

Capítulo III

Agenda legislativa y política y el acoso a la APF

LA AGENDA LEGISLATIVA

Durante la campaña presidencial se delineó una serie de reformas que apuntaban a concretar cambios en el ejercicio de gobierno. El objetivo planteado era redefinir el papel del Estado y las relaciones de poder, con el fin de acabar con los privilegios que las élites económicas y políticas detentaban y, con ello, suprimir el control y el contubernio que mantenían con la élite gubernamental.

El cambio se concebía como una transformación radical del aparato de gobierno, de su organización y funciones, toda vez que en su seno se encontraba el origen de todos los problemas económicos, sociales y políticos del país: la corrupción. De este modo, el punto de partida fue asumir la corrupción como “la causa principal de la desigualdad y la tragedia nacional”.¹

Así, la necesidad del cambio se sustentó en la prioridad de erradicar la corrupción; la dimensión del cambio necesario se equiparó a una transformación revolucionaria como las derivadas de los acontecimientos históricos que se consideran movimientos sociales fundadores de la nación, como lo son la Independencia, la Reforma y la Revolución. Esta aspiración de cambio se sintetizó en la autodenominación de la presente administración como la cuarta transformación.

Andrés Manuel López Obrador resultó ganador en las elecciones presidenciales de julio de 2018 con más de 30 millones de votos, lo que representó 53% de los votos emitidos. El rechazo de la población

a los partidos políticos, el enojo por los problemas de inseguridad y sobre todo los casos de corrupción e impunidad que se ventilaron en la discusión pública fueron factores decisivos que llevaron a los electores a rechazar a los representantes de las fuerzas políticas tradicionales y cercanas al poder.

La estrategia de construir un movimiento aglutinador de fuerzas y personajes, incluso de perfiles antagónicos, pero enemistados con sus anteriores fuerzas políticas, le permitió a AMLO desarrollar una estrategia de acercamiento con figuras y organizaciones sociales, al tiempo que desplegaba una campaña de presencia activa en los estados y regiones donde menos apoyo tenía.

De este modo, a la par que ganaba la Presidencia de la República por los votos, las alianzas y la legislación electoral misma, Morena logró el control del Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura se conformó con 191 diputados provenientes de Morena, pero con la migración de legisladores del PT, Partido Encuentro Social (PES) y PVEM sumó 258 curules, lo que les dio 51.6% de los espacios; si a ello se suma el resto de los diputados que permanecieron en los partidos políticos mencionados, el bloque encabezado por Morena alcanzó 66.4% de los votos. La Cámara de Senadores, por su parte, quedó conformada por 60 senadores de Morena, en tanto que sus aliados alcanzaron: seis el PT, cuatro el PES y siete el PVEM, con lo cual el bloque llegó a 77 senadores, lo que representa 60% de los espacios en el Senado (véase el cuadro III.1).

CUADRO III.1. *Conformación de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión*

<i>Cámara de Diputados</i>			<i>Cámara de Senadores</i>		
<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Partido</i>	<i>Senadores</i>	<i>Porcentaje</i>
Morena	258	51.6	Morena	60	46.9
PAN	78	15.6	PAN	24	18.8
PRI	47	9.4	PRI	14	10.9
PT	35	7.0	MC	9	7.0
MC	28	5.6	PVEM	7	5.5
PES	26	5.2	PT	6	4.7

<i>Cámara de Diputados</i>			<i>Cámara de Senadores</i>		
<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Partido</i>	<i>Senadores</i>	<i>Porcentaje</i>
PVEM	13	2.6	PES	4	3.1
PRD	11	2.2	PRD	3	2.3
SP	4	0.8	SP	1	0.8
Total	500		Total	128	

Fuente: Sitio electrónico de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Con ello, el 1.º de septiembre de 2018 el Congreso de la Unión se conformó bajo el control de Morena y sus aliados en las dos cámaras, lo que le dio la capacidad de impulsar los cambios legislativos previstos para el inicio del nuevo gobierno.

La nueva correlación de fuerzas que se manifestó con el resultado electoral configuró un escenario privilegiado para el futuro presidente de la República, quien tendría la capacidad de promover las iniciativas legislativas que considerara necesarias para empatar su agenda política con la agenda legislativa y así, aun antes de tomar formalmente posesión del cargo, el virtual ganador de la Presidencia de la República tuvo la capacidad de anunciar una serie de propuestas legislativas con las que pondría en marcha su proyecto de transformación, mostrando claramente su ascendencia sobre el Poder Legislativo y su fuerza y su prisa para asumir desde ya las riendas del gobierno.

El control de la agenda legislativa amplió el margen de manobra del virtual presidente para modificar la estructura, la organización y la relación del Ejecutivo con los otros poderes y con los principales actores políticos con responsabilidades en el ejercicio de gobierno. En un contexto de pluralidad política, la agenda legislativa presidencial requiere de la construcción de consensos y mayorías para ser exitosa, no obstante, el presidente López Obrador tuvo una posición más favorable que quienes lo antecedieron al frente del Poder Ejecutivo, lo que le permitió acelerar los cambios definidos por él mismo, e incluso plantear una reconfiguración del gobierno y de la arquitectura institucional del país privilegiando la centralización del poder y el acotamiento de los contrapesos institucionales del Estado mexicano, sin necesidad de transitar por los canales institucionales de negociación.

Los primeros resultados de la actividad parlamentaria permiten adelantar que este espacio de deliberación que expresaba la pluralidad política ha quedado anulado. Asimismo, los cambios a las reglas de juego formales e informales que continuamente ejecuta el presidente llevaron al límite su facultad de emitir decretos y acuerdos para modificar normas y reglas institucionales para ajustarlas a sus preferencias, intereses y convicciones. Este hecho plantea la pregunta sobre el alcance y repercusiones de gobernar por decreto, sobre todo de la posibilidad presente y futura de abusar de este tipo de mecanismos.²

En este nuevo escenario de centralización de decisiones, tomando como eje la lucha contra la corrupción, el punto de partida del gobierno fue la introducción de diversas iniciativas de ley orientadas a reducir el aparato gubernamental, los sueldos de los puestos directivos y a contener el gasto. Con el propósito de iniciar la administración con una estricta austeridad (republicana), el Congreso de la Unión se dio a la tarea de promover cambios en la Administración Pública Federal (APF), que incluso buscaron afectar directamente a los poderes de la Unión y a los organismos autónomos que por definición no se encuentran subordinados al Poder Ejecutivo federal.

La necesidad de establecer una gestión de lo público diferente se expresó en la reunión entre el entonces virtual ganador de la elección presidencial y los futuros legisladores de su movimiento, en la que se plantearon “posibles reformas al marco legal” con las que daría inicio su gestión. El 11 de julio de 2018, en conferencia de prensa, Andrés Manuel López Obrador manifestó su interés para que parte de su equipo de colaboradores que integrarían su gabinete trabajara con los futuros legisladores en las reformas siguientes:

- (1) La ley reglamentaria para aplicar en los tres poderes, el artículo 127 de la Constitución que señala que ningún funcionario puede ganar más que el presidente de la República [...] (2) Preparar la reforma legal para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública [...] (3) Elaborar el proyecto de reforma para terminar con fueros y privilegios, lo cual incluye modificar el artículo 108 de la Constitución para agregar que puede ser juzgado el presidente en funciones por delitos de violación a las libertades electorales y por delitos

de corrupción. Asimismo, suspender por completo fueros y privilegios para funcionarios públicos [...] (4) Reformar la ley para considerar delitos graves, sin derecho a libertad bajo fianza, la corrupción, el robo de combustibles y el fraude electoral en cualquiera de sus modalidades [...] (5) Elaborar, en su momento, la Ley de Ingresos y del Presupuesto del 2019, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda [...] (6) Reformar la ley correspondiente para trasladar el Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de la Defensa [...] (7) Revertir el reciente decreto de privatización del agua (solicitar la participación de la Secretaría de Medio Ambiente) [...] (8) Modificar o revocar leyes de la llamada Reforma Educativa, en coordinación con el secretario de Educación Pública [...] (9) Establecer en el artículo 3.º de la Constitución, el derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles escolares [...] (10) Establecer en la ley el mecanismo de consulta para la revocación del mandato y quitar trabas o candados para la aplicación de todos los procedimientos de consulta ciudadana que deberán tener carácter vinculatorio con el propósito de hacer valer la democracia participativa [...] (11) Revisar si se necesita llevar a cabo alguna reforma para aumentar el salario mínimo en la zona fronteriza del norte del país, de conformidad con el proyecto que aplicaremos y que estará a cargo de la Secretaría de Economía [...] (12) Llevar a cabo los cambios en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos para ajustar la estructura administrativa del gobierno al Plan de Austeridad Republicana, que implicará fusionar áreas, eliminar subsecretarías, direcciones y otros organismos, así como reagrupar a servidores públicos sindicalizados.³

En ese contexto, bajo el control de Morena y sus aliados, la LXIV Legislatura se encaminó a proponer y aprobar los cambios “sugeridos” en las leyes, y uno de los primeros pasos fue la modificación en la conformación, funciones y composición de la APF.

Conforme a lo difundido en campaña por el candidato ganador, los servidores públicos —sin excepción— fueron considerados como una élite y una estructura administrativa donde se abusaba del poder, se pagaban grandes sueldos y campeaba en todas las esferas y niveles

la práctica de la corrupción. Así, la agenda legislativa comenzó a ser reflejo fiel de las propuestas y deseos del presidente López Obrador.

Conforme a las intenciones y compromisos de campaña del entonces candidato presidencial, la LXIV Legislatura se abocó a modificar el marco legal de la APF, de modo que se aprobaron cambios en las leyes para reducir la nómina gubernamental, recortar personal, sueldos, y eliminar prestaciones de los servidores públicos consideradas excesivas. Al mismo tiempo se crearon o modificaron funciones y secretarías de Estado, con el fin de poner en marcha las prioridades presidenciales bajo la idea de poner un tope a las remuneraciones de los servidores públicos y establecer como mandato de ley la austeridad para todos los poderes de la Unión, entidades federativas y organismos autónomos. Todo ello modificó la operación de la APF y puso en tensión la relación del Ejecutivo federal con los demás poderes de la Unión y órdenes de gobierno.

La reestructuración de la APF trajo consigo la modificación de la Secretaría de Gobernación (Segob) para fortalecer a la de Seguridad Pública, así como la creación de la Secretaría de Bienestar que sustituyó a la de Desarrollo Social. El cambio de enfoque en la política interior y de seguridad minó las funciones de la Segob, en tanto que la creación de la de Bienestar no estableció una nueva definición de los objetivos y metas de Desarrollo Social, salvo por la mayor concentración de sus programas en aquellos orientados a realizar transferencias monetarias directas a grupos específicos de población, situación que también comenzó a caracterizar a otras dependencias del Ejecutivo federal como la Secretaría del Trabajo y la de Educación Pública.

Sin duda lo más polémico fue el tema de la reducción de las prestaciones y remuneraciones de los servidores públicos, para lo que se aprobaron la Ley de Remuneraciones, así como la Ley de Austeridad, ambas con implicaciones hacia los otros poderes y organismos autónomos. Esto motivó que los cambios que suponían injerencia en las facultades y atribuciones de los otros dos poderes de la Unión como en los entes autónomos fueran llevados a controversias constitucionales ante la SCJN.

Este punto llevó a que el mismo Legislativo (controlado por Morena) revisara, “por iniciativa propia”, las prestaciones y

remuneraciones de los diputados y senadores, a que la SCJN hiciera un ejercicio de revisión y contención de los tabuladores del Poder Judicial y a que algunos organismos autónomos promovieran amparos contra los alcances de las leyes aprobadas, en tanto que otros “voluntariamente” ajustaron a la baja la remuneración de los altos mandos.

Este tema hizo evidente que la conformación de ambas cámaras, al estar bajo el control del titular del Ejecutivo federal, no daría cabida a otro tipo de iniciativas que supusieran oposición al gobierno.

Un ejemplo de las prioridades legislativas es que de 18 iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal, al mes de julio de 2020, 15 fueron aprobadas, dos continúan pendientes (fuero y educación militar) y otra fue modificada (Ley de Presupuesto) pero no ha sido discutida y votada (véase el cuadro III.2).

CUADRO III.2. *Iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal en la LXIV Legislatura*

<i>Tema</i>	<i>Sinopsis</i>
Reforma educativa (Artículos 3, 31 y 73 constitucionales)	Actualiza diversas disposiciones relativas a la formación docente y la impartición de la educación. Establece la creación de un centro con autonomía técnica que tendrá la función de contribuir a la mejora en materia educativa. Abrogó la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.
Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019	Ingresos que percibirá la Federación para el año 2019.
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019	Gasto público federal en el ejercicio fiscal 2019.
Ley de Instituciones de Crédito y del Código Civil Federal	Los adolescentes a partir de los 15 años pueden celebrar contratos de depósito bancario de dinero, así como disponer de los fondos depositados en dichas cuentas, sin la intervención de sus representantes.
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	Sustituye las referencias a sociedades de inversión por fondos de inversión y actualiza las disposiciones en materia de fondos para el retiro y su régimen de inversión.

EL PRESIDENTE

<i>Tema</i>	<i>Síntesis</i>
Condonaciones fiscales (Artículo 28 constitucional)	Inhíbe la condonación de contribuciones a los deudores fiscales.
Remuneraciones (Artículos 116 y 127 constitucionales)	Precisa los límites nominales a la remuneración que perciben los servidores públicos, incluidos aquellos que forman parte de los organismos constitucionalmente autónomos e incluye los tabuladores desglosados de las remuneraciones de las personas de derecho público, órganos y organismos con autonomía reconocida en las constituciones y leyes locales.
Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020	Ingresos que percibirá la Federación para el año 2020.
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020	Gasto público federal en el ejercicio fiscal 2020.
Miscelánea fiscal para 2020 (Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación)	Actualiza las recomendaciones del ISR para residentes en el extranjero. Actualiza el IVA en la importación de servicios y adquisición de bienes intangibles. Categoriza los ingresos por la enajenación de bienes o prestación de servicios digitales a través de internet, aplicaciones informáticas y plataformas tecnológicas. Actualiza la cuota en tabacos labrados, bebidas saborizadas, combustibles automotrices. Elimina el esquema de cuota de cerveza. Modifica las compensaciones a favor del IEPS y de plazos para la implementación de procedimientos para evitar la doble tributación. Interrumpe el plazo de caducidad de las facultades de comprobación de autoridades fiscales respecto a cualquier esquema no revelado o revelado de forma incompleta o con errores.
Miscelánea fiscal (Ley de Derechos)	Adecua los cobros por la prestación de los servicios en materia migratoria; de publicaciones; de radio, televisión y cinematografía; aduanera; energética; de servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano; de servicios marítimos; de telecomunicaciones; de acuicultura, y de agua. Ajusta algunos montos de las cuotas aplicables con el fin de equilibrar los costos que implica para las autoridades la prestación de determinados servicios para beneficiar a los gobernados constituyendo un sistema de cobro simplificado, medida para la cual resulta necesaria la derogación de algunos de ellos. Mantiene los beneficios en materia de emigrantes y registro de título y expedición de cédula profesional de nivel técnico y técnico profesional.

AGENDA LEGISLATIVA Y POLÍTICA Y EL ACOSO A LA APF

<i>Tema</i>	<i>Síntesis</i>
Derecho de Utilidad Compartida para Pemex (Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos)	Modifica la tasa del derecho por utilidad compartida (DUC) de 65%, de conformidad con la legislación vigente, a 58% en el ejercicio fiscal de 2020 y a 54% a partir del ejercicio fiscal de 2021 y para liberar recursos a la empresa para la inversión en exploración y extracción, y establecer de manera expresa la época de pago mensual del derecho de exploración de hidrocarburos.
Ley de Amnistía	Decreta amnistía a favor de las personas contra las que se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
Se declara el 2020 como año de Leona Vicario, benemérita madre de la patria	Declara al 2020 como año de Leona Vicario, benemérita madre de la patria.
Programas sociales (artículo 4.º constitucional)	Crea un Sistema Nacional de Salud para el Bienestar. Establece un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente. Incluye que las personas mayores de 68 años tendrán derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva. Establece un sistema de becas para los estudiantes de todos los niveles escolares pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza.
Fuero constitucional (Artículos 108 y 111 constitucionales)	Establece que, durante el tiempo de su encargo, el presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano común y para proceder penalmente contra el presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores.
Disposición de recursos en situaciones de emergencia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	En situaciones de emergencia, permitir la reorientación de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación con el fin de destinarlos a mantener la ejecución de los proyectos y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal necesarios para fomentar la actividad económica del país, la atención de emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad.

<i>Tema</i>	<i>Sinopsis</i>
Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos	Reconocer legalmente la existencia del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales, así como aquellos en los que se impartan estudios a nivel doctorado, como una clasificación de las instituciones de Educación Militar del Sistema Educativo Militar.

Fuente: Cámara de Diputados, balance legislativo; Cámara de Senadores, información parlamentaria.

LA PÉRDIDA DE CONTRAPESOS

La fortaleza del presidente derivada del saldo en la elección de diputados y senadores significó la desaparición o debilitamiento de los contrapesos institucionales y el incremento de la capacidad del titular del Ejecutivo de minar, por la vía legislativa y presupuestal, la autonomía de los otros poderes de la Unión, así como de los propios organismos constitucionalmente autónomos.

El conjunto de iniciativas presentadas y aprobadas reforzó el peso de la autoridad presidencial y su poder de determinar el rumbo de las decisiones fundamentales. El esquema de negociación y entendimiento entre el Legislativo y el Ejecutivo fue sustituido por el de la subordinación y, por esta vía, también se dio paso a la intromisión directa en la capacidad de decisión de los organismos autónomos relevantes.

Cabe señalar que, si bien anteriormente había una práctica legislativa subordinada al Ejecutivo, ésta no estaba exenta de discusiones ni de márgenes de negociación para modificar las propuestas emanadas de la Presidencia o de alguna secretaría de Estado. Los mismos legisladores podían cuestionar y negociar con el Ejecutivo federal ajustes y cambios a las iniciativas enviadas. Ahora lo que se observa es una completa sumisión a todas las propuestas del Poder Ejecutivo federal.⁴

Otra cuestión que se modificó fue la relación entre el Ejecutivo federal y los ejecutivos estatales y el de la Ciudad de México. De

nueva cuenta, los gobiernos estatales quedaron a merced de las decisiones políticas y económicas del gobierno federal con escaso o ningún margen de maniobra para impulsar prioridades locales frente a las prioridades federales. Más aún, los propios municipios gobernados por Morena no tienen ya posibilidades de tomar decisiones diferentes a las prioridades del presidente de la República.

Un cambio que en los hechos modificó la interlocución entre órdenes de gobierno es el nuevo papel de la Segob, que, teniendo como prioridad los derechos humanos, ahora no ha mostrado la capacidad de negociación con los gobernadores, presidentes municipales y legisladores que la caracterizaba. A ello se suman las limitaciones que en esa relación con otros órdenes de gobierno muestran la Secretaría de Bienestar y la SHCP.

El resultado observado es el fortalecimiento del centralismo que en el pasado había sido combatido por el propio presidente y varios de sus senadores y diputados. Al mismo tiempo, los gobiernos afines al gobierno federal sacaron ventaja frente a los de oposición, en un contexto en el que se redujeron las transferencias fiscales a las autoridades locales (ramos 23, 28 y 33) y se impusieron nuevas reglas a los mecanismos financieros de colaboración entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

Un elemento que llamó la atención es que la reducción de los recursos transferidos vía coordinación fiscal y convenios de colaboración afectó también a los gobiernos municipales, los cuales, si bien regularmente enfrentan prácticas centralistas locales, ahora enfrentaron directamente el centralismo del gobierno federal.⁵

Bajo la causa del combate a la corrupción se fueron tomando decisiones que modificaron y centralizaron el manejo de los recursos, y que afectaron los órdenes de gobierno, los poderes de la Unión y, en consecuencia, a toda la población.

En los hechos, la conformación de las cámaras le permitió al nuevo gobierno realizar cambios a diversas leyes e impulsar modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De este modo, por la vía legislativa y presupuestal se minaron capacidades de organismos autónomos, particularmente del INE y de la CNDH.⁶

CUADRO III.3. *Balance de actividades de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión*

<i>Tema</i>	<i>¿En qué consiste?</i>	<i>Publicado en el DOF</i>
Ley Federal de Remuneraciones	Limitó la remuneración de los mandos altos de la Administración Pública Federal, poniendo como límite la remuneración que percibe el presidente.	05/11/18
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Reformó la organización, estructura orgánica, operación y responsabilidades de la Administración Pública Federal.	30/11/18
Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas	Reconoce a los pueblos afromexicanos y los distingue, junto con los pueblos indígenas, como sujetos de derecho público.	04/12/18
Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	Se constituye como un organismo autónomo para no depender del Ejecutivo federal.	14/12/18
Prisión preventiva oficiosa	Se amplió el catálogo de delitos federales del artículo 19 constitucional por el cual se puede solicitar prisión preventiva.	12/04/19
Reforma laboral	La reforma forma parte de los compromisos adquiridos con el T-MEC; con ella se busca fortalecer los derechos laborales de los trabajadores.	01/05/19
Reforma educativa	Fortaleció al magisterio en el proceso de asignación de plazas, además de eliminar la evaluación como condición para la permanencia laboral.	15/05/19
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.	27/05/19
Ley de la Guardia Nacional	Se crea como una institución de seguridad pública de carácter civil. Absorbió policías militares, navales y federales.	27/05/19
Ley de Instituciones de Crédito y del Código Civil Federal	Se modificó la regulación para que adolescentes a partir de los 15 años de edad celebren contratos bancarios y puedan disponer de fondos depositados.	04/06/19
Ley Nacional de Extinción de Dominio	Con la ley el Estado tiene la facultad para recuperar bienes que sean producto de hechos ilícitos.	09/08/19
Defraudación fiscal	La defraudación fiscal es considerada como delincuencia organizada y un delito contra la seguridad nacional.	08/11/19

<i>Tema</i>	<i>¿En qué consiste?</i>	<i>Publicado en el DOF</i>
Ley Federal de Austeridad Republicana	Se establecieron medidas en el ejercicio del gasto público, además de prohibir a servidores públicos trabajar en la iniciativa privada hasta después de 10 años. Las estructuras orgánicas de las dependencias deben modificarse.	19/11/19
Consulta popular y revocación de mandato	Se otorgó el derecho a la ciudadanía para votar en las consultas sobre temas trascendentales. Se abrió la posibilidad de remover al presidente de la República por la vía del voto libre, directo y secreto en una consulta revocatoria, a condición de que participe al menos 40% de los electores inscritos en la lista nominal.	20/12/19

Fuente: Cámara de Diputados, balance legislativo; Cámara de Senadores, información parlamentaria.

La determinación del presidente de que incluso todos los entes autónomos deberían ajustarse a sus lineamientos generó tensiones con diversas instituciones, muchas de ellas gobernadas por cuerpos colegiados y constitucionalmente protegidas de las intromisiones del Ejecutivo federal. Cuando legítimamente se opusieron a los ajustes en sus estructuras presupuestales y administrativas, por ejemplo, el resultado fue que la confrontación con el presidente se acentuó y aparecieron nuevas iniciativas legislativas para obligar a los poderes y entes autónomos a acatar las disposiciones del Ejecutivo federal.

La agenda política del presidente para someter a los entes autónomos a sus decisiones se tradujo en una agenda legislativa, orientada a tal fin.

AGENDA POLÍTICA

La agenda legislativa es reflejo fiel de la agenda política. Así se identifican sus acciones con las prioridades presidenciales:

- 1) Abrogar la reforma educativa que siempre combatió el presidente, ahora en alianza con miembros de la Coordinadora

Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en la banca de Morena.

- 2) Eliminar y reducir sueldos y sobresueldos, así como prestaciones a los trabajadores de la APF (Ley de Austeridad y Ley de Remuneraciones).
- 3) Eliminar el fuero.
- 4) Crear una nueva fuerza de seguridad pública.
- 5) Centralizar decisiones de gasto y política social.

Las prioridades presidenciales que se traducirían en las reformas legislativas dieron como resultado un mayor control del titular del Ejecutivo federal sobre la APF, lo que llevó a imponer la compactación de su estructura y los criterios para ello.

Al mismo tiempo, como parte de la legitimación presidencial y cumplimiento de compromisos de campaña y algunos acuerdos políticos, se propuso eliminar el fuero del presidente, funcionarios públicos y legisladores para dar el mensaje de que no habría impunidad. Igualmente, se reformarían la Constitución y la Ley de Educación para abrogar todo cambio impulsado por la administración anterior y atender demandas de la CNTE, crear la Guardia Nacional e impulsar un cambio en la lucha contra el crimen organizado y la preservación de la seguridad pública y nacional.

Con el argumento de generar ahorros y combatir la corrupción, los cambios introducidos reordenaron funciones, tareas y, en general, todo el marco normativo de la APF. Así, en noviembre de 2018 la LXIV Legislatura modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), lo que tuvo un impacto en la organización, estructura orgánica, operación y responsabilidades del gobierno federal.⁷

Las principales modificaciones por función de gobierno consistieron en lo siguiente:

Gobierno

- La Oficina de la Presidencia quedó a cargo de la definición de las políticas de informática, tecnología de la información, la comunicación y el gobierno digital de las dependencias,

además de formular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal con la intervención de la Segob.

- Las delegaciones de las dependencias federales en las entidades federativas se sustituyeron por las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, las cuales asumieron la función de la coordinación de acciones entre las autoridades estatales y municipales y el Ejecutivo federal. Estas nuevas delegaciones quedaron adscritas a la (nueva) Secretaría de Bienestar, aunque dirigidas por la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del presidente de la República.
- La Segob perdió las facultades relativas a la seguridad pública, la seguridad interior y la seguridad nacional, las cuales pasaron a estar bajo la autoridad de la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- La Segob quedó como coordinadora de las dependencias de la APF; garante de la atención integral a víctimas y responsable de mantener una base de datos de las personas reportadas como desaparecidas en todo el país, una base especial para los casos de mujeres y niñas y, por último, otra base de datos de información sobre programas de reinserción de las personas que cumplieron sentencia y son puestas en libertad.
- La nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana asumió las tareas de inteligencia vinculadas con el comportamiento delictivo y quedó a cargo de la seguridad nacional, así como de la protección civil de las personas. La Policía Federal quedó bajo su adscripción.
- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) se transformó en el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y opera como un sistema de investigación e información.
- La SHCP asumió directamente facultades en materia de combate a la corrupción, reorientando y concentrando el esquema de compra de bienes y contratación de servicios del sector público para fungir como instancia consolidadora.
- Adicionalmente, se suprimió la figura de las oficialías mayores, para transitar hacia las Unidades de Administración y

Finanzas, cuyos titulares son designados y removidos por la SHCP, con excepción de los correspondientes a las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina que mantienen sus respectivas oficialías mayores.

- La SHCP centralizó las compras del sector público federal y asumió atribuciones para planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- La Secretaría de la Función Pública quedó como responsable de organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos, además de conducir la política de control interno, prevención, inspección y revisión de contrataciones públicas.
- El consejero jurídico adquirió la facultad de nombrar y, en su caso, remover a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la APF.

Desarrollo económico

- La Secretaría de Economía asumió la facultad de promover en zonas de producción minera la construcción de obras de infraestructura social en coordinación con gobiernos estatales y municipales, así como la participación de los sectores social y privado.
- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) quedó a cargo de promover la democracia sindical y el acceso a la contratación colectiva y de vigilar el cumplimiento de los convenios internacionales en materia de derechos laborales.
- La Secretaría de Energía quedó como la dependencia responsable de realizar estudios e investigaciones en materia energética; promover medidas para garantizar el abasto de petróleo y gas, y garantizar la seguridad energética del país.

Desarrollo social

- La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales quedó facultada para dictar la política nacional sobre cambio

climático y la capa de ozono; regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos, esteros y lagunas de jurisdicción federal, y formular la política nacional y elaborar los programas en materia de manejo de residuos.

- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quedó a cargo de planificar, coordinar, administrar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial; promover la vivienda digna y el desarrollo urbano y rural, y otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios.
- La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural sustituyó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. La nueva secretaría asumió la responsabilidad de apoyar la seguridad alimentaria garantizando el abasto de productos básicos. Por lo anterior los organismos Liconsa y Diconsa salieron de la esfera de la Secretaría de Bienestar para quedar sectorizados en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- La Secretaría de Salud quedó a cargo de elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general.
- La Secretaría de Educación Pública (SEP) quedó como responsable de la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo con las autoridades educativas estatales y municipales; con el magisterio nacional, con instituciones especializadas en educación, con agrupaciones ciudadanas, organizaciones sociales y demás actores sociales en la materia.
- La Secretaría de Cultura quedó como responsable de promover, difundir y conservar las lenguas indígenas, las manifestaciones culturales, así como los derechos culturales y de propiedad intelectual, que de forma comunitaria detentan sobre sus creaciones artísticas los pueblos indígenas. Asimismo, la secretaría tiene la responsabilidad de otorgar becas a los estudiantes que pretendan realizar investigaciones o completar ciclos de estudio relacionados con las artes y los estudios culturales, tanto en México como en el extranjero.
- La Secretaría de Bienestar sustituyó a la Secretaría de Desarrollo Social y quedó facultada para dirigir, coordinar y evaluar la

política integral de bienestar social. La secretaría quedó también como responsable del fomento a las unidades de producción familiar rural de subsistencia; de coordinar las políticas de desarrollo rural para elevar el nivel de bienestar de las familias, comunidades y ejidos; de coadyuvar en la instrumentación de políticas gubernamentales de fomento a la agroforestería, la economía social y el empleo en el ámbito rural, y de evitar la migración de las áreas rurales (véase el cuadro III.4).

CUADRO III.4. *Resumen de los cambios normativos que modificaron la actuación de la Administración Pública Federal por función*

<i>Funciones</i>	<i>Descripción general de los cambios normativos</i>
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Las delegaciones de las dependencias federales se sustituyeron por las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. • Se creó la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, que será la encargada de la seguridad pública, interior y nacional. • La Secretaría de Hacienda asume facultades de combate a la corrupción y concentra la política de contrataciones públicas. • Se eliminó la figura de las oficialías mayores y se crean las Unidades de Administración y Finanzas.
Desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Economía es responsable de la construcción de obras de infraestructura social en las zonas de producción minera. • La Secretaría del Trabajo debe promover la democracia sindical y vigilar el cumplimiento de los convenios internacionales en materia de derechos laborales. • A la Secretaría de Energía le compete la seguridad energética del país.
Desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Medio Ambiente debe dictar la política nacional sobre cambio climático. • La Sedatu promueve la vivienda digna, el desarrollo urbano y rural, y otorga certeza jurídica a los núcleos agrarios. • La Secretaría de Agricultura apoya la seguridad alimentaria; Diconsa y Liconsa pasan a formar parte de su estructura. • La Secretaría de Salud queda a cargo de elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general. • Se crea la Secretaría de Bienestar y queda facultada para dirigir, coordinar y evaluar la política integral de bienestar social.

Fuente: Elaboración propia con información del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018 y minuta con el proyecto de decreto turnada a la Cámara de Diputados por el que se expide la Ley Federal de Austeridad República en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/jul/20190711-I.pdf>.

Este reacomodo en la estructura de la APF fue acompañado por otras reformas sustantivas como la de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos y la Ley de Austeridad Republicana, las cuales plantearon reducir remuneraciones, gastos, estructura y plantilla del servicio público con el fin de reorientar recursos hacia las prioridades presidenciales, lo que llevó a una confrontación con otros poderes, órdenes de gobierno y organismos constitucionalmente autónomos.⁸

La idea de reducir las remuneraciones de los servidores públicos que va de la mano con la idea del presidente de la “austeridad republicana” buscó reforzar su imagen y la del gobierno en términos de garantizar honestidad y disposición de servicio, sin dispendios, abusos o desviaciones presupuestales. Así, en este marco, el presidente decidió reducir casi a la mitad su sueldo e imponer ese nivel como tope salarial a toda la APF.

La idea del gobernante austero no partió de un sustento administrativo, legal, social, presupuestal o económico que justificara la medida, ni el nivel del tope salarial. Por el dicho presidencial se tomó como referencia el salario que él mismo se impuso, sin dar a conocer si se evaluó el grado de responsabilidad, riesgo y niveles necesarios del tabulador federal.⁹

LA LEY DE AUSTERIDAD REPUBLICANA

Esta ley tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que debe observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se disponga se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

Las medidas son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la APF. Los poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, tomarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a la ley aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La ley define la austeridad como: “La conducta republicana y política de Estado [...] para combatir la desigualdad social,

la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales”.¹⁰

Los aspectos más relevantes son:

- Elimina seguros privados de gastos médicos, de vida, de separación y cajas de ahorro especiales.
- Evita el engrosamiento del aparato burocrático y la duplicidad de funciones.
- Elimina pensiones de retiro a expresidentes de la República, distintas a las que otorgue el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- Limita el uso de bienes muebles e inmuebles del Estado y de los recursos humanos.
- Los funcionarios de alto nivel que salgan de la APF tienen prohibido trabajar en la iniciativa privada durante 10 años.
- Disminuye las compras gubernamentales.
- Los fideicomisos sólo podrán constituirse con autorización de la SHCP.
- Se prohíbe la constitución de fideicomisos o mandatos en materia de salud, educación, procuración de justicia, seguridad social y seguridad pública, excepto cuando estén previstos en alguna ley o tratado internacional.
- Impide realizar aportaciones, transferencias o pagos utilizando instrumentos que permitan evadir las reglas de disciplina financiera, transparencia y fiscalización del gasto.
- Las medidas de austeridad deberán aplicarse al gasto corriente no prioritario.
- Los servidores públicos se sujetarán a la remuneración adecuada y proporcional que se establezca en el PEF de acuerdo con las responsabilidades que desarrollen, además de que por ningún motivo se autorizarán bonos, estímulos, comisiones, compensaciones o percepciones extraordinarias al salario asignado.

La austeridad republicana parte del supuesto de que el presupuesto federal se ha orientado a “mantener una onerosa estructura burocrática de altos funcionarios públicos al servicio de la mafia del poder”; ejemplo de ello son las modificaciones al presupuesto de diversos

proyectos de obras de empresas vinculadas a funcionarios del gobierno federal. Bajo esta práctica de corrupción se han desviado recursos y se afirma que “hay suficientes razones y datos contundentes para sostener que erradicar la corrupción en el gobierno permitirá ahorrar hasta 10% del presupuesto público, es decir, 500 000 millones de pesos”.¹¹

Esta idea de la austeridad republicana, hecha principio, pero también ideología, en el ejercicio de gobierno, ha llevado a reducir capacidades de la APF. El hacer más con menos es algo deseable en el ejercicio de gasto, pero existen limitantes cuando ello deteriora la capacidad de operación de instituciones de educación, salud o seguridad, por ejemplo. Un gobierno austero no necesariamente implica ser un gobierno pobre; puede ser un gobierno con abundancia de recursos, con los cuales bien dirigidos, sin dispendios, pueda ofrecer bienes y servicios públicos suficientes, oportunos y de calidad a toda la población; implica un gobierno con un enfoque de gestión pública orientado a garantizar el acceso de toda la población a todos sus derechos.

Por otra parte, un manejo de la austeridad que limita capacidades debilita también a las instituciones y los espacios democráticos de negociación entre poderes, órdenes de gobierno, y lesiona incluso al interior de las mismas dependencias del gobierno federal el orden jerárquico, legal y formal bajo el que operan, apegadas a una división especializada de responsabilidades y funciones. Este debilitamiento institucional da paso a un ejercicio de gobierno centralizado, en este caso presidencial, en el que la estructura de mandos hace a un lado el mérito y las capacidades para imponer nombramientos exclusivamente en función de relaciones de amistad, afinidad o intereses de grupo a lo largo de toda la estructura de la APF.¹²

LAS REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

SERVIDOR PÚBLICO: “UN EXTRAÑO ENEMIGO”

En lo referente a las remuneraciones de los servidores públicos, que es otro instrumento de control del ejercicio gubernamental, el presidente impulsó tres ordenamientos orientados a limitar las

remuneraciones, desaparecer prestaciones y sancionar a todo servidor público que reciba un ingreso superior a lo establecido.

El entramado legal se compone de la Ley de Remuneraciones, la reforma a los artículos 116 y 127 de la Constitución y el tabulador de remuneraciones que contempla el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual debe ser analizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados para la revisión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

LA LEY DE REMUNERACIONES

Con el objetivo de cumplir la promesa de campaña, respecto a reducir el salario del titular del Ejecutivo federal, la Cámara de Diputados aprobó el 13 de septiembre de 2018 la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue publicada hasta el 5 de noviembre de 2018.

El 12 de abril de 2019 la ley fue reformada ante la urgencia del diputado Pablo Gómez de cumplir con la directriz presidencial. Así, se impulsó una versión de la ley elaborada durante la presidencia de Felipe Calderón, por lo que, según publicaron medios y analistas, contenía errores de forma y hacía alusiones a disposiciones, gobiernos y parámetros ya inexistentes: por ejemplo, hacía referencia al Distrito Federal y no a la Ciudad de México, establecía multas en salarios mínimos y no en unidades de medida y actualización (UMA), se refería a la PGR y no a la Fiscalía General de la República (FGR), así como al IFE y no al INE. El 20 de mayo de 2019 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia sobre la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 presentada por la CNDH y por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

La SCJN condenó al Congreso de la Unión a que “en el siguiente periodo ordinario de sesiones legisle respecto de los vicios advertidos en este fallo en cuanto a los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo

primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de cinco de noviembre de dos mil dieciocho”.¹³

En consecuencia, la Cámara de Diputados debía legislar nuevamente para corregir los vicios señalados por la SCJN, pues la ley que había aprobado no proporcionaba justificación o sustento alguno para la definición de la remuneración del presidente de la República, ni de los mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, ni de los titulares de las instituciones financieras del Estado.

El 10 de diciembre de 2019, a petición de la Cámara de Diputados, la SCJN otorgó una prórroga al plazo de cumplimiento de la sentencia del 20 de mayo para que se realizara en el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que transcurriría del 1.º de febrero al 30 de abril de 2020. Posteriormente, el 17 de abril ante la emergencia sanitaria por covid-19, la SCJN concedió una nueva prórroga hasta el que concluye el 15 de diciembre de 2020.

Con el fin de dar cumplimiento a la sentencia de la SCJN, el 26 de noviembre de 2019 el diputado de Morena Pablo Gómez presentó una nueva iniciativa de Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. La iniciativa propone utilizar como parámetros el PIB per cápita y el salario mínimo general para establecer límites de referencia. La propuesta que continúa a la espera de su discusión consideraba que en 2020 la remuneración del presidente estuviera en un rango de entre 131 315 y 164 144 pesos mensuales.

LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 116 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN

La iniciativa se presenta con el objetivo de establecer que las remuneraciones de los servidores que laboran en los entes públicos dotados de autonomía no sobrepasen el límite de la remuneración establecida para el presidente de la República. En este caso se encuentran el Banco de México, el INE, la Comisión Federal de Competencia

Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el INAI, la FGR, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los tribunales agrarios, la UNAM, entre otros. La ley contempla todos los organismos con autonomía reconocida en las leyes tanto federales como locales.

En sesión de la Cámara de Diputados del 10 de octubre de 2019 se aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de remuneración de servidores públicos. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que se turnara a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

El 15 de octubre de 2019 el Senado recibió la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de remuneración de servidores públicos. En esa misma fecha, el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la minuta de referencia a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente. El 5 de diciembre de 2019 se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República el dictamen de primera lectura, posteriormente el 20 de febrero la Comisión de Puntos Constitucionales solicitó el retiro del dictamen, obtenida la aprobación para que fuera devuelta a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

En mayo de 2020 la primera sala de la SCJN ratificó la suspensión concedida al INEGI y otorgó la suspensión a la Cofece para impedir que se les apliquen las reducciones y adecuar los sueldos de sus funcionarios según lo determinado por la Ley Federal de Remuneraciones, para el año 2020, por lo cual sus funcionarios podían continuar con su esquema de remuneraciones y, por lo tanto, por decisión interna sus directivos podían percibir una remuneración superior a la del presidente de la República. La medida prevalecerá hasta que el pleno de la corte resuelva la controversia constitucional.¹⁴

TABULADOR DE REMUNERACIONES

El artículo 7 bis de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos Federales establece que el CEFEP de la Cámara de Diputados deberá emitir una opinión sobre el tabulador de remuneraciones que anualmente presenta el Ejecutivo federal en el anexo correspondiente del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se entrega al Congreso.

El plazo para la entrega de la opinión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados es de cinco días posteriores a la recepción. Para este fin, el CEFEP debe tomar en cuenta la opinión de por lo menos tres instituciones académicas reconocidas a nivel nacional.

No existe versión pública de la opinión del CEFEP, ni se tiene información sobre el uso que le dio la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

El tabulador de la APF contenido en el proyecto de Presupuesto para 2020 no fue modificado por la Cámara de Diputados en la discusión presupuestal.

Con estos tres elementos se compactó la APF y se modificó la relación del Ejecutivo federal con los demás poderes de la Unión y los órdenes de gobierno. La idea de obligar a otros poderes, órdenes de gobierno y organismos autónomos a seguir las reglas de la austeridad y los tabuladores de la APF no sólo puso en tensión las relaciones institucionales, también reveló la intención de suprimir los contrapesos institucionales que, a lo largo de varias décadas, rigió la organización política del país.

El punto de partida de la compactación de las remuneraciones fue la reducción unilateral que hizo el presidente de sus percepciones. No hubo una justificación administrativa, técnica o económica. Lo que deja como única clave el compromiso político de “ganar menos que los anteriores” titulares del Ejecutivo federal para fortalecer la imagen de austeridad y honestidad del nuevo gobierno.

Ello trastocó toda la estructura de la APF, pues no existe definición alguna sobre cómo determinar la remuneración justa del presidente y a partir de ésta la de todos los funcionarios del sector

público. Además, el puesto del titular del Ejecutivo federal ostenta una connotación diferente al ejercer un cargo de elección popular y no por una designación, como el resto del gabinete y demás servidores públicos. Por otra parte, ¿cuál es el nivel de la remuneración real del presidente al tener garantizada su vivienda y manutención, así como el cuidado de su salud (elemento indispensable al ocupar el más alto cargo de la APF y la representación y gobierno de la República)? Lo mismo sucede con su seguridad y transporte. Aquí sí, sin duda, el presidente es diferente al resto de servidores públicos.

Las acciones emprendidas para reducir las remuneraciones de los niveles altos de la APF han afectado indirectamente a los grupos de menor jerarquía y menor ingreso, quienes ahora encuentran una limitante en la mejora en su ingreso, pues mientras no se incrementa la remuneración del mando superior su remuneración permanecerá estancada.

El cuadro III.5 y la gráfica III.1 muestran que la reducción de las remuneraciones de los servidores públicos de “alto nivel” no significó necesariamente una mejora proporcional en los ingresos de los “bajos niveles”. Los grupos de jefe de Departamento y Subdirección de Área han mantenido una remuneración similar a la que tenían en 2018, en tanto que, en el nivel de Enlace, el aumento fue de 6.4, 4.9 y 3.5% real.

CUADRO III.5. *Sueldos y salarios de los servidores públicos, 2018-2020*
(pesos)

<i>Nivel</i>	<i>Grupo</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>Diferencia nominal</i>	<i>Variación% real</i>
G	Presidente de la República	214 995	161 056	-53 939	-30.0
	Secretaría de Estado	211 440	159 536	-51 904	-29.5
H	Subsecretaría de Estado o equivalente (1)	210 154	158 270	-51 884	-29.6
	Subsecretaría de Estado o equivalente (2)	205 739	158 270	-47 469	-28.1
	Subsecretaría de Estado o equivalente (3)	200 705	158 270	-42 435	-26.3
I	Oficialía mayor o equivalente (1)	200 213	158 270	-41 943	-26.1
	Oficialía mayor o equivalente (2)	199 955	158 270	-41 685	-26.0
	Oficialía mayor o equivalente (3)	198 499	158 270	-40 229	-25.5

AGENDA LEGISLATIVA Y POLÍTICA Y EL ACOSO A LA APF

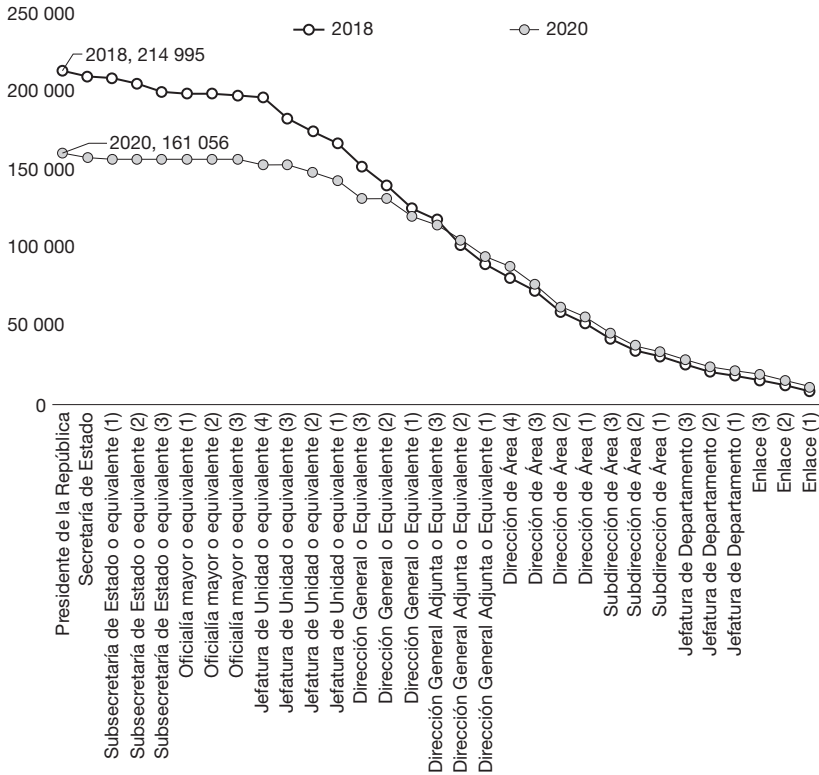
<i>Nivel</i>	<i>Grupo</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>Diferencia nominal</i>	<i>Variación% real</i>
	Jefatura de Unidad o equivalente (4)	197 753			
J	Jefatura de Unidad o equivalente (3)	183 222	154 472	-28 750	-21.2
	Jefatura de Unidad o equivalente (2)	175 415	149 407	-26 008	-20.4
	Jefatura de Unidad o equivalente (1)	167 889	144 343	-23 546	-19.7
	Dirección General o equivalente (3)	152 848			
K	Dirección General o equivalente (2)	140 685	131 681	-9 004	-12.5
	Dirección General o equivalente (1)	126 014	120 448	-5 566	-10.7
	Dirección General Adjunta o equivalente (3)	118 152	115 220	-2 932	-8.9
L	Dirección General Adjunta o equivalente (2)	102 388	105 092	2 704	-4.1
	Dirección General Adjunta o equivalente (1)	89 420	94 962	5 542	-0.8
	Dirección de Área (4)		88 638		
M	Dirección de Área (3)	73 191	75 696	2 505	-3.4
	Dirección de Área (2)	59 015	62 042	3 027	-1.8
	Dirección de Área (1)	51 924	55 711	3 787	0.3
	Subdirección de Área (3)	41 895	45 075	3 180	0.5
N	Subdirección de Área (2)	34 846	37 732	2 886	1.2
	Subdirección de Área (1)	30 138	32 667	2 529	1.3
	Jefatura de Departamento (3)	25 824	28 033	2 209	1.4
O	Jefatura de Departamento (2)	20 632	22 948	2 316	3.9
	Jefatura de Departamento (1)	19 300	21 299	1 999	3.1
	Enlace (3)	16 440	18 204	1 764	3.5
P	Enlace (2)	12 619	14 170	1 551	4.9
	Enlace (1)	9 308	10 603	1 295	6.4

Para 2020 el nivel H se compactó un grado e incluye la Subsecretaría y Oficialía Mayor que en 2018 se ubicaba en el nivel I. El nivel J se redujo de 4 a 3 grados. El nivel K se redujo de 3 a 2 grados. El nivel M se amplió de 3 a 4 grados.

Fuente: Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 2018-2020.

El salario mínimo en 2018 fue de 88.36 pesos y en 2020 de 123.22 (en la frontera norte en 2020: 185.56 pesos). El aumento nominal al salario mínimo fue de 39.5%, en tanto que el aumento nominal del nivel de Enlace (1) fue de 13.9%, del nivel de Enlace (2) fue de 12.3% y del nivel de Enlace (3) fue de 10.7 por ciento.

GRÁFICA III.1. *Sueldos y salarios de los servidores públicos, 2018-2020 (pesos)*¹⁵



Fuente: Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 2018-2020.

La compactación de los salarios de los mandos superiores de la APF no se tradujo en un “ahorro” que contribuyera a mejorar significativamente las remuneraciones de los niveles más bajos del tabulador.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 constitucional).

El Poder Legislativo reside en el Congreso general integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (artículo 50 constitucional). Por su parte, el Poder Judicial se deposita en la SCJN, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y en los juzgados de distrito (artículo 94 constitucional). Finalmente, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará “presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 80 constitucional).

La APF es el instrumento del Estado que opera el gobierno federal en el ejercicio de sus facultades. La APF la encabeza el presidente de la República quien, como titular del Poder Ejecutivo, tiene bajo su mando las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica, los cuales conforman la Administración Pública Centralizada; adicionalmente, el presidente cuenta con las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal (artículo 90 constitucional).

La Secretaría de la Función Pública define la APF como el sistema de administración del gobierno que le permite realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo federal. De este modo, la APF es el conjunto de dependencias y organismos desde el que los servidores públicos federales ejercen sus facultades para el ejercicio de gobierno y el cumplimiento de las leyes para la conservación y logro del interés público.

Por otra parte la Constitución, en su título IV, artículo 108, establece también que “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la APF, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía”.

Bajo la conducción presidencial, el ejercicio de gobierno se orienta a cumplir con los propósitos constitucionales y del PND. Para ello el gobierno federal define su política social, su política económica y su política interior.¹⁶

En función de lo anterior, el Poder Ejecutivo ejerce su facultad de gobernar a través de la APF, la cual se conforma de un conjunto

de instituciones públicas, dependencias y organismos, que es operado por los servidores públicos. La APF está sujeta a un marco jurídico determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LOAPF y la Ley de Planeación.

La LOAPF vigente en 2020 establece como dependencias centralizadas veinte secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y órganos reguladores coordinados en materia energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución. A ellos se suma la Administración Pública Paraestatal que contempla los organismos descentralizados, 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. Este entramado institucional tiene el propósito de auxiliar al Poder Ejecutivo de la Unión en el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.

Si bien la evolución de la APF se encuentra condicionada a los criterios de cada administración sexenal, mantiene (o había mantenido) una lógica de funcionamiento y un acervo de capital humano, que le permite (o permitía) a cada nuevo titular del Poder Ejecutivo dar cauce a una serie de programas y acciones de gobierno indispensables para la prestación de servicios y bienes públicos a la población. Sin embargo, para la administración del presidente López Obrador las instituciones públicas en todos sus niveles y ámbitos de acción dejaron mucho que desear en términos de sus resultados, pero, más grave aún, se convirtieron en fuente de corrupción y desperdicio de recursos.¹⁷

Es así que a los servidores públicos se les atribuyó un comportamiento generalizado de ineficiencia, ineficacia y corrupción. Los trámites burocráticos se consideraron excesivos y caros, las regulaciones permitieron la desviación de recursos, en tanto que los mandos medios y superiores gozaron de prestaciones excesivas, además de que abusaban de las mismas y, sobre todo, incurrían en prácticas de corrupción y estaban al servicio de la “mafia del poder”.

Los altos mandos, denominados la “burocracia dorada”, fueron calificados como ladrones y corruptos; el resto de la burocracia, compuesta de todo tipo de servidores públicos, tuviera trato directo o no con la población, fue denominada como “elefante reumático”. Al parecer lo peor del país se concentraba ahí.

A partir de estas descalificaciones y con un mismo rasero para estigmatizar a todo el servicio público, sin importar que una buena parte del mismo fuera simpatizante de Morena y sus aliados, se realizaron acusaciones para desprestigiar a los servidores públicos, según documentaron decenas de periodistas, analistas y académicos, y con ello legitimar recortes de personal, reducciones de sueldos y eliminación de prestaciones de los trabajadores de la APF. En la lógica disruptiva del presidente, si ahí radicaba la fuente de la corrupción había que, más que corregir, dinamitar el servicio público.¹⁸

HACERLO FRUGAL, BARATO Y CASI GRATUITO

Esta idea explica la decisión presidencial de compactar la estructura de las instituciones, a través de la supresión de determinado tipo de plazas (como las direcciones generales adjuntas, lo que evidentemente era necesario revisar), la desaparición de oficinas y la cancelación de los contratos de honorarios o la prestación de servicios vía honorarios asimilados a salarios. Si bien era necesario revisar la configuración de la APF, hacer más eficaz y eficiente su operación, mejorar la regulación, como la supervisión y seguimiento de sus acciones, más que un proceso ordenado y sustentado dio inicio un recorte indiscriminado de la estructura de las dependencias federales y, con ello, una fuerte reorientación del gasto.

Mediáticamente bajo el discurso de la austeridad republicana y de la necesaria compactación de las instituciones, se redujo el tamaño de la administración, se despidió o no se recontrató gente suponiendo similitud o duplicación de funciones y un costo excesivo de la nómina y la operación, aunque no necesariamente en todos los casos fuera así.

En este marco, el compromiso de reducir la remuneración presidencial a casi la mitad de lo que era en la administración anterior fue cumplido, pero sin ningún elemento que justificara el tamaño de la reducción. Se acotó todo el tabulador de sueldos de la APF para que ningún servidor público percibiera un ingreso superior al del presidente y de ahí hacia abajo habría reducciones en los sueldos y

prestaciones de los funcionarios públicos. A ello se sumó la desaparición del seguro de gastos médicos, del seguro de separación involuntaria y otro tipo de prestaciones de los servidores públicos. Se insistió en que solamente se recortaba a los de arriba para pagarles más a los de abajo, cosa que en realidad no sucedió. La estructura de los tabuladores consideraba las remuneraciones ordinarias más determinado tipo de compensaciones o bonos periódicos que impactaban toda la disposición de remuneraciones del sector público, incluyendo a trabajadores de menores ingresos.

El planteamiento de la austeridad republicana llevó a la idea de que entre más frugal sea el gobierno, funciona mejor; aunque más bien se llegó a una situación que afectó negativamente la capacidad de operación gubernamental y no generó ahorros reales.

Bajo este esquema de “austeridad” lo que se logró fue la liberación de recursos para financiar las prioridades presidenciales aun a costa de la operación y de las prioridades institucionales. El resultado fue la descapitalización de varias dependencias federales, de donde salieron valiosos recursos humanos no sólo de mandos superiores, sino incluso contingentes de trabajadores federales de menores niveles y sueldos que prestaban sus servicios en delegaciones u oficinas federales en todos los estados de la República. Cabe señalar que otra de las disposiciones extremas aprobadas por el Congreso fue el impedimento a todo servidor público que se separase del cargo para trabajar en el área de su especialidad en otro sector con la intención de evitar un conflicto de interés y el uso de información privilegiada. La disposición ya existía, sólo que ahora el impedimento mencionado se llevó de uno a 10 años, lo que sin duda es una afectación al derecho al trabajo.

Un caso especial fue el de la desaparición de las delegaciones federales, pues la relación del gobierno federal ahora se centralizó en la Ciudad de México y en la Presidencia en particular, sobre todo en lo relativo a los programas sociales. Por ejemplo, la Coordinación General de Programas Sociales adscrita a la Secretaría de Bienestar, pero con línea directa con el presidente de la República.¹⁹

De este modo, la ofensiva contra las instituciones y el servicio público pasó por la redefinición de funciones de las dependencias

de la APF y siguió con la reducción de plazas, sueldos y prestaciones de los servidores públicos con la exigencia de que se alinearan a ello los demás poderes de la Unión, las entidades paraestatales y los organismos autónomos.

Además de las reformas a la ley, la operación misma del gobierno se trastocó en distintas coyunturas: cuando se esperaba que la titular de la Segob se hiciera cargo de algún tema o que el de la SHCP presentara algunos de los acuerdos o medidas financieras, lo hizo en ambos casos el secretario de Relaciones Exteriores. Una situación similar se vive en la operación de la Secretaría de Bienestar, donde la línea de mando es poco transparente y se han registrado contradicciones entre la entonces titular y el subsecretario y el coordinador de los programas sociales. Finalmente, la situación llevó al cambio de la titular de la Secretaría quien fue invitada a ocupar otra cartera. Igualmente, el caso más representativo es el de la emergencia sanitaria donde el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, fue designado coordinador de acciones para la reconversión hospitalaria.²⁰

Al alterarse la capacidad de operación, igualmente se modificó la relación entre órdenes de gobierno y otros sectores de la sociedad. El mismo control del Legislativo y los cambios en el Poder Judicial que le dieron mayor afinidad con el Poder Ejecutivo mermaron los contrapesos institucionales y fortalecieron el mando único del presidente.

La nueva organización gubernamental fue de la mano de la agenda política y legislativa de la administración, pues derivó en una mayor centralización de las decisiones, la desaparición de los espacios institucionales de disenso y negociación y un mayor control de los procesos y de la operación de la APF por parte de la Presidencia de la República.

NUEVAS RELACIONES, NUEVAS TENSIONES

Los cambios introducidos desde septiembre de 2018 y reforzados a partir del 1.º de diciembre de ese año cambiaron la relación entre poderes y órdenes de gobierno. La afectación principal fue la de los contrapesos que, por su propia naturaleza como pares del Poder Ejecutivo, ejercen el Legislativo y el Judicial.

En primer lugar, la relación de subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo fue resultado de la conformación de las cámaras. Mediante el control del Congreso el presidente pudo imponer e impulsar diversas iniciativas que le permitieron modificar leyes y hasta la propia Constitución Política, con el fin de ampliar su visión de gobierno y de país.

En segundo lugar, la relación con el Poder Judicial generó varias polémicas y controversias derivadas del señalamiento presidencial de que los magistrados debían de ceñirse a las nuevas reglas presupuestales del gobierno federal. La tensión generada sólo se decantó hasta que el proceso institucional de relevo de magistrados le permitió al presidente tener gente afín en puestos clave de la SCJN.

Un caso controvertido fue la renuncia del ministro Medina-Mora,²¹ quien dimitió sin exponer motivos, tras haber ejercido el cargo únicamente cuatro años de los 15 para los que fue electo. La renuncia se presentó después de ser señalado de recibir millonarios depósitos bancarios. En su momento, al ser cuestionado sobre el tema, el presidente comentó que desconocía los motivos, pero consideraba que era para atender las denuncias que se habían interpuesto ante la FGR.

En tercer lugar, la relación más complicada del Ejecutivo federal resultó ser con los organismos constitucionalmente autónomos. En este punto la reacción de dichos organismos no fue única: la diversidad de funciones y de operación llevó a que algunos organismos presentaran controversias constitucionales frente a la intención presidencial de ejercer un control presupuestal sobre ellos; otros tuvieron la oportunidad de adaptar su ejercicio presupuestal para acercarlo al nuevo entorno político-institucional.

En los hechos, las acciones del Ejecutivo y el Legislativo vulneraron la autonomía de varios entes públicos y limitaron los contrapesos institucionales que daban equilibrio a la toma de decisiones gubernamentales. Un ejemplo más es el del nombramiento de la titular de la CNDH que, antecedido por el enfrentamiento entre ésta y la Presidencia de la República por la imposición de un tabulador que vulneraba su autonomía (por lo que fue atacada y descalificada desde la más alta tribuna presidencial), planteó un gran reto al Senado de

la República para sacar adelante el nombramiento, pero a final de cuentas se impuso el designio presidencial.

Otro caso es el INE, que ha señalado que el Ejecutivo ha invadido facultades exclusivas de la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto; agrede su autonomía con la Ley de Remuneraciones e invade sus facultades electorales regresando a las televisoras y radio-difusoras los tiempos fiscales en radio y televisión, por ejemplo. La SCJN será la que decida cuando emita el fallo a la controversia presentada por el INE. También continúa pendiente la elección por parte de la Cámara de Diputados de los cuatro nuevos consejeros que formarán parte del instituto, lo que generó polémica al considerar entre los candidatos a personas muy cercanas al presidente de la República. Finalmente el tema se resolvió el 22 de julio.²²

Los entes autónomos enfrentan un panorama adverso; primero, porque por su propia naturaleza le son incómodos al presidente, pues los percibe como una intromisión en la capacidad de gobernar del Poder Ejecutivo y, en segundo lugar, porque el presidente está convencido de que las funciones que desarrollan son propias del ejercicio de gobierno de las dependencias del orden federal. Sin embargo, este tipo de organismos surge como resultado de la insuficiencia y limitaciones mostradas por distintas dependencias federales para cumplir cabalmente con su función de regulación y supervisión y, por otra parte, por el ascenso de una demanda social y ciudadana de participación y vigilancia de determinados actos de gobierno, con la idea de mejorar los resultados de la gestión pública y librar esas funciones de gobierno del peso de la “instrucción presidencial”, con lo cual pretenden aportar transparencia y objetividad en la toma de decisiones. La creación de entes autónomos responde a una lógica en la que se busca garantizar la atención de temas públicos en los que el Poder Ejecutivo no puede garantizar la no intromisión de intereses políticos. Es el caso del INE, el INAI, la CNDH, IFT, la Cofece, por ejemplo.

Es claro el rechazo del titular del Ejecutivo federal a la existencia de contrapesos y su necesidad de controlar y dirigir desde Palacio Nacional toda acción pública y de gobierno. Al parecer el disenso y las autonomías estorban al gobierno actual, varios organismos han visto amenazada su autonomía y se ha disuelto su papel como

contrapeso institucional.²³ Así, con los otros poderes de la Unión acotados o subordinados, con los demás órdenes de gobierno atados en lo financiero y limitados a la prioridad de los programas sociales del presidente, no quedó margen para el disenso institucional.

En este contexto, el 10 de junio de 2020 el líder de Morena en el Senado, Ricardo Monreal Ávila, presentó una iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales mediante la cual se desaparece el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Cofece y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) para crear el Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar (Inmecob), con el propósito de conjuntar las funciones de los tres organismos y ser el regulador de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones, radiodifusión y energético.²⁴ Cabe mencionar que ante la reacción pública, el senador Monreal retiró la iniciativa.²⁵

Es así que el inicio de la presente administración se caracterizó por el impulso dado a una serie de reformas legislativas que derivaron en darle una mayor capacidad de control y decisión al presidente, un reacomodo de prioridades de gobierno donde prevalecieron los compromisos y propuestas presidenciales que fueron convirtiéndose en políticas y programas de la administración pública, la cual quedó completamente sujeta a las decisiones personales del presidente.

La institucionalidad de la APF se diluyó para quedar acotada al cumplimiento de los designios presidenciales, en tanto que el cuerpo de profesionales del servicio público fue descalificado y sus integrantes, sin diagnósticos previos o justificación técnica alguna, fueron afectados en sus percepciones reales.

Por lo que corresponde al Poder Legislativo, se perdió la capacidad de disentir, negociar, modificar y proponer alternativas a las iniciativas enviadas por el titular del Ejecutivo federal. Con algunas diferencias, los liderazgos de Morena en ambas cámaras han tenido que sacar adelante las propuestas del Ejecutivo. Por su parte, la SCJN atravesó por una serie de cambios en su integración, lo que derivó en un perfil afín al Ejecutivo federal.

Los cambios legislativos acordes con la agenda política no se han detenido. Como ejemplo, el 23 de abril de 2020 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el decreto por el que se establecen las medidas

de austeridad que deberán observar las entidades y dependencias de la APF; en éste el Ejecutivo federal establece que “de forma voluntaria se reducirá el salario de los altos funcionarios públicos hasta en un 25% de manera progresiva [...] De la misma forma, los altos funcionarios públicos no tendrán aguinaldos ni ninguna otra prestación de fin de año. El concepto de alto funcionario público aplica de subdirector hasta presidente”; asimismo se señala que “no se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros. Esto también incluye a lo supuestamente comprometido. Se cancelan diez subsecretarías y se garantiza el empleo con el mismo rango y los mismos ingresos a quienes dejarán dichos cargos”.²⁶ Ese mismo día por la noche, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyo fin es que el presidente tenga un mayor control del presupuesto, lo que no pudo ser discutido por la Cámara de Diputados.

La iniciativa pretende blindar los programas que son prioridad para el titular del Ejecutivo al darle a la SHCP la capacidad para reorientar recursos asignados en el Presupuesto de Egresos a programas y acciones prioritarios de la APF incluidos en el PND conforme a la declaratoria de emergencia económica que será atribución del presidente, tomando en consideración información de la SHCP (no del INEGI ni del Banco de México, curiosamente entes autónomos). Con ello se amplía el margen de discrecionalidad para la modificación del presupuesto sin necesidad de un aval de la Cámara de Diputados (formalmente pasa de 5 a 10%).

En este sentido se planteó también que una fuente de recursos serían los del Fondo Metropolitano, el cual forma parte del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, cuyos recursos se aplican a través de un fideicomiso público constituido por la SHCP y se destinan a programas y proyectos de infraestructura pública, equipamiento de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, etcétera.

La agenda presidencial sigue considerando necesario tomar un mayor control del tamaño y recursos de la APF. Con cada coyuntura

difícil o en situaciones de crisis como la de 2020, en la que las necesidades de gasto se multiplican y se ven afectados los ingresos fiscales, la solución ha sido apretar más a la APF, legislar para someter por la vía del presupuesto a los entes autónomos y expresar claramente que los únicos programas de gobierno intocables son los del presidente; se trata de la palabra del presidente López Obrador hecha gobierno.

La difícil circunstancia de la pandemia vino a reforzar el esquema centralizador y de cero concertación del presidente que desde meses atrás se venía gestando. Las decisiones tomadas en materia económica, particularmente las relacionadas con contratos y esquemas de participación e inversión privada tanto nacional como extranjera, mostraron la inflexibilidad presidencial para no atender propuestas y alternativas emanadas de otros sectores. Lo mismo ocurrió con el manejo del sector salud, que enfrentó problemas de desabasto en áreas sensibles, así como la modificación de golpe al esquema de atención a la población sin acceso a la seguridad social.

En ambos casos no hubo flexibilidad para escuchar la demanda social, lo que se acentuó cuando, ante la combinación de la desaceleración económica con la crisis de salud, la única voz fue la presidencial. El ejercicio del poder se asumió como la capacidad de decidir e imponer personalmente todo tipo de acciones y políticas públicas, de ahí la idea de someter al Legislativo y a los entes autónomos.

El riesgo es la pérdida de la vida institucional y de la oportunidad de mejorar las reglas democráticas de gobierno con las que se venía operando. Para algunos autores, el poder presidencial reside en que el presidente tiene la capacidad de ser el negociador e interlocutor por excelencia del Estado, es el tomador último de decisiones, lo que le permite construir colectivamente para confirmar, modificar o cancelar las acciones de gobierno. Esto es, se trata de la capacidad de lograr ser escuchado por todos para que tanto al interior del gobierno, como los diferentes actores sociales, económicos y políticos vean reflejada parte de sus aspiraciones, metas e intereses en los proyectos gubernamentales.²⁷

Una democracia con instituciones fuertes le permite al presidente negociar y sumar voluntades institucionales y del resto de los

actores públicos; conlleva también un mejor ejercicio de gobierno, y aunque esto no implica que siempre vaya a sacar adelante sus proyectos e iniciativas, sí abre espacios para la deliberación pública, la generación de consensos y el enriquecimiento de la democracia. Pero si las instituciones son débiles y se asume que se les pueden imponer puntos de vista, así como a los demás actores sociales, políticos y económicos, no se logrará contar con el acompañamiento que requiere la consolidación de toda propuesta de gobierno y, en cambio, sólo se debilitará la institucionalidad, la capacidad de dar resultados y la confianza en la estructura de gobierno.

Negar la necesidad de la deliberación y de la importancia de sus espacios institucionales sólo llevará al debilitamiento del Estado mexicano, a la polarización social y a la pérdida de los canales institucionales y democráticos que dieron sustento al acuerdo social.

CUADRO III.6. *Dictámenes con proyecto de ley o decreto aprobados durante la LXIV Legislatura (Cámara de Diputados)*

	Proyectos de decreto					
	Presentadas	Aprobados	Nueva ley	Reformas constitucionales	Reforma a leyes existentes	Decretos
Primer año	739	23	4	2	11	6
Primer periodo ordinario		1				1
Primer receso		1		1		
Primer periodo extraordinario	38					
Segundo periodo ordinario	756	99	1	7	55	36
Primer receso	373	6				6
Primer periodo extraordinario		1		1		
Segundo periodo extraordinario		10	4	2	2	2
Tercer periodo extraordinario		1	1			
Segundo año	1 050	88	8	5	64	11
Primer periodo ordinario		87				
Primer periodo extraordinario		1 146	2	1	46	2
Segundo periodo ordinario		175				
Primer receso		4 364	20	19	178	64
Total		281				

Dictámenes aprobados en el pleno de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaborado con información de la Cámara de Diputados, Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal), última actualización: 5 de junio de 2020.

CUADRO III.7. *Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones durante la LXIV Legislatura (Cámara de Diputados)*

	Primer año		Segundo año				Presentadas	Aprobadas	Deschadas	Retiradas	Pendientes			
	Primer periodo		Segundo periodo		Segundo periodo									
	Ordinario	Receso	Ordinario	Receso	Ordinario	Receso								
Poder Ejecutivo federal	3	2	0	2	8	0	2	0	17	14	0	0	0	3
Senadores de la República	33	1	17	9	45	0	7	5	117	34	1	0	0	82
Legislaturas de los estados	27	4	16	16	21	4	11	0	99	5	19	0	0	75
Morena	176	9	197	102	378	27	367	48	1 304	118	92	137	0	957
PAN	111	4	118	64	162	12	167	31	669	57	34	63	0	515
PRI	79	1	80	26	91	5	108	14	404	46	20	44	0	294
PES	72	5	82	22	89	10	130	26	436	39	22	66	0	309
PT	49	1	59	23	72	9	84	9	306	22	35	21	0	228
MC	82	3	104	50	105	10	125	26	505	37	39	76	0	353
PRD	59	5	34	31	51	7	99	7	292	12	24	79	0	177
PVEM	41	2	6	1	4	2	7	2	65	7	3	21	0	34
Grupos parlamentarios	4	1	29	17	24	1	38	6	120	35	5	6	0	74
Dip. sin partido	2	0	14	10	1	0	0	1	28	4	1	13	0	10
Ciudadanos	1	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	2
Total	739	38	756	373	1 051	87	1 146	175	4 364	430	295	526	0	3 113

Fuente: Elaborado con información de la Cámara de Diputados, Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal), última actualización: 5 de junio 2020.

BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, sesión ordinaria del 10 de marzo de 2020.
- , Estadísticas del trabajo en el pleno, LXIV Legislatura, 2020.
- DOF, Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, 23 de abril de 2020.
- El Universal*, “Quién ganará el pleito INE vs. AMLO”, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/bajo-reserva-expres-quien-ganara-el-pleito-ine-vs-amlo>.
- INE, Comunicado de Prensa 087, “Promueve el INE controversia constitucional contra decreto que reduce los tiempos fiscales a concesionarios de radio y tv”, 2020, disponible en <https://centralector.ine.mx/2020/05/07/promueve-ine-controversia-constitucional-decreto-reduce-los-tiempos-fiscales-concesionarios-radio-tv/>.
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_200519.pdf, y minuta con el proyecto de decreto turnada a la Cámara de Diputados por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/jul/20190711-I.pdf>.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018.
- Morales, A., y P. Villa, “Gasean a alcaldes en Palacio Nacional”, *El Universal*, 23 de octubre de 2019; “Gobierno reconoce uso de gas lacrimógeno para dispersar protesta de alcaldes en Palacio Nacional”, *El Financiero*, 22 de octubre de 2019.
- Morena, Proyecto de Nación 2018–2024, 2020, disponible en <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>.
- Muñoz, P., “Llamado a la reflexión política”, *El Universal*, 13 de junio de 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/porfirio-munoz-ledo/llamado-la-reflexion-politica>.

- Neustadt, R. (1960), *Presidential Power*, Nueva York, Macmillan Publishing Company, disponible en http://www.mpsaz.org/mtnview/staff/jrda-vis/apgov/unit5/files/neustadt_-_presidential_power.pdf.
- , “On Presidents Day, we Celebrate the Guardian of the Presidency in Presidential Power”, disponible en <https://sites.middlebury.edu/presidentialpower/tag/richard-e-neustadt/>.
- Propuestas de reformas por parte de Andrés Manuel López Obrador, 11 de julio de 2018, disponible en <https://morena.si/archivos/19413>.
- SCJN, Sentencia dictada por el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, publicada en el *DOF* el 19 de julio de 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566183&fecha=19/07/2019.
- , Asuntos resueltos en la sesión pública ordinaria remota en línea del 27 de mayo de 2020, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento/2020-05-27/27%20MAYO%202020%20CR%20LISTAS%20SESI%C3%93N%20FALLADOS%20DATOS%20SENSIBLES.pdf>.
- Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, Iniciativa de creación del Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar (Inmecob), 10 de junio de 2020.
- SFP, Nociones básicas de la Administración Pública Federal. Marco Jurídico y Organizacional de la APF, disponible en https://imt.mx/images/files/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm.
- Silva-Herzog, “Del lopezobradorismo”, *El Siglo de Torreón*, 22 de junio de 2020, disponible en <https://api.elsiglodedurango.com.mx/noticia/1231068.del-lopezobradorismo.html>.

NOTAS

- ¹ Véase Morena, Proyecto de Nación 2018-2024, 2017, disponible en <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>.
- ² Del 4 de diciembre de 2018 al 12 de junio de 2020 se expidieron 197 decretos a los que pueden sumarse dos acuerdos relevantes publicados en el *DOF*

- durante la pandemia; de ellos 18 no tuvieron que pasar por el Congreso; prácticamente uno por mes.
- ³ Véase “AMLO expone documento con reformas que Poder Ejecutivo pondrá en consideración del Congreso”, 11 de julio de 2018, disponible en <https://morena.si/archivos/19413>.
- ⁴ Esta situación fue denunciada incluso por el diputado de Morena Porfirio Muñoz Ledo. Véase Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, sesión ordinaria del 10 de marzo de 2020.
- ⁵ Presidentes municipales fueron agredidos con gas en la puerta del Palacio Nacional por parte de la seguridad del recinto oficial y no fueron recibidos por el presidente. Véase A. Morales y P. Villa, “Gasean a alcaldes en Palacio Nacional”, *El Universal*, 23 de octubre de 2019; “Gobierno reconoce uso de gas lacrimógeno para dispersar protesta de alcaldes en Palacio Nacional”, *El Financiero*, 22 de octubre de 2019.
- ⁶ Ante este tipo de situaciones, en junio de 2020 el diputado Porfirio Muñoz Ledo señaló: “Comienza igualmente a enturbiarse el respeto a la jurisdicción y desempeño de los órganos constitucionales autónomos como el INE y el INAI y de diversas instituciones reguladoras, entre ellas el IFT y la Cofece. Sobresale la amenaza suicida de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que —‘como le faltan dientes’— prefiere cerrar la boca, arguyendo que desea convertirse en otro organismo que ya existe: la defensoría del pueblo. Conato usurpador de funciones”. Véase Porfirio Muñoz Ledo, “Llamado a la reflexión política”, *El Universal*, 13 de junio de 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/porfirio-munoz-ledo/llamado-la-reflexion-politica>.
- ⁷ Para revisar a detalle las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, véase https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018.
- ⁸ Para profundizar en el tema véanse los decretos de aprobación de las nuevas leyes: Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_200519.pdf y minuta con proyecto de decreto turnada a la Cámara de Diputados por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/jul/20190711-I.pdf>.
- ⁹ Desde la campaña, el presidente propuso reducir su sueldo a la mitad y como parte de sus 100 compromisos de campaña enunció bajar los sueldos de los altos funcionarios, lo cual quedó reflejado en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Sin embargo, algunos de sus artículos fueron declarados inconstitucionales por la SCJN, por ser omisos en señalar los parámetros y límites para que las autoridades fijen el monto de las retribuciones de

los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo el del presidente de la República. Véase “AMLO promete, otra vez, bajar sueldos a funcionarios federales”, *Expansión*, 24 de mayo de 2020, disponible en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/05/24/amlo-promete-otra-vez-bajar-sueldos-a-funcionarios-federales>.

- ¹⁰ Ley Federal de Austeridad Republicana, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR_191119.pdf
- ¹¹ Véase Morena, Proyecto de Nación 2018-2024, 2017.
- ¹² Este tipo de desarrollo remite al texto clásico de Max Weber *Economía y sociedad*, pero también permite entender cómo el poder presidencial lleva a integrar el servicio público a partir del trato, confianza y conocimiento directo del presidente (CRE, CNDH y SAT, por ejemplo), práctica que se quiso desechar con el Servicio Civil de Carrera.
- ¹³ Véase Sentencia dictada por el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, publicada en el *DOF* el 19 de julio de 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566183&fecha=19/07/2019.
- ¹⁴ El INEGI tramitó una controversia constitucional para mantener los sueldos y salarios de sus funcionarios conforme al ejercicio de 2018, antes de la Ley de Remuneraciones, en ese sentido impugnó el Presupuesto de Egresos de 2019 y solicitó una ampliación para 2020, la cual le fue concedida en enero de 2020 y ratificada en mayo de 2020. La Cofece también presentó una controversia constitucional para impedir que le fuera aplicada la Ley de Remuneraciones, la cual le fue concedida el 27 de mayo de 2020. Para revisar las resoluciones, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Asuntos resueltos en la sesión pública ordinaria remota en línea del día 27 de mayo de 2020, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento/2020-05-27/27%20MAYO%202020%20CR%20LISTAS%20SESI%C3%93N%20FALLADOS%20DATOS%20SENSIBLES.pdf>.
- ¹⁵ Esto es sin considerar el debatido ajuste adicional de 25% en las remuneraciones de los altos mandos establecido por decreto, véase *DOF*, Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, 23 de abril de 2020, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020 e implementado por la Secretaría de Hacienda.
- ¹⁶ Véase SFP, Nociones básicas de la Administración Pública Federal. Marco Jurídico y Organizacional de la APF, disponible en https://imt.mx/imagenes/files/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm.
- ¹⁷ Diversas notas periodísticas han señalado actos de corrupción: Mexicanos Contra la Corrupción, “AMLO premia con \$500 millones en contratos a

líder sindical ligado a empresas fantasma y defraudación fiscal”, disponible en <https://contralacorrupcion.mx/amlo-lider-sindical-empresas-fantasma/>; Esteban David Rodríguez, “Negocios al vapor para ganar contratos con la 4T”, *Proceso*, 29 de febrero de 2020, disponible en <https://www.proceso.com.mx/619827/negocios-vapor-contratos-4t> INEGI, “Incremento de corrupción en 2019”, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>.

- ¹⁸ Los medios de comunicación han recogido en distintos actos los señalamientos hechos sobre el peso de la burocracia, su ineficacia e ineficiencia, así como su papel para favorecer determinados intereses y privilegios: “El presidente Andrés Manuel López Obrador confesó que se desespera porque el avance de la transformación de México va lenta debido a la burocracia y porque, dijo, existen intereses creados en sexenios anteriores que buscan seguir robando... ‘Me desespera, porque a veces quisiera que avanzáramos más aprisa, pero me dejaron un toro viejo, echado, mañoso y corrupto, y tenemos entre todos que pararlo y empujarlo para que camine... No es fácil, hay muchos intereses creados, mucha gente que sacaba provecho del antiguo régimen y que no quieren que haya cambios porque no quieren dejar de robar, pero se van a ir acostumbrando’”. Pedro Villa y Caña, *El Universal*, 15 de marzo del 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/burocracia-cause-lento-avance-en-pais-amlo/>; “Repito la corrupción es el principal problema que enfrentaba México, nada causó tanto daño como la corrupción, la corrupción es la causa principal de la desigualdad social y de la desigualdad económica, por la corrupción tenemos pobreza, por la corrupción hay una monstruosa desigualdad económica y social, por la corrupción se perdieron valores, por la corrupción se desató la inseguridad y la violencia”. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 4 de marzo de 2020, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2020/03/04/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-269/> “AMLO dice que la burocracia en exceso, que heredó de las pasadas administraciones, es como un elefante reumático... difícil de mover y muy mañoso” #Mañaneras. *Momento Financiero*, 23 de octubre de 2019, disponible en <https://www.facebook.com/FinancieroM/videos/1660104837453034/> “Este periodo llamado neoliberal fueron 36 años de saqueo, de abandono al pueblo, de ineficacias, de complicidades, se fue creando una red de complicidades, de componendas, se tenía tomado, secuestrado al gobierno, el gobierno estaba al servicio de una minoría rapaz ... Echar a andar al gobierno para que le sirva al pueblo, después de muchos años de haber estado en

otras funciones y de la atrofia de un aparato burocrático, oneroso, ineficiente, es como empujar a un elefante reumático, es un avance lento”. Israel López Linares, “López Obrador compara al gobierno con ‘elefante reumático’”, *Forbes*, 28 de enero de 2019, disponible en <https://www.forbes.com.mx/lopez-obrador-compara-al-gobierno-con-elefante-reumatico/>.

¹⁹ Tema que incluso está bajo revisión por la SCJN.

²⁰ “Presidente anuncia comisión especial para atender migración y cumplir compromisos con EUA”, 11 de junio de 2019, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2019/06/11/presidente-anuncia-comision-especial-para-atender-migracion-y-cumplir-compromisos-con-eua/>; “Gobierno federal declara emergencia sanitaria por covid-19”, *El Economista* 30 de marzo de 2020, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Gobierno-federal-declara-emergencia-santaria-por-Covid-19-20200330-0127.html>; “Marcelo Ebrard, designado coordinador de acciones para la reconversión hospitalaria”, *El Financiero*, 21 de abril de 2020, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/marcelo-ebrard-designado-coordinador-de-acciones-para-la-reconversion-hospitalaria>; “Ebrard y Secretaría de Economía buscan defender intereses de productores mexicanos ante aranceles de EU”, *El Economista*, 10 de julio de 2019, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Ebrard-y-secretaria-de-Economia-buscan-defender-intereses-de-productores-mexicanos-ante-aranceles-de-EU-20190710-0048.html>.

²¹ “En 5 años, ministro envió 2.1 mdd a su cuenta en EU”, *El Universal*, 6 de junio de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/los-depositos-sospechosos-del-ministro-medina-mora>; “La UIF confirma que investiga depósitos a Medina-Mora; son acordes con ingresos, revira el magistrado”, *Proceso*, 18 de junio de 2019, disponible en <https://www.proceso.com.mx/588784/la-uif-confirma-que-investiga-depositos-a-medina-mora-son-acordes-con-ingresos-revira-el-magistrado>.

²² Véase INE, Comunicado de Prensa 087, “Promueve el INE controversia constitucional contra decreto que reduce los tiempos fiscales a concesionarios de radio y tv”, disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2020/05/07/promueve-ine-controversia-constitucional-decreto-reduce-los-tiempos-fiscales-concesionarios-radio-tv/>, y “Quién ganará el pleito INE vs. AMLO”, *El Universal*, 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/bajo-reserva-expres-quien-ganara-el-pleito-ine-vs-amlo>.

²³ En la mañana del 19 de junio de 2020, el presidente señaló que analizaría la desaparición de más de 100 organismos autónomos y que podría presentar una iniciativa de reforma constitucional para eliminarlos. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 19 de junio del 2020, disponible en <https://lopezobrador.org>.

- mx/2020/06/19/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-desde-morelos/
- ²⁴ Iniciativa de creación del Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar (Inmecob) publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del Senado de República el día 10 de junio de 2020, disponible en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/108829.
- ²⁵ Éste es un botón de muestra más del extravío del Poder Legislativo en su función, que se percibe subsumido por la agenda presidencial y sin capacidad para localizar el norte de los problemas en los que debería enfocarse el Legislativo frente a escenarios tan adversos como los de una emergencia sanitaria. Como señala Jesús Silva-Herzog M. entendiéndolo su idea al Poder Legislativo: “El gabinete se conformó para proyectar una imagen de moderación que no corresponde en lo más mínimo al perfil del gobierno y su proyecto de transformación”. Véase Jesús Silva-Herzog, “Del lopezobradorismo”, *El Siglo de Torreón*, 22 de junio de 2020, disponible en <https://api.elsiglodedurango.com.mx/noticia/1231068.del-lopezobradorismo.html>.
- ²⁶ Véase *DOF*, Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, 23 de abril de 2020.
- ²⁷ R. Neustadt, *Presidential Power*, Nueva York, Macmillan Publishing Company, 1960, disponible en http://www.mpsaz.org/mtnview/staff/jrdavis/apgov/unit5/files/neustadt_-_presidential_power.pdf, y Neustadt, “On Presidents Day, we Celebrate the Guardian of the Presidency in Presidential Power”, 2012, disponible en <https://sites.middlebury.edu/presidentialpower/tag/richard-e-neustadt/>.