades, sus entornos son diferentes y en consecuencia las oportunidades de desarrollo y calidad de vida también.

El ejemplo anterior es una desigualdad de oportunidad, en el cual el individuo se ve limitado por el ambiente en el que se desarrolla, convirtiéndose en un problema real para los Estados, principalmente en México y muchas veces confundido con la problemática de pobreza.

En cuanto a la desigualdad de resultado se abordan problemáticas aún más complejas que en la de oportunidad. La desigualdad de resultado se debe principalmente a una clara deficiencia en la distribución de la riqueza de un país, influyendo factores macroeconómicos influenciados por la globalización, salario mínimo, educación universal, acceso a servicios, etcétera. Se refiere a la igualdad de condiciones que experimentan los individuos en su desarrollo a fin de tener una mejor calidad de vida. Los dos tipos de desigualdad Atkinson (2015) los resume:

La desigualdad de oportunidad es esencialmente un concepto *ex ante* – todas las personas debieron tener un punto de partida igual-, mientras que gran parte de la actividad redistributiva se ocupa de los resultados *ex post*: desigualdad de resultado (Atkinson, 2015: 26).

En este punto radica la resolución del problema de desigualdad en los Estados. Tanto la desigualdad de resultado como la de oportunidad están relacionadas en un círculo constante (Diagrama 2).

Los gobiernos deben resolver los problemas de desigualdad de resultado, para mejorar las condiciones de vida de los pobladores y en consecuencia abatir la desigualdad de oportunidades, “si estamos preocupados por la igualdad de oportunidad del futuro, es necesario que estemos preocupados por la desigualdad de resultado hoy” (Atkinson, 2015: 28):

**Diagrama 2 Círculo de la desigualdad**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de Atkinson (2015) y Towney (1964).

La conjunción de la desigualdad de oportunidades y de resultados genera la desigualdad social medible en la ciencia política y la administración pública. Los gobiernos de los tres órdenes de gobierno deben abocarse a la mejora de la calidad de vida; sin embargo, dichas acciones no se han llevado a cabo, se ha desviado el camino a solo la lucha contra la pobreza centrándose en indicadores estadísticos, que lejos de mejorar las condiciones de vida de los individuos, simplemente mejoran la estadística de análisis.

La relación entre la desigualdad, las condiciones sociales y las acciones político-administrativas de un Estado permiten focalizar la ventaja o la desventaja que aportan los gobiernos hacia la ciudadanía; resalta las condiciones entre los diferentes actores y las clases sociales, generando un análisis profundo a la estructura de funcionamiento:

Con el término 'social' incorporamos no solo las desigualdades derivadas de las relaciones o estructuras socioeconómicas, sino todas las 'relaciones sociales': las de dominación, que imponen subordinación, así como las que denotan reciprocidad o cooperación. Las tres desigualdades 'sociales' fundamentales son la socioeconómica, la de sexo y la nacional o étnica, con las correspondientes relaciones de poder o autoridad. Las tres y su interrelación son relevantes para la conformación de la estructura social, que se ve atravesada por ellas. (Antón, 2013: <http://cort.as/-AaLO>)

La desigualdad social genera condiciones de desventaja en cuanto a las oportunidades (sexo, origen étnico, cultura), y en cuanto a resultados (estatus socioeconómico), esto radica en las relaciones de poder presentes en el Estado considerando a los actores de la sociedad y el sistema político donde se desenvuelve, explicando que, no será la misma ponderación de desigualdad de un país latinoamericano a uno europeo, o de un estado del norte de México a uno del centro. Esto es resultado de relaciones sociales de poder que resultan de cooperación, coordinación o reciprocidad para generar igualdad de oportunidades para los habitantes del Estado.

### **B. Desigualdad y pobreza ¿El mismo problema?**

La concepción de desigualdad tiene diversas relaciones con otros problemas sociales que le corresponden a un Estado. Se debe plantear que la pobreza nace de la desigualdad de oportunidades que tienen los pobladores en un Estado y es resultado indirecto de la misma. Es necesario basar el concepto de pobreza, así como las similitudes y diferencias que ésta implica con la desigualdad, a fin de que se delimiten las fronteras conceptuales de la acción de los gobiernos a la solución de ambas problemáticas.



El concepto de pobreza parte de una construcción de acuerdo con los diversos factores que afectan el entorno de los ciudadanos, se relaciona directamente con la mejora de las condiciones económicas de un país. Para poder analizar el concepto de pobreza no es posible concebirla como una definición específica, ni englobarla a condiciones específicas de desarrollo en los Estados.

Es necesario comprender el concepto de pobreza desde la diversidad de significados que implica. La construcción del concepto es constante y responde a las circunstancias y tiempos en los que se desarrolla, con ello se puede asistir a la siguiente afirmación:

Los debates sobre la pobreza han estado encapsulados por un formalismo académico artificial, el cual ha insistido en que debe existir un núcleo común de significado. Así se tomaron ejemplos de usos contradictorios de términos que demostrarían que algunos eran “correctos” mientras que otros eran “erróneos” y que el desacuerdo estaba basado, no en una diferencia de interpretación o de contenidos, sino en la imposibilidad de comprender la naturaleza del problema (Spiker, 2007: 291-292).

Una definición de pobreza requiere comprensión de las circunstancias en las que será estudiada. Implica un análisis de causas, circunstancias y consecuencias para poder generar una propuesta del caso estudiado y aportar mayores acepciones empíricas en la construcción del mismo concepto.

En un primer acercamiento a la construcción de la pobreza como problema social se hace referencia a la carencia de recursos para el bienestar del individuo, “la pobreza consiste en un núcleo de necesidades básicas y en un conjunto de otras necesidades que cambian en el tiempo y en el espacio” (George, 1988: 208).

El constructo más básico en el concepto de pobreza hace referencia a las carencias materiales básicas que requiere un individuo para un desarrollo humano pleno; lleva consigo una relación con las condiciones sociales, políticas y económicas en las que se desenvuelve el mismo, esto responde a un sistema político, gubernamental y administrativo en los cuales al no tener la capacidad suficiente de satisfacer las necesidades del individuo lo privan de éstas, llevando el concepto de pobreza a otro dimensionamiento.

La pobreza desde una perspectiva de carencia material para el individuo está limitada a la capacidad de ingreso de este, haciendo referencia a la pobreza de una manera unidimensional: “se relaciona el ingreso que una persona percibe con su bienestar social, es decir, la posibilidad que tiene para adquirir los productos básicos” (Zúñiga y Ocampo, 2014: 63).

La falta de capacidad del individuo para generar ingresos y satisfacer sus necesidades es considerada pobreza; sin embargo, las condiciones donde se desenvuelve influyen en la situación de desigualdad de una persona, tomando en cuenta a los sistemas estatales, administrativos, económicos, sociales y privados como fundamentales en la capacidad adquisitiva del individuo.

Al existir actores sociales que influyen en el desarrollo del individuo la privación de ciertas necesidades básicas dentro de un sistema estatal será una constante en su población. Esto trasciende a un complejo sistema de necesidades llevando el concepto de pobreza a otro nivel: “La pobreza no se limita a una dimensión, como por ejemplo el ingreso; se manifiesta en todas las dimensiones de la vida como la vivienda, la educación y la salud” (Deleeck, 1992: 3).

El concepto de pobreza ha evolucionado de acuerdo con las condiciones de tiempo y espacio, así como al desarrollo humano, por ejemplo, no se podría hablar de pobreza tecnológica o falta de acceso a las comunicaciones en los años 50's, cuando en nuestros días el acceso a tecnologías de la información e Internet es básico y se considera como un derecho humano (Spicker, 2009).

La pobreza no solo se limita a la capacidad de ingreso de los individuos, sino que se ramifica en diversas necesidades y circunstancias en las cuales se debe garantizar el desarrollo humano; en el año de 1995 la Organización de las Naciones Unidas da una reconceptualización de la pobreza no solo como un agente económico, sino como una serie de necesidades básicas a satisfacer:

La condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios (ONU, 1995: 57).

Llevando el concepto de pobreza a una revalorización no sólo en lo económico, sino también en la prestación de servicios básicos de salud y educación consideradas responsabilidades básicas de los Estados y sus gobiernos. La complementación del concepto pobreza implica aspectos de acceso a servicios, ampliando el término, corresponde hacer un paréntesis en cuanto a los aspectos sociales que ésta abarca.

Se considera las clases sociales como condicionantes de las circunstancias de los individuos; dicha estructura establece una jerarquía vertical en la cual las personas en condiciones de pobreza se encuentran en la base de la pirámide social. Las personas en situación de pobreza generan una dependencia hacia el sistema de asistencia del estado en el cual se puede acotar la siguiente:

La pobreza, en términos sociológicos, refiere no tanto a las personas con bajos ingresos sino a aquellos que son dependientes: La persona pobre, sociológicamente hablando, es el individuo que recibe asistencia porque carece de medios de subsistencia (Simmel en Spiker, 2009; 297).

El redimensionamiento de la pobreza se explica no solo en cuestiones económicas, sino también en las condiciones del sistema donde se desarrollan, así como la influencia de diversos agentes generan hacia los individuos la dificultad de desarrollarse y progresar generando que éstos se hagan en mayor medida necesitados de los apoyos sociales de los gobiernos, generando en consecuencia mayor desigualdad.

En dicha cuestión y abriendo cada vez más el concepto de pobreza ésta se ramificará y dividirá en ciertas condicionantes específicas a las cuales los individuos sean capaces de acceder, se analizan dos realidades sociales de la pobreza (Spicker, 2009):

- Aquella que es limitada y mantiene a los individuos hasta cierto punto en un estado de acceso a la satisfacción de sus necesidades biológicas básicas y la satisfacción de salud y educación.
- Y la pobreza extrema en la cual los individuos viven en un estado crónico de necesidad, para satisfacer las necesidades más básicas como comer y tener acceso a agua.

La pobreza es un concepto que se construye de acuerdo con las condiciones que viven los individuos y los Estados al tratar de combatirla; no se puede considerar como un concepto cerrado, sino como una construcción de realidades que varían con los sistemas estatales y actores que se desarrollan, por lo que la tarea básica del estado es tratar de abatirla a través de acciones de desarrollo social en beneficio de sus ciudadanos.

En este punto la pobreza es la consecuencia de la desigualdad de oportunidades se debe analizar dicha relación, como una lucha en contra de indicadores estadísticos y no una mejora real a la calidad de vida, y que esto concluye en una desigualdad por resultados, regresando al círculo vicioso del diagrama dos.

El ejemplo antes citado de los dos individuos que nacen en estados diferentes de la República Mexicana, evidencia la problemática de los gobiernos al solo dedicarse a abatir la pobreza; si bien el individuo nacido en la zona de alto rezago social de Guerrero se ve beneficiado con programas sociales gubernamentales a fin de mejorar, su vivienda, acceso a servicios básicos, de salud y educacionales, las oportunidades brindadas a éste se ven limitadas por factores económicos, en el cual solo mejora sus condiciones de vida, pero no la oportunidad para mejorar su calidad de vida.

Dichos programas “sociales” se centran en cubrir las necesidades básicas, enfocados a problemas de pobreza económica lineal y el cumplimiento básico de metas educacionales y de salud, quedando el individuo relegado a conformarse en ese estándar asistencialista.

La distinción entre ambos conceptos es que la desigualdad se enfocará no solo a cumplir con datos estadísticos sino a la calidad de vida de los individuos, regresando al ejemplo del individuo de Guerrero, atacando la desigualdad este vislumbra una mejor calidad de vida equiparada a la del poblador de la Ciudad de México.

Tenemos que ver a nuestras sociedades como un todo y reconocer que existen importantes interconexiones: la economía tiende a omitir o a subestimar cualquier interdependencia entre las fortunas económicas de los individuos...Lo que sucede en el nivel más alto de distribución afecta a los que se encuentran en la parte inferior...lo que las personas ricas mediativas

denominan el problema de la pobreza, las personas mediativas pobres lo llaman con igual justicia un problema de riquezas (Atkinson, 2015: 47).

En deducción con la cita anterior las acciones de los gobiernos no solo deben centrarse al ataque de la pobreza como un problema económico, sino a fundamentar a la desigualdad como un problema cíclico del cual la pobreza es un resultado. El sustento del presente trabajo es que se enfoquen las acciones gubernamentales no solamente a erradicar la pobreza, sino también a generar mayor igualdad en México.

### **C. El papel del desarrollo contra la desigualdad**

La acción del Estado en la mejora de la calidad de vida de sus pobladores comienza por la concepción de desarrollo, mejorando ciertas circunstancias de la vida diaria de los pobladores. Siendo el mayor objetivo del Estado el conformar el concepto de desarrollo hacia el impulso de su población en busca de una mejor calidad de vida, dicho concepto tuvo que evolucionar del lado con las instituciones estatales para abarcar diferentes áreas y variables de acción.

La concepción de desarrollo por parte del Estado comenzó después de la Segunda Guerra Mundial en el cual se le otorgaban al concepto acepciones económicas en las cuales “el Estado asumió el papel de liderazgo en el proceso de industrialización con el fin de acelerar el ritmo de desarrollo, asignando recursos para la inversión y creando empresas públicas” (Carrera, 2015: 40). La visión del binomio de economía y desarrollo perduró, pues se conceptuaba que una buena macro y microeconomía tenía un impulso hacia la población y una mejora de las condiciones de vida.

Es en los años setenta en el cual se da un redimensionamiento del concepto, ya no se toma la medición del ingreso como factor de desarrollo en la población, sino que se empiezan a incluir diversas variables de “necesidades básicas” para la población. La inclusión de las necesidades básicas trajo consigo más variables y factores a determinar observando cuestiones como capital humano y educación:

Un proceso de expansión de las libertades reales que disfruta la gente. Al centrar su atención en las libertades humanas, este enfoque contrasta con perspectivas más estrechas sobre el desarrollo, como las que lo identifican con el crecimiento del producto nacional bruto (PNB), el incremento de los ingresos

personales, la industrialización, el avance tecnológico o la modernización social (Sen, 2000: 15).

De lo anterior se define al desarrollo como un factor determinante en el que hacer del Estado, éste será la contra parte de la desigualdad, fomentará una mejora en cuanto a igualdad de circunstancias de cada individuo tanto de oportunidades como de resultados.

La administración pública dividirá en áreas específicas las acciones en materia de desarrollo; a nivel internacional para la proyección y competitividad del Estado, en donde la rama principal es la económica y hacia el interior se fijará en la igualdad de oportunidades a través de la mejora de la calidad de vida de los pobladores, influenciando no solo lo económico, sino lo social y cultural.

El Estado se verá como un regulador y guía a través de políticas públicas y programas sociales que gestionen la mejoría de las condiciones humanas a través de diversos procesos específicos. La relación que existe entre el desarrollo y lo social ha sido una construcción de mejora constante, en la cual lo social toma un papel fundamental en la prosperidad de un Estado, tanto al exterior como al interior de este; con la construcción de diversas variables y actores el desarrollo social se define como:

Un proceso para crear una vida mejor a través de la expansión de un complejo conjunto de condiciones en las que se vinculan variables ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas. Significa que se satisfagan necesidades básicas como comida, un lugar seguro donde vivir, servicios accesibles para todos, y ser tratado con respecto y dignidad (Peet y Hartwick en Carrera, 2015: 42).

El desarrollo social se enfrentará a diferentes factores por parte del mismo Estado que lo limitarán y detendrán, considerando a dichos factores como “mecanismos de desigualdad” (Piketty, 2008: 10). Teniendo como factor determinante el sistema neoliberal y el sistema de libre mercado, deja de lado el fomento a la igualdad e impulsa la acumulación de capital de acuerdo con las condiciones competitivas de cada individuo haciendo cada vez mayor la brecha social.

Esto orilla a los Estados a crear sistemas de acción que fomenten la igualdad social o por lo menos la dignificación de las condiciones de vida de diferentes estratos de sus sociedades.

En cuanto al desarrollo social del Estado se podrá analizar la zonificación geográfica de desarrollo de acuerdo con las condiciones geopolíticas sobre las condiciones de vida de la población. Esto también pone a consideración el impulso de los órdenes locales como agentes determinantes en la mejora de las condiciones de vida poblacionales y el impulso a generar competitividad ante al ámbito.

El concepto de desarrollo social establece aspectos que se refieren puntualmente al capital humano y económico. Este es el referente a una estructura de clases sociales organizadas de acuerdo con las condiciones económicas y accesos a ciertos servicios los cuales influyen en su calidad de vida y bienestar social: “Un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico” (Midgley, 1995: 8)

Las condiciones de los procesos económicos y el acceso servicios determinarán la calidad de vida de un individuo; considerando al “bienestar social” como todos aquellos factores que favorecen a la plenitud de las necesidades humanas, las cuales den paso a una satisfacción. En teoría si el individuo, familia o sociedad cuentan con un bienestar social, se dará por entendido entonces que sus necesidades básicas están satisfechas y pueden gozar de plenitud en la vida, y a una igualdad de oportunidad.

El desarrollo y bienestar social en lo práctico lleva a una complejidad mayor, ya que influyen factores tan particulares y específicos como cada individuo. Se pueden establecer indicadores acerca de un bienestar social generalizado, no obstante, es difícil considerar un bienestar social en la realidad debido a la misma naturaleza humana.

Articulados los conceptos de desarrollo social y bienestar social, se debe acotar lo que significa el mismo desarrollo a nivel internacional, ya que diversas instituciones, concebirán ciertos estándares deseables para las características específicas de

cada país tomando como base el concepto de desigualdad para considerar las condiciones de un desarrollo social pleno.

#### **D. El Desarrollo Humano**

Para considerar la existencia de desarrollo social y desigualdad en los Estados es necesario comprender el concepto de desarrollo humano en el cual subyacen ciertas problemáticas, ya que éste forma parte de la concepción de lo social y la mejora de la calidad de vida definiéndolo como:

...la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus intereses y necesidades... (SEDESOL, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: 15).

El desarrollo humano procura que los individuos tengan un mejor modo de vida y que éstos se sientan plenamente productivos y útiles de acuerdo con sus intereses personales y a sus necesidades específicas. A pesar de que el desarrollo social actúe de manera coordinada con la economía en un modelo neoliberal estableciendo parámetros generales de medición de la pobreza y desarrollo, no se debe olvidar ese aspecto humano, el cual brinda identidad no solo al individuo sino al mismo Estado donde éste se desenvuelve.

El desarrollo humano debería ser un factor determinante en la aplicación de los programas sociales, este no solo ofrecerá una distinción al individuo en sus facultades particulares, sino que incentivará a éstos a mejorar su calidad de vida dejando de lado esa necesidad de programas asistencialistas.

De esta forma se abriría la posibilidad a un desarrollo real en el cual el individuo pueda sentirse pleno de su actuar en la sociedad, estableciendo así lo siguiente: “Los derechos económicos, sociales y culturales, debidos a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.” (CNDH, 2017: <http://www.cndh.org.mx/>)

Actualmente el Estado no puede ser consolidado únicamente con una base de derecho, sino que debe pasar a un siguiente nivel en el cual debe proveer las herramientas necesarias para la plena satisfacción de las necesidades de sus



pobladores, sin caer en el asistencialismo. Siendo que las políticas sociales emprendidas por el Estado deben sumar una igualdad de oportunidades para cada poblador.

Esto deber ser necesario para generar una planificación a largo plazo, en cuanto a la ejecución de políticas sociales de acuerdo con las necesidades y capacidades de cada comunidad, generando así nuevas generaciones de ciudadanos capaces de mantener y crear un nivel de vida digno; resulta decisivo romper el ciclo de desigualdad de oportunidades y resultados para alcanzar dichas metas.

### **E. Desigualdad y su construcción internacional**

La relación de los conceptos de desigualdad y desarrollo debe considerar factores contruidos a través de su ciudadanía, instituciones y acciones a fin de incrementar el nivel de vida de sus pobladores. La desigualdad en consecuencia es un problema internacional constante en la cual se debe llegar a acuerdos y funciones para abatirla de manera particular en cada Estado.

La estructuración de la función social de los Estados pasa a ser básica en el año de 1995 con la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social organizada por la Organización de las Naciones Unidas en Copenhague. Teniendo como finalidad “reconocer la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad y dar la máxima prioridad a esos objetivos en la hora actual y en el siglo XXI” (Informe De La Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social, 1995: 5).

Se da el primer paso a priorizar la acción social en las agendas gubernamentales, hacia la mejora de las condiciones globales en cuanto a pobreza, desempleo y marginación social de sus poblaciones. En dicho informe los países participantes se comprometían a tres ejes rectores:

1. La erradicación de la pobreza.
2. Promoción del pleno empleo.
3. Fomento de la integración social, especialmente a los grupos más desfavorecidos. (Informe De La Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social, 1995).

La cumbre marcó la pauta para que las políticas de los países no solo girarán en torno de un bienestar económico de los pobladores, sino que la acción gubernamental se fundamentará en torno de los individuos. Priorizando otros aspectos además del combate a la pobreza, planteaba también la dignificación del individuo y de garantizar aspectos en su vida desde un empleo estable y capacidad de una integración social; dejando de lado la dependencia asistencialista hacia los gobiernos.

Posteriormente, en el año 2000 la Cumbre de Desarrollo Social en Ginebra, Suiza retomaba los aspectos principales de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, en la cual se incluían nuevas iniciativas de acuerdo con el contexto internacional en cuanto a tiempo y espacio:

La elaboración de una estrategia internacional coordinada sobre el empleo; la creación de fuentes innovadoras de financiación pública y privada para los programas de desarrollo social y erradicación de la pobreza; la definición - por vez primera - de una meta mundial de reducir a la mitad la población que vive en pobreza extrema antes de fines de 2015 (Nuevas Iniciativas en pro del Desarrollo Social, 2000).

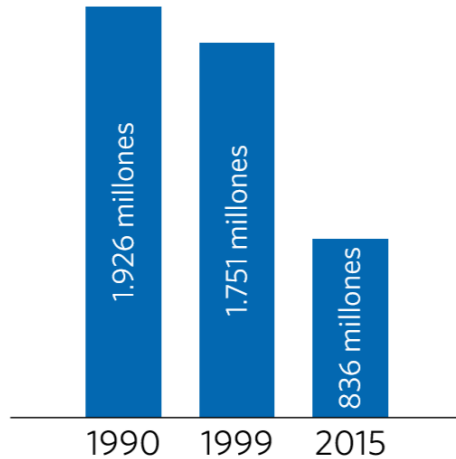
La acción de la Cumbre de Desarrollo Social fue la articulación, colaboración y coordinación de los países miembros en busca de solo la erradicación de la pobreza. Las conceptualizaciones de desigualdad y pobreza son separadas una vez más. Los Estados generaron un entramado aún más complejo en torno a la desigualdad, basado en modelos tales como programas y políticas públicas con una financiación gubernamental sustentada.

El Ciclo de desigualdad no ha sido uniforme en los diferentes países, debido a las realidades económicas, políticas y sociales tan diferentes que enfrenta cada uno de ellos. Resultado de las cumbres celebradas en 1995 y 2002 se creó la Comisión para el Desarrollo Social encargada de dar seguimiento a las acciones de desarrollo y desigualdad emprendidas por los Estados.

La agenda 2030 y los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (2015) crearon una meta para el año 2015 a fin de reducir la pobreza extrema en un 50% con lo cual se analizan los siguientes resultados generales:

*Gráfico 1 Pobreza extrema a nivel global*

## Personas que viven en pobreza extrema en el mundo



Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2015: 6

Como se analiza en el gráfico, el objetivo se cumplió reduciendo a la población en situación de pobreza extrema en 836 millones para el año 2015, destacando que el mayor avance sucedió a partir del año 2000; para llevar a cabo dicho estudio se regionalizó de acuerdo con continentes, resaltando que, para América Latina se redujo en un 66% a las personas en situación de pobreza extrema (Objetivos del Desarrollo del Milenio, 2015: 14).

Se considera como organismo internacional principal a la ONU debido a que los demás organismos internacionales se basan y contribuyen a las acciones emprendidas por esta. Si es que los datos estadísticos a nivel global son favorables siguen enfocados solo en la pobreza y no en sociedades más igualitarias.

Es necesario generar un análisis para cada Estado haciendo énfasis en sus particularidades, en el contexto mexicano se debe preguntar qué acciones se están llevando a cabo en materia de una sociedad más igualitaria, así como sus resultados.

Esto implica que, a partir de la priorización de la desigualdad como una problemática internacional, ésta se ha visto envuelta en un debate, pues se ha perdido en la lucha por erradicar la pobreza en lugar de generar condiciones de vida más igualitarias;

con este punto se refiere a que sólo se han atacado indicadores establecidos en mejora de condiciones de pobreza, y no se ha tratado la concentración de capital y la calidad de vida de las clases sociales de un Estado.

La capacidad de calidad de vida que ofrezca un Estado debe ser prioritaria, esto no solo debe ser sacar a la persona de la situación de pobreza, sino ofrecerle capacidades y acciones para que su calidad de vida mejore. Romper el ciclo de desigualdad de oportunidades y de resultado es prioridad.

## **Capítulo 4 “La desigualdad como resultado del federalismo centralizado en México”**

Analizada la teoría federal, así como el tipo de federalismo en México y el concepto de desigualdad, se llevará a cabo en el presente capítulo un análisis acerca de la relación del federalismo mexicano denominado coactivo prefectoral-centralizado respecto a la desigualdad entre los órdenes de gobierno. Esto responde a la necesidad de los órdenes locales hacia los poderes federales apegados a la norma impuesta para obtener ayuda a cambio.

El caso mexicano se refiere a la magnitud y variantes de las desigualdades entre estados y municipios con orden federal. Respecto a la desigualdad entre los pobladores se analizan acciones estatales en relación con el desarrollo social entre los órdenes de gobierno para la mejora de la calidad de vida.

Es necesario definir la relación de las políticas públicas generalizadas con las acciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, todas ellas encaminadas al desarrollo social e igualdad.

### **A. Desigualdad en México; ¿Entre quiénes?**

Es pertinente cuestionar ¿Qué relación existe entre la teoría federal y la desigualdad en un país?; para el caso mexicano se conjunta la relación de un federalismo coactivo prefectoral con influencias centralistas históricas, que genera, acciones de centralización administrativa.

Un ejemplo es la Ciudad de México que, comparada con cualquier otra entidad del país, es el centro de operaciones gubernamentales, económicas, culturales, educativas, artísticas, etcétera; y que, en comparación con otros estados de la república, que no cuentan con estos servicios públicos o los ofrecen con menor calidad por falta de presupuesto o profesionalización para implementarlos.

La relación de desigualdad entre los órdenes de gobierno mexicano se convierte en un factor clave. Se establece a partir de una relación de ingreso y capacidad económica de un hogar en el territorio de un estado, y vista desde la perspectiva político-administrativa se transforma en una condición de desigualdad social.

Desde la implementación del programa “Solidaridad” en el año de 1988, se perdió la perspectiva compleja entre una sociedad más igualitaria y un asistencialismo a las clases sociales marginadas. En el siguiente mapa se puede analizar el alcance del programa Solidaridad en 1992:

**Mapa 1 Gasto del Programa Solidaridad 1992**

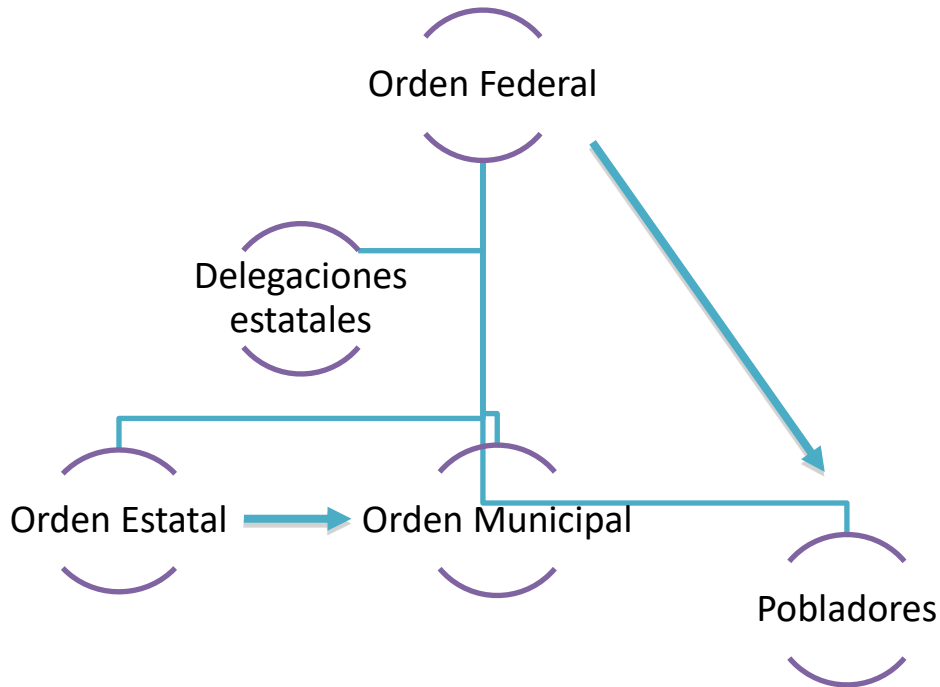


Fuente: Elaboración propia con base en Díaz-Cayeros, 1995: 60

En el mapa anterior la distribución de los recursos del programa Solidaridad no son repartidos de manera equitativa entre los estados, posiblemente respondiendo a cuestiones locales de los mismos. Dicha implantación deja ver la primera designación asistencialista con base en el modelo neoliberal, designado del gobierno federal en los órdenes locales.

La falta de focalización y colaboración de parte de los órdenes locales en las políticas públicas emprendidas por el gobierno federal desencadena una desigualdad regional, estatal y municipal. Esto repercute en la capacidad de acción de los mismos gobiernos locales y en consecuencia se refleja hacia su población:

**Diagrama 3 Acción de los órdenes en materia de desarrollo social**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo federal coactivo-prefectoral

En el diagrama anterior se propone el modelo federal coactivo prefectoral centralizado, el cual trasciende en el desarrollo social de México. Examina una designación de “arriba hacia abajo” en cuanto el emprendimiento de políticas públicas.

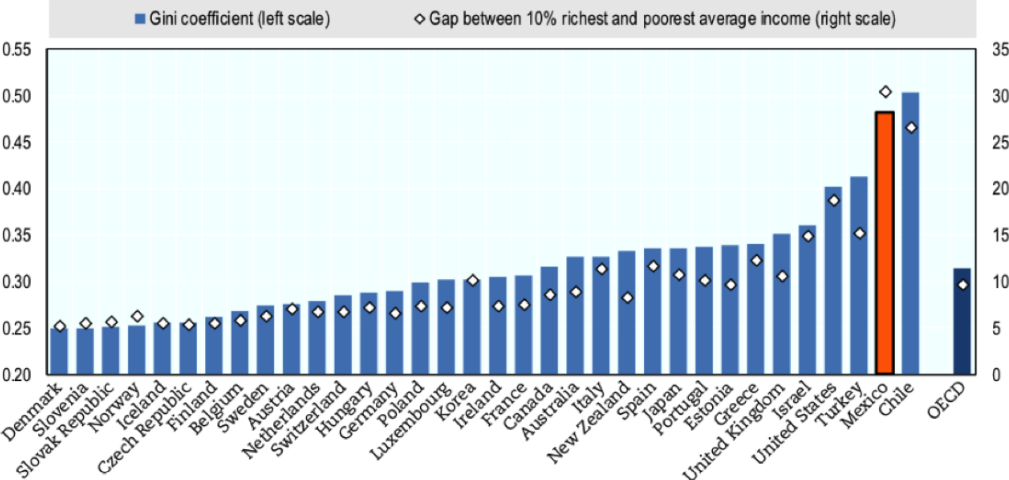
Se explica de la siguiente manera: el gobierno federal designa las acciones gubernamentales en materia de desarrollo social considerando políticas públicas enfocadas a la pobreza y el mejoramiento de datos estadísticos; posteriormente encomienda a sus delegaciones, así como a los gobiernos estatales y municipales para seguir las mismas políticas públicas a fin de que lleguen al individuo.

Se establecen cuatro variables cualitativas en las acciones encaminadas al desarrollo social en los órdenes gubernamentales: la primera es la distribución de competencias entre los órdenes. La segunda en cuanto a la distribución de la

riqueza y la desigualdad; tercera el sistema de recaudación fiscal y cuarta la heterogeneidad de los estados en relación con las políticas públicas emprendidas. Las variables mencionadas se analizan en los últimos cuatro apartados del presente capítulo.

Se sustenta que las cuatro variables resultan en una desigualdad regional la cual se desencadena como se menciona en el diagrama número tres en los pobladores. Estos cuatro factores que son base en la presente investigación generan que se considere a México como uno de los países más desiguales a nivel global según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

**Gráfico 2 Países con mayor desigualdad: OCDE 2017**



Fuente: <http://topmanagement.com.mx/por-que-reducir-la-desigualdad-nos-beneficia/>

El gráfico anterior muestra la medición del coeficiente de Gini que va desde el 0 que se considera mayor igualdad de ingresos entre los pobladores, mientras que 1 se considera que todo el ingreso va a una sola persona.

México como se analiza, se encuentra en los primeros lugares de desigualdad a consecuencia de las cuatro variables antes mencionadas. En los temas subsecuentes se consideran los factores que contribuyen a que dichas variables cualitativas se mantengan constantes en el país.



## **B. La desigualdad entre los órdenes de gobierno en México**

A la desigualdad social se le atribuyen problemas de pobreza, distribución de riqueza, tasa de empleo, tasa de salario mínimo, reparto de riqueza, precariedad laboral, pensiones y seguridad social, calidad de la vivienda, acceso a servicios de uso doméstico y de salud. Todos estos factores deben mejorar la calidad de vida de los pobladores conforme a sus necesidades de oportunidad, no a la de resultados, y es ahí donde radica una de las mayores problemáticas de la acción pública.

En lo que respecta a los capítulos uno y dos del presente, se fundamentan las relaciones de desigualdad entre los órdenes de gobierno. Se acota que éstas no parten de la CPEUM, sino de la federalización de funciones, a través de reglamentos y leyes. Por ello es conveniente mencionar que:

La igualdad de los dos órdenes sobre la que reposa el sistema con su consecuencia inevitable de posibilidad de conflictos entre los dos no debe entenderse en el sentido de que la realidad subyacente llamada “nación” se fracciona en las entidades federativas. El sistema federal no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar los poderes públicos... Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes. (Tena, 1996; 124).

Lo anterior se explica en la relación entre soberanía y autonomía. El federalismo les concede autonomía a los estados en cuanto a su orden interno, sin embargo, los limita en su soberanía, al momento de engendrar reglamentos y leyes generales aplicados por el gobierno federal.

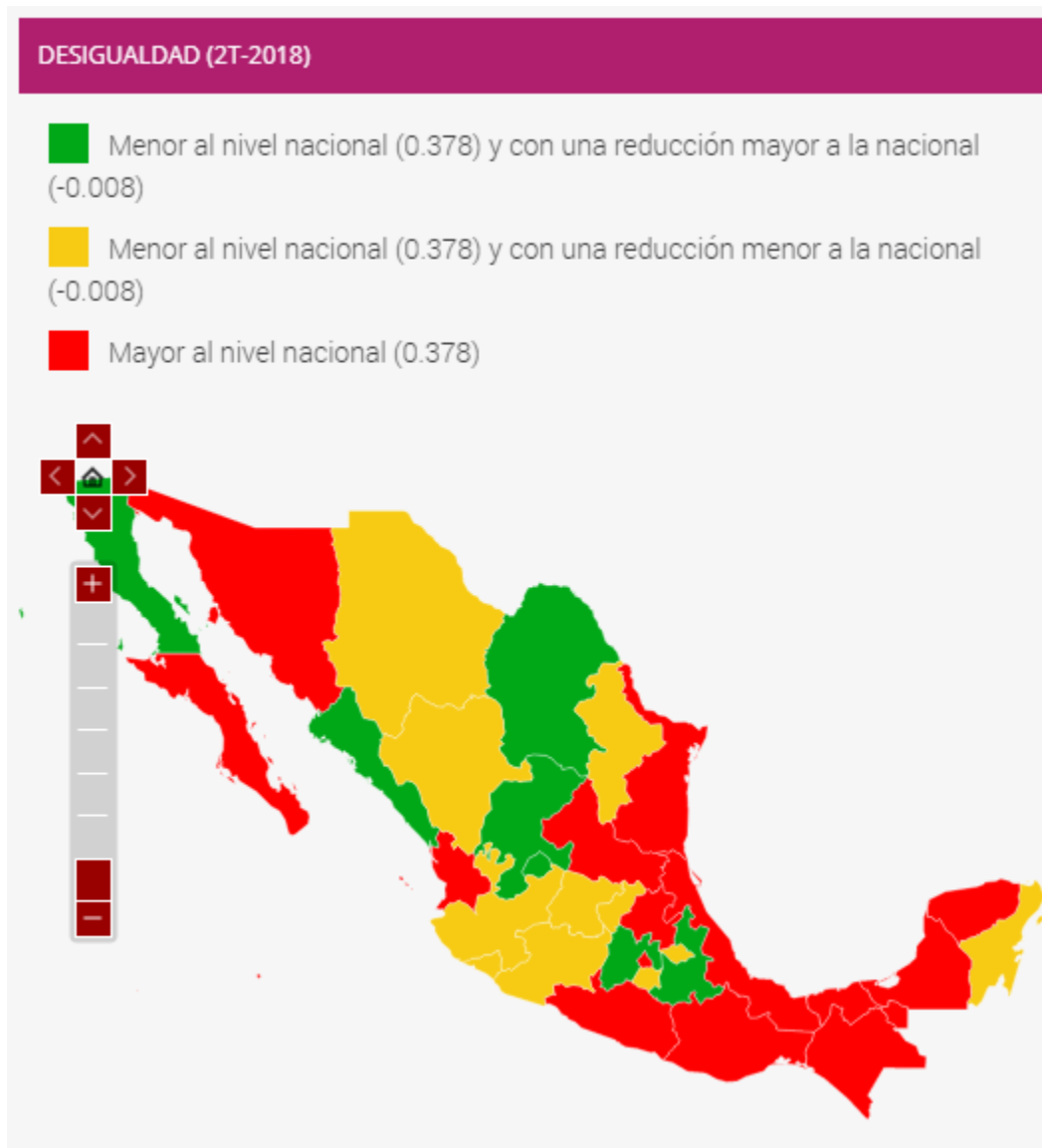
El gobierno federal ha vuelto más dependientes a los estados y municipios; si se analiza desde una perspectiva histórica los estados y municipios contaban con una autonomía y soberanía efectiva, que a través de la federalización de funciones la ha limitado a una autonomía en lo legal. El principio de la desigualdad entre los órdenes de gobierno parte de la estructura normativa jerárquica que se les ha impuesto a los estados.

Dichas acciones han dejado, que los sistemas fiscales, educativo, de salud, social, etcétera, dependan de la normatividad federal, haciendo que los estados y municipios no puedan adecuar políticas adecuadas a su realidad, a sus características culturales, poblacionales, sociales y geográficas, haciéndolos simples imitadores de políticas públicas generalizadas a todo el territorio mexicano.

Se ha considerado a la desigualdad como un problema multifactorial en el cual se debe aludir a la mejora de la calidad de vida, pero las políticas públicas implementadas no han podido dar resultado al contexto social del día a día, quedándose en mejoras de indicadores estadísticos.

Tomemos la situación de pobreza como un factor que contribuye a la desigualdad, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se ha emprendido la Cruzada Nacional Contra el Hambre, sin embargo, las estadísticas por entidad federativa son las siguientes:

**Mapa 2 Desigualdad entre las entidades federativas 2018; Coeficiente de Gini**



Fuente: México ¿Cómo vamos?, 2018, semáforo de desigualdad entre estados.

[http://www.mexicocomovamos.mx/?s=mcv\\_ni&i=DES](http://www.mexicocomovamos.mx/?s=mcv_ni&i=DES)

En el mapa anterior se analiza la relación de desigualdad entre las entidades federativas de México, en color verde son aquellas que tienen o han mejorado su nivel de desigualdad, amarillo son aquellas que se han mantenido igual o debajo del promedio, y en rojo los que han aumentado su desigualdad; en la tabla siguiente se puede analizar la relación de entidades federativas:

**Tabla 3 Relación de entidades federativas en el semáforo de desigualdad**

Semáforo Coeficiente de Gini	Número de entidades federativas	Nombre de entidades federativas
Verde: menor al nivel nacional 0.378 y con una mayor reducción	7	Baja California, Coahuila, Sinaloa, Zacatecas, Aguascalientes, Estado de México, Puebla
Amarillo: menor al nivel nacional 0.378 y con una menor reducción	11	Chihuahua, Durango, Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Tlaxcala, Morelos, Quintana Roo, Colima
Rojo: mayor al nivel nacional 0.378	14	Baja California Sur, Sonora, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas, Ciudad de México, Veracruz, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán

Fuente: Elaboración personal con base en México ¿Cómo vamos?, 2018, semáforo de desigualdad entre estados. [http://www.mexicocomovamos.mx/?s=mcv\\_ni&i=DES](http://www.mexicocomovamos.mx/?s=mcv_ni&i=DES)

En el mapa 2 y la tabla 3, se evidencia que más de las dos terceras partes de los estados (25) de la federación mexicana se encuentra en igual o peor situación de desigualdad, mientras que la otra parte (7) ha disminuido la brecha de desigualdad en su territorio; además desde una perspectiva geopolítica, se observa que los

estados en color verde se encuentra dispersos en el territorio, no están concentrados en el centro del país.

Esto subraya que las políticas sociales emprendidas por el gobierno federal no están respondiendo a la problemática del país: “Detrás de lo que de otra manera podría parecer una cuestión puramente estadística, se encuentran asuntos de valores sociales y expectativas: la cuestión que sí debemos medir” (Atkinson, 2015: 53).

Con base en la relación centralizada de los órdenes de gobierno y la relación administrativa y organizacional del federalismo mexicano, se propone que los gobiernos municipales, estatales y federal deben cambiar el enfoque de las políticas públicas a un mayor grado de igualdad a través de oportunidades continuas, y no a prácticas asistenciales temporales.

Con base en el mapa 2 y la tabla 3, podemos analizar que existe una desigualdad entre los órdenes de gobierno y que, el gobierno federal a través de sus acciones administrativas, no contribuye a equilibrar las oportunidades entre las mismas. Pero esto va más allá de periodos presidenciables, es un problema de raíz histórico y administrativo, repercutiendo en el quehacer de los gobiernos estatales y municipales. En el siguiente apartado se analizan la acción administrativa de los gobiernos en materia de desarrollo social.

### **C. El desarrollo social en México**

Se han planteado los fundamentos que construyen al desarrollo social como parte del mejoramiento del nivel y calidad de vida de los ciudadanos a través de la acción organizada del Estado, esto, entre los órdenes de gobierno en el abatimiento a la desigualdad.

México como uno de los países participantes en La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 y la Cumbre de Desarrollo Social del año 2000, así como país sede subregional de la Unidad de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; se debe caracterizar por una acción social regida por normas y estándares internacionales y también por implementar estrategias eficaces y eficientes en el combate a la desigualdad y pobreza.

Sin embargo, para México dicha tarea no ha sido fácil considerando que los estándares e indicadores internacionales no se adaptan a la realidad del país; esto parte desde la perspectiva que en cada estado de la federación se viven realidades y problemas. Comprobando los datos estadísticos antes mencionados, se analiza, que la política social emprendida por el gobierno federal mexicano no ha dado los resultados esperados.

### **C.1 Base jurídica del desarrollo social**

La normatividad del Estado federal mexicano regula la política social del país con el fin de que sea exitosa de una manera que se incluya la participación de los tres órdenes de gobierno, así como políticas públicas adecuadas de acuerdo con la realidad de la población de cada estado y municipio. El marco legal comienza en la rectoría del desarrollo por parte de la nación mexicana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 25:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo (CPEUM, Art. 25: Párrafo reformado DOF 28-06-1999, 05-06-2013).

Será en consecuencia, responsabilidad directa del gobierno federal la regulación y adecuación de la política general de desarrollo del país, con el supuesto y las bases de siempre salvaguardar condiciones de dignidad para sus ciudadanos garantizando sus derechos y ejercicio de su libertad; esto significa que el Estado debe ser constante en cuanto al desarrollo del país desde todos sus aspectos:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los

programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (CPEUM, Art. 26: Párrafo reformado DOF 10-02-2014)

El Artículo 26 Constitucional establece la forma de acción gubernamental que llevará a cabo la política rectora del desarrollo nacional implementando el Plan Nacional de Desarrollo el cual deberá guiarse con “solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación” (CPEUM, Art.26).

El desarrollo se encuentra ligado al orden federal del país, en los artículos antes mencionados no se cita ni se estipula la acción de los órdenes estatales y municipales; a su vez el artículo 26 cita que todo lo concerniente a programas sociales deberá atenerse al Plan Nacional de Desarrollo.

Lo antes planteado el Plan Nacional de Desarrollo se ligará a la Ley de Planeación estableciendo en su Art. 21 los objetivos nacionales, prioridades y lineamientos de política serán de carácter global, sectorial y regional; esto responde a que la política de desarrollo deberá adecuarse a las particularidades de cada estado y municipio para la mejora de la calidad de vida de sus pobladores.

Se establece la Ley General de Desarrollo Social (2004) apegada y sustentada en lo antes citado, así como el Plan Nacional de Desarrollo, desprende las siguientes características relevantes para la investigación:

- Establecimiento de disposiciones para la protección de los programas sociales, así como su permanencia y continuidad.
- Creación del Comité Intersecretarial como instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política nacional de desarrollo social.
- El Ejecutivo Federal podrá establecer y administrar un fondo de contingencia social, como respuesta a los fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.
- La SEDESOL será la institución de coordinación de las acciones del gobierno federal dando coherencia y unidad a las acciones sociales.

- En favor del federalismo se establece un sistema nacional de desarrollo social como mecanismo de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación entre los órdenes de gobierno, así como los sectores público y privado.
- Se establece la evaluación de la política social del país a través del CONEVAL.
- Se sustenta una política estatal que busca fortalecer todas las instituciones y programas sociales con una visión integral, federalista, solidaria, equitativa e incluyente. (Blanco, 2004: 463-466)

Los puntos antes mencionados hacen referencia a las acciones de política social que se llevarán a cabo en toda la federación incluyendo los órdenes estatales y municipales, de acuerdo con la política de desarrollo social del país los órdenes gubernamentales deberán acatarse a las leyes antes mencionadas, así como a la política social que establezca el ejecutivo federal.

Los órdenes estatales y municipales estarán sujetos a las disposiciones y políticas públicas que lleva a cabo el gobierno federal de una manera general, no se adaptará a las características de cada estado y municipio, sino que se pretende generar una política social general para todo el país estandarizada en indicadores generales para abatir las carencias sociales de los gobiernos locales y de sus pobladores.

A pesar de existir una homologación de la política social por parte de la CPEUM, así como de las leyes expedidas por el orden federal cada entidad federativa tiene la capacidad de expedir sus leyes en materia de desarrollo social siempre y cuando no vayan en contra de las federales apegándose al Plan Nacional de Desarrollo y la política social que adopte el orden federal y a las acciones que tome el mismo.

Es posible analizar desde el marco jurídico que la acción pública en materia de desarrollo social se encuentra centralizada en lo que dicte la federación. Por lo que surge el cuestionarse si el orden federal está lo suficientemente allegado a la población para escuchar y atender sus necesidades más urgentes, y si los órdenes locales tienen la capacidad de respuesta para atender dichas necesidades.



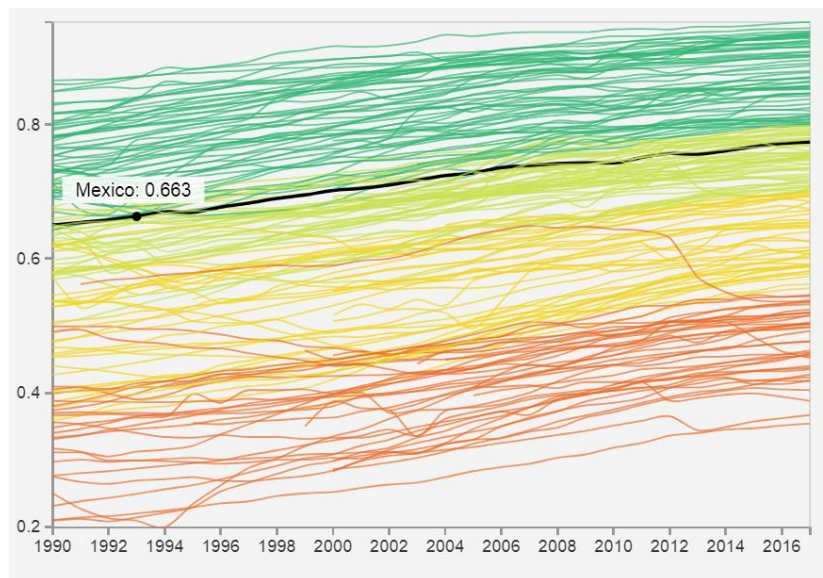
## D. La línea de “bienestar” en México

Las dimensiones de la desigualdad en México representan un problema social en las cuales el Estado tiene que regular y controlar a través de acciones en materia de desarrollo social. La concepción de la desigualdad en el país se ha ido modificando de acuerdo con el contexto internacional sumando el concepto de desarrollo humano como participe de la política de desarrollo social en México:

El índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de los índices normalizados de cada una de las tres dimensiones. (ONU, 2015; <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>)

El IDH considera no solo las cuestiones económicas en las que se encuentra un individuo, sino que se refiere específicamente a qué tan alta es la calidad de vida de los pobladores de un Estado. México en el año 2017 ocupaba el número 74 de 183 Estados en cuanto IDH (gráfico 4):

**Gráfico 3 México en el IDH a nivel global 2017**



Fuente: ONU, 2018; <http://hdr.undp.org/en/data>

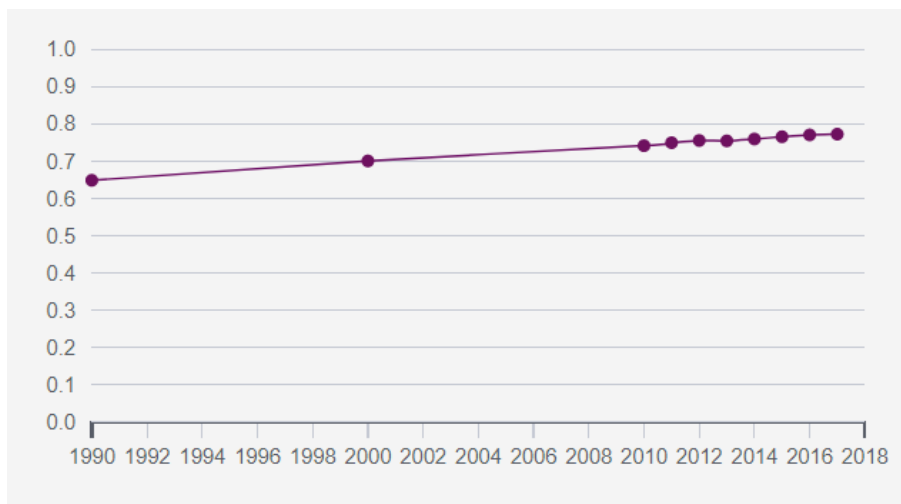
El gráfico 3 muestra el lugar del IDH de México en el mundo, de acuerdo con los colores de la gráfica se explican de la siguiente manera: rojo, nivel bajo de

desarrollo; anaranjado y amarillo, nivel medio; verde claro, nivel alto, pero aún por debajo de lo deseable y verde oscuro, un IDH deseable.

México se coloca en el color verde claro, el cual lo ubica como un nivel alto, sin embargo, si se hace un análisis más exhaustivo, el avance de México en el IDH ha sido con base en indicadores económicos y no de calidad en la vida de los pobladores, esto se puede explicar de la siguiente forma: sin considerar un parámetro de desigualdad en México el IDH se calcula en 0.774, sin embargo, al introducir el margen de desigualdad cae a 0.663, es decir, nuestro índice se reduce en un 0.111, considerando entonces que, el coeficiente de desigualdad humana en México alcanza un nivel del 20.8 por ciento, obedeciendo a factores como: salud, educación, ingreso, género, pobreza, trabajo, vulnerabilidad, seguridad, movilidad y medio ambiente.

México ha invertido en mejorar los indicadores del IDH, sin embargo, el ingreso per cápita de los pobladores y la capacidad económica de estos ha disminuido, haciéndolos dependientes de los programas sociales asistencialistas:

**Gráfico 4 IDH en México 1980-2018**



Fuente: ONU, 2015; <http://hdr.undp.org/en/data>

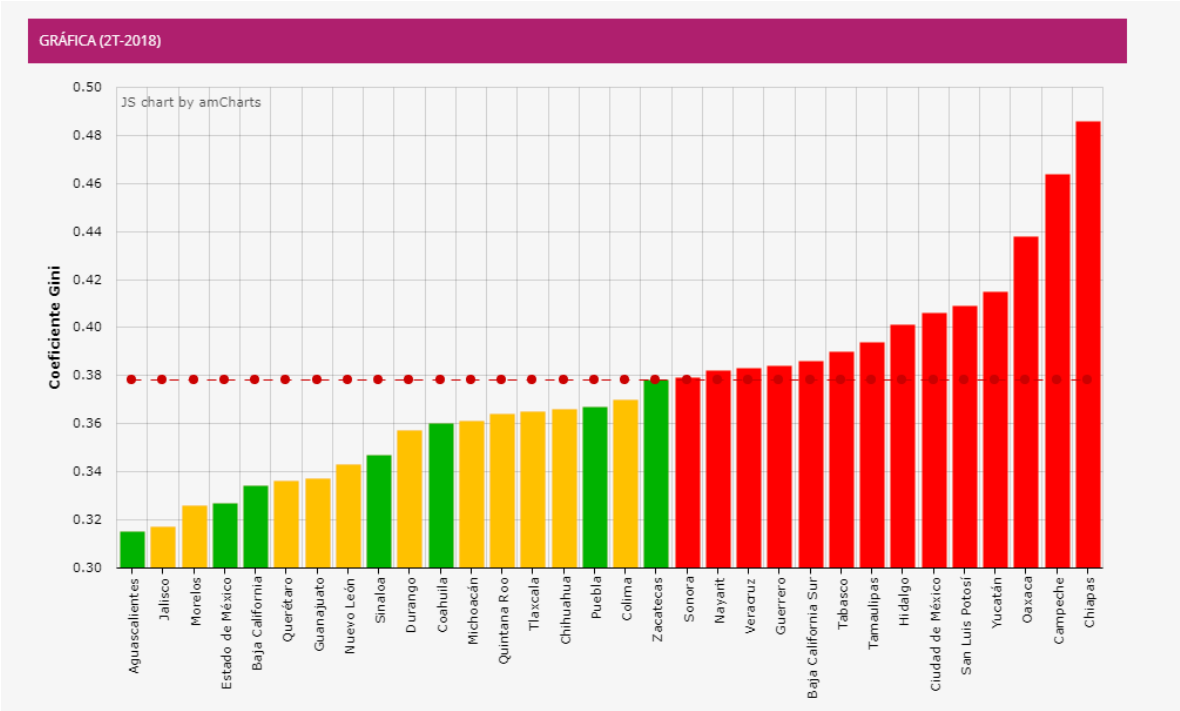
Con base en el gráfico 4, el IDH de México aumento de 0.601 en 1980 a 0.774 en 2018, es decir que en 38 años el índice aumentó 0.173; puede que el aumento se

vea favorable al compararlo con otros Estados, ya que a partir del 0.700 se considera un índice de desarrollo alto.

Sin embargo, al interior del país se refleja una desventaja entre las entidades federativas (mapa 2, tabla 3). Existe un avance en la mejora de la calidad de vida, pero solo de ciertos estados y una desventaja de otros.

La principal problemática del IDH se examina en dos vertientes; la primera es que no toma todas las variables multifactoriales para considerar la desigualdad. La segunda problemática es la falta de adecuación al territorio donde se aplica, siendo que no se toman las características y necesidades de los órdenes locales. En la siguiente tabla se muestra la desigualdad entre entidades federativas con base en el coeficiente de Gini:

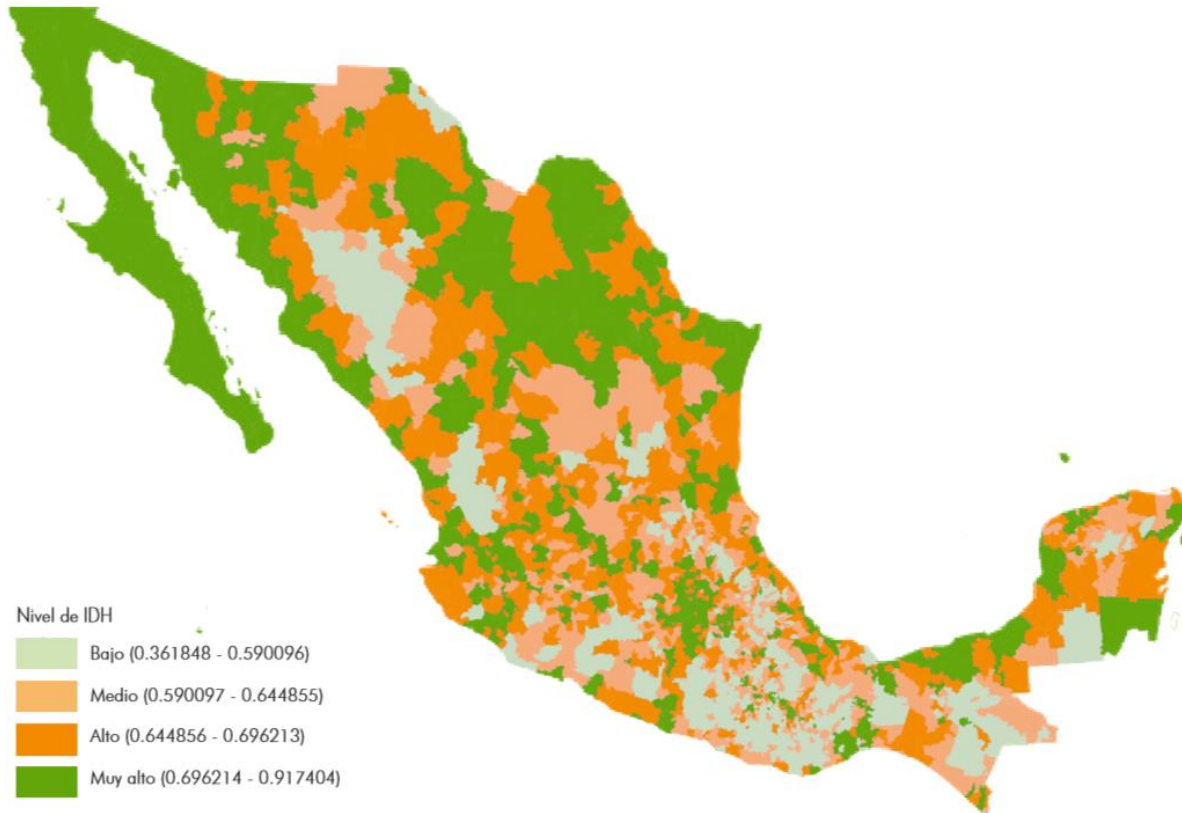
**Gráfico 5 Desigualdad entre entidades federativas de México 2018**



Fuente: México ¿Cómo vamos?, 2018.

[http://www.mexicocomovamos.mx/?s=mcv\\_ni&i=DES](http://www.mexicocomovamos.mx/?s=mcv_ni&i=DES)

**Mapa 3 IDH Municipal 2010**

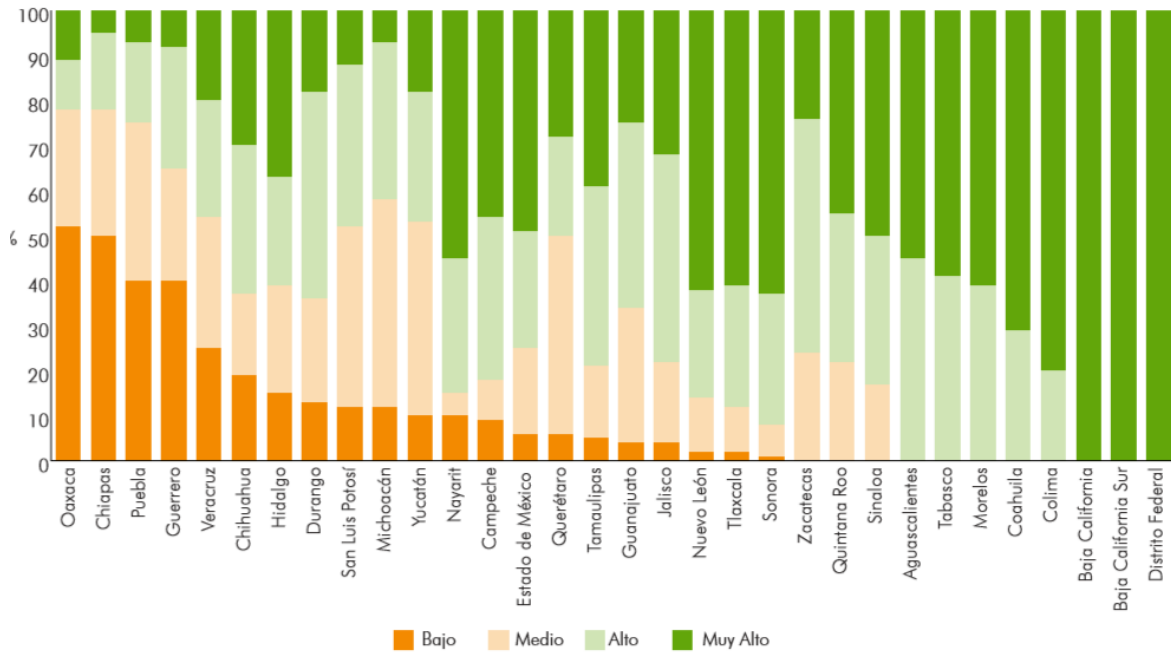


Fuente: IDH en México Nueva Metodología, 2014: 17

En los diagramas anteriores se observa una diferencia entre los estados y municipios de acuerdo con su calidad de vida. El enfocado a las entidades federativas con base en el coeficiente de Gini tiene en cuenta que la mitad de las entidades se encuentra en muy alto y alto nivel de desigualdad, mientras que la otra mitad en medio y bajo.

Si comparamos a Chiapas que es la entidad con mayor desigualdad con 0.49, con la de menor que es Aguascalientes con 0.31, hay una diferencia de 0.18, asimilando casi dos puntos. Mientras que, en los municipios, los grados de desigualdad son más alarmantes, siendo que en la delegación Benito Juárez de la Ciudad de México se vive 250% mejor a comparación del municipio de Cochoapa, Guerrero:

**Gráfico 6 Comparación de IDH municipal entre entidades federativas**



Fuente: IDH en México Nueva Metodología, 2014: 18

La política social emprendida y centralizada por el gobierno federal no ha dado resultados igualitarios para los habitantes tanto por estado como por municipio porque se ha priorizado la reducción de indicadores estadísticos pero enfocados a la pobreza, y no a la calidad de vida.

A partir de la instauración de la pobreza como problema prioritario global y el desarrollo como acción para abatirla es que México cambia su visión y óptica de análisis. En el año 2004 se emiten la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) la cual reconceptualiza la medición de la pobreza del país, esto a través de la coordinación de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, se debe acotar que esto solo obedece al problema de la pobreza y no al de desigualdad específicamente a la de oportunidades.

Para medir a la pobreza del país y a partir de los acuerdos internacionales la LGDS considera a la pobreza como multidimensional en la cual se pueden analizar los siguientes indicadores:

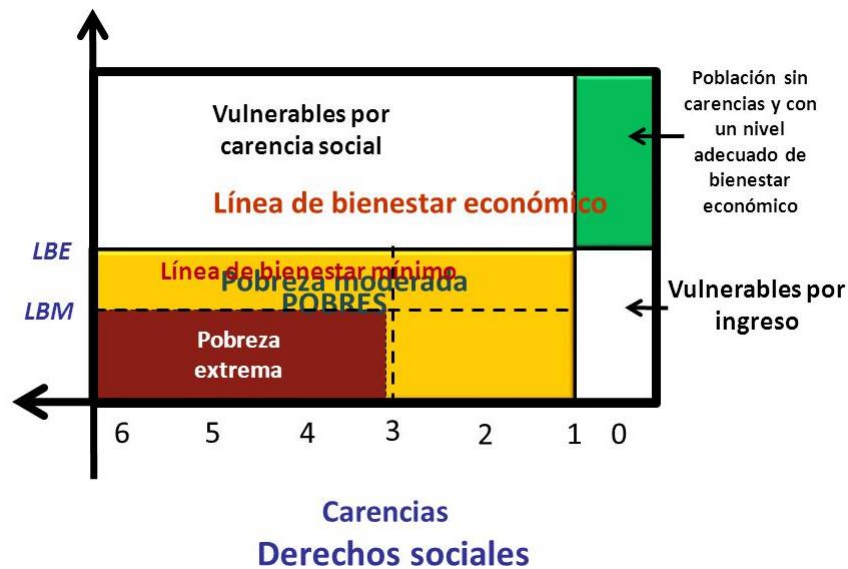
- I. Ingreso corriente per cápita.
- II. Rezago educativo promedio en el hogar.
- III. Acceso a los servicios de salud.
- IV. Acceso a la seguridad social.
- V. Calidad y espacios de la vivienda.
- VI. Acceso a los servicios básicos de la vivienda.
- VII. Acceso a la alimentación.
- VIII. Grado de cohesión social.
- IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

(Ley general de Desarrollo Social, 2013: Art. 36)

Los nueve indicadores antes mencionados son solo enfocados a pobreza en México la cual se vuelve un concepto multidimensional; esta consideración no hace frente al problema de desigualdad, pero sí contribuye en una visión multidisciplinaria de la relación entre ambos conceptos. La problemática básica sigue recayendo en que las acciones enfocadas a desarrollo social solo se especializan en pobreza y no en la desigualdad.

Con la aplicación del concepto multidimensional de pobreza en el país surge el aumento no solo de personas pobres, sino de la desigualdad predominante en México; la línea de bienestar establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) explica la perspectiva aplicada para el desarrollo social y planeta lo siguiente:

**Diagrama 4 Línea de bienestar en México**



Fuente: CONEVAL, 2014.

La metodología establecida por CONEVAL es la siguiente: sobre el eje “Y” el ingreso corriente per cápita mensual de la persona o familia, si éste es inferior al costo de la canasta básica se considera debajo de la línea de bienestar económico “LBE” pero tienen acceso a la alimentación, mientras que si se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo “LBM” estas personas no sólo no pueden adquirir los elementos de la canasta básica, sino que no tienen acceso a la alimentación y se consideran en situación de pobreza extrema.

En el eje “X” se establecen seis carencias sociales de los individuos las cuales con base en la medición establecida por CONEVAL y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) son las siguientes:

- **Rezago Educativo:** La población entre 3 y 15 años asistan a un centro educativo, así como la población mayor de 16 años cuente con la secundaria concluida.
- **Calidad y espacios de la vivienda:** La vivienda debe contar con techo, muros y pisos con material denominado “firme” es decir que incluya ladrillos o semejantes, y losa de cemento. A su vez se debe considerar que no exista

hacinamiento es decir no más de 2.5 personas ocupando una habitación para dormir.

- Servicios Básicos a la vivienda: La vivienda debe contar con agua potable, conexión a drenaje o fosa séptica, electricidad y combustible para cocinar.
- Seguridad Social: Se refiere a los mecanismos para salvaguardar la integridad del individuo tales como servicio a la salud, sistema de ahorro para el retiro, incapacidad con goce de sueldo.
- Servicios de salud: El servicio toma en consideración que las personas cuenten con adscripción o derecho a recibir servicios médicos, ya sea de una institución pública o privada.
- Acceso a la alimentación: Se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), en la limitación de ingesta alimentaria al día, la variedad alimentaria, o el dejar de realizar alguna comida.

(Blog CONEVAL, 2015).

En cuanto al eje “X” si alguna persona tiene entre una y tres carencias se considera bajo la línea de bienestar en sus derechos sociales, si sus carencias son superiores a tres se encuentra en situación de pobreza extrema siendo considerados personas vulnerables por carencia.

En la combinación de ambos ejes se analiza que si una persona no tiene carencias y se encuentra con un ingreso mayor al de la línea de bienestar económico se considera como población con un adecuado bienestar económico y social. Si la persona se encuentra por debajo de la LBE y con una o tres carencias se le considera pobre moderado ya que aún cuenta con la capacidad de acceso a ciertos productos de la canasta básica y no tiene más de tres carencias sociales; pero si la persona se encuentra por debajo de la LBM en la cual no tiene acceso a la alimentación y además tiene más de tres carencias sociales se les considera en pobreza extrema.

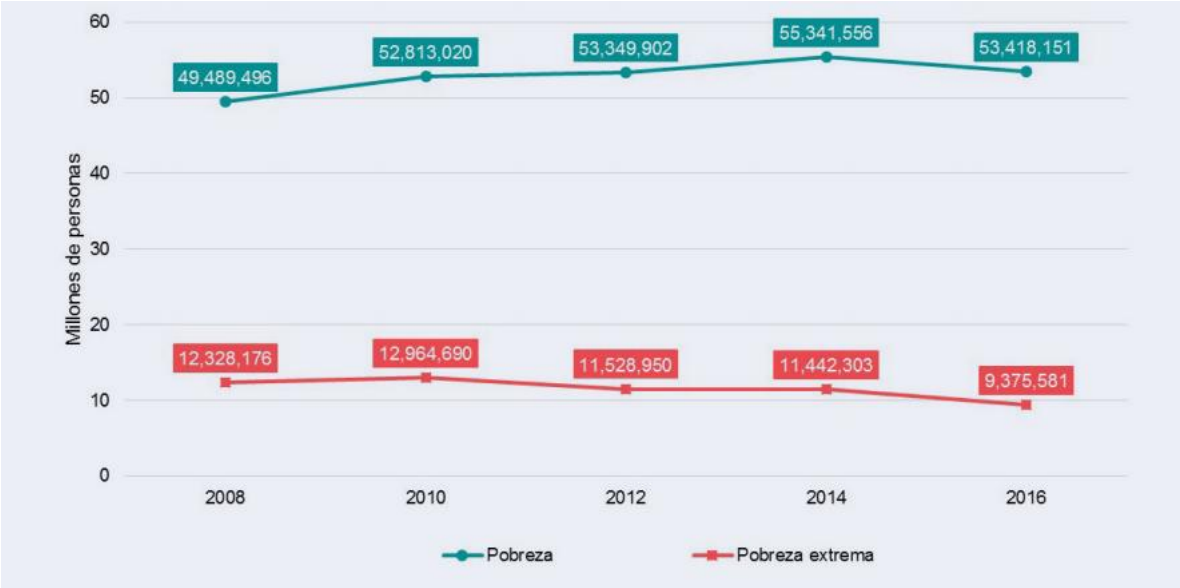
Este es uno de los fundamentos por el cual la desigualdad en México ha aumentado, no solo se debe a la apertura del concepto de pobreza sino a los indicadores



establecidos y usados por las instancias gubernamentales en su medición. Dejando de lado la capacidad de los individuos de generar una mejor calidad de vida, y cierra a los tres órdenes gubernamentales la acción a indicadores específicos y temporales.

Los datos emitidos por CONEVAL en el año 2015 y con base en la medición y dimensionamiento de la pobreza antes mencionados dejan ver que el porcentaje de personas en situación de pobreza de 2012 a 2014 aumentó de 45.5% a 46.2% del total de la población, pero la pobreza extrema disminuyó de 9.8% a 9.5%:

**Gráfico 7 Millones de personas en pobreza, México 2012-2016**



Fuente: CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo 2018.

Se analizan dos aspectos principales con relación a la desigualdad: que al apoyar a personas en situación de pobreza extrema estas no dejan de serlo, pasan a un escalonado arriba de la línea de bienestar y que, aunque disminuye la pobreza extrema los datos con el aumento de pobreza moderada no concuerdan.

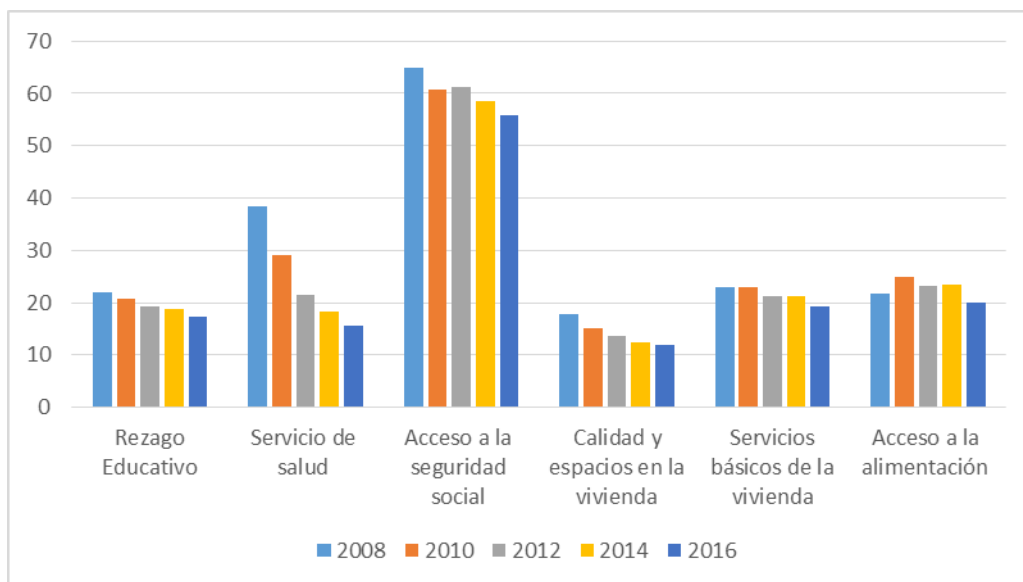
El problema de fondo no es la pobreza, sino el aumento de la desigualdad entre los individuos. Esto significa que la acción en política social coordinada de los tres

órdenes gubernamentales no está dando los resultados esperados, por dos motivos específicos los cuales plantea esta investigación:

- I. El ataque a los seis indicadores establecidos por las instancias federales no son una solución real sino temporal a la problemática de desigualdad social de las clases media y baja en situación de pobreza.
- II. La política de desarrollo social centralizada en el orden federal no se está adaptando a las particularidades de los órdenes estatales y municipales.

La innovación y apertura multidisciplinaria de la desigualdad y pobreza basados en las reformas a la política social de México no está dando resultados, los indicadores a pesar de ser atacados de manera directa por diferentes políticas públicas siguen manteniendo su mismo margen:

**Gráfico 8 Porcentaje de carencias sociales 2008-2016**



Fuente: Elaboración personal con base en CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo 2018

En el gráfico se compara que los seis indicadores no varían más de un 10% en un margen de ocho años, en los cuales algunos se mantienen estáticos sin disminuir,

esto implica un problema en la conceptualización y manera de llevar la política social del país y a preguntarse ¿En qué se está fallando?

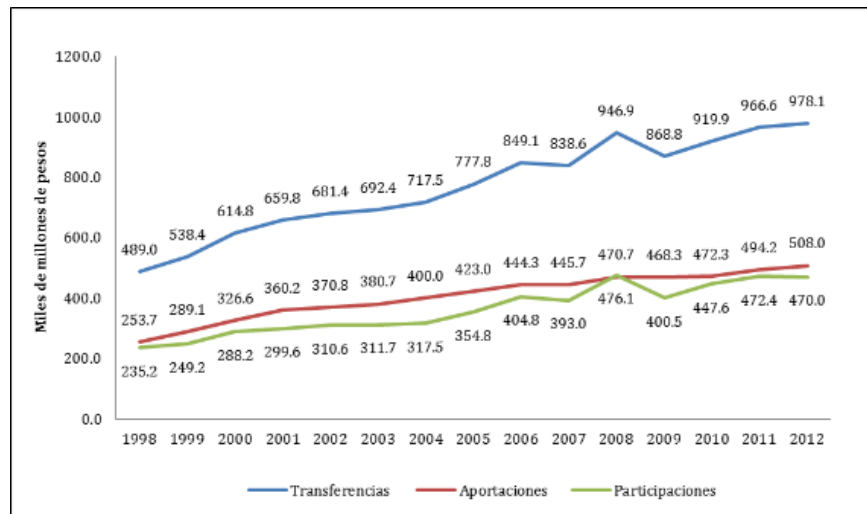
Las acciones coordinadas por el gobierno federal, así como las políticas públicas emprendidas por el mismo y delegadas hacia los órdenes locales dejan ver que éstas no se están apegando al contexto de las entidades federativas ni de los municipios y que la generalización de estas está contrarrestando los resultados.

### E. La distribución de competencias entre los órdenes de gobierno

Una vez que se han conceptualizado las bases del desarrollo social en México es necesario vincularlo con las bases del federalismo notando la relación que guardan para llegar a objetivos planteados y ofrecer resultados a la ciudadanía.

Acotado que en México se aplica un federalismo coactivo prefectoral con tintes centralizadores, el desarrollo social en México se analiza como dependiente del federalismo y las relaciones intergubernamentales que existan:

**Gráfico 9 Transferencias federales pagadas a estados y municipios, 1998-2012**



Fuente: DOF, Programa Nacional De Desarrollo Social 2014-2018;  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343093&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343093&fecha=30/04/2014)

Se analiza en el gráfico anterior que las aportaciones federales (recursos etiquetados) son mayores que las participaciones federales (recursos no etiquetados); ambos guardan una relación directa en el sostén de los estados y municipios representando el 90% de sus ingresos. De acuerdo con el ramo 20 en materia de desarrollo social y 33 en materia de aportaciones federales para entidades federativas y municipios el gasto de desarrollo social se encuentra totalmente centralizado en la política del gobierno federal.

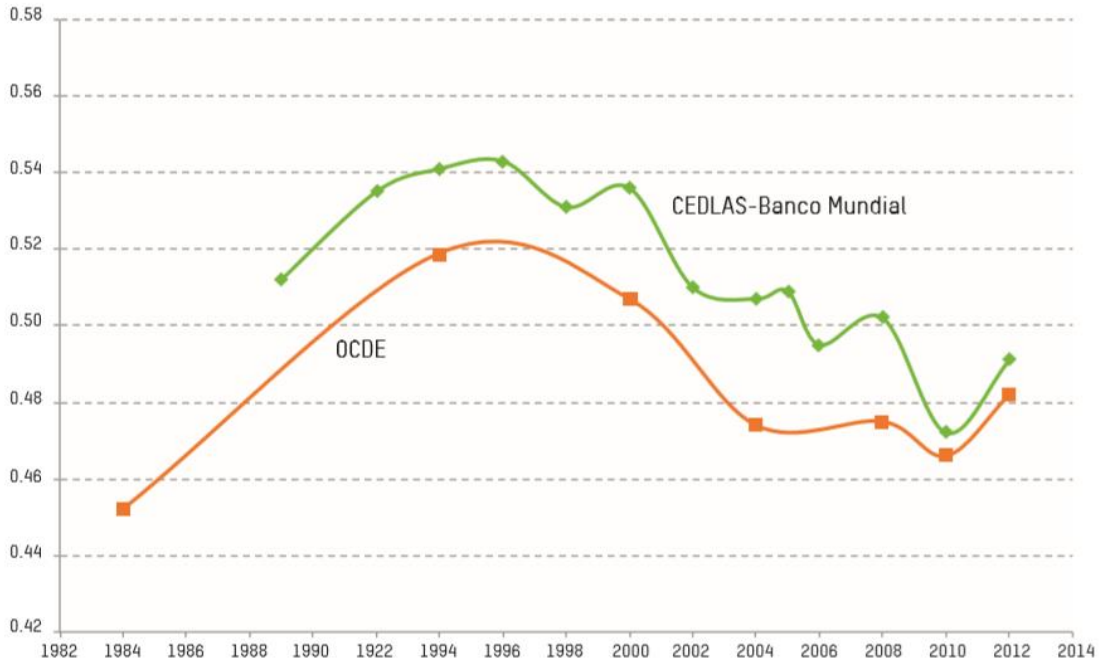
Dicha combinación resulta en órdenes de gobierno dependientes del orden dominante, en este caso el federal, haciéndolos sumisos hacia la política social impartida mediante una base normativa centralista, respondiendo no a las necesidades y problemas que le apremian a cada estado y municipio, sino a la generalización de los problemas basados en indicadores sin tomar en cuenta el incremento de la desigualdad convirtiéndose en una política social con resultados limitados.

#### **F. Distribución de la riqueza y desigualdad**

En cuanto a la desigualdad y falta de resultados en la política de desarrollo social se debe a la brecha socioeconómica existente entre las clases sociales del país. Siendo la concentración de la riqueza en algunos pobladores y a la poca distribución equitativa entre la población la mayor problemática. Retomando los datos de medición de la pobreza de CONEVAL una familia o individuo se considera en situación de pobreza si su capacidad económica no alcanza a cubrir la canasta básica.

Se distingue en la gráfica siguiente que la desigualdad en México disminuye en los años noventa por tres razones (Esquivel, 2015): las remesas dirigidas hacia las zonas rurales del país, mayor focalización de los programas sociales y una mayor equidad en los salarios.

**Gráfico 10 Desigualdad en México**



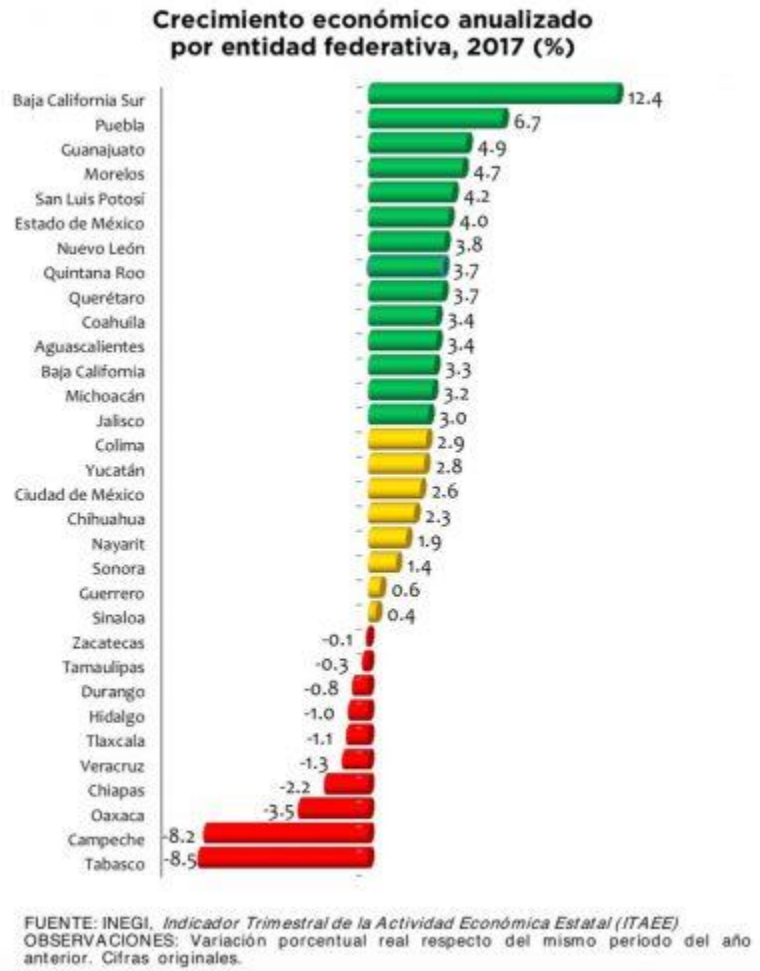
Fuente: Esquivel, 2015: 12

A partir del año 2010 examina un repunte en la desigualdad en México a través de una visión multifactorial debido al ingreso per cápita, la situación económica internacional y el estancamiento de las tasas de pobreza.

La desigualdad se considera como un factor que viene acompañado de la pobreza y que ambos influyen en la calidad de vida de los pobladores, sin embargo, se debe dejar claro que la desigualdad afecta por igual a todos los sectores de la población mientras que la pobreza se limita a la medición de CONEVAL.

En el gráfico siguiente se compara el crecimiento económico entre los estados y las variaciones económicas que estos tienen en relación con el concepto de desigualdad:

**Gráfico 11 Crecimiento económico entre las entidades federativas 2017**



Fuente: INEGI, 2016: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/itaee/default.aspx>

En México el 1% de la población es la que concentra el mayor ingreso de todo el país (Esquivel, 2011), concentrando el 21% de la riqueza nacional. Se refleja una mala distribución de los ingresos, así como una desigualdad entre estados.

Esto se compara con el último trimestre de 2017 mediante el resumen del año, en el cual, diez estados de la federación se encuentran en números negativos en

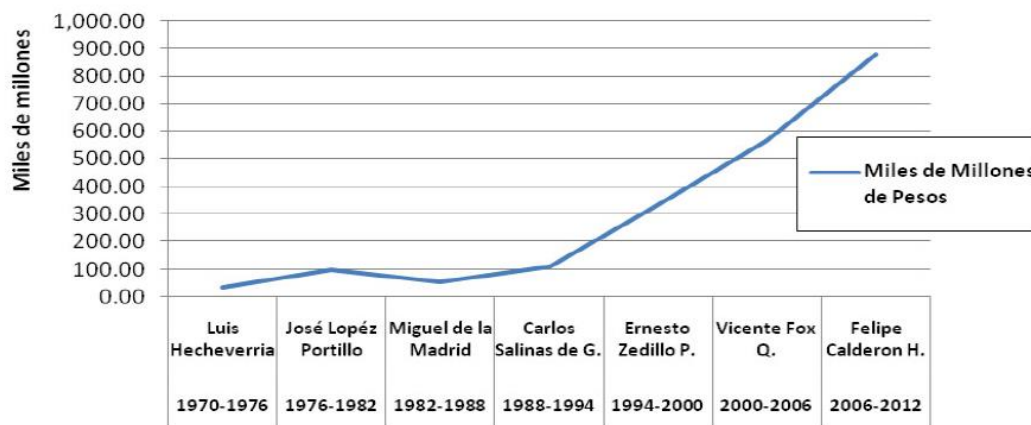
cuanto a crecimiento económico, expresando una desigualdad que se transfiere a sus municipios y pobladores.

En relación con los datos anteriores y directamente con el aporte de los estados a pesar de que México crezca económicamente no existe una distribución equitativa de la riqueza en el país y esto se refleja en su política de desarrollo social, pasando de una situación de desigualdad a una de pobreza.

Esto implica que la concentración de la riqueza, así como la falta de medición de la desigualdad del país, son factores que afectan a los resultados de la política en desarrollo social, sin considerar una lógica de redistribución y análisis de mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos.

La desigualdad es un factor en el cual se debe basar parte de la política social del país, cambiando la forma en que se aplican y miden las condiciones de los pobladores de este. Mientras no exista una mayor equidad entre la distribución de la riqueza del país, así como un mejoramiento en la capacidad adquisitiva de los individuos con base en el salario mínimo, no se podrá avanzar en materia de desarrollo social. En consecuencia, el gasto social solo se refleja como un mero control estadístico de la pobreza y no como un aporte real a la mejora de las condiciones de vida y un control de la desigualdad:

**Gráfico 12 Gasto federal en programas contra la pobreza 1970-2012**



Fuente: Centro de análisis multidisciplinario UNAM, 2012

El gasto en materia de desarrollo social se enfoca solo en políticas públicas enfocadas a la pobreza, siendo los resultados mínimos o nulos en cuanto a la mejora de la calidad de vida de los mexicanos, con ello el primer paso en generar una mejor distribución de la riqueza a través del impulso de condiciones laborales deseables.

### **G. El sistema de recaudación fiscal**

El sistema de recaudación fiscal creado en el año de 1980 en cuanto a transferencias hacia los estados y municipios, ha quedado obsoleto, ya que no responde a las necesidades del México actual. Este sistema ha hecho dependiente a las entidades federativas y municipios de las aportaciones federales propiciando que éstos se apeguen a las políticas emprendidas por el orden federal a fin de no ir en contras de sus designaciones:

El sistema ha implicado una dependencia cada vez más marcada de los estados respecto a la Federación para obtener recursos, en detrimento de su libertad para buscar nuevas y mejores fuentes de funcionamiento e incluso su libertad de asignar partidas presupuestales de acuerdo con las necesidades locales. La Federación se encuentra cada vez más vulnerable en sus ingresos a las vicisitudes del ciclo económico, por lo que difícilmente puede cumplir su compromiso de asegurar a los estados cada año los mismos recursos del año anterior (Díaz, 1995: 8).

La dependencia que ha generado el sistema de recaudación fiscal no solo ha afectado a los estados y municipios sino al mismo gobierno federal en el desarrollo social del país. La federación en este sentido no solo se ve frágil ante el cumplimiento de cuestiones económicas sino en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

El sistema de participaciones y recaudación presenta además una falta de igualdad y homogeneidad hacia los estados y municipios, reflejando una desigualdad entre órdenes y ciudadanos, analizada desde la capacidad de recaudación de cada orden gubernamental:



**Tabla 4 Capacidad de ingresos netos por orden gubernamental 2017**

Orden gubernamental	Porcentaje
<b>Federal</b>	<b>72%</b>
<b>Estatal</b>	<b>27%</b>
<b>Municipal</b>	<b>1%</b>

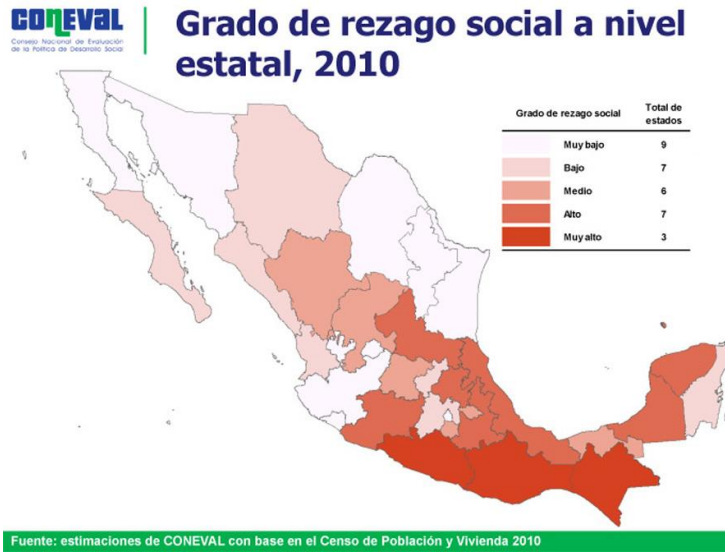
Fuente: Elaboración personal con base en el Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 2017.

La falta de capacidad de ingresos de los estados y municipios se ve evidenciada ante una centralización de recaudación por parte del gobierno federal. Esta incapacidad ocasiona la dependencia de los órdenes locales hacia el federal e implica una dependencia en materia fiscal y limitaciones en el de desarrollo social, pues se supeditan a las políticas y programas emitidos por el gobierno federal porque no cuentan con los recursos propios para generar políticas públicas adaptadas a su entorno geopolítico.

#### **H. La heterogeneidad de los estados**

La base de un pacto federalista es “una pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí” (Levi, 1987), esta referencia hace alusión a la forma de organización gubernamental refiriéndose al poder, sin embargo, es necesario considerar que ante el pacto federal mexicano cada estado es diferente en cuanto a sus necesidades, así como a su composición social y cultural. La falta de resultado de las políticas públicas generalizadas para los estados y municipios ha enfatizado la desigualdad entre los órdenes de gobierno.

**Mapa 4 Desigualdad entre las entidades federativas censo 2010**



Fuente: Coneval, 2016: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>

**Mapa 5 Desigualdad entre los municipios censo 2010**



Fuente: Coneval, 2016: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>

Ambos mapas hacen referencia al año 2010 con base en los datos del CONEVAL y al último censo implementado por el INEGI. Se originan dos cuestiones en la medición de desigualdad: la primera, un efecto en cadena desde las capacidades del estado hacia los municipios, y la segunda, es que la disparidad de rezago social responde a las diferencias básicas entre los estados: heterogeneidad.

El término de heterogeneidad de los estados hace referencia a las diferencias que existen entre éstos desde la competitividad económica, su capacidad de desarrollo, su población, sus instituciones, sus gobiernos, etcétera; esto implica la siguiente concepción en cuanto a las diferencias de los estados de la unión mexicana:

La fuerte heterogeneidad regional de México implica que los beneficios del nuevo modelo de desarrollo no se podrán distribuir equitativamente si las regiones más pobres no cuentan con los apoyos necesarios para mejorar sus servicios educativos y de infraestructura” (Díaz, 1995: 8).

La cita anterior abre a paso a un federalismo más apegado a la realidad de México, el pacto federal parte del desarrollo de los estados y municipios a fin de elevar la calidad de vida de los pobladores. El impulso al desarrollo social dentro de los tres órdenes de gobierno es básico en la mejora de las condiciones de vida de los mexicanos.

Para emprender una política social efectiva se han de considerar aspectos de impulso desde lo local, y que, las acciones en materia de desarrollo social generalizadas no son las ideales para beneficiar las condiciones de los pobladores:

Impulsar el Desarrollo Local resulta ser un proceso construido diferenciadamente, estructurador de nuevas formas de organización social, complejo, dinámico y multidimensional que implica procesos societales que van desde lo psico-sociocultural, político, social, ambiental, territorial hasta lo económico-productivo (Cárdenas, 2002: 54).

El impulso de lo local en materia de desarrollo social es uno de los fundamentos por el cual se mejorarían las políticas y programas sociales adecuados a las realidades de los estados y municipios garantizando mayores resultados a mediano y largo plazo, aportando no solo una solución temporal basada en indicadores.

Los gobiernos locales tienen una mayor cercanía con la ciudadanía y en consecuencia a los problemas que los acompañan. La política generalizada de

desarrollo social emprendida por el gobierno federal daría mejores resultados acompañada de un enfoque local colaborativo.

Las circunstancias de cada estado en México son diferentes, así como las necesidades más expresas para la población. No serán los mismos problemas y necesidades para una familia del centro del país, que para una del norte o sur.

El redimensionamiento y adaptabilidad de las acciones sociales deben ir en un constante flujo de información, así como de una colaboración entre los órdenes. Cada estado tiene necesidades diferentes a una generalización de acción en materia de desarrollo social. Existe una necesidad de aplicar políticas sociales específicas a largo y mediano plazo de acuerdo con la construcción social de cada estado de la federación.

La consideración de la heterogeneidad de los estados de la federación mexicana es básica para emprender la mejora de oportunidades y de condiciones para los pobladores.

## Conclusiones

Una vez analizados los diversos factores que contribuyen a la desigualdad de México, es pertinente abordar las siguientes conclusiones acerca de esta problemática multifactorial.

El análisis realizado en los capítulos uno y dos, en el marco normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existe un federalismo funcional y con una clara división de funciones. Sin embargo, con el avanzar del tiempo se ha dado una federalización de funciones.

Esta federalización de funciones consiste en la usurpación de las funciones que no estaban expresadas a la federación y pertenecían a los estados; esto consiste en el inicio de leyes y reglamentos federales que regulan los procesos administrativos de las entidades federativas y sus municipios.

Con lo anterior, existe una falta de atención a la diversidad y heterogeneidad de las entidades federativas. Esto significa que aplicar programas de desarrollo social de manera general a cada entidad y municipio, no da los resultados esperados por los gobiernos.

La primer propuesta base es generar una colaboración de órdenes gubernamentales y no una coordinación; ya que en el concepto coordinación hay un orden que designa y artículo a los otros, mientras que en la colaboración existe un trabajo en equipo para atender las carencias de su población.

Siendo lo anterior la generación de un equilibrio del poder en el pacto federal mexicano. En el cual las entidades federativas se consideren como aquellos centros de poder que tomen decisiones específicas para su población de acuerdo con cultura y diversidad poblacional.

El federalismo mexicano definido como coactivo prefectoral centralizado para los fines de la presente, genera una desigualdad estructural en primer lugar con los órdenes gubernamentales y en segundo, con la población de estos mismos. Esto nos lleva a la desigualdad de oportunidades y de resultado.

El gobierno en México atiende las desigualdades de resultado y no de oportunidades, mientras las acciones en materia de desarrollo social no se enfoquen en mejorar las condiciones de oportunidad, para que sean iguales sin importar en la entidad federativa y municipio en que un individuo nazca, la brecha de la desigualdad en México seguirá creciendo.

Esto implica mejorar las oportunidades y la calidad de vida de los pobladores, adaptando la política de desarrollo social a cada escenario posible del país. Sin embargo, romper el ciclo de la desigualdad en México implica no solo cambiar las políticas en materia de desarrollo social, sino también de la variable del tiempo.

Analizando los factores de las relaciones entre los órdenes de gobierno, el sistema de recaudación fiscal y la heterogeneidad entre los estados se propone dar una adecuación horizontal con empoderamiento desde lo local en materia de desarrollo social.

A lo largo de la investigación se ha manifestado que la mayoría de las políticas gubernamentales se han enfocado desde el gobierno federal hacia los estados y municipios, esto no solo aplicado en materia de desarrollo social, sino en todas las vertientes, educativa, fiscal, cultural, etcétera; dichas políticas no obtienen el éxito esperado debido a su falta de adaptación a la realidad de los estados y municipios de la nación.

Una de las principales propuestas es fundamentar el desarrollo e impulso de los órdenes locales a fin de que éstos sean los promotores de políticas públicas de alcance y adaptación empírica a su situación para con su población, en cuanto a cultura y capacidad de los gobiernos municipales y ayuntamientos.

El impulso de lo local no debe surgir como una simple alternativa para el caso mexicano, sino como una acción inmediata a emprender, a fin de rescatar y promover políticas públicas que van más allá de la mejora de vida de los pobladores, sino del rescate de la legitimidad del gobierno mexicano para su población.

El empoderamiento de los órdenes locales implica una suma de beneficios, no solo se presenta como la mejora de vida, sino como abatimiento de la desigualdad y

pobreza de la población. Da mayor capacidad de respuesta a los gobiernos locales para atender las necesidades específicas de los pobladores, a través de los gobiernos estatales y municipales.

Como resultado se da una relación directa con las necesidades y demandas de la población hacia los órdenes municipales y estatales; desdibujando los límites establecidos por el federalismo coactivo-prefectoral centralizado; con base en lo anterior se deben tomar en cuenta tres factores fundamentales:

- I. “Una agenda local que se expande”, tanto los estados, pero sobre todo los municipios, ya no se limitan a las concesiones que les hizo la constitución y que en su momento la federación las fue limitando; los órdenes locales se expanden a la expedita necesidad de solucionar las problemáticas de su población, creando nuevas relaciones interinstitucionales, así como un mayor campo de acción que complementa la acción del gobierno federal.
- II. “Un modelo de gestión pública de proximidad”, implicando como se menciona en párrafos anteriores, la gran cercanía que tienen los órdenes locales con su población y con sus mayores problemáticas a resolver, siendo que la misma población contribuya de manera activa en la solución de problemas dando como resultado, el cambio de una ciudadanía pasiva a una activa y preocupada por su entorno.
- III. “Diseño de nuevas soluciones a viejos problemas”, esto implica un nuevo paradigma hacia la manera de abordar y solucionar los problemas sociales y la desigualdad del país desde la perspectiva local; “es muy difícil cambiar el ámbito central gubernamental, se trata de un aparato poco permeable a información nueva que no permite modificar las acciones con cierta rapidez” (Cabrero y Carrera, 2008; 23). El impulso a los municipios y los estados junto con una relación directa con la federación puede ser ese incentivo necesario para implementar nuevas soluciones al problema complejo que representa la desigualdad para el país.

Los tres puntos anteriores representan una realidad que se está viviendo en el país, que, si bien es un proceso lento y de pocos cambios, los municipios son los primeros

en experimentar e implementar de la mejor manera los recursos no etiquetados para el beneficio de su población.

El cambio y la apertura hacia el empoderamiento local han iniciado por parte del municipio, para hacerlo más eficiente y mejorar su capacidad de acción con el uso de recursos no etiquetados, así como el uso focalizado de los etiquetados en la población más necesitada. Esto implica una mejora en su legitimidad y eficiencia efectuando una focalización a una ciudadanía participativa y plena.

Mientras que en los gobiernos estatales se toman políticas propias adecuadas a su estructura social con los recursos no etiquetados, fortaleciendo su administración y focalizando a sus municipios con mayor necesidad.

El camino de impulso y empoderamiento desde lo local en México es postergado y lento, sin embargo, las modificaciones antes mencionadas, así como las acciones propias de los gobiernos locales contribuyen a generar un contra peso en la política social generalizada por el orden federal.

Sin embargo, esto no ha sido del todo suficiente para que las políticas públicas del orden federal lleguen al éxito esperado, siendo el resultado la gran desigualdad que existe entre estados, municipios y pobladores.

La investigación que se realizó es solo el primer paso en cuanto a la mejora de las condiciones de vida enfocándose específicamente al desarrollo social, uno de los principales objetivos de un Estado.

En México la centralización del orden federal en cuanto a política y recursos ha dejado una brecha de desigualdad marcada en la población, no solo de manera económica, sino también cultural. La presente a través del análisis de los cuatro capítulos pretendió evidenciar esa situación para que sea abordada por la administración pública.

En la introducción se sustentó que: “el federalismo mexicano centralizado genera desigualdad entre los órdenes gubernamentales y la población, concentrando recursos administrativos, económicos, la información y poder de decisión para emprender políticas gubernamentales en materia de desarrollo social.” Una vez



revisada la relación entre los órdenes de gobierno, el federalismo mexicano aplicado y el concepto de desigualdad, se afirma que, existe un progreso en materia de desarrollo social, pero demasiado lento, esto implica que es relativo a solo atacar indicadores y no mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

El gobierno federal en México no ataca el problema de raíz de la desigualdad entre mexicanos, sino que da soluciones a corto plazo, por ejemplo, el hecho de colocar un piso firme para una familia que vive en condiciones de pobreza, no significa que se mejora su calidad de vida ni que se genere una igualdad de oportunidades, simplemente se dio una solución administrativa de corto plazo.

Esta conclusión implica una crítica que va más allá de un periodo administrativo presidencial, es un problema profundo que ha partido de un modelo neoliberal con falta de oportunidades y de resultados, una política asistencialista, la cual ha hecho dependientes no solo a los mexicanos, sino que también a los órdenes locales.

La conclusión final es que el sistema federal mexicano genera desigualdad, y, mientras no se comience a reparar esta política asistencialista y rígida administrativamente, empezando por los órdenes de gobierno locales, no se podrá generar igualdad para los mexicanos.

## Índice de tablas, diagramas, gráficos y mapas

### Tablas

Tabla 1 Artículos básicos de la relación entre los órdenes de gobierno mexicanos.....	35
Tabla 2 Federalismo centralizado en México .....	40
Tabla 3 Relación de entidades federativas en el semáforo de desigualdad .....	75
Tabla 4 Capacidad de ingresos netos por orden gubernamental 2017 .....	96

### Diagramas

Diagrama 1 Modelo de autoridad inclusiva en México .....	46
Diagrama 2 Círculo de la desigualdad .....	54
Diagrama 3 Acción de los órdenes en materia de desarrollo social.....	70
Diagrama 4 Línea de bienestar en México .....	86

### Gráficos

Gráfico 1 Pobreza extrema a nivel global .....	66
Gráfico 2 Países con mayor desigualdad: OCDE 2017 .....	71
Gráfico 3 México en el IDH a nivel global 2017 .....	80
Gráfico 4 IDH en México 1980-2018.....	81
Gráfico 5 Desigualdad entre entidades federativas de México 2018 .....	82
Gráfico 6 Comparación de IDH municipal entre entidades federativas .....	84
Gráfico 7 Millones de personas en pobreza, México 2012-2016.....	88
Gráfico 8 Porcentaje de carencias sociales 2008-2016.....	89
Gráfico 9 Transferencias federales pagadas a estados y municipios, 1998-2012 .....	90
Gráfico 10 Desigualdad en México .....	92
Gráfico 11 Crecimiento económico entre las entidades federativas 2017 .....	93
Gráfico 12 Gasto federal en programas contra la pobreza 1970-2012.....	94

### Mapas

Mapa 1 Gasto del Programa Solidaridad 1992 .....	69
Mapa 2 Desigualdad entre las entidades federativas 2018; Coeficiente de Gini .....	74
Mapa 3 IDH Municipal 2010.....	82
Mapa 4 Desigualdad entre las entidades federativas censo 2010 .....	97
Mapa 5 Desigualdad entre los municipios censo 2010 .....	97

## Referencias Bibliográficas

- Aguirre Saldívar, Enrique (1997). *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México
- Alamán, Lucas (1945). *Documentos Diversos (inéditos y muy raros)*. Tomo I. México: JUS
- Antón, Antonio (2013). *La desigualdad social, en Jornadas de Pensamiento Crítico*. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid
- Arzate Salgado, Jorge; Nava Nájera, Lourdes y Valero Vilchis, Jannet S. (2014). *Las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el desarrollo social en el Estado de México*. Toluca, México: Secretaría de Educación del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
- Blanco Escandón, Celia (2004). *Notas sobre la Ley General de Desarrollo Social*. Ciudad de México, México: Universidad Iberoamericana
- Cabrero, Enrique; Carrera, Ady (2008). *Innovación Local en América Latina*. Ciudad de México, México: CIDE
- Calvento, Mariana (2012). *Teoría Federal, organización institucional e intelectuales en la Argentina del siglo XIX*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes
- Cárdenas G., Jaime (mayo-agosto 2004). *México a la luz de los modelos federales*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 110, 479- 510. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México
- Cárdenas, Nersa (2002). *El desarrollo local. Su conceptualización y procesos*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes
- Cárdenas, Nersa (enero-junio 2002). *El desarrollo local. Su conceptualización y procesos*. Provincia, 8, 53-76. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes

- Cardozo Brum, Myriam Irma, (otoño 2005). *Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México*. Política y Cultura, 24, 169-186. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
- Carrera Hernández, Ady (2015). *Instituciones y desarrollo*, Toluca, México: El Colegio Mexiquense
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), recuperado de: <http://www.blogconeval.gob.mx/wordpress/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016), ¿QUIÉNES SOMOS? recuperado de: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 124, reformado el 29 de enero de 2016. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 40, reformado el 29 de enero de 2016. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 83, reformado el 10 de febrero de 2014. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 41, reformado el 29 de enero de 2016. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículos del 42 al 48. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículos del 52 al 80. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 90. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 94. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 105, reformado el 29 de enero de 2016. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 115 al 118. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 25, reformado el 05 de junio de 2013. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1927). Artículo 26, reformado el 10 de febrero de 2014. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Corwin, Edward S. (1957), *The passing of dual federalism*, en McCloskey, Robert G. *Essays in Constitutional Law*. Nueva York, Estados Unidos de América: Alfredn A. Knopf
- Chanes Nieto, José (2015), *La administración en el Estado federal*, en el Seminario Permanente Tendencias y desafíos de la administración pública en México, Trabajo presentado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México
- De la Bigne de Villeneuve (1934) *El fin del principio de la separación de poderes* París, Francia. En Tena Ramírez, Felipe (2009). *Derecho Constitucional Mexicano. Ciudad de México, México*
- Deil S., Wright. (1978). *Para entender las relaciones intergubernamentales, Belmont*. Estados Unidos. Trad. Neira Bigorra María Antonia (1997). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económico

- Deleeck, H. Van den Bosch, K. y De Lathouwer, L. (M1992). *Poverty and the adequacy of social security*, Aldershot: Avebury, 2, 107-120. Amberes Bélgica
- Diario Oficial de la Federación 2005. *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005)
- Díaz-Cayeros, Alberto (1995). *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa
- Dror, Y. (1983). *Public Policy Making Re-examined*. Nueva Jersey, Estados Unidos de América: Transaction Publishers.
- Esquivel Hernández, Gerardo (2015). *Desigualdad Extrema en México Concentración del Poder Económico y Político*. Ciudad de México, México: OXFAM
- Esquivel, Gerardo (2011). *The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA*. Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association. Nueva York, Estados Unidos de America: UNDP
- Ferrando Badía Juan (1978). *El Estado Unitario, el federal y el Estado Regional*. Madrid, España: Tecnos
- George, V. (1988). *Wealth, poverty and starvation*. Estados Unidos de América: Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
- Guzmán Rodríguez, José (1995). *El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*. Querétaro, Querétaro: Instituto de Administración Pública
- Hamilton, Alexander (2001). *El federalista*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica
- Madison, James (2001). *El federalista*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica

- Jay John (2001). *El federalista*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2017*. Aguascalientes, México: INEGI.
- Levi, L. en Bobbio, Norberto (1987). *Diccionario de Política*. Distrito Federal, México: Siglo XXI.
- Ley de Planeación (1983). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)
- Ley General de Desarrollo Social (2004). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS\\_orig\\_20ene04.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 12/1976. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- López Aranguren Eduardo, (1999). *Modelos de Relaciones entre Poderes*. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid
- López, Eduardo (abril-junio 1999). *Modelos de relaciones entre poderes*. Estudios Políticos (Nueva Época), 104, 9-34. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=261>
- Luna Argudín, María (2006). *El congreso y la política mexicana, 1857-1911*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica, El colegio de México
- Maldonado Simán, Beatriz (septiembre-diciembre 1992). *Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 75, 809-828. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM
- Organización de las Naciones Unidas (1995). *Nuevas Iniciativas en pro del Desarrollo Social*. Nueva York, Estados Unidos de América. Recuperado de: <http://www.un.org/es/development/devagenda/social.shtml>

- Organización de las Naciones Unidas (1995). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Nueva York, Estados Unidos de América. Recuperado de: [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (1995). *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*. Nueva York, Estados Unidos de América. Recuperado de: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9.htm>
- Organización de las Naciones Unidas (2016). *Comisión para el Desarrollo Social*. Nueva York, Estados Unidos de América. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/dspd/united-nations-commission-for-social-development-csocd-social-policy-and-development-division.html>
- Ornelas, Carlos (2003). *Las bases del federalismo y la descentralización en educación*. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana
- Piketty, Thomas (2015). *La economía de las desigualdades*. Distrito Federal, México: Siglo XXI
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)
- Pliego, Iván H. (2009). *200 años de federalismo en México: una revisión histórica*. Ciudad de México, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
- Rawls, John (1958). *Justicia como equidad*. Madrid, España: Tecnos
- Rebolledo, Oscar en Serna de la Garza (2002). *Federalismo y Regionalismo*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reglamento Interno de la Secretaria de Desarrollo Social, 08/2012. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/4\\_RI/RI\\_080914\\_vc\\_DOF.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/4_RI/RI_080914_vc_DOF.pdf)



- Rodríguez de Santiago, José M. (2007). *La administración del Estado social*. Barcelona, España: Marcial Pons
- Senado de la República LVIII Legislatura (2002). *El municipio mexicano*. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Recuperado de: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio\\_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Soler Marta y Pulido Cristina, (2009). *Las Transformaciones Educativas Y El Debate Entre Searle, Habermas*. Revista de Sociología de la Educación, 2, 3, 22-29. Valencia, España: RASE
- Spicker, Paul; Álvarez, Sonia y Gordon, David (2009). *Pobreza un glosario internacional*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO
- Spicker, Paul; Álvarez, Sonia; Gordon, David. Trad. Ibarra, Marcelo; Álvarez, Pedro; Álvarez, Sonia (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- Tecco, Claudio A. (2002). *Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes
- Tena, Felipe (1996). *Derecho Constitucional Mexicano*. 30a. Distrito Federal, México: Porrúa
- Tocqueville, Alexis (1992). *Democracia en América*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica
- Valdés, Mauricio (2015). *La utopía del federalismo en México* en Seminario Permanente de Administración Pública. Toluca, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMéx
- Villanueva, Luis Enrique en Carpizo, Jorge (2014). *Cátedra Nacional de Derecho, Reflexiones Constitucionales*. Distrito Federal, México: UNAM