



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado

LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO.
EL CASO DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES
EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Tesis para obtener el Grado de Maestro en Derecho con Opción Terminal en
Derecho Administrativo

Presenta:

Jorge Garrido Beltrán

Directora de Tesis:

Doctora en Ciencias del Desarrollo Regional Perla Araceli Barbosa Muñoz

Morelia, Michoacán

Marzo de 2015

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar a mi esposa Karina porque sin ella no tendría esperanza, ni amor. Y a cada uno de mis hijos Jorge, Josué, Jared y Jafet, por su ejemplo que me motiva cada día.

En segundo lugar a la Doctora Perla Araceli Barbosa Muñoz porque sin su guía y apoyo no hubiera sido posible terminar este trabajo de investigación.

En tercer lugar a mis maestros que acrecentaron mi deseo por buscar más y mejor conocimiento.

Morelia, Michoacán marzo de 2015

ÍNDICE

	Pág.
RESUMEN.....	IV
ABSTRACT.....	V
INTRODUCCIÓN.....	VI
CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1. La administración pública y servicio público. Conceptos y reflexiones... 1	
1.2. Eficiencia administrativa y políticas públicas.....	11
1.3. Finanzas públicas, presupuesto y gasto público.....	15
1.4. Gestión pública, evaluación y rendición de cuentas.....	22
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO	
2.1. El análisis económico del derecho. Antecedentes y características.....	33
2.2. Análisis económico positivo y normativo.....	49
2.3. Racionalidad, maximización y eficiencia.....	50
2.4. El análisis económico del derecho en México.....	55
CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
3.1. Tratados internacionales aplicables.....	59
3.2. Marco Jurídico de la Administración Pública Federal.....	67
3.3. Marco Jurídico de la Administración Pública Estatal.....	74
3.4. Secretaría de Desarrollo Social y sus programas sociales en el Estado de Michoacán.....	78
CAPÍTULO 4 – EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO EN EL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO	
4.1. Programa 3X1 para Migrantes. Mecanismos económicos y sociales....	97
4.2. Eficiencia del programa y análisis económico del derecho.....	114
CONCLUSIONES.....	132
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	134

RESUMEN

La administración pública tiene como principal objetivo implementar los programas que logren satisfacer las necesidades de la sociedad a la cual pertenecen y para lograrlo se apoyan en instituciones públicas y privadas, que bajo un orden jurídico se encuentran obligadas a lograrlo de manera eficiente y se espera que logren un mayor número de beneficios con un presupuesto limitado. Por esta razón se revisaron los esfuerzos, tanto internacionales como nacionales, que buscan mejorar los efectos de las leyes y fortalecer los programas institucionales.

Se seleccionó al análisis económico del derecho ya que se ha utilizado con buenos resultados en otros países y en algunas ocasiones en México ha servido para la creación de algunas leyes y programas. Utiliza aspectos económicos para verificar la eficiencia de las leyes y de los programas y aquí se aplicó en un programa que busca beneficiar a las comunidades con mayor rezago.

Se aplicaron varias fórmulas económicas en el Programa 3x1 para Migrantes de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado de Michoacán de Ocampo. En base a los resultados obtenidos se llegó a la conclusión de que las evaluaciones existentes solo verifican el número de proyectos programados, pero con esta técnica se conoció el número de personas beneficiadas y el nivel de beneficio individual alcanzado. Esto permitió comprobar su utilidad en estas condiciones y así aumentar la eficiencia del programa.

Palabras clave: Administración pública, análisis económico del derecho, eficiencia

ABSTRACT

Public administration's main objective is to implement programs that manage satisfy the needs of the society which they belong. The achievement of these programs relies on public and private institutions, under a legal regulation witch guides it to do it efficiently. This is expected to achieve a greater number of benefits on a budget; for this reason, both efforts, international and national were reviewed and are aimed at improving the impact of laws and strengthen institutional programs.

The economic analysis of law was selected because it has been used successfully in other countries. In Mexico has served as precedent to create some laws and programs. This analysis uses finances to verify the efficiency of laws and programs; this was applied in a program that seeks to benefit most disadvantaged and backlog communities.

Several economic formulas were applied in the “3x1 Program for Migrants” of the Ministry of Social Development in the State of Michoacán de Ocampo. Based on the results, it was concluded that the existing assessments only check with the number of scheduled projects, but with this technique the number of beneficiaries and the level of individual benefit achieved was acknowledged. This allowed checking their usefulness in these conditions, and therefore increasing program efficiency.

Keywords: Public Administration, Economic Analysis of Law, Efficiency.

INTRODUCCIÓN

Una de las razones por las que se ha mantenido un interés constante por el mejoramiento en el desempeño de las instituciones públicas, es que como en todas las ramas del derecho, el Derecho Administrativo se encuentra sujeto a principios rectores que buscan influir en el legislador y en las instituciones que participan en la administración pública, con el objeto de alcanzar el fin óptimo para el cual fueron creadas.

Dos de estos principios rectores del Derecho Administrativo mexicano son la igualdad y la legalidad. De estos se desprende el hecho de que en primer lugar, el legislador debe crear normas acordes a las necesidades reales de la sociedad. Segundo, las instituciones públicas deben conducirse de acuerdo al fin por el cual fueron creadas y que corresponde al interés de toda la sociedad.

Estos principios no solo determinan las acciones de los legisladores y de las instituciones que participan en la administración pública, sino que también ceden responsabilidades y privilegios a cada uno de los mexicanos. Cuanto y cuales, no se mencionarán en este momento, pero la demanda pública de un mejor desempeño de las instituciones marca una línea de acción ineludible para los que crean las normas y también para aquellos que son responsables de los buenos resultados de la administración pública.

Las ventajas que existen en la actualidad son muchas y muy variadas, porque existe un gran progreso en los medios de verificación y en los métodos que auxilian el trabajo de las instituciones públicas. También existe un mayor contacto con la sociedad, permitiendo la participación de la ciudadanía en la estructuración, vigilancia y evaluación de los trabajos institucionales.

Es bueno resaltar el papel tan importante que representa toda la administración pública, incluyendo a las instituciones privadas que participan en ella, que permiten el contacto entre la sociedad en general y los organismos de

gobierno. Esta relación es necesaria y requiere cuidados para mantener un equilibrio social que legitima la existencia de las instituciones.

Este trabajo de investigación abarca solo una parte de los tantos esfuerzos realizados por buscar el mejor desempeño de la administración pública y se enfoca principalmente en la evaluación de resultados de las acciones en los programas institucionales. Por esta razón se ha seleccionado esta técnica y este programa en específico.

Es decir, al análisis económico del derecho como técnica de evaluación de la eficiencia administrativa y la intención sería comprobar el grado de posibilidad de aplicación de esta metodología al Programa 3x1 para Migrantes de la Secretaría de Desarrollo Social, dentro del Estado de Michoacán de Ocampo. Es necesario aclarar que el análisis económico del derecho no es una técnica de reciente creación y al contrario, sus propuestas se han aplicado en otros países con resultados alentadores.

En sus inicios fue utilizado como una técnica de evaluación directa a las normas y busco medir el efecto o impacto económico de estas normas en cada una de las personas. Después de varios años ha crecido el interés y los medios utilizados de tal forma que en la actualidad se aplica también en programas y en las políticas públicas que los han creado. Es por eso que se busca ver que tan útil puede ser en el país.

El análisis económico del derecho utiliza modelos económicos aplicados al derecho y el fin es medir la eficiencia, es decir, busca determinar si los recursos económicos, a veces limitados, que manejan los organismos de la administración pública pueden ser utilizados de manera tal, que permitan obtener beneficios a un mayor número de personas. Para lograrlo se revisaran las diferentes posiciones con respecto a esta técnica y algunos de los ejemplos de su aplicación en México.

Se ha seleccionado el Programa 3x1 para Migrantes perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social por su alto impacto social. Porque cuenta con la participación de todos los niveles de gobierno e incluye a clubes representativos

de la sociedad y además se estableció para auxiliar los esfuerzos de todos sus participantes en atender a los grupos más desprotegidos.

Por esta y otras razones que se verán más adelante se determinó realizar esta investigación y para lograr los objetivos mencionados se dividió en cuatro capítulos de la siguiente manera.

El primer capítulo busca establecer las condiciones actuales de la administración pública, incluyendo las instituciones públicas y privadas que la conforman, reconociendo las nuevas teorías y las características de la modernidad adaptadas de otros países a México. Se hace mención del concepto de eficiencia administrativa y de cómo se busca alcanzarla con el fin de lograr un mejor uso de los recursos públicos. Se habla sobre el valioso papel de las políticas públicas, ya que estas se han vuelto determinantes al buscar resolver las necesidades sociales y son la expresión de las leyes y normas que buscan se logre la igualdad social.

También se habla de los mecanismos con los que cuenta el gobierno para recaudar los recursos necesarios para el desempeño de sus actividades y los medios establecidos para mantener el control y la vigilancia del buen uso de esos recursos. Y por último se habla de la gestión pública, que es una de las propuestas más recientes que establece las características de la administración pública y de los medios de verificación que le permitan revisar el nivel de efectividad a la hora de evaluar la estructura, los proyectos y los medios de evaluación del desempeño.

El objetivo primordial de este capítulo es percibir un panorama real del estado de las cosas y de las áreas de oportunidad de desarrollo que existen actualmente en el país.

El segundo capítulo está dedicado exclusivamente al tema del análisis económico del derecho. Se hace un recorrido sobre su surgimiento, mencionando varios nombres de los autores más destacados en el tema y las principales escuelas que lo utilizan en los Estados Unidos. Se mencionan sus principales características y sobre todo cuales son aquellas que determinan su utilidad en

México, un ejemplo de ello es la eficiencia desde el punto de vista del análisis económico del derecho, que busca la optimización de los recursos.

También se toca la importante aplicación del análisis económico del derecho en México, mencionando algunos casos en específico, ya que eso nos da pie a confirmar que si puede ser utilizado al buscar la mejora de los resultados en la administración pública y es que los ejemplos utilizados nos dejan ver que cuando se crean leyes y programas considerando la eficiencia como valor primordial los resultados son evidentes.

El tercer capítulo hace una presentación de las leyes que determinan la estructura, funcionamiento y medios de evaluación y control de la administración pública. Se mencionan las leyes internacionales (tratados internacionales) y las nacionales (leyes, normas, reglamentos, etc) que actualmente se encuentran vigentes para nuestro país y en el Estado de Michoacán de Ocampo. Se pueden ver las líneas de acción y de responsabilidad de las instituciones públicas y privadas que la conforman.

Además se hace mención de las normas y reglamentos que determinan el funcionamiento del Programa 3x1 para Migrantes de la Secretaría de Desarrollo Social y las condiciones exclusivas para este programa dentro del Estado de Michoacán de Ocampo.

El cuarto capítulo establece las bases que permiten comprobar la manera en la que se puede aplicar el análisis económico del derecho en el Programa 3x1 para Migrantes. La primer parte está dirigida a conocer las condiciones del Programa desde sus inicios y menciona los estados de la República donde se han aplicado más exitosamente y desde donde se ha venido ampliando para lograr cubrir de manera general al país. También se menciona la importante participación de los clubes de migrantes, que actualmente son los que encabezan las aportaciones al Programa y que participan de forma determinante en la selección de los proyectos en que se aplicara este Programa.

En la segunda parte de este capítulo se revisan las estadísticas del presupuesto designado para el Programa 3x1 para Migrantes a nivel nacional en el periodo de los años 2010 al 2014. También el monto designado para el Estado de Michoacán de Ocampo en estos años, el número de Proyectos efectuados con los recursos asignados y el número de ayuntamientos beneficiados.

Al final se presentan varias fórmulas económicas que utiliza el análisis económico del derecho para confirmar que estas pueden ser de utilidad para conocer el número de individuos beneficiados y el grado de beneficio alcanzado para cada uno, algo que no se ha logrado demostrar y que nos ayudaría a aumentar la eficiencia del Programa y de los esfuerzos institucionales. Datos que sirven para determinar las áreas de oportunidad, de tal forma que llevemos el Programa a las comunidades con más necesidad.

CAPÍTULO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“Los trabajos relativos a la administración pública mexicana brotaron de las plumas de los autores desde los primeros años del México independiente, dentro de un proceso continuo y permanente de aportaciones a la disciplina desde diversos campos de conocimiento, actividad que continua hasta nuestros días”¹

Sumario

1.1. Administración Pública y servicio público. Conceptos y reflexiones. 1.2. Eficiencia administrativa y políticas públicas. 1.3. Finanzas públicas, presupuesto y gasto público. 1.4. Gestión pública, evaluación y rendición de cuentas.

En este capítulo se realizará un estudio sobre publicaciones que en nuestra época se han dedicado a resaltar los beneficios de una administración pública ordenada y que cumpla con las expectativas sociales. También se revisarán algunos de los conceptos relacionados con la administración pública como eficacia y eficiencia que son características indispensables en el desempeño de la misma.

Lo anterior con el propósito de conocer los avances en el estudio de la administración pública y las nuevas teorías administrativas como *la gestión pública* que buscan efficientizar el trabajo por el bien común. Además de nuevas herramientas que pueden servir para lograrlo, como la creación de políticas públicas eficientes y mecanismos de verificación de gastos dentro de las finanzas públicas.

1.1. Administración pública y servicio público. Conceptos y reflexiones

Existen un sinnúmero de estudios de la administración pública a nivel internacional y México no es la excepción; existen muchos autores que han realizado grandes aportaciones sobre el tema. Sería imposible mencionar a cada uno, por lo que se

¹ Sánchez González, Juan José, *Historia del estudio de la administración pública en México*, México, Porrúa, 2009, p. 23.

mencionaran solo algunos que se han enfocado a las características sociales de la administración.

Dentro de los autores contemporáneos se destaca el caso de Omar Guerrero, cuyos estudios han llegado a ser de gran valor. Se dice de él: “Las aportaciones a la teoría de la administración pública a nivel continental, así como sus contribuciones al campo del conocimiento en nuestro país son invaluable y constituyen referencias obligadas para conocer el desarrollo histórico de la administración pública en México.”²

Su primera publicación la presentó en 1976 titulada “Teoría administrativa de la ciencia política”. Después de ésta sobresalen en 1984 “Introducción a la administración pública”; en 1986 “La teoría de la administración pública”; en 1989 “El estado y la administración pública en México”; en 1992 “El estado en la era de la modernización”; en el 2000 “Teoría administrativa del estado”; y, en el 2004 “La nueva gerencia pública”.

Dada la importancia sus aportaciones es necesario mencionar aquellas que han servido para comprender mejor el trabajo y el desempeño de la administración pública en México y de cómo se ha transformado el concepto de lo que deberían ser los organismos de gobierno. Siendo uno de los más importantes el concepto de la empresa pública y la privada y sus relaciones conceptuales, Omar Guerrero reconoce que la empresa pública debe tomar algunas de las características de las empresas privadas para lograr la eficiencia de los recursos públicos.³

En las publicaciones de Guerrero observamos la evolución de la administración pública y encontramos el camino del cambio hacia lo que ahora se llama la nueva gestión pública. Donde los conceptos anteriores se ven enriquecidos con valores sociales y económicos, que retribuyen acciones adicionales en el trabajo de la administración pública.

Al hablar de la nueva gestión pública también obtenemos un enfoque muy particular por el autor, que nos permite ver hacia donde se dirigen los esfuerzos en los estudios de la administración pública. “La nueva gestión pública consiste en un

² Sánchez González, Juan José, Op.cit., pp. 18 y 19.

³ Guerrero Orozco, Omar, *El estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989, pp. 705-707.

movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción”.⁴

Entonces vemos que la empresa pública pasó de ser solo la administración de recursos del bien público, para convertirse en una empresa pública inmersa en el mercado y que requiere características competitivas y de desarrollo.

Terminaremos esta parte con la reflexión de Omar Guerrero al hablar del estado moderno, diciendo, “la modernización ha consistido en el desarrollo de capacidades estatales, en la formación de condiciones en las cuales la centralización, la difusión del poder, la diferenciación estructural y otros signos, no se han referido a un estado mínimo, sino a un estado máximo, pletórico de responsabilidades sociales y económicas, presente juiciosamente en la vida productiva y mercantil, consciente de sus responsabilidades educativas, sanitarias y asistenciales”.⁵

De esta manera obtenemos una idea de cómo se encuentran dirigidos los estudios sobre la administración pública y cómo en México se han enfocado en buscar la máxima explotación de los recursos que guarda la misma en los ámbitos sociales, económicos y políticos.

Partiremos de la idea de que se concibe a la administración pública como los organismos administrativos que tienen como fin el bienestar general a través de los servicios públicos, por medio de una estructura y funcionamiento regulada normalmente por el Derecho Administrativo.

“La administración pública está consignada como parte de las facultades del órgano ejecutivo, que en un Estado de derecho no puede desbordarlas, lo que significa que los órganos de la administración pública, que son órganos del poder ejecutivo, con su titular el Presidente de la República en materia Federal y sus órganos derivados solamente puede cumplir y llevar a cabo los actos a que se refieren las facultades

⁴ Guerrero Orozco, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública”, en: *Revista digital universitaria*, México, UNAM, 2001, p. 12.

⁵ Guerrero Orozco, Omar, *El estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992, p.78.

que la Constitución y sus leyes reglamentarias les otorgan y que éstas no pueden concederles facultad que la primera les prohíbe..”⁶

Al hablar de Administración Pública entonces debemos considerar cuatro puntos importantes:

1. La existencia de organismos administrativos. A través de los que se manifiesta la personalidad del Estado;
2. La actividad que en su conjunto realizan. A través de la prestación de los servicios públicos;
3. La finalidad que pretende el Estado a través de estos organismos. Es el bien común o el bienestar general de toda la población tal y como se encuentra expresado en la Constitución; y,
4. Los medios de los que dispone la administración pública para cumplir con su propósito. A través de los servidores públicos.

En México, en materia federal, la acción del Estado correspondiente a la administración pública, está señalada en el artículo 89 Constitucional que establece las facultades del ejecutivo federal, algunas de las cuales las lleva a cabo como Jefe del Estado, pero muchas otras son de carácter administrativo, no solamente desde el punto de vista formal por estar encomendadas al órgano ejecutivo, sino por la naturaleza de las mismas ya que representan el contenido del acto administrativo.

Por su parte el artículo 90 de la Constitución establece las formas en que se lleva a cabo la administración pública federal en México, señalando además la ley reglamentaria de este artículo, que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, donde se menciona que los negocios administrativo de la federación estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

⁶ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, México, Porrúa, 2000, p. 96.

En este punto es necesario hablar sobre las instituciones públicas. Ya que son las que conforman la administración pública. Primero se definiría a las instituciones públicas como aquellos núcleos de preceptos jurídicos que regulan relaciones de igual naturaleza, encarnados en órganos constitucionales de contenido público, donde la eficacia en su aplicación incide directamente en la población de un Estado.⁷

Esto es todos los organismos dependientes de Estado con función de servicio a la comunidad o población que se determine, preestablecidos por la ley, con sus límites y condiciones.

Sin olvidar también que existen un conjunto de reglas formales e informales de cada organización, donde se pueden identificar un sinnúmero de valores, acuerdos, tradiciones o símbolos que son reconocidos por los miembros de estas organizaciones y que constituyen características fundamentales para el desarrollo de las mismas.

Se puede añadir en este punto que los organismos del Estado no solo se encuentran regulados por la ley sino que se establecen sus funciones y propósito por el cual fueron creados. La función que deben desempeñar es el punto medular en esta parte, de no hacerlo no tienen razón de permanecer.

“¿Cuáles son esas instituciones políticas en el Estado mexicano? La primera de ella resulta ser, el Estado mismo, ya sea que se acepte la teoría tradicional según la cual es la organización de una sociedad, asentada en un territorio y bajo un poder público de dominación que procura el bien común, o, según la teoría pura del derecho, la personificación del derecho.

Otras instituciones públicas mexicanas, a partir del concepto de Estado serían los poderes públicos en que se divide, para su ejercicio, su gobierno: Ejecutivo o institución presidencial; Legislativo o institución parlamentaria; y el Poder Judicial o instituciones en el ramo de procuración y administración de justicia y aplicación de las penas y readaptación social de condenados por sentencia jurisdiccional.”⁸

⁷ Rocha, O. Ma. Dolores, “Reforma de las instituciones públicas en México”, en: *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, México, UNAM, p. 282.

⁸ Idem.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 1º que la administración pública federal es centralizada y paraestatal, señalando en su párrafo 2º que el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública federal centralizada, en tanto que el párrafo 3º del mismo artículo se refiere a los organismos que componen la administración pública paraestatal y que están precisados en las tres fracciones de este mismo artículo.

La administración pública de las entidades federadas y de los municipios tienen un régimen jurídico determinado por sus propias leyes, que sin contradecir el contenido del pacto federal, la rigen y reglamentan en los términos establecidos en sus constituciones locales, en las leyes orgánicas de la administración pública del Estado de que se trate, en las leyes de la administración pública municipal del propio Estado y en las leyes que se refieran a la administración pública paraestatal.

Aquí también se considera importante hablar sobre el servicio público con sus características muy específicas en el caso de nuestro país. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 10 párrafo tercero menciona: “Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público, la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.

Existen diferentes perspectivas con respecto a lo que es el servicio público, pero se pueden identificar algunas características comunes. De dichas definiciones se observa que el principal objetivo del servicio público consiste en la satisfacción de necesidades colectivas existentes en cierto espacio territorial. Sin embargo, existen características esenciales que no podemos dejar pasar y que son mencionadas por Alfonso Nava Negrete:

- a) Se puede prestar por el Estado o por los particulares;

- b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o por los particulares;
- c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial); y,
- d) Su régimen jurídico es de Derecho Administrativo, aunque no exclusivamente, también se pueden aplicar normas de Derecho Privado.”⁹

Estas cuatro características son esenciales para reconocer la forma y el trabajo del servicio público. Nos muestra además sus alcances pudiendo calificar sus condiciones actuales. No debemos dejar de lado la forma en la que han crecido, no solo en número, sino en profesionalización y en medios alternativos para su mejor funcionamiento, como lo son los medios electrónicos.

También podemos ver las características que antes fueron mencionadas de la nueva gestión pública que presenta al servicio público, como parte indispensable de la empresa pública en el objetivo de alcanzar los fines económicos para los cuales fue creada. Comparando las características del servicio público en México con otros países podemos encontrar varias coincidencias existentes en cuanto a sus responsabilidades, en el papel existe gran similitud, no así en la práctica.

Aquí valdría la pena preguntarse si en la realidad se encuentran bien definidas las funciones del servicio público, ya que en algunos sectores se puede observar que se rige más por costumbre que por la legislación y los resultados no se encuentran determinados, y por consecuencia son inmensurables.

“La noción de servicio público puede ser expresada desde un punto de vista amplio y otro restringido. El primero, es la actividad especializada que desarrolla una persona para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva, mientras éstas subsistan. El segundo, es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar

⁹ Nava, Negrete Alfonso, *Derecho Administrativo mexicano*, México, FCE, 2001, p. 419.

satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras ésta subsista.”¹⁰

En este punto es menester cuestionar el papel de los organismos gubernamentales en las condiciones y características de sus servidores públicos, ya que pareciera que cada uno se desarrolla en condiciones y legislaciones distintas. Debemos considerar en este punto si esto es bueno o malo, de acuerdo al fin que se trazan las instituciones. Como se mencionó con anterioridad, existen un gran número de leyes que establecen su funcionamiento y esto no siempre es bueno porque en la práctica pueden confundirse, pero además debemos considerar que cada organismo tiene características diferentes y objetivos muy particulares.

También debemos considerar que existen relaciones muy estrechas entre los organismos públicos y las instituciones privadas, como prestadores de servicios o competencia real, donde el servicio público participa activamente y donde los resultados pueden verse afectados positiva o negativamente desde la perspectiva del fin para el cual fueron creados dentro del organismo público al que pertenecen.

De ahí el comentario que hace Jorge Fernández al respecto del servicio público y de su función en este amplio espectro administrativo:

“Es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.”¹¹

Se insiste entonces en el establecimiento de medidas de control, sistemas de verificación de resultados y contralorías que nos permitan conocer del

¹⁰ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 927 y 930.

¹¹ Fernández, Ruíz Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 121.

cumplimiento de los objetivos marcados para cada uno de los servidores públicos. Y conocer el fin de los actos de la administración y poder así perfeccionar los medios de control y el servicio como un conjunto.

“Yo creo que toda Modernización Administrativa debe tomar en cuenta los valores culturales de la sociedad en la que se está implementando, los valores, las tradiciones, la historia, la idiosincrasia de la población con la que estamos trabajando porque al final del día, estos valores son los que permanecen, hay uno de ellos que no menciono, porque sé que lo van a tocar ahora mismo, es el tema del valor, de la integridad, de la ética, valor fundamental que el servidor público, debe atenerse a los principios básicos de la ética pública, estrictamente...”¹²

La nueva gestión pública busca capacitar a los servidores públicos desde perspectiva de la ética y los valores, más que la obediencia a las leyes y reglamentos. En algunos países se ha podido observar que con la capacitación al personal se pueden observar cambios que benefician el servicio y logran mayores grados de eficiencia en las instituciones. Pero las necesidades que se perciben en el país van más allá de la capacitación.

Reconocemos entonces cuatro puntos importantes que deben estar presentes en la conciencia de los servidores públicos:

1. Los deberes, que son las actividades que se tienen que realizar debido al cargo que se ocupa en la organización;
2. La responsabilidad, que significa la obligación en que está todo miembro de una organización de dar cuenta por el debido cumplimiento de los deberes asignados a él en su condición de tal, parte de los cuales pueden comprender el ejercicio de autoridad formal;
3. La autoridad, desde el punto de vista de organización formales el derecho que tiene una persona por su nivel jerárquico a exigir a otra el

¹² Pichardo Pagaza, Ignacio, “El imperativo del servicio público: el arte y el deber de hacer más con menos”, en: *Desafíos de la nueva gestión pública por un gobierno con resultados*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2004, p. 17.

cumplimiento responsable de los deberes que le ha asignado en su condición de subordinado suyo; y,

4. La autoridad técnica o funcional, que es la que se adquiere por el conocimiento o habilidad particular en cualquier campo del saber intelectual o manual.

A pesar de todos los esfuerzos realizados por el gobierno se pueden encontrar grandes carencias en el servicio y entonces nos preguntamos ¿qué más se puede hacer? Sin embargo, hemos ido encontrando ajustes en las normas y en las instituciones que nos demuestran el esfuerzo por corregir el camino.

Aquí podríamos hablar del control en el servicio público. Miguel Galindo establece la diferencia del control para la administración pública de la administración privada y reconoce las diferentes leyes y reglamentos vigentes que determinan los medios de control para las instituciones públicas. Al hablar de la función pública establece la situación en la que se encuentran todos los servidores públicos, es decir, sus derechos y obligaciones. El autor reconoce que en principio esta sería la forma más adecuada de control.¹³

Desde abril de 2003 en México también se cuenta con el Servicio Civil de Carrera que se encuentra regulado por la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su reglamento; con estas leyes se pretende contar en la administración pública federal con personal debidamente capacitado, y en ella se regula desde la forma de ingreso de los servidores públicos hasta la evaluación de su desempeño.

Se busca modernizar al servicio público, sin embargo, las condiciones han sido precarias y los esfuerzos insuficientes, sin contar la poca participación de los funcionarios para el establecimiento de las condiciones adecuadas para que suceda. Se debe mantener la constante en el esfuerzo por alcanzar un mejor servicio público, para lo cual se busca dejar establecido los sistemas de capacitación y de reconocimientos al desempeño.

Sin embargo, la capacitación no ha de ser en términos meramente técnicos como ya se ha dicho, sino han de incorporarse los valores educacionales y culturales, de investigación y vinculación, para convertir a los servidores públicos

¹³ Galindo, Camacho Miguel, Op. cit., p. 134.

en grupos de liderazgo que sean capaces de traducir y conciliar los requerimientos de la actualidad con las necesidades y demandas prioritarias de las regiones.

Tratando de entender que la cultura es más que su capacidad de conocimiento, que se deben transmitir nuevas destrezas para nuevas tecnologías, y que se debe educar principalmente para discernir en la toma de decisiones.

Por ejemplo al tomar acciones con respecto a la conservación y utilización adecuada de los recursos con los que se cuenta, el equilibrio en la distribución de la riqueza, el respeto de los derechos humanos y toda forma de discriminación. Así como la participación activa en la toma de decisiones de carácter colectivo, procurando para ello la promoción de formas de pensar, basadas en el compromiso y en la responsabilidad individual y colectiva.

1.2. Eficiencia administrativa y políticas públicas

En la administración pública moderna los términos de eficacia y eficiencia son una parte indispensable, fueron implantados desde la administración privada y en nuestra época ya son reconocidos. Estos determinan no solo las acciones sino que llegan a erigirse como medidas de control del funcionamiento de la misma. Ambos términos se encuentran íntimamente ligados y logran calificar los esfuerzos de las instituciones públicas.

Para abordar este tema primero se considera necesario diferenciar los conceptos de eficacia y eficiencia. La mayoría de las definiciones que encontramos tienen los mismos elementos, es decir, hablan de objetivos y recursos, como se aprecia en las definiciones que se presentan a continuación, y que sintetizan el significado y alcance de estos términos.

Para Chiavenato la eficacia es una medida del logro de resultados y la eficiencia es la utilización correcta de los recursos disponibles.¹⁴

¹⁴ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, México, Mc Graw Hill, 2004, pp. 52 y 132.

Para Robbins y Coulter la eficacia es hacer las cosas correctas, es decir, las actividades de trabajo con las que la organización alcanza sus objetivos y la eficiencia consiste en obtener los mayores resultados con la mínima inversión.¹⁵

Entendemos entonces que la eficacia es el criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos, mide los resultados alcanzados en función de los objetivos que se han propuesto y la eficiencia es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo. Es decir, el costo, el tiempo, el uso adecuado de factores materiales y humanos, cumplir con la calidad propuesta.

Es importante establecer estas diferencias para comprender que en el caso de la administración pública es tan importante alcanzar los objetivos como la cantidad de recursos utilizados en el cumplimiento de los mismos. Los organismos públicos establecen programas y proyectos que determinan el camino a seguir, y la eficacia determina el nivel de logro de los objetivos de cada uno de estos programas. La fiscalización de los recursos es una manera de reconocer la eficiencia de los gastos realizados en comparación con los beneficios obtenidos.

En nuestro país es necesario promover ambas cualidades en el funcionamiento de la administración pública, porque si bien es necesario que se cumplan con cada uno de los objetivos trazados por las instituciones, también es necesario desarrollar mecanismos y habilidades personales que nos permitan alcanzar los objetivos a un bajo costo económico y optimizando el tiempo. Entonces la eficacia y la eficiencia se transforman en elementos indispensables de implantar y perfeccionar continuamente.

Desde este punto podemos ver que es indispensable contar con instituciones eficaces y eficientes, que sepan identificar los problemas de los ciudadanos a través de sus diferentes organismos. Esta eficacia y eficiencia se comprueba cuando los problemas sociales que son presentados se resuelven con leyes y programas que resuelvan satisfactoriamente cada uno de esos problemas.

¹⁵ Robbins, Stephen y Coulter, Mary, *Administración*, México, Pearson Educación, 2005, pp. 7-8.

Resulta entonces importante dedicar este espacio para hablar de las políticas públicas, porque estas han llegado a ser el medio por el cual se ordena el funcionamiento adecuado de la administración pública y del gobierno en general. En la actualidad se pueden observar una gran variedad de problemas que en nuestra sociedad llegan a ser trascendentales como el empleo, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad, el agua, etc. Para afrontarlos y satisfacer cabalmente las necesidades de los ciudadanos se crean políticas públicas.

Por lo tanto, las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva cabo el gobierno para solucionar los problemas, que en un momento determinado, los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios.¹⁶

Básicamente señala que la administración pública debe estar guiada con el objeto de resolver un problema público que afecta a la comunidad. Tiene por objeto encarar y resolver un problema de forma racional a través de un proceso de acción gubernamental, al que deben agregarse los esfuerzos de la ciudadanía.

Según Birkland, la política pública es un curso de acción para atender o resolver problemas o necesidades, donde interviene o participa la ciudadanía en cualquiera de sus etapas: formulación, diseño, implementación y evaluación. Sus características son: se realizan como respuesta a algún problema que requiere atención; se hacen en nombre de lo público; están orientadas hacia una meta; y, la realiza el gobierno con ideas propuestas desde afuera.¹⁷

Al hablar de las etapas que siguen las políticas públicas se debe aclarar en principio, que se trata de un proceso que nunca termina y se convierte en un ciclo que se retroalimenta constantemente. Inicia con la identificación del problema que se considera real y se formulan las posibles soluciones. En esta parte intervienen varios organismos de gobierno, pero también la sociedad en su conjunto a través de diversos grupos e instituciones privadas.

Posteriormente se diseña la política pública. Se establecen los programas por realizar, las instituciones que intervendrán y el presupuesto designado. En esta parte también se determinan las leyes que establecerán las reglas de acción.

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 2007, p. 37.

¹⁷ Birkland, Thomas, *Una introducción al proceso político*, 3ª edición, New York, EUA, M.E. Sharpe, 2011, p. 32.

Cabe mencionar en esta parte, que no todas las políticas son resultado de una ley, y en esos casos se puede afrontar el problema a través de un programa o proyecto que tienen por objeto satisfacer necesidades de la población sin encontrarse expresados en la ley. Pueden ser programas educativos o de mejoras para ciertos sectores de la población.

Por su parte, la implementación de las políticas públicas es la fase donde las cosas suceden; los principales factores que intervienen para lograr que esta etapa se cumpla son seis: 1) Normas y objetivos de la política; 2) Recursos; 3) Comunicación entre organizaciones; 4) Características de las agencias; 5) Condiciones económicas, sociales y políticas; y, 6) Eficiencia de la implementación.

Finalmente corresponde hablar de la evaluación, etapa de las políticas públicas donde se tiene la oportunidad de revisar los resultados, positivos o negativos, y las fallas que se presentaron y en qué parte del proceso sucedieron.

Todo esto nos da una idea de la función de las políticas públicas y de cómo la participación de todos los grupos que conforman nuestra sociedad puede llegar a resolver necesidades prioritarias de la misma. Uno de los puntos importantes por resaltar aquí es que la participación ciudadana es fundamental y llega a ser determinante. Sin bien es cierto que en nuestra sociedad no existe una cultura respecto a la participación para la generación de políticas, también es cierto que existen grandes esfuerzos para que eso cambie.

En la actualidad el gobierno federal y el gobierno estatal han creado mecanismos que permiten una mayor participación de las personas para la toma de decisiones en el gobierno. Existen foros de consulta regionales que toman las necesidades prioritarias de cada comunidad y que son llevadas a la agenda pública, desde donde se tomarán las decisiones para crear programas que satisfagan las necesidades existentes.

Estos son los medios y las formas en los cuales se puede lograr establecer una administración pública eficaz y eficiente. Ya se encuentran establecidos en nuestro país como en cualquier parte del mundo, solo debemos encontrar el mejor modelo de aplicación para cada circunstancia y para cada lugar. Como se dijo

anteriormente cada población tiene características diferentes, y la forma y los medios en que se cumplirán los objetivos y se resolverán las necesidades también son muy particulares.

1.3. Finanzas públicas, presupuesto y gasto público

Una de las partes fundamentales dentro de la administración pública es la forma en la que se utilizan los recursos, y que tienen como fin alcanzar beneficios para la población y resolver sus necesidades. Como administrador de los recursos públicos se espera que se mantenga como fin máximo el beneficio de la población que le ha legado la autoridad para hacerlo. Para eso existen las finanzas públicas donde se determinan las formas correctas del uso de los recursos.

Por finanzas públicas se entiende lo siguiente: la ciencia de las finanzas públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado, o cualquier otro poder público, se procuran las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento y la forma en que serán utilizadas.¹⁸

Es decir, que de esta manera se determina la forma en la cual se obtendrán los ingresos del país, que por lo general es a través de los diferentes tipos de contribuciones, y los egresos, o el gasto público. En México se denomina la Hacienda Pública al mecanismo por el cual se establece primero, el monto de los gastos que requiere el país, y como consecuencia de ello, en segundo lugar, se determinan los mecanismos necesarios para obtener los ingresos para sufragar el gasto público.

Se han realizado diferentes estudios sobre a las finanzas públicas, e inclusive en recientes publicaciones se menciona que identifican a las finanzas desde una perspectiva clásica y otra perspectiva moderna. Con respecto a la perspectiva moderna se tiene el siguiente planteamiento: “Las finanzas desde la perspectiva moderna, están orientadas a la presentación de información de tipo

¹⁸ Flores, Zavala Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, México, 1989, p. 212.

cualitativo y sus resultados están encaminados al aspecto socializante para satisfacer necesidades de la población.”¹⁹

Identificando las dos partes principales de las finanzas públicas que serían ingresos y egresos públicos, y para los fines de este trabajo, solo se mencionarán en este apartado las características de los ingresos los cuales la ley reconoce en el país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 31 Fracción IV establece la obligación general de contribuir para el gasto público. Estas contribuciones, como se menciona, permiten solventar el gasto del gobierno en sus tres niveles, federal, estatal y municipal.

La Ley de Ingresos es en donde se establecen todos los conceptos por los que el Estado tendrá derecho de percibir determinadas cantidades durante el ejercicio fiscal, así como las características bajo las que se van a percibir dichos ingresos.²⁰

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2° señala que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. En este mismo artículo en su fracción I señala que los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

Y existen diferentes clases de impuestos como son: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, impuesto al comercio exterior, impuesto a los depósitos en efectivo, entre otros.

De forma muy general esta es la manera en la cual el Estado se hace de ingresos para sufragar sus gastos. En cuanto a la manera de gastarlo en el apartado siguiente será explicado con más detalle y con más extensión para entender el por qué de la necesidad de buscar la eficiencia en el gasto público.

¹⁹ Priego Hernández, Oscar, *Petróleo y finanzas públicas*, Tabasco, Villa Hermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2010, p. 15.

²⁰ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, México, Themis, 2005, p.16.

En cuanto a los egresos, es la forma en la que el gobierno del país tiene autorizado por ley para gastar las contribuciones obtenidas, con el objeto de satisfacer las necesidades a través de servicios y programas públicos, se establece por medio de un presupuesto anual.

Es en el Presupuesto de Egresos de la Federación donde se especifica el monto y destino de los recursos económicos que el gobierno requiere durante un año para obtener los resultados demandados por los diversos sectores de la sociedad. Es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizara el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.

La legislación que establece las leyes para la formulación y aplicación del presupuesto son las siguientes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 74 fracción IV, artículos 126 y 134;
- b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 12;
- c) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público artículos 17-20, 22-24, 25-38; y,
- d) Decreto Aprobatorio de Presupuesto de egresos de la Federación.

En cuanto a la forma en la que se aprueba el presupuesto es el siguiente: primero, el Poder Ejecutivo envía la iniciativa de ley de Ingresos a la Cámara de Diputados y Senadores para su aprobación. En este documento se especifican los conceptos y cantidades estimadas de donde se percibirán los ingresos para el siguiente año fiscal.

Segundo, el Poder Ejecutivo elabora la iniciativa del Presupuesto y la envía a la Cámara de Diputados, quien a su vez la envía a la Comisión de programación y Presupuesto para su análisis.

Tercero, se realiza una votación en el Pleno de la Cámara y su consecuente aceptación.

Actualmente en México se utilizan tres tipos de clasificaciones para el análisis presupuestal, que se diferencian por sus objetivos y criterios de distribución: la

administrativa, la económica y la funcional que permiten entender quién, en qué y para qué se gasta el dinero.

Clasificación administrativa. ¿Quién gasta los recursos públicos? Es el gasto desglosado por dependencias y entidades a las que se le asignan y ejercen los recursos públicos.

Clasificación económica. ¿En qué se gastan los recursos públicos? Este gasto se divide en dos: primero, el gasto corriente que son el pago de sueldos, adquisición de materiales y suministros para el funcionamiento de las dependencias. Segundo, el gasto capital que indica que tanto se transfiere a la sociedad a través de obras públicas y proyectos de inversión.

Clasificación funcional. ¿Para qué se gastan los recursos públicos? Los gastos se determinan en base a los objetivos, programas, proyectos y actividades.

"Así entendida la planificación puede concebirse y orientarse como el proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo, abarcando dentro del mismo todos los pasos esenciales para conducir normalmente una operación y evaluar lo que se espera de ella en términos de su aportación al objetivo y haciendo el mejor uso racional de los recursos humanos y materiales. Primero debe pensarse en un problema a resolver, analizando todas y cada uno de los aspectos del mismo, y con vista en ello tomar la decisión adecuada y posteriormente ejecutarla en los términos de lo pensado y decidido."²¹

El presupuesto es importante porque en él se identifican los rubros en que se beneficiará a la población, al destinarse mayores recursos económicos a los programas de mayor impacto social, sobre todo para los grupos sociales más necesitados.

Finalmente en este apartado corresponde abordar el tema del gasto público, entendido como la forma en la que se aprovechan los ingresos del gobierno tal y como se estableció en el presupuesto. Es el que realiza la administración pública a través del pago de funcionarios, compras de bienes, prestación de servicios,

²¹ Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, FCE, 1978, p. 127.

transferencias, subvenciones, inversiones, pago de intereses por la deuda pública, etc.

Gasto público es en el que las constituciones de los estados democráticos establecen las facultades del gobierno en turno para imponer las contribuciones o impuestos necesarios principalmente para que cubran el presupuesto de egresos de la nación o Estado. A partir de este precepto constitucional el sector público se hace de recursos financieros para llevar a cabo sus funciones, las cuales se traducen en términos financieros en el gasto público.

Desde este punto de vista se identifican dos características básicas: primero, los ingresos que percibe un Estado a través de las contribuciones o impuestos deberán aplicarse conforme a la ley preestablecida.

Segundo, los gastos de dichas contribuciones también se encuentran bajo la restricción de un presupuesto, es decir el Presupuesto de Egresos de la Nación. Siendo éste el documento que indica las partidas en que será aplicado el gasto público.

Como ya se dijo en un apartado anterior, para ello se elaboran leyes y reglamentos que especifican la preparación, estructura, ejecución y control del gasto público.

Con el desarrollo de nuestro país también han aumentado las necesidades y el número de las instituciones públicas, para hacer frente a todos los problemas que se presentan. Esto ha generado un aumento en el gasto público.

Esto no siempre es malo, si es que cada una de ellas tiene una función bien determinada y los objetivos son claros y alcanzables, tal y como lo menciona Oscar Priego: es importante señalar que con relación al crecimiento del gasto público, este tiene su origen principalmente por el desarrollo acelerado de las funciones del Estado y por la evolución en la concepción de la hacienda pública.²²

El aumento del gasto público debe entonces, generar un mayor beneficio social, no sólo es que la administración pública aumente en número hasta llegar a ser insostenible, sino que, cada una de las instituciones y de los programas sirva de apoyo a la sociedad que se encuentra en constante crecimiento.

²² Priego, Hernández Oscar, Op. cit., p. 26.

Ernesto Flores Zavala señala que por medio del gasto público el Estado se transforma en un redistribuidor de riqueza, ya que mediante este gasto se encuentra en condiciones de orientar la economía hacia la dirección que más favorezca a la colectividad, al mismo tiempo, de que busca la protección de los grupos sociales con más carencias.²³

En este mismo sentido, el estado cobra una relevancia superior ya que no solo tiene como responsabilidad la buena administración de la riqueza del país, sino que es responsable de los grupos sociales con mayor necesidad y debe dirigir esos recursos principalmente hacia ellos. Permitiéndoles el acceso, de igual manera que la tienen los demás, a un mejor nivel de vida y a su desarrollo productivo, de tal forma que se deben identificar las comunidades con mayor necesidad o los grupos con mayor vulnerabilidad.

El objetivo del gasto social es compensar los desequilibrios generados por el sistema económico y permitir que se iguallen las oportunidades para lograr una sociedad más justa y equitativa.²⁴

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Informe de Desarrollo Humano para Honduras correspondiente al año 2003, define el gasto social de dos maneras: primero, el gastos social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población. Segundo, el gasto social es un medio, una herramienta a utilizar para reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y, en general, mejorar el desarrollo humano.²⁵

Entonces el gasto social tiene como objetivo financiar la función social de los organismos de gobierno, permitiendo de esta manera la protección de los más necesitados. Algunos de sus propósitos serian reducir la pobreza, mejorar la educación y el estado de salud de la población, etc.

La visión actual establece que la política social es de suma importancia para construir una sociedad sólida, no solo desde el punto de vista humanitario o con el fin de garantizar los derechos humanos, sino que se acepta como una herramienta

²³ Flores, Zavala Ernesto, Op. cit., p. 21.

²⁴ Asociación de economía de la salud, *Equidad, eficiencia y calidad*, Buenos aires, 1995, p. 48.

²⁵ Informe de desarrollo humano para Honduras 2003, PNUD, 2003, p. 47.

estratégica y necesaria para impulsar el crecimiento económico equilibrado y sustentable a largo plazo, así como para la estabilidad política y social.²⁶

El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 24 establece que el gasto público en México se puede clasificar de acuerdo con la función que el gobierno desempeña al gastar, y que una de éstas es la función social. Según el mismo reglamento, estas funciones deben identificar y organizar las actividades que realizan las organizaciones para materializar los fines y objetivos contenidos en la Constitución.

La Ley General de Desarrollo Social en su artículo VI establece que la política nacional de desarrollo social de México tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales. Entonces el gasto social debe financiar las actividades que garanticen esos derechos.

En nuestro país existen programas dirigidos especialmente para el beneficio de las comunidades marginadas, estos programas les permiten el acceso a los servicios básicos de alimentación, agua potable, atención médica y educación entre otros. La Secretaría de Desarrollo Social se encuentra encargada de estos programas como la Cruzada contra el hambre, entre otros. Busca ayudar a las comunidades en pobreza extrema, sobre todo en las necesidades más básicas.

Esta debería de ser una de las condiciones de la administración pública moderna, eficiente y eficaz, garantizando el uso adecuado de los recursos en actividades o programas que fomenten un mejor desarrollo de la sociedad. Con los medios de evaluación y vigilancia que existen actualmente, se debe garantizar el buen uso de los recursos.

También debemos considerar que existen otros instrumentos que pueden ser utilizados dentro de la administración pública para mejorar su trabajo y esfuerzo. Esos son los modelos económicos, como el Análisis Económico del Derecho, que también pueden ayudarnos en la evaluación de las instituciones y de su actuar.

²⁶ Ortiz Isabel, "Social policy", United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA), Policy Notes, New York, June 2007, p. 6.

1.4. Gestión pública, evaluación y rendición de cuentas

Al hablar de la gestión pública nos referimos a los estudios recientes de la administración pública, que obteniendo características de la administración privada busca dar mayor calidad en su trabajo y que los resultados sean de mayor impacto. La gestión pública se enfoca directamente al desempeño de la administración pública, no así de su estructura, la cual deja a las leyes que son las que se encargan de establecer sus características.

Dicho vocablo ha sido usado como sinónimo de administración, o como una parte de la misma. De modo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. Inclusive la gestión se concebía como algo que apunta exclusivamente al funcionamiento de esa administración y tenía un matiz de actividad secundaria y subordinada.²⁷

La gestión pública consiste entonces en reformar el sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, considerando a las instituciones de gobierno no como una administración sino como una unidad de gestión. Con objetivos definidos por la competencia y busca de la calidad total y de la economía de costos de transacción.

El modelo de gestión pública se encuentra en muchas de las administraciones públicas del mundo. Se trata de un modelo promovido por organismos económicos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero destaca especialmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyas administraciones participan en actividades de mercado, deben calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y estimular que estas últimas sean competitivas entre sí, como con otras del exterior.

En 2011 la OCDE presentó un informe con respecto a las condiciones en que se encontraban los avances sobre gestión pública en nuestro país. Dicho informe presento datos sobre desarrollo económico y social, y mencionó que México

²⁷ Paramés Montenegro, Carlos, *Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974, p. 66.

requiere un gobierno más eficiente para enfrentar los retos fiscales y atender con eficacia problemas sociales como la pobreza, el acceso a servicios básicos de calidad y la infraestructura.²⁸

También destacó los avances del gobierno mexicano para la creación de las normas que regulan las operaciones del gobierno federal, el gobierno electrónico y el servicio civil de carrera. Y termina refiriéndose a la fuerza laboral del país que en un ambiente eficiente y honesto, que incorpore tecnologías de punta, estará mejor preparada para enfrentar el reto de hacer más con menos y, al mismo tiempo, atender la demanda de más y mejores servicios públicos.

Existen otros organismos internacionales encargados de promover las condiciones de una implementación de la gestión pública en los países de Latinoamérica, por ejemplo el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que en sus Experiencias de Modernización en la Organización y Gestión del Estado realizadas desde 1989, dio a sus miembros (entre los que se encuentra México) las siguientes sugerencias al Poder Ejecutivo:

- a) Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado;
- b) Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados;
- c) Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes;
- d) Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en

²⁸ OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD publishing, OCDE, 2011, p. 15.

- general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos;
- e) Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad; y,
 - f) Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado.²⁹

Si bien es cierto que existen opiniones a favor y otras en contra de que los gobiernos sean considerados como entes económicos, no debemos olvidar que nos encontramos inmersos en una economía de mercado y que nuestros principales socios comerciales se rigen por estos principios. La necesidad de una administración pública más eficiente nos ha llevado a la búsqueda de nuevos modelos que nos permitan trabajar mejor y que permitan alcanzar mejores resultados, en este caso la gestión pública se presenta como una buena opción en nuestros días.

Para esto se podría presentar como ejemplo la administración de Vicente Fox, que buscó implantar este modelo en el país. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que los resultados esperados de la Agenda de Buen Gobierno se conseguirán a través de seis líneas estratégicas:

1. Gobierno honesto y transparente. Un gobierno basado en códigos de conducta y ética de valores que garanticen la honestidad de los servidores públicos, el combate decidido a la corrupción, la eliminación de la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones y lograr que la ciudadanía confié nuevamente en su gobierno;

²⁹ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, *Código iberoamericano de buen gobierno*, Montevideo, 23 de junio de 2006, pp. 7-9.

2. Gobierno profesional. Consolidar un gobierno, mediante la implantación del Servicio Profesional de Carrera y de un sistema integral de administración de recursos humanos, capaz de captar, retener e impulsar a las mejores mujeres y a los mejores hombres en el servicio público, a efecto de hacer más competitiva la gestión gubernamental;
3. Gobierno de calidad. Satisfacer las expectativas de los ciudadanos en los servicios que ofrece la Administración Pública Federal, mediante el establecimiento de un sistema de gestión de calidad certificado;
4. Gobierno digital. Establecer un gobierno que optimice el potencial de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para el combate a la corrupción y la transparencia en la función pública, sino también para impulsar su eficiencia y calidad en los servicios y productos que ofrece a la ciudadanía;
5. Gobierno con mejora regulatoria. Un gobierno más ágil y flexible, que elimine los trámites excesivos y garantice la ciudadanía seguridad y rapidez en los mismos; y,
6. Gobierno que cueste menos. Lograr un gobierno eficiente, competitivo y austero a través del establecimiento de mejores prácticas y estándares en el ejercicio del gasto público, para reducir el gasto que no agrega valor a la ciudadanía, y ofrecer mayores beneficios a la sociedad.³⁰

Como se ha mencionado la gestión pública presenta opciones viables para el mejoramiento de la administración pública del país, en estos momentos cuando las instituciones públicas se encuentran cuestionadas por sus acciones derivadas de la corrupción y de los excesos, la gestión pública abre un camino con nuevas ideas y características de desarrollo, sobre todo social.

Sin embargo, el éxito de la gestión pública en otros países no garantiza lo mismo en el nuestro, si es que no existe un compromiso real de las instituciones públicas y de la sociedad en su conjunto. Los medios electrónicos son un gran

³⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2005, p. 363.

aliado para conocer, promover e invitar a los diferentes grupos a participar en este esfuerzo que dejará beneficios permanentes.

Los datos que se han ido presentando nos permiten ser optimistas respecto de la gestión pública y más aún si consideramos que todavía no hemos alcanzado la cúspide de los objetivos.

Dentro de la gestión pública la evaluación representa uno de los medios de análisis y de ajuste más importantes, dentro de los procesos administrativos y de gestión la evaluación es clave, ya que permite conocer las carencias en cada paso y permite la autocorrección en el camino sin necesidad de esperar hasta que se concluyan los eventos. Es decir, la evaluación puede presentarse durante el transcurso de cada acción o al final, dependiendo de las condiciones del caso.

A la creación de sistemas o el desarrollo de instrumentos de evaluación se le considera un componente fundamental de la modernización gubernamental. En el caso de México, todavía no se cuenta con un sistema integral de evaluación, pero podemos decir que formalmente existen herramientas útiles y existe también un diseño técnico adecuado para evaluar resultados e impactos de los programas de la administración pública.

La evaluación en la administración pública no es un tema nuevo pero con el tiempo ha ido retomando nuevos valores y características que permiten un mayor alcance y beneficio en sus logros. En México desde hace muchos años se han establecido mecanismos de evaluación que han funcionado acorde a las condiciones del país.

Se podría considerar que estos esfuerzos por evaluar los objetivos dieron inicio con la administración de José López Portillo (1976-1982), en donde se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que fue la encargada de la planeación, de la programación, del presupuesto, del control y la evaluación del gasto público. Desde ese entonces hasta ahora, las cosas han cambiado mucho y sin duda podemos resaltar la mejora de los mecanismos de evaluación.

Sin embargo, la evaluación es algo más, según Guillermo Teutli el proceso de evaluación en la gestión pública tiene como objetivos el prevenir, corregir o valorar las acciones realizadas por las instituciones de gobierno. Transformándose

así en un instrumento para promover mejoras a la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental.³¹

Actualmente el gobierno del país realiza esfuerzos dentro de las Secretarías de Estado a través de un sistema de evaluación de objetivos que le permite conocer al Presidente de la República los avances o los retrocesos de los compromisos acordados.

Debemos recordar que para la gestión pública existen dos grandes aspectos generales que deben ser considerados en el proceso de evaluación, la eficacia y la eficiencia, estas permiten analizar cada proceso y programa de acuerdo al nivel de la administración en donde se presente la evaluación.

En el informe presentado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), titulado *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*. Destaca la importancia de la evaluación para el país, ya que los resultados son de gran valor para los ciudadanos que buscan información acerca del uso de sus impuestos, para los políticos interesados en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, para los funcionarios públicos que desean conocer los riesgos del sistema, y para los implementadores de las políticas que pueden reconocer los efectos de sus esfuerzos.³²

De esta forma se confirma lo antes mencionado en cuanto que el valor de la evaluación va más allá de darnos resultados al final de un proyecto. En la actualidad cada uno puede buscar la información y conocer los resultados de estas evaluaciones a las instituciones públicas y así conocer los avances o los retrocesos en materia de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En la página del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se presenta una nota titulada *El papel de la evaluación en México: Logros, desafíos y oportunidades*, donde se señala: “Esta nota resume la experiencia de México en la institucionalización y uso de la evaluación como una herramienta para el aprendizaje y la rendición de cuentas, y en el fortalecimiento

³¹ Teutli Otero, Guillermo, “La evaluación de la gestión pública”, en: Revista de administración pública, México, UNAM, 2012, p.1.

³² CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, Op. cit., p. 3.

del papel de la evaluación en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto”.³³

Nos damos cuenta que los esfuerzos del gobierno por encontrar mecanismos que mejoren el desempeño de la administración pública y mantener un medio de comunicación con la población, han sido esfuerzos de varios años y quizás se podría pensar que aún estamos muy lejos de alcanzar la meta. Sin embargo, no es así, cada paso nos acerca un poco más al objetivo que buscamos y no debemos olvidar que nuestra participación es muy valiosa en este esfuerzo.

La nota del CONEVAL aclara que la evaluación puede mejorar la calidad del gasto público, mediante la identificación de enfoques que permitan obtener los mejores resultados y puedan ser reproducidos o ampliados. Esos enfoques ya los conocemos son la eficacia y la eficiencia.

Pero no solo es a nivel federal donde se realizan estos esfuerzos, en el Estado de Michoacán la Comunidad de Profesionales de América Latina y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo, es la encargada entre otras actividades de brindar asistencia técnica para la evaluación del desempeño de la gestión pública.³⁴

Por último, mencionaremos que la Auditoría Superior de la Federación tiene un curso – taller llamado *Diseño y operación de indicadores de evaluación de la administración pública*, el cual establece en su objetivo que al término del curso el servidor público de la EFSL será capaz de aplicar los aspectos conceptuales para la evaluación del desempeño de las instituciones y organismos del sector público.³⁵

De esta forma capacita a su personal en la tipología de los sistemas de evaluación, en las formas de evaluación y los procedimientos de evaluación. Todo esto con miras a mantener un control en el manejo de los recursos a través de los

³³ CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, “La calidad del gasto público”, Nota número 2 - Junio 2008, p. 1.

³⁴ www.jadb.org, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), COMUNIDAD DE PROFESIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO, 1 junio 2014.

³⁵ ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, p. 5.

resultados. Lo que nos deja solamente es la tarea de utilizar todos estos medios ya existentes para promover las mejoras que buscamos.

Para concluir el apartado es necesario hablar también de la rendición de cuentas, otro de los mecanismos de la gestión pública para asegurar la eficacia y la eficiencia en la administración pública.

La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública radica en que todas las decisiones gubernamentales y administrativas deberán estar al alcance del público en forma clara, accesible y veraz. De esta manera, el presupuesto gubernamental estará bajo constante escrutinio, favoreciendo el apego a la ley, a la honestidad y a la responsabilidad de las instituciones y servidores públicos.³⁶

El tema de la rendición de cuentas no es nuevo en el país, pero con la nueva perspectiva presentada por la gestión pública podemos abundar en él, sobre todo porque ahora más que nunca existen un gran número de medios a nuestro alcance para hacer valer este derecho. Es aquí donde se puede buscar la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo inadecuado de los recursos.

No debemos olvidar, que como en el caso de la evaluación, actualmente existen organismos internacionales que continuamente insisten en que cada país debe de contar con los mecanismos necesarios para se cumpla con los requisitos de un gobierno abierto, accesible a la población y capaz de informar en todo momento.

En el caso de la OCDE en uno de los análisis realizados a México, sugirió que los esfuerzos sobre gobernanza pública realizados por el país debían centrarse en varios elementos clave, siendo uno de ellos la rendición de cuentas. Se mencionó que la intención de todo gobierno es mostrar hasta qué punto sus medidas y decisiones son congruentes con los objetivos acordados. Es decir, que

³⁶ García Silva, Betzaida, *Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, Sexto certamen de ensayo político, México, Nuevo león, 2006, p. 167.

la población pueda comprobar a través de las decisiones que ha tomado si la dirección que sigue es la correcta.³⁷

Entonces se reconocen así los esfuerzos del país por fortalecer su sistema de rendición de cuentas, y para muestra tenemos el ejemplo en la Secretaría de la Función Pública, que desde el 2008 estableció el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. Donde el entonces Presidente Felipe Calderón aclaró que en este programa se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que buscan consolidar una política de Estado que permita fortalecer las buenas prácticas dentro de la administración pública.³⁸

Este programa fue presentado con un sistema prospectivo, es decir, con miras a futuro ya que esos objetivos o líneas de acción estaban proyectadas para 2030 y se estableció en un enfoque de gestión más abierto, honesto, transparente y con una renovada vocación de rendición de cuentas.³⁹ Para lograrlo se crearon los Cuadernos para Rendición de Cuentas que en ese entonces buscaron promover la más amplia discusión, reflexión y análisis sobre los temas de interés para la vida pública nacional.⁴⁰

Estas y otras acciones han permitido que el acceso a la información sea pronto y verídico, permitiendo a la población no sólo obtener datos sino empezar a participar en las diferentes actividades de las instituciones de gobierno, ya que se pueden conocer los programas, los objetivos y se puede comprobar el uso de los recursos. Dando así mayor credibilidad, pero sobre todo dando la oportunidad de confirmar si la administración pública se encuentra realizando un trabajo eficaz y eficiente.

Esta confianza se ve reflejada en el hecho de que tan sólo se necesita una computadora, para que desde la comodidad de la casa se puedan revisar los resultados de los trabajos de las instituciones. Por ejemplo, en el número 3 de los Cuadernos sobre Rendición de Cuentas se menciona esto, que la rendición de

³⁷ OCDE, Op. cit., p.17.

³⁸ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*, p. 3.

³⁹ Idem

⁴⁰ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Cuadernos sobre rendición de cuentas, p. 5.

cuentas contribuye a una gestión de gobierno más transparente eficaz y eficiente en beneficio de la ciudadanía.⁴¹ Y cada persona puede verificarlo con sencillez y sin necesidad de trámites excesivos.

En esta misma administración, se promulgó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que busca definir los parámetros de fiscalización de las instituciones y de los servidores públicos, para reconocer la responsabilidad del manejo de los recursos a que son acreedores. Se establecen los límites del uso de recursos para los manifestados en el presupuesto, y reconoce a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Después de conocer los esfuerzos del gobierno por hacer más accesible la rendición de cuentas a la población sólo nos queda promover los esfuerzos de retroalimentación de la sociedad, para lo cual es necesario también, mejorar los mecanismos de participación ciudadana.

En septiembre de 2008 se presentó una publicación que buscó promover la participación ciudadana considerando que la vinculación entre gobierno y sociedad es fundamental para prevenir la corrupción y asegurar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes. Cuando los ciudadanos se involucran, demandan que se les rindan cuentas, generando una dinámica virtuosa en la que el desempeño del gobierno mejora y se previene la corrupción.⁴²

Quizás está por demás decirlo, pero es necesario que la ciudadanía exija más de los servidores públicos. Pero para demandar es necesario conocer, y lo que se necesita ahora son acciones de la población que busquen estar informados, y al conocer los resultados de los trabajos de las instituciones participar en las mejoras de los programas. Esto cerraría el círculo en el que la administración pública llegaría a ser eficaz y eficiente.

A manera de conclusión del presente capítulo se puede decir que los esfuerzos por mejorar la forma y las acciones de la administración pública, iniciaron desde hace muchos años y siguen hasta nuestros días. No han sido

⁴¹ Idem.

⁴² COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN, *Participación ciudadana ¿para qué?*, p. 2.

pocos, sino al contrario, y en cada momento se han venido especializando y han permitido que sobresalgan algunos principios fundamentales que la acercan más a la población, que es la receptora de los beneficios.

Las leyes en nuestro país han sido determinantes al establecer las pautas, la estructura y los mecanismos para que la administración pública cumpla con sus objetivos. Las instituciones públicas han alcanzado a ser parte de la sociedad en la que sirven, y se han ajustado a los tiempos y a las características de los diferentes grupos que conforman la sociedad.

La nueva gestión pública aporta grandes cambios y promueve cualidades en los servicios, dentro de una sociedad globalizada y por ende comprometida con el mundo. Todavía existen rezagos en los servicios, comunidades con necesidades evidentes y programas carentes de resultados, sin embargo, las instituciones que se fortalecen día con día y la participación activa de la sociedad puede llenar esos huecos y lograr que un futuro contemos con una administración pública eficaz y eficiente.

CAPÍTULO 2

EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

Muchos abogados creen que la economía es el estudio de la inflación, del desempleo, los ciclos económicos y otros fenómenos macroeconómicos misteriosos, alejados de los intereses cotidianos del sistema legal. En realidad el campo de la economía es mucho más amplio. La economía es la ciencia de la elección racional en un mundo donde los recursos son limitados en relación a nuestras necesidades humanas.⁴³

Sumario

2.1. El Análisis Económico del Derecho. Características y antecedentes. 2.2. Análisis económico positivo y normativo. 2.3. Racionalidad, maximización y eficiencia. 2.4. El análisis económico del derecho en México.

En este capítulo se revisarán las características del Análisis Económico del Derecho (AED). Se iniciará haciendo mención de sus antecedentes históricos y las razones que lo han hecho popular en algunos países, sobre todo en Estados Unidos de Norteamérica. Se analizarán sus principales teorías y las escuelas que lo han desarrollado, así como conceptos relacionados con este tema, como son la racionalidad, la maximización y la eficiencia.

Finalmente, se revisará la forma en que ha sido recibido en México y los autores que han realizado estudios del tema, así como aquellos puntos que pueden ser de utilidad en el Derecho Mexicano y los modelos económicos que pueden servir para analizar la eficacia y la eficiencia de los programas en la administración pública del país.

2.1. El Análisis Económico del Derecho. Características y antecedentes.

Para comenzar con el análisis de este tema, es preciso señalar que el objeto de la economía es el estudio de los mecanismos por los cuales las sociedades deciden que bienes producir y la cantidad de producción, como producirlos y para quien

⁴³ Posner, Richard, *El análisis económico del derecho*, México, FCE, 1998, p. 11.

producirlos. Tomando en cuenta que el objetivo de los recursos debe cumplirse a pesar de lo limitado de estos. Por otro lado el derecho tiene como objeto la creación de leyes que permitan la libre convivencia de las personas. Se busca entonces una legislación justa, aplicable y lo más importante, que no sea costosa.

Sin olvidar que la principal preocupación para la economía es saber cómo se deben utilizar los recursos limitados de que dispone una sociedad, para conseguir el mayor grado de satisfacción de las necesidades. Se cree entonces que las aportaciones de la economía al derecho servirían para comprender, explicar y predecir cómo reaccionarán las personas ante las leyes propuestas por las autoridades, esto considerando los beneficios o costos por obedecerlas o no.

Es necesario aclarar que se centra en la aplicación de principios económicos en especial los que provienen de la microeconomía, es decir, en actividades no de mercado o macroeconómicas. Al aplicarse estos principios económicos en el estudio de las normas y de los organismos públicos se hace la revisión de ellos a través de un sistema de incentivos orientados a estimular determinadas conductas. Es decir, el derecho influye sobre la conducta humana, porque las normas afectan a quienes cumplen o dejan de cumplirlas y estas afectaciones pueden ser predecibles, dependiendo del costo o del beneficio.

El Análisis Económico del Derecho se presenta así como una novedosa propuesta de estudio interdisciplinario entre derecho y economía, estableciendo al derecho como objeto de estudio de la economía. Esto implica que la interpretación y evaluación de una norma se realiza desde los presupuestos de la teoría económica y que la racionalidad de la que se dota a las normas y al sistema jurídico en su conjunto es una racionalidad de tipo económico, lo que produce una reformulación del derecho acorde con ese modelo.⁴⁴

Ya se han conocido las razones por la que surge una teoría como ésta, como consecuencia de la necesidad de explicar, desde el punto de vista económico, los efectos de las leyes al momento de su aplicación en la sociedad. Las instituciones

⁴⁴ Vanossi, Jorge, *La aplicación constitucional del análisis económico del derecho*, Buenos Aires, Academia nacional de ciencias morales y políticas, 2008, p 58.

públicas dependen de las normas que establecen sus funciones, sus alcances y sus limitaciones, y la intención del análisis económico del derecho sería proporcionar una serie de argumentos adicionales, desde el punto de vista de los efectos económicos al momento en que se aplican las leyes o se desarrollan los programas. Estos argumentos se vuelven de gran valor al momento de determinar la eficacia y la eficiencia de las instituciones públicas.

Pero no sólo eso, la relación entre la economía y el derecho debe dejar marcados los puntos importantes para reconocer en qué grado las leyes y los programas y las acciones que emanan de ellos son aplicables, pero por razones económicas. Podremos identificar el costo social que representa la aplicación de determinada ley o el desarrollo de determinado programa y tomar decisiones con respecto a su formulación, creación, modificación o derogación en base a los mismos efectos.

En este sentido el Análisis Económico del Derecho considera como tarea legítima y necesaria de la ciencia jurídica, analizar en qué medida las leyes y los programas evitan el despilfarro de recursos y en sentido opuesto, promueven la eficiencia.

En esencia la economía ofrece al derecho una teoría científica del comportamiento, un criterio normativo útil para la evaluación tanto del derecho como de las políticas públicas. Además de un pronóstico sobre los efectos de las políticas en la distribución. Al analizar una ley en términos económicos, primero se trata de identificar el precio implícito creado por la norma legal, luego se pronostica las consecuencias de las variaciones de ese precio implícito, posteriormente se evalúa los efectos en términos de eficiencia y cuando sea posible en términos de distribución.⁴⁵

Como se verá posteriormente, estos principios han sido aplicados en otros países, dentro de sus propias legislaciones y programas públicos; los resultados han demostrado que por principio es posible aplicar modelos económicos como

⁴⁵ Cooter, Robert y Ullen Thomas, *Derecho economía*, México, FCE, 1997, p. 686.

medios de comprobación a los efectos de las leyes y en segundo término, los resultados han permitido la eficiencia de la ley y de los programas que genera.

Aquí es bueno incluir el comentario de Cossío Díaz, quien menciona que el Análisis Económico del Derecho no tiene como objeto analizar las normas en sí, sino que, es un método para analizar las conductas humanas desde el punto de vista económico relacionadas de algún modo con estas normas.⁴⁶

Bien vale la pena entonces, revisar sus aportaciones y tratar de aplicar sus principios a las condiciones del país, y del estado, encontrando que tanto nos puede aportar o si ya tenemos los medios de comprobación adecuados. Sin embargo, no todo es tan simple, ya que existen posiciones en contra de esta técnica y de los mecanismos que la componen.

La mayoría de los autores que han hablado sobre este tema consideran que el Análisis Económico de Derecho nace con la publicación de dos trabajos: El primero, *Some thoughts on risk distribution and the law of torts (Algunas consideraciones sobre la distribución del riesgo en la responsabilidad civil)* del decano Guido Calabresi, publicado en *Yale Law Journal* de la Facultad de Derecho de la misma universidad. El segundo, *The problem of social cost (El problema del costo social)* del economista inglés Ronald H. Coase, publicado en *Journal of Law and Economics*.

En estos trabajos se demuestra que los accidentes podían ser analizados por las consecuencias económicas además de las legales. Coase y Calabresi presentan los primeros intentos de aplicar el análisis económico en forma sistemática en ésta parte del derecho como nunca se había hecho.

Quizás la mayor aportación realizada por Coase en 1960, y que a la postre le serviría para recibir en 1991 el Premio Nóbel de Economía, es el llamado Teorema de Coase y que según sus propias palabras se puede resumir en dos puntos: primero, si las transacciones pueden realizarse sin ningún costo y los derechos de apropiación están claramente establecidos, sea cual sea la asignación inicial de esos derechos, se producirá una redistribución cuyo resultado será el de máxima eficiencia. Segundo, si las transacciones implican costos que

⁴⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, México, FCE, 1997, pp. 228-229.

impiden la redistribución de derechos, habrá solo un asignación inicial de los mismos que permita la máxima eficiencia.

De esto se desprenden dos conceptos importantes que antes no se habían considerado en el estudio del derecho, maximización y eficiencia. Que más adelante tendré la oportunidad de ampliar.

Uno de los autores modernos más importantes y quizás el mayor exponente del análisis económico del derecho es Richard Posner que en su libro, *El análisis económico del derecho*, desde hace muchos años promueve el uso de los modelos económicos al establecer leyes, analizando sus efectos en base al costo final en las personas. Posner asegura que bajo un sistema económico de maximización de riqueza, la función básica de la ley es el de alterar los incentivos. Simplemente ajustando los precios implícitos en las normas. Si se quiere reducir la incidencia de ciertas conductas, se aumenta su precio legal en el monto necesario para inducir cambios en el comportamiento.⁴⁷

Actualmente Richard Posner es un juez muy reconocido en los Estados Unidos de América y sus teorías han sido muy utilizadas. Sabemos que tan sólo en el ámbito norteamericano son al menos cuatro las escuelas del pensamiento que compiten en la actualidad por colonizar el mercado de ideas del Análisis Económico del Derecho: la escuela de Chicago, el institucionalismo, el neoinstitucionalismo y la escuela de New Haven.

La escuela de Chicago o escuela ortodoxa se ocupa de la aplicación directa de la microeconomía, y en particular de la teoría de los precios neoclásica al análisis del sistema jurídico. De esta manera, este enfoque incorpora básicamente tres premisas. Una, los individuos son racionales, en el sentido que maximizan su utilidad tanto en situaciones de mercado como en situaciones de no mercado. Dos, los individuos responden a los incentivos de precios en los mercados, y a los incentivos legales, que se pueden asimilar a los precios, en las situaciones de no mercado. Tres, el sistema jurídico y el impacto del derecho, pueden y deben analizarse con base en el criterio de eficiencia.⁴⁸

⁴⁷ Posner, Richard, Op. cit, p. 52.

⁴⁸ Arjona Trujillo, Ana María y Rubio Pardo, Mauricio, "El análisis económico del derecho", en: Revista Precedente, Colombia, 2002, p. 123.

Además, se prescribe que el sistema jurídico debe promover la eficiencia, entendida ésta como ausencia de desperdicio. Se logra eficiencia económica cuando no es posible ajustar la producción o asignación de bienes, de modo que una persona esté mejor sin hacer que otra persona esté peor.⁴⁹

La escuela de New Haven, en contraste con las ideas de la escuela ortodoxa, plantea que el problema no es de mucha sino de muy poca regulación. Como principal legado de esta escuela se debe mencionar la preocupación no sólo por la eficiencia de las reglas de responsabilidad, sino su preocupación por la distribución y la justicia. Considera que el Análisis Económico del Derecho debe abordar el problema de decir algo sobre lo que desde el punto de vista de la distribución parece deseable, y desarrollar definiciones de distribuciones justas, tanto desde un punto de vista teórico como a partir del trabajo empírico.

El principal aporte de la escuela institucional es el haber resaltado la importancia de las instituciones en el funcionamiento de la economía. El Análisis Económico del Derecho institucional está básicamente orientado al análisis de las relaciones mutuas entre los procesos legales y económicos, y no simplemente a la aplicación de la teoría macroeconómica al derecho.

La nueva economía institucional (NEI), cuarta escuela, tiene como premisa fundamental que las instituciones son factores importantes en la determinación de la estructura económica de una sociedad y de su desempeño. El análisis de la NEI se concentra en tres aspectos: el derecho de propiedad, los contratos y los costos de transacción, sobre lo cual volveremos más adelante.

Dos grandes escuelas que han desarrollado el análisis económico del derecho. Primero la escuela de Boston, más orientada hacia la formulación de leyes y de los efectos de estas. Segundo la escuela de New Haven que adopta como campo de estudio todo el ámbito de regulación del estado moderno y, desde la economía, basa su enfoque en las escuelas de análisis de políticas públicas y la teoría de la elección social.⁵⁰

El mismo autor menciona los objetivos del Análisis Económico del Derecho:

⁴⁹ Varian, Hal Robert, *Microeconomía intermedia*, Antoni Bosch, Tercera edición, Barcelona, 2007, p. 465.

⁵⁰ Arjona Trujillo, Ana María, Op. cit., p. 124.

- a) Definir la justificación económica para la acción pública;
- b) Analizar las instituciones políticas y burocráticas de manera realista; y,
- c) Definir roles útiles para el sistema judicial en el ámbito de este sistema de política pública.

También se menciona que en contraste con la escuela de Boston, que se fundamenta en la regulación de todas las decisiones, ésta se caracteriza por promover la desregulación, y de esta manera se permite que los mecanismos que interviene ajenos al mercado puedan influir en las acciones.

En los Estados Unidos en casi todas las facultades de derecho tienen uno a varios economistas enseñando sobre estos principios, por ejemplo en Berkeley encontramos a Robert Cooter, en Chicago a Richard Posner, a Coase y a Becker, en Harvard a Steven Shavell y en Stanford a Mitchell Polinsky.

En el poder judicial actualmente existen varios jueces federales que utilizan análisis económico en el razonamiento jurídico y en sus decisiones judiciales. Por ejemplo el mismo Richard Posner, Easterbrook, Scalia y Kozinski.

También encontramos publicaciones de renombre en los medios legales promoviendo estudios sobre este tema como por ejemplo: American Law and Economics Review, Journal of Law and Economics, Journal of Legal Studies y Supreme Court Economic Review.

Por el contrario en México es muy difícil encontrar instituciones que incluyan esta materia en su currícula. Únicamente podríamos mencionar a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Sonora, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).

¿Qué se necesita saber sobre el Análisis Económico del Derecho para tener una idea de sus características y así poder creer o no en sus posturas? Necesitamos considerar varios aspectos, primero, se trata de una metodología que aplica, a problemas de carácter jurídico, principios y conceptos de orden económico.

Los principales conceptos de la economía que se utilizan son los costos de transacción, los rendimientos marginales de gerencia, las estructuras de gobernanza de relaciones interpersonales, la relevancia de los derechos de

propiedad en la eficiencia de la asignación de los recursos, la función de eficiencia de las normas, etc.

Segundo, el Análisis Económico del Derecho queda bien descrito como la aplicación de la teoría económica, y específicamente la teoría microeconómica neoclásica y economía del bienestar, al análisis y explicación del sistema jurídico. En efecto, lo que intenta el análisis económico del derecho es responder a dos preguntas básicas sobre el sistema y las reglas legales, a saber, cual es el efecto que una determinada regla legal tiene sobre el comportamiento de los individuos, y en segundo lugar, si ese efecto de la regla es o no socialmente deseable.”⁵¹

Además, la economía cobra una importancia especial porque no nos aporta sólo un conjunto de herramientas útiles, sino que se ocupa de un objeto que no puede resultarnos extraño. Hal Varian señala que es fácil ver la afinidad natural que existe entre estas dos disciplinas: ambas comparten el objetivo de comprender las instituciones sociales. Ambas tienen, además, un importante componente normativo: tanto el derecho como la economía se ocupan no sólo de indagar cómo funcionan las instituciones sociales, sino también de cómo mejorar su funcionamiento”.⁵²

Y tercero, ¿qué instituciones jurídicas garantizan a los particulares que podrán tomar las decisiones económicas libremente y que, en consecuencia, podrán elegir libremente sus fines vitales y los medios para alcanzar tales fines? La libertad contractual, la libertad y seguridad en la propiedad, la libertad de testar, la libertad de empresa, la libertad para constituir organizaciones, todo ello garantizado por el Estado en forma de *enforcement público* de los acuerdos privados y respeto y protección de los derechos de los individuos – que se intercambian en el mercado – frente a la expropiación estatal y la apropiación por otros particulares. En definitiva, todas aquellas instituciones que constituyen la infraestructura jurídica del mercado.⁵³

⁵¹ Mery, Nieto Rafael, “Notas sobre análisis económico del derecho”, en: *Revista derecho y humanidades*, Número 10, Chile, 2004, p. 123.

⁵² Varian, Hal Robert, op cit, p. 601.

⁵³ Alfaro, Jesús, “Los juristas españoles y el análisis económico del derecho”, en: *InDret revista para el análisis del derecho*, Barcelona, Universidad Autónoma de Madrid, 2007, p. 4.

Con esto se observa que el Análisis Económico del Derecho da herramientas para observar, estudiar y opinar sobre el sujeto y el objeto del derecho. Y en este caso quisiera añadir el siguiente comentario: puede apreciarse, entonces, que el interés del Análisis Económico del Derecho es examinar las conductas de los individuos como sujetos del derecho, en cualquiera de sus ramas, así como los problemas jurídicos a partir de las propias conductas de dichos sujetos, por lo que es claro que el nodo de la cuestión, como ya se anticipó, se encuentra en el método de análisis de la economía. El Análisis Económico del Derecho concibe al derecho sólo como un objeto de estudio y, podría decirse, confía en orientarle al logro de fines útiles para la sociedad en su conjunto, por lo cual le atribuye una importancia fundamental en la vida social y su desarrollo.”⁵⁴

Bajo el enfoque de costo- beneficio social busca maximizar y dar mayor eficiencia a los recursos escasos en un mundo de bienes y servicios, a través de un argumento económico que refuerza, corrige o complementa la acción jurídica sin excluirla.

El análisis económico del derecho enriquece la argumentación de una forma considerable en pro o en contra de la norma o de la interpretación de la misma. Y ayuda a identificar las decisiones que resuelven el conflicto de intereses que se presentan en los casos.

El Análisis Económico del Derecho surgió y se ha desarrollado como una idea fundamentalmente académica, como una teoría que permita entender y explicar los resultados de las leyes. Sin embargo, esto no impide que los conocimientos y los instrumentos analíticos utilizados en él se puedan utilizar de forma práctica para interpretar y aplicar las leyes logrando resolver problemas reales. De hecho en algunos países como Estados Unidos de América y España se utiliza de esta manera, para la elaboración de algunas normas.

El Análisis Económico del Derecho puede y ha sido aplicado al Derecho Administrativo, y nos da una idea de los costos reales, tanto económicos como sociales, aplicándose a los individuos como también para los organismos del

⁵⁴ Piña Reyna, Uriel, “Nociones mínimas sobre el análisis económico del derecho”, en IUS Revista Jurídica, Universidad Latina de América, p. 7.

gobierno. En este aspecto se busca descubrir los efectos de las leyes, no es posible entender a las instituciones únicamente con argumentos legales, necesitamos conocer los efectos que tienen sobre la sociedad a través de sus resultados. El Análisis Económico del Derecho genera modelos que promueven la evaluación de forma rigurosa, examinando y calificando estos efectos.

Del Análisis Económico del Derecho se obtienen herramientas para evaluar el funcionamiento de las instituciones, y así llegar a comprender su funcionamiento calculando el impacto que estas pueden tener sobre la conducta de las personas, como consecuencia de sus acciones y por los incentivos que generan.

Al hablar en esta parte de los gastos que realiza la administración pública, como ya se ha mencionado con anterioridad, es a través de la creación de una política pública, incluida en un proyecto gubernamental, reconocida por un presupuesto considerando las áreas de mayor prioridad social. La eficiencia en el uso de los recursos es esencial para el rendimiento del gobierno, lo cual se traduce en un gobierno más efectivo al lograr una mejor utilización de los recursos del erario público en programas sociales preestablecidos.

El concepto de eficiencia, como el de justicia son simples. El problema radica en la selección de los criterios que nos conducen a ellos, así como el considerar qué estamos dispuestos a sacrificar para obtenerlos. Debe quedar muy claro además, que lo eficiente no es necesariamente justo, pero a la inversa no existe.

Las reformas a las instituciones públicas se encuentran inmersas en las actuales reformas de las grandes organizaciones internacionales, es decir, las reformas administrativas pretenden ser comunes a todas las organizaciones.

Se tiene la creencia de que las reformas administrativas son el método para lograr un cambio sustancial. Para pasar de una organización tradicional, poco eficiente, a una moderna, eficiente y altamente especializada. Sin embargo, no es así, porque las mismas reformas acarrean los mismos vicios, porque están determinados en base a las condiciones del mismo organismo administrativo. Las reformas administrativas no conducen a cambios reales de las organizaciones, de sus funciones y de sus efectos, ya que no se obtienen mejores resultados en eficiencia, eficacia, menores gastos en los recursos públicos, mayor

profesionalización de la función pública, especialización de sus funciones. Por el contrario, las reformas tienden a legitimar viejos conceptos.

Para que las transformaciones de la administración pública sean las que esperadas, esto es, efectivas e integrales, es necesario considerar un gran número de variables entre las que las más importantes podrían ser de orden económico, social y político. De preferencia en ese orden.

Las cuestiones que tienen que ver con el cumplimiento de las normas, se relacionan con la necesidad de que exista un diseño específico de las normas, es decir, que no sean ambiguas ni contradictorias. Además deben existir actores encargados de vigilar que se cumplan, esto es, un aparato administrativo que las haga cumplir, y que aplique el castigo que sea necesario tal y como se encuentra previsto.

Además de un aparato administrativo que las haga cumplir y castigar, al mismo tiempo debe de contar con instancias a quien le rinda cuentas. Quizás pensemos que esto no debería de representarnos problemas, porque ya existen dentro de la legislación administrativa.

Sin embargo, un problema grave se presenta en un sistema político como el nuestro, donde no existen reglas formales adecuadas para cada nivel e institución y las que existen no se cumplen, y predominan las reglas informales, la discrecionalidad y el trato preferencial. Cuando esto sucede se genera un ambiente de injusticia, desigualdad e incertidumbre; esto ha sucedido en México desde hace muchos años porque no han existido frenos o leyes que equilibren los esfuerzos de las instituciones.

El problema de la construcción de instituciones públicas eficientes en una democracia como la de nuestro país supone dos problemas: primero, el diseño de nuevas leyes que regulen a las instituciones y a los procedimientos para que funcionen de acuerdo con los principios mínimos deseables, y segundo el excluir definitivamente al autoritarismo.

Por lo que el Análisis Económico del Derecho da los parámetros no sólo para medir los alcances y los resultados del trabajo de la administración pública, sino

que, como ya lo mencionamos antes, influirá en la toma de decisiones al determinar los cambios en las leyes que sustentan a las mismas instituciones.

Las leyes tienen consecuencias sobre las acciones e incentivos de los individuos, por lo tanto tienen consecuencias sobre el intercambio y el funcionamiento eficiente del mercado. El jurista que ignore cómo funciona el mercado no tiene idea de la manera en que repercute la legislación sobre el bienestar económico de la población.”⁵⁵

En efecto, la reforma económica del Estado iniciada y formalizada en los ochenta con el reconocimiento en el artículo 25 constitucional del propio Estado en la vida productiva y social, en el artículo 26 constitucional para la creación del Sistema de Planeación Democrática, y en el artículo 28 constitucional para la definición de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, así como la adopción de las políticas de apertura externa, desregulación, privatización y liberación, constituyen el punto de partida para ubicar las nuevas relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado.

De este modo, los espacios económicos y sociales son motivo de una redefinición que transforma el papel del Estado en la sociedad, para dar paso al juego de la economía de mercado. La reforma económica del Estado precede a los cambios políticos.

El cambio político que se ha generado desde entonces ha propiciado mayor competitividad y transparencia en los procesos electorales y cambios estructurales en la economía, como el caso de la autonomía del Banco Central. Los cambios en la economía no han sido suficientes para asegurar un crecimiento que permita mejorar el nivel de vida de la mayor parte de la población.

Sin duda, el cambio administrativo profundo que propicie nuevas condiciones de organización y comportamiento de los funcionarios públicos, puede generar los incentivos necesarios orientados a ofrecer bienes y servicios gubernamentales de manera honesta y responsable, propiciando con ello las condiciones para tener

⁵⁵ Cachanosky, Juan, “Economía, derecho y el análisis económico del derecho”, en: *Revista de la Facultad de Derecho*, Guatemala, Universidad Francisco Marroquín, 1995, p. 6.

instituciones estables y con alto grado de desempeño. Lo cual es una condición deseable para un país en proceso de crecimiento.

En todas las economías modernas existe también lo que se llama el gobierno, el cual decide cosas como la tasa del impuesto sobre la renta, el nivel de gasto en defensa y el crecimiento de la oferta de dinero. Las decisiones del gobierno tienen efectos en el bienestar de los agentes económicos y en cómo se comportan. “⁵⁶

No solo en cuestiones legislativas es donde interviene el gobierno para crear condiciones que beneficien a los demás, también existen otros mecanismos que sólo el gobierno por su poder y complejidad puede manejar con la intención de beneficiar a la comunidad.

“En su papel como regulador, el gobierno literalmente restringe la elección de los agentes. Más formalmente, la regulación puede ser definida como una situación que impone restricciones al comportamiento ejercido por individuos y organizaciones, bajo la amenaza de sanciones.

El gobierno ejerce su poder de coacción. La regulación es el uso de este poder con el propósito de restringir las decisiones de los agentes económicos. El salario mínimo es una regulación que restringe los salarios que las empresas pueden pagar a sus trabajadores. La regulación económica impone restricciones sobre las decisiones de las empresas, sobre precios, cantidades y entrada y salida del mercado.”⁵⁷

En México se han hecho ajustes en materia económica para lo cual se han modificado también a las instituciones; la relación del Poder Ejecutivo Federal con el Congreso tiene ahora mayor relación de peso, hecho que permite cierta autonomía y transparencia. Bajo esta circunstancia y con la intención de promover el rendimiento de cuentas el Poder Legislativo creó el órgano de la Auditoría Superior de la Federación; asimismo el 13 de marzo de 2002 se promulga la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; el 11 de junio de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁵⁶ González, Francisco, *Fundamentos del análisis económico de la regulación*, Madrid, Universidad Complutense, 1997, p. 10.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 11.

Gubernamental; el 10 de abril de 2003 la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y, el 30 de marzo de 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Las reformas para la administración pública que en México se han presentado, en las tres últimas décadas, pueden agruparse en cuatro grandes núcleos:

1. La disminución sensible del gasto público;
2. Un proceso de liberalización;
3. Inserción al contexto y organismos mundiales; y,
4. Disminución de las funciones estatales a través del desmantelamiento de las empresas del Estado, liquidación, fusión y privatización.

La búsqueda de la modernización e innovación del Estado ha generado un cambio en sus Instituciones. Pero la reforma del Estado esta inconclusa porque no ha tocado a toda la estructura administrativa del gobierno.

También debemos considerar lo siguiente: una solución alternativa es la regulación directa por parte del gobierno. En vez de instituir un sistema legal que puede ser modificado por transacciones en el mercado, el gobierno puede imponer regulaciones que establezcan lo que la gente debe hacer o no, y cuáles deben ser obedecidas. El gobierno es, en cierto sentido, una superempresa (pero de una clase muy especial), ya que es capaz de influir en el uso de los factores de producción mediante decisiones administrativas.⁵⁸

Ronald Coase en su libro, *El problema del costo social*, realiza un estudio sobre los efectos que podría tener la ley si se revisaran los costos antes de formularlas. En ejemplos como el de las actividades de una empresa que tiene efectos perjudiciales en otros, al hablar de la contaminación que producen las chimeneas de una fábrica y que provocan efectos nocivos a los habitantes de los alrededores. Pero haciendo referencia en cuanto a que al ir con el juez, éste verifica lo que la ley tiene establecido y en eso se basa para dar sentencia, sin

⁵⁸ Coase, Ronald, *El problema del costo social*, México, Editorial Latinoamericana, 1973, p.

revisar las condiciones económicas y el costo social que tendría como resultado en esta área.

Es aquí donde el análisis económico del derecho puede dar parámetros para reconocer y después aplicar las circunstancias reales que pueden definir una ley ante la autoridad. Y no solo recurrir a lo que se encuentra escrito, sino auxiliarse de cifras que nos auxilien al tomar una decisión final.

Aquí es conveniente incluir el comentario de Coase: la situación es muy diferente cuando las transacciones de mercado son tan costosas como para hacer difícil cambiar el ordenamiento de los derechos establecidos por la ley. En tales casos, la justicia influye directamente en la actividad económica. Parecería deseable que las cortes comprendieran las consecuencias económicas de sus decisiones y pudieran, en la medida en que esto sea posible, tomar en cuenta estas consecuencias cuando adoptan sus decisiones.”⁵⁹

Esto se logrará cuando las leyes establezcan no solo principios jurídicos sino también consideren impactos económicos y sociales. Por otro lado cuando las sentencias contemplen el costo y lo incluyan inclusive como parte del beneficio o del perjuicio.

Se recordará que el Análisis Económico del Derecho es de carácter finalista y es que lo que buscamos en la aplicación de las leyes es que satisfagan el objetivo de la eficacia en la práctica jurídica. Esto se puede lograr si consideramos dos aspectos:

Primero, analizar los efectos de la ley, donde no podemos entender a las instituciones solo a través de los argumentos legales, sino necesitamos considerar los efectos que dichas instituciones tienen sobre la sociedad, y qué efecto tendría el establecer modelos de evaluación que nos permitan medir esos efectos.

Segundo, el comportamiento maximizador, donde se busca el mayor beneficio posible de las cosas; en este caso podríamos hablar de la utilidad de las instituciones o del procedimiento jurídico, y que no es otra cosa que corresponder a los parámetros establecidos.

⁵⁹ Coase, Ronald, Op. cit., p.

Tomando en cuenta lo abundante de la labor del abogado, debido a la elevada carga judicial, difícilmente se reflexiona sobre el impacto que el desempeño de su trabajo tiene sobre la sociedad. Poco sabemos a su vez acerca de las dificultades por las que pasan los litigantes para solventar los gastos de sus procesos, o de las consecuencias que tienen sus decisiones sobre las personas, familias, empresas e instituciones en general, únicamente conocemos los fríos expedientes totalmente impersonales.

Tomamos contacto con los hechos únicamente a través de escritos y demás medios de pruebas, pensamos que tal vez eso sea lo mejor, tratamos de liberarnos de pasiones y sentimientos para resolver de manera objetiva, justa y conforme a la ley. Sin embargo, esto no debería provocar que perdamos nuestra capacidad de reflexionar, ni impedirnos trascender con nuestros razonamientos, más allá de las paredes de nuestras oficinas.

Pongamos un ejemplo: una empresa que no puede recuperar en el tiempo adecuado sus créditos a través de un proceso judicial rápido y eficiente, sufrirá un perjuicio debido a los gastos y el tiempo que ha perdido en la recuperación de su dinero, perjuicio que se verá reflejado en la elevación de sus costos, lo que a su vez podría significar un aumento en los precios de los productos que elabora. Debiendo asumir dichos costos finalmente el consumidor, o con la reducción en sus gastos laborales generando despidos.

De esta forma, si seguimos reflexionando descubriremos otros efectos colaterales de este tipo, sobre los que regularmente no nos detenemos a meditar. Y que en el Análisis Económico del Derecho se conocen como costos de transacción.

Bajo este enfoque metodológico y analítico, se unifica la teoría del derecho, pues al modelar una norma, institución o ley en términos económicos se hace un aporte de coherencia que no existía antes. La economía ayuda a percibir el derecho desde una perspectiva nueva y no sólo a contemplarlo como un simple proveedor de justicia. Las leyes y las sanciones son consideradas como incentivos para el cambio

del comportamiento de los individuos (precios implícitos), y como instrumentos para el logro de los objetivos de las políticas públicas (eficiencia y distribución).⁶⁰

2.2. Análisis positivo y normativo

En esta parte se considera necesario hablar sobre estos dos términos, ya que como se ha mencionado con anterioridad, al aplicar la economía al derecho, se toman también aquellos términos propios de la misma y que por su aplicación han encontrado la manera de adaptarse en otras disciplinas como el derecho.

La distinción entre análisis económico positivo y normativo del derecho, entre explicar el mundo tal cual es y tratar de cambiarlo para hacerlo mejor, es básica para la comprensión del movimiento del derecho y la economía.⁶¹

Autores como Andrés Roemer y otros acostumbran dividir al Análisis Económico del Derecho en dos enfoques o dimensiones: positivo y normativo. Estos dos enfoques son tomados también del modelo económico.

El enfoque positivo del análisis económico del derecho utiliza el análisis económico para predecir el efecto de las normas, y el enfoque normativo del análisis económico del derecho va más allá y establece recomendaciones de carácter político, basadas en las consecuencias económicas que derivan de la aplicación de las acciones de dichas políticas.

El análisis normativo se ocupa de estudiar lo que el legislador o la institución pública espera o debería de hacerse, para posteriormente, determinar qué normas establecer y que decisiones tomar, y así maximizar el alcance de los bienes con relación a las personas que obtendrán ese beneficio.

Recordemos que al utilizar la economía, nos remitiremos a los puntos básicos del producto y del servicio, y a la ley del costo beneficio. Por lo que el Análisis Económico del Derecho nos auxilia para revisar qué tan eficientes son los medios a través de los que se obtienen resultados en esta relación.

Al hablar de ponderación, se considera que en el momento de aplicación de alguna ley que se encuentre vigente siempre se deben ponderar los principios que

⁶⁰ Cooter y Ullen, Op. cit., p. 686.

⁶¹ Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, México, FCE, 2012, p. 12.

le sirvieron de fundamento, y para llevar a cabo esa ponderación hay que realizar un análisis de costos y de beneficios. Esto es, las consecuencias positivas o negativas y el análisis económico del derecho es una posibilidad muy útil al considerar esos principios.

2.3. Racionalidad, maximización y eficiencia

En esta parte se tendrá la oportunidad de hablar sobre algunos conceptos afines en el Análisis Económico del Derecho. La racionalidad, la maximización y la eficiencia son términos económicos que han evolucionado en la aplicación de esta disciplina en otras áreas del conocimiento, es decir, las relaciones entre economía y derecho por ejemplo ha generado cambios en los conceptos a medida que se utilizan para la creación de leyes y programas en las instituciones públicas. Pero no debemos olvidar que los cambios también se han manifestado en el derecho.

El Análisis Económico del Derecho ofrece una teoría del comportamiento para pronosticar cómo responderán los individuos ante los cambios de las leyes. La economía pronostica los efectos de las políticas sobre la eficiencia, lo cual es relevante para la elaboración de las mismas, ya que siempre es mejor el logro de cualquier política a un menor costo.⁶²

Se menciona en algunos textos que el Análisis Económico del Derecho se desarrolló mejor en el derecho racional, porque se ha insistido que cada individuo de forma simple pero muy clara y racional determina el grado de utilidad de las normas. Esta idea se establece bajo la premisa de que los seres humanos son racionales, y que utilizando esta racionalidad de manera metódica, es posible mejorar las instituciones que tenemos en la administración pública, y lograr así que puedan ser más eficientes y productivas.

El conductismo económico considera la premisa de que los hombres son seres racionales, que pueden establecer sus propias prioridades y buscan la manera de alcanzarlas de manera libre según sus preferencias. Al trasladar estas

⁶² Cooter y Ullen, Op. cit., p. 686.

premisas conductivas de los individuos a la sociedad, se espera entonces, la eficiencia en los recursos asignados para programas sociales.

Lo esencial en el comportamiento racional es considerar dos cosas: primero, que cada consumidor tiene un conjunto ordenado de preferencias y segundo, que él escoge la opción que satisface el máximo de sus preferencias de acuerdo a su capacidad. La aportación de la economía, en este caso, es predecir el comportamiento de las personas en la sociedad bajo determinadas circunstancias y posteriormente comprueba si sus predicciones se cumplieron.

Según Javier García la racionalidad es lo que guía o explica la acción humana. En la medida que las acciones humanas buscan un fin, podemos entenderla como un medio para conseguirlo.⁶³ Se estaría hablando entonces que la racionalidad es un instrumento por el cual se obtiene lo que se busca y la maximización busca la elección de mayor beneficio.

La racionalidad es comparada con la forma adecuada en que perseguimos nuestros fines. Y para esto se podría mencionar lo que dijo Max Weber al respecto: actúa racionalmente con arreglo a fines, quien orienta su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella, y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí.⁶⁴

Al hablar más específicamente de la racionalidad económica diríamos que es la consecución de objetivos preestablecidos de acuerdo con ciertas reglas determinadas con anterioridad. Los fines buscados están regulados al igual que los objetivos. Ser justo no implica ser irresponsable.⁶⁵

En cuanto a la maximización, se puede decir que es uno de los elementos esenciales del enfoque económico utilizado en el Análisis Económico del Derecho, en palabras de Calabresi: los sujetos tienden a maximizar algo, ya sea riqueza o utilidad en condiciones que deben corresponderse con los parámetros establecidos de racionalidad en sus elecciones.

⁶³ García Sánchez, Javier, *Alcance y límites de la racionalidad económica*, IAE, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005, p. 12.

⁶⁴ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1993, p. 20.

⁶⁵ Bullard, Alfredo, *Derecho y economía, el análisis económico de las instituciones legales*, Palestra Editores S.R.L., 2003, p. 43.

El comportamiento maximizador es que los participantes dentro de un mercado actúan de tal forma que buscan maximizar su bienestar individual, tomando la decisión que consideran como la más provechosa para sus intereses. Es decir, que vemos a un individuo que de un gran número de posibilidades escoge aquella que considera le proporcionará una mayor utilidad, y en la que él observa además una mayor facilidad de acceso.

Posner presenta el concepto de maximización y sugiere que éste concepto justificaría el desarrollo adecuado del derecho. Por eso Posner denomina su enfoque del Análisis Económico del Derecho como el enfoque de maximización de la riqueza / Kaldor – Hicks.

El principio de maximización de la riqueza implica en primer lugar una distribución inicial de los derechos individuales (a la vida, libertad y trabajo) entre sus propietarios naturales; en segundo lugar, mercados libres para permitir que esos derechos sean reasignados periódicamente a otros usos; en tercer lugar, disposiciones legales que simulen las operaciones del mercado cuando son prohibitivos los costos de las transacciones de mercado; en cuarto lugar, un sistema de recursos legales para disuadir y rectificar el atropello de los derechos; y en quinto lugar, un sistema de moralidad personal para reducir los costos de transacción en el mercado.”⁶⁶

Aquí se necesita precisar que al hablar del término maximización de riqueza, el objetivo principal, está relacionado con la distribución. Como lo mencionan Shavell y Kaplow: “Lo que el derecho debería maximizar no es la riqueza, sino el bienestar social, que también depende, entre otros factores, de cómo esté repartida la misma”.⁶⁷

En cuanto a la eficiencia, con anterioridad se habló sobre eficiencia administrativa y se mencionaron algunas de sus características, sin embargo, en esta parte se mencionará éste concepto desde la perspectiva del Análisis

⁶⁶ Posner, Richard, *Utilitarianism, economics and legal theory*, p. 127, citado por Roemer, Andrés, Op. cit., p. 33.

⁶⁷ Shavell, Steven y Kaplow, Louis, *Fairness versus welfare*, USA, Harvard University Press, Cambridge, 2002, p.

Económico del Derecho. Ya que dentro de éste se considera una condición necesaria y una cualidad indispensable.

En su entrenamiento al abogado se le inculcan conceptos como justicia, igualdad, seguridad, mas no cuestiones como eficacia o eficiencia. Ello resulta en cuerpos normativos onerosos. El diseño del derecho debe incluir, como parte de sus ingredientes, un análisis costo-beneficio.⁶⁸

Posner afirma que el análisis económico del derecho ha elaborado teorías útiles para conocer, explicar, predecir y evaluar por qué las normas o programas tienden a ser económicamente eficientes o ineficientes. Es decir, no busca predecir la conducta humana como resultado de la aplicación de determinada ley sino que, determina la eficiencia de la norma en base a los resultados de su aplicación efectiva.

La idea de eficiencia a la que se refiere, es desarrollada por Wilfredo Pareto. Lo que hace Pareto es dar algunos criterios que han permitido definir más técnicamente el concepto de eficiencia. Busca establecer cuando una situación es más eficiente que la anterior, y esto se da cuando una persona mejora sin empeorar la situación de otra. Por ejemplo, el sistema contractual es una forma de alcanzar la eficiencia porque ambas están mejorando y ninguna está empeorando; el contrato nos ha conducido a una situación más eficiente que la anterior. Una situación será óptima, es decir inmejorable, cuando dados los recursos existentes no es posible que alguien mejore salvo que otro empeore. A eso se llama el Óptimo de Pareto.

La teoría económica moderna distingue tres tipos de eficiencia: la eficiencia entendida desde la perspectiva de la organización productiva; la eficiencia dinámica, que se relaciona con el crecimiento económico y la innovación. Se refiere al uso eficiente de los recursos escasos a través del tiempo; y, eficiencia en el sentido de Pareto u óptimo de Pareto, una situación es eficiente cuando no es

⁶⁸ González de Cossío, Francisco, *La eficiencia como una fuente real del derecho, Análisis económico del derecho*, Porrúa, México, 2012, p. 89.

posible reorganizar la producción de tal forma que pueda mejorar la utilidad o el bienestar de un individuo sin empeorar el de algún otro.⁶⁹

El concepto de Kaldor-Hicks también recibe el nombre de superioridad potencial de Pareto: los ganadores podrían compensar a los perdedores, aunque no lo hagan efectivamente. Como vemos, este criterio supera ampliamente al criterio de Pareto.⁷⁰ Aquí podría decirse que se considera eficiente toda situación en la que aquellos que obtienen un beneficio deben compensar a quienes obtienen una pérdida.

Por último se debe mencionar que dentro de estos conceptos no existe ninguna confusión entre los términos eficiencia y justicia, algunos autores consideran que el Análisis Económico del Derecho pone a un lado la justicia por el interés de alcanzar la eficiencia. Sin embargo, esto no es cierto, al buscar el máximo nivel de eficiencia siempre se están considerando los principios del derecho, estos es, bien común y paz social.

Una de las formas en las que se puede considerar esto es en la sugerencia que hace Francisco González De Cossío en su aportación, la eficiencia como una fuente real del derecho, donde comenta que una ley debe constreñir la actividad que regula de una manera costo-eficiente, comparada con los fines que desea lograr. De lo contrario, se torna en un lastre, y probablemente lastime la actividad más de lo que la proteja o fomente.⁷¹

Dentro de su propuesta existen rasgos interesantes que considerar, primero, lo que se comentó con anterioridad en cuanto que la eficiencia no interviene de ninguna manera en la justicia al aplicar la ley sino al contrario, las leyes pueden verse enriquecidas. Lo que debemos considerar, en segundo lugar, es que para lograrlo se debe notar el grado de eficiencia alcanzado en la actividad que regule. De no ser así, el efecto puede ser adverso y la actividad regulada genere costos excesivos.

⁶⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Elementos en el análisis económico de la justicia gratuita*, México, UNAM, 2013, pp. 63-67.

⁷⁰ Vásquez, Rodolfo, "Comentarios sobre algunos supuestos filosóficos del análisis económico del derecho", en: *Isonomía*, N° 5, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996, p. 148.

⁷¹ González de Cossío, Op. cit., p. 94.

González De Cossío termina diciendo que el Análisis Económico del Derecho enseña que, para que una regulación se justifique y sea positiva, debe afectar la actividad a la que va dirigida de una manera costo-efectiva. Para determinar si ello sucede, deben sopesarse los costos impuestos por la regulación a la luz de los resultados que se busca que genere, y los que en verdad genera.⁷²

La justicia no pierde nada si se encarga también de vigilar los resultados alcanzados desde el punto de vista eficaz y eficiente, con la intención de beneficiar a los que se ven incluidos en dichas leyes.

Como lo menciona Fix-Fierro: “En la visión económica del mundo, la eficiencia constituye el parámetro universal para la evaluación de la asignación y el uso adecuados de recursos escasos. En la medida en que el derecho y las instituciones jurídicas afectan tal asignación o uso, están sujetos inevitablemente a juicios sobre su eficiencia económica.”⁷³

2.4. El Análisis Económico del Derecho en México

Inicialmente se debe mencionar que el Análisis Económico del Derecho todavía se encuentra en etapa de desarrollo en el país. Pero no sólo aquí, es decir, esta técnica no ha llegado a ser utilizada en la misma medida que en países como Estados Unidos de Norteamérica, donde su auge es notorio. Todavía existe la resistencia en algunos casos por aceptar la aplicación de estas teorías económicas al derecho.

Una de las razones por las que se cree que el Análisis Económico del Derecho se ha desarrollado mejor en países donde se utiliza el derecho consuetudinario como Estados Unidos e Inglaterra, a diferencia de los países donde se utiliza el derecho escrito como España en Europa y el nuestro en América Latina, es que se cree que una autoridad se encuentra limitada a la aplicación de la ley escrita y la interpretación de la ley se limita a las

⁷² González de Cossío, Op. cit., p. 96.

⁷³ Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 40.

características de la misma, y que por lo tanto se encuentra impedida para efectuar una evaluación sobre la eficiencia de los resultados.

Sin embargo, esto no es verdad, en la actualidad existen muchos autores que resaltan el hecho de que la ley escrita ya no es la fuente más importante del derecho al tomar una decisión. Esto es, existen los tratados y otros reglamentos que se consideran antes de tomar una decisión, y la autoridad tiene más libertad a la hora de interpretar la ley. Los juristas en los países de derecho escrito están cada vez más conscientes de que el argumento económico inevitablemente mejorará el derecho y la sociedad. Además, vastas zonas de derecho estatutario se crearon con base en esta nueva disciplina.⁷⁴

Al hablar del caso de México, Andrés Roemer menciona que del número tan pequeño de personas que realizan estudios con el análisis económico del derecho la mayoría son académicos con intenciones sólo de explicación de eventos con intenciones descriptivas, y menciona algunos ejemplos de temas que han sido objeto de análisis: la regulación, la ley y la economía, la educación, la economía de la industria, contratos, propiedad, instituciones, servicios públicos, legislación laboral y comercio interior. Sin embargo, el mismo menciona que a pesar de esto el Análisis Económico del Derecho llegará a ser pronto una tendencia importante en la investigación jurídica y en los asuntos de las políticas públicas, que es la parte de interés en el presente trabajo.

Utiliza dos ejemplos: el primero, la legislación agraria que en su opinión ha sido objeto de una clara revisión bajo criterios de eficiencia económica. Y el segundo, la creación en 1989 de la Unidad de Desregulación Económica perteneciente a la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) cuyos propósitos principales incluyen la revisión de importantes regulaciones jurídicas de manera que las leyes en México operen como instrumentos de desarrollo para el país".⁷⁵

El principal logro de esta disciplina en la comunidad académica ha sido su contribución a formar una mentalidad jurídica diferente, sea de investigación, de

⁷⁴ Roemer, Andrés, Op. cit., p. 88.

⁷⁵ Ibidem, pp. 95-97.

política o de análisis. El énfasis en los efectos reales o potenciales del derecho a través de los incentivos que produce y la importancia de los costos del sistema jurídico, son vistos con frecuencia por los estudiantes de leyes como la principal contribución del enfoque económico del derecho.⁷⁶

Como ya se dijo, en el último capítulo de su libro Roemer habla de la importancia del Análisis Económico del Derecho en el desarrollo de políticas públicas en México; menciona que no sólo permite un enfoque diferente al del derecho, dirigido a los costos y a los beneficios, sino que se transforma en *un instrumento para la productividad* y que *para criticar, evaluar o enmendar una ley, es necesario saber cómo opera esa ley, tanto en la práctica justa como eficiente*. Además, el ignorar la aportación que hace la economía al derecho solamente provocará que la sociedad siga asumiendo costos que no le corresponden.⁷⁷

Hemos observado que en la creación y en la aplicación de las políticas públicas se debe considerar siempre el efecto económico, o el costo económico, que estas tendrán en su momento de establecerse en la sociedad.

Por su parte Cossio Díaz al hablar de la posibilidad de utilizar el Análisis Económico del Derecho en el derecho mexicano, realiza un estudio muy amplio de las diferencias entre el commonlaw y el derecho civil, mostrando las posibilidades y las limitantes de dicha acción, y establece la posibilidad de la creación de leyes desde el orden económico. Y logra ir más allá, mencionando aquellos casos en los que ya se ha considerado los efectos económicos de las normas.

Para establecer su postura da varios ejemplos de normas constitucionales, normas legales, normas reglamentarias y normas individuales. Menciona como ejemplo: “La importantísima reforma del artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, no puede entenderse sino es con una lógica de carácter económico”.

También vemos la influencia del Análisis Económico del Derecho en el proceso de elaboración de la ley con la reforma al artículo 107 constitucional en la

⁷⁶ Roemer, Andrés, Op. cit., p. 98.

⁷⁷ Ibidem, pp. 105-106.

fracción XVI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.⁷⁸

Al final de su publicación menciona las posibilidades de desarrollo del Análisis Económico del Derecho en el derecho mexicano, principalmente en las normas generales, ya que cada día se toma en cuenta con mayor frecuencia los aspectos económicos relacionados. Hace énfasis en cuanto que las iniciativas de ley realizadas por miembros de la administración pública son propuestas por personas con conocimientos económicos. Estableciendo a la economía como un paradigma en el campo de las ciencias sociales y en las políticas públicas modernas.

Como conclusión en este capítulo se confirman dos cosas, primero que el Análisis Económico del Derecho no es una técnica de reciente creación, sino que lleva ya algunos años aplicándose en otros países y ha demostrado ser de gran utilidad. Las diferencias entre el derecho consuetudinario y el derecho escrito no han sido barrera para su aplicación, por lo que ha alcanzado a cruzar desde los países con derecho consuetudinario como Estados Unidos e Inglaterra, hasta los países de derecho escrito como España y algunos de Latinoamérica, siendo México uno de ellos.

Segundo, con recientes experiencias en este país se ha podido confirmar la posibilidad de que el Análisis Económico del Derecho pueda ser de utilidad en la creación de leyes de tipo económico y de desarrollo para el país. Además, de que se ha utilizado para verificar la eficiencia de algunas políticas del gobierno, sobre todo para entender antes de que estas sean aplicadas, el impacto económico que provocarán en la sociedad.

⁷⁸ Cossío Díaz, José Ramón, Op. cit., pp. 330-333.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

"Los proponentes del Análisis Económico del Derecho creen que sus ideas derivan de la importancia del objetivo social de la asignación eficiente de recursos. Pero la eficiencia en la asignación de recursos está conectada con el derecho y las políticas públicas a través de la elección institucional, y sus implicaciones para ellos solamente pueden advertirse a través del análisis institucional comparado."⁷⁹

Sumario

3.1. La administración pública en un contexto internacional. 3.2. Marco jurídico de la Administración Pública Federal. 3.3. Marco jurídico de la Administración Pública Estatal. 3.4. La Secretaría de Desarrollo Social y sus programas sociales en el Estado de Michoacán.

En este capítulo se hará una breve revisión de la legislación vigente relacionada con la administración pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Se revisarán además los tratados internacionales, las leyes de ordenamiento Federal y Estatal y algunos Reglamentos aplicables a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social que actualmente se aplican en el Estado.

3.1. La administración pública en un contexto internacional

En los últimos años a nivel mundial se han venido efectuando cambios muy significativos con respecto a los derechos humanos y esto ha repercutido en las instituciones, privadas y públicas. El reconocimiento de estos derechos ha modificado el concepto que tenemos de cómo deben desarrollar sus actividades y cuáles deben ser los impactos reales para los que fueron instituidas.

La globalización ha dado una nueva forma a la idea que teníamos del Estado y de sus funciones primordiales. Todos los procesos y actividades de los gobiernos y de la administración pública han mantenido una relación muy estrecha

⁷⁹ Komesar, Neil, *Alternativas imperfectas*, Estados Unidos de Norteamérica, The University of Chicago press books, 1997, p 10.

con estos cambios, y los objetivos ahora se perciben desde la idea de la modernización.

Estas nuevas ideas han generado cambios en la administración pública, principalmente al cuestionar su tamaño y en segundo plano la manera en la que establece objetivos y qué mecanismos utiliza para alcanzarlos. Considerando temas como las nuevas relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, la rendición de cuentas y la transparencia, las políticas públicas, la gestión pública y la evaluación.

El inicio de la idea de la globalización empezó a finales de los años 80 con el Consenso de Washington, en donde se consideraron varias reglas económicas de tendencia general para distintos países, y donde para muchos otros nació el neoliberalismo. A partir de este momento se empezaron a considerar medidas que impactarían en el comercio internacional, se establecieron reglas de privatización y se empezó a considerar la forma de administración de los gobiernos y de la necesidad de reducir el tamaño del Estado para hacer más eficiente su funcionamiento.

Las propuestas de reforma en la administración pública se vieron alentadas por los mecanismos establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por el Banco Mundial, que en México conocemos como Programas de Ajuste Estructural (PAE). Estos programas eran parte de las condiciones que se establecieron para que se pudieran otorgar préstamos al país y para muchos estudiosos, una forma de control que a veces llegó a ser inhumano.

Primero se consideró que uno de los objetivos de estos programas fue buscar la optimización en el uso de los recursos que prestaban tanto el FMI como el Banco Mundial y por lo que se insistía en que administración pública en muchos casos era *obesa* y que era necesario *adelgazarla*. En su informe anual en 1997 el Banco Mundial realizó el siguiente señalamiento: Para desarrollar el bienestar humano, la capacidad del Estado definida como la habilidad para asumir y promover acciones colectivas eficientemente debe ser incrementada.⁸⁰

⁸⁰ BANCO MUNDIAL, *Development Report: the State in a Changing World*, 1997, p. 32

Y quizás es la parte que se desea revisar, para conocer qué tanto han influido estos y otros organismos internacionales en el trabajo, la estructura y el cumplimiento de los objetivos de la administración pública. Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

México ingreso a la OCDE en 1994 y como consecuencia de eso se buscó la modernización administrativa a través de valores, esto inició con el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000. En este programa se contempló la creación de la Auditoría Superior de la Federación, y se permitió el uso de tecnologías para el acceso a la información gubernamental, además de buscarse mejorar los instrumentos de evaluación de las funciones de la administración pública.

La OCDE incluyó a México en una larga lista de países analizados para su Informe de 1996 *Ética en el servicio público: asuntos y prácticas de actualidad*. En dicho informe se entregó una recomendación para definir y crear *infraestructura ética* a partir de ocho puntos:

1. Compromiso político. Para alentar el comportamiento ético de la administración es substancial el compromiso político, en caso contrario los esfuerzos serían en vano;
2. Códigos de conducta viables. Juegan un papel muy importante en dignificar los estándares de comportamiento, los países inscritos a la OCDE han adoptado estilos administrativos de la gerencia pública;
3. Mecanismos de socialización profesional. Son los procesos por los cuales los funcionarios públicos aprenden y adoptan normas éticas, estándares de conducta y valores de servicio público. El contenido de los códigos de conducta son simplemente palabras si no se comunican adecuadamente y se inculcan;

4. Coordinación ética. Puede llevarse a cabo a través de comités, agencias o cuerpos especializados. No eximen a los departamentos y directivos de la responsabilidad de asegurar la conducta ética en sus jurisdicciones;
5. Condiciones que apoyen el servicio público. El alto estándar en la conducta ética esperado en los funcionarios públicos es una cara de la moneda. La otra es un conjunto de medidas que les proporcionen adecuadas condiciones de vida y de trabajo, con elementos básicos como: seguridad en el trabajo, oportunidades de promoción y desarrollo de su carrera, adecuada remuneración y apreciación social;
6. Efectivo sistema legal. Las leyes y reglas definen los estándares básicos de comportamiento de los funcionarios y les hace cumplir con los sistemas de investigación y enjuiciamiento;
7. Mecanismos de responsabilidad eficientes. Estos deben animar el comportamiento ético, haciendo que el comportamiento no ético sea difícil de cometer y fácil de detectar. Establecen guías para las actividades del gobierno y permiten revisar los resultados alcanzados; y,
8. Sociedad civil activa. La ética es responsabilidad de todos, incluyendo los medios de comunicación que ayuda a los ciudadanos a actuar como vigilantes de las acciones de los funcionarios.

Esta recomendación generó algunos ajustes y la creación de programas en el país como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006 (PNCTDA). En diciembre de 2000 se creó la Comisión Intersecretarial para la Trasporencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. También se modificaron y crearon leyes como son: la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Desde ese entonces se han presentado nuevas propuestas para los países, pero sólo ajustando los valores de acuerdo a las condiciones culturales de cada país, pero sin olvidar su objetivo primordial.

La OCDE ha conservado y redefinido sus valores sociales y democráticos tradicionales, de los cuales el más frecuente es la imparcialidad (no discriminación) y la neutralidad; la integridad y la honestidad (que exigen las normas éticas más elevadas); la justicia y la equidad; la bondad y la humanidad. La legalidad (respecto al estado de derecho); la transparencia y la imparcialidad, incluida la propia relevancia de la información, la responsabilidad, la rendición de cuentas y la obediencia; la igualdad; el servicio para el beneficio público, así como la lealtad y la fidelidad al Estado. Casi la mitad de los 29 países miembros de la OCDE definieron a la eficiencia como un valor fundamental en el servicio público.⁸¹

En el año 2000 los países miembros de la OCDE diseñaron doce principios que ayudarían a promover la ética pública en las instituciones:

1. Los estándares éticos del servicio público deben ser claros. Los funcionarios necesitan conocer los principios básicos que se espera que ellos apliquen en su trabajo. Un conciso informe de fundamentos éticos y principios que guíen al servicio público como código de conducta;
2. Los estándares éticos deben estar reflejados en el sistema legal. Las leyes y regulaciones podrían establecer los valores fundamentales del servicio público y suministrarían el sistema de dirección, investigación de acciones disciplinarias y enjuiciamiento;
3. La gestión ética debe ser accesible a todos los funcionarios. Una orientación imparcial puede ayudar a crear un ambiente en el cual los funcionarios estén más dispuestos a enfrentarse y resolver problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta internos deberían ayudar a los funcionarios a aplicar la ética en su trabajo;
4. Los funcionarios públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando descubren una mala conducta. Estos deberían incluir reglas

⁸¹ Bertok, Janos, "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE", en: *Gestión y política pública*, Volumen X, Número 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, pp. 341-34.

claras y procedimientos a seguir por los directivos y una cadena formal de responsabilidad;

5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los funcionarios. Los líderes políticos son responsables de mantener un alto estándar de idoneidad en el cumplimiento de las obligaciones de sus funcionarios. Su compromiso es demostrado con el ejemplo y llevando a cabo acciones que sólo pueden realizarse a nivel político;
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto a inspección. El pueblo tiene el derecho de conocer cómo las instituciones públicas aplican el poder y los recursos que les han confiado. La inspección pública debería estar facilitada por la transparencia y procesos democráticos, vigilada por el poder legislativo y accesible a la información pública;
7. Líneas guía claras en la interacción entre el sector público y privado. El aumento de la interacción entre el sector público y el privado demanda una mayor atención de los valores de servicio público y requiere que los socios externos respeten esos mismos valores;
8. Los directivos deben demostrar y promocionar conductas éticas. Proporcionando un liderazgo consistente y sirviendo como modelo de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, con otros funcionarios y con los ciudadanos;
9. Las políticas de gestión, procedimientos y prácticas deben promocionar la conducta ética. Las políticas de gestión deben demostrar un compromiso de la organización con los estándares éticos. También articular claramente un conjunto de valores públicos a los que los funcionarios deberían de aspirar;
10. Las condiciones del servicio público y la dirección de recursos humanos deben promocionar la conducta ética. Usando principios básicos, tales como el mérito, la consistencia en el proceso de reclutamiento y la promoción ayuda a operacionalizar la integridad en el servicio público;

11. Mecanismos adecuados de responsabilidad deben estar incluidos en el servicio público. Los funcionarios públicos deben ser responsables de sus actos. Los mecanismos de responsabilidad pueden ser internos como una agencia, así como de todo el gobierno o pueden ser suministrados por la sociedad civil; y,
12. Deben existir sanciones y procedimientos adecuados para tratar las malas prácticas. Es necesario tener procedimientos y recursos seguros para observar, informar e investigar infracciones de las reglas de servicio público, así como sanciones administrativas o disciplinarias proporcionadas para disuadir la mala conducta.

Todos estos puntos se pueden identificar en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 con el Presidente Vicente Fox y más específicamente en el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, de donde se desprende la creación de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Aquí podemos encontrar que es un modelo de innovación social para la administración pública, es el movimiento cultural que busca transformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal.

En este proyecto se pretende: 1) Eliminar áreas y personal de la administración que se consideren innecesarios; 2) Concentrar a todos los servidores públicos en un propósito; 3) Generar resultados que añadan valor al gobierno y a la sociedad. 4) Afecta e impacta a la Administración Pública Federal.

También existen organismos que han calificado a México durante muchos años y cuyos resultados no son para nada alentadores y que nos dejan una gran tarea en la modernización administrativa. Por ejemplo, en el año de 2014 el reporte de Transparencia Internacional situaba a México en el lugar 103 de 175 países con una calificación de 3.5, presentando el nivel de corrupción en que se encontraba nuestro país y The International Institute for Management Development situaba a México en el lugar 38 de 47 países con una calificación de 2.12 en corrupción y soborno.⁸²

⁸² www.transparency.org, Índice de percepción de la corrupción 2014.

En el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) debemos mencionar que ha dirigido sus esfuerzos también a la modernización administrativa dentro de la nueva gestión pública. Sin embargo, su intención ha sido el de alcanzar la eficacia y no la eficiencia que es el tema que me interesa.

Los esfuerzos realizados son a través del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) con el Mecanismo de Cooperación Interamericana para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP) y que según la misma OEA es un instrumento de carácter intergubernamental que tiene como objetivo crear un espacio de diálogo y aprendizaje mutuo entre los Estados participantes, a través de un foro interamericano donde los países comparten e intercambian experiencias, perspectivas y opiniones sobre las reformas institucionales en el sector público, con el propósito de mejorar la eficacia de la gestión pública para el desarrollo.

Los temas que son analizados en las reuniones del MECIGEP se encuentran establecidos en la Guía de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva (GEMGPE). El propósito de esta guía es construir un acervo de experiencias eficaces en gestión pública con los aportes de las autoridades interesadas en estos temas, y de conocedores de las realidades de cada país. Estas experiencias proporcionan información útil para determinar qué prácticas pueden servir de utilidad, cómo operan y qué resultados han generado.⁸³

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Asamblea General de noviembre de 2005 presentó la Resolución 60/34. Administración pública y desarrollo, donde reconoce el importante papel que desempeña la administración pública en la planificación y prestación de servicios público, así como la contribución positiva que puede hacer a la creación de un entorno propicio para promover el desarrollo sostenible, poniendo de relieve la necesidad de mejorar la eficacia, transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública, reiterando que una administración pública eficiente, responsable, eficaz y

⁸³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe

transparente, en los planos nacional e internacional, desempeña una función clave en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.⁸⁴

Además destaca la importancia del Foro Mundial sobre la Reinención de Gobierno, que de forma permanente establece un espacio de diálogo y propuesta de desarrollo para mejorar la economía a través de la eficiencia administrativa.

En diciembre de 2011 la Asamblea General de la ONU presentó la Resolución 66/209. Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores; en el punto dos reconoce también la importante función que cumplen las entidades fiscalizadoras superiores en la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, lo que contribuye a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.⁸⁵

Además destaca la importancia de la labor realizada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores para promover una mayor eficiencia, rendición de cuentas, eficacia y transparencia y el ingreso y uso eficientes y efectivos de recursos públicos en beneficio de los ciudadanos.

3.2. Marco jurídico de la Administración Pública Federal

La tarea más importante y de mayor trascendencia que tiene la Administración Pública Federal es administrar los recursos materiales, humanos y técnicos del gobierno. Esta facultad administrativa reconocida por nuestra Constitución en la persona del Presidente de la República es de suma importancia para cada una de las entidades federativas. El Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autoriza la entrega de los recursos para cada uno de los programas que administran los estados. Los estados y municipios utilizan estos recursos para sus gastos de operación y para realizar obras públicas.

⁸⁴ NACIONES UNIDAS, Resolución aprobada por la Asamblea General el 30 de noviembre de 2005, p. 1.

⁸⁵ NACIONES UNIDAS, op. cit., p.1.

La administración eficiente es un proceso necesario para alcanzar los objetivos, acompañados del esfuerzo humano coordinado y la aplicación de técnicas adecuadas, de tal manera que logre sus fines de interés general.

La forma de actuar de la administración pública se encuentra determinada dentro del Derecho Administrativo. Mencionare dos conceptos de éste:

Primero, Andrés Serra Rojas dice que el Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.⁸⁶

Segundo, Jorge Fernández Ruíz dice que en la actualidad impera la idea de que el Derecho Administrativo es el conjunto de principios y preceptos que regulan la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración pública y de las relaciones de ésta con otras instancias del aparato gubernamental del Estado y con los particulares.⁸⁷

En el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo y se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la República es el nivel jerárquico más elevado de la administración y también es el representante del Estado. Éste último normado por el Derecho Constitucional y el que corresponde al funcionamiento de los servicios públicos como ya se dijo al Derecho Administrativo.

La organización del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal característica que está representado por una administración centralista, éste a su vez cuenta con organismos que en participación conjunta le permiten el alcance de los objetivos.

⁸⁶ Serra, Rojas Andrés, *Derecho administrativo*, 17a edición, Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, México, Porrúa, 1996, p. 140.

⁸⁷ Fernández, Ruíz Jorge, "Concepto de derecho administrativo en Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", en: *Justicia fiscal y administrativa*, No. 5. 4ª época, Julio de 2007, p. 119.

En el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se establece que la administración pública centralizada se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo. El Artículo 2° de esta ley indica que el Poder Ejecutivo se auxiliará de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Consejería Jurídica para el cumplimiento de sus responsabilidades.

De acuerdo al artículo 89 Constitucional el Presidente de la República asume entre otras las siguientes funciones: a) Promulga y ejecuta las leyes que expida el Congreso de la Unión. b) Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado. C) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales. Sin embargo, en otros artículos de la misma Constitución se mencionan otras atribuciones para el Presidente de la República.

El artículo 90 de la Constitución dice: 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.

En el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se menciona la administración pública centralizada y por otra parte la paraestatal. Además se agrega en el artículo 9 que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Entonces en la parte superior de la administración centralizada se encuentra el Presidente de la República y desde el hacia abajo se encuentran, los Secretarios, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores y demás. Cada uno de estos funcionarios tiene facultades para decidir en asuntos legales, técnicos y

administrativos pero con total dependencia del Presidente, como lo menciona el Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los artículos 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19 y 20 de la LOAPF mencionan las funciones que desempeñan las Secretarías de Estado, destacando las siguientes:

- a) Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- b) En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinaran las atribuciones de sus unidades administrativas;
- c) El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas;
- d) Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la integración de las Secretarías de Estado y determina que estas serán:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y,
- Secretaría de Turismo.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal desempeña la función de consultor jurídico del gobierno y algunas de sus funciones son:

- a) Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República;
- b) Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; y,
- c) Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.

En el artículo 17 de la ; se prevé la creación de los órganos administrativos desconcentrados por parte de las Secretarías de Estado, señala: para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta con dos órganos desconcentrados: El Instituto Nacional de Desarrollo Social y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Tendríamos que hablar aquí de la descentralización administrativa que tiene el objetivo de mejorar las funciones y el desempeño administrativo para la atención de todas las necesidades que presenta la sociedad.

Gabino Fraga al hablar de ésta dice lo siguiente: consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.⁸⁸

Fraga menciona que existen tres formas de descentralización administrativa:

1. La forma administrativa por servicios. Son organismos que gozan de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y autonomía orgánica;
2. La forma administrativa por colaboración. Son organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con la organización administrativa pública, colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin contraer su autoridad sobre los administrados;
3. La forma administrativa por región. Es la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses colectivos de una población radicada en una determinada circunscripción territorial.⁸⁹

Se mencionó anteriormente que en el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal existe también la Administración Pública Paraestatal. Ésta se forma de:

- Los organismos descentralizados;

⁸⁸ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª edición, México, Porrúa, 2000, p. 198.

⁸⁹ Fraga, Gabino, *Op. cit.*, pp. 199, 209 y 218.

- Las empresas de participación estatal;
- Las instituciones nacionales de crédito;
- Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas;y,
- Los fideicomisos

En el artículo 45 de la Ley se establece que los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Y cuentan con las siguientes características:

- a) Son instaurados por una ley o decreto;
- b) Son regulados por un régimen jurídico propio;
- c) Tienen un objeto de constitución;
- d) Tienen domicilio legal;
- e) Poseen personalidad jurídica propia;
- f) Tienen patrimonio propio;
- g) Cuentan con órgano de gobierno, de administración y de representación;
- h) Cuentan con estructura administrativa; y,
- i) Cuentan con órganos de vigilancia.

En los artículos 48 y 49 de la Ley se dice que cada uno de estos entes se encuentra agrupado por sectores bien definidos por el Presidente de la República, considerados en base a su objetivo y en relación a su esfera de competencia con las Secretarías de Estado.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene tres organismos descentralizados: la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. También cuenta con tres Empresas de Participación Estatal Mayoritaria: DICONSA S. A. de C. V., LICONSA S. A. de C. V. e INCOBUSA S. A. de C. V.

También cuenta con Organismos Administrativos Desconcentrados como son: el Instituto Nacional de Desarrollo Social, Coordinación Nacional del

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas.⁹⁰

3.3. Marco jurídico de la Administración Pública Estatal

Los titulares del Poder Ejecutivo en cada una de las Entidades Federativas cuentan con las mismas características y los mismos elementos que las que le son otorgadas al Presidente de la República dentro de nuestra Constitución. Es decir, en cada uno de los Estados el titular del Poder Ejecutivo es el Gobernador Constitucional, tal y como aparece en los artículos 47 y 48 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Él representa la unidad de mando y de decisión, además de tener las responsabilidades de velar por el orden público, la tranquilidad, el cumplimiento de la ley y administrar los recursos asignados para las obras y servicios públicos.

Según Jorge Witker las funciones de los gobernadores se pueden resumir en cuatro:

1. Funciones políticas. Se refiere a los actos de gobierno, orientación de la política general de gobierno, la dirección política, como designación o remoción de funcionarios;
2. Delegación política. Consiste en nombrar y remover colaboradores del Poder Ejecutivo, así como conceder facultades en su nombre para la realización de diversas tareas, siempre bajo la supervisión del Gobernador;
3. Funciones administrativas. Esta consiste en todo aquello necesario para ejecutar las leyes a través de actos jurídicos, llevadas a cabo por la administración pública, así como lo tendiente a mejorar las formas de desarrollo, a través de una organización, integración, control y competencia definida por la óptima realización del fin público;

⁹⁰ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 24 de agosto de 2012, artículo 2° inciso B, p. 35.

4. Delegación administrativa. Son aquellas facultades que el titular del Estado les delega u otorga a los funcionarios de la administración pública local en el desempeño de sus funciones.⁹¹

En el artículo 60 de la Constitución del Estado se encuentran las facultades y obligaciones del Gobernador, se mencionan principalmente aquellas relacionadas con su función administrativa:

- a) Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- b) Expedir los reglamentos interiores de las oficinas a su cargo.
- c) Cuidar de la recaudación y de la inversión de los caudales del Estado, con arreglo a las leyes;
- d) Presentar cada año al Congreso, a más tardar el treinta y uno de marzo, la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal correspondiente al ejercicio fiscal próximo anterior, y a más tardar el veinte de septiembre las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año siguiente;
- e) Dar cuenta al Congreso, como lo dispone el artículo 33 de esta Constitución, sobre el estado que guarde la administración pública, proponiendo los medios para mejorarla;
- f) Visitar los municipios del Estado para imponerse de sus necesidades, y proponer al Congreso los medios para remediarlas; y,
- g) Consultar a los ciudadanos, a través de plebiscito, sobre actos o decisiones, cuando lo considere trascendental para la vida pública y el interés social del Estado, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia.

Para estructurar la organización de los órganos de gobierno del Poder Ejecutivo Estatal es necesario acudir a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

⁹¹ Witker, Jorge, *La administración local en México*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, p. 71.

El artículo 62 de la Constitución del Estado señala: para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determinen esta Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes.

Por ejemplo para la coordinación de la planeación entre la Federación y los Estados se han instituido Comités de Planeación de Desarrollo (COPLADES), que están formados con los jefes de las dependencias Federales de cada estado y con los representantes de cada estado. Estos comités reciben las opiniones de los Senadores, Diputados locales y Federales y de los Presidentes Municipales, quienes reúnen las necesidades de los diferentes grupos que conforman su población, para ordenar las prioridades y determinar las obras a realizar de acuerdo a las partidas presupuestales que les hayan sido otorgadas por la Federación.

Cabe mencionar que dentro de la Administración Pública Estatal también se encuentran organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comités y otros.

Y para regular las relaciones entre cada uno de estos organismos de la administración pública la Constitución del Estado cuenta con el Tribunal de Justicia Administrativa.

En el artículo 95 señala: El Tribunal de Justicia Administrativa, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Tendrá competencia para dirimir, resolviendo en forma definitiva, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal entre el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales y los particulares.

Otro de los organismos, que cada día se fortalece más, de gran importancia para dar a conocer el trabajo de la administración pública es el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán

(ITAIMICH), y que en el artículo 97 de la Constitución del Estado señala: es un organismo de autoridad, decisión, promoción, difusión e investigación sobre el derecho a la transparencia y acceso a la información pública.

En cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos en el artículo 104 de la Constitución del Estado encontramos que son servidores públicos los integrantes, funcionarios y empleados de los poderes Legislativo y Judicial del Estado; de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo Estatal, entidades autónomas; así como de los ayuntamientos y entidades paramunicipales, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En el artículo 107 de la Constitución del Estado se menciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las normas adicionales que tienen entre otros el siguiente objetivo: se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la lealtad institucional por la falta de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Estas condiciones son mencionadas en el artículo 109 de la misma Constitución y que con la reforma del 1 de marzo de 2011 además adiciona: la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En el Título Sexto de la Constitución del Estado, en los primeros tres párrafos del artículo 129 encontramos responsabilidades adicionales para la administración pública estatal con respecto a la planeación y al desarrollo económico de la población, se señala: es obligación del poder público garantizar el desarrollo integral estatal, mediante el fomento del crecimiento económico, una más justa distribución de la riqueza y el ingreso de la población estatal, evitando concentraciones o acaparamientos que impidan la distribución adecuada de bienes y servicios a la población y en el Estado.

En el desarrollo económico estatal, concurrirán los sectores público, social y privado, correspondiendo al Gobierno del Estado procurar la armonía entre ellos para cumplir con su responsabilidad social. El sector público cuidará de impulsar por sí o conjuntamente con los demás sectores, las áreas que se consideren prioritarias para el desarrollo del Estado.

Los recursos económicos de que dispongan los Gobiernos Estatal y Municipales así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y paramunicipales, se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Y para que esto se pueda cumplir de acuerdo a como lo establece la ley, se reconocen en la misma dos organismos, uno de planeación y otro de vigilancia, que auxilian en su cumplimiento y son: la Secretaría de Finanzas y Administración (artículo 132) y la Auditoría Superior de Michoacán (artículos 133, 134, 135 y 136).

3.4. Secretaría de Desarrollo Social y sus programas sociales en el estado de Michoacán

La Secretaría de Desarrollo Social es una de las dieciséis Secretarías de Estado en nuestro país. Es la responsable de gran parte de las políticas sociales y de programas sociales dirigidos a uno de sus objetivos primordiales, el de combatir la pobreza.

Primero llevó el nombre de Secretaría de Obras Públicas (1959–1976), durante las presidencias de Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez. Después se llamó Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976–1982), durante la presidencia de José López Portillo. Después adquirió la denominación Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1982–1992), durante las presidencias de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari. Se le cambió el nombre al que actualmente lleva desde el final de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1992) y permaneció sin cambios en su nombre en las presidencias de Ernesto Zedillo Ponce de León a la actualidad.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encontramos sus funciones básicas en el artículo 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes: a) Combate efectivo a la pobreza; b) Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y, c) Atención a los derechos de la niñez; de la juventud; de los adultos mayores, y de las personas con discapacidad;
- II. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza;
- III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;
- IV. Fomentar las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil;
- V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de este artículo;
- VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración

- Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;
- VII. Impulsar políticas y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los diferentes niveles de gobierno;
 - VIII. Elaborar políticas públicas y dar seguimiento a los programas de apoyo e inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y productiva;
 - IX. Impulsar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas de inclusión y atención de los adultos mayores y sus derechos;
 - X. Fomentar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que garanticen la plenitud de los derechos de las personas con discapacidad;
 - XI. Impulsar a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
 - XII. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado; y,
 - XIII. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajeno a los objetivos institucionales.

De esta manera se puede ver de forma general las funciones y los alcances de esta Secretaría, pero lo que es de importancia para este trabajo es conocer la influencia económica de los programas en la sociedad de acuerdo a sus características, de tal forma que podamos ver su eficiencia al momento de su

aplicación. Por lo que es necesario conocer los demás reglamentos que determinan, con más detalle, las acciones de la misma Secretaría.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social encontramos las funciones del titular de la institución en su artículo 5°, se mencionan algunas como:

- a) Formular y conducir la política general de desarrollo social y combate efectivo a la pobreza, así como coordinar las actividades de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, así como de las entidades del Sector, de conformidad con los objetivos, estrategias, lineamientos, políticas y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con los que determine el Presidente de la República; y,
- b) Aprobar los proyectos de reglas de operación de los programas sociales propuestos por las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, así como por las entidades del Sector, además de las medidas de seguimiento y control interno.

En este mismo Reglamento en los artículos del 7 al 9 encontramos las funciones de las Subsecretarías. En su Artículo 7 tenemos que las de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano son: Proponer al Titular de la Secretaría las políticas para la atención de las personas, familias, hogares, grupos y comunidades en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, en especial a quienes habitan en zonas áridas de las áreas rurales del país y en zonas marginadas de las áreas urbanas. En el artículo 8 sobre la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, y en el artículo 9 sobre la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

Por último, se encuentra la manera en la que estos programas llegan a cada estado y cuáles son los organismos encargados de verificar la correcta aplicación de los programas en las entidades. De acuerdo al Reglamento se conocen como Unidades de Coordinación.

Con respecto a las Unidades de Coordinación de Delegaciones se menciona, en el Artículo 14, las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar a las delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas, con objeto de que cumplan las políticas, programas y acciones de la Dependencia;
- b) Autorizar a las delegaciones los programas de actividades y supervisar el ejercicio de los presupuestos correspondientes, informando de ello a su superior jerárquico;
- c) Coordinar los apoyos institucionales de las delegaciones en la ejecución de los programas a cargo de las entidades del Sector;
- d) Coordinar la participación de las delegaciones en la formulación y seguimiento de los convenios y acuerdos de coordinación o concertación para el desarrollo social y humano, anexos de ejecución y otros derivados de los mismos, que celebre la Secretaría; y,
- e) Recabar la información que, en materia de desarrollo social, generen las entidades federativas, sus municipios y las regiones del país, y coadyuvar a la evaluación de dicha información, así como proponer a las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría, la formulación y ejecución de los programas y acciones que sean de su competencia.

Solo se han mencionado aquellos aparatados que tienen que ver con el programa de interés en este trabajo. Y también es necesario mencionar el artículo 22 donde se encuentran las atribuciones de la Dirección General de Políticas Sociales, algunas de son:

- a) Proponer a su superior jerárquico políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones destinados a vincular y articular la participación de la sociedad, las organizaciones de la sociedad, las instituciones

académicas, así como organismos internacionales, con el propósito de que contribuyan al desarrollo social y humano;

- b) Articular programas, proyectos y acciones con los sectores social y privado, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, así como organismos internacionales para que contribuyan a la ejecución de los programas a su cargo;
- c) Promover la celebración de convenios entre la Secretaría, la sociedad, las organizaciones de la sociedad, instituciones académicas, así como organismos internacionales, que contribuyan al desarrollo de los niños, personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad y a la integración familiar en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y,
- d) Promover la formulación de convenios y acuerdos entre los tres órdenes de gobierno para coordinar sus respectivas acciones en materia de desarrollo social y humano dirigidas a las personas beneficiarias de los programas a su cargo.

En el Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social se hace mención de las funciones y atribuciones señaladas. Se considera importante rescatar de este documento la misión, visión y objetivos generales de ésta Secretaría, que se encuentran al inicio del Capítulo segundo.

La misión de la Secretaría de Desarrollo Social es contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica o física, tengan acceso efectivo a sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de capacidades, la participación, la inclusión y que privilegie la atención a los sectores más desprotegidos.

La visión de la Secretaría alude a que México cuenta con políticas de protección social sólidas y diferenciadas, que permiten que las personas de los sectores más desprotegidos gocen de todos los satisfactores básicos que les

permitan desarrollarse en igualdad de condiciones en el ámbito personal, comunitario y productivo.

En cuanto a los Objetivos Generales de la Secretaría de Desarrollo Social, se mencionaran algunos a continuación:

1. Diseñar y conducir la política de desarrollo social para que los programas y acciones que de ésta se desprendan incidan integral y efectivamente en el combate a la pobreza, y operen dentro de un marco legal que permita la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados;
2. Desarrollar y ejecutar programas y acciones de atención a la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social que permitan a los sectores más desprotegidos el acceso efectivo a sus derechos sociales, promoviendo políticas diferenciadas de atención de acuerdo a las necesidades territoriales, de ciclo de vida, físicas, entre otras;
3. Fortalecer la cohesión social a través del fomento de la participación social y comunitaria para desarrollar vínculos que ayuden a generar una sociedad incluyente, igualitaria, solidaria e involucrada en los procesos de planeación, ejecución y vigilancia de las políticas y acciones de desarrollo social;
4. Colaborar con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y municipales, así como de las organizaciones de la sociedad civil a través de la generación y transferencia del conocimiento, el desarrollo de esquemas conjuntos de atención a los sectores más desprotegidos y la coordinación de acciones; y,
5. Desarrollar y ejecutar políticas de organización que permitan contar con recursos materiales suficientes, tener recursos humanos debidamente capacitados y vincular las necesidades del sector con el proceso de programación y presupuestación para el desarrollo eficiente y efectivo de las acciones de desarrollo social.

Adicionalmente a esto en este manual encontramos las misiones y funciones de las Subsecretarías, de las cuales mencionaré algunas a continuación:

La Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano tiene como misión coordinar y ejecutar políticas y estrategias para la disminución de la pobreza, involucrando la participación corresponsable a los diferentes órdenes de gobierno y a la sociedad, para impulsar el desarrollo integral de las personas y responder a los graves rezagos que enfrentan amplios sectores de la población, con dos propósitos centrales que son complementarios: proveer de beneficios sociales esenciales a todos los mexicanos y activar palancas que impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico.

Las funciones de ésta Subsecretaría son:

- a) Coordinar el diseño de políticas y programas de desarrollo social y humano, para la atención de los sectores sociales rurales en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, con el fin de apoyar el desarrollo de sus capacidades y generar oportunidades productivas que incentiven su autosuficiencia;
- b) Determinar los programas de capacitación orientados a los ejecutores de programas de desarrollo social y humano, con el fin de fortalecer y eficientar los resultados de los mismos; y,
- c) Coordinar las acciones de concertación con los gobiernos estatales y municipales para determinar con base en los criterios establecidos, las zonas rurales que requieren atención prioritaria para mejorar las condiciones socioeconómicas de su población.

Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social tiene como misión promover, coordinar, normar y convenir las estrategias de desarrollo comunitario, inclusión, cohesión y participación social entre los tres órdenes de gobierno, las organizaciones sociales, los beneficiarios y otros actores interesados en mejorar la eficacia, el diseño, operación y evaluación de los programas, acciones e impactos de las políticas públicas encaminadas al

abatimiento de la pobreza en las comunidades en situación de pobreza, así como verificar los resultados de los programas y proyectos a su cargo con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Son funciones de esta Subsecretaría:

- a) Promover y coordinar la participación social en todos los programas de combate a la pobreza de forma integral fortaleciendo la cohesión e inclusión social para el desarrollo de las comunidades en pobreza;
- b) Promover y diseñar con la participación de las entidades y dependencias de la Administración Pública, así como con los tres órdenes de gobierno los proyectos y acciones de desarrollo comunitario, inclusión y cohesión social, como vía para mejorar la calidad de vida en las comunidades, mediante alternativas de autodesarrollo, cultura, recreación, deporte y construcción de obras de infraestructura y equipamiento;
- c) Establecer convenios de concertación de acciones con organismos públicos y privados, para fomentar el desarrollo, inclusión y cohesión social, a fin de formalizar las acciones, montos, prioridades y metas conjuntas;
- d) Autorizar los mecanismos de participación social para regular la intervención de los actores sociales en los proyectos orientados a la participación de la comunidad en el mercado productivo, el fortalecimiento en la integración de las familias y de apoyo por la sociedad civil; y,
- e) Promover esquemas y alternativas de financiamiento para obras de infraestructura y equipamiento con organismos financieros internacionales, así como con el sector privado, para el desarrollo de las comunidades en pobreza.

En la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación se tiene como misión planear, integrar y evaluar los lineamientos, estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo social que sean congruentes con el

Plan Nacional de Desarrollo y con el Programa Sectorial. Sus funciones son las siguientes:

- a) Dirigir la planeación estratégica necesaria, para el diseño de nuevos programas sociales o, en su caso, para mejorar los que ya existen de acuerdo a los criterios que emita el titular del ramo;
- b) Promover la inclusión de políticas internacionales en el ámbito social, que beneficien los programas y proyectos de la Subsecretaría y sus áreas de adscripción; y,
- c) Dirigir el diseño e integración del sistema único para la identificación de hogares y áreas geográficas susceptibles de ser beneficiarias por los programas sociales a cargo de la Secretaría y entidades sectorizadas.

Se han presentado las leyes, normas y reglamentos que establecen las funciones y los programas de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que demuestra la intención de cuidar las necesidades de la población. Esto nos permite ver su aplicación en el Estado de Michoacán.

Los programas sociales que actualmente está realizando la SEDESOL, según la Guía de Programas Sociales 2014, son:

1. *Seguro de vida para jefas de familia*: el programa tiene la finalidad de contribuir a la ampliación del sistema de seguridad social, mediante un esquema de aseguramiento a madres jefas de familia de 12 a 68 años de edad, que se encuentren en condición de vulnerabilidad, entendiéndose ésta como aquellas que presentan al menos una de las siguientes carencias sociales:

- a) Personas u hogares que cuentan con un ingreso inferior a la línea de bienestar o línea de bienestar mínimo, es decir cuyos ingresos mensuales son menores a \$ 2,500.00;
- b) Rezago educativo: cuando la jefa de familia no cuente con primaria terminada;
- c) Carencia de acceso a los servicios de salud: jefas de familia que no están afiliadas o inscritas para recibir ningún servicio de salud;

- d) Carencia de acceso a la seguridad social: jefas de familia asalariadas que no reciben por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, pensión del IMSS o del ISSSTE, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore;
- e) Carencia de acceso a los servicios básicos de vivienda: aquellas jefas de familia que no cuentan con servicio de agua entubada, drenaje o no dispone de energía eléctrica;
- f) Carencia de acceso a la alimentación: los hogares con grado de inseguridad alimentaria moderada o severa, es decir que no pueden tener 3 alimentos al día o que consideran que no reúnen los nutrientes básicos en cualquiera de ellos;
- g) Carencia de calidad y espacios de vivienda: aquellos hogares que tienen piso de tierra, su techo es de lámina de cartón o de desechos, muros de barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o de asbesto; o material de desecho; o que presenten hacinamiento (demasiadas personas en poco espacio); y,
- h) Para que en caso de que fallezca se brinde un apoyo mensual de hasta mil 850 pesos a cada uno de los hijos o hijas de hasta 23 años (un día antes de cumplir los 24 años), con la finalidad de incentivar el ingreso y/o permanencia escolar, teniendo una cobertura y alcance nacional, cubriendo las 32 Entidades Federativas y los casi 2,500 municipios.

2. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*: sirve para que las familias que viven en pobreza mejoren su alimentación, salud y educación. Y da prioridad a los hogares que tengan menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva. Con las siguientes características:

- a) Apoyo alimentario: 315 pesos mensuales para mejorar la alimentación y nutrición familiar;
- b) Apoyo Alimentario Complementario: 130 pesos mensuales para contribuir al gasto familiar por el alto costo de los alimentos;

- c) Apoyo Infantil: 115 pesos mensuales por cada niña o niño de 0 a 9 años de edad. Se entregan máximo tres apoyos por familia;
- d) Apoyo a Adultos Mayores: 345 pesos al mes por cada adulto mayor que no es atendido por el Programa de Pensión para Adultos Mayores;
- e) Apoyo de becas educativas: entrega una cantidad según el grado escolar que cursen las hijas e hijos;
- f) Apoyos Sin Hambre: Permitirá a las familias de nueva incorporación al programa comprar productos alimenticios en las unidades móviles o fijas de Diconsa, así como en las lecherías Liconsa;
- g) Apoyo en dinero para útiles escolares: Primaria: 220 pesos al comenzar el año escolar y 110 pesos para reposición de útiles. Secundaria: 410 pesos por una sola vez al comenzar el año escolar. Centros de Atención Múltiple (CAM Laboral) y educación media superior: 415 pesos por una sola vez al comenzar el año escolar;
- h) Las y los alumnos del Programa Oportunidades que estudian en escuelas atendidas por los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) de la SEP en primaria y secundaria podrán recibir un paquete de útiles escolares en lugar de dinero;
- i) Apoyo monetario de “Jóvenes con Oportunidades”: Es de 4 mil 599 pesos por una sola vez, para que los jóvenes terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años;
- j) Apoyo monetario por certificación de secundaria o bachillerato: Se ofrece a las y los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que obtienen la certificación de educación secundaria, y a los de 22 a 29 años que obtienen la certificación de bachillerato general, a través de la acreditación de la SEP; y,
- k) Apoyo para transporte: Se otorga a las y los becarios que estudian la educación media superior escolarizada.

3. *Programa de Apoyo Alimentario (PAL)*: es para las familias que viven en situación de pobreza para que mejoren su alimentación y nutrición. Para las familias que no tienen ingresos suficientes para su alimentación y que no reciben

apoyos del Programa Oportunidades. Se da preferencia a hogares que tengan menores de cinco años de edad y mujeres embarazadas o en lactancia. Con las siguientes características:

- a) Apoyo Alimentario: 310 pesos mensuales;
- b) Apoyo Alimentario Complementario: 130 pesos mensuales para contribuir al gasto familiar por el alto costo de los alimentos;
- c) Apoyo Infantil: 115 pesos mensuales por cada hija o hijo de 0 a 9 años de edad.
- d) Apoyo Especial para el Tránsito al Programa Oportunidades: 440 pesos que se dan una sola vez a las familias que se cambian al Programa Oportunidades; y,
- e) Apoyo Sedesol Sin Hambre: 88 pesos mensuales. Se entrega una cantidad adicional de dinero a las familias bajo el esquema PAL-Sin Hambre.

4. *Programa de Pensión para Adultos Mayores*: atiende a las personas adultas mayores de 65 años en adelante y tiene cobertura a nivel nacional. Las y los beneficiarios reciben apoyos económicos de 580 pesos mensuales con entregas de 1,160 pesos cada dos meses; también participan en grupos de crecimiento y jornadas informativas sobre temas de salud y obtienen facilidades para acceder a servicios y apoyos de instituciones como el Inapam, además de aquellas que ofrecen actividades productivas y ocupacionales. Con las siguientes características:

- a) Apoyo de 580 pesos mensuales cada dos meses y en efectivo;
- b) Apoyo de hasta 300 pesos anuales para tramitar la tarjeta bancaria en la que se recibirán los pagos del programa;
- c) Apoyo de 1160 pesos por única ocasión para la persona designada como representante, a la muerte del beneficiario; y,
- d) Apoyo para conservar la salud física y mental: pláticas y acciones de salud en nutrición, participación social y otros temas y orientación para

aprovechar servicios de salud, educación y derechos especiales para las personas adultas mayores.

5. *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras:* proporciona servicios de cuidado y atención para niños y niñas, para que sus madres continúen con sus estudios o puedan conseguir o conservar su trabajo. Para madres, padres solos, tutores o principales cuidadoras(es) que trabajan, buscan empleo o estudian, que cuidan al menos un niño o niña de entre 1 año de edad y hasta antes de cumplir los 4 años, y en el caso de niños o niñas con alguna discapacidad de entre 1 año y hasta antes de que cumplan 6 años. Con las siguientes características:

Apoyo de 900 pesos mensuales por cada niño o niña de 1 año de edad y hasta antes de que cumpla 4 años; así como mil 800 pesos mensuales por los niños o niñas con alguna discapacidad, de 1 año de edad hasta antes de que cumpla 6 años. El máximo es de tres apoyos por hogar y en caso de nacimientos múltiples.

El apoyo se entrega directamente a la persona responsable de la estancia infantil. Sólo se debe cubrir la diferencia entre el apoyo que da la Sedesol y la cuota que fija la persona responsable de la estancia infantil.

6. *Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S. A. de C. V.:* para que familias que habitan en localidades rurales marginadas puedan comprar productos de la canasta básica a un mejor precio. A localidades de alta o muy alta marginación, de entre 200 y 14 mil 999 habitantes y que no cuenten con abasto de productos básicos suficientes y adecuados y localidades que ya cuentan con tiendas Diconsa en operación. Con las siguientes características:

Apoyo para la compra de productos de la canasta básica a un precio más bajo, para que las familias que acudan a la tienda Diconsa ahorren en cada compra. En el caso de los productos alimenticios, se busca que tengan un alto valor nutritivo.

7. *Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.:* permite el consumo de leche de calidad a bajo precio. Para Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, Mujeres adolescentes de 13 a 15 años de edad, Mujeres embarazadas o lactando, Mujeres de 45 a 59 años de edad, Enfermos crónicos y personas con discapacidad y Adultos de 60 años de edad en adelante. Con las siguientes características:

- a) Apoyo para que cada beneficiario recibe 4 litros de leche a la semana; el máximo que puede recibir una familia son 24 litros; y,
- b) Apoyo para que reciban leche las personas atendidas en instituciones que dan servicios de ayuda o apoyo a la población, y que así lo han pactado con Liconsa.

8. *Programa de Empleo Temporal (PET):* para apoyar temporalmente a las personas que ven reducidos sus ingresos por baja demanda laboral o emergencias naturales o económicas, a cambio de su participación en proyectos de beneficio social o comunitario. Con las siguientes características:

Apoyos económicos consistentes en el pago equivalente al 99 por ciento de un salario mínimo general diario y ayuda en la compra o alquiler de materiales, herramientas, maquinaria y/o equipo; además, se realizan acciones de participación social en beneficio del desarrollo personal, familiar y comunitario.

9. *Programa de atención a jornaleros agrícolas:* se entregan apoyos económicos para el desarrollo de capacidades, dirigidos a mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de la población jornalera agrícola; apoyos para infraestructura; servicios de acompañamiento así como apoyos para el desarrollo de habilidades personales y sociales. Con las siguientes características:

- a) Apoyos alimenticios para niños y niñas menores de 14 años. Hasta dos alimentos por día por un valor máximo de 480 pesos al mes;
- b) Se da apoyo mensual en dinero a hogares que no reciben ayuda del Programa Oportunidades;

- c) Apoyo económico al arribo, por 800 pesos hasta tres veces en el año, si se notifica la condición de migrante y se registra en las zonas de atención del programa; y,
- d) Apoyos para servicios básicos. Son apoyos para la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de la vivienda.

10. *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*: atiende integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP (Zonas de Atención Prioritarias), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago. Con las siguientes características:

- a) Calidad y espacios en la vivienda, monto hasta 5 millones de pesos;
- b) Servicios básicos en la vivienda, monto hasta 5 millones de pesos;
- c) Infraestructura social comunitaria, monto hasta 6 millones de pesos;
- d) Apoyos complementarios, monto hasta 2 millones de pesos; y,
- e) Situación de emergencia o en caso de contingencia, monto hasta 2 millones de pesos.

11. *Programa de Opciones Productivas*: apoya proyectos productivos, sustentables económica y ambientalmente, de la población rural cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, mediante la incorporación y desarrollo de capacidades productivas y técnicas. Con las siguientes características:

- a) Impulso Productivo. Apoya económicamente a proyectos productivos capitalizables para las personas, familias, grupos sociales y organizaciones de productoras y productores que viven en situación de pobreza;
- b) Asistencia técnica y acompañamiento. Consiste en apoyo en dinero para dar servicios de orientación y asesoría a los beneficiarios de la modalidad Impulso Productivo, a través de técnicos o profesionistas; y,

- c) -Fondo de Capital para el Desarrollo Social. Son apoyos económicos recuperables para empresas, intermediarios financieros no bancarios, administradores de fondos y fondos de capital en riesgo que les permitan la implementación de proyectos estratégicos, ejecutados través de la banca de desarrollo, Financiera Rural o fideicomisos públicos de fomento del Gobierno de la República.

12. *Programa de Coinversión Social*: fortalece a los actores sociales a través de la promoción de proyectos de coinversión entre el gobierno y éstos, dirigidos a apoyar la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad social. Con las siguientes características:

- a) Promoción de Desarrollo Humano y Social. Proyectos que contribuyan al logro de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación o discriminación y fomenten el desarrollo comunitario y el capital social;
- b) Fortalecimiento y Profesionalización. Proyectos dirigidos al mejoramiento de las capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión de los actores sociales, así como el equipamiento y mejoramiento de infraestructura; y,
- c) Investigación. Proyectos que generen, propicien y difundan conocimiento, metodologías, instrumentos, diagnósticos, evaluaciones, propuestas y recomendaciones, entre otros.

13. *Programa 3X1 para Migrantes*: apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen. Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal –a través de Sedesol-, y la de los gobiernos Estatal y Municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen 3 pesos; por eso se llama 3x1. Con las siguientes características:

- a) Para proyectos de Infraestructura Social. Se proporciona hasta un millón de pesos para construir, ampliar, rehabilitar o equipar lo siguiente: 1) Sistemas para la dotación de agua, drenaje, alcantarillado o electrificación; 2) Aulas, clínicas y otros espacios destinados para educación, salud, deporte o actividades culturales; 3) Caminos, puentes y carreteras; 4) Calles, banquetas, zócalos, parques, entre otras obras que mejoren la urbanización; y, 5) Obras para el saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales.
- b) Proyectos de Servicios Comunitarios. Se proporciona hasta un millón de pesos para proyectos relacionados con: 1) Becas educativas 3x1; 2) Cultura y recreación; y, 3) Desarrollo social y comunitario.
- c) Proyectos productivos comunitarios, familiares o individuales. Se proporcionan de la siguiente manera: 1) Para proyectos comunitarios que beneficien al menos a cinco familias se entrega un apoyo de hasta 500 mil pesos por proyecto; 2) Para proyectos familiares que beneficien de dos a cuatro familias se entrega un apoyo de hasta 300 mil pesos por proyecto; y, 3) Para proyectos individuales se entrega un apoyo de hasta 150 mil pesos por proyecto.

Estos son todos los programas con los que actualmente cuenta la Secretaría, y de esta forma se puede ver la dirección que llevan los esfuerzos de los organismos de gobierno para identificar las necesidades de la población y establecer los organismos y los programas que satisfagan esas necesidades.

A manera de conclusión en este capítulo se puede decir que, existe un sinnúmero de esfuerzos para lograr que los organismos y los programas de la administración pública sean eficientes. Desde los tratados internacionales hasta los reglamentos institucionales se ha buscado equilibrar la balanza hacia los más desprotegidos. Sin embargo, aún no se pueden reconocer resultados alentadores y al contrario, se pueden ver carencias crecientes en la sociedad.

Lo que se necesita entonces, es identificar en qué nivel de la administración pública se pierden los objetivos establecidos desde el principio y revisar las

legislaciones para ver si son insuficientes o ineficaces. De tal forma que se permita promover los ajustes necesarios a la misma.

CAPÍTULO 4

EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO EN EL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

“De los problemas que aquejan a la humanidad actualmente, como la guerra, el hambre, la pobreza extrema, las epidemias y los relacionados con el medio ambiente, a mi juicio, la migración es la que en estos momentos requiere mayor atención por la fuerte carga emocional que trae aparejada.”⁹²

Sumario

4.1. Programa 3X1 para Migrantes. Mecanismos económicos y sociales. 4.2. Eficiencia del programa y análisis económico del derecho

Este capítulo se encuentra dividido en dos partes. En la primera se revisan algunos datos previos a la existencia del Programa 3x1 para Migrantes; se realiza un análisis de los clubes y organizaciones migrantes, y de algunos datos sobre las características actuales con las que se aplica el Programa en el Estado de Michoacán de Ocampo.

En la segunda parte se analizan los resultados de la aplicación de este programa en los últimos años, en base al presupuesto establecido por la Federación. Lo anterior para identificar el nivel de eficiencia del programa y la posibilidad de que el análisis económico del derecho brinde las herramientas necesarias para su mejor desempeño, pero sobre todo, que los recursos utilizados puedan beneficiar a un mayor número de personas.

4.1. Programa 3X1 para Migrantes. Mecanismos económicos y sociales

Para poder comprender la trascendencia del Programa 3x1 para Migrantes, en primer lugar se tendría que hacer una revisión de las condiciones que permitieron el desarrollo y la aplicación del Programa hasta estos días. Es importante

⁹² Olloqui, José Juan, Estudios en torno a la migración, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 1

mencionar que este esquema no se habría dado sin la participación de las comunidades de migrantes, que se fueron organizando desde pequeños grupos representativos, hasta llegar a crear grandes organizaciones y federaciones de migrantes.

La primera organización de este tipo fue la Federación de Clubes Mexicanos Unidos, fundada en Los Ángeles en 1972 con clubes de migrantes mexicanos provenientes de Jalisco, Chihuahua, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas. Su objetivo era fortalecer los vínculos entre asociaciones de este tipo y apoyarlas en sus proyectos filantrópicos en México. Este modelo de asociaciones basadas en los pueblos de origen y federaciones que las aglutinaban respaldó el desarrollo de las comunidades inmigrantes mexicanas durante los años setenta y ochenta del siglo pasado.⁹³

En este lado de la frontera el Programa para las Comunidades Migrantes en el Extranjero (PCME), es señalado como el inicio de acercamiento del gobierno federal hacia los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Como resultado de ese programa, se impulsó a los gobiernos estatales para promover acciones a favor de las comunidades de migrantes, lo cual se comenzó a consolidar por medio de las denominadas Oficinas de Atención de Migrantes (OFAM); estas oficinas empezaron a participar dentro de la administración pública en algunas entidades federativas desde 1993.⁹⁴

El Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero fue implementado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) entre 1990 y 1995; era totalmente subsidiario y sólo buscaba fortalecer los vínculos de los mexicanos y mexicoamericanos con su país de origen.⁹⁵

A mediados de los años noventa el Consulado Mexicano en Chicago registraba un total de 35 asociaciones de este tipo en el área metropolitana; a finales de esa década llegaban a 140 y para 2005 se estimaba que eran

⁹³ Escala, Rabadan Luis, Asociaciones de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Colegio de la frontera norte, Tijuana, México, 2014, p. 58

⁹⁴ Moreno, Salvador, La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración, CESOP, México, 2012, pp. 16-18

⁹⁵ SEDESOL

aproximadamente 270, organizadas en 17 federaciones y una Confederación de Federaciones Mexicanas (CONFEMEX). Este ejemplo demuestra la expansión de este modelo entre los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Actualmente existen más de mil asociaciones de este tipo, de acuerdo con el registro de la red de consulados mexicanos.⁹⁶

En 1986 el gobierno de Zacatecas propuso aportar una cantidad de dinero igual a la que aportaban los clubes de migrantes y así surgió el Programa 1x1, con el propósito de que por cada dólar que aportaran los migrantes, el gobierno estatal aportaría otro dólar. Posteriormente, en 1992 la Secretaría de Relaciones Exteriores firmó un acuerdo de colaboración con el gobierno de Zacatecas, a fin de gestionar la asignación de recursos federales extraordinarios y así apoyar proyectos propuestos por los emigrados para el mejoramiento de sus comunidades de origen, sobre una fórmula de participación tipo 2x1. Este esquema se modificó unos años más tarde con la participación de los gobiernos municipales, por lo que el programa adquirió finalmente su forma actual de 3x1.⁹⁷

Cabe mencionar que la iniciativa en el 2001 fue por las organizaciones de migrantes zacatecanos que propusieron al gobierno Federal convertirlo en un programa nacional bajo la modalidad 3x1 con aportaciones de los tres órdenes de gobierno.⁹⁸

En 2002 se creó el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, mismo que en 2005 tomó el nombre de Programa 3x1 para Migrantes. En su fase inicial, éste buscaba apoyar tanto las iniciativas de los migrantes en el extranjero como las propuestas de los ciudadanos residentes en el país, pero su crecimiento generó una gran demanda de obras que no pudieron resolverse. Han surgido también otros programas parecidos, pero de menores alcances, entre los que destacan los denominados: “Programa Mi Comunidad” y “Programa Social de Migrantes 2x1”,

⁹⁶ Moreno, Salvador. Op cit.

⁹⁷ Federación Zacatecana A.C, Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California. Organización pionera en la construcción y el desarrollo de políticas públicas transnacionales. El caso del Programa 3x1 para migrantes, 2012

⁹⁸ Federación Zacatecana A.C, op cit.

en Guanajuato, “Fideicomiso de la Raza” (FIDERAZA) en Jalisco y un fideicomiso de Nacional Financiera conocido como “Programa Invierte en México”.⁹⁹

Entre las expectativas para el programa 3x1 sobresale la posibilidad de fortalecer el presupuesto mediante su extensión a esquemas 4x1, donde tenga cabida la iniciativa privada como cuarto socio, a través de préstamos de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o vía aportaciones de fundaciones nacionales o extranjeras. En este caso ya existe la experiencia, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó en 2006 un primer préstamo de 7 millones de dólares para un proyecto piloto con remesas colectivas en nuestro país, con la posibilidad de otorgar un segundo préstamo por 21 millones de dólares.¹⁰⁰

También en octubre de 2005, la firma estadounidense denominada First Data se convirtió en la primera compañía privada que participó como cuarto socio del programa 3x1. El préstamo fue otorgado a un plazo de 25 años, con cuatro años de periodo de gracia y una tasa de interés variable.¹⁰¹

En el año de inicio del programa éste se aplicó en 20 estados de la República, realizándose 942 proyectos en 247 municipios, mediante vínculos con 20 grupos migrantes distribuidos en ocho estados de la Unión Americana. El monto federal asignado fue de 113.7 millones de pesos y los recursos de los migrantes, gobiernos estatales y municipales ascendieron a 290 millones de pesos.¹⁰²

Para 2003 el programa operó en 18 entidades con 899 proyectos en 257 municipios, participando 200 grupos de migrantes de 17 estados de Estados Unidos de América y un grupo de migrantes en Canadá. Inicialmente, el programa

⁹⁹ Red de Consultores Nacionales (Redco), Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, 2003. Cuarto Informe, México, 2004

¹⁰⁰ Red de Consultores Nacionales (Redco), op cit.

¹⁰¹ Banco Interamericano de Desarrollo, “BID aprueba préstamo de US\$ 7 millones para proyecto piloto con remesas colectivas en México. Apoyo para fortalecer el Programa 3x1 y alentar inversiones en comunidades marginales.

¹⁰² Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe Trimestral 2009, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, SEDESOL, México, 2010, p. 50

ejerció recursos cercanos a los 97.3 millones de pesos y más adelante contó con recursos complementarios por 289 millones de pesos.¹⁰³

Durante 2004 el programa se implementó en 23 estados mediante la realización de 1,236 obras en 343 municipios, con la participación de 527 grupos de migrantes de 31 estados de Estados Unidos y dos proyectos en Canadá. Ese año, el monto presupuestario asignado por la federación fue de 175.9 millones de pesos, y los recursos que aportaron los estados, municipios y grupos migrantes ascendieron a 472.2 millones de pesos.¹⁰⁴

Para 2005, el programa se implementó en 26 estados con 1,691 obras en 425 municipios, en las que participaron 815 grupos de migrantes de 35 estados de E.E.U.U. Ese año, los recursos federales superaron los 228 millones de pesos y el presupuesto aportado por estados, municipios y grupos migrantes ascendió a 619.7 millones de pesos.¹⁰⁵

Según los resultados alcanzados por el programa, destaca que entre enero de 2007 y diciembre de 2009 se han canalizado al mismo 1,154 millones de pesos, los cuales han permitido realizar 6,454 proyectos. En el ejercicio 2009, el programa aprobó 2,421 proyectos, 411 de ellos en el renglón de agua y saneamiento; 151 relacionados con electrificación; 964 con urbanización y pavimentación; 317 sobre infraestructura educativa, deportiva y de salud; 72 caminos rurales; y 177 proyectos de orientación productiva.¹⁰⁶

El programa tiene una dimensión sociopolítica importante, ya que representa un esquema de vinculación que permite a la sociedad civil cambiar las condiciones de las comunidades, y refleja la manera en que éstas pueden determinar acciones y proyectos para su desarrollo sin apoyarse ni depender completamente del gobierno. Prueba de ello es que cada obra efectuada en el marco del programa le cuesta a la Federación únicamente 25% del total, situación que difícilmente se observa en otros programas de subsidios. En ese escenario, el Programa 3x1 para

¹⁰³ SEDESOL

¹⁰⁴ SEDESOL

¹⁰⁵ SEDESOL

¹⁰⁶ SEDESOL

Migrantes se constituye en un esquema de financiamiento tetra partido que fortalece la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

En cuanto al Informe final de la evaluación específica de monitoreo de obra pública del programa 3x1, elaborado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), se advierte que entre 2002 y 2007 las obras realizadas con recursos del programa muestran una diversidad que abarca desde introducción de servicios públicos de primera necesidad, agua potable y alcantarillado, pavimentación de carreteras y electrificación, hasta la edificación de inmuebles como unidades deportivas y centros de salud. La muestra abarcó 150 obras distribuidas en los estados de Jalisco, Oaxaca y Zacatecas.¹⁰⁷

Los datos correspondientes al primer semestre de 2010, señalan de acuerdo con el Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Desarrollo Social que de enero a junio de ese año el programa aprobó 938 proyectos, presentados por 421 clubes de migrantes. El informe señala igualmente que del total de proyectos aprobados durante el primer semestre de 2010, 38.27% corresponde a obras de urbanización y pavimentación; 20.04% a proyectos de agua potable, alcantarillado y electrificación; 17.16% a proyectos de salud, educación y deporte; 13.65% a centros comunitarios, y 5.22% a proyectos productivos. En conjunto, esas categorías abarcan más de 90% de las acciones del programa. En el periodo aludido, de los 938 proyectos aprobados, 80.7% corresponde a proyectos de infraestructura social básica comunitaria y el restante a rubros como becas educativas 3x1 y otros proyectos productivos.¹⁰⁸

Al 31 de diciembre de 2010 se aprobaron 2,488 proyectos, entre los que destacan: 874 de urbanización y pavimentación; 571 de agua potable, saneamiento y electrificación; 359 de educación, salud y deporte; 332 de orientación productiva y, 56 caminos rurales, entre otros.¹⁰⁹

A continuación se presenta la evolución en relación al presupuesto asignado al Programa 3x1 para Migrantes de 2003 a 2011:

¹⁰⁷ Universidad Autónoma Metropolitana, Informe final de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública, Informe de resultados del Programa 3x1 para Migrantes, 2002-2007, SEDESOL - UAM, México, 2009, p. 8

¹⁰⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe de Labores, SEDESOL, México, 2010, p. 54.

¹⁰⁹ Secretaría de Desarrollo Social, op cit, p. 80

Tabla 1. Presupuesto del programa 3x1 para migrantes (2003 – 2011)

Año	Monto en millones de pesos
2003	110
2004	220
2005	160
2006	119.5
2007	220
2008	503.47
2009	562.38
2010	557.5
2011	557.8

Fuente: SEDESOL

En 2001, cuando el Programa 3x1 se elevó a rango federal durante el gobierno del presidente Vicente Fox, se generó una gran expectativa que preveía que los migrantes solicitarían cada vez más este programa para impulsar proyectos en sus municipios y localidades. Se daba por hecho que los migrantes lo conocían, y sobre todo, que estaban asociados en clubes en el extranjero, como ocurría en algunas entidades federativas mexicanas que tenían esta tradición (Zacatecas, Michoacán y Jalisco), y en las cuales este tipo de esquemas para canalizar remesas colectivas empezaron a funcionar hacia finales de la década de 1980.¹¹⁰

Es necesario recordar que en los últimos años ha sido una práctica creciente la organización de clubes de migrantes para transferir dinero y otros recursos a sus comunidades de origen. Estos clubes reúnen dinero en Estados Unidos por medio de la organización de bailes, concursos de belleza, loterías, paseos, rodeos, cuotas de membrecía y donaciones privadas, y las obras públicas construidas por estas asociaciones incluyen, entre otras: caminos, puentes, parques, iglesias, escuelas, clínicas de salud, instalaciones deportivas y calles, así como proyectos de beneficio comunitario como clínicas de salud, centros de

¹¹⁰ Morales, Gámez Luis Miguel, Usos y abusos del Programa 3x1 para migrantes en Puebla, retrospectiva del periodo 2005 – 2011, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2011 p.1

cuidado infantil y hogares de convalecencia; también donan ambulancias, equipo médico y distribuyen becas educativas entre estudiantes de bajos ingresos. ¹¹¹

El Programa ha tenido un impacto importante en estados de gran tradición migratoria en el país, destacando el caso michoaca. En 1990 Michoacán contaba con 633,806 personas nacidas en el estado que residían en Estados Unidos, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) determinó que en 2010 había aproximadamente 1.2 millones de migrantes michoacanos viviendo en ese país. Los migrantes de Michoacán se encuentran principalmente en los estados de California, Texas, Illinois, Florida y Georgia. ¹¹²

Además de estos cinco estados existen otros ocho dispersos, que muy probablemente son importantes para la migración de algunos municipios; estos son Nevada, Ohio, Arizona, Nebraska, Carolina del Sur, Oregon, Washington y Alabama. Estos estados también forman parte del circuito de migración de Michoacán, solo que aún no cuentan con el número de población suficiente que los represente como en los primeros. ¹¹³

En 1997 la Federación de Clubes de Michoacanos en Illinois estuvo formada por 14 clubes michoacanos que radicaban principalmente en el área urbana de Chicago. Los miembros de esos clubes procedían de 10 municipios de Michoacán, siete de los cuales eran Panindícuaro, Pajacuarán, Coeneo, Huandacareo, Álvaro Obregón, Santa Ana Maya y Sahuayo. ¹¹⁴

Según el gobierno del Estado, en 2005 Michoacán recibió un 13.2% del total de las remesas que entraron al país, por esto el Estado con mayor participación a nivel nacional. La Federación de Clubes Michoacanos en Illinois en conjunto con los Clubes Michoacanos Independientes y la Asociación de Clubes y Migrantes Michoacanos en Illinois (ACMMI), son los principales organizadores que colaboran en el Programa 3x1 en el Estado de Michoacán. ¹¹⁵

¹¹¹ Morales, Gámez Luis Miguel, opcit, p 6

¹¹² Consejo Nacional de Población, Informe 2010, México.

¹¹³ Consejo Nacional de Población, op cit.

¹¹⁴ Consejo Nacional de Población

¹¹⁵ Moctezuma, L. Miguel, Población, migración internacional mexicana y remesas familiares, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2011, pp. 17-19

Aquí el programa 3x1 comenzó con un presupuesto de 39, 222,000 pesos, los cuales se aplicaron en 64 proyectos y terminaron beneficiando a 102 mil personas en 30 municipios con alto grado de marginación y pobreza. Del 2002 al 2005 se presentó un incremento del 110% alcanzando los 82,488 millones de pesos.¹¹⁶

En la actualidad, ocho federaciones operan en la zona metropolitana de Chicago, representando los estados mexicanos de Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Oaxaca, Zacatecas, Guerrero, Durango, y Guanajuato. En 1999, dichas federaciones decidieron formar una confederación mayor que incluyera no sólo a clubes, sino también a varios grupos de base dirigidos por inmigrantes mexicanos asentados en el Medio Oeste, para atender los derechos humanos y de inmigrantes, el derecho al voto en el extranjero para mexicanos, la preservación patrimonial y cultural, etc.¹¹⁷

Los inmigrantes mexicanos en Chicago son los pioneros en la creación de este tipo de organización coordinadora con agendas múltiples como forma de aumentar su influencia y presencia tanto en los Estados Unidos como en México.¹¹⁸

El Programa 3x1 para Migrantes desde el 2002 ha tenido un crecimiento considerable; al inicio participaron 20 clubes que enviaron alrededor de 9 millones de dólares, y para el 2010 contaba con la participación de 890 clubes de migrantes y una cantidad de 2,488 proyectos aprobados, llegando a contar con un total de 1,192.8 millones de pesos en recursos financieros obtenidos de los migrantes, estados y municipios.¹¹⁹

Actualmente según el Instituto de los Mexicanos en el Exterior existen 2440 clubes de migrantes registrados, según el Directorio de Organizaciones y Clubes de Oriundos.

La Secretaría de Desarrollo Social ha establecido regiones con la finalidad de determinar los grados de marginación y migración. Se establece el número de

¹¹⁶ Moctezuma, L. Miguel

¹¹⁷ Moctezuma, L. Miguel

¹¹⁸ Moctezuma, L. Miguel

¹¹⁹ Secretaría de Desarrollo Social, 2010

migrantes y las posibilidades de participación de los programas dirigidos a poblaciones con mayor número de carencias y representación. En base a los resultados obtenidos por las asignaciones presupuestales del 2002 al 2007 se concluyó que todavía no existen los mecanismos adecuados para que los beneficios del programa lleguen directamente a las comunidades de mayor rezago.¹²⁰ Estos datos se esquematizan en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla 2. Programa 3x1 para Migrantes por regiones.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Región de alta migración y marginación						
Región A	64.6	63.7	54.2	54.1	56.7	62.0
Guanajuato	1.4	3.0	5.6	8.7	7.2	10.4
Guerrero	4.0	2.3	3.4	3.4	0.9	1.2
Hidalgo	2.5	0.5	1.1	1.3	1.3	1.8
Michoacán	9.4	7.9	10.6	5.7	10.3	10.3
Nayarit	0.1	2.3	4.0	0.5	3.6	5.8
S.L.P.	3.0	6.9	9.0	8.8	5.8	8.8
Zacatecas	44.1	40.8	20.5	25.8	27.7	23.7
Región de alta migración y baja marginación						
Región B	16.0	20.9	34.1	33.7	31.5	22.2
Aguascalientes	1.6	1.8	0.7	1.1	0.9	1.0
Colima	0.3	0.7	0.2	0.3	0.5	0.4
Durango	5.4	-	-	4.4	2.7	0.9
Jalisco	8.7	18.4	33.2	27.5	27.2	19.2
Morelos	-	-	0.1	0.3	0.2	0.7
Región de baja migración y marginación						
Región C	15.1	10.7	7.1	6.2	5.7	5.9
Baja California	2.6	1.4	0.2	0.2	-	-
Chihuahua	0.7	1.7	0.2	0.0	1.2	0.7
México	2.1	0.5	1.7	0.7	1.3	-
Nuevo León	7.0	2.8	0.8	0.8	0.5	1.5
Querétaro	-	-	-	0.9	0.3	0.9
Quintana Roo	-	-	-	-	-	0.1
Sinaloa	1.6	1.1	0.4	0.4	0.8	1.1

¹²⁰ SEDESOL, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Sonora	-	-	-	0.5	0.1	0.4
Tamaulipas	-	-	0.1	0.3	0.3	0.3
Tlaxcala	1.1	3.3	3.7	2.3	1.2	1.0
Región de baja migración y alta marginación						
Región D	4.3	4.7	4.6	6.0	6.2	9.9
Campeche	-	-	-	-	0.1	0.3
Chiapas	-	-	0.3	0.5	0.4	1.2
Oaxaca	4.1	4.4	2.7	3.0	3.0	4.1
Puebla	-	-	0.7	1.1	0.4	1.8
Veracruz	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	1.1
Yucatán	-	-	0.5	1.2	2.2	1.4
Total	36,794,599	32,984,064	53,775,268	71,326,910	66,974,863	70,683,483

Fuente: SEDESOL

La incidencia de las remesas así como la participación política de los migrantes en sus comunidades de origen, son dos áreas de creciente interés para los estudios transnacionales, ya que se asume que a través de estas vías los migrantes participan de manera cada vez más determinante en sus localidades. Y el programa 3x1 es un programa basado en esta tesis.¹²¹

Por sus antecedentes y el desarrollo que ha presentado en las últimas tres décadas, el Programa 3x1 está basado en algunos supuestos centrales: 1) los migrantes mexicanos realizan prácticas transnacionales y están altamente interesados en sus localidades de origen; 2) los migrantes canalizan a sus localidades remesas colectivas no sólo familiares, es decir, que además de las remesas que envían a sus familias también envían remesas para su comunidad trascendiendo el ámbito familiar; y, 3) los migrantes están organizados en clubes u organizaciones.¹²²

En cuanto a la inserción del Programa en las políticas públicas del gobierno federal, debe decirse que según sus reglas de operación, el programa se alinea con el Eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya que permite impulsar la vinculación entre los migrantes y sus comunidades de origen en el marco de la política exterior mexicana, al promover los derechos de los connacionales en el

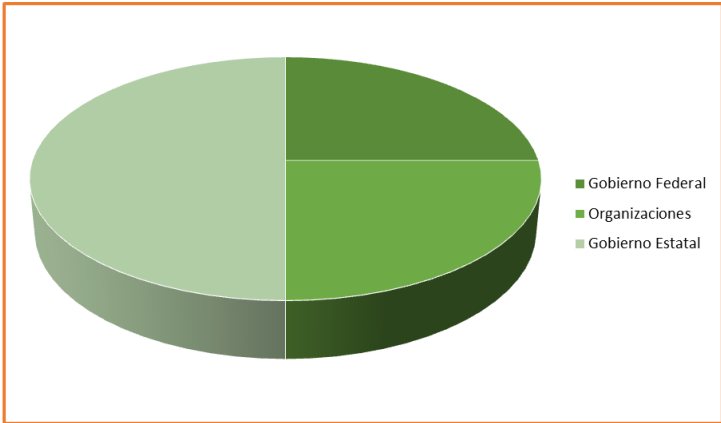
¹²¹ SEDESOL, Programa 3x1 para Migrantes

¹²² Reglas de operación

exterior y fortalecer los vínculos con la comunidad mexicana en el exterior, mediante el fomento a la creación de clubes y el lazo con las comunidades de origen de los migrantes.¹²³

El Programa tiene como objetivo que las remesas se inviertan en comunidades de origen de migrantes con participación gubernamental. En el financiamiento de proyectos participan los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) con aportaciones de 25% de cada uno, más el 25% de los migrantes, como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Financiamiento del Programa 3x1 para Migrantes



Fuente: SEDESOL

Debido a que es un programa federal a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que cuenta con un presupuesto otorgado y aprobado por el Congreso de la Unión, todas las entidades federativas mexicanas pueden requerirlo y utilizarlo mientras cubran con los requerimientos que indican sus reglas de operación.

Entre estos requisitos básicos destacan dos, que exista una organización o club de migrantes que aporte el 25% y una propuesta de obra o proyecto para la comunidad de interés para los tres niveles de gobierno. En el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del programa 3X1 para Migrantes, para el

¹²³ Secretaría de Desarrollo Social, “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes para el ejercicio fiscal 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2010.

ejercicio fiscal 2014, aparece en el Diario Oficial el día 27 de diciembre de 2013. Párrafo 2 del Considerando, que señala:

Que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social, entre ellos, el Programa 3x1 para Migrantes, se destinarán, en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación, de acuerdo con los criterios de resultados que defina el Consejo Nacional de Población y a las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en los programas que resulte aplicable y la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas.¹²⁴

En la introducción de este Acuerdo se señala: se ha registrado, que los migrantes, de manera organizada, han mostrado interés en reunir recursos (remesas solidarias), con el fin de apoyar la realización de obras y/o acciones que impulsen el desarrollo de sus localidades de origen, propiciando la participación comunitaria; lo que dio origen al surgimiento de este Programa. Por lo que se plantea fortalecer dicho interés.¹²⁵

A través del Programa 3x1 para Migrantes, los mexicanos radicados en el exterior han hecho patente su deseo de colaborar en acciones y obras sociales necesarias en sus comunidades de origen, y han alcanzado un importante nivel de participación en el marco de una política exterior responsable. Además de fomentar los lazos de identidad de los migrantes hacia sus lugares de origen, el Programa incentiva la corresponsabilidad de la sociedad civil en el mejoramiento

¹²⁴ SEDESOL, Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del programa 3X1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2014, Diario Oficial, México, 27 de diciembre de 2013.

¹²⁵ SEDESOL, Acuerdo, op cit.

de sus condiciones de vida, y fortalece la coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes para invertir en sus comunidades de origen.

En cuanto a los lineamientos en este Acuerdo se mencionan los Criterios para participar en el Programa: 1) Ser migrantes mexicanos radicados en el extranjero, organizados en un Club u Organización de Migrantes que cuente con Toma de Nota vigente; 2) Que el Club u Organización de Migrantes decida apoyar un proyecto que contribuya al desarrollo de una localidad; 3) Que el Club u Organización de Migrantes designe a un representante en México y acredite su identidad y residencia en el país; y, 4) Que el Club u Organización de Migrantes demuestre la solvencia económica para la aportación al proyecto que propone.

En cuanto a los Tipos de Apoyo se tiene que la Secretaría de Desarrollo Social, las entidades federativas, los municipios y los migrantes aportarán recursos para la realización de proyectos de beneficio social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población.

La participación de Clubes u Organizaciones de Migrantes podrá ser a través de los siguientes:

- a) Proyectos de Infraestructura social, para construir, ampliar, rehabilitar o equipar, lo siguiente: a) Sistemas para la dotación de agua, drenaje, alcantarillado y/o electrificación; b) Aulas, clínicas u otros espacios destinados para actividades de educación, salud, deporte o culturales; c) Caminos, puentes y carreteras; d) Calles, banquetas, zócalos, parques, entre otras obras que mejoren la urbanización; y, e) Obras para el saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales.
- b) Proyectos de Servicios Comunitarios, en materia de: a) Becas educativas 3x1; b) Cultura y recreación; y, c) Desarrollo social comunitario.
- c) Proyectos Productivos de los siguientes tipos: a) Comunitarios, que beneficien al menos a cinco familias; b) Familiares, que beneficien de dos a cuatro familias; y, c) Individuales.

También se establecen los montos aprobados para cada proyecto de acuerdo a sus características.

De los datos obtenidos por la Secretaría de Desarrollo Social se puede distinguir el crecimiento del Programa 3x1 para Migrantes, principalmente en aquellos estados donde los inmigrantes han creado más arraigo y por lo tanto generado condiciones de participación más amplia. Lo que ha generado mayor participación en las comunidades de origen, y por lo cual se pueden identificar qué estados cuentan con un mayor número de clubes de migrantes en los Estados Unidos, y por consecuencia mayor participación en el Programa y mayor asignación presupuestal para proyectos destinados en estos estados. Para esto se presenta la siguiente tabla, mencionando que los datos que aquí aparecen corresponden al 2010.

Tabla 3. Presupuesto del Programa 3x1 por entidad federativa

Estado	Presupuesto ejercido	% Nacional
Jalisco	265,383,089.75	15.64
Zacatecas	181,004,372.00	10.67
Guanajuato	159,136,105.43	9.38
Michoacán	126,496,821.00	7.46
Nayarit	104,074,956.53	6.13
Hidalgo	88,081,478.76	5.19
Tamaulipas	71,428,831.56	4.21
San Luis Potosí	71,273,794.22	4.2
Yucatán	67,751,366.19	3.99
Durango	64,224,956.84	3.79
Guerrero	63,761,912.27	3.76
Oaxaca	60,215,981.00	3.55
Estado de México	49,068,113.16	2.89
Puebla	47,868,387.45	2.82
Morelos	43,444,787.02	2.56
Nuevo León	38,822,064.03	2.29
Chihuahua	30,263,921.65	1.78
Colima	28,570,407.71	1.68
Querétaro	23,276,977.60	1.37
Tlaxcala	20,705,780.99	1.22

Chiapas	18,779,712.00	1.11
Sonora	17,008,999.00	1
Sinaloa	14,333,428.15	0.84
Aguascalientes	12,990,977.83	0.77
Campeche	12,016,324.00	0.71
Veracruz	10,410,258.00	0.61
Quintana Roo	5,670,485.06	0.33
Baja California	600,000.00	0.04
TOTAL	1,696,664,289.20	99.99%

Fuente: SEDESOL

El *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010*, ha destacado la necesidad de llevar a cabo una labor de planificación eficaz en relación al fenómeno. En el texto aludido se formulan tres mensajes sobre el tema: primero, el ritmo de aumento de la migración, y los nuevos desafíos en ese ámbito significan que los gobiernos deben hacer un esfuerzo concertado de gestión de la migración; segundo, es indispensable que los gobiernos asignen, de manera sistemática, recursos financieros y humanos para asegurar que ellos mismos y los migrantes puedan cosechar los frutos del pleno potencial de la migración en el futuro; tercero, el riesgo de no contar con políticas y recursos adecuados significa perder una oportunidad histórica de obtener los beneficios de este fenómeno.¹²⁶

El BID señaló entre algunas de las debilidades del programa 3x1 la falta de participación comunitaria, el desconocimiento de las reglas del programa, la falta de transparencia o las deficiencias en el mantenimiento de las obras. En cuanto a las soluciones propone: reformas legales y cambios administrativos; la creación de un sistema de planeación municipal; y, la introducción de reformas institucionales o el fortalecimiento de los mecanismos de contraloría social.¹²⁷

¹²⁶ Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, el futuro de la migración: creación de las capacidades para el cambio*, OIM, Ginebra, Suiza, 2011

¹²⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, "Programa 3x1 para Migrantes: innovación y fortalecimiento fase 1", documento conceptual de proyecto, número de proyecto ME-L1012, BID, 2006, p. 12

En el Congreso de la Unión se han generado propuestas encaminadas a solicitar del Ejecutivo federal o de la secretaría del ramo, la reformulación de algunos de los componentes del Programa, ya bien en cuestiones presupuestarias, de normatividad, de reasignaciones financieras, de fortalecimiento administrativo o de promoción y divulgación internacional, entre otros. Deben diseñarse esquemas más flexibles que permitan la participación bajo los proyectos *dos por uno* cuando las aportaciones no se puedan cubrir y *cuatro por uno* cuando sea posible la inclusión de otras partes. ¹²⁸

Uno de los rubros más examinados cuando se revisa el funcionamiento del Programa es el análisis de la importancia social y económica del financiamiento de los trabajadores migrantes a obras y proyectos en las comunidades. Lo anterior como base para examinar sus implicaciones y revisar el papel desempeñado por el gobierno federal, estatal y municipal, por las organizaciones sociales y por las comunidades de migrantes en ese proceso. ¹²⁹

Las evaluaciones a los programas gubernamentales pueden llegar a ser un instrumento eficaz de rendición de cuentas. Esta evaluación de los programas sujetos a reglas de operación es llevada a cabo por consultores externos, los resultados son analizados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, de esta manera se determina si existe la posibilidad de su aprobación para el Presupuesto del siguiente año. ¹³⁰

La Evaluación Específica del Desempeño 2009-2010 del Programa fue coordinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y se llevó a cabo por investigadores de El Colegio de México. Los resultados fueron entregados al Congreso de la Unión el 4 de agosto de 2010 conforme a lo establecido por el art. 27, fracción VI, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. En el 2011 se realizaron la Evaluación de

¹²⁸ Moreno, Salvador, La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración, CESOP, México, 2012, pp. 18-22

¹²⁹ Moreno, Salvador, op cit.

¹³⁰ Moreno, Salvador, opcit

Consistencia y Resultados, y la Evaluación Específica de Desempeño, ésta última coordinada por el CONEVAL y que realizó El Colegio de México.¹³¹

También se han creado clubes espejo para evaluar las obras, estos dan seguimiento en la comunidad e informan a los migrantes sobre el desarrollo de la obra. CONEVAL utiliza como evaluación el método de marco lógico que se limita a revisar que los resultados cumplan los objetivos previamente señalados. Los resultados sin duda son útiles pero muy limitados, se deben considerar los alcances sobre todo al analizar el número de individuos beneficiados y las condiciones reales de pobreza o marginación.¹³²

El informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011 destaca los aspectos positivos del programa entre 2009 y 2010, como son: el incremento del número de clubes de migrantes participantes; la inversión y número de proyectos; aumento del número de municipios beneficiados. En cuanto a la evaluación y monitoreo de obra pública se obtuvo que casi la totalidad operan y corresponde a lo planeado. Además el proyecto responde a las necesidades de infraestructura social básica; la mayor parte de la población está satisfecha con ellas y las consideran de buena calidad.¹³³

4.2. Eficiencia del programa y análisis económico del derecho

En este apartado se hablará específicamente de las cantidades asignadas para el Programa 3x1 para Migrantes, a nivel Federal y Estatal. Para esto se utilizarán las cifras que aparecen en el Cuarto Informe Trimestral de la H. Cámara de Diputados como lo estableció el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se incluyeron aquellos datos que tienen que ver con las tres partes importantes del Programa 3x1 para Migrantes, es decir, condiciones del Programa 3x1 para Migrantes, presupuesto asignado, número de clubes de migrantes participantes y número de proyectos aprobados en las entidades federativas.

¹³¹ CONEVAL, Evaluación Específica del Desempeño 2009-2010, El Colegio de México, 2010.

¹³² CONEVAL, op cit.

¹³³ CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011*, Anexo IV Valoración del desempeño de los programas, México, 2011

A nivel estatal se presentan los datos obtenidos por la Secretaría del Migrante en Michoacán, que cuentan con tres características principales: el monto total del presupuesto asignado para el Programa, número de proyectos realizados en el ejercicio fiscal y el número de municipios beneficiados.

En el Cuarto Informe Trimestral 2010. H. Cámara de Diputados (enero 2011) dice lo siguiente:

Con el Programa 3x1 para Migrantes se aprobaron 2,488 proyectos, que permitieron fortalecer los vínculos entre los mexicanos radicados en el extranjero y sus comunidades de origen, realizando acciones de infraestructura social, coordinadas entre los tres órdenes de gobierno. El programa operó en 28 estados de la República.

Por tratarse principalmente de obras de infraestructura social, el Programa cuenta con montos máximos por proyecto. El monto federal máximo está establecido en 800 mil pesos por proyecto de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios y en 300 mil pesos para Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial.

Dependiendo de su magnitud o impacto social, el monto federal para los proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios puede ser superior, previa justificación y con la aprobación del Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), establecido encada entidad federativa participante.

En el punto número cuatro de éste informe se lee: garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo, y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva.

También, para asegurar que la población efectivamente reciba el apoyo de los proyectos de inversión, el Programa cuenta con herramientas como la Contraloría Social, la formación de clubes espejo y actividades de planeación participativa, que contribuyen a que la comunidad esté informada, conozca sus

derechos y obligaciones, apoye en la vigilancia social de las obras y verifique que los recursos se inviertan correctamente.

Adicionalmente, para allegarse de información precisa y oportuna, el Programa tiene establecida la obtención de información de manera trimestral, la cual es proporcionada por las instancias ejecutoras; dichas instancias reportan los avances físicos y los avances financieros.

En el punto quinto de éste informe es donde se determinan los mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación, encontrando que: durante el ejercicio 2010 se llevó a cabo la Evaluación Específica de Desempeño (EED 2009 - 2010) del Programa 3x1 para Migrantes, coordinada por el CONEVAL y realizada por investigadores de El Colegio de México. La evaluación destaca que el número de municipios cubiertos por el Programa se ha más que duplicado entre 2002 y 2009; en el mismo periodo, el número de estados participantes ha pasado de 20 a 28. Asimismo, señala que se mejoró la definición del Fin, Propósito y de la Población Objetivo del Programa, además de que se está fortaleciendo la vertiente de Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial.

En el punto séptimo es donde se asegura la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, se aclara que: con esta coordinación y la vinculación de esfuerzos se busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

En el punto noveno es donde se promueve el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos: Para el ejercicio fiscal 2010 se programó una meta anual de 2,000 proyectos a financiarse con los recursos del Programa, mismos que se propusieron alcanzar con un presupuesto federal original de 557.5 millones de pesos.

También informa que existe una gran demanda social por parte de los migrantes para la realización de proyectos de beneficio comunitario. Hay también un enorme potencial económico de los migrantes para invertir en México en proyectos de infraestructura y en proyectos económico-productivos de beneficio comunitario, y prevalece en México un déficit de atención en materia de

infraestructura y servicios públicos, así como un enorme déficit en la generación de oportunidades de ingreso y empleo.

En avances se menciona que: Al 31 de diciembre, el Programa aprobó 2,488 proyectos, entre los que destacan: 874 de urbanización y pavimentación; 571 de agua potable, saneamiento y electrificación; 359 proyectos de educación, salud y deporte; 332 de orientación productiva y, 56 caminos rurales, entre otros.

Y se presentó una tabla donde se ve la meta y el avance del programa:

Con respecto al Cuarto Informe Trimestral 2011. H. Cámara de Diputados (enero 2012) existen algunos cambios.

Con el Programa 3x1 para Migrantes se aprobaron 2,522 proyectos que permiten fortalecer los vínculos entre los mexicanos radicados en el extranjero y sus comunidades de origen, realizando diversas acciones de infraestructura social y proyectos productivos, ello en una estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto.

Por tratarse principalmente de obras de infraestructura social, el Programa cuenta con montos máximos por proyecto. El monto federal máximo está establecido en un millón de pesos por proyecto de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios y hasta en 500 mil pesos para Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial.

Dependiendo de su magnitud o impacto social, el monto federal para los proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios puede ser superior, previa justificación y con la aprobación del Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM) establecido en cada entidad federativa participante.

En el punto quinto se determinó que: en seguimiento a las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011, y de conformidad con lo establecido en el artículo 28 fracción III del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 y el numeral 18 del Programa Anual de Evaluación 2010 (PAE), el CONEVAL envió a las Instancias Federales competentes (Congreso de la Unión, Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito

Público y Secretaría de la Función Pública) los informes finales de la EED 2010-2011 realizadas por El Colegio de México al Programa 3x1 para Migrantes.

En el punto sexto dice: en 2011, el Programa contó al cuarto trimestre con inversiones de los estados y municipios participantes y con recursos de los clubes de migrantes, lo que asciende a 1, 097 millones de pesos. Esta mezcla financiera constituye un importante elemento de corresponsabilidad, que permite potenciar las metas y sumar esfuerzos y recursos; asimismo, permite la unión y coordinación de los tres órdenes de gobierno y de los clubes de migrantes.

En el punto noveno se menciona que para el ejercicio fiscal 2011 se programó una meta anual de 2,500 proyectos a financiarse con los recursos del Programa, mismos que se proponen alcanzar con un presupuesto federal modificado de 552,461,858 pesos.

Para el año de 2012 encontramos en el Cuarto Informe Trimestral 2012. H. Cámara de Diputados (enero 2013) que las cantidades autorizadas fueron aumentadas.

Con el Programa 3x1 para Migrantes, se apoyaron 2,206 proyectos que permiten fortalecer los vínculos entre los mexicanos radicados en el extranjero y sus comunidades de origen, realizando diversas acciones de infraestructura social y proyectos productivos, mediante una estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto.

Por tratarse principalmente de obras de infraestructura social, el Programa cuenta con montos máximos por proyecto. El monto federal máximo está establecido en 1 millón de pesos por proyecto de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios y hasta en 500 mil pesos para Proyectos Productivo para el Fortalecimiento Patrimonial.

Dependiendo de su magnitud o impacto social, el monto federal para los proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios puede ser superior, previa justificación y con la aprobación del Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM) establecido en cada entidad federativa participante.

En el punto quinto se determinó: durante el ejercicio fiscal 2012, El Colegio Mexiquense A.C. realizó la evaluación complementaria: Meta-Evaluación 2007-2012 al Programa 3x1 para Migrantes (P3x1). El Objetivo de la Meta Evaluación consistió en analizar los avances y logros en materia de evaluación y monitoreo del periodo 2007-2012, e identificar áreas de oportunidad con el objeto de obtener mejores resultados en el periodo 2013-2018.

También durante el primer trimestre del ejercicio fiscal 2012, el Colegio de México A.C. concluyó la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa 3x1 para Migrantes, en cumplimiento con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación 2011; en los artículos 72 al 80 de la Ley General de Desarrollo Social; en los artículos 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

Y el Programa utiliza los informes de evaluaciones externas para mejorar al Programa. Bajo este contexto, durante el periodo 2007-2012, el Programa 3x1 atendió el 94.69 por ciento de los aspectos susceptibles de mejora específicos e institucionales.

Y en el punto noveno dice que para el ejercicio fiscal 2012 se programó una meta anual de 2,200 proyectos a financiarse con los recursos del Programa, mismos que se proponen alcanzar con un presupuesto federal original de 507.8 millones de pesos.

Con respecto al Cuarto Informe Trimestral 2013. H. Cámara de Diputados (enero 2014), lo más importante fue la apertura del Programa hacia las áreas de capacitación, organización y promoción social.

Con el Programa 3x1 para Migrantes, se aprobaron 2,056 proyectos, de los cuales 1,536 se clasifican en el rubro de infraestructura y servicios comunitarios, 239 son de orientación productiva, y 281 corresponden a acciones de becas y asistencia social y servicios comunitarios.

El monto federal máximo para los apoyos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios, y los proyectos productivos comunitarios es de un millón de

pesos por proyecto. Para las acciones de capacitación, organización y promoción social, dentro y fuera de México la aportación federal puede ser de hasta un millón de pesos. Para proyectos productivos individuales el programa podrá destinar un monto máximo de apoyo hasta 250 mil pesos.

En el punto sexto de este informe se señala que entre enero y diciembre de 2013 el programa canalizó recursos federales por 487, 771,399 pesos, que gracias al esquema de complementariedad con los gobiernos estatal, municipal, y por los clubes de migrantes participantes, el Programa logró sumar a esta inversión, alrededor de 1, 061, 612,033 pesos, logrando una inversión total de 1, 549, 383,432 pesos.

En el punto noveno señala que para el ejercicio fiscal 2013, el programa 3x1 para Migrantes contó con un presupuesto federal modificado anula de 488, 340,116 pesos, en concepto de subsidios.

Con estos recursos, entre enero y diciembre de 2013 el Programa aprobó 2,056 proyectos, que significan un avance de 93.5% respecto a la meta establecida de 2,200 proyectos. Dichos proyectos benefician a 1,174 localidades ubicadas en 580 municipios de 28 entidades federativas y se realizaron con la participación de 685 clubes de migrantes.

En el último año el Cuarto Informe Trimestral 2014. H. Cámara de Diputados (enero 2015) reconoce los proyectos productivos individuales. Y hace mención del convenio con el BID.

El Programa 3x1 para Migrantes aprobó 2,058 proyectos, después de que fueron evaluados y dictaminados por los Comités de Validación y Atención a Migrantes.

Proyectos de infraestructura social (agua, drenaje, alcantarillado, electrificación, infraestructura educativa, caminos, puentes, por ejemplo); el monto máximo federal de un millón de pesos por proyecto. Proyectos de servicios comunitarios (becas, cultura y recreación, entre otros), el monto máximo de apoyo federal de un millón de pesos por proyecto. Proyectos productivos comunitarios, el monto máximo de apoyo federal de 500 mil pesos por proyecto. Proyectos productivos familiares, el monto máximo de apoyo federal de 300 mil pesos por

proyecto. Proyectos productivos individuales, el monto máximo de apoyo federal de 150 mil pesos por proyecto.

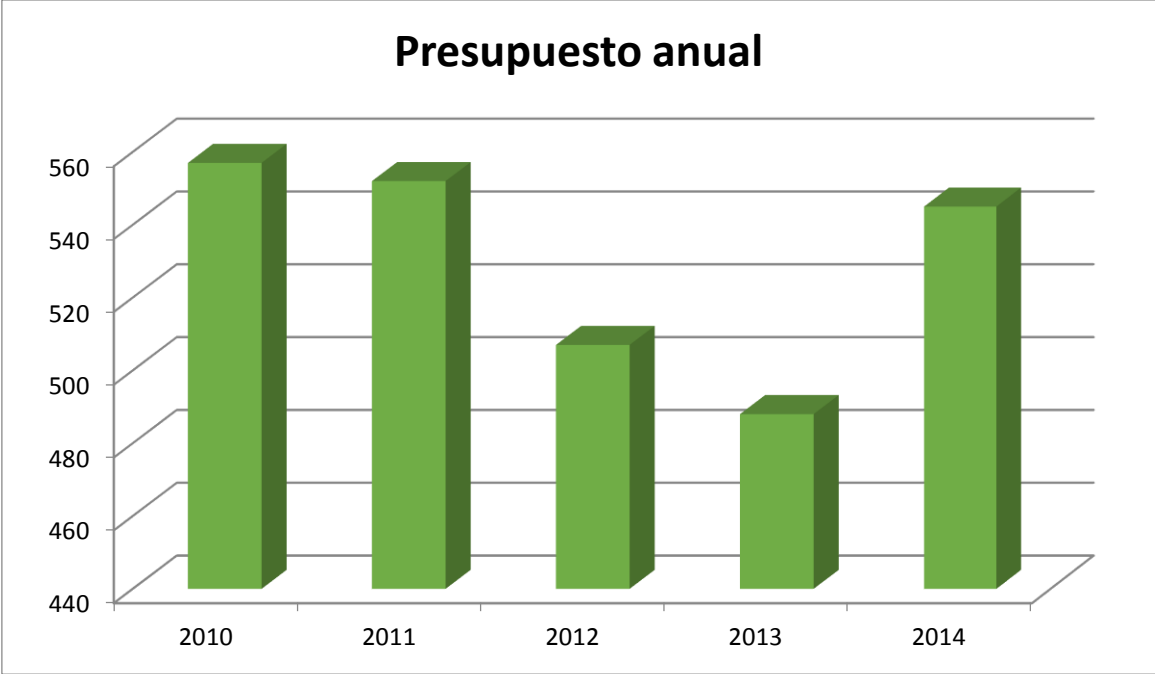
En el punto sexto de este informe se señala que en 2012 el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos suscribió un convenio con BID para financiar el proyecto Fortalecimiento de la Gestión e Inversiones del Programa 3x1 para Migrantes Fase II, cuyas actividades estarían previstas para el periodo 2013 – 2015. En el marco de este convenio, se estableció un Plan de Monitoreo y Evaluación que incluyó realizar una Evaluación de Procesos al Programa.

En el punto noveno dice que al 31 de diciembre, los Comités de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), aprobaron 2,058 proyectos. Para este ejercicio fiscal se programaron metas anuales a financiarse con los recursos del Programa, cuyo presupuesto original ascendió a 545, 582,155 pesos.

De los 2,058 proyectos aprobados 1,532 son proyectos de infraestructura social básica, 317 de servicios comunitarios y 209 proyectos productivos.

Estos datos presentados en los Informes se verán resumidos en dos gráficas. La primera presenta el presupuesto final utilizado y la segunda el número de proyectos aprobados y el número de clubes participantes.

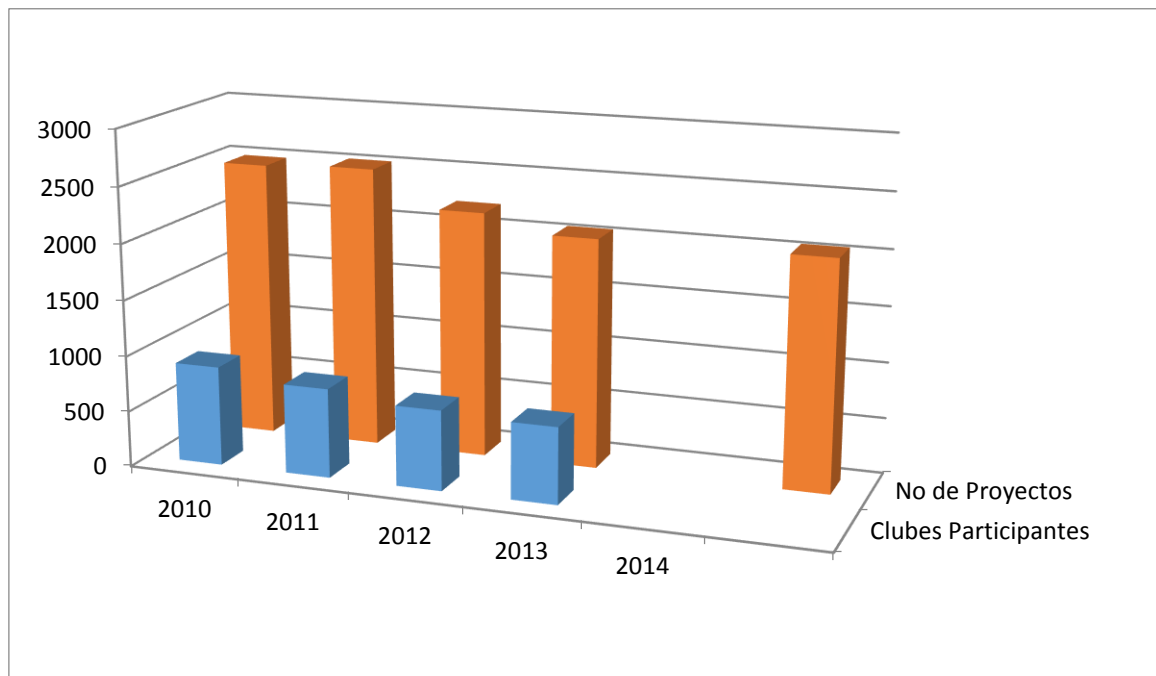
Gráfica 2. Presupuesto anual “Programa 3x1 para Migrantes” 2010-2014



Fuente: Cámara de Diputados

Aquí se observa la variación en las asignaciones del periodo que aparece, y permite también reconocer su eficacia por los números. No podemos saber el número de personas en marginación extrema que alcanzaron a ser beneficiadas por estas acciones.

Gráfica 3. Proyectos autorizados y Clubes participantes en el “Programa 3x1 para Migrantes” 2010-2014



Fuente: Cámara de Diputados

Aquí se observa la disminución en el número de proyectos y en el número de clubes participantes. En el 2014 el informe no toma en cuenta el número de clubes participantes, además de que como en la gráfica anterior, tampoco se establece un número de beneficiados en comunidades de marginación extrema.

Con respecto al Programa 3x1 para Migrantes en el estado de Michoacán, haciendo un recuento de las participaciones gubernamentales y de los clubes de

migrantes, se puede ver la aceptación del Programa y los beneficios generados para las comunidades de origen de los inmigrantes.

Podemos distinguir un margen de crecimiento en las asignaciones presupuestales, en el número de proyectos generados y en el número de municipios beneficiados. Cabe mencionar que la información obtenida para estos puntos no establece un número determinado de personas beneficiadas con las obras y proyectos atendidos, y demuestra un punto de atención a la hora de considerar las posibles mejoras sugeridas para la evaluación del Programa.

Por ejemplo, en el informe de gobierno de 2010 se dijo que el programa 3x1 para migrantes, ha destinado más de 95 millones. Con la participación activa de los migrantes michoacanos en el exterior, el gobierno federal y los Ayuntamientos, apoyaron más de 496 obras en todas las regiones, con una inversión superior a los 380 millones.¹³⁴

Con los cambios en la administración pública, en el actual gobierno del estado también se pudieron observar cambios en la aplicación del Programa, sin embargo, se puede ver que en los últimos tres años la tendencia de inversión mantiene un ligero incremento. La siguiente tabla muestra las características del Programa 3x1 para Migrantes en el Estado de Michoacán de los últimos tres años:

Tabla 4. Programa 3 x 1 para Migrantes en Michoacán 2012-2014

Año fiscal	Inversión total	Número de proyectos	Municipios beneficiados
2012	58'428,100.00	82	45
2013	41'813,332.89	85	55
2014	60'000,000.00	110	59
Total	160'241,432.89	277	159

Fuente: Secretaría del Migrante Michoacán

Los datos presentados por la Secretaría del Migrante se verán resumidos en las dos graficas que se presentan a continuación; la primera muestra la variación

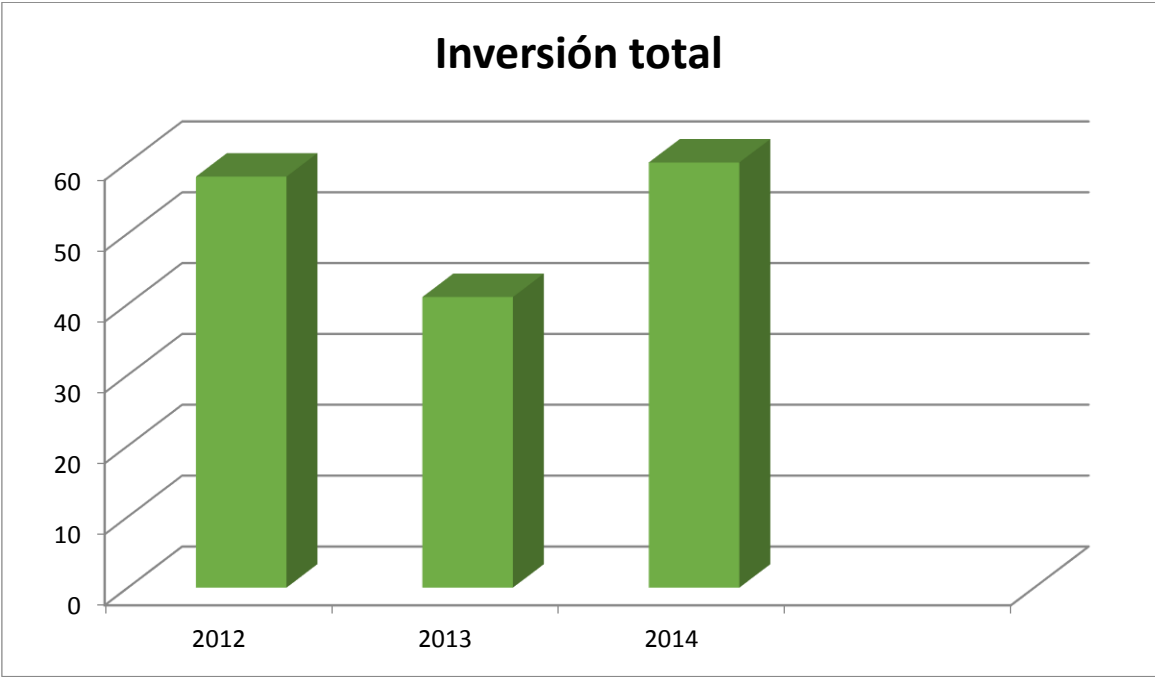
¹³⁴ Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Cuarto Informe de Gobierno, Leonel Godoy Rangel, Michoacán, 2010

en el presupuesto asignado para el programa en el estado de Michoacán, y la segunda muestra el aumento de los números de los proyectos y de los números de los municipios beneficiados. Todos estos datos abarcan desde el 2012 y hasta el 2014.

En la primera se observa la disminución de la inversión total en el año 2013 en comparación con los otros dos años. Y tampoco se cuenta con la información que muestre el número de personas beneficiadas con marginación extrema.

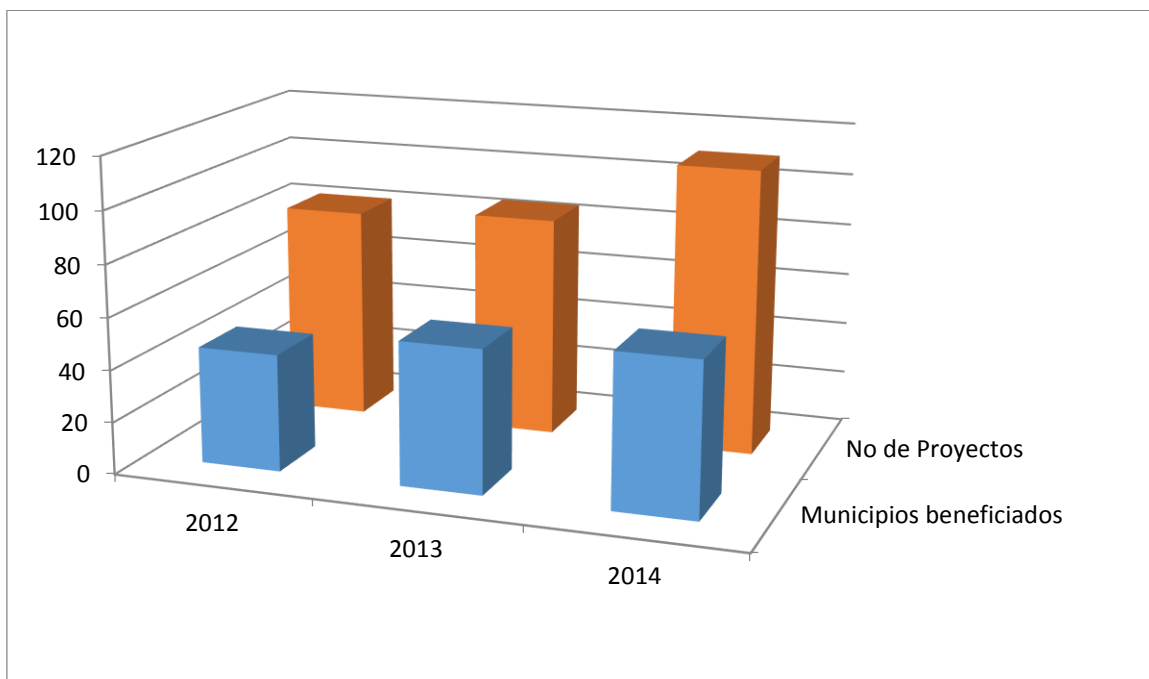
En la segunda se observa que en los tres años se mantiene un ligero crecimiento en ambas categorías. Si comparamos estos datos con los anteriores a nivel federal, se verá que el Programa 3x1 para Migrantes mantiene una buena aceptación en el estado de Michoacán.

Gráfica 3. Presupuesto designado al “Programa 3x1 para Migrantes” en el Estado de Michoacán de Ocampo 2012-2014



Fuente: Secretaría del Migrante

Gráfica 4. Proyectos autorizados y Municipios beneficiados con el “Programa 3x1 para Migrantes” en el Estado de Michoacán de Ocampo 2012-2014



Fuente: Secretaría del Migrante

Esto nos muestra la aceptación del Programa 3x1 para Migrantes. Sin embargo, la eficiencia del Programa se mide solamente, como ya se dijo antes, por el cumplimiento de los proyectos. Es decir, si en el inicio del ejercicio fiscal se consideraron cierto número de proyectos y al finalizar el mismo ejercicio se cumplió con ese número previsto. Pero no se alcanza a medir el impacto final a la sociedad ya que, según lo establece, el programa tiene la intención primordial de beneficiar a las comunidades con alta marginación, pero no siempre se cumple este requisito.

Sobre todo si consideramos que los proyectos son seleccionados por los clubes de migrantes, y estos no siempre son de origen de comunidades con alta marginación. Es aquí donde se establece la posibilidad de introducir un método que ayude a alcanzar una mayor eficiencia, al presentar los beneficios a las comunidades con más necesidad. Es por eso que se considera el análisis económico del derecho para evaluar el alcance de los proyectos y promover mecanismos que permitan una mayor eficiencia.

La economía ha aportado teorías matemáticamente precisas como la econometría, y métodos razonables como la estadística para analizar los efectos de las leyes y de los programas. Se mencionarán algunos ejemplos de modelos económicos desarrollados por autores que promueven el uso del análisis económico del derecho, y que se debe recordar ya las han aplicado en otros países.

Coase, consideraba que el juez no puede dejar de lado las consecuencias que tienen sus sentencias, ya que estas tienen efectos económicos. Y se debe resolver de acuerdo a las reglas de mayor bienestar social y por la alternativa que produce menos costos. Se plantea un problema porque vincula dos partes muy determinantes. Por una parte se consideran los objetivos sociales y por otra las preferencias individuales. La única manera de considerar tanto los objetivos y las preferencias en definitiva, es la eficiencia.¹³⁵

Wilfredo Pareto, desarrolló la teoría de la elección social, que dejara de lado las valoraciones o juicios de valor, al momento de decidir entre distintas alternativas sociales, que pueden optar a ser elegibles en el marco de una decisión. Definió dos conceptos de eficiencia, conocidos como: Pareto Superior (P-S) y Pareto Óptimo (P-O). Una decisión es superior en el sentido de Pareto, cuando todo miembro de una comunidad prefiere la situación X a la situación Y. La situación de Pareto óptimo es cuando sólo se consigue una mejora para alguien sin que al menos una persona sufra por tal cambio un perjuicio. ¹³⁶

¹³⁵ Coase Ronald, El problema del costo social, op cit

¹³⁶ Roemer, Andrés, op cit, pp. 28-31

Posner, en 1977, expresa su concepto de eficiencia, denominado *de maximización de la riqueza*. La riqueza de esta forma, sería el valor de todo lo que existe en una sociedad expresado en dólares o en moneda equivalente. Y se mide, por lo que la gente se encuentra dispuesta a pagar por ello, o bien, por lo que solicitaría para desprenderse de lo que poseen. En este sentido, los derechos se desplazarían a quienes les otorguen mayor valor, ya que ellos, estarían dispuestos a desembolsar mayores recursos por su aplicación.¹³⁷

La pregunta que se debe hacer en este momento sería: ¿es posible aplicar en un caso concreto, las propuestas del análisis económico del derecho? En el sistema actual se tiene la posibilidad de optar por la eficiencia, al valorar las consecuencias alternativas que puede generar una decisión. Entonces se tendría el ámbito de competencia suficiente para poder aplicar dentro del escenario social los principios de este método.

La medida más simple es la propuesta por Cooter y Ullen de los costos sociales (CS), combinando los costos administrativos (Ca) y los costos de los errores (Ce). El objetivo económico aquí es claro y consiste en minimizar la suma de los costos administrativos y los costos de los errores.¹³⁸

$$\text{Mín CS} = \text{Ca} + \text{Ce}$$

Esta fórmula sirve en términos de eficiencia, al comparar dos condiciones sociales diferentes. Es preferible aquella que produzca la reducción del costo social, sobre la base de una óptima asignación de los desembolsos al sistema, como aquél que produzca la más óptima minimización del error.

Estas opiniones permiten reconocer otra perspectiva del objetivo del Programa 3x1 para Migrantes, es decir, que no sólo se debe considerar exitoso al programa porque cumple con el número de proyectos establecidos en el presupuesto. Además se busca la eficiencia, donde cada individuo se vea

¹³⁷ Posner, Richard, *Some uses and Abuses of Economics in Law. The University of Chicago Law Review*, Vol. 46. N° 2:119

¹³⁸ Cooter Robert y Ullen Thomas, Op. Cit, pp. 476 – 477

beneficiado en la medida que le corresponde y que le saque de su condición limitada.

Al aplicar estas propuestas, determinaríamos lo siguiente: según Ronald Coase las leyes y los programas se deben establecer considerando los objetivos sociales y las preferencias individuales, cuando se logra un equilibrio entre ambas entonces podemos saber que existe eficiencia administrativa. En este caso en el Programa 3x1 para Migrantes el equilibrio existiría en el momento en que se logran empatar las posibilidades que brinda el programa de acuerdo a sus normas y los beneficios resultantes en cada uno de los individuos de la comunidad.

Para lograrlo se tendría que establecer un mecanismo de participación comunitaria, que actualmente no existe, y que permitiera conocer la opinión de las personas con respecto a la estructuración de los programas y al final de su aplicación se evaluaría con ellos mismos si se alcanzaron los objetivos individuales según las apreciaciones de los miembros de la comunidad.

Por esta razón se incluyó también la propuesta de Wilfredo Pareto, conociendo el Pareto-Superior gracias a la opinión de todos los miembros de la comunidad beneficiada, quienes seleccionan el programa de mayor beneficio para ellos y el Pareto-Optimo donde los resultados alcanzados y medibles nos permiten ver el beneficio logrado para cada miembro de la comunidad sin que ninguno de ellos haya sido afectado de ninguna manera. Solo de esta manera se podrá comprobar la eficiencia del programa.

Bajo estas dos premisas, actualmente no existen los mecanismos que permitan conocer los niveles de participación y de comprobación de los beneficios alcanzados en la comunidad, esto es porque los proyectos son aprobados por los organismos de gobierno y los clubes de migrantes, sin consultar a las comunidades. Cómo podríamos saber entonces si una comunidad es más beneficiada que otra o que un individuo fue afectado al beneficiar a otro.

Aquí es a donde entra a la propuesta de Richard Posner con respecto a la maximización de la riqueza, si la riqueza de una comunidad o de un individuo determina la capacidad que tienen de desembolsar recursos para la obtención de beneficios entonces, comprobaríamos la eficiencia del Programa 3x1 para

Migrantes si es que este permite que cada individuo de las comunidades donde se aplican los proyectos aumenta su capacidad económica y le da acceso a un mejor nivel de vida dentro de su comunidad y fuera de ella.

Sin embargo, se debe volver a comentar el hecho de que no existen los medios para comprobar cada una de estas condiciones y por lo tanto, se vuelve una limitante al buscar la eficiencia del programa.

En cuanto a la propuesta de Cooter y Ullen, se seleccionó esta fórmula porque nos muestra en números reales las condiciones limitadas que existen en algunos de los municipios del Estado de Michoacán de Ocampo y que no se han considerado al aplicar el Programa 3x1 para Migrantes. Para lograrlo se combinarán los resultados obtenidos por la Secretaría del Migrante y los datos presentados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su Informe de pobreza y evaluación en el estado de Michoacán 2012.

Con respecto al número de municipios con niveles de población en pobreza extrema se presenta lo siguiente:

Número de municipios	Porcentaje de población en pobreza extrema
80	Entre 0 y 25
33	Entre 25 y 50

Esto significa que en 33 de los 113 municipios dentro del Estado entre el 25 y 50 por ciento de la población se encuentra en pobreza extrema. Siendo los municipios con mayor grado de población en pobreza extrema Nocupétaro con 486.7%, Susupuato con 48.3%, Tzitzio con 44.9%, Aquila con 43.7% y Tumbiscatio con 39.8%.

Si aplicamos la fórmula, los costos administrativos (Ca) se representan por el número de municipios beneficiados en el 2014 y los costos de los errores (Ce) por el número de municipios con un promedio mayor de la media de niveles de pobreza, quedaría de la siguiente manera:

59 + 33 = 92 Costos social

¿Cómo nos beneficiamos de esta fórmula?

Según los datos de la Secretaría del Migrante en 2014 se contó con un presupuesto de 60 millones de pesos, utilizados en 110 proyectos que beneficiaron a 59 municipios. Se mencionaron cinco municipios donde radica el mayor nivel de pobreza extrema, si se aplicara la mayor parte de ese presupuesto en esos municipios esta variable de la formula se reduciría.

En esta parte para lograr minimizar el costo social hay que considerar dos aspectos, el primero, que los costos administrativos no deben reducirse para mantener una constante de apoyo a las comunidades más necesitadas y segundo, los costos de los errores se reducirían si se aplica el programa en los municipios de mayor pobreza. Esto generaría mayor capacidad económica en los habitantes de esas comunidades y se demostraría la eficiencia del programa en el momento en que se alcanzaran a reducir los costos administrativos.

Se podría utilizar la formula en las cantidades asignadas para el desempeño del programa y se llegaría a la misma conclusión. Es decir, manteniendo constante la primer variable (costos administrativos) y utilizando la segunda en municipios con mayores niveles de pobreza extrema, primero se lograría abatir estos costos de los errores y a la larga se reducirían los costos administrativos.

Por último se haría el siguiente comentario, según los datos de CONEVAL en el 2010 se encontró que el número de personas en pobreza extrema en el Estado de Michoacán era de 551,200, la eficiencia administrativa nos marca la línea a seguir, los recursos deben ser aplicados considerando las necesidades de los individuos y de ser así este número desaparecería muy pronto.

El Programa 3x1 para Migrantes sin duda tiene las características adecuadas para utilizar el potencial que los migrantes en el extranjero pueden brindar a sus comunidades de origen. Pero al hablar de los alcances no existen los mecanismos concretos para seleccionar la manera correcta de actuar en bien de quienes menos tienen, y sobre todo permitiendo que se logra un nivel de bienestar social general.

Como conclusiones de este capítulo diríamos que por los eventos que se han registrado desde el momento que inició el Programa 1x1 hasta las acciones realizadas por alcanzar el 4x1, los esfuerzos han dado resultados positivos y se pueden confirmar en aquellos lugares hasta donde han llegado los beneficios. El número de inmigrantes que crece a diario y las organizaciones que cada día aumentan en número, permite que se vea un futuro desde la perspectiva optimista.

Las acciones que se sugieren ahora son de impacto individual y no solo general, se espera que con las nuevas teorías y modelos económicos, como el análisis económico del derecho, se logre una eficiencia en el uso de los recursos que cada día se vuelven más escasos para los grupos con marginación extrema. Estos modelos se han comprobado en otros países y se espera que sean de ayuda también en este país.

El ejemplo que se ha utilizado del Programa 3x1 para Migrantes demuestra la capacidad de mejora en las políticas públicas, y deja la posibilidad de reconocer esas áreas de oportunidad para lograr una mayor eficiencia en el desempeño de los organismos de la administración pública.

CONCLUSIONES

Al haber revisado cada uno de los objetivos previstos dentro de esta investigación se ha llegado a las siguientes conclusiones.

- La administración pública sigue transformándose en el afán de llegar a ser el medio de satisfacción de las necesidades reales de la sociedad. Por esta razón ha realizado cambios estructurales y a incluido propuestas metodológicas de otras áreas del conocimiento para alcanzar la eficiencia en el desempeño de cada una de sus instituciones.
- La gestión pública utiliza diferentes mecanismos para verificar el mejoramiento del desempeño de las instituciones que participan en la administración pública y podemos tomar estas propuestas al crear, implementar y evaluar las políticas públicas dirigidas a los grupos con mayores necesidades.
- El análisis económico del derecho ha demostrado en otros países ser una herramienta útil al evaluar el impacto económico de las leyes y de los programas al momento de buscar la eficiencia. Es decir, cada vez se debe de considerar más seriamente el impacto económico que las leyes o los programas provocan al ser aplicadas en la sociedad.
- Las herramientas del análisis económico del derecho ya se han utilizado en México, aunque en pocas ocasiones, sin embargo, ha demostrado la diferencia que existe al considerar el costo económico generado por los programas. A logrado optimizar los recursos y direccionar con mayor eficiencia los programas.
- Existe preocupación a nivel internacional y nacional por establecer los mecanismos que permitan el desarrollo de mejores instituciones públicas y por esto se han creado leyes y acuerdos que promuevan la evaluación eficaz de los programas. El modelo que se busca a nivel global es de eficiencia y eficacia en el trabajo de la administración pública.

- En México se busca establecer modelos de eficacia y eficiencia en las políticas públicas y en los programas que realizan las secretarías de gobierno. Un ejemplo de esto es el Programa 3x1 para Migrantes de la Secretaría de Desarrollo Social que cada año busca mejorar la estructura del programa y mejorar así sus resultados en la evaluación.
- El Programa 3x1 para Migrantes ha demostrado ser de beneficio para muchas comunidades con gran número de carencias, se ha visto que en Estado de Michoacán de Ocampo su aceptación es amplia y cada año se puede identificar un mayor número de clubes de migrantes oriundos de este estado que participan para mejorar su comunidad de origen.
- Al aplicar las herramientas del análisis económico del derecho en el Programa 3x1 para Migrantes se comprueba la necesidad de enfocar los esfuerzos en áreas específicas y se destacan dos puntos, primero, el número real de personas que podrían ser beneficiadas y segundo, el impacto real de este programa en las comunidades con mayor necesidad.

- Como conclusión general podríamos decir que en la actualidad existen muchas herramientas para lograr una mayor eficiencia en el desempeño de la administración pública de México. Un ejemplo de esto es el análisis económico del derecho que se presenta como una técnica viable al momento de intentar obtener mejores resultados en un programa como el de 3x1 para Migrantes en el Estado de Michoacán de Ocampo, sobre todo en aquellas áreas que actualmente no son atendidas.

Fuentes de Información

Bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 2007
2. Alfaro, Jesús, “*Los juristas españoles y el análisis económico del derecho*”, en: *InDret revista para el análisis del derecho*, Barcelona, Universidad Autónoma de Madrid, 2007
3. Arjona Trujillo, Ana María y Rubio Pardo, Mauricio, “*El análisis económico del derecho*”, en: *Revista Precedente*, Colombia, 2002
4. Arrijoa Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, México, Themis, 2005
5. Asociación de economía de la salud, *Equidad, eficiencia y calidad*, Buenos aires, 1995
6. Bertok, Janos, “*Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE*”, en: *Gestión y política pública*, Volumen X, Número 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001
7. Birkland, Thomas, *Una introducción al proceso político*, 3ª edición, New York, EUA, M.E. Sharpe, 2011
8. Bullard, Alfredo, *Derecho y economía, el análisis económico de las instituciones legales*, Palestra Editores S.R.L., 2003

9. Cachanosky, Juan, "*Economía, derecho y el análisis económico del derecho*", en: Revista de la Facultad de Derecho, Guatemala, Universidad Francisco Marroquín, 1995
10. Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, México, Mc Graw Hill, 2004
11. Coase, Ronald, *El problema del costo social*, México, Editorial Latinoamericana, 1973
12. COMUNIDAD DE PROFESIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO, 1 junio 2014
13. Cooter, Robert y Ullen Thomas, *Derecho economía*, México, FCE, 1997
14. Cossío Díaz, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, México, FCE, 1997
15. Escala, Rabadan Luis, *Asociaciones de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Colegio de la frontera norte*, Tijuana, México, 2014
16. Federación Zacatecana A.C, Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California. Organización pionera en la construcción y el desarrollo de políticas públicas transnacionales. *El caso del Programa 3x1 para migrantes*, 2012
17. Fernández, Ruíz Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002
18. Fernández, Ruíz Jorge, "*Concepto de derecho administrativo en Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*", en: Justicia fiscal y administrativa, No. 5. 4ª época, Julio de 2007

19. Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006
20. Flores, Zavala Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, México, 1989
21. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª edición, México, Porrúa, 2000
22. Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, México, Porrúa, 2000
23. García Sánchez, Javier, *Alcance y límites de la racionalidad económica*, IAE, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005
24. García Silva, Betzaida, *Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, Sexto certamen de ensayo político, México, Nuevo león, 2006
25. González de Cossío, Francisco, *La eficiencia como una fuente real del derecho, Análisis económico del derecho*, Porrúa, México, 2012
26. González, Francisco, *Fundamentos del análisis económico de la regulación*, Madrid, Universidad Complutense, 1997
27. Guerrero Orozco, Omar, *El estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989
28. Guerrero Orozco, Omar, *El estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992

29. Guerrero Orozco, Omar, “*Nuevos modelos de gestión pública*”, en: *Revista digital universitaria*, México, UNAM, 2001
30. Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003
31. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Elementos en el análisis económico de la justicia gratuita*, México, UNAM, 2013
32. Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, FCE, 1978
33. Komesar, Neil, *Alternativas imperfectas*, Estados Unidos de Norteamérica, The University of Chicago press books, 1997
34. Mery, Nieto Rafael, “*Notas sobre análisis económico del derecho*”, en: *Revista derecho y humanidades*, Número 10, Chile, 2004
35. Moctezuma, L. Miguel, *Población, migración internacional mexicana y remesas familiares*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2011
36. Morales, Gamez Luis Miguel, *Usos y abusos del Programa 3x1 para migrantes en Puebla*, retrospectiva del periodo 2005 – 2011, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2011
37. Moreno, Salvador, *La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración*, CESOP, México, 2012
38. Nava, Negrete Alfonso, *Derecho Administrativo mexicano*, México, FCE, 2001

39. Olloqui, José Juan, *Estudios en torno a la migración*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001
40. Paramés Montenegro, Carlos, *Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974
41. Pichardo Pagaza, Ignacio, “El imperativo del servicio público: el arte y el deber de hacer más con menos”, en: *Desafíos de la nueva gestión pública por un gobierno con resultados*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2004
42. Piña Reyna, Uriel, “Nociones mínimas sobre el análisis económico del derecho”, en IUS Revista Jurídica, Universidad Latina de América
43. Posner, Richard, *El análisis económico del derecho*, México, FCE, 1998
44. Posner, Richard, *Some uses and Abuses of Economics in Law. The University of Chicago Law Review*, Vol. 46. N ° 2:119
45. Priego Hernández, Oscar, *Petróleo y finanzas públicas*, Tabasco, Villa Hermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2010
46. Robbins, Stephen y Coulter, Mary, *Administración*, México, Pearson Educación, 2005
47. Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, México, FCE, 2012
48. Rocha, O. Ma. Dolores, “Reforma de las instituciones públicas en México”, en: *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, México, UNAM

49. Sánchez González, Juan José, *Historia del estudio de la administración pública en México*, México, Porrúa, 2009
50. Serra, Rojas Andrés, *Derecho administrativo*, 17a edición, Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, México, Porrúa, 1996
51. Shavell, Steven y Kaplow, Louis, *Fairnes versus welfare*, USA, Harvard University Press, Cambridge, 2002
52. Teutli Otero, Guillermo, “La evaluación de la gestión pública”, en: *Revista de administración pública*, México, UNAM, 2012
53. Vanossi, Jorge, *La aplicación constitucional del análisis económico del derecho*, Buenos Aires, Academia nacional de ciencias morales y políticas, 2008
54. Varian, Hal Robert, *Microeconomía intermedia*, Antoni Bosch, tercera edición, Barcelona, 2007
55. Vásquez, Rodolfo, “Comentarios sobre algunos supuestos filosóficos del análisis económico del derecho”, en: *Isonomia*, N° 5, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996
56. Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1993
57. Witker, Jorge, *La administración local en México*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986

Documentos oficiales

1. Banco Interamericano de Desarrollo, "BID aprueba préstamo de US\$ 7 millones para proyecto piloto con remesas colectivas en México. Apoyo para fortalecer el Programa 3x1 y alentar inversiones en comunidades marginales". 2011
2. Banco Interamericano de Desarrollo, "Programa 3x1 para Migrantes: innovación y fortalecimiento fase 1", documento conceptual de proyecto, número de proyecto ME-L1012, BID, 2006
3. BANCO MUNDIAL, *Development Report: the State in a Changing World*, 1997
4. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, *Código iberoamericano de buen gobierno*, Montevideo, 23 de junio de 2006
5. COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN, *Participación ciudadana ¿para qué?*
6. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, "La calidad del gasto público", Nota número 2 - Junio 2008
7. CONEVAL, *Evaluación Específica del Desempeño 2009-2010*, El Colegio de México, 2010
8. CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011*, Anexo IV Valoración del desempeño de los programas, México, 2011
9. Consejo Nacional de Población, *Informe 2010*, México

10. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 24 de agosto de 2012, artículo 2° inciso B
11. Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Cuarto Informe de Gobierno, Leonel Godoy Rangel, Michoacán, 2010
12. Informe de desarrollo humano para Honduras 2003, PNUD, 2003
13. NACIONES UNIDAS, Resolución aprobada por la Asamblea General el 30 de noviembre de 2005
14. OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD publishing, OCDE, 2011
15. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe
16. Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, el futuro de la migración: creación de las capacidades para el cambio*, OIM, Ginebra, Suiza, 2011
17. ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO
18. Ortiz Isabel, “Social policy”, United Nations Departament for Economic and Social Affairs (UNDESA), Policy Notes, New York, June 2007
19. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2005
20. Red de Consultores Nacionales (Redco), Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, 2003. Cuarto Informe, México, 2004

21. Secretaría de Desarrollo Social, "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes para el ejercicio fiscal 2011", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2010
22. SEDESOL, Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del programa 3X1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2014, *Diario Oficial*, México, 27 de diciembre de 2013
23. Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe de Labores, SEDESOL, México, 2010
24. Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe Trimestral 2009, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, SEDESOL, México, 2010
25. SEDESOL, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, 2014
26. SEDESOL, Programa 3x1 para Migrantes, 2014
27. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, SECODAM, Programa Anticorrupción, 2014
28. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*
29. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Cuadernos sobre rendición de cuentas, 2014

30. Universidad Autónoma Metropolitana, Informe final de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública, Informe de resultados del Programa 3x1 para Migrantes, 2002-2007, SEDESOL - UAM, México, 2009

31. www.transparency.org, Índice de percepción de la corrupción 2014